

# ECLI:NL:RVS:2024:1143

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	20-03-2024
Datum publicatie	20-03-2024
Zaaknummer	202204666/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 maart 2021 heeft de burgemeester van Eindhoven gelast dat de loods aan de [locatie] in Eindhoven voor de duur van negen maanden wordt gesloten. [appellant] is eigenaar van het perceel aan de [locatie] in Eindhoven. Aan de voorzijde van het perceel bevindt zich een winkelpand. Direct tegen de achterzijde van het winkelpand is een loods gelegen, die [appellant] verhuurt. Tussen het winkelpand en de loods bevindt zich een verbindingsdeur. Aan de achterzijde van de loods bevindt zich een aparte roldeur die uitkomt op de Reinkenstraat. De politie heeft een zogenoemd hennepbericht, gedateerd op 17 december 2020, aan de burgemeester gezonden, waarin is vermeld dat op 10 december 2020 in de loods van [appellant] een professioneel ingerichte hennepstekerij is aangetroffen met 2352 hennepstekken en 246 moederplanten, verdeeld over twee kweektenten. De politie heeft de kweekperiode op ongeveer 13 weken ingeschat. In het hennepbericht is verder vermeld dat de loods normaal gesproken toegankelijk is via de twee hiervoor genoemde ingangen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

202204666/1/A3.

Datum uitspraak: 20 maart 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Eindhoven,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 17 juni 2022 in zaak nr. 21/1728 in het geding tussen:

[appellant]

en

De burgemeester van Eindhoven.

Procesverloop

Bij besluit van 8 maart 2021 heeft de burgemeester gelast dat de loods aan de [locatie] in Eindhoven voor de duur van negen maanden wordt gesloten.

Bij besluit van 11 juni 2021 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 juni 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 oktober 2023, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. B. Timmermans, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage. Deze maakt deel uit van de uitspraak.

Inleiding

2. [appellant] is eigenaar van het perceel aan de [locatie] in Eindhoven. Aan de voorzijde van het perceel bevindt zich een winkelpand. Direct tegen de achterzijde van het winkelpand is een loods gelegen, die [appellant] verhuurt. Tussen het winkelpand en de loods bevindt zich een verbindingsdeur. Aan de achterzijde van de loods bevindt zich een aparte roldeur die uitkomt op de Reinkenstraat.

3. De politie heeft een zogenoemd hennepbericht, gedateerd op 17 december 2020, aan de burgemeester gezonden, waarin is vermeld dat op 10 december 2020 in de loods van [appellant] een professioneel ingerichte hennepstekkerij is aangetroffen met 2352 hennepstekken en 246 moederplanten, verdeeld over twee kweektenten. De politie heeft de kweekperiode op ongeveer 13 weken ingeschat. In het hennepbericht is verder vermeld dat de loods normaal gesproken toegankelijk is via de twee hiervoor genoemde ingangen. De verbindingsdeur tussen het winkelpand en de loods bleek te zijn dichtgemetseld aan de zijde van de loods. De ruimte tussen de muur en de verbindingsdeur was opgevuld met isolatiemateriaal. Uit onderzoek is gebleken dat de stroom die de hennepstekkerij gebruikte, illegaal werd afgenomen uit een meterkast in de hal van het winkelpand.

Besluitvorming

4. Op grond van de informatie in het hennepbericht heeft de burgemeester bij besluit van 8 maart 2021 besloten de loods voor de duur van negen maanden te sluiten. Aan dat besluit heeft de burgemeester ten grondslag gelegd dat op basis van het hennepbericht voldoende aannemelijk is dat de drugs aanwezig waren voor de verkoop, aflevering en/of verstrekking. Vanwege de hoeveelheid aangetroffen hennepplanten en -stekken heeft de burgemeester de sluiting van de loods gelast. De burgemeester heeft zich op het standpunt gesteld dat een sluiting voor de duur van negen maanden passend en geboden is. Daarbij heeft zij betrokken dat de aangetroffen hoeveelheid drugs meer dan 2,5 keer de hoeveelheid is die hij als zeer ernstig geval aanmerkt, dat de drugs zijn aangetroffen in een loods bij een winkelcentrum, dat een pand van [appellant] eerder is gesloten vanwege overtreding van de Opiumwet en dat de sluiting in het concrete geval geen onevenredige gevolgen heeft. Bij het besluit op bezwaar van 11 juni 2021 heeft de burgemeester, onder verwijzing naar het advies van de commissie voor bezwaarschriften, zijn eerdere besluit gehandhaafd. De feitelijke sluiting is ten uitvoer gelegd van 17 maart 2021 tot 12 december 2021.

Uitspraak van de rechtbank

5. De rechtbank heeft, voor zover in hoger beroep van belang, geoordeeld dat de burgemeester zich, gelet op de ernst en omvang van de overtreding, op het standpunt heeft mogen stellen dat sluiting van het pand noodzakelijk was. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de sluiting niet onevenredig was en hij daarbij, gelet op de ernst van het geval en de belangen van [appellant], een periode van negen maanden mocht aanhouden.

Gronden van het hoger beroep

6. [appellant] betoogt dat de sluiting van de loods niet noodzakelijk was. Het beoogde doel van de sluiting - het beëindigen van overlast of het voorkomen van recidive, overlast of toekomstige overlast - was immers al met minder vergaande maatregelen bereikt. De huurovereenkomst was ontbonden en de huurder was vertrokken. Andere redenen om het pand te sluiten, zoals het tegengaan van feitelijke drugshandel vanuit het pand of het voorkomen van represailles, waren er niet. Er waren geen aanwijzingen dat er feitelijke drugshandel in of vanuit het pand plaatsvond. Het pand stond niet bekend als drugspand en er was ook geen sprake van aanloop van kopers of handelaren naar het pand (hierna: loop). De huurder leverde de stekken aan hennepkwekerijen, maar niet de drugs zelf (het eindproduct). Ook was er volgens [appellant], anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen sprake van gevaar voor represailles. De stekkerij is ontmanteld en de huurder is vertrokken. Volgens [appellant] is het sluiten van het pand bovendien in strijd met de geest van de wet, nu de maatregel niet is gericht op het beëindigen

van overlast of het voorkomen van toekomstige overlast. Verder voert hij aan dat de burgemeester en de rechtbank niet zijn ingegaan op zijn aanbod om een nieuwe huurder te laten screenen en cameras op te hangen, zodat de situatie zich niet kan herhalen. Volgens [appellant] wordt de sluiting gebruikt om hem te straffen danwel ten koste van hem een waarschuwingssignaal af te geven aan andere eigenaren of verhuurders.

Verder betoogt [appellant] dat hij door de sluiting onevenredig wordt benadeeld. Hij is als verhuurder niet betrokken geweest bij de hennepstekkerij en hem treft ook geen schuld, maar hij wordt door de sluiting wel onevenredig getroffen. Hij is het niet eens met het verwijt dat hij onvoldoende toezicht heeft gehouden op de loods. Volgens [appellant] is het onmogelijk om zodanig toezicht op een verhuurd pand te houden dat de productie of opslag van drugs of de handel in drugs in alle gevallen kan worden voorkomen. Tot slot verzoekt [appellant] om vergoeding van de huurinkomsten die hij heeft gederfd als gevolg van het ten onrechte sluiten van het pand en vergoeding van de kosten verbonden aan het gebouw gedurende de sluiting.

Beoordeling van het hoger beroep

Beoordelings- en toetsingskader

6.1. [appellant] betoogt in hoger beroep in de kern genomen met verschillende argumenten dat de sluiting van het pand niet evenredig is. De Afdeling beoordeelt dit aan de hand van het toetsingskader voor de sluiting van panden op grond van artikel 13b van de Opiumwet, dat is weergegeven in de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912 en de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, alsook in de uitspraken van de Afdeling van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910 en ECLI:NL:RVS:2022:1916.

Noodzakelijkheid

6.2. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling, zoals de hierboven genoemde uitspraak van 2 februari 2022, volgt dat bij beoordeling van de noodzaak van de 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. Hierbij is ten eerste van belang de hoeveelheid en de soort aangetroffen drugs. Daarnaast is de rol van het pand in de keten van drugshandel van belang. Als blijkt dat de aangetroffen drugs niet in of vanuit het pand werden verhandeld, kan in mindere mate sprake zijn van een loop naar het pand, wat de noodzaak om te sluiten gelet op het beoogde herstellende karakter van de maatregel minder groot kan maken. De noodzaak zal in het algemeen groter zijn in het geval van recidive. Ook zal die noodzaak groter zijn als het betrokken pand in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk ligt, omdat een zichtbare sluiting van dergelijke panden door de burgemeester voor bij die panden betrokken drugscriminelen en voor buurtbewoners een signaal is dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in die panden.

6.3. Het is niet in geschil dat in de loods van [appellant] een professioneel ingerichte en in werking zijnde stekkerij is aangetroffen ten behoeve van het bedrijfsmatig kweken van hennepstekken. Uit het hennepbericht van de politie, waarop de burgemeester de sluiting heeft gebaseerd, blijkt dat in de loods 2352 hennepstekken en 246 moederplanten zijn aangetroffen. Gelet hierop heeft de burgemeester, zoals ook de rechtbank terecht heeft overwogen, de situatie in de loods als een ernstige overtreding mogen aanmerken en sluiting van het pand voor de duur van negen maanden noodzakelijk mogen achten.

De burgemeester heeft zich daarbij op het standpunt mogen stellen dat de stekkerij in de loods een belangrijke schakel vervulde in de keten van drugshandel. Hoewel niet is geconstateerd dat in of vanuit de loods feitelijke drugshandel plaatsvond en er in zoverre kan worden aangenomen dat er geen loop was van drugsgebruikers van en naar het pand, heeft de burgemeester er ter zitting terecht op gewezen dat de stekken en planten in de loods verzorgd moesten worden en de loods dus met regelmaat moet zijn bezocht.

Dat de burgemeester heeft besloten tot sluiting zonder dat sprake was van verstoring van de openbare orde door loop is overigens, anders dan [appellant] betoogt, niet in strijd met de geest van de wet. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet volgt namelijk dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om, in het geval van illegale drugsgerelateerde activiteiten, sluiting ook

mogelijk te maken zonder dat een verstoring van de openbare orde hoeft te worden aangetoond (Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, onder meer blz. 2).

Met de sluiting heeft de burgemeester beoogd om de bekendheid van het pand als professionele productielocatie van hennep weg te nemen en de relatie tussen het pand en het criminele milieu te verbreken en daarmee het risico voor omwonenden of voorbijgangers te verkleinen. Tijdens de zitting bij de Afdeling heeft de burgemeester verder toegelicht dat de loods in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk ligt, namelijk op de grens van de buurten Bennekel-Oost en Bennekel-West. De leefbaarheid en veiligheid in deze buurten staan onder druk. In de afgelopen jaren zijn meerdere panden in de wijk gesloten, in het licht van de ontwikkeling dat de hele regio Zuid-Oost Brabant uiterst gevoelig is voor drugscriminaliteit. Ook om die reden heeft de burgemeester sluiting naar het oordeel van de Afdeling noodzakelijk mogen achten. In het voorstel van [appellant] om de volgende huurder te laten screenen en cameras op te hangen om recidive te voorkomen, hoefde de burgemeester geen aanleiding te zien voor de conclusie dat sluiting van het pand om de genoemde redenen niet noodzakelijk was.

6.4. Het betoog slaagt in zoverre niet.

Evenwichtigheid

6.5. De burgemeester moet bij zijn beoordeling van de evenwichtigheid de omstandigheden van het geval betrekken, waaronder de mate waarin de overtreding aan de aangeschreven persoon - in dit geval [appellant] als verhuurder - kan worden verweten. Van een verhuurder wordt verwacht dat hij de zorg betracht die in redelijkheid nodig is met het oog op het voorkomen van overtreding van de Opiumwet vanuit het pand. Dit houdt in dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het pand wordt gemaakt. De rechtspraak daarover brengt mee dat verhuurders concreet toezicht moeten houden op het gebruik van een pand dat zij verhuren. Het is niet genoeg dat zij het pand alleen maar bezoeken. Zij moeten ook controles uitvoeren die zijn gericht op het gebruik van het pand (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462).

6.6. [appellant] heeft op de zitting van de rechtbank verklaard dat hij iedere twee weken bij het winkelpand was, maar dat hij de loods niet heeft gecontroleerd. Op de zitting bij de Afdeling heeft hij hierover aanvullend toegelicht dat hij de huurder niet kende, nooit heeft ontmoet of gesproken en hem ook niet kon bereiken omdat alle contacten met de huurder via een door hem ingehuurd makelaar verliepen. Ook had hij geen toegang tot de loods, omdat de tussendeur was afgesloten.

Dit betoog kan [appellant] niet baten. Hij heeft al eerder te maken gehad met een sluiting van een door hem verhuurd pand vanwege drugsgerelateerde activiteiten. Er mocht van hem daarom meer alertheid worden verwacht. Juist de door [appellant] genoemde omstandigheden hadden naar het oordeel van de Afdeling voor hem een duidelijk signaal moeten zijn en aanleiding voor [appellant] moeten zijn om onderzoek te verrichten naar het gebruik van de loods en zich te vergewissen van de activiteiten die zijn huurder daarin ondernam.

Bovendien had [appellant] eenvoudig in de meterkast kunnen vaststellen dat er illegaal stroom werd afgetapt. Deze meterkast zat in het winkelpand, dat hij naar eigen zeggen zeer regelmatig bezocht, en was voor hem toegankelijk. Het verweer van [appellant] dat hij maar één keer per jaar de afrekening van de energiemaatschappij kreeg en hij deze, in de vier maanden dat de huurder in het pand zat, nog niet had gekregen, maakt dat niet anders. De stelling van [appellant] dat hij al het mogelijke heeft gedaan volgt de Afdeling evenmin. Alleen al zijn voorstel om in de toekomst zijn huurders te screenen en om een camera op te hangen bij de roldeur aan de achterzijde, illustreert dat ook in zijn optiek meer mogelijk was om de kans op criminele activiteiten in het pand te verkleinen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant], zoals terecht overwogen door de rechtbank, niet de zorg betracht die in redelijkheid kon worden verlangd om overtreding van de Opiumwet vanuit het pand te voorkomen. [appellant] kan daarmee worden verweten dat hij onvoldoende toezicht hield. De rechtbank heeft dus terecht geoordeeld dat de burgemeester bij zijn afweging in het kader van de evenwichtigheid van de maatregel, verwijtbaarheid van [appellant] kon betrekken.

6.7. Ook dit deel van het betoog slaagt niet.

Verzoek om schadevergoeding

7. Uit het voorgaande blijkt dat het besluit tot sluiting van de loods niet onrechtmatig is. Daarom moet het verzoek om vergoeding van daardoor geleden schade worden afgewezen.

## Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank zal worden bevestigd. De Afdeling zal het verzoek om schadevergoeding afwijzen.
9. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. W. den Ouden, voorzitter, mr. J.M. Willems en mr. N.H. van den Biggelaar, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Rijdsdijk, griffier.

w.g. Den Ouden

voorzitter

w.g. Rijdsdijk

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 maart 2024

705-1032

## BIJLAGE | Wettelijk kader

### 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.

[]

#### Beleidsregels artikel 13b Opiumwet Eindhoven 2016

3.3.III. Niet gedoogde verkooppunten van drugs: drugshandel/-voorbereiding /hennepsteelt in (al dan niet voor het publiek opengestelde) lokalen dan wel in of op bij zodanige lokalen behorende erven

Onder de in deze rubriek bedoelde panden vallen de voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven (zoals winkels en horecabedrijven) en de niet voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven (zoals loodsen, magazijnen en andere bedrijfsruimten). Het gaat hier niet om coffeeshops of om woningen en daarbij behorende erven, zoals hiervoor in paragraaf 3.3.I en 3.3.II behandeld.

Drugshandel/-voorbereiding in of bij lokalen vormt eveneens een ernstige aantasting van de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Daarbij legt een illegaal verkooppunt een zware druk op de omgeving. Zeker in woongebieden wordt de aanwezigheid daarvan als zeer belastend ervaren. Illegale handelslocaties (de drugshandel/-voorbereiding zoals dat hierboven is gedefinieerd) vormen een bedreiging voor de sociale veiligheid in de buurt en leiden vaak tot verloedering van het straatbeeld.

[]

Met een sluiting van 6 maanden bij een 1ste constatering van harddrugshandel/-voorbereiding (met uitzondering van GHB) respectievelijk van 3 maanden bij een 1ste constatering van softdrugshandel/-voorbereiding kan worden volstaan, indien het niet gaat of kennelijk zou gaan/ging om een grote hoeveelheid (zie definitie in paragraaf 3.1) en indien er geen bijkomende bezwarende omstandigheid is, dit ter beoordeling van de burgemeester.

Een bijkomende bezwarende omstandigheid is in ieder geval (maar niet uitsluitend): daadwerkelijke overlast, daadwerkelijke verkoop, aflevering of verstrekking, aanwezigheid van een wapen of munitie, gevaarstelling (zoals een naar het oordeel van de burgemeester bijzonder gevaarlijke elektriciteitsvoorziening bij hennepsteelt), aanwezigheid van een relevant chemisch of versnijdingsmiddel, growshopactiviteit naast drugshandel, een relevant antecedent van een direct betrokkene (zoals op het gebied van de Opiumwet), of een naar het oordeel van de burgemeester georganiseerde of misdadige context.

[]

#### 5. Zeer ernstige gevallen of verplaatsend probleem

De burgemeester kan, in afwijking van de vorige paragrafen en ten nadele van een belanghebbende, bij zeer ernstige gevallen een stap overslaan of voor een langere of onbepaalde periode sluiten. Dit is in beginsel (maar niet uitsluitend) het geval als naast drugshandel/-voorbereiding ook sprake is van naar het oordeel van de burgemeester grootschalige daadwerkelijke overlast of grootschalige daadwerkelijke verkoop, aflevering of verstrekking, aanwezigheid van meerdere wapens of munitie of van een naar het oordeel van de burgemeester zwaar wapen, gebruik van een wapen, een boobytrap, geweld tegen een opsporingsambtenaar of toezichthouder of naar het oordeel van de burgemeester ernstige geweldpleging, naar het oordeel van de burgemeester ernstige gevaarstelling, naar het oordeel van de burgemeester grootschalige aanwezigheid van een relevant chemisch of versnijdingsmiddel, aanwezigheid van een zogenoemd laboratorium of andere productiefaciliteit voor harddrugs, meerdere relevante antecedenten van een of meer direct betrokkenen (zoals op het gebied van de Opiumwet) of een naar het oordeel van de burgemeester ernstige georganiseerde of misdadige context. Dan wel als in een woning of niet gedoogd lokaal dan wel in of op een daarbij behorend erf sprake is van drugshandel met/kennelijke drugsvoorbereiding voor 1000 of meer hennepplanten of -stekken, 6000 of meer gram hennep of eenheden van andere softdrugs, 30 of meer gram harddrugs, 60 of meer pillen of eenheden harddrugs, of 60 of meer consumptie-eenheden van 5 ml GHB of 300 ml of meer GHB.

De burgemeester kan vanwege de ernst in beginsel voorts, in afwijking van de vorige paragrafen en ten nadele van een belanghebbende, een stap overslaan of voor een langere of onbepaalde periode sluiten, indien sprake is van een zich verplaatsend probleem. Bijvoorbeeld als al eerder in Eindhoven of daarbuiten een waarschuwing is gegeven, de huur is beëindigd of een woning of lokaal is gesloten, en nu elders (in Eindhoven) sprake is van soft- dan wel harddrugshandel/-voorbereiding in een woning of lokaal van die persoon of waarbij die persoon is betrokken.

[]

#### 7. Afwijkingsbevoegdheid

In beginsel wordt er overeenkomstig de bovenstaande beleidsregels besloten. De burgemeester kan (ten voordele van een belanghebbende) afwijken van de maatregelen zoals deze zijn vastgesteld in het onderhavige beleid, indien dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen (artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht, de zogenoemde inherente afwijkingsbevoegdheid).

Dit kan, onder omstandigheden, bijvoorbeeld het geval zijn als een bonafide eigenaar of verhuurder aantoont dat hij actief en daadwerkelijk toezicht houdt om drugshandel/-voorbereiding te voorkomen en - voordat hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de politie of toezichthouder ermee bekend is of zal worden - zelf meldt dat sprake is van drugshandel/-voorbereiding en daarbij concrete informatie en volledige medewerking verschaft, indien de huurovereenkomst zo spoedig mogelijk wordt beëindigd en geen sprake is van bezwarende omstandigheden, waaronder bijvoorbeeld dat wegens drugshandel/-voorbereiding of in het belang van de openbare orde het pand al eerder is gesloten of dat al eerder is gewaarschuwd. []