

29-05-2017



Dealen met Damocles

Een onderzoek naar de recente wijzigingen in de rechtspraak van de Raad van State en de consequenties daarvan voor het gemeentelijk beleid met betrekking tot artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV in 's-Hertogenbosch.

Lotte van der Looij
In opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch

Juridische Hogeschool
Avans-Fontys
Te Tilburg



's-Hertogenbosch



29-05-2017

Dealen met Damocles

Een onderzoek naar de recente wijzigingen in de rechtspraak van de Raad van State en de consequenties daarvan voor het gemeentelijk beleid met betrekking tot artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV in 's-Hertogenbosch.

Student:	L.M.C.P.E. (Lotte) van der Looij
Studentnummer:	2081250
Opleiding:	HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie opleiding:	Tilburg
Stageverlener:	Gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling Openbare Orde en Veiligheid
Afstudeermentor:	mw. mr. N. Horning
Eerste docent:	dhr. M. Lemmens
Tweede docent:	dhr. B. Kratsborn
Datum en plaats:	29 mei 2017 te 's-Hertogenbosch
Stageperiode:	6 februari 2017 tot en met 12 mei 2017



Voorwoord

Met gepaste trots presenteer ik u mijn onderzoek naar de recente wijzigingen in de rechtspraak van de Raad van State en de consequenties daarvan voor het gemeentelijk beleid met betrekking tot artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV in 's-Hertogenbosch. Het rapport is opgesteld in opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling Openbare Orde en Veiligheid. Mijn vierjarige HBO-Rechten opleiding aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys wordt afgesloten met deze scriptie als sluitstuk. Mijn afstudeerperiode heb ik als plezierig ervaren. Door de flexibele en open sfeer binnen de gemeente, heb ik mijn focus optimaal kunnen richten op mijn scriptie. Dit heeft dan ook bijgedragen aan de kwaliteit van mijn scriptie, zoals deze voor u ligt.

Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om een specifiek woord van dank te richten aan verschillende personen, voor hun advies en begeleiding. Allereerst wil ik mw. mr. N. Horning bedanken voor haar inhoudelijke begeleiding en ondersteuning, haar enthousiasme en bevorderlijke feedback. Daarnaast dank ik de medewerkers van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid dat zij mij in verschillende opzichten hebben betrokken bij de uitvoering van werkzaamheden. Tevens gaat mijn dank uit naar alle respondenten voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt om aan mijn onderzoek mee te werken. In de interviews hebben zij hun professionele visie op een heldere, begrijpelijke en waardevolle manier met mij gedeeld. Tot slot bedank ik dhr. M. Lemmens en dhr. B. Kratsborn voor hun bevorderlijke advies, meedenkende impulsen en kritische rol.

Veel plezier gewenst met het lezen van de scriptie.

's-Hertogenbosch, 29 mei 2017

Lotte van der Looij



Alle gegevens en resultaten die zijn verwerkt in dit onderzoek, worden geacht vertrouwelijk behandeld te worden. Om deze reden zijn specifiek de persoonsgegevens geanonimiseerd of verborgen. Dit verandert niets aan de inhoud noch uitkomsten van dit onderzoek.



Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Lijst van afkortingen	8
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
§1.1. Aanleiding.....	9
§1.1.1. Actualiteit.....	9
§1.1.2. Problematisering.....	10
§1.2. Centrale vraag	11
§1.3. Doelstelling	11
§1.4. Deelvragen	11
§1.5. Afbakening.....	11
§1.6. Verantwoording	12
§1.7. Leeswijzer.....	13
Hoofdstuk 2 Juridisch kader en werkwijze gemeente.....	15
§2.1. Opiumwet	15
§2.1.1. Artikel 13b lid 1 Opiumwet.....	15
§2.1.2. Het Damoclesbeleid	17
§2.2. Beleidsregels	19
§2.2.1. Artikel 4:84 Awb.....	19
§2.2.2. Recente jurisprudentie van de Afdeling	20
§2.3. Sluitingsbevoegdheid uit de APV	20
§2.3.1. Artikel 2.11 APV	20
§2.4. Tussenconclusie	23
Hoofdstuk 3 Toepassing uitspraak Afdeling door rechtbank Oost-Brabant	24
§3.1. Relevante jurisprudentie	24
§3.1.1. Een stap overslaan of voor een langere periode sluiten.....	24
§3.1.2. Bezwarende en bijzondere omstandigheid	25
§3.1.3. Het belang van toegang tot deur voor verhuurder	28
§3.1.4. Een toereikende motivatie	29
§3.2. Tussenconclusie	30
Hoofdstuk 4 Toepassing uitspraak Afdeling door rechtbank Zeeland-West-Brabant	32
§4.1. Relevante jurisprudentie	32
§4.1.1. Een sluiting voor onbepaalde tijd	32
§4.1.2. Wel of geen bijzondere omstandigheid?	33
§4.1.3. De nieuwe lijn	35



§4.2.	Verschillen en/of overeenkomsten	36
§4.3.	Tussenconclusie	37
Hoofdstuk 5	Mogelijke wetswijziging artikel 13b Opiumwet.....	39
§5.1.	Het wetsvoorstel	39
§5.1.1.	Huidige bevoegdheid	39
§5.1.2.	De voorgestelde verruiming	39
§5.1.3.	Internet consultatie	41
§5.2.	Hoe kan de burgemeester het beste anticiperen	42
§5.3.	Tussenconclusie	43
Hoofdstuk 6	Het nieuwe beleid	44
§6.1.	De problematiek vanuit andere ogen	44
§6.1.1.	De uitspraak van de Afdeling	44
§6.1.2.	De houdbaarheid van Damoclesbeleid	45
§6.1.3.	De wetswijziging	45
§6.1.4.	Onderscheid corporatie- en koopwoningen.....	46
§6.2.	De vormgeving	47
§6.3.	Tussenconclusie	49
Hoofdstuk 7	Conclusies en aanbevelingen	51
§7.1.	Conclusies	51
§7.2.	Aanbevelingen	54
Nawoord.....		56
Bronnenlijst		57
Literatuur		57
Jurisprudentie		59



Samenvatting

Tot voor kort kenmerkte de jurisprudentie met betrekking tot artikel 13b Opiumwet zich door standaardformuleringen. Wanneer een sluiting in overeenstemming was met het gemeentelijk beleid, deed de rechter de zaak vaak af door naar de beleidsregels te verwijzen. Eventuele bijzondere omstandigheden, mits deze in het beleid waren verdisconteerd, werden in het kader van de marginale toetsing buiten beschouwing gelaten. Op 26 oktober 2016 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een andere invulling gegeven aan het begrip bijzondere omstandigheid. De uitspraak komt neer op een koerswijziging van toetsing van beleid, daar waar meer maatwerk van het bestuursorgaan vereist wordt. De uitspraak van de Afdeling heeft niet alleen consequenties voor de toepassing van de sluitingsbevoegdheid conform artikel 13b Opiumwet, maar op elke toepassing van een herstellende sanctie door het bestuursorgaan.

De burgemeester maakt gebruik van verschillende bestuurlijke sancties, om zo drugshandel, hennepeteelt en andere criminele activiteiten tegen te gaan. Voor de gemeente is dan ook het onduidelijk welke consequenties de uitspraak van de Afdeling gaat hebben voor het gemeentelijk beleid ten aanzien van artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV. Deze onduidelijkheden nemen toe als de wijziging van artikel 13b Opiumwet doorgaat.

Om te kijken hoe de uitspraak van de Afdeling wordt toegepast, is een jurisprudentieonderzoek verricht bij de rechtbank Oost-Brabant. Hieruit blijkt dat het sluitingsbesluit altijd moet passen binnen de kaders van de vooraf gestelde beleidslijn. Mocht het bestuursorgaan buiten deze kaders besloten hebben, dan dient hij altijd voldoende toereikend te motiveren. Ook moet het bestuursorgaan te allen tijde ingaan op alle relevante omstandigheden, om te kunnen bezien of er sprake is van een bijzondere omstandigheid.

Daarnaast is ook de jurisprudentie van de rechtbank Zeeland-West-Brabant geanalyseerd, zodat verschillen en/of overeenkomsten met de rechtbank Oost-Brabant konden worden opgemerkt. Hieruit blijkt dat in twee van de drie zaken de uitspraak van de Afdeling op een andere manier wordt toegepast. Zo werd er anders geoordeeld omtrent de motivering bij de bijzondere omstandigheid en werd met de nieuwe lijn niet goed gekeken naar de toepassing van het besluit.

Voorts is de eventuele wetswijziging van artikel 13b Opiumwet inhoudelijk geanalyseerd. Met de eventuele wijziging krijgt de burgemeester de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen op basis van zogenoemde voorbereidingshandelingen. De burgemeester kan anticiperen door toereikend te motiveren om welke redenen hij een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen proportioneel en evenredig acht. Daarnaast moet hij ook de wetenschap, zoals dat een vereiste is uit de wet en de jurisprudentie, aantonen. Tot slot moet hij ook bezien of er omstandigheden zijn die kunnen leiden tot een bijzondere omstandigheid. De burgemeester wordt aanbevolen om de voorbeelden en factoren, zoals gegeven in dit onderzoek, op te nemen in de motivering van het besluit en op deze manier te anticiperen op de eventuele wijziging van de Opiumwet.

Tot slot wordt gekeken of het gemeentelijk beleid voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV juridisch gezien nog houdbaar is. Uit de interviews met de vier respondenten kan geconcludeerd worden dat het huidige Damoclesbeleid juridisch gezien niet meer houdbaar is, maar een eventueel nieuw Damoclesbeleid wenselijk is. De gemeente wordt aanbevolen om geen standaard voor bijzondere omstandigheden te hanteren in het beleid, verzwarende omstandigheden altijd kenbaar te maken, geen onderscheid te maken tussen corporatie- en koopwoningen en altijd te zorgen voor een draagkrachtige motivering in sluitingsbesluiten.



Lijst van afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Art.	Artikel(en)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BMK	Benzylmethylketon
CCV	Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
COPD	Chronische Obstructieve Long Ziekte
Dhr.	De heer
Dhw vergunning	Drank- en Horecawet vergunning
ECLI	De European Case Law Identifier
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
Ex.	Ten gevolgen van, afkomstig van of op grond van
Gemw	Gemeentewet
GHB	4-hydroxybutaanzuur of gamma-hydroxyboterzuur
HBO	Hoger beroepsonderwijs
m. nt.	Met noot (met naschrift)
Mr.	Meester
MvT	Memorie van Toelichting
Mw.	Mevrouw
NJB	Nederlands Juristenblad
Nr.	Nummer
OM	Openbaar Ministerie
OOV	De afdeling Openbare Orde en Veiligheid
p.	Pagina
PTSS	Post traumatische stress stoornis
Rb.	Rechtbank
RvS	Raad van State
Sr.	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Wkpb	Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wpg	Wet politiegegevens



Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt de scriptie ingeleid. In de eerste paragraaf wordt kort de aanleiding voor dit onderzoek besproken. Daaropvolgend komen de centrale vraag, de doelstelling, de deelvragen, de afbakening en de verantwoording aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

§1.1. Aanleiding

Dit onderzoek wordt verricht in opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch (hierna: de gemeente), afdeling Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV). Om een goed beeld te kunnen vormen bij OOV, wordt eerst kort uiteengezet welke functie deze afdeling binnen de gemeente vervult.

OOV ondersteunt de burgemeester in de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op het vlak van openbare ordehandhaving en veiligheidszorg. Een belangrijk aspect van deze ondersteunende taak heeft betrekking op het adviseren van het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur heeft behoefte aan integrale beleidsvoorbereiding, integrale advisering en ondersteuning op het gebied van openbare orde en veiligheid. OOV vervult voor of namens het bestuur de gemeentelijke regierol in de aanpak van stedelijke veiligheidsproblematiek (gericht op het terugdringen van criminaliteit en overlast), het voorkomen van onrust, onveiligheid en het handhaven van de openbare orde. OOV bestaat sinds 2009 en werkt aan een omgeving waarin iedereen veilig kan wonen, werken en recreëren. Daarnaast geeft OOV invulling aan de uitvoering gericht op handhaving, vergunningverlening, stedelijke crises en incidenten, crisisbeheersing en rampenbestrijding. Voor OOV is het een opgave om bij te dragen aan een gezamenlijk beeld op de veiligheidsproblematiek door de in- en externe ketenpartners, zodat zij in staat zijn de problematiek in perspectief te kunnen plaatsen. Op deze manier wordt de problematiek minder gevoelig voor incidentsturing.

De gemeente werkt met verschillende organisaties aan veiligheid. In deze keten zijn de belangrijkste partners het Openbaar Ministerie (hierna: het OM), de politie en de brandweer. Voor een veilige stad wordt ook een beroep gedaan op inwoners, ondernemers, welzijnsorganisaties en woningcorporaties. Uit de Veiligheidsmonitor 2016 blijkt dat inwoners zich veiliger voelen ten opzichte van 2013.¹ In die zin gaat het de laatste jaren dus steeds beter met de veiligheid in 's-Hertogenbosch. Woninginbraken, auto-inbraken en fietsdiefstallen zijn terreinen waar de gemeente zich onder andere op richt. Alcohol- en drugsoverlast en geweld zijn thema's waar de gemeente extra aandacht aan besteedt.² Kortom, OOV werkt aan het verhogen van de veiligheid in de stad.

§1.1.1. Actualiteit

Op grond van artikel 13b Opiumwet, ook wel aangeduid als de Wet Damocles, heeft de burgemeester bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen en woningen of voor publiek toegankelijke inrichtingen te sluiten, als daar sprake is van een aanwezigheid van soft- en/of harddrugs. Een verstoring van de openbare orde is geen noodzakelijke voorwaarde voor het aanwenden van deze bevoegdheid. Het gaat om een sluiting voor bepaalde tijd, waarbij de burgemeester op grond van het huidige beleid de betrokkene eerst dient te waarschuwen en op de hoogte moet stellen van de geconstateerde overlast, alvorens hij kan besluiten tot sluiting.³

¹ Gemeente 's-Hertogenbosch afdeling Onderzoek & Statistiek, *Veiligheidsmonitor 2016*, 's-Hertogenbosch: april 2016, p.11.

² 'Veiligheid', Gemeente 's-Hertogenbosch, s-Hertogenbosch.nl (zoek op: *afdeling Openbare Orde en Veiligheid*), laatst geraadpleegd op 6 februari 2017.

³ 'Artikel 13b Opiumwet', Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Burgemeesters.nl (zoek op: *artikel 13b Opiumwet*), laatst geraadpleegd op 6 februari 2017.



Tot voor kort kenmerkte de jurisprudentie met betrekking tot artikel 13b Opiumwet zich door standaardformuleringen. Wanneer de sluiting namelijk in overeenstemming was met het gemeentelijk beleid, deed de rechter de zaak vaak af door naar de beleidsregels van de gemeente⁴ te verwijzen. Eventuele bijzondere omstandigheden, mits deze omstandigheden in het beleid waren verdisconteerd, werden in het kader van de marginale toetsing door de rechter buiten beschouwing gelaten. Op 26 oktober 2016 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) echter een uitspraak gedaan die neerkomt op een koerswijziging over de toetsing van beleid. De Afdeling is thans van oordeel dat omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn, of geacht te zijn, verdisconteerd, niet reeds daarom buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Het bestuursorgaan dient derhalve alle omstandigheden van het geval te betrekken in zijn beoordeling en dient te bezien of deze, tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), die maken dat het handelen overeenkomstig beleid gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de te dienen doelen.⁵ De uitspraak van de Afdeling heeft niet alleen consequenties voor de toepassing van de sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet, maar op elke toepassing van een herstellende sanctie door het bestuursorgaan waarbij sprake is van vastgesteld beleid. Een juridisch interessant en belangrijk punt is dan ook hoe een gemeentebestuur het beste het eigen beleid vorm kan geven, nu in elke concrete casus alle bijzondere omstandigheden van het geval dienen te worden betrokken. In meerdere vakgebieden speelt zodoende de vraag of het voeren van beleid nog wel een directe meerwaarde heeft. Het is interessant om te onderzoeken hoe het juridische beleid voor wat betreft de sluitingsbevoegdheid ex artikel 13b Opiumwet vorm gegeven dient te worden, omdat de sluitingsbevoegdheid op basis van de Opiumwet in het verleden op grond van standaardformuleringen door de rechter werd toegelaten. Met name bij de sluiting van woningen, waarbij artikelen 6 en 8 van de het EVRM een rol spelen, speelt de vraag hoe de gemeente hier in het juridische beleid mee om dient te gaan, om te voorkomen dat de sanctie door de rechter als onevenredig en disproportioneel zal worden beschouwd.

Naast de hierboven beschreven ontwikkeling in de jurisprudentie is er op dit moment een mogelijke wijziging van de Opiumwet op handen, die relevant is voor de toekomstige toepassing van de sluitingsbevoegdheid. In september 2016 is een wetswijziging in consultatie gegaan die het voor de burgemeester mogelijk maakt om woningen en lokalen te sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet, wanneer er sprake is van voorbereidingshandelingen ex artikelen 10a lid 1 onder 3 of artikel 11a Opiumwet.

§1.1.2. Problematisering

Nu de Afdeling uitgesproken heeft dat alle bijzondere omstandigheden bij een sluiting dienen te worden meegewogen, is het voor de gemeente onduidelijk welke consequentie deze uitspraak gaat hebben voor het gemeentelijk Damoclesbeleid.

De onduidelijkheden nemen toe als de wijziging van de Opiumwet doorgaat. Als de wetswijziging doorgaat is het denkbaar dat een sluitingsbevoegdheid op basis van voorbereidingshandelingen als disproportioneel/onevenredig zal worden beschouwd door de rechter, naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling. De vraag komt neer op of het voeren van beleid samen met de wetswijziging nog wel toegevoegde waarde kent voor de gemeente, nu in elke concrete casus alle bijzondere omstandigheden dienen te worden meegenomen. Voorbereidingshandelingen zijn immers 'lichter' van aard in het recht dan het daadwerkelijk aanwezig hebben van soft- en harddrugs. Naast de sluitingsbevoegdheid ex artikel 13b Opiumwet, kent de gemeente ook nog een sluitingsbevoegdheid conform artikel

⁴ Beleid inzake bestuurlijke handhaving van artikel 13b Opiumwet gemeente 's-Hertogenbosch 2008, *Bossche Omroep* 19 oktober 2008.

⁵ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.



2.11 Algemeen Plaatselijke Verordening (hierna: APV). Artikel 2.11 APV geeft de burgemeester de bevoegdheid een gehele of gedeeltelijke sluiting te bevelen van een voor publiek openstaand gebouw of daarbij behorend erf, indien de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of een bijzondere omstandigheid dit naar zijn oordeel vereist. Wanneer hogere wetgeving geen soelaas biedt, wordt ook dit artikel gebruikt in de aanpak van ondermijning.⁶ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het sluiten van panden als gevolg van overlast of criminele activiteiten. Hoewel dit artikel niet van toepassing is op het sluiten van woningen, drukken voorgenoemde ontwikkelingen ook hun stempel op de sluitingsbevoegdheid in de APV. Bij de gemeente heerst dus in het algemeen de vraag welke consequenties de uitspraak van de Afdeling gaat hebben, ten aanzien van de sluitingsbevoegdheden van de burgemeester ex artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV.

§1.2. Centrale vraag

Welke aanbevelingen kunnen aan het gemeentebestuur van 's-Hertogenbosch worden gedaan als het gaat om het aanpassen van het beleid voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV, gelet op de gewijzigde rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de mogelijke wijziging van artikel 13b Opiumwet?

§1.3. Doelstelling

Op 29 mei 2017 wordt aan het afdelingshoofd van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid, dhr. B. Venrooij, van de gemeente 's-Hertogenbosch een scriptie overhandigd met daarin het resultaat van dit onderzoek, zodat een directe kennisbijdrage wordt geleverd aan de besluitvorming van de opdrachtgever die nodig is bij het gebruiken van de sluitingsbevoegdheden.⁷

§1.4. Deelvragen

- Wat is het huidige theoretisch juridisch kader en de werkwijze voor de sluitingsbevoegdheden binnen de gemeente, met inbegrip van recente jurisprudentie van de Afdeling?
- Hoe wordt de uitspraak van de Afdeling toegepast door de rechtbank Oost-Brabant op de sluitingsbevoegdheid ex. artikel 13b Opiumwet?
- Hoe wordt de uitspraak van de Afdeling toegepast door de rechtbank Zeeland-West-Brabant op de sluitingsbevoegdheid ex. artikel 13b Opiumwet en zijn hier verschillen en/of overeenkomsten uit op te maken?
- Wat houdt de eventuele wetswijziging van artikel 13b Opiumwet in en hoe kan de gemeente hier op anticiperen, gelet op de uitspraak van de Afdeling?
- Is beleid voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV voor de gemeente 's-Hertogenbosch juridisch gezien nog houdbaar en hoe kan dit in de toekomst het beste vorm gegeven worden?

§1.5. Afbakening

In deze paragraaf wordt kort toegelicht hoe het onderwerp van deze scriptie is gekaderd. In deze scriptie wordt onderzocht welke aanbevelingen kunnen worden gedaan als het gaat om het aanpassen van het gemeentelijk beleid voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV.

De Opiumwet, de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene Plaatselijke Verordening spelen de grootste rol in deze scriptie. Artikel 13b Opiumwet, artikel 2.11 APV en artikel 4:84

⁶ Een vermenging van de onder- en bovenwereld, waarbij misbruik wordt gemaakt van de structuur van onze maatschappij.

⁷ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Boom Juridische Uitgevers Den Haag: 2011, p. 34.



Awb staan dan ook in dit onderzoek centraal. Om deze reden zullen deze artikelen uitgebreid aanbod komen, evenals de totstandkoming daarvan. De overige artikelen uit de Opiumwet, de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene Plaatselijke Verordening worden dan ook buiten beschouwing gelaten (met uitzonderingen daargelaten). Deze zullen slechts aan bod komen, als een verwijzing daarvan noodzakelijk is voor de beantwoording van de centrale vraag.

De geanalyseerde lagere jurisprudentie, die dateert van na 26 oktober 2016, beperkt zich in deze scriptie tot de rechtbanken Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant. Dit omdat de gemeente 's-Hertogenbosch in het arrondissement Oost-Brabant valt. Als een sluiting niet rechtmatig is verlopen, dan procedeert de gemeente bij de rechtbank Oost-Brabant. Het is daarom van belang te weten welke toepassing de rechters van de rechtbank Oost-Brabant geven, zodat de aanbevelingen voor het eventuele toekomstige beleid hierop afgestemd kunnen worden. Daarnaast wordt zoals hierboven is vermeld de jurisprudentie van de rechtbank Zeeland-West-Brabant geanalyseerd. Dit is een bewuste keuze, zodat een vergelijking gemaakt kan worden met de toepassing van de rechtbank Oost-Brabant. Uitspraken van andere rechtbanken worden in deze scriptie buiten beschouwing gelaten.

De uiteengezette informatie over de wetswijziging van artikel 13b Opiumwet beperkt zich tot de huidige bevoegdheid, de voorgestelde verruiming van de bevoegdheid, de internet consultatie en de manier waarop de burgemeester het beste kan anticiperen. In deze scriptie wordt geen aandacht besteed aan de definitieve wettekst, omdat deze na de indiening bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer pas openbaar bekend wordt gemaakt in het Staatsblad.

De interviews in hoofdstuk 6 beperken zich tot de gemeente Tilburg, de gemeente Nuenen, een woningcorporatie en de gebiedsofficier. Er zijn in deze scriptie geen interviews afgenomen bij andere gemeenten/partijen, omdat de scriptie zich dan voor een te brede benadering zou lenen. Bovendien beperken de interviews zich slechts tot het Damoclesbeleid, omdat uit vooronderzoek is gebleken dat in het beleid van artikel 2.11 APV geen grote veranderingen nodig zijn. Hierdoor is het irrelevant om artikel 2.11 APV te betrekken in de interviews.

§1.6. Verantwoording

De betrouwbaarheid van de bronnen en methoden, die gebruikt zijn voor de onderzoeksresultaten in dit onderzoek, wordt nagegaan door deze te verantwoorden. Als de bronnen en methoden betrouwbaar zijn, kunnen de onderzoeksresultaten als valide worden aangenomen. In dit onderzoek is een praktijkgericht juridisch onderzoek verricht, waarbij het doel is een bijdrage te leveren aan het oplossen van een probleem in de praktijk. Het oplossen van het probleem moet de gemeente meer inzicht geven in welke veranderingen in het huidige beleid noodzakelijk zijn, zodat toekomstige sluitingen niet meer als disproportioneel en onevenredig bestempeld zullen worden.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om diep in te gaan op een bepaald fenomeen, namelijk de problematiek die zich voordoet -naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling- bij het sluiten van panden conform artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV. Er is dan ook gebruik gemaakt van een casestudy, waarbij het onderzoek bestaat uit een juridisch en een praktijkgericht deel. In dit onderzoek zijn verschillende bronnen en methoden toegepast, zodat de juiste onderzoeksresultaten behaald konden worden. Het juridisch kader bevindt zich in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van verschillende methoden, er is namelijk een rechtsbronnen onderzoek, een literatuuronderzoek en een inhoudsanalyse gedaan. Hierbij hebben de wet en de wetsgeschiedenis als primaire bron gediend. Deze bronnen worden in het Nederlands recht betrouwbaar geacht. De literatuur bestaat uit voorgescreven literatuur, door de Juridische Hogeschool, alsmede wetenschappelijke artikelen. Het voordeel van deze literatuur is dat deze in het algemeen beschouwd kan



worden als een betrouwbare en controleerbare bron van kennis.⁸ Tot slot hebben collega's op de afdeling Openbare Orde en Veiligheid gefungeerd als bron/informant. De methode die hierbij is toegepast is observatie, daar waar waarnemingen hebben plaatsgevonden op de afdeling. Deze bron wordt betrouwbaar geacht, omdat het experts zijn uit het juridische werkveld op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Het praktijkgerichte deel van het onderzoek is verwerkt in hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 6. In hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 6 is gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse als methode. In hoofdstuk 3 en 4 wordt een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd, waarbij de rechtsbronnen als bron fungeren. Rechtsbronnen worden in het Nederlands recht betrouwbaar geacht. De beschikbare jurisprudentie is geanalyseerd en geselecteerd, waardoor alleen de relevante jurisprudentie is overgebleven. In hoofdstuk 5 is gebruik gemaakt van documenten als bron, om de wetswijziging te analyseren. Deze documenten zijn online geraadpleegd op de website van de overheid. Hieruit is op te maken dat de documenten betrouwbaar zijn. In hoofdstuk 6 zijn de geanalyseerde jurisprudentie, de wetswijziging en het juridisch kader als bron gebruikt, om zo te kijken of het huidige beleid van de gemeente voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV juridisch gezien nog houdbaar is. De geraadpleegde bronnen vallen onder rechtsbronnen en deze worden in het Nederlands recht betrouwbaar geacht. Daarnaast is in hoofdstuk 6 de methode interview toegepast, om zo de benodigde data voor een beantwoording op de laatste deelvraag te verzamelen. Voor de interviews zijn experts uit het juridische werkveld geselecteerd, waaronder de gemeente Tilburg, de gemeente Nuenen een woningcorporatie en de gebiedsofficier. Deze experts zijn geselecteerd als respondent, om de validiteit van dit onderzoek te kunnen waarborgen. Hun vakkundigheid ten aanzien van het geldend recht zorgt ervoor dat de interpretatie die voortvloeit uit de interviews valide is. De respondenten hebben toestemming verleend voor de verwerking van de gegevens uit de interviews in de scriptie, middels een toestemmingsverklaringformulier. Hierin is onder andere overeengekomen dat geen persoonlijke informatie wordt vrij gegeven en zij instemmen met het verwerken van de interviews.

§1.7. Leeswijzer

In de leeswijzer wordt kort de indeling van dit onderzoek besproken. Ieder hoofdstuk wordt apart ingeleid met een inleiding, waarin staat beschreven wat in dat betreffende hoofdstuk aan bod komt. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een heldere en beknopte tussenconclusie, waarin de conclusies worden getrokken uit het in dat hoofdstuk behandelde. De volgorde van de hoofdstukken is een bewuste keuze.

In het eerste hoofdstuk wordt het onderzoek ingeleid. Daarop volgen vijf inhoudelijke hoofdstukken. Tot slot wordt het onderzoek afgesloten met de conclusies en aanbevelingen. In het tweede hoofdstuk is een onderzoek gedaan naar het juridisch kader en de werkwijze van de gemeente 's-Hertogenbosch. In hoofdstuk 3 wordt gekeken hoe toepassing wordt gegeven aan de uitspraak van de Afdeling door de rechtbank Oost-Brabant, middels een jurisprudentieanalyse. In het vierde hoofdstuk wordt deze jurisprudentie vergeleken met die van de rechtbank Zeeland-West-Brabant, waaruit verschillen en overeenkomsten zijn opgesteld. In hoofdstuk 5 is de mogelijke wetswijziging van artikel 13b Opiumwet uiteengezet, waarbij gekeken is hoe de gemeente daarop het beste kan anticiperen. In het laatste inhoudelijke hoofdstuk wordt gekeken of beleid voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV juridisch gezien nog houdbaar is en hoe dit het beste vorm gegeven zou moeten worden. Voor een beantwoording van de deelvraag in dit hoofdstuk zijn interviews afgenomen met respondenten uit het juridische werkveld. In hoofdstuk 7 worden de conclusies en aanbevelingen uiteengezet. De conclusies vormen een overzicht van alle bevindingen uit dit onderzoek. De aanbevelingen die worden gedaan aan de gemeente 's-Hertogenbosch vloeien voort uit de conclusies en vormen daarnaast het antwoord op de

⁸ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Boom Juridische Uitgevers Den Haag: 2011, p.84.



vraag die centraal staat. Het onderzoek wordt aan het einde geëvalueerd in een nawoord en tot slot is een bronnenlijst opgenomen, waarin de geraadpleegde literatuur en jurisprudentie in een helder overzicht worden weergegeven. De bijlagen zijn bijgevoegd in een aparte bijlagenbundel.



Hoofdstuk 2 Juridisch kader en werkwijze gemeente

In dit hoofdstuk worden het huidige theoretisch juridisch kader en de werkwijze van de gemeente uiteengezet. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de Opiumwet, de beleidsregels, de recente uitspraak van de Afdeling en de sluitingsbevoegdheid uit de APV. Dit hoofdstuk vormt een antwoord op de eerste deelvraag van dit onderzoek.

§2.1. Opiumwet

Drugshandel en hennepcultuur in en vanuit panden hebben een negatieve invloed op de leefbaarheid in wijken.⁹ Tevens worden de rechtstaat en de samenleving bedreigd door deze vormen van 'ondermijnende criminaliteit'.¹⁰ De gemeente 's-Hertogenbosch maakt gebruik van verschillende bestuurlijke sancties, om zo drugshandel, vervaardiging van drugs en andere criminele activiteiten tegen te gaan. De Opiumwet speelt een grote rol in het bestrijden van drugshandel. Deze wet is in werking getreden in 1928.¹¹ De Opiumwet richt zich primair op de beheersing en preventie van de voortvloeiende risico's uit drugsgebruik voor de gezondheid.

§2.1.1. Artikel 13b lid 1 Opiumwet

Artikel 13b Opiumwet is pas op 21 april 1999 inwerking getreden.¹² Met deze uitbreiding van de Opiumwet kreeg de burgemeester de verbijzonderende bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen, ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven.¹³ Op grond van dit artikel kon de burgemeester dus voortaan een voor het publiek toegankelijk lokaal en daarbij behorend erf sluiten als daar sprake was van een aanwezigheid van soft- en/of harddrugs. Deze uitbreiding van de Opiumwet is gericht op de beheersing van de negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokalen omstandigheden.¹⁴ Artikel 13b Opiumwet geeft een verbijzondering ten opzichte van de algemene bevoegdheid die voortvloeit uit artikel 174 Gemeenw.¹⁵ Conform artikel 174 Gemeenw is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Hij is daarbij bevoegd om bevelen te geven die met het oog op de veiligheid en gezondheid nodig zijn.

Vóór de inwerkingtreding van de bestuursdwangbevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet kon tegen overtredingen uit de Opiumwet slechts strafrechtelijk worden opgetreden. Het OM was hierbij dan ook de enige handhaver. De burgemeester maakte voor de inwerkingtreding veelvuldig gebruik van artikel 174a Gemeenw (ofwel Wet Victoria).¹⁶ Artikel 174a Gemeenw geeft de burgemeester namelijk de bevoegdheid om een woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bijbehorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning, het lokaal of op het erf de openbare orde wordt verstoord. Om een verstoring van de openbare orde aan te tonen, moet een dossier worden opgemaakt.¹⁷ In dit dossier moet de verstoring van de openbare orde bewezen worden. Op het eerste oog lijkt dit geen probleem te zijn, maar dit is het in de praktijk wel.¹⁸ Met het nieuwe artikel in de Opiumwet werd de burgemeester de

⁹ A.C.M. Spapens, H.G. van de Bunt & L. Rastovac, *De wereld achter wietcultuur*, Den Haag: WODC 2007.

¹⁰ P. Tops & E. van Torre, *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*, Tilburg: Tilburg University/Politieacademie 2014, p. 12-15.

¹¹ Gegeven ten Paleize het Loo, den 12den Mei 1928.

¹² *Stb.* 1999, 167.

¹³ 'Bestuursdwangbevoegdheid burgemeester in de Opiumwet', Eerste Kamer der Staten Generaal, Eerstekamer.nl (zoek op: *wetsvoorstel 25324*), laatst geraadpleegd op 22 maart 2017.

¹⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, 3.

¹⁵ H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare orderecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 43.

¹⁶ J. Bal en L. van Geest, *'Verbeterde aanpak van malafide pandeigenaren?'*, Uitgeverij Paris, VGR 2013, afl. 5, p. 142.

¹⁷ H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare orderecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 37-43.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, 3 (MvT).



mogelijkheid geboden om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet, zonder dat een verstoring van de openbare orde vereist werd. Bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet werd slechts vereist dat een middel, als bedoeld in lijst I of lijst II is verhandeld, verkocht, verstrekt, dan wel daartoe aanwezig is.¹⁹ Met deze uitbreiding van de Opiumwet beschikte de burgemeester over een direct instrument en kon hij in de toekomst ook bestuurlijk optreden tegen een overtreding van de Opiumwet.

Met de voorgenoemde verruiming, konden gemeenten nog niet bestuurlijk optreden middels artikel 13b Opiumwet om drugshandel bij woningen aan te pakken. Zij wilden graag op een korte termijn langs een efficiëntere weg kunnen komen om deze problematiek aan te pakken. De gemeenten bepleitte een aanpassing van de wetgeving. Op 5 april 2006 werd dan ook het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet in verband met het creëren van de mogelijkheid voor de burgemeester om bestuursdwang toe te passen in woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij woningen of die lokalen behorende erven aangekondigd.²⁰ In de memorie van toelichting motiveerde de wetgever onder andere dat uit de wetsgeschiedenis van artikel 174a Gemw is gebleken dat diverse fractieleden destijds bij de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer een sterke voorkeur hadden voor het opnemen van de sluitingsbevoegdheid van woningen in de Opiumwet in plaats van de Gemeentewet.²¹ De regering nam deze suggestie toen niet over, omdat zij een bredere reikwijdte van de regeling noodzakelijk en gerechtvaardigd achtte. Nu motiveerde de wetgever dat artikel 174a Gemw niet voldoende toereikend is om drugshandel vanuit woningen aan te kunnen pakken. Dit wordt veroorzaakt door de noodzaak om steeds een verstoring van de openbare orde aan te tonen. De wetgever gaf als voorbeeld dat er ook woningen zijn, waar systematische drugshandel plaatsvindt, zonder dat dit tot een verstoring van de openbare orde leidt. In dergelijke gevallen kan niet worden opgetreden middels artikel 174a Gemw, maar ook niet conform artikel 13b Opiumwet. Bij wet van 27 september 2007 is artikel 13b Opiumwet dan ook gewijzigd en is sindsdien ook toepasbaar op woningen.

De bevoegdheid van de burgemeester werd uitgebreid. Hij is sinds de wetswijziging in 2007 dus bevoegd om bestuursdwang toe te passen indien in woningen of lokalen, dan wel bijbehorend erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd, vertrekt dan wel daartoe aanwezig is. Dit betekent dat hij woningen, lokalen en daarbij behorende erven feitelijk kan sluiten. Bij lokalen kan in beginsel gedacht worden aan horecagelegenheden, coffeeshops, smart- en growshops, afhaalzaken, winkels, tentoonstellingsruimten enzovoorts. Hierbij gaat het dan om de panden en de daarbij behorende erven. Wanneer de burgemeester het pand feitelijk sluit, betekent dit dat het pand zo nodig wordt ontsmet, ontruimd, nutsvoorzieningen worden afgesloten, ramen en deuren worden afgesloten/dichtgetimmerd en verzegeld. Het doorbreken van de zegel is strafbaar, op grond van artikel 199 Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Dit betekent dat niemand het pand mag betreden. Ook wordt het pand binnen vier dagen ingeschreven in de landelijke voorziening, op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (hierna: Wkpb).

De bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet is discretionair. Dit betekent dat de burgemeester geen gebruik hoeft te maken van zijn bevoegdheid en dat toepassing geen verplichting is.²² Artikel 13b Opiumwet geeft alleen de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen, maar zegt hierin niets over de vorm of duur daarvan. In de memorie van toelichting op artikel 13b Opiumwet is aangegeven dat het voeren van beleid gewenst dan wel noodzakelijk is, zodat adequaat gehandhaafd kan worden.²³ Dit is geen verplichting, dus mag de gemeente zelf de

¹⁹ *Kamerstukken II 1996/97, 25324, 1/2.*

²⁰ *Kamerstukken II 2005/06, 30515, 1.*

²¹ *Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 2 (MvT).*

²² P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens & F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 91-94.

²³ *Kamerstukken II 2005-06, 30515, 3, p. 2 (MvT).*



keuze maken of zij beleid wil voeren. Wanneer de burgemeester geen beleid vaststelt is het handhaven op grond van artikel 13b Opiumwet mogelijk, maar de motivering van het besluit moeilijk. Het gebruik van de bevoegdheid kan namelijk zeer ingrijpende gevolgen hebben voor de betrokkene. De jurisprudentie stelt dan ook hoge eisen aan de motivering van het besluit.²⁴ De jurisprudentie acht de gevolgen voor de betrokkene slechts toelaatbaar, indien;

- er sprake is van een verboden situatie en/of een overtreding²⁵ van een wettelijk voorschrift,
- het belang van het daadwerkelijk optreden ook zorgvuldig wordt gemotiveerd conform artikel 3:46 Awb én
- aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan.²⁶

Voor de burgemeester is het dus belangrijk om in het beleid op te nemen op welke manier gebruik zal worden gemaakt van de bestuursdwangbevoegdheid, zodat aan de bovengenoemde eisen uit de jurisprudentie wordt voldaan. Maakt de burgemeester de keuze om beleid te voeren, dan beschikt hij hierin wel over een grote mate van beleidsvrijheid.²⁷

§2.1.2. Het Damoclesbeleid

De burgemeester van 's-Hertogenbosch heeft, nadat de bevoegdheid uit artikel 13b lid 1 Opiumwet is gewijzigd, beleid voor de bestuurlijke handhaving van dit artikel geformuleerd.²⁸ Dit beleid moet voldoende duidelijk en kenbaar zijn en bovendien moet het zijn afgestemd met de lokale driehoek.²⁹ Onder de lokale driehoek vallen de burgemeester, de politiefchef en de officier van justitie. Het doel daarvan is dat het strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en eventueel het civielrechtelijke goed op elkaar aansluiten.³⁰ In onderstaande alinea's zullen de belangrijkste factoren uit het gemeentelijk Damoclesbeleid van 's-Hertogenbosch uiteen worden gezet.

Allereerst heeft de gemeente opgenomen dat geen gebruik wordt gemaakt van een last onder dwangsom. Dit heeft zij opgenomen, zodat betrokkene niet in de gelegenheid gesteld wordt een financiële belangenafweging te maken. De bestuursdwangbevoegdheid van de burgemeester is discretionair. Dit betekent, zoals reeds is vermeld, dat hij niet verplicht is om de bestuursdwangbevoegdheid toe te passen. Bij de beoordeling of bestuursdwang moet worden toegepast, moet conform het beleid in ieder geval worden meegenomen of er sprake is van het verkopen, verstrekken, afleveren dan wel daartoe aanwezig zijn van soft- en/of harddrugs. Mocht de burgemeester besluiten om bestuursdwang toe te passen, dan dient hij de gevolgen van zijn besluit af te zetten tegen de gevolgen voor de gebruiker als wel de eigenaar van het pand. Het belang om de openbare orde te herstellen wordt echter zwaarder geacht dan het individuele belang van een eigenaar, verhuurder of gebruiker. Daarnaast moet bij het toepassen van bestuursdwang de burgemeester zich houden aan de procedureregels uit artikelen 5:21 en verder van de Awb. Hierbij dient de burgemeester rekening te houden met de eisen van proportionaliteit en de subsidiariteit. Om aan deze eisen te voldoen, is het gewenst dat de burgemeester de bestuurlijke handhaving vastlegt in lokaal beleid.³¹ Bovendien is een last onder bestuursdwang een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb en moet de burgemeester dit voldoende motiveren op grond van artikel 3:46 Awb. Bij de motivering van het besluit moet de burgemeester verschillende factoren betrekken. Zo moet bijvoorbeeld gekeken worden naar de duur van de sluiting, om wat voor woning het

²⁴ W. Konijnenbelt & R.M. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Wolters Kluwer 2014, paragraaf 10.4 (boek en online).

²⁵ Een overtreding is een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift conform artikel 5:1 lid 1 Awb.

²⁶ 'Wet Damocles', L. Olsthoorn, Ccv.nl (zoek op: *artikel 13b Opiumwet*), laatst geraadpleegd op 13 februari 2017.

²⁷ ABRvS 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6185; ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8721.

²⁸ Beleid inzake bestuurlijke handhaving van artikel 13b Opiumwet gemeente 's-Hertogenbosch 2008, *Bossche Omroep* 19 oktober 2008.

²⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, 3, p.2 (MvT).

³⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, 3, p.4 (MvT).

³¹ Beleid inzake bestuurlijke handhaving van artikel 13b Opiumwet gemeente 's-Hertogenbosch 2008, *Bossche Omroep* 19 oktober 2008, p.3.



gaat en wat de zwaarte van de overtreding is. Als het gaat om een gehuurde woning, dan kan civielrechtelijk de huurovereenkomst worden ontbonden door de verhuurder mits hij dit heeft opgenomen in de huurovereenkomst. De gemeente stuurt dan de waarschuwing en/of het voornemen tot sluiting naar de verhuurder. Bij een koopwoning wordt de waarschuwing en/of het voornemen tot sluiting gestuurd naar de kredietverstrekker. De kredietverstrekker kan dan ook civielrechtelijk de hypotheekovereenkomst ontbinden, mits dit is opgenomen in de overeenkomst. De gemeente 's-Hertogenbosch gebruikt deze methoden in de praktijk veel bij woningen, omdat het doel om de openbare orde en veiligheid te herstellen op deze manier ook bereikt wordt.

De sluiting is een besluit in de zin van de Awb. Daarom, kunnen belanghebbenden tegen het besluit bezwaar aantekenen en daarna beroep instellen bij de bestuursrechter. Onder belanghebbenden vallen in ieder geval de bewoners en gebruikers van de woning of het lokaal en de eigenaar in geval van huur. Het horen kan zowel schriftelijk als mondeling, op grond van artikel 4:9 Awb. De bekendmaking van het besluit geschiedt door het bevel schriftelijk te verzenden aan betrokkene(n). De gemeente 's-Hertogenbosch kiest ervoor om het besluit aangetekend te verzenden. Op grond van artikel 5:25 lid 1 Awb kunnen de kosten van de sluiting verhaald worden op de overtreder. De kosten van de bestuursdwang kunnen verhaald worden middels een dwangbevel, conform artikel 5:26 Awb.

De Opiumwet biedt geen mogelijkheden aan de burgemeester om toezichthouders aan te stellen. De burgemeester is hierdoor in hoofdzaak afhankelijk van informatie van politie. Deze informatie mag aan de burgemeester verstrekt worden door de politie op grond van artikel 19 Wet politiegegevens (hierna: Wpg), omdat de gemeente het doeleinde heeft om de openbare orde te handhaven. Artikel 13b lid 1 Opiumwet geeft toepassing aan dit doel en om deze reden mag de informatie verstrekt worden.

Alle meldingen en feitelijke constatering van drugscriminaliteit kunnen aan de burgemeester worden verstrekt door de politie. De gemeente verzamelt de informatie en vult deze eventueel aan met eigen informatie. De burgemeester kan dan uiteindelijk overgaan tot het sluiten van een woning, lokaal of daarbij behorend erf.

Zoals reeds is vermeld, is bij het gebruik van artikel 13b Opiumwet een verstoring van de openbare orde geen noodzakelijke voorwaarde. Wel maakt het sluiten van een woning een grote inbreuk op de privacy conform artikel 8 EVRM. In het beleid kiest de gemeente er daarom voor om bij de eerste constatering te volstaan met een schriftelijke bestuurlijke waarschuwing.³² De burgemeester brengt betrokkene hiermee op de hoogte van de geconstateerde feiten. Doordat de gemeente bij de eerste constatering volstaat met een schriftelijke waarschuwing, wordt aan de eis van proportionaliteit voldaan. Bovendien kan ook de eigenaar van het lokaal of de woning worden aangeschreven, als betrokkene het pand huurt. Tot slot valt een waarschuwing niet onder een besluit, zoals genoemd in de Awb. Dit betekent dat betrokkene hier geen bezwaar tegen kan aantekenen of beroep tegen kan instellen.³³

Indien een tweede overtreding plaatsvindt binnen twee jaar na de waarschuwingsbrief, sluit de burgemeester de woning voor een duur van drie maanden. Als een derde overtreding wordt geconstateerd binnen twee jaar na de waarschuwingsbrief, sluit de burgemeester de woning voor zes maanden. Mochten de voorgaande sluitingen geen resultaat opleveren, dan wordt een sluiting voor onbepaalde tijd opgelegd om op deze manier de structurele drugshandel en/of opslag bij of in het pand weg te halen. Het doel van deze sluiting is de openbare orde herstellen. Om dit doel te bereiken kan eventueel, bij een sluiting voor onbepaalde tijd, op grond van het gemeentelijk beleid een onteigeningsprocedure worden gestart, conform artikel 14 Woningwet (ofwel Wet Victor). Dit is een bevoegdheid die bovenop de bevoegdheid om een pand, lokaal of erf te sluiten volgt. De burgemeester kan

³² Zie bijlage 1 'Bestuurlijke waarschuwing ex art. 13b Opiumwet'.

³³ 'Stappenplan 13b Opiumwet', Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, augustus 2016, Ccv.nl (zoek op: *artikel 13b Opiumwet*), laatst geraadpleegd op 13 februari 2017.



de bevoegdheid uit artikel 14 Woningwet aanwenden als een gebouw, open erf of terrein is gesloten conform artikel 17 Woningwet, artikel 174 Gemw, artikel 174a Gemw of artikel 13b Opiumwet. De burgemeester verplicht de eigenaar dan om het gebouw, erf of terrein in gebruik te geven aan een ander, of het beheer te geven aan een persoon.³⁴ De beheerder oefent dan als het ware de bevoegdheden van de eigenaar uit.³⁵

Mocht de gemeente overgaan tot sluiting, dan stuurt zij eerst een 'voornemen tot sluiting ex. art. 13b Opiumwet'. Hierin staat onder andere dat gezien het feit dat binnen de termijn van twee jaren, na ontvangst van de bestuurlijke waarschuwing, wederom een overtreding heeft plaatsgevonden van de Opiumwet en op grond daarvan het voornemen bestaat om de woning te sluiten voor een termijn van drie maanden. Daarnaast staat in het voornemen vermeld dat het beleid aangaande artikel 13b Opiumwet objectgericht is en het voornemen derhalve geldt voor de woning.³⁶ Op deze manier wordt aan de pandeigenaar kenbaar gemaakt dat het voornemen bestaat om de woning eventueel te sluiten. Daarna verzendt de gemeente een brief 'sluiting ex. art. 13b Opiumwet'. Hierin staat onder andere de constatering, de bestuurlijke waarschuwing, het besluit, de bevoegdheid, het voornemen tot sluiting, de zienswijze, de motivering van het besluit, de belangenafweging, de conclusie, de effectuering van het besluit, de mogelijkheid tot bezwaar en de mogelijkheid tot de voorlopige voorziening.³⁷ Mocht de pandeigenaar het pand verhuren, dan worden het voornemen alsmede de brief tot sluiting ook aan de betreffende huurder verzonden.

§2.2. Beleidsregels

Oorspronkelijk zijn de beleidsregels juridisch tot ontwikkeling gekomen in het kader van de discretionaire bevoegdheid. Deze bevoegdheid is ontstaan, zodat recht wordt gedaan aan de omstandigheden van het geval. Voor een tegemoetkoming aan de eisen van een zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en een motivering zijn beleidsregels de neerslag. Als een gemeente beleid heeft gevormd ter handhaving van artikel 13b Opiumwet, dan kan ter motivering van het besluit worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn in dat beleid, conform artikel 4:82 Awb. Aan de eisen van een zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en een motivering wordt echter niet voldaan door alleen van de beleidsregels gebruik te maken. Beleidsregels bevatten namelijk ten eerste vaak keuzevrijheid en ten tweede zijn er veelal omstandigheden aanwezig die niet in de beleidsregels zijn verdisconteerd. Bij beleidsregels doet zich te allen tijde een spanning voor tussen het algemene en bijzondere, en tussen de gelijke en ongelijke gevallen, die wijzen in de afwijking van de regel.³⁸

§2.2.1. Artikel 4:84 Awb

Op grond van artikel 4:84 Awb handelt het bestuursorgaan in beginsel overeenkomstig zijn eigen beleidsregels. In bijzondere gevallen kan afwijking hiervan noodzakelijk zijn. Afwijken is noodzakelijk, wanneer het handelen overeenkomstig het eigen beleid in een concreet geval voor een of meer belanghebbenden zou leiden tot nadelige/onevenredige gevolgen in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Dit wordt ook wel de inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd.³⁹

Een sluiting op basis van artikel 13b Opiumwet kent doorgaans grote gevolgen voor de betrokkenen. Met deze sluiting wordt namelijk een erg grote inbreuk gemaakt op het privéleven, namelijk het tijdelijke verlies van de woning, lokaal en/of daarbij behorend erf. Een dergelijke sluiting kan daarom tot nodige ophef in de jurisprudentie leiden. In de jurisprudentie wordt sinds jaar en dag de lijn gevolgd dat in een concreet geval geen

³⁴ 'Artikel 14 Woningwet (Wet Victor)', Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, Ccv.nl (zoek op: *artikel 14 Woningwet*), laatst geraadpleegd op 28 maart 2017.

³⁵ H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare orderecht*, Deventer: Kluwer 2007, p. 102-105.

³⁶ Zie bijlage 2 'Voornemen tot sluiting ex. art. 13b Opiumwet'.

³⁷ Zie bijlage 3 'Besluit tot sluiting ex. art. 13b Opiumwet'.

³⁸ J.H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht*, Deventer: Kluwer 1983, p.199-203.

³⁹ 'Beleidsregels', Bezwaar en Beroep Juridische Diensten, Bezwaar-en-beroep.nl, (zoek op: *inherente afwijkingsbevoegdheid*), laatst geraadpleegd op 23 februari 2017.



rekening gehouden hoeft te worden met omstandigheden die bij het opstellen van beleidsregels al zijn meegewogen (verdisconteerd).⁴⁰ Omstandigheden die reeds zijn verdisconteerd zijn volgens de jurisprudentie niet aan te merken als bijzondere omstandigheden conform artikel 4:84 Awb en hiermee hoeft geen gebruik te worden gemaakt van de inherente afwijkingsbevoegdheid.

§2.2.2. Recente jurisprudentie van de Afdeling

Op 26 oktober 2016 heeft de Afdeling echter een andere invulling gegeven aan het begrip bijzondere omstandigheid.⁴¹ Op het punt van de aan beleidsregels inherente afwijkingbevoegdheid gaat de Afdeling 'om'. Aldus de Afdeling: *'Het bestuursorgaan dient derhalve alle omstandigheden van het geval te betrekken in zijn beoordeling en dient te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in de verhouding met de beleidsregel te dienen doelen.'*

Doordat de Afdeling dit heeft geoordeeld, moeten bestuursorganen meer oog houden voor alle omstandigheden in een concreet geval bij het nemen van beschikkingen.

Bestuursorganen mogen niet meer lichtvaardig aannemen dat alle relevante omstandigheden al in de beleidsregels zijn meegenomen. Zij moeten dus meer oog houden voor de uitkomst van de toepassing van beleidsregels. De uitspraak van de Afdeling sluit aan bij de tekst, wetsgeschiedenis en ratio van artikel 4:84 Awb. De focus ligt na deze uitspraak op de hele context en op de uitkomst van de toepassing van beleidsregels.

In de praktijk betekent dit dat er meer aandacht moet komen voor alle omstandigheden in een concreet geval. Dit houdt in dat vele factoren en belangen anders moeten worden beoordeeld en de aandacht wordt verlegd naar de gevolgen van de toepassing van de beleidsregels. Voor een bestuursorgaan volstaat het niet meer om op te merken dat een bepaalde omstandigheid reeds in de beleidsregels is verdisconteerd en dus geen bijzondere omstandigheid is. De Afdeling zorgt met deze uitspraak voor een evenwicht tussen de systeemwereld van het bestuur en zijn besluitvorming en de leefwereld van de burger.⁴²

§2.3. Sluitingsbevoegdheid uit de APV

In eerste instantie biedt artikel 174 Gemw uitkomst in situaties van een ordeverstoring, die concreet voorzienbaar is en een actuele dreiging vormt voor de ordelijke gang van zaken. In dit soort situaties is onmiddellijk optreden noodzakelijk en zijn de sluitingen slechts van korte duur. Wanneer artikel 174 Gemw geen soelaas biedt, kan gebruik worden gemaakt van een bevoegdheid in de APV. De APV wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Daarin wordt ondermeer de burgemeester belast met een deel van de uitvoering.⁴³ In de APV staan tevens bepalingen ter handhaving van de openbare orde. Dit zijn voorschriften die voor een ieder gelden. De meeste voorschriften betreffen gebod- en verbodsbepalingen. Daarnaast kent de APV bevoegdheden voor de burgemeester waarmee hij kan inzetten om de openbare orde te handhaven. Op grond van artikel 2.11 APV kan de burgemeester een voor het publiek toegankelijk gebouw sluiten, wanneer de openbare orde dit vereist. Op grond van dit artikel is het niet mogelijk om tot het sluiten van woningen over te gaan. De burgemeester kan met dit artikel gericht optreden als ondernemers van dienstverlenende bedrijven overlast (blijven) veroorzaken en gebruiken in de aanpak van ondermijning.

§2.3.1. Artikel 2.11 APV

Artikel 2.11 APV geeft de burgemeester de bevoegdheid een gehele of gedeeltelijke sluiting te bevelen van een voor publiek openstaand gebouw en/of daarbij behorend erf, indien de

⁴⁰ Zie onder meer ABRvS 18 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0347; ABRvS 30 december 2009 ECLI:NL:RVS:2009:BK7972 en ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8721.

⁴¹ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

⁴² ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, m. nt. H.E. Bröring, *Kluwer Navigator*: AB 2016/447.

⁴³ 'APV', Nederlandse Genootschap van Burgemeesters, *Burgemeesters.nl* (zoek op: *sluitingen APV*), laatst geraadpleegd op 23 februari 2017.



openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of een bijzondere omstandigheid dit naar zijn oordeel vereist. De burgemeester heeft op 13 maart 2017 nieuw beleid vastgesteld, om in de toekomst op een juiste juridische manier gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid tot sluiten van een voor publiek openstaand gebouw.⁴⁴ Met deze beleidsregels wordt de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gewaarborgd. De sluitingsbevoegdheid uit artikel 2.11 lid 1 APV heeft als doel het herstellen van de openbare orde, de veiligheid of zedelijkheid door het weren en terugdringen van criminaliteit in en vanuit voor publiek openstaande gebouwen, alsmede het beëindigen van aanhoudende en toelaatbare overlast die niet met ander middel afdoende kan worden bestreden.

Sluiting op basis van artikel 2.11 APV is niet mogelijk voor zover dat reeds mogelijk is op een andere grond genoemd in de APV, de Horecaverordening of artikel 13b van de Opiumwet. Onder dit artikel vallen bijvoorbeeld geen horeca- en seksinrichtingen. Seksinrichtingen kunnen namelijk worden gesloten op basis van hoofdstuk 3 van de APV en horecagelegenheden op basis van de Horecaverordening. Mocht er sprake zijn van drugshandel, dan kunnen gebouwen gesloten worden conform artikel 13b Opiumwet. Wel kan artikel 2.11 APV een aanvulling zijn op artikel 13b Opiumwet, als er bijvoorbeeld geen drugs worden gevonden maar er wel sprake is van criminele activiteiten die gelieerd zijn aan opiumdelicten. Uit de toelichting van de APV is op te maken dat het bij deze bevoegdheid veelal gaat om niet-vergunningsplichtige panden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan pandjeshuizen, telefoonwinkels, uitzendbureaus, kapperszaken en nagelsalons. Op het moment dat een redelijk vermoeden bestaat dat dergelijke panden/bedrijven gebruikt worden voor criminele activiteiten, kunnen zij gesloten worden op basis van artikel 2.11 APV.⁴⁵

In het beleid wordt benadrukt dat het bij dit artikel gaat om een zaaksgebonden maatregel, waarbij sprake is van een zogenaamde 'erfelijke belasting'. Erfelijke belasting betekent bijvoorbeeld dat de opgelegde sluitingstijden op een pand ook gelden op de nieuwe eigenaar, wanneer de ondernemer zijn pand heeft verkocht. Zonder erfelijke belasting zou het doel, om de loop naar een pand voor die activiteiten eruit te halen, niet bereikt kunnen worden. Onder criminele activiteiten wordt in het beleid in ieder geval verstaan; heling, witwassen, geweldsdelicten, zedendelicten, aantreffen van vuurwapens, handel in vuurwapens, arbeidsuitbuiting, mensenhandel, illegale gokactiviteiten en het faciliteren van criminele activiteiten.

Daarnaast kunnen gebouwen ook gesloten worden, conform artikel 2.11 APV, indien er sprake is van een bijzondere omstandigheid. Hierbij wordt in het beleid benadrukt dat het gaat om gebouwen waarvoor geen vergunning, op grond van andere regelgeving, is verleend. Bij een bijzondere omstandigheid kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gevallen van zware overlast, of wel aanhoudende en ontoelaatbare overlast. Het gevolg van deze overlast is dan dat het woon- en leefklimaat van de omgeving van het betreffende pand wordt aangetast. Deze overlast ontstaat in vele gevallen bijvoorbeeld door komende en vertrekkende bezoekers. Het geschreeuw, dichtslaan van portieren, toeteren en ruzie zijn factoren die onder andere een rol kunnen spelen in de overlast.⁴⁶ Ontoelaatbare overlast moet los worden gezien van de effecten die redelijkerwijs mogen worden verwacht van een voor publiek openstaand gebouw, zoals het geluid van het op normale wijze komen en gaan van bezoekers.

Om de duur van de sluiting op grond van artikel 2.11 APV te bepalen, wordt onderscheid gemaakt tussen een sluiting als gevolg van criminele activiteiten en die als gevolg van overlast. De burgemeester kan een gebouw voor een bepaalde duur of gedeeltelijk sluiten. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de gang van zaken rond een sluiting van een horecabedrijf. Bij het intrekken van een horecaverunning kan worden bepaald dat een nieuwe vergunning kan worden geweigerd. Dit heeft een feitelijke sluiting van de horecazaak

⁴⁴ Beleidsregels sluiting voor het publiek openstaande gebouwen, *Gemeentebld* 20 maart 2017, nr. 43801.

⁴⁵ 'Sluiting en onteigening', L. Olsthoorn, Ccv.nl (zoek op: *sluitingen*), laatst geraadpleegd op 15 februari 2017.

⁴⁶ Zie toelichting van de Algemene Plaatselijke Verordening 's-Hertogenbosch 2016, p. 61.



tot gevolg. In de handhavingsstrategie horeca is deze termijn onbeperkt. Het is echter proportioneel om deze sluiting tussen de zes maanden en één jaar te laten duren. Om de duur te bepalen wordt gekeken of de eigenaar/ondernemer heeft opgetreden tegen de criminele activiteiten. Mocht de eigenaar/ondernemer geen verwijt gemaakt kunnen worden, dan wordt in principe een sluiting van zes maanden opgelegd. Kan de eigenaar/ondernemer wel een verwijt gemaakt worden, dan wordt een sluiting van (maximaal) één jaar opgelegd. Als er sprake is van een verwijt, dan betekent dit dat er sprake is van een verzwarende omstandigheid. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan dat de activiteiten zijn getolereerd, gefaciliteerd of er aan deelgenomen is. In het geval van excessen kan een langere termijn worden opgelegd, maar dit zal altijd toereikend gemotiveerd moeten worden. Bij overlast spelen vaak 'subjectieve' gevoelens een rol en om deze reden wordt bij overlast een stappenplan gevolgd, om alle partijen de voortgang in de aanpak van de overlast te kunnen laten zien. Dit betekent dat bij overlast geen onmiddellijke sluiting volgt. In het algemeen wordt, naar aanleiding van de bekende overlast, eerst een gesprek gevoerd waarbij een schriftelijke waarschuwing volgt. Mocht dit geen effect hebben, dan legt de gemeente een sluitingstijd op. Indien deze sluitingstijd geen soelaas biedt, wordt uiteindelijk een volledige sluiting geëffectueerd. Mocht er sprake zijn van een verzwarende omstandigheid of excessen dan kunnen eventueel stappen uit het stappenplan worden overgeslagen. Dit betekent dat bijvoorbeeld de waarschuwing wordt overgeslagen of een zwaardere maatregel wordt genomen.

Wanneer de burgemeester het gebouw en/of erf gesloten heeft op grond van de APV, maakt hij de sluiting bekend door een afschrift van zijn bevel aan te brengen op of nabij de toegang. Het doel van deze sluiting is om de loop naar een pand voor criminele activiteiten eruit te halen, naast het wegnemen van gevaar voor de openbare orde. Hierdoor kan de criminele naamsbekendheid die het pand heeft worden doorbroken.⁴⁷

Op grond van lid 5 van artikel 2.11 APV is het daarnaast verboden voor een ieder om het gesloten gebouw of erf te bezoeken dan wel als bezoeker daarin te verblijven. De gemeente heeft deze verbodsbepaling opgenomen, zodat de gemeente bestuurlijk kan optreden tegen personen die zich niet houden aan de sluiting van het gebouw of erf. Het negeren of overtreden van het sluitingsbevel is tevens een strafbaar feit, conform artikel 23 Sr. Dit betekent dat degene die het bevel overtreedt, strafrechtelijk vervolgd kan worden. Daarnaast kunnen belanghebbenden aan de burgemeester verzoeken de sluiting voor onbepaalde tijd in te trekken conform artikel 2.11 lid 7 APV. De gemeente kijkt bij een dergelijk verzoek of de gestelde doelen van de sluiting zijn behaald en er geen sprake meer is van een dreiging van herhaling van gedragingen die tot de sluiting hebben geleid. Een sluiting op basis van de APV valt ook onder besluiten als genoemd in artikel 1:3 Awb. Om deze reden zijn de genoemde artikelen uit de Awb in paragraaf 2.1 tenslotte ook van toepassing op een sluiting conform artikel 2.11 APV.⁴⁸

⁴⁷ 'Uit woning gezet 'drugsgezin' drie maanden gratis in chalet', Redactie BN De Stem, 21 april, 2016, AD.nl (zoek op: *criminele loop naar drugspanden*), laatst geraadpleegd op 23 februari 2017.

⁴⁸ 'Sluiting pand door gemeente', Blenheim advocaten, Blenheim.nl (zoek op: *sluiting pand*), laatst geraadpleegd op 15 februari 2017.



§2.4. Tussenconclusie

In het tweede hoofdstuk stond deze deelvraag centraal: *‘Wat is het huidige theoretisch juridisch kader en de werkwijze voor de sluitingsbevoegdheden binnen de gemeente, met inbegrip van de recente jurisprudentie van de Afdeling?’*

Concluderend kan gesteld worden dat het huidige theoretisch juridisch kader bestaat uit verschillende regelingen, die bestuursorganen de bevoegdheid geven om bestuurlijke sancties op te leggen. Met deze bestuurlijke sancties kunnen drugshandel, hennepcultuur en andere criminele activiteiten worden tegengegaan. Zo maakt de burgemeester onder andere gebruik van artikel 13b lid 1 Opiumwet, die sinds de wetwijziging in 2007 ook toepasbaar is op het tegengaan van drugshandel en hennepcultuur bij woningen. De burgemeester maakte voor de inwerkingtreding van artikel 13b Opiumwet veelvuldig gebruik van artikel 174a Gemw. Voor het aanwenden van de bevoegdheid uit artikel 174a Gemw is een verstoring van de openbare orde vereist en bij artikel 13b Opiumwet slechts een middel als bedoeld in lijst I of lijst II. Met artikel 13b Opiumwet beschikt de burgemeester over een direct instrument en kan hij bestuurlijk optreden tegen overtredingen uit de Opiumwet. Om artikel 13b Opiumwet adequaat te handhaven, heeft hij beleid voor de bestuurlijke handhaving van het artikel geformuleerd. Als het gaat om een gehuurde woning kan de huurovereenkomst civielrechtelijk worden ontbonden door de verhuurder, mits dit is opgenomen in de huurovereenkomst. De gemeente stuurt de verhuurder dan de betreffende waarschuwing en/of voornemen tot sluiting. Ook kan bij een koopwoning een brief aan de kredietverstrekker worden verstuurd, waarna de hypotheekovereenkomst civielrechtelijk ontbonden kan worden. In het beleid kiest de burgemeester ervoor om bij de eerste constatering te volstaan met een waarschuwing, zodat aan de eis van proportionaliteit wordt voldaan. Indien een tweede overtreding plaatsvindt binnen twee jaar na de waarschuwingsbrief, sluit hij de woning voor de duur van drie maanden. Bij een derde constatering sluit de burgemeester de woning voor zes maanden. Mochten de voorgaande sluitingen geen resultaat opleveren en er wordt een vierde overtreding geconstateerd, dan wordt de woning voor onbepaalde tijd gesloten. Als een woning voor onbepaalde tijd is gesloten, kan een onteigeningsprocedure worden gestart conform artikel 14 Woningwet (ofwel Wet Victor).

Op grond van artikel 4:84 Awb handelt het bestuursorgaan in beginsel overeenkomstig zijn eigen beleidsregels. In bijzondere gevallen kan afwijking hiervan noodzakelijk zijn, dit wordt ook wel de inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd. In de jurisprudentie wordt sinds jaar en dag de lijn gevolgd dat in een concreet geval geen rekening gehouden hoeft te worden met verdisconteerde omstandigheden in de beleidsregels. Op 26 oktober 2016 heeft de Afdeling echter een andere invulling gegeven aan het begrip bijzondere omstandigheid. Bestuursorganen moeten volgens de Afdeling alle relevante omstandigheden meenemen en mogen er niet meer lichtvaardig vanuit gaan dat deze in beleidsregels zijn verdisconteerd. Dit betekent dus dat in de toekomst meer oog moet worden gehouden voor de toepassing van het beleid.

Daarnaast maakt de burgemeester gebruik van artikel 2.11 uit de APV, in situaties waarin artikel 174 Gemw geen soelaas biedt. Artikel 2.11 APV geeft de burgemeester namelijk de bevoegdheid een gehele of gedeeltelijke sluiting te bevelen van een voor publiek openstaand gebouw of daarbij behorend erf, indien de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of een bijzondere omstandigheid dit naar zijn oordeel vereist. Dergelijke panden/bedrijven kunnen gesloten worden op het moment dat zij worden gebruikt voor criminele activiteiten en/of er sprake is van zware dan wel ontoelaatbare overlast. Er wordt door de burgemeester wel onderscheid gemaakt in het beleid tussen een sluiting als gevolg van criminele activiteiten en als gevolg van zware dan wel ontoelaatbare overlast, om de duur van de sluiting te bepalen.



Hoofdstuk 3 Toepassing uitspraak Afdeling door rechtbank Oost-Brabant

Het is noodzakelijk te weten op welke manier de rechtbank Oost-Brabant toepassing geeft aan de recente uitspraak van de Afdeling, omdat het voor de gemeente 's-Hertogenbosch voorsnag onduidelijk is hoe lagere rechters daarmee omgaan.⁴⁹ In dit hoofdstuk wordt voor de sluitingsbevoegdheid relevante jurisprudentie geanalyseerd en geselecteerd. De resultaten van deze analyse zullen gebruikt worden ter beantwoording van de tweede deelvraag.

§3.1. Relevante jurisprudentie

De jurisprudentie die is geanalyseerd dateert van na 26 oktober 2016. Dit is de datum waarop de Afdeling uitspraak heeft gedaan omtrent de inherente afwijkingsbevoegdheid in combinatie met artikel 13b Opiumwet.⁵⁰ In onderstaande paragrafen wordt slechts ingegaan op jurisprudentie van de rechters van de rechtbank Oost-Brabant, omdat dit het arrondissement is waar de gemeente onder valt.⁵¹ In de analyse is gelet op welke standpunten de partijen innamen, of de rechter vond dat afgeweken moest worden van beleid en de reden waarom de rechter dat vond. Ook is in de zaken geanalyseerd of er bezwarende en bijzondere omstandigheden waren en wat deze dan inhielden. Daarnaast wordt per zaak concreet benoemd welke nadelige en onevenredige gevolgen er aan de orde zijn en op welke manier deze gevolgen zich onderscheiden van andere zaken. Tot slot is bij iedere zaak geanalyseerd of een goede toepassing aan de uitspraak van de Afdeling is gegeven. Door de jurisprudentie te analyseren kan het eventuele nieuwe Damoclesbeleid afgestemd worden op de toepassing van de rechtbank, zodat toekomstige sluitingen niet meer als disproportioneel en onevenredig worden bestempeld door de rechtbank Oost-Brabant.

Doordat een sluiting praktische en financiële gevolgen heeft, en soms zelfs leidt tot een beperking van een grondwettelijk beschermd recht, is het sluiten van een pand een ingrijpende reactie op een overtreding. Hoewel het sluiten van een pand een ingrijpende reactie is, wordt een dergelijke beslissing in vaste jurisprudentie van de ABRvS als een herstellende sanctie aangemerkt.⁵² Wanneer er sprake is van een herstellend besluit toetst de rechter het evenredigheidsbeginsel terughoudend vergeleken met bestraffende sancties.⁵³ Dit omdat het sluiten van panden een discretionaire bevoegdheid is en het niet aan de rechter is om te bepalen of deze sluiting inhoudelijk klopt, effectief of efficiënt is. De rechter toetst slechts of het beleid in redelijkheid tot stand is gekomen en of het besluit om een pand te sluiten voldoet aan het beleid, ook wel de marginale toetsing genoemd.

§3.1.1. Een stap overslaan of voor een langere periode sluiten

Rechtbank Oost-Brabant, 14 februari 2017

In de eerste zaak⁵⁴ benadrukte de voorzieningenrechter dat, ten aanzien van het afwijken van de beleidsregels conform artikel 4:84 Awb, het mogelijk is om bij zeer ernstige overtredingen een stap over te slaan of voor een langere periode te sluiten. Volgens eiser

⁴⁹ Zie de probleembeschrijving in paragraaf 1.1. van dit onderzoek.

⁵⁰ Zie de relevante jurisprudentie van de Afdeling in paragraaf 2.2.2. van dit onderzoek.

⁵¹ 'Arrondissement Oost-Brabant', Rechtbank Oost-Brabant, Rechtspraak.nl (zoek op: *arrondissement Oost-Brabant*), laatst geraadpleegd op 16 maart 2017.

⁵² R. Ronteltap, 'Nice to know or need to know', Tijdschrift voor bijzonder Strafrecht & Handhaving 2016, p. 149-160.

⁵³ Zie E.M.H. Hirsch Ballin, *Dynamiek in de bestuursrechtspraak, Over de betekenis van veranderingen in economie, politiek en samenleving voor de bestuursrechtelijke rechtsonwikkeling*, VAR-reeks 154, Deventer, 2015, p. 7-58 en S.E. Zijlstra, 'Dynamiek in de bestuursrechtspraak', *NTB* 2015/16. Zie verder ook T. Barkhuysen, 'Herijken van waarborgen bij bestuurlijke sancties', *NJB* 2014/136, afl. 3, p. 169, en T. Barkhuysen, 'Een revolutie in het bestuursrecht?', *NJB* 2015/1137, afl. 24, p. 1583.

⁵⁴ Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 14 februari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:724.



waren de hennepplanten en hennepresten voor eigen gebruik, daar waar zijn vrouw verlichting in de pijn van haar reuma ervaart door het blowen. Hij had hiertoe een doktersverklaring overlegd, waaruit bleek dat de vrouw last heeft van chronische pijnklachten. De rechtbank was, gelet op de doktersverklaring, van oordeel dat dit argument van eiser niet kenbaar was beoordeeld in het bestreden besluit. De rechtbank motiveerde daarbij: *'Het besluit is in zoverre (de bevoegdheid van verweerder om bestuursdwang toe te passen) dan ook niet deugdelijk gemotiveerd. Ook heeft verweerder niet deugdelijk gemotiveerd dat hij in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen door de woning voor de duur van twaalf maanden te sluiten.'* Eiser had volgens de rechtbank terecht gesteld dat uit het besluit niet bleek dat de burgemeester alle betrokken belangen tegen elkaar had afgewogen. Zo repte het besluit met geen woord over de overgelegde verklaring van de huisarts betreffende de zoon van de eiser, waaruit bleek dat er grote problemen voor hem konden ontstaan bij de sluiting van de woning. Ook schreef de huisarts over de vrouw van de eiser dat hij zich gezien haar kwetsbare gezondheid ernstige zorgen maakte over de dreigende uitzetting uit de woning. Hierover werd door de burgemeester tevens niets vermeld in het bestreden besluit. Verder had de burgemeester volgens de rechtbank onvoldoende gemotiveerd waarom hij van zijn beleid is afgeweken, met daarbij in aanmerking genomen dat hij ervan uitgaat dat eiser niet wist dat zich in een van de door hem verhuurde garageboxen harddrugs bevonden zoals hij dat bij de voorzieningenrechter in een eerdere zaak had verklaard. Uit de uitspraak bleek: *'Vanwege de enkele aanwezigheid van de handelshoeveelheid harddrugs was verweerder bevoegd om de garagebox te sluiten, maar moet hij wel aan eiser uitleggen waarom hij, ervan uitgaande dat de eiser daarvan niet op de hoogte was, vanwege de aangetroffen harddrugs, in afwijking van zijn beleid, de woning van eiser twaalf maanden sluit.'* Ook moest de burgemeester alle overige argumenten die eiser had aangedragen om van sluiting af te zien op kenbare wijze in zijn beoordeling betrekken. De rechtbank verklaarde het beroep gegrond en droeg de burgemeester op om binnen zes weken een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak.

De rechtbank laat in deze zaak zien dat bij ernstige overtredingen bestuursorganen, ten aanzien van het afwijken van de beleidsregels conform artikel 4:84 Awb, een stap kunnen overslaan of voor een langere periode kunnen sluiten. Uit de zaak is op te maken dat als een bestuursorgaan wil afwijken op grond van artikel 4:84 Awb hij wel alle betrokken belangen tegen elkaar dient af te wegen en dit ook duidelijk kenbaar moet maken in zijn besluit. Omdat het in deze zaak om een voorlopige voorziening gaat, wordt door de rechtbank geen inhoudelijk standpunt aangenomen. Pas in de bodemprocedure wordt dieper op de materie ingegaan, waarbij een juridisch onderscheid wordt gemaakt tussen woningen en andere panden (zoals bedrijfspanden). Juridisch gezien is dat onderscheid van belang, omdat bij het sluiten van een woning ook grondrechten in het geding zijn. Als met deze zaak een bodemprocedure wordt gestart, zal daarin meer waarde gehecht worden aan het motiveringsbeginsel dan in deze voorlopige voorziening.

§3.1.2. Bezwarende en bijzondere omstandigheid

Rechtbank Oost-Brabant, 31 oktober 2016

In de volgende zaak⁵⁵ stonden twee vragen centraal; was de burgemeester bevoegd om de last onder bestuursdwang op te leggen en mocht hij de standplaats van betrokkene sluiten? De voorzieningenrechter zag geen reden om te twijfelen aan de bevoegdheid van de burgemeester. Tevens mocht de burgemeester de standplaats voor de duur van zes maanden sluiten, afwijkend van zijn beleid, zonder vooraf te waarschuwen. Dit was volgens de rechter toegestaan, omdat hij in zijn besluit toereikend had gemotiveerd dat er indicatoren van toepassing waren die hij als bezwarende omstandigheid aanmerkte. Zo was er sprake van een combinatie van middelen uit lijst I en lijst II van de Opiumwet, patroonhouders met munitie in de woning, een luchtdruk wapen met munitie in de tourcaravan en in het

⁵⁵ Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 31 oktober 2016, ECLI:NL:ROBR:2016:5961.



bijgebouw een doos met 50 stuks munitie. De verzoekster voerde vervolgens aan dat verweerder te weinig rekening heeft gehouden met haar gezondheidssituatie en haar hoge leeftijd. De rechtbank overwoog: *‘Naar oordeel van de voorzieningenrechter kan de hoge leeftijd van verzoekster op zichzelf niet als een bijzondere omstandigheid worden aangemerkt. Dit geldt echter vooralsnog wel voor de gezondheidssituatie van verzoekster.’* De burgemeester gaf hierbij aan dat het mogelijk was een geschikte woonruimte voor haar te vinden, maar zij dit niet wilde. Volgens de voorzieningenrechter ging de burgemeester met zijn besluit echter voorbij aan een brief van de huisarts, waarin haar ziektebeeld als ‘kritisch’ werd aangemerkt. De burgemeester is aan de brief voorbij gegaan, omdat hij ten tijde van het besluit nog niet over deze brief beschikte. De voorzieningenrechter bepaalde dat als de burgemeester de woonwagen tijdelijk wil sluiten hij in het nog te nemen besluit op bezwaar zal moeten motiveren waarom hij, ondanks de huisarts van de verzoekster dit onwenselijk acht, verzoekster voor de duur van de sluiting ergens anders onder kan brengen. De voorzieningenrechter wees het verzoek om een voorlopige voorziening toe, voor zover het om de woonwagen gaat. Dit betekende dat het bestreden besluit werd geschorst tot zes weken nadat de burgemeester zijn besluit op bezwaar bekend had gemaakt. De rechtbank oordeelde daarbij: *‘Deze beslissing betekent concreet dat verweerder de standplaats en de zich daarop bevindende tourcaravan en bijgebouw mag sluiten, maar hij ervoor moet zorgen dat de woonwagen toegankelijk blijft tot zes weken nadat verweerder het te nemen besluit op bezwaar heeft bekendgemaakt.’*

Met deze uitspraak sluit de voorzieningenrechter aan bij de uitspraak van de Afdeling. Deze zegt namelijk dat bestuursorganen oog moeten houden voor alle concrete omstandigheden van een specifiek geval, om te kijken of er sprake is van een bijzondere omstandigheid. Als er sprake is van een bijzondere omstandigheid, dienen zij af te wijken conform de inherente afwijkingsbevoegdheid uit artikel 4:84 Awb. In deze zaak wordt de hoge leeftijd van betrokkene op zich niet als bijzondere omstandigheid aangemerkt, maar de gezondheidssituatie wel. Omdat er sprake is van een bijzondere omstandigheid, moet de burgemeester motiveren om welke reden hij de verzoekster voor de duur van de sluiting elders onder kan brengen, ondanks dat de huisarts dit onwenselijk acht. Ook is er in deze zaak sprake van bezwarende omstandigheden, waaronder munitie, een luchtdruk wapen en een combinatie van middelen uit lijst I en lijst II van de Opiumwet. Omdat er verschillende bezwarende omstandigheden zijn in deze zaak, hoeft de burgemeester, in afwijking van zijn beleid, niet vooraf te waarschuwen. Doordat de voorzieningenrechter de burgemeester opdraagt om bij zijn besluit deze uitspraak in acht te nemen is op te maken dat de sluiting wel rechtmatig is, mits de reeds gedane motivering wordt uitgebreid met de plaats waar hij verzoekster voor de duur van de sluiting onder gaat brengen. De aandacht wordt met deze uitspraak duidelijk verlegd op de toepassing van de beleidsregels, zoals genoemd in de uitspraak van de Afdeling.

Rechtbank Oost-Brabant, 2 november 2016

In de derde zaak⁵⁶ had tevens een burgemeester de uitspraak van de Afdeling niet goed toegepast. Hij had een sluiting gelast van een café en een bijbehorende loods voor de duur van twaalf maanden. Het ging daarbij tevens om een sluiting van de woning voor de duur van drie maanden. De verzoeker toonde met stukken aan dat hij de loods niet huurde en volgens de voorzieningenrechter had de burgemeester de hennepkwekerij in de loods dan ook niet kunnen betrekken in zijn besluit. De burgemeester voerde aan dat twee bezwarende omstandigheden ten grondslag hadden gelegen aan zijn besluit, zo zouden een boksbeugel en niet toegelaten gokautomaten aanwezig zijn geweest. Verzoeker gaf aan dat hij niets wist van de drugs in zijn café en dit niet aan hem kon worden toegerekend. Gelet op de aangetroffen hoeveelheid drugs in het café mocht de burgemeester artikel 13b Opiumwet toepassen, zo overwoog de rechtbank: *‘De aanwezigheid van drugs is genoeg. Hierbij is niet van belang of verzoeker een persoonlijk verwijt kan worden gemaakt.’* Daarnaast was de

⁵⁶ Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 2 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6388.



voorzieningenrechter in deze zaak van oordeel dat de burgemeester onvoldoende had gemotiveerd om welke reden hij gebruik maakte van een termijn van twaalf maanden en niet van de termijn van zes maanden, zoals genoemd in het beleid. Bovendien maakte hij onvoldoende aannemelijk dat de verzoeker wetenschap had van de drugshandel in zijn café. Daarnaast konden de twee bezwarende omstandigheden geen rol spelen bij de toepassing van het zware sanctiemiddel van de sluiting van het café volgens de voorzieningenrechter. De beschreven overlast betrof slechts geluidsoverlast en had niets te maken met de drugshandel. Ook was de overlast van de bezoekers niet gerelateerd aan de drugshandel. De voorzieningenrechter benadrukte in deze zaak dat het gemeentelijk Opiumbeleid niet bedoeld is om geluidsoverlast te beëindigen. Ook konden de niet toegelaten gokkasten geen rol spelen volgens de rechtbank, omdat deze niets te maken hebben met de aangetroffen drugs in het café. De gevonden boksbeugel kon wel worden aangemerkt als bezwarende omstandigheid en deze kon dan ook worden gerelateerd aan de drugshandel in het café, maar de rechter hecht aan deze enkele omstandigheid geen zodanige waarde dat een sluiting van twaalf maanden is gerechtvaardigd. De rechter overwoog hierbij: *‘Dat verweerder een ruime bevoegdheid heeft en dat de bestuursrechter de uitoefening van deze bevoegdheid terughoudend pleegt te toetsen, laat onverlet dat verweerder zijn besluit wel goed moet motiveren en dat is hier niet gebeurd’*. Verzoeker voerde tot slot aan dat hij in ernstige financiële problemen kon komen door de sluiting, maar had dit met geen enkele stukken onderbouwd. Omdat een sluiting van zes maanden wel gerechtvaardigd was, werd het bestreden besluit uiteindelijk geschorst vanaf 1 mei 2017.

Na de uitspraak van de Afdeling moeten bestuursorganen alle omstandigheden in elke concrete casus tegen elkaar afwegen, om te kijken of er sprake is van een bijzondere omstandigheid. In deze zaak was hier geen sprake van en om deze reden wordt dan ook geen gebruik gemaakt van de inherente afwijkingsbevoegdheid conform artikel 4:84 Awb. Het bestuursorgaan wilde echter wel, in afwijking van zijn beleid, een langere termijn opleggen, maar de rechter vond zijn motivatie om af te wijken niet voldoende toereikend. Zo oordeelde de rechter dat het geen pas gaf een verregaande bevoegdheid op basis van artikel 13b Opiumwet te gebruiken om de genoemde overlast te beëindigen. Dit omdat de aangevoerde bezwarende omstandigheden door de burgemeester niet bijdroegen aan de toepassing van het sanctiemiddel. Uit deze zaak blijkt dat gokkasten en geluidsoverlast niet te relateren zijn aan drugshandel. Daarentegen kan een boksbeugel wel worden aangemerkt als een bezwarende omstandigheid, omdat deze wel te relateren is aan drugshandel. De enkele boksbeugel rechtvaardigt volgens de rechtbank geen sluiting voor de duur van twaalf maanden. Als het bestuursorgaan met deze enkele bezwarende omstandigheid toch in afwijking van zijn beleid wil sluiten, moet hij voldoende toereikend motiveren.

Rechtbank Oost-Brabant, 10 november 2016

In vergelijking met de andere zaken laat de volgende zaak⁵⁷ goed zien dat het bestuursorgaan gebruik moet maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid, als er sprake is van een bijzondere omstandigheid. In deze zaak had de burgemeester aan twee verzoeksters een last onder bestuursdwang opgelegd tot sluiting van de woning voor de periode van één maand. De voorzieningenrechter was in deze zaak echter van oordeel dat op basis van de stukken en de zitting een sluiting van één maand zeer ernstige gevolgen kon hebben voor de geestesgesteldheid van de tweede verzoekster, omdat zij leidt aan een post traumatische stress stoornis (PTSS), alsmede depressieve stoornis, een persoonlijkheidsstoornis, geheugenproblemen, hoofdpijn, labiliteit en andere klachten. De gesteldheid van de verzoekster werd onderbouwd met brief van de klinische psycholoog, de huisarts en tot slot een brief van de sociaal psychiatrisch verpleegkundige. De sluiting van deze woning zou, in vergelijking met andere zaken, leiden tot ernstige risico's op geestelijk gebied voor de verzoeksters. De verweerder voerde aan dat het belang van handhaving zwaarder woog en verwees hierbij naar een andere uitspraak, waarin ook sprake was van

⁵⁷ Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 10 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6349.



een persoon met PTSS. De voorzieningenrechter hechte echter geen waarde aan deze uitspraak, omdat de omstandigheden volgens hem verschilden. De voorzieningenrechter was dan ook van oordeel dat de verzoeksters voldoende hebben aangetoond dat een sluiting zeer ernstige gevolgen had voor de geestesgesteldheid van de tweede verzoekster en in mindere mate voor de eerste verzoekster. Om deze reden vond de rechtbank het dan ook een omstandigheid die moest worden meegewogen in de belangenafweging. Ook overwoog de rechtbank dat: *'De lange periode tussen de constatering en het voornemen tot sluiting een bijzondere omstandigheid is, die bij de uitoefening van de bevoegdheid moet worden meegewogen.'* De voorzieningenrechter had alle relevante omstandigheden van de zaak op een rij gezet en was van oordeel dat de burgemeester in dit geval had kunnen volstaan met een waarschuwing. Hij nam hierbij in aanmerking dat verzoeksters bereid waren de burgemeester toestemming te geven om één keer per half jaar binnen te treden voor een onderzoek van de woning. De voorzieningenrechter vernietigde dan ook de beslissing op bezwaar en de primaire besluiten en gaf de verzoeksters een waarschuwing.

Doordat de voorzieningenrechter in deze zaak volstaat met een waarschuwing, laat hij goed zien dat hij kijkt naar de toepassing van het besluit. De sluiting zou -naar oordeel van de rechter- voor de betrokkene nadelige en onevenredige gevolgen hebben in verhouding met de beleidsregel te dienen doelen en dit betekent dat de burgemeester gebruik had moeten maken van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid conform artikel 4:84 Awb. In deze zaak komt naar voren dat als een sluiting ernstige gevolgen kan hebben voor de geestesgesteldheid van betrokkene en de betrokkene dit ook met voldoende heeft onderbouwd, dat er dan sprake is van een bijzondere omstandigheid. Dit sluit aan bij de eerder uiteengezette zaak⁵⁸, waarin de gezondheidssituatie van betrokkene als bijzondere omstandigheid werd aangemerkt. De burgemeester had in deze zaak meer oog moeten houden voor de toepassing van de beleidsregels en had dan ook moeten bezien welke consequenties deze zou hebben voor de betrokkene. Om deze reden wordt het besluit van de burgemeester vernietigd en dit laat zien dat de burgemeester dus geen goede toepassing heeft gegeven aan de uitspraak van de Afdeling.

§3.1.3. Het belang van toegang tot deur voor verhuurder

Rechtbank Oost-Brabant, 14 december 2016

In volgende hier te behandelen zaak⁵⁹ wordt opnieuw het criterium van wetenschap aangehaald door de rechter. Nadat werd vastgesteld dat de burgemeester bevoegd was om de last onder bestuursdwang op te leggen, heerste de vraag of de burgemeester zich op het standpunt kon stellen dat een sluiting van drie maanden in dit geval noodzakelijk was. De voorzieningenrechter oordeelde dat de burgemeester de overtreding terecht had gekwalificeerd als zeer ernstig en om die reden niet kon worden volstaan met een waarschuwing. De rechter kwalificeerde de overtreding als zeer ernstig, omdat het ging om een professionele ingerichte en inwerking zijnde hennepkwekerij met minimaal vijf eerdere oogsten en een gevaarlijke illegale stroomaansluiting. Ook oordeelde hij dat er sprake was van een zekere mate van samenhang tussen het souterrain en de woning, omdat de hennepkwekerij via een stroomaansluiting, vanuit een deel van de woning, dat niet het souterrain betreft, van stroom werd voorzien. Hierdoor werd in beginsel sluiting van de gehele woning gerechtvaardigd. Daarna stelde de voorzieningenrechter vast dat de burgemeester niet had betwijfeld of verzoeker wist van de hennepkwekerij in zijn woning. De verzoeker benadrukte namelijk dat hij sinds 1983 onderverhuurde en dit niet nogmaals zou gebeuren door strengere controle. Ook in deze zaak kon de voorzieningenrechter slechts met enige terughoudendheid toetsen, omdat de burgemeester bij de uitoefening van zijn bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet beschikt over beleidsvrijheid. Gelet hierop en op de ver strekkende gevolgen die de woningsluiting met zich meebrengt, liet de

⁵⁸ Zie Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 31 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5961 in deze paragraaf.

⁵⁹ Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 14 december 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6895.



voorzieningenrechter het belang van verzoeker bij het behoud van de toegang van zijn woning gedurende de bezwaarprocedure zwaarder wegen dan het belang van de burgemeester bij de sluiting. De voorzieningenrechter wees in deze zaak het verzoek toe en schorst het besluit tot zes weken na de dag van bekendmaking van het door verweerder te nemen besluit.

De voorzieningenrechter laat uitdrukkelijk zien dat hij alle betrokken belangen tegen elkaar afweegt. Hij kijkt namelijk naar de ver strekkende gevolgen van de woning sluiting voor de verhuurder en weegt deze af tegen het belang van de burgemeester. Volgens de rechter weegt in deze zaak het belang van verhuurder zwaarder, ondanks de bezwarende omstandigheid in deze zaak. Dit laat zien dat de burgemeester geen goede toepassing heeft gegeven aan de uitspraak van de Afdeling, omdat hij niet goed heeft gekeken naar de toepassing van zijn besluit. Ook keek de rechtbank nog of de medische situatie van de echtgenote konden worden aangemerkt als een bijzondere omstandigheid, maar dit was niet het geval. Verzoeker had haar medische situatie namelijk met geen enkele stukken onderbouwd. De rechter geeft in deze zaak wel een goede toepassing, omdat hij meer oog houdt voor de toepassing van het besluit. Tot slot benadrukt de rechtbank in deze zaak dat het criterium wetenschap een rol speelt bij het sluiten van woningen die verhuurd worden. Dit criterium werd ook aangehaald in een reeds eerder uiteengezette zaak, maar daarin ging het om een eigenaar van een café. Er is dus nog geen lijn te trekken of dit criterium alleen bij verhuurders van woningen een rol speelt en/of ook bij eigenaren van bedrijfspanden.

§3.1.4. Een toereikende motivatie

Rechtbank Oost-Brabant, 14 november 2016

Om een voorbeeld te geven van een zaak waarin de uitspraak van de Afdeling wel goed is toegepast door de burgemeester, is deze laatste hier te behandelen zaak uiteengezet.⁶⁰ In deze zaak had de politie op 12 juli 2016 verzoeker in zijn auto gecontroleerd. Bij de doorzoeking werden verschillende soorten harddrugs gevonden. Naar aanleiding van deze vondst was op diezelfde dag een huiszoeking verricht in de woning van verzoeker. Daarbij werd 1225 gram soda, poederresten op een spiegel, 0,4 milliliter GHB⁶¹, een zakje met 0,13 gram cocaïne en een kopje met 13,80 gram amfetamine gevonden. De burgemeester stelde zich op het standpunt dat hij conform artikel 13b Opiumwet en zijn beleid het besluit mocht nemen. De verzoeker voerde aan dat de burgemeester onvoldoende had gemotiveerd en de bestuurlijke rapportage onvoldoende feitelijk was onderbouwd om als motivering te kunnen dienen. De voorzieningenrechter oordeelde dat voor de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet niet is vereist dat daadwerkelijk harddrugs dan wel softdrugs zijn verhandeld. Een enkele aanwezigheid van drugs die de maximale hoeveelheid voor eigen gebruik overschrijdt was voor de rechter voldoende om aan te nemen dat deze bestemd waren voor verkoop, aflevering of verstrekking. In deze zaak werd ruimschoots de maximale hoeveelheid voor eigen gebruik overschreden. De stelling van verzoeker dat de hoeveelheden die zijn gevonden moesten worden gezien als een forse gebruikershoeveelheid volgde de voorzieningenrechter dan ook niet. De voorzieningenrechter oordeelde dat de burgemeester zich op het standpunt had kunnen stellen dat de in de woning aangetroffen drugs daartoe aanwezig waren. Zo oordeelde de rechtbank: *‘De omstandigheden die verzoeker hiertegenover heeft gesteld – zijn (toenmalige) vriendin was een (recreatief) drugsgebruikster, hij was niet op de hoogte van de aanwezigheid van de gebruiksvorraad amfetamine van zijn vriendin in de woning, zijn aanhouding en de doorzoeking van zijn auto en woning is niet of bij voorbaat onrechtmatig geweest omdat hij geen drugs maar een audiokabel heeft overgegeven aan een kennis en er bestaat onduidelijkheid over de meldingen van buurtbewoners- zijn onvoldoende om te concluderen dat niet aannemelijk kan worden geacht dat in de woning aangetroffen drugs voor verkoop, aflevering of verstrekking*

⁶⁰ Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 14 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6267.

⁶¹ GHB is een afkorting voor 4-hydroxybutaanzuur of gamma-hydroxyboterzuur en werd vroeger als narcosemiddel bij operaties gebruikt. GHB geeft dan ook een verdovende werking op het menselijk lichaam.



bedoeld zijn. Voorts had verzoeker aangevoerd dat de burgemeester geen beleid had voor het toepassen van artikel 13b Opiumwet, geen sprake was geweest van een belangenafweging, het belang van verzoeker zwaarder moest wegen, de duur van de sluiting onvoldoende was gemotiveerd en het onduidelijk was waarom de burgemeester niet eerst een waarschuwing had afgegeven. De voorzieningenrechter oordeelde dat door het anticiperen van de burgemeester op het nog niet vastgestelde Handhavingsbeleid de rechtszekerheid voldoende was gewaarborgd en op dat punt geen sprake was van een ondeugdelijke motivering. Daarnaast vond de voorzieningenrechter, gelet op de ernst van de geconstateerde feiten, de duur van de sluiting niet disproportioneel. Dat de verzoeker op straat kwam te staan en zijn lasten bleven doorlopen, kon volgens de rechter niet worden gezien als een bijzondere omstandigheid als genoemd in artikel 4:84 Awb. De burgemeester had zich volgens de rechtbank terecht gesteld op het standpunt dat er sprake was van een ernstig geval en dat in dit specifieke geval niet kon worden volstaan met een waarschuwing, gelijke maatregel of een sluiting van minder dan zes maanden. Het bezwaar had dan ook volgens de voorzieningenrechter geen redelijke kans van slagen. Het verzoek werd afgewezen.

Deze zaak geeft een goed voorbeeld van wat de rechtbank onder een toereikende motivatie verstaat, namelijk het alvast anticiperen op het nog niet vastgestelde Handhavingsbeleid. Daarnaast is in deze zaak gekeken of er sprake was van een bijzondere omstandigheid en hiervan was geen sprake. Er was overigens wel sprake van een ernstig geval, door de ernst van de geconstateerde feiten, en om die reden kon niet worden volstaan met een waarschuwing, een andere/soortgelijke maatregel of een sluiting van minder dan zes maanden. De burgemeester heeft goed laten zien dat hij de rechtszekerheid voldoende waarborgt, door alvast te anticiperen op het nog te komen Handhavingsbeleid. Hiermee voldoet de burgemeester bovendien aan de gehanteerde grenzen uit de eerder uiteengezette jurisprudentie. De burgemeester heeft namelijk een belangenafweging gemaakt, toereikend gemotiveerd en de rechtszekerheid voldoende gewaarborgd.

§3.2. Tussenconclusie

Het derde hoofdstuk geeft een beantwoording op de deelvraag: *‘Hoe wordt de uitspraak van de Afdeling toegepast door de rechtbank Oost-Brabant op de sluitingsbevoegdheid ex. artikel 13b Opiumwet?’*

Concluderend kan gesteld worden dat in de uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant duidelijk te zien is dat een sluitingsbesluit altijd moet passen binnen de kaders van de geldende, vooraf gestelde beleidslijn. Mocht het bestuursorgaan niet binnen deze kaders besloten hebben, dan dient het bestuursorgaan op grond van bovenstaande jurisprudentie alle betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. Het is belangrijk dat het bestuursorgaan de afweging duidelijk in zijn besluit kenbaar maakt, om zo de rechtszekerheid voldoende te waarborgen. De rechtbank laat in een zaak zien dat bij ernstige overtredingen bestuursorganen, ten aanzien van het afwijken van de beleidsregels conform artikel 4:84 Awb, een stap kunnen overslaan of voor een langere periode kunnen sluiten. Ook kunnen bestuursorganen afwijken van hun beleidsregels als er sprake is van een bezwarende omstandigheid.

Uit de geanalyseerde jurisprudentie is op te maken dat onder bezwarende omstandigheden in ieder geval munitie, een luchtdrukwapen, een boksbeugel en een combinatie van middelen uit lijst I en lijst II van de Opiumwet kan worden verstaan. Ook blijkt uit de geanalyseerde jurisprudentie dat geluidsoverlast en illegale gokkasten niet als bezwarende omstandigheid kunnen worden aangemerkt, omdat deze niet te relateren zijn aan drugshandel. Een enkele bezwarende omstandigheid op zich rechtvaardigt geen sluiting van twaalf maanden in afwijking van het beleid. Als het bestuursorgaan dus met een enkele



bezwarende omstandigheid, in afwijking van zijn beleid, wil sluiten, dan moet hij voldoende toereikend motiveren.

Ook laat één zaak goed zien dat als er sprake is van een bijzondere omstandigheid, bestuursorganen gebruik moeten maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid conform artikel 4:84 Awb. Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een bijzondere omstandigheid, is het van belang dat het bestuursorgaan alle relevante omstandigheden van een zaak op een rij zet die kunnen leiden tot een bijzondere omstandigheid. Mocht er sprake zijn van een bijzondere omstandigheid, dan dient het bestuursorgaan gebruik te maken van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid conform artikel 4:84 Awb. In zijn besluit dient hij deze overweging voldoende toereikend te motiveren en te laten zien dat hij alle omstandigheden heeft meegenomen.

Een hoge leeftijd van betrokkene op zich kan op grond van de geanalyseerde jurisprudentie niet worden aangemerkt als bijzondere omstandigheid conform artikel 4:84 Awb. Een kritische gezondheidssituatie kan wel worden aangemerkt als bijzondere omstandigheid. Ook laat de rechtbank zien dat als de sluiting ernstige gevolgen kan hebben voor de geestesgesteldheid van betrokkene en dit ook met voldoende stukken is aangetoond, er sprake is van een bijzondere omstandigheid. Wil het bestuursorgaan toch toepassing geven aan zijn besluit, dan dient hij te motiveren om welke reden hij dit dan toch wenselijk en evenredig acht.

Daarnaast dient het bestuursorgaan zijn besluit voldoende te motiveren. Deze motivatie kan onder andere bestaan uit of er sprake is van een ernstig geval of een bezwarende omstandigheid en om welke reden niet kan worden volstaan met een andere of soortgelijke maatregel of een waarschuwing. In bodemprocedures zal het motiveringsbeginsel groter zijn dan bij de voorlopige voorzieningen, omdat het juridische onderscheid tussen een woning en andere panden pas gemaakt wordt bij het innemen van een inhoudelijk standpunt. Ook laat een zaak zien dat als de burgemeester alvast op een nog te komen Handhavingsbeleid anticipeert, dit ook kan worden aangemerkt als een toereikende motivatie.

Een ander criterium dat door de jurisprudentie wordt aangehaald is de wetenschap. In twee bovengenoemde zaken wordt dit criterium aangehaald. Er is echter geen lijn te trekken in wanneer dit criterium van toepassing is, omdat uit de twee zaken geen overeenkomsten op te maken zijn. In de ene zaak ging het namelijk om een verhuurder die geen wetenschap had van een hennepkwekerij in zijn woning en bij de andere zaak ging het om een eigenaar die geen wetenschap had van drugs in zijn café.



Hoofdstuk 4 Toepassing uitspraak Afdeling door rechtbank Zeeland-West-Brabant

De gemeente vraagt zich af of er verschillen en/of overeenkomsten zitten in de toepassing van de uitspraak van de Afdeling door de rechtbank Zeeland-West-Brabant vergeleken met de toepassing van de rechtbank Oost-Brabant. In dit hoofdstuk worden de bevindingen en constatering van het jurisprudentieonderzoek bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant uiteen gezet. De resultaten van deze analyse zullen gebruikt worden ter beantwoording van de derde deelvraag.

§4.1. Relevante jurisprudentie

Om antwoord te kunnen geven op de deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is het jurisprudentieonderzoek uitgebreid met de rechtbank Zeeland-West-Brabant. De analyse van het jurisprudentieonderzoek bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant is in deze eerste paragraaf uiteengezet. De onderzochte jurisprudentie dateert van na 26 oktober 2016. In de analyse is gelet op welke standpunten de verschillende partijen innamen, of de rechter vond dat afgeweken moest worden van beleid en de redenen waarom de rechter dat vond. Ook is in de uiteengezette zaken gekeken of daar sprake was van bezwarende en/of bijzondere omstandigheden en wat deze dan inhielden. Daarnaast wordt per zaak benoemd op welke manier de rechtbank Zeeland-West-Brabant de uitspraak van de Afdeling heeft toegepast. Tot slot wordt gekeken of hier verschillen en/of overeenkomsten uit op te maken zijn met de toepassing van de rechtbank Oost-Brabant.

§4.1.1. Een sluiting voor onbepaalde tijd

Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 5 december 2016

De eerste zaak⁶² laat nogmaals zien hoe belangrijk de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zijn. Verzoeker stelde zich op het standpunt dat de burgemeester niet bevoegd was om sluiting van de schuur en het daarbij behorende perceel te gelasten. De voorzieningenrechter zag echter geen aanleiding te twifelen aan de toelichting van de burgemeester en was tevens van oordeel dat gelet op de hoeveelheid aangetroffen pillen sprake was van een handelshoeveelheid. Voorts had verzoeker aangevoerd dat de burgemeester ten onrechte de sluiting van de schuur en het perceel had gelast. De voorzieningenrechter benadrukte dat de Opiumwet uitgaat van een direct verband tussen de locatie waar de middelen waren aangetroffen en de locatie die gesloten werd. In deze zaak bleek niet dat er ook goederen waren aangetroffen op het perceel die een rechtstreeks verband hadden met de in de schuur aangetroffen verdovende middelen. Gelet hierop was de voorzieningenrechter van oordeel dat de burgemeester enkel bevoegd was om sluiting van de schuur te gelasten. Daarnaast voerde de verzoeker aan dat de twee eerdere overtredingen op basis van het vorige beleid reeds verjaard waren. De voorzieningenrechter oordeelde dat de burgemeester terecht was uitgegaan van een derde overtreding als bedoeld in het beleid. Tot slot had verzoeker aangevoerd dat een sluiting voor onbepaalde tijd onredelijk was. De rechtbank overwoog dat de burgemeester, ook bij de vaststelling van de sluitingstermijn, beschikte over beleidsvrijheid. Nu een op artikel 13b Opiumwet gebaseerde sluiting strekte tot uitoefening van bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 Awb, mocht die last er slechts toe strekken dat overtredingen van de Opiumwet worden beëindigd en worden voorkomen. De voorzieningenrechter overwoog: *'Een vergaande uitoefening van deze bevoegdheid zou tot gevolg hebben dat de sanctie niet enkel meer het karakter van een herstelmaatregel heeft, maar een leedtoevoegend karakter krijgt.'*⁶³ De beleidsregel van de burgemeester die inhield dat een lokaal bij een derde constatering werd gesloten voor onbepaalde duur, kwam volgens het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter in strijd met het karakter van een herstelmaatregel op grond van artikel 13b Opiumwet. De

⁶² Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633.

⁶³ Zie onder meer ABRvS 9 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187.



voorzieningenrechter wees hierbij op een uitspraak⁶⁴ waarin werd overwogen dat een beleidsregel die voorzag in een sluiting zonder meer voor een aanzienlijke periode, onvoldoende rekening hield met het uitgangspunt dat de uitoefening van de sluitingsbevoegdheid niet verder mocht strekken dan nodig was om de bekendheid van een inrichting als drugsadres teniet te doen, de rust in de directe omgeving te doen wederkeren of herhaling van ernstige verstoring van de openbare orde te voorkomen alsmede een verdere aantasting van het woon- en leefklimaat te voorkomen. De mogelijkheid dat het beleid van de burgemeester bood om de sluiting na 24 maanden op te heffen maakte het voorgaande niet anders. Uit de uitspraak bleek: *'In de beleidsregel is niet opgenomen aan welke specifieke criteria moet worden voldaan om na een periode van twee jaar in aanmerking te komen voor opheffing van de sluiting.'* De voorzieningenrechter zag dan ook niet in dat een dergelijke sluiting nog een herstellend karakter kon hebben. Dat de burgemeester beleidsvrijheid toekomt, liet volgens de rechter onverlet dat hij aannemelijk diende te maken dat een sluitingsduur voor onbepaalde tijd voldeed aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit in het licht van het feit dat de sluitingsduur niet verder mocht strekken dan noodzakelijk, om de met de sluiting beoogde doelen te bereiken. De voorzieningenrechter wees het verzoek toe.

De rechter benadrukt in deze zaak duidelijk dat de last onder bestuursdwang uit de Opiumwet een herstelmaatregel is en niet verder mag strekken dan dat nodig is. Volgens staande jurisprudentie van de Afdeling is een sluiting conform artikel 13b Opiumwet dan ook geen bestraffende sanctie, indien de toepassing van de bevoegdheid in een concreet geval niet verder strekt dan het karakter dat een herstelsanctie heeft. Zodra de sanctie een leedtoevoegend karakter kan hebben, moet het wel als een bestraffende sanctie worden beschouwd.⁶⁵ Doordat de burgemeester aannemelijk moet maken dat een sluiting voor onbepaalde tijd noodzakelijk is, past de rechtbank Zeeland-West-Brabant op dezelfde manier de uitspraak van de Afdeling toe als de rechtbank Oost-Brabant. In de jurisprudentie van de rechtbank Oost-Brabant wordt namelijk geoordeeld dat bestuursorganen voldoende moeten motiveren. Daarbij werd gesteld dat een motivatie bijvoorbeeld kan bestaan uit een ernstig geval of een andere bezwarende omstandigheid en om welke reden niet kan worden volstaan met een andere/soortgelijke maatregel.⁶⁶ De burgemeester in de bovenstaande zaak zou bijvoorbeeld kunnen motiveren dat er sprake is van een ernstig geval of een bezwarende omstandigheid en zou daarbij de redenen kunnen beschrijven waarom niet kan worden volstaan met een andere/soortgelijke maatregel. De toepassing van de rechtbank Oost-Brabant laat namelijk zien dat op die manier aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit wordt voldaan. Als de burgemeester op deze manier motiveert, kan hij aantonen dat zijn sanctie niet verder strekt dan noodzakelijk is, een herstellend karakter heeft en dus de rechtszekerheid voldoende wordt gewaarborgd.

§4.1.2. Wel of geen bijzondere omstandigheid?

Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 3 januari 2017

In de tweede zaak⁶⁷ is een duidelijk verschil op te maken in toepassing vergeleken met jurisprudentie van de rechtbank Oost-Brabant. Samengevat stelde de verzoekers in deze zaak dat er sprake was van een bijzondere omstandigheid, waardoor de burgemeester af had moeten zien van de sluiting. Volgens hen had namelijk de huurder het gehuurde al definitief verlaten, waren er geen gevolgen meer van de overtreding die beperkt moesten worden, was er geen sprake geweest van gevaarstelling of het aftappen van elektriciteit, had de burgemeester kunnen volstaan met een waarschuwing, was de sluiting tijdens de naderende feestdagen extra bezwarend en werd hij leed toevoegend, was het in strijd met

⁶⁴ Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 20 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:3683.

⁶⁵ B. van der Vorm, *'De straffende burgemeester: een gevaar voor het strafrecht?'*, Kluwer Navigator 1 februari 2017, afl. 2, p. 8-14 en R.A. Noordhoff, *Artikel 13b Opiumwet: wegwijs in gedogen en handhaven*, Deventer: Kluwer 2011, p. 3.

⁶⁶ Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 26 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:367.

⁶⁷ Rb. Zeeland-West-Brabant 3 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5.



artikel 8 EVRM en was het bezwaarlijk om alle ramen van ondoorzichtige folie te voorzien. De burgemeester achtte de sluiting noodzakelijk, zodat herhaling van de overtreding voorkomen werd. De burgemeester deelde de opvatting van verzoekers dan ook niet dat de situatie zich niet zou herhalen. Hij stelde daarbij dat het doel van een herstellende sanctie ook het voorkomen van nieuwe overtredingen was. De voorzieningenrechter volgde de burgemeester in deze motivering. Hoewel de hennepkwekerij werd aangetroffen in de schuur op het perceel, werd ook de woning gesloten door de burgemeester. De voorzieningenrechter oordeelde in deze zaak dat er sprake was van een dusdanige relatie tussen de bouwwerken, dat deze als één geheel moesten worden beschouwd. Hij motiveerde daarbij dat vanuit de woning elektriciteit werd geleverd ten behoeve van de hennepkwekerij in de schuur. Gelet hierop was de rechter van oordeel dat aan de vereisten uit artikel 13b Opiumwet werd voldaan. Vervolgens heerste de vraag of de burgemeester in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik had kunnen maken. De burgemeester stelde dat het ging om een zeer ernstig geval, waardoor de openbare orde ernstig werd verstoord. Onder deze omstandigheden vond hij dat niet kon worden volstaan met een waarschuwing. De voorzieningenrechter kon ook hierin de burgemeester volgen. Om terug te komen op de bijzondere omstandigheid, zoals verzoekers die aanvoerde, was de voorzieningenrechter van oordeel dat er geen sprake was van een dermate bijzondere omstandigheid dat de burgemeester af had moeten zien van zijn beleid. De rechter oordeelde: *'De door verzoekers geschetste omstandigheden zijn niet dermate bijzonder dat de burgemeester had moeten afzien van zijn beleid. De feestdagen zijn ten tijde van deze uitspraak voorbij en verzoekers hebben sinds het voornemen tot sluiting (21 oktober 2016) ruim de tijd gehad om passende opvang voor de dieren te regelen.'* In het besluit had de burgemeester opgenomen dat de ramen van de schuur gedurende de sluiting moesten worden afgeplakt met ondoorzichtige folie, maar de verzoekers vonden dit bezwaarlijk. De voorzieningenrechter was van oordeel dat het aanbrengen van ondoorzichtige folie achter de ramen niet nodig was, om de woning en de schuur te sluiten en de sluiting naar buiten kenbaar te maken. Op dit punt trof de voorzieningenrechter dan ook een voorlopige voorziening. Het resterende wees de voorzieningenrechter af.

Deze zaak laat goed zien hoe de burgemeester een goede toepassing heeft gegeven aan de uitspraak van de Afdeling. De rechter oordeelde namelijk dat er sprake is van een dusdanige relatie tussen de bouwwerken, doordat vanuit de woning elektriciteit werd geleverd aan de hennepkwekerij in de schuur. Hierdoor wordt aan alle vereisten van artikel 13b Opiumwet voldaan. Tevens heeft het bestuursorgaan volgens de voorzieningenrechter terecht gesteld dat er sprake was van een zeer ernstig geval, waardoor de openbare orde ernstig werd verstoord. Uit de jurisprudentie van de rechtbank Oost-Brabant is gebleken dat een toereikende motivatie onder andere kan bestaan uit of er sprake is van een zeer ernstig geval. In deze zaak heeft het bestuursorgaan dus op eenzelfde manier toepassing gegeven aan de toereikende motivatie. Doordat in de bovenstaande zaak geen sprake was van een bijzondere omstandigheid, hoefde de burgemeester volgens de rechter niet af te wijken van zijn beleid. De rechtbank Oost-Brabant oordeelde in de relevante jurisprudentie dat ook deze afweging voldoende gemotiveerd moet worden, om zo te laten zien dat alle omstandigheden zijn meegewogen in het besluit.⁶⁸ In deze zaak wordt echter al snel geconcludeerd dat er geen sprake is van een bijzondere omstandigheid en hierbij wordt de afweging niet toereikend gemotiveerd. De rechter oordeelt niets over de ontbrekende toereikende motivatie bij deze afweging, dus hieruit is op te maken dat de rechtbank dit niet op eenzelfde manier toepast. Omdat de burgemeester goed heeft gekeken of hij gebruik mocht maken van zijn bevoegdheid, er sprake was van een ernstig geval en of er sprake was van een bijzondere omstandigheid heeft hij in principe een goede toepassing gegeven aan de uitspraak van de Afdeling. Hoe vervolgens de uitspraak wordt toegepast door de rechtbanken, daar is dus een duidelijk verschil uit op te maken in deze zaak.

⁶⁸ Zie de relevante jurisprudentie in paragraaf 3.1. van dit onderzoek.



§4.1.3. De nieuwe lijn

Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 27 januari 2017

In de laatste hier te behandelen zaak⁶⁹ hanteert de rechtbank Zeeland-West-Brabant een nieuwe lijn. De burgemeester had eisers huurwoning voor een periode van drie maanden gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet, omdat de politie op 17 december 2015 een hoeveelheid drugs aantrof bestaande uit 6,74 gram cocaïne en 4,10 gedroogde en verguisde hennep. Eiser stelde dat de gevonden drugs bestemd waren voor eigen gebruik. Tevens stelde hij dat hij last had van psychiatrische problemen en hij door de sluiting drie jaar niet in aanmerking kwam voor een andere woning, op grond van het convenant tussen woningbouwverenigingen. In deze zaak werd door de rechtbank een nieuwe lijn gehanteerd. De nieuwe lijn wordt eerst geciteerd, voordat de zaak verder inhoudelijk behandeld wordt.

De rechtbank overwoog: ‘Ingevolge artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet is de burgemeester bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien uit de feiten volgt dat aannemelijk is dat in woningen of lokalen drugs worden verkocht, afgeleverd, of verstrekt dan wel dat de drugs daartoe aanwezig zijn. Dat een hoeveelheid drugs in een woning of een lokaal wordt aangetroffen, kan op zichzelf al voldoende indicatie zijn dat deze voor verkoop, aflevering of verstrekking bestemd zijn en derhalve dat artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet van toepassing is, indien de hoeveelheid zodanig groot is dat vrijwel is uitgesloten dat de drugs voor eigen gebruik zijn bestemd. In een dergelijk geval zal de burgemeester in beginsel geen nadere feiten en omstandigheden hoeven aannemelijk te maken die er ook op wijzen dat de drugs “daartoe aanwezig” zijn. Het ligt in dat geval op de weg van de rechthebbende op het pand om het tegendeel aannemelijk te maken. Indien het tegendeel niet aannemelijk wordt gemaakt, is de burgemeester ingevolge artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet bevoegd om ten aanzien van het pand een last onder bestuursdwang op te leggen.’

De rechtbank oordeelde dat de aangetroffen hoeveelheid niet een zodanige hoeveelheid was waaruit automatisch aangenomen kon worden dat deze bestemd was voor verkoop, aflevering dan wel verstrekking. Om deze reden oordeelde de rechtbank dat het bij de burgemeester lag om het middels feiten en omstandigheden aannemelijk te maken. De burgemeester overlegde vervolgens een verklaring van een medebewoonster aan het appartementencomplex, waarin beschreven werd hoe eiser dealde. De rechtbank oordeelde: *‘Naar het oordeel van de rechtbank heeft de burgemeester op goede gronden geconcludeerd dat de aangetroffen hoeveelheid cocaïne bestemd was voor verkoop, aflevering of verstrekking. De burgemeester was derhalve op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet bevoegd tot sluiting van de woning aan (adres eiser).’* Eiser had volgens de rechtbank tevens onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er sprake was van een bijzondere omstandigheid. Zo blijkt uit de uitspraak: *‘Eiser heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat verdere bijzondere omstandigheden bestaan die het noodzakelijk maken dat hij in de woning blijft wonen. Eiser heeft niet voldoende aannemelijk gemaakt dat de sluiting van de woning voor hem –ernstige- psychische gevolgen heeft. De door eiser ingebrachte informatie van psychiater is in dit kader onvoldoende, omdat die verklaring slechts vermeldt dat eiser in het verleden last heeft gehad van ernstige stemmings- en spanningsklachten.’* De toepassing van de beleidsregels had dan ook volgens de rechtbank niet tot voor eiser zodanig onevenredige gevolgen geleid dat de burgemeester van zijn beleid had moeten afwijken. Het besluit kon dan ook in stand blijven en het beroep werd ongegrond verklaard.

Met de nieuwe gehanteerde lijn laat de rechtbank in het midden om welke hoeveelheid het gaat die wordt gezien als ‘voor eigen gebruik’. Er wordt in de zaak gekeken of er sprake is van een bijzondere omstandigheid, maar dit maakte eiser onvoldoende aannemelijk. Met de nieuwe lijn past de rechtbank Zeeland-West-Brabant de uitspraak van de Afdeling niet op eenzelfde manier toe als de rechtbank Oost-Brabant. Met de nieuwe lijn wordt namelijk geen

⁶⁹ Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.



motivatie verwacht van het bestuursorgaan als hij, door een hoeveelheid die groter is dan voor eigen gebruik, gebruik maakt van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet. Er wordt slechts een motivatie van de burgemeester gevraagd, als hij aannemelijk dient te maken dat de hoeveelheid -die kleiner is dan voor eigen gebruik- bestemd is voor verkoop, aflevering of verstrekking. Hieruit is op te maken dat de rechtbank Zeeland-West-Brabant een andere toepassing geeft, omdat de rechtbank Oost-Brabant oordeelde dat bestuursorganen altijd toereikend moeten motiveren. In een geval waarin de burgemeester gebruik maakt van zijn bestuursdwangbevoegdheid conform artikel 13b Opiumwet op grond van een hoeveelheid die groter is dan voor eigen gebruik, zou de rechtbank Oost-Brabant oordelen dat ook dit besluit voldoende gemotiveerd moet worden. De rechtbank Zeeland-West-Brabant geeft daarnaast geen goede toepassing aan de uitspraak van de Afdeling. Op grond van de uitspraak van de Afdeling dienen namelijk alle omstandigheden te worden meegewogen, om te kijken of er sprake is van een bijzondere omstandigheid en dus moet worden afgeweken van beleid. In deze zaak kijkt de rechtbank slechts of eiser voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid en concludeert dan al snel dat hier geen sprake van is. Ook kijkt de rechtbank alleen naar de hoeveelheid, om te bepalen welke partij het aannemelijk moet maken. Hiermee gaat de rechtbank voorbij aan het feit dat gekeken moet worden naar de toepassing van het besluit, zoals dat gesteld is in de uitspraak van de Afdeling.

§4.2. Verschillen en/of overeenkomsten

In deze paragraaf worden de overeenkomsten en/of verschillen die zijn op te maken uit een vergelijking van jurisprudentie tussen de rechtbanken Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant uiteengezet. Uit de behandelde jurisprudentie blijkt namelijk dat de rechtbank Oost-Brabant de uitspraak van de Afdeling op een andere manier toepast, dan de rechtbank Zeeland-West-Brabant.

In de eerste behandelde zaak in paragraaf 4.1. van de rechtbank Zeeland-West-Brabant werd benadrukt dat bestuursorganen voldoende toereikend moeten motiveren om aan te tonen dat aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan. Dit komt overeen met de toepassing van de rechtbank Oost-Brabant, waarin werd geoordeeld dat een motivatie nodig is om de rechtszekerheid voldoende te waarborgen.

Ook past de rechtbank Zeeland-West-Brabant in de tweede behandelde zaak de uitspraak van de Afdeling voor een deel op eenzelfde wijze toe als de rechtbank Oost-Brabant. In de tweede zaak werd namelijk geoordeeld dat sprake was van een zeer ernstig geval, waardoor de openbare orde ernstig werd verstoord. De rechter was dan ook van oordeel dat de burgemeester in alle redelijkheid gebruik had kunnen maken van zijn bevoegdheid. Dit stuk sluit goed aan bij de toepassing van de rechtbank Oost-Brabant, omdat zij oordeelde dat een toereikende motivatie kon bestaan uit een ernstig geval of een bezwarende omstandigheid.⁷⁰ De rechter in de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant oordeelde dat de burgemeester gebruik had kunnen maken van zijn bevoegdheid, omdat er sprake was van een zeer ernstig geval. Dit komt dus neer op het feit dat de toereikende motivatie van de burgemeester ook kan bestaan uit of er sprake is van een ernstig geval.

Echter paste de rechtbank Zeeland-West-Brabant de motivering bij de bijzondere omstandigheid niet op eenzelfde manier toe in de tweede behandelde zaak als de rechtbank Oost-Brabant. De rechtbank Oost-Brabant oordeelde namelijk dat iedere afweging omtrent de bijzondere omstandigheid voldoende toereikend gemotiveerd moet worden, ook als daar geen sprake van is. De rechtbank Zeeland-West-Brabant concludeert echter al snel dat er geen sprake is van een bijzondere omstandigheid, maar kijkt daarbij niet naar de toereikende motivatie bij deze afweging. Hieruit is dus op te maken dat de rechtbank Zeeland-West-Brabant de uitspraak van de Afdeling anders toepast dan de rechtbank Oost-Brabant.

⁷⁰ Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 26 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:367.



Met de nieuwe lijn in de derde zaak geeft de rechtbank Zeeland-West-Brabant een andere toepassing dan de rechtbank Oost-Brabant. De rechtbank Oost-Brabant oordeelde namelijk dat alle betrokken belangen duidelijk kenbaar tegen elkaar moeten worden afgewogen⁷¹, terwijl de rechtbank Zeeland-West-Brabant oordeelde dat een hoeveelheid -die groter is dan voor eigen gebruik- al voldoende is om gebruik te maken van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet. Met de nieuwe lijn wordt er alleen een motivatie gevraagd van het bestuursorgaan, als hij aannemelijk dient te maken dat de hoeveelheid -die kleiner is dan voor eigen gebruik- bestemd is voor verkoop, aflevering dan wel verstrekking. Door deze lijn te hanteren worden dus niet alle betrokken belangen tegen elkaar afgewogen en wordt de rechtszekerheid niet duidelijk gewaarborgd. Daarnaast wordt met de nieuwe lijn ook voorbij gegaan aan een voldoende toereikende motivatie, zoals de rechtbank Oost-Brabant die toepast.

Overigens moeten alle omstandigheden van het geval worden meegewogen om te kijken of er sprake is van een bijzondere omstandigheid, conform de uitspraak van de Afdeling. De rechtbank Zeeland-West-Brabant keek slechts of er sprake was van een bijzondere omstandigheid en concludeerde dan al snel dat hier geen sprake van was. De rechtbank Oost-Brabant oordeelde dat het bestuursorgaan ook deze afweging voldoende moet motiveren, om zo te laten zien dat hij alle omstandigheden tegen elkaar heeft afgewogen.⁷² De rechtbank Zeeland-West-Brabant kijkt slechts of de eiser voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid en kijkt hierbij niet naar de toereikende motivatie.

De rechtbank past dus in de derde behandelde zaak ook op een andere manier toe dan de rechtbank Oost-Brabant en gaat daarbij tevens voorbij aan de uitspraak van de Afdeling, omdat met de nieuwe lijn niet goed wordt gekeken naar de toepassing van het besluit zoals dat een criteria is uit de uitspraak van de Afdeling.

§4.3. Tussenconclusie

Het vierde hoofdstuk richt zich op de deelvraag: *‘Hoe wordt de uitspraak van de Afdeling toegepast door de rechtbank Zeeland-West-Brabant op de sluitingsbevoegdheid ex. artikel 13b Opiumwet en zijn hier verschillen/overeenkomsten uit op te maken?’*

Concluderend kan gesteld worden dat de uitspraak van de Afdeling op een andere manier wordt toegepast door de rechtbank Zeeland-West-Brabant vergeleken met de rechtbank Oost-Brabant. De rechtbank Oost-Brabant blijkt namelijk in de uiteengezette zaken veel waarde te hechten aan het motiveringsbeginsel, maar de rechtbank Zeeland-West-Brabant doet dit minder. Zo werd in de tweede behandelde zaak geoordeeld dat er geen sprake was van een bijzondere omstandigheid. De geschetste omstandigheden door de verzoekers, dat de sluiting extra bezwarend zou zijn met de naderende feestdagen en zij geen opvang konden regelen voor de dieren, waren volgens de rechter niet aan te merken als een bijzondere omstandigheid. Ook oordeelde de rechter dat ze niet dermate bijzonder waren dat de burgemeester af had moeten wijken van zijn beleid. De rechtbank Oost-Brabant oordeelde echter dat iedere afweging omtrent de bijzondere omstandigheid toereikend gemotiveerd moet worden, ook als geconcludeerd wordt dat daar geen sprake van is. De rechtbank Zeeland-West-Brabant oordeelde niet dat de burgemeester ook deze afweging diende te motiveren. Hieruit is dus op te maken dat de uitspraak van de Afdeling door beide rechtbanken op een verschillende manier wordt toegepast.

⁷¹ Zie onder meer Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 14 februari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:724; Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 4 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6111 en Rb. Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 7 februari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:555.

⁷² Zie de relevante jurisprudentie in paragraaf 3.1. van dit onderzoek.



In de laatste uiteengezette zaak werd bovendien een nieuwe lijn gehanteerd die niet aansluit op de toepassing van de rechtbank Oost-Brabant en de criteria van de uitspraak van de Afdeling. Met de nieuwe lijn wordt slechts een motivatie gevraagd van het bestuursorgaan als hij aannemelijk dient te maken dat de hoeveelheid –die kleiner is dan voor eigen gebruik- bestemd is voor verkoop, aflevering dan wel verstrekking. Dit is een andere toepassing dan die van de rechtbank Oost-Brabant, omdat met de nieuwe lijn geen toereikende motivatie van het bestuursorgaan wordt gevraagd bij een hoeveelheid die groter is voor eigen gebruik. Ook oordeelde de rechtbank Oost-Brabant dat alle betrokken belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen, maar ook dit is niet terug te zien in de nieuwe lijn en dus de toepassing van de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Daarnaast sluit deze zaak niet goed aan bij de uitspraak van de Afdeling, omdat de rechtbank Zeeland-West-Brabant met de nieuwe lijn niet alle omstandigheden van het geval betreft om te bezien of er sprake is van een bijzondere omstandigheid. De rechtbank kijkt met de nieuwe lijn slechts of eiser bijzondere omstandigheden voldoende aannemelijk heeft gemaakt en in de zaak werd al snel geconcludeerd dat daar geen sprake van was. Uit het bovenstaande blijkt dus dat ook in de derde zaak de uitspraak van de Afdeling op een andere manier wordt toegepast, vergeleken met de rechtbank Oost-Brabant.



Hoofdstuk 5 Mogelijke wetswijziging artikel 13b Opiumwet

In dit vijfde hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag van dit onderzoek. Wat het concept wetsvoorstel⁷³ van de wijziging van artikel 13b Opiumwet inhoudt, wordt in de eerste paragraaf uiteengezet. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op hoe de gemeente het beste kan anticiperen op deze eventuele wetswijziging, gelet op de uitspraak van de Afdeling. Het hoofdstuk wordt in de derde paragraaf afgesloten met een heldere en beknopte tussenconclusie.

§5.1. Het wetsvoorstel

De Opiumwet is het belangrijkste instrument tegen drugshandel, -overlast en –criminaliteit.⁷⁴ Het wetsvoorstel van de wijziging van artikel 13b Opiumwet is per brief op 28 juni 2016 aan de Tweede Kamer aangekondigd.⁷⁵ Met deze eventuele wijziging krijgt de burgemeester een bevoegdheid, waarmee hij de risico's, die voortvloeien uit drugsgebruik, beter kan voorkomen en beheersen. Tevens kan hij met deze bevoegdheid de nadelige effecten van de drugshandel en –gebruik op het openbare leven en andere omstandigheden beperken en tegengaan.

§5.1.1. Huidige bevoegdheid

Tot op heden strekt de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet voor de burgemeester slechts tot het sluiten van een woning, lokaal of bijbehorend erf als daarin drugs wordt verkocht, verstrekt, afgeleverd dan wel daartoe aanwezig is. De vaste rechtspraak acht de drugs aanwezig voor verkoop, als meer dan de toegestane gebruikshoeveelheid in een pand aanwezig is.

De toegestane gebruikshoeveelheid bedraagt voor softdrugs 5 gram en voor harddrugs 0,5 gram.⁷⁶ Op 23 januari 2017 deed de rechtbank Zeeland-West-Brabant echter een opmerkelijke uitspraak.⁷⁷ De rechter oordeelde in die zaak dat de burgemeester niet zonder meer bevoegd was een woning te sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet, hoewel daarin meer dan 0,5 gram harddrugs werden aangetroffen.⁷⁸ Deze hoeveelheid overstijgt de maximale toegestane gebruikshoeveelheid. Volgens de vaste rechtspraak wordt dan aangenomen dat er sprake is van een handelshoeveelheid en de burgemeester bevoegd is om op grond van artikel 13b Opiumwet de woning te sluiten. De uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant vormt een trendbreuk met de heersende rechtspraak van de Afdeling.⁷⁹ De Afdeling heeft tot op heden de lijn van de rechtbank nog niet overgenomen en om deze reden wordt dan ook toegestane gebruikshoeveelheid van de vaste rechtspraak aangehouden in dit onderzoek.

De burgemeester heeft op grond van artikel 13b Opiumwet nog geen bevoegdheid als voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het bereiden of telen van drugs, zoals bijvoorbeeld bepaalde chemicaliën, apparatuur en versnijdingsmiddelen. Om deze reden heeft minister Van der Steur een verruiming van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet voorgesteld.

§5.1.2. De voorgestelde verruiming

Met deze eventuele verruiming wordt de burgemeester bevoegd zijn bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet ook toe te passen bij de zogenoemde voorbereidingshandelingen. Met deze nieuwe bevoegdheid kan de burgemeester de voortvloeiende risico's en de nadelige effecten op een betere manier voorkomen, beheersen en tegengaan. De verruiming van de

⁷³ Zie bijlage 4 'Concept wetsvoorstel wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)'.

⁷⁴ 'Drugsoverlast', L. Olsthoorn, Ccv.nl (zoek op: *drugsbeleid*), laatst geraadpleegd op 16 maart 2017.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 24077, nr. 372.

⁷⁶ ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2365.

⁷⁷ Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.

⁷⁸ Zie de relevante jurisprudentie in paragraaf 4.1. van dit onderzoek.

⁷⁹ '13b Opiumwet: méér dan 0,5 gram harddrugs niet voldoende voor sluiting?', F. Pommer, 31 januari 2017, Hekkelman.nl (zoek op: *blog gebruikshoeveelheid*), laatst geraadpleegd op 21 maart 2017.



sluitingsbevoegdheid zorgt ervoor dat de burgemeester een last onder bestuursdwang kan opleggen als in een woning, lokaal of daarbij behorend erf voorwerpen, stoffen of ruimten aanwezig zijn die bestemd zijn voor onder meer het telen en voorbereiden van drugs.⁸⁰ De verruiming van artikel 13b Opiumwet heeft, net zoals de huidige bevoegdheid, alleen betrekking op overtredingen van de Opiumwet. Bij deze verruiming gaat het om voorbereidingshandelingen, zoals die strafbaar zijn op grond van artikelen 10a en 11a van de Opiumwet. Het bepaalde in deze artikelen vereist dat degene, die een voorwerp of stof in een woning, lokaal of daarbij behorend erf voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur.⁸¹ Dit kan onder andere blijken uit de aard en hoeveelheid van de aangetroffen stof, de aangetroffen voorwerpen, een combinatie van stoffen en voorwerpen, een opsporingsonderzoek, tapgesprekken en observaties. Uit de situatie moet in ieder geval redelijkerwijs kunnen worden aangenomen dat het gaat om strafbare voorbereidingshandelingen. De verruiming van de sluitingsbevoegdheid geldt echter niet voor alle voorbereidingshandelingen als genoemd in artikelen 10a en 11a Opiumwet. Hij geldt slechts alleen voor de op strafbare wijze voorhanden hebben van voorwerpen of stoffen in een woning, lokaal of daarbij behorend erf. Dit betekent dat betaalmiddelen, gelden of vervoermiddelen niet vallen onder de voorgestelde verruiming.⁸²

De minister van Veiligheid en Justitie acht in de memorie van toelichting de verruiming noodzakelijk, omdat de huidige sluitingsbevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet niet voldoende toereikend is. Het huidige bestuurlijke instrumentarium geldt namelijk niet voor stoffen en voorwerpen die gebruikt worden voor het telen en voorbereiden van drugs. Deze stoffen en voorwerpen vallen niet onder de reikwijdte van artikel 13b Opiumwet en dus kan bestuurlijk niet worden opgetreden tegen deze vorm van drugscriminaliteit. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is een pand waarin een illegale stroomaansluiting, plantenbakken, oogstmateriaal, een ventilatiesysteem en een afzuiginstallatie worden gevonden. Op dat moment is het duidelijk dat deze voorwerpen bestemd zijn voor het kweken van hennep, maar kan de burgemeester bestuurlijk niet optreden conform artikel 13b Opiumwet. Dit kan hij niet, omdat artikel 13b Opiumwet vereist dat een middel als bedoeld in lijst I of lijst II aanwezig is. Een ander voorbeeld is een pand waarin 40 liter BMK⁸³ en 100 liter zoutzuur wordt aangetroffen. Hierbij is het pand een gevaar voor de woon- en leefomgeving, vanwege het risico tot ontploffing of een lekkage van chemische stoffen, maar kan de burgemeester het pand niet sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet. De minister van Veiligheid en Justitie beargumenteert dat het huidige bestuurlijke instrumentarium niet altijd meer toepasbaar is op de huidige criminele processen. Om deze reden acht hij de verruiming van de sluitingsbevoegdheid noodzakelijk.

Omdat het wetsvoorstel toeziet op een nieuw bestuurlijk instrumentarium dat kan worden ingezet op woningen, lokalen en daarbij behorende erven, is dit wetsvoorstel vooral relevant voor eigenaren, verhuurders, drugscriminelen en omwonenden. De minister verwacht namelijk een betere kwaliteit van de woon- en leefomgeving, een effectievere bestrijding van illegale middelen rondom drugs en een preventieve werking in de zin dat pandeigenaren kritischer worden bij verhuren van ruimten.⁸⁴

⁸⁰ Zie bijlage 5 'Memorie van toelichting concept wetsvoorstel'.

⁸¹ Zie bijlage 4 'Concept wetsvoorstel wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)'.

⁸² 'Uitbreiding sluitingsbevoegdheid artikel 13b Opiumwet in consultatie', F. Pommer, 12 september 2016, Hekkelman.nl (zoek op: *blog uitbreiden sluitingsbevoegdheid*), laatst geraadpleegd op 23 maart 2017.

⁸³ BMK is een afkorting voor benzylmethylketon en wordt als grondstof gebruikt voor amfetamine.

⁸⁴ 'Wijziging Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)', Veiligheid en Justitie, 8 september 2016, Overheid.nl (zoek op: *internetconsultatie voorstel wijziging 13b Opiumwet*), laatst geraadpleegd op 21 maart 2017.



§5.1.3. Internet consultatie

Op 8 september 2016 werd de internetconsultatie van het voorstel tot wijziging van artikel 13b Opiumwet gepubliceerd door het ministerie van Veiligheid en Justitie.⁸⁵ Een internetconsultatie is bedoeld voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. In een internetconsultatie staan concepten van wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur (hierna: AMvB), ministeriële regelingen en beleidsnota's open. Hier kunnen betrokkenen dan kennis van nemen en op reageren, door een reactieformulier in te vullen. De betreffende ministeries bekijken de ingevulde reacties en passen naar aanleiding daarvan eventueel het wetsvoorstel aan. Het doel van een internetconsultatie is de transparantie van het wetgevingsproces te verbeteren en bij te dragen aan de kwaliteit van de wetgeving. Het kabinet wil op deze manier beter gebruik maken van de kennis waarover de samenleving beschikt. De internetconsultatie zorgt ervoor dat betrokkenen vroegtijdig kunnen meepraten en dit leidt mogelijk tot wetgeving die beter uit te voeren en te handhaven is.⁸⁶ Betrokkenen die hun reactie hebben gegeven worden geïnformeerd over de verdere procedure en de reacties worden, vlak na verloop van de reactietermijn, op de website geplaatst. Hierbij wordt dan ook een korte uitleg gegeven over wat er met de reacties is gedaan.

In totaal zijn er negen reacties gegeven op het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet voor de verruiming van de sluitingsbevoegdheid. Samenvattend komen de reacties neer op dat het wetsvoorstel te ruim is, het moeilijk leesbaar is, drugs gelegaliseerd moet worden, het voorstel uit teveel repressie is geschreven, door het wetsvoorstel teveel onschuldige mensen op straat komen te staan, het voorstel weinig scherpte kent met betrekking tot willekeur en het wetsvoorstel verwarrend is. Wat tot op heden met de reacties van betrokkenen is gedaan is niet bekend. Wel heeft het kabinet het wetsvoorstel naar de Raad voor de rechtspraak gestuurd.⁸⁷

Op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie, heeft de Raad voor de rechtspraak een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen, die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak is dan ook een adviescollege conform artikel 79 en 80 van de Grondwet. De Raad beoordeelt, bij het opstellen van het advies, de voorgenomen wet- en regelgeving op de werklast van de gerechten, de praktische toepasbaarheid, de gevolgen voor de organisatie en de uitvoerbaarheid. De inhoud van het advies van de Raad bindt de rechters niet bij de behandeling van individuele zaken. Op 21 september 2016 heeft de Raad minister Van der Steur geadviseerd, naar aanleiding van zijn verzoek hiertoe op 8 september 2016.⁸⁸ De Raad concludeert in het advies dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Tevens leidt het wetsvoorstel volgens de Raad niet tot een substantiële werklast voor de gerechten.

Nu de Raad voor de rechtspraak minister Van der Steur heeft geadviseerd, kan hij het wetsvoorstel gaan indienen bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Daarna zal de definitieve wettekst worden geplaatst in het Staatsblad.⁸⁹

⁸⁵ 'Wijziging Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)', Veiligheid en Justitie, 8 september 2016, Overheid.nl (zoek op: *internetconsultatie voorstel wijziging 13b Opiumwet*), laatst geraadpleegd op 21 maart 2017.

⁸⁶ 'Help bij Internetconsultatie', De overheid, Overheid.nl (zoek op: *wat is internetconsultatie?*), laatst geraadpleegd op 28 maart 2017.

⁸⁷ 'Kabinet wil dat drugspanden sneller gesloten worden', Brabants Dagblad, 27 januari 2017, Brabantsdagblad.nl (zoek op: *drugspanden*), laatst geraadpleegd op 10 februari 2017.

⁸⁸ Wetsadvisering Wijziging Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid), mr. F.C. Bakker voorzitter Raad voor de rechtspraak, 21 september 2016, Rechtspraak.nl, (zoek op: *advies Raad voor de rechtspraak wijziging Opiumwet*), laatst geraadpleegd op 27 maart 2017.

⁸⁹ 'Kabinet wil drugspanden sneller kunnen sluiten', De Rijksoverheid, 27 januari 2017, Rijksoverheid.nl (zoek op: *drugspanden*), laatst geraadpleegd op 10 februari 2017.



§5.2. Hoe kan de burgemeester het beste anticiperen

Op grond van de uitspraak van de Afdeling⁹⁰ moet het bestuursorgaan alle omstandigheden betrekken in zijn beoordeling en moet bezien of deze moeten worden aangemerkt als een bijzondere omstandigheid, die maken dat handelen overeenkomstig het beleid gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding met de beleidsregel te dienen doelen. Het bestuursorgaan moet dus meer oog houden voor de toepassing van beleidsregels en dit betekent dat hij niet meer lichtvaardig mag aannemen dat alle omstandigheden reeds zijn verdisconteerd in de beleidsregels.⁹¹ Als de eventuele wetswijziging doorgaat, is het denkbaar dat een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen als disproportioneel en onevenredig zal worden beschouwd door de rechter gelet op de uitspraak van de Afdeling. Voorbereidingshandelingen zijn immers lichter van aard in het recht, dan het daadwerkelijk aanwezig hebben van soft- en harddrugs. Om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de gemeente het beste kan anticiperen op het eventuele wetsvoorstel, moet ook rekening gehouden worden met de jurisprudentie van de rechtbank Oost-Brabant. De rechters van de rechtbank Oost-Brabant zijn namelijk degene die een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen als disproportioneel en onevenredig kunnen bestempelen.

De rechters van de rechtbank Oost-Brabant kijken in de zaken⁹² eerst of overeenkomstig het beleid is besloten. Mocht dit niet het geval zijn, dan dient het bestuursorgaan alle betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. Het is daarbij belangrijk dat hij deze afweging duidelijk kenbaar maakt in zijn besluit, zodat de rechtszekerheid wordt gewaarborgd. Daarnaast moet het bestuursorgaan zijn besluit voldoende motiveren volgens de rechters. Deze motivatie kan bestaan uit; of er sprake is van een ernstig geval of een bezwarende omstandigheid en om welke reden niet kan worden volstaan met een soortgelijke/andere maatregel of een waarschuwing. Bij de nieuwe verruimde bevoegdheid van de burgemeester is het dus belangrijk dat de burgemeester draagkrachtig motiveert om welke redenen hij een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen proportioneel en evenredig acht. Hierbij kan de burgemeester onder andere vermelden dat hij van deze bevoegdheid gebruik maakt om zo de voortvloeiende risico's en de nadelige effecten te beheersen, tegen te gaan of te voorkomen. Daarbij kan hij motiveren dat hij bestuurlijk heeft opgetreden om deze vorm van drugscriminaliteit tegen te gaan en -afhankelijk van de casus- het pand een groot gevaar vormt voor de woon- en leefomgeving, vanwege het risico tot ontploffing of lekkages van chemische stoffen.

Wil de burgemeester sluiten op grond van voorbereidingshandelingen, dan dient hij conform artikelen 10a en 11a Opiumwet aan te tonen dat betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of stof bestemd is voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige hennepsteelt.⁹³ De relevante jurisprudentie heeft tevens dit vereiste aangehaald in de beoordeling. Het is dus van belang voor de burgemeester om te anticiperen op dit criterium, omdat anders toekomstige sluitingen op basis van zogenoemde voorbereidingshandelingen als onrechtmatig zullen worden bestempeld. De wetenschap kan blijken uit de aard en hoeveelheid van de aangetroffen stof, de aangetroffen voorwerpen, een combinatie van stoffen en voorwerpen, een opsporingsonderzoek, tapgesprekken en observaties. De burgemeester kan dus deze factoren opnemen in zijn motivering, om op die manier aan te tonen dat aan het vereiste uit artikel 10a en 11a wordt voldaan. Daarmee zorgt hij er bovendien voor dat zijn besluit niet als onevenredig zal worden bestempeld.

⁹⁰ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

⁹¹ Zie de recente jurisprudentie van de Afdeling in paragraaf 2.2.2. van dit onderzoek.

⁹² Zie de relevante jurisprudentie in paragraaf 3.1. van dit onderzoek.

⁹³ Zie bijlage 4 'Concept wetsvoorstel wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)'.



Daarnaast laat de rechtbank Oost-Brabant goed zien dat als er sprake is van een bijzondere omstandigheid, het bestuursorgaan gebruik moet maken van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid conform artikel 4:84 Awb. De overweging, of er sprake is van een bijzondere omstandigheid en dus gebruik maakt van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid, moet hij volgens de rechtbank motiveren. Op deze manier laat het bestuursorgaan dan zien dat hij alle relevante omstandigheden heeft meegewogen. Het is dus van belang dat de burgemeester ook op deze manier motiveert bij een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen. Hij kan dan aan de rechtbank laten zien dat hij alle omstandigheden heeft meegewogen in zijn overweging. Als de burgemeester dit niet doet, is het denkbaar dat zijn sluiting als onevenredig of disproportioneel wordt beschouwd.

§5.3. Tussenconclusie

In het vijfde hoofdstuk wordt ingegaan op de deelvraag: *‘Wat houdt de eventuele wijziging van artikel 13b Opiumwet in en hoe kan de gemeente hier op anticiperen, gelet op de uitspraak van de Afdeling?’*

Concluderend kan gesteld worden dat als de wijziging van artikel 13b Opiumwet doorgaat, de burgemeester de bevoegdheid krijgt om bestuursdwang toe te passen op basis van de zogenoemde voorbereidingshandelingen. Met deze verruiming kan de burgemeester de voortvloeiende risico's en de nadelige effecten op een betere manier voorkomen, beheersen en tegengaan.

Op grond van artikel 10a en 11a Opiumwet is het vereist dat degene, die een voorwerp of stof in een woning, lokaal of daarbij behorend erf voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of stof bestemd is voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur. Bij deze nieuwe verruimde bevoegdheid is het belangrijk dat de burgemeester toereikend motiveert om welke redenen hij een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen proportioneel/evenredig acht, gelet op de jurisprudentie van de rechtbank Oost-Brabant en de uitspraak van de Afdeling. De burgemeester kan bij deze motivering vermelden dat hij van deze bevoegdheid gebruik maakt om zo de voortvloeiende risico's en de nadelige effecten te beheersen, te voorkomen of tegen te gaan. Daarbij kan hij dus motiveren dat hij bestuurlijk heeft opgetreden om deze vorm van drugscriminaliteit tegen te gaan en –afhankelijk van de casus- het pand een groot gevaar vormt voor de woon- en leefomgeving, vanwege het risico tot ontploffing of lekkages van chemische stoffen.

Daarnaast is het van belang dat de burgemeester de wetenschap, zoals dat een vereiste is in artikel 10a alsmede 11a Opiumwet en in de jurisprudentie van de rechtbank Oost-Brabant, aantoont. Dit kan hij laten blijken uit de aard en hoeveelheid van de aangetroffen stof, de aangetroffen voorwerpen, een combinatie van stoffen en voorwerpen, een opsporingsonderzoek, tapgesprekken en observaties. De burgemeester kan hierop dus anticiperen, door deze factoren op te nemen in zijn motivering.

Tot slot kan de burgemeester anticiperen door alle relevante omstandigheden mee te nemen in zijn overweging of er sprake is van een bijzondere omstandigheid, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2016. Deze overweging moet ook duidelijk kenbaar gemaakt worden in het besluit, zo oordeelde de rechtbank Oost-Brabant. Doet de burgemeester dit niet, dan is het denkbaar dat een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen als disproportioneel en onevenredig wordt beschouwd door de rechtbank Oost-Brabant.



Hoofdstuk 6 Het nieuwe beleid

In het zesde hoofdstuk wordt onderzocht of gemeentelijk beleid met betrekking tot artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV juridisch gezien nog houdbaar is en op welke manier eventueel nieuw beleid het beste vorm gegeven kan worden. Voor de inkleiding van dit hoofdstuk zijn vier interviews met experts uit het juridische werkveld afgenomen, waaronder twee andere gemeenten, een woningcorporatie en een gebiedsofficier van het Openbaar Ministerie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een heldere en beknopte tussenconclusie in de vierde paragraaf.

§6.1. De problematiek vanuit andere ogen

Om de problematiek breder te benaderen, zijn in totaal vier interviews afgenomen. De interviews zijn relevant voor dit onderzoek, zodat uiteindelijk een kritisch beeld geschetst kan worden of een Damoclesbeleid voor de gemeente 's-Hertogenbosch juridisch gezien houdbaar is en op welke manier deze dan het beste vorm gegeven kan worden. In de interviews wordt geen aandacht besteed aan het beleid van artikel 2.11 APV, omdat uit het vooronderzoek is gebleken dat in dat beleid geen dermate grote veranderingen nodig zijn. De respondenten zijn twee andere gemeenten, een woningcorporatie en een gebiedsofficier. Deze respondenten waarborgen de validiteit van dit onderzoek. De vakkundigheid van de respondenten ten aanzien van het geldend recht zorgt er namelijk voor dat de interpretatie die voortvloeit uit de interviews valide is.

Er is specifiek voor de gemeente Tilburg gekozen, omdat zij een ander beleid en een andere werkwijze heeft dan de gemeente 's-Hertogenbosch. Bij de gemeente 's-Hertogenbosch heerste dan ook de vraag op welke manier zij omgaat met de uitspraak van de Afdeling en met de eventuele wetswijziging van artikel 13b Opiumwet en het sluiten van woningen daarbij. Daarnaast is er bewust voor gekozen een interview te houden bij de gemeente Nuenen, omdat in het actueel overzicht Damoclesbeleid Oost-Brabant⁹⁴ te zien is dat zij als enige gemeente een uitzondering maakt voor de woningcorporaties. Ook is bewust een interview afgenomen bij een woningcorporatie en een gebiedsofficier, om uit te zoeken hoe dergelijke organisaties tegen de problematiek aankijken. Dit geeft een aanvulling op het onderzoek, omdat de scriptie zich daarmee leent voor een bredere benadering. Met de interviews bij de woningcorporatie en de gebiedsofficier is onder andere onderzocht hoe het eventuele nieuwe Damoclesbeleid het beste vorm gegeven kan worden en of een eventueel onderscheid tussen corporatie- en koopwoningen wenselijk is. Voorafgaand aan het interview hebben de respondenten een toestemmingsverklaringsformulier ingevuld en ondertekend.⁹⁵ Hierin is onder andere opgenomen dat geen persoonlijke informatie wordt vrijgegeven en zij instemmen met het opnemen van de interviews. Aan de hand van de opnames zijn na afloop interviewverslagen opgesteld, welke in de bijlagenbundel te vinden zijn.⁹⁶

§6.1.1. De uitspraak van de Afdeling

Uit de afgenomen interviews is gebleken dat de respondenten weinig juridische knelpunten zien voor het gemeentelijk Damoclesbeleid na de uitspraak van de Afdeling op 26 oktober 2016. De gemeente Tilburg stelt alleen dat veel Damoclesbesluiten in de primaire besluitvorming langer zullen vergen qua oordeelsvorming, omdat een gemeente meer maatwerk moet gaan bieden en moet gaan kijken naar de feiten en omstandigheden. Dit ziet

⁹⁴ Zie bijlage 6 'Overzicht actueel Damoclesbeleid Oost-Brabant'.

⁹⁵ Zie voor de gemeente Tilburg bijlage 7 'Toestemmingsverklaringsformulier respondent 1', voor de gemeente Nuenen bijlage 9 'Toestemmingsverklaringsformulier respondent 2', voor de woningcorporatie bijlage 11 'Toestemmingsverklaringsformulier respondent 3' en voor de gebiedsofficier bijlage 13 'Toestemmingsverklaringsformulier respondent 4'.

⁹⁶ Zie voor de gemeente Tilburg bijlage 8 'Interviewverslag respondent 1', voor de gemeente Nuenen bijlage 10 'Interviewverslag respondent 2', voor de woningcorporatie bijlage 12 'Interviewverslag respondent 3' en voor de gebiedsofficier bijlage 14 'Interviewverslag respondent 4'.



de gemeente ook als een juridische mogelijkheid, omdat bestuursorganen meer moeten kijken naar de maatwerkgevallen, dus zowel de persoonlijke omstandigheden, bezwarende omstandigheden maar ook de verzachtende omstandigheden. Ook de gemeente Nuenen ziet weinig knelpunten voor het Damoclesbeleid, omdat de enige verandering die de uitspraak teweeg heeft gebracht is dat ze bij de gemeente naast het weerleggen van standpunten ook de persoonlijke belangen betrekken in het besluit. Doordat de persoonlijke belangen ook worden betrokken is wat meer maatwerk nodig, maar de gemeente Nuenen stelt dat dit niets nieuws zou moeten zijn gelet op de zorgplicht uit de Awb. Dit komt tevens overeen met de visie van de gebiedsofficier, die stelt dat te allen tijde een belangenafweging moet worden gemaakt en moet worden gemotiveerd bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie. De gebiedsofficier ziet tot slot ook geen juridische knelpunten voor het Damoclesbeleid.

De werkwijze van de gemeente Tilburg is na de uitspraak van de Afdeling niet veranderd, omdat veranderingen in de werkwijze niet noodzakelijk waren. Alvorens de uitspraak van de Afdeling keek de gemeente Tilburg bij de zienswijze of bijzondere omstandigheden werden aangedragen. Ook stuurde de gemeente het voornemen en het besluit naar de stichting maatschappelijke opvang Traverse alsmede het zorg- en veiligheidshuis. Daarnaast voert gemeente Tilburg nog beleid, omdat het beleid juridisch gezien nog houdbaar is en veranderingen dus niet noodzakelijk zijn.

Het beleid van de gemeente Nuenen is tot op heden ook niet veranderd. Wel heeft de gemeente een onderzoek lopen om te kijken of eventueel veranderingen nodig zijn. Op dit moment kijkt de gemeente per casus apart of redenen worden aangebracht waarvoor afwijken nodig is, maar dit werd voorheen ook al gedaan.

Tot slot is na de uitspraak van de Afdeling op 26 oktober 2016 er bij de woningcorporatie niet veel veranderd, omdat zij niet veel van de uitspraak hebben gemerkt.

§6.1.2. De houdbaarheid van Damoclesbeleid

De respondenten is gevraagd of een Damoclesbeleid voor de gemeente 's-Hertogenbosch juridisch gezien nog houdbaar is. De gemeente Tilburg is van mening dat een Damoclesbeleid voor de gemeente 's-Hertogenbosch nog houdbaar is, maar adviseert wel om dit af te laten wegen van het aantal sluitingen op jaarbasis. Als de gemeente 's-Hertogenbosch slechts een aantal woningen per jaar sluit, dan is het beter om per casus apart te motiveren. Mocht de gemeente 's-Hertogenbosch een groot aantal woningen sluiten per jaar, dan kan zij beter een matrix met daarin een onderscheid tussen soft- en harddrugs opnemen in het beleid als richtlijn. Op die manier is het volgens de gemeente Tilburg duidelijk in welke gevallen je voor welke periode gaat sluiten.

Het beleid van de gemeente Nuenen wordt nog gevoerd, omdat zij dit als richtlijn gebruikt. Op een beleid kan namelijk worden teruggevallen en een beleid stelt kaders tegen willekeur van de politiek. De gemeente denkt dan ook dat een Damoclesbeleid voor de gemeente 's-Hertogenbosch nog houdbaar is, om diezelfde reden. Persoonlijke omstandigheden kunnen nooit worden meegenomen in het beleid, dus dit blijft iedere keer een toetsingskader. De gemeente Nuenen adviseert het huidige beleid niet teveel aan te passen en als richtlijn gebruiken.

Ook de woningcorporatie denkt dat een Damoclesbeleid juridisch gezien nog houdbaar is voor de gemeente 's-Hertogenbosch, omdat zij tot op heden niet heeft gemerkt dat een dergelijk verzoek tot ontbinding of ontruiming door de rechter is afgewezen.

Tot slot denkt tevens de gebiedsofficier dat een Damoclesbeleid houdbaar is, maar raad wel aan zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij buurgemeenten. Dit zodat het zo gelijk mogelijk opgaat.

§6.1.3. De wetswijziging

De gemeente Tilburg is een voorstander van de eventuele wetswijziging van artikel 13b Opiumwet. De gemeente Tilburg ziet namelijk vaak casussen waarin wel de stoffen en voorwerpen aanwezig zijn, maar niet de bevoegdheid. De gemeente wil in de toekomst het



wetsvoorstel gaan gebruiken, als het door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer wordt aangenomen. De gemeente moet dan volgens de gemeente Tilburg een matrix opnemen, waarin staat wat onder voorwerpen en stoffen wordt verstaan en in welke gevallen en hoeveelheden je wel/niet gaat sluiten. De gemeente Tilburg denkt dat een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen juridisch gezien houdbaar is, als de gemeente maar voldoende toereikend motiveert. Volgens de gemeente Tilburg kan deze motivatie bijvoorbeeld geschieden door het opnemen van een dergelijke matrix in het beleid. Ook de gebiedsofficier is een voorstander van het wetsvoorstel, omdat het een mogelijkheid biedt. De officier stelt daarbij dat het handig is om een matrix op te nemen, waarin bijvoorbeeld staat dat bij vijf lampen wordt gesloten en daaronder niet. Als er vervolgens zes lampen worden aangetroffen, dan kan volgens de officier worden afgewogen of er tot sluiting moet worden overgegaan. Een matrix is makkelijk communiceerbaar en de burgers weten waar ze aan toe zijn. Het is volgens de officier handig om een lijn te hebben, omdat je dan op basis van die lijn je beleid kan gaan uitvoeren. De officier zou dan ook graag willen dat het wetsvoorstel door de gemeente gebruikt wordt en denkt dat sluitingen op basis van voorbereidingshandelingen juridisch gezien houdbaar zullen zijn, omdat dat dan de wettelijke basis is.

Als er voorwerpen of stoffen in een pand worden aangetroffen, maar deze zijn nog niet gebruikt en er is ook geen toeloop naar het pand, dan vraagt de gemeente Nuenen zich af in hoeverre een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen, zoals die wordt voorgesteld in het wetsvoorstel, het doel van artikel 13b Opiumwet nog heiligt. In gevallen waarin voorbereidingshandelingen worden aangetroffen waarin de voorwerpen en stoffen wel in gebruik zijn geweest, dan vindt de gemeente het een ander verhaal. De gemeente Nuenen gaat het wetsvoorstel, als het wordt aangenomen, wel gebruiken bij het sluiten van panden. Gemeenten kunnen dan bijvoorbeeld een extra waarschuwingmogelijkheid opnemen in het beleid, zodat sluitingen niet als disproportioneel of onevenredig worden bestempeld. De gemeente gaat als de wetswijziging doorgaat samen met de regio kijken wat de wensen zijn en hoe daar dan uitvoering aan gegeven gaat worden.

De woningcorporatie is nog niet bezig geweest met het eventuele wetsvoorstel van artikel 13b Opiumwet, omdat het wetsvoorstel geen probleem zou zijn voor de corporatie. De corporatie heeft namelijk situaties meegemaakt waarin voorbereidingshandelingen werden aangetroffen en dat was dan voor de rechter al voldoende om toch tot ontbinding van de huurovereenkomst over te gaan. Voor de corporatie is het belangrijk dat in het eventuele nieuwe beleid afspraken worden gemaakt die eenduidig zijn. Maatwerk moet toepasbaar blijven, maar het moet geen willekeur worden. Een matrix zou volgens de corporatie duidelijkheid voor een ieder bieden en is volgens de corporatie makkelijk communiceerbaar naar burgers toe.

§6.1.4. Onderscheid corporatie- en koopwoningen

De gemeente Nuenen maakt als enige in de regio Oost-Brabant een onderscheid in corporatie- en koopwoningen in haar beleid.⁹⁷ De gemeente heeft in het beleid een uitsluitingsgrond opgenomen. De gemeente motiveert in het interview dat Nuenen een kleine gemeente is met een wachtlijst voor de corporatiewoningen. Zij wilt dan niet de woning voor een maand sluiten, terwijl een moeder met een kind moet wachten op een woning. Bovendien wil de gemeente het de woningcorporaties niet te moeilijk maken, daar waar zij de woning meestal nog moeten verbouwen/opknappen. De gemeente ziet vaak dat tegen de tijd dat de huurovereenkomst met de betreffende huurder ontbonden is en de woning is opgeknapt, de sluitingsduur al verstreken is. De sluitingstermijn uit het beleid van de gemeente Nuenen bedraagt namelijk slechts één maand bij softdrugs. Volgens de gemeente zit in de corporatiewoningen niet zoveel risico. Wel vindt de gemeente het denkbaar dat in het nieuwe beleid een bepaling wordt opgenomen, waarmee zij corporatiewoningen kan

⁹⁷ Zie bijlage 6 'Overzicht actueel Damoclesbeleid Oost-Brabant'.



sluiten in ernstige gevallen. Bij de koopwoningen sluit de gemeente wel direct, omdat deze sluiting volgens haar een ander doel heeft. De eigenaar van een koopwoning is namelijk verantwoordelijk voor de woning en kan, als de woning wordt onderverhuurd, iemand met antecedenten weigeren. De sociale woningbouw mag iemand met antecedenten niet weigeren.

De gemeente Tilburg maakt in het beleid echter geen onderscheid tussen corporatie- en koopwoningen. Mocht er een overtreding van artikel 13b Opiumwet plaatsvinden, dan sluit de gemeente in beide gevallen.

De gebiedsofficier zou liever geen onderscheid zien tussen corporatie- en koopwoningen, omdat het argument vaak is dat met een onderscheid de corporatiewoning terugkomt op de markt. De gebiedsofficier motiveert dat als de bewoner in het pand was blijven wonen, de woning ook niet was vrijgekomen. Met een sluiting is de woning dus nog steeds niet beschikbaar en komt hij niet, zoals meestal gesteld wordt, vrij voor de markt. Om deze reden zou de officier het gelijk trekken en geen onderscheid maken in het Damoclesbeleid. Dit staat dus lijnrecht tegenover het argument van de gemeente Nuenen.

De woningcorporatie heeft duidelijke afspraken, op grond van een eventueel nieuw Damoclesbeleid, nodig om een juridische procedure te kunnen opstarten. De woningcorporatie wilt geen situaties waarin de burgemeester woningen kan sluiten, maar wil een beleid waarin duidelijk staat wanneer wel en wanneer niet wordt gesloten. Op deze manier kan willekeur voorkomen worden en is het voor een ieder duidelijk in welke gevallen wordt gesloten. De woningcorporatie zou het daarnaast wel zo rechtvaardig vinden als in het beleid geen onderscheid wordt gemaakt tussen corporatiewoningen en koopwoningen.

§6.2. De vormgeving

Op grond van de voorgaande hoofdstukken kan gesteld worden dat het huidige Damoclesbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch juridisch gezien niet meer houdbaar is. Een eventueel nieuw Damoclesbeleid zou voor de gemeente wel wenselijk zijn, gelet op de voorgaande paragraaf. Hoe gaat de burgemeester dan in de toekomst invulling geven aan zijn beleidsvrijheid? Het is immers belangrijk dat hij één lijn blijft volgen, om precedentwerking⁹⁸ te voorkomen. De genoemde problematiek drukt daarnaast ook zijn stempel op het beleid voor de toepassing van artikel 2.11 APV, waardoor een aanpassing in het beleid nodig is. Onderstaande alinea's zijn geformuleerd aan de hand van de bevindingen van interviews met de respondenten, de uitspraak van de Afdeling, het jurisprudentieonderzoek bij de rechtbank Oost-Brabant en de inhoudsanalyse van de wetswijziging van artikel 13b Opiumwet.

Het is raadzaam om een nieuw Damoclesbeleid vast te stellen, zodat de gemeente een richtlijn heeft waarop zij kan terugvallen. Een beleid stelt daarnaast kaders tegen willekeur. De burgemeester kan daarom een matrix opnemen in welke gevallen hij gaat sluiten met daarbij voor welke periode. Zo is het voor een ieder duidelijk hoelang bij een eerste, tweede, derde en eventueel vierde keer wordt gesloten. Ook kan de burgemeester wellicht de sluitingstermijnen bij de bekendmaking van het besluit hoger inzetten, om zo -mocht er sprake zijn van een bijzondere omstandigheid- uiteindelijk de termijn in het definitieve besluit lager uit te laten komen. Op deze manier kan hij aan de rechter motiveren dat hij rekening heeft gehouden met de proportionaliteit en subsidiariteit. Ook kan een lijst worden opgenomen waaruit op te maken is wat onder bezwarende omstandigheden en ernstige overtredingen wordt verstaan, waarmee een stap kan worden overgeslagen of voor een langere periode kan worden gesloten.

⁹⁸ Een precedent is een soortgelijke gebeurtenis die voorheen is voorgekomen, waarop men zich kan beroepen als een nieuw dergelijk geval zich voordoet. Op deze manier kan dan hetzelfde gevolg worden gegeven aan de nieuwe gebeurtenis.



Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een bijzondere omstandigheid, moet het bestuursorgaan alle relevante omstandigheden betrekken en bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden moeten worden aangemerkt als een bijzondere omstandigheid, gelet op de uitspraak van de Afdeling. In het besluit dient het bestuursorgaan deze afweging voldoende draagkrachtig te motiveren. Op deze manier kan het bestuursorgaan dan laten zien dat hij alle relevante omstandigheden heeft afgewogen en dus een goede toepassing geeft aan de uitspraak van de Afdeling. Het is dus niet wenselijk om een standaard te hanteren voor de bijzondere omstandigheden, daar waar maatwerk van het bestuursorgaan verwacht wordt. Door geen standaard op te nemen, kan het bestuursorgaan in iedere casus apart bezien of er sprake is van bijzondere omstandigheden en op die manier een goede toepassing geven aan de uitspraak van de Afdeling. De inherente afwijkingsbevoegdheid uit artikel 4:84 Awb geldt ook bij de toepassing van artikel 2.11 APV, omdat een sluiting op basis van de APV ook onder besluiten valt zoals genoemd in artikel 1:3 Awb. Het is dus belangrijk dat het bestuursorgaan bij elk besluit nagaat of er sprake is van bijzondere omstandigheden. Het bestuursorgaan wordt dus ook afgeraden om in het beleid⁹⁹ van artikel 2.11 APV een standaard op te nemen, zodat hij in iedere specifieke casus kan kijken of daar sprake is van bijzondere omstandigheden en dus maatwerk kan toepassen.

De motivering van het besluit kan volgens de rechtbank Oost-Brabant bestaan uit; of er sprake is van een ernstig geval of een bezwarende omstandigheid en om welke reden niet kan worden volstaan met een andere maatregel of waarschuwing.¹⁰⁰ Het is dus belangrijk dat het bestuursorgaan alle feiten en omstandigheden in beeld brengt en goed in gaat op de argumenten die de betrokkene aanvoert. Het bestuursorgaan moet hierbij duidelijk ingaan waarom er wel of geen rekening mee wordt gehouden. Ook kan het bestuursorgaan ingaan op de persoonlijke omstandigheden en de medische omstandigheden, om op die manier te laten zien dat hij daar ook rekening mee heeft gehouden. In het huidige Damoclesbeleid¹⁰¹ van de gemeente 's-Hertogenbosch wordt niet gesproken over wanneer er sprake is van een ernstige overtreding of een bezwarende omstandigheid. Met het huidige beleid is het dus niet duidelijk wanneer er voor een langere periode kan worden gesloten of een stap kan worden overgeslagen, in afwijking van het beleid. Als de gemeente een lijst van de ernstige overtredingen en de bezwarende omstandigheden opneemt, kan het bestuursorgaan verwijzen naar het beleid en wordt de motivering van het besluit vergemakkelijkt. Het is belangrijk dat besluiten conform artikel 2.11 APV ook voldoende draagkrachtig worden gemotiveerd, omdat uit het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat deze anders als onrechtmatig worden bestempeld door de rechtbank Oost-Brabant. De motivatie kan, gelet op het jurisprudentieonderzoek bij de rechtbank Oost-Brabant bestaan uit; of er sprake is van een ernstig geval of een bezwarende omstandigheid en om welke reden niet kan worden volstaan met een andere soortgelijke maatregel of een waarschuwing. Het is dus belangrijk dat het bestuursorgaan alle feiten en omstandigheden in kaart brengt en ingaat op de argumenten die de betrokkene aanvoert. Hij moet in zijn motivatie aangeven om welke reden hij er wel of geen rekening mee houdt. De burgemeester kan daarom een bepaling in het beleid opnemen omtrent de toereikende motivering. In deze bepaling kan worden opgenomen dat voor een toereikende motivatie alle feiten en omstandigheden moeten worden meegenomen en moet worden ingegaan op de argumenten die de betrokkene aanvoert. Ook kan de toereikende motivatie bestaan uit; om welke reden er sprake is van zware dan wel ontoelaatbare overlast en/of criminele activiteiten.

In het nieuwe Damoclesbeleid kan eventueel een onderscheid worden gemaakt tussen corporatie- en koopwoningen. Dit wordt echter afgeraden, omdat een onderscheid niet rechtmatig is en in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. In de gemeente Tilburg sluiten ze

⁹⁹ Beleidsregels sluiting voor het publiek openstaande gebouwen, *Gemeentebld* 20 maart 2017, nr. 43801.

¹⁰⁰ Zie de tussenconclusie in paragraaf 3.2. van dit onderzoek.

¹⁰¹ Beleid inzake bestuurlijke handhaving van artikel 13b Opiumwet gemeente 's-Hertogenbosch 2008, *Bossche Omroep* 19 oktober 2008.



zowel corporatie- als koopwoningen in beide gevallen en dit blijkt erg effectief te zijn. De gemeente Tilburg past maatwerk toe door de begunstigingstermijn te verhogen of de blokkade voor een vervangende woonruimte eraf te halen. Dit zou ook een oplossing voor de gemeente 's-Hertogenbosch kunnen zijn. Ook de gebiedsofficier en de woningcorporatie wensen het liefst geen onderscheid in het nieuwe Damoclesbeleid.

Als de wetswijziging van artikel 13b Opiumwet doorgaat, wordt de motivatieplicht groter bij een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen. Het bestuursorgaan moet namelijk motiveren om welke reden hij een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen proportioneel en evenredig acht. Tevens moet hij motiveren dat de wetenschap bij betrokkene aanwezig is, zoals dat een vereiste is uit de artikelen 10a en 11a Opiumwet. Tot slot moet het bestuursorgaan de criteria uit de jurisprudentie van de rechtbank Oost-Brabant en uit de uitspraak van de Afdeling op nemen in zijn motivering. Om de motivatie van het besluit makkelijk te maken, is het raadzaam om een lijst op te nemen in het beleid waarin grenzen worden gekaderd. Ook kan in de lijst een ondergrens worden gekaderd, waaruit blijkt vanaf welke hoeveelheden een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd en voor welke termijn dit dan is. Het beleid is voor een ieder toegankelijk en voorzienbaar en dus kan de ondergrens op een makkelijke wijze gecommuniceerd worden.

Ook kan een lijst worden opgenomen in het beleid waarin wordt opgesomd welke aangetroffen stoffen en voorwerpen in de motivering gebruikt kunnen worden om aannemelijk te maken dat er voorbereidingshandelingen zijn verricht. Er kan dan te allen tijde een afweging worden gemaakt of er wel/niet moet worden gesloten. Voor de gevallen waarin niet moet worden gesloten kan de burgemeester een extra waarschuwingmogelijkheid opnemen in zijn beleid.

§6.3. Tussenconclusie

Het zesde hoofdstuk is gericht op de deelvraag: *'Is beleid voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV voor de gemeente 's-Hertogenbosch juridisch gezien nog houdbaar en hoe kan dit in de toekomst het beste vorm gegeven worden?'*

Concluderend kan gesteld worden dat het huidige Damoclesbeleid juridisch gezien niet meer houdbaar is. Een eventueel nieuw Damoclesbeleid zou voor de gemeente wel wenselijk zijn, gelet op de interviews met de respondenten en het jurisprudentieonderzoek bij de rechtbank Oost-Brabant. Met een nieuw Damoclesbeleid heeft de gemeente namelijk een richtlijn waarop zij kan terugvallen en daarnaast stelt een beleid kaders tegen willekeur.

De burgemeester kan in het eventuele nieuwe Damoclesbeleid een matrix opnemen met in welke gevallen voor welke periode wordt gesloten. In het nieuwe beleid moet geen bepaling worden opgenomen over de bijzondere omstandigheid, omdat het bestuursorgaan op die manier in iedere specifieke casus apart maatwerk kan toepassen. De burgemeester moet wel in het nieuwe beleid opnemen wat hij verstaat onder een ernstige overtreding en welke omstandigheden bezwarend zijn. Voorts wordt het de burgemeester afgeraden om een onderscheid te maken tussen corporatie- en koopwoningen, omdat dit onderscheid niet rechtmatig is en in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Bovendien blijkt uit de interviews dat de gebiedsofficier en de woningcorporatie liever geen onderscheid zien in het eventuele nieuwe Damoclesbeleid.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat de genoemde problematiek ook zijn stempel drukt op de sluitingsbevoegdheid uit artikel 2.11 APV. Het beleid wat de burgemeester heeft voor de toepassing van dit artikel is echter nog wel houdbaar. Echter, moet ook bij dit artikel de burgemeester bezien of er sprake is van een bijzondere omstandigheid, omdat een sluiting op basis van de APV ook onder de besluiten valt zoals genoemd in artikel 1:3 Awb. Bij dit artikel wordt het bestuursorgaan dus ook afgeraden om een bepaling op te nemen over de bijzondere omstandigheid zoals genoemd in artikel 4:84 Awb. Het is daarnaast wel belangrijk dat de burgemeester zijn besluit conform artikel 2.11 APV voldoende draagkrachtig



motiveert, omdat uit het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat deze anders als onrechtmatig wordt bestempeld door de rechtbank Oost-Brabant. De burgemeester kan daarom een bepaling in het beleid opnemen omtrent de toereikende motivering. Hierin kan hij opnemen dat voor een toereikende motivering alle feiten en omstandigheden moeten worden meegenomen en moet worden ingegaan op de argumenten die de betrokkene aanvoert. Ook kan de toereikende motivatie bestaan uit om welke reden er sprake is van een zware dan wel ontoelaatbare overlast of criminele activiteiten.



Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt het onderzoek afgesloten met de conclusies en aanbevelingen. De conclusies vormen een overzicht van de antwoorden op de deelvragen en zijn opgenomen in paragraaf 7.1. De conclusies zijn afgeleid uit de inhoudelijke hoofdstukken van dit onderzoek. De aanbevelingen die in paragraaf 7.2. worden gedaan aan de gemeente 's-Hertogenbosch vloeien voort uit de conclusies en vormen daarnaast een antwoord op de vraag die centraal staat.

De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt: *‘Welke aanbevelingen kunnen aan het gemeentebestuur van 's-Hertogenbosch worden gedaan als het gaat om het aanpassen van het beleid voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV, gelet op de gewijzigde rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de mogelijke wijziging van artikel 13b Opiumwet?’*

§7.1. Conclusies

Allereerst kan geconcludeerd worden dat het huidig theoretisch juridisch kader bestaat uit diverse regelingen, die bestuursorganen de bevoegdheid geven om bestuurlijke sancties op te leggen. Met deze bestuurlijke sancties kunnen drugshandel, hennepeteelt en andere criminele activiteiten worden tegengegaan. De artikelen die in deze scriptie centraal staan zijn artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV. Artikel 13b Opiumwet geeft de burgemeester een directe bestuurlijke bevoegdheid om op te treden tegen overtredingen uit de Opiumwet en artikel 2.11 APV geeft de burgemeester de bevoegdheid panden/bedrijven te sluiten, op het moment dat zij gebruikt worden voor criminele activiteiten of er sprake is van zware dan wel ontoelaatbare overlast.

De werkwijze van de gemeente 's-Hertogenbosch bestaat uit het effectueren van het beleid. In het beleid voor de bestuurlijke handhaving van artikel 13b Opiumwet kiest de burgemeester ervoor om bij de eerste constatering van een overtreding te volstaan met een waarschuwing. Indien een tweede overtreding plaatsvindt binnen twee jaar na de waarschuwingsbrief, sluit de burgemeester het pand voor de duur van drie maanden. Bij een derde constatering sluit hij de woning voor zes maanden. Bij een eventuele vierde constatering wordt het pand voor onbepaalde tijd gesloten. De waarschuwing, het voornemen tot sluiten en het besluit worden aan de pandeigenaar verzonden. De pandeigenaar kan, als hij de woning verhuurt, de huurovereenkomst dan civielrechtelijk ontbinden. Ook kan bij een koopwoning een brief aan de kredietverstrekker worden verstuurd, waarna de hypotheekovereenkomst civielrechtelijk ontbonden kan worden. Om de duur van de sluiting conform artikel 2.11 APV te bepalen, maakt de burgemeester in het beleid voor de toepassing van dat artikel onderscheid tussen een sluiting als gevolg van criminele activiteiten en als gevolg van zware dan wel ontoelaatbare overlast.

Bijzondere omstandigheden spelen een rol in de bestuurlijke afweging om al dan niet over te gaan tot sluiting van een pand. Artikel 4:84 Awb geeft het bestuursorgaan namelijk een inherente afwijkingsbevoegdheid als er sprake is van een bijzondere omstandigheid. In de jurisprudentie wordt sinds jaar en dag de lijn gevolgd dat in een concreet geval geen rekening hoeft te worden gehouden met verdisconteerde omstandigheden in de beleidsregels. Op 26 oktober 2016 is er door de Afdeling echter een andere invulling gegeven aan het begrip bijzondere omstandigheid. Bestuursorganen moeten volgens de Afdeling alle relevante omstandigheden meenemen en mogen er niet meer lichtvaardig vanuit gaan dat deze in de beleidsregels zijn verdisconteerd. Dit betekent dus dat in de toekomst meer oog moet worden gehouden voor de toepassing van het beleid.

Uit het uitgevoerde jurisprudentieonderzoek bij de rechtbank Oost-Brabant kan geconcludeerd worden dat een sluitingsbesluit altijd moet passen binnen de kaders van de geldende, vooraf gestelde beleidslijn. Mocht het bestuursorgaan een beslissing nemen waarin het beleid niet voorziet, dan dienen alle betrokken belangen tegen elkaar te worden afgewogen en dient deze afweging kenbaar te worden gemaakt in het besluit. De rechtbank



laat zien dat bij ernstige overtredingen en/of bezwarende omstandigheden bestuursorganen een stap kunnen overslaan of voor een langere periode kunnen sluiten. Wil de burgemeester afwijken van zijn beleidsregels, dan dient hij dus aannemelijk te maken dat er sprake is van een ernstige overtreding en/of bezwarende omstandigheden.

Daarnaast oordeelde de rechtbank dat als er sprake is van een bijzondere omstandigheid, bestuursorganen gebruik moeten maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid conform artikel 4:84 Awb. Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een bijzondere omstandigheid, moeten bestuursorganen alle relevante omstandigheden op een rij zetten. Iedere overweging omtrent deze beoordeling moet volgens de rechtbank gemotiveerd worden, om zo te laten zien dat alle omstandigheden zijn meegenomen. Met dit oordeel wordt door de rechtbank duidelijk toepassing gegeven aan de uitspraak van de Afdeling, omdat op deze manier de aandacht verlegd wordt op de toepassing van het beleid. Voor de gemeente 's-Hertogenbosch betekent dit dat zij iedere specifieke en unieke casus apart moet motiveren. Dit brengt een grote verandering teweeg in de huidige werkwijze, omdat tot op heden de werkwijze bestond uit het uitvoeren van het beleid.

Uit het huidige beleid blijkt niet wat onder een ernstige overtreding en/of bezwarende omstandigheid kan worden verstaan. Ook hierbij is een verandering noodzakelijk, omdat uit de geanalyseerde jurisprudentie blijkt dat de motivatie van het besluit kan bestaan uit; of er sprake is van een ernstige overtreding en/of bezwarende omstandigheid en om welke reden niet kan worden volstaan met een andere/soortgelijke maatregel. Om de motivatie van het besluit te vergemakkelijken moet een bepaling worden opgenomen die de definitie van deze begrippen kenbaar maakt. Als het bestuursorgaan in afwijking van zijn beleid wil besluiten, kan deze bepaling tevens bijdragen aan de motivatie voor het afwijken.

Uit het jurisprudentieonderzoek bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant kan geconcludeerd worden dat de uitspraak van de Afdeling op een andere manier wordt toegepast door de rechtbank Zeeland-West-Brabant vergeleken met de rechtbank Oost-Brabant. De rechtbank Oost-Brabant blijkt namelijk veel waarde te hechten aan het motiveringsbeginsel, maar de rechtbank Zeeland-West-Brabant doet dit minder. De rechtbank Zeeland-West-Brabant oordeelde namelijk niets over een ontbrekende motivatie toen de burgemeester oordeelde dat er geen sprake was van een bijzondere omstandigheid, daar waar de rechtbank Oost-Brabant dat wel deed. Ook vraagt de nieuwe lijn slechts een motivatie van het bestuursorgaan als hij aannemelijk dient te maken dat een hoeveelheid –die kleiner is dan voor eigen gebruik- bestemd is voor verkoop, aflevering dan wel verstrekking. Er wordt geen motivatie van het bestuursorgaan gevraagd bij een hoeveelheid die groter is dan voor eigen gebruik. Het beleid van gemeenten wordt door de rechtbank Zeeland-West-Brabant dus op een andere manier beoordeeld. Voor de gemeente 's-Hertogenbosch is het belangrijk om deze conclusie mee te nemen, als een vergelijking tussen een gemeente binnen het arrondissement Zeeland-West-Brabant en de gemeente 's-Hertogenbosch wordt gemaakt.

Als de wijziging van artikel 13b Opiumwet doorgaat, blijkt dat de burgemeester met de wijziging de bevoegdheid krijgt om bestuursdwang toe te passen op basis van zogenoemde voorbereidingshandelingen. Bij deze nieuwe verruimde bevoegdheid is het belangrijk dat de burgemeester van 's-Hertogenbosch toereikend motiveert om welke redenen hij een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen proportioneel en evenredig acht, gelet op de jurisprudentie van de rechtbank Oost-Brabant en de uitspraak van de Afdeling. Uit het jurisprudentieonderzoek van de rechtbank Oost-Brabant kan geconcludeerd worden dat een toereikende motivatie kan bestaan uit; of er sprake is van een ernstig geval en/of bezwarende omstandigheid en om welke reden niet kan worden volstaan met een andere/soortgelijke maatregel. De burgemeester kan dus in zijn motivering opnemen dat hij bestuurlijk heeft opgetreden om deze vorm van drugscriminaliteit tegen te gaan en –afhankelijk van de casus- het pand een groot gevaar vormt voor de woon- en leefomgeving. Op deze manier kan hij laten zien dat er sprake is van een ernstig geval en er niet kan worden volstaan met een andere/soortgelijke maatregel. Daarnaast kan de burgemeester de wetenschap, zoals dat een vereiste is uit de wet en de jurisprudentie, laten blijken uit de aard



en hoeveelheid van de aangetroffen stof, de aangetroffen voorwerpen, een combinatie van stoffen en voorwerpen, een opsporingsonderzoek, tapgesprekken en observaties. Het zou voor de burgemeester goed zijn om te anticiperen door deze factoren op te nemen in zijn motivering, omdat een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen slechts juridisch gezien mogelijk is als de wetenschap is aangetoond. Echter, zitten aan bovenstaande factoren juridische haken en ogen. Het hoeft niet zo te zijn dat het anticiperen op deze factoren in de motivering omtrent de wetenschap een voordeel oplevert voor de burgemeester, daar waar veel ruimte wordt opengelaten. Bij welke aard en hoeveelheid van de aangetroffen stof of voorwerp is er sprake van wetenschap bij de betrokkene en is slechts een opsporingsonderzoek al voldoende om de wetenschap aan te tonen? Kortom, de burgemeester kan anticiperen op de aanstaande wetwijziging door de wetenschap van betrokkene met bovenstaande factoren aan te tonen, maar of dit voor- of juist nadelig is kan nu nog niet worden geconcludeerd.

Tot slot kan de burgemeester ook anticiperen door alle relevante omstandigheden mee te nemen in zijn overweging of er sprake is van een bijzondere omstandigheid, gelet op de uitspraak van de Afdeling. Deze overweging dient ook duidelijk kenbaar gemaakt te worden in het besluit. Doet de burgemeester dit niet, dan betekent dit dus dat een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen als disproportioneel en onevenredig zal worden bestempeld door de rechter.

Voorts kan geconcludeerd worden dat het huidige Damoclesbeleid juridisch gezien niet meer houdbaar is. Een eventueel nieuw Damoclesbeleid zou voor de gemeente wel wenselijk zijn, gelet op de interviews met de respondenten en de toepassing van de uitspraak van de Afdeling door de rechtbank Oost-Brabant. Een nieuw Damoclesbeleid geeft de burgemeester namelijk een richtlijn waarop kan worden teruggevallen en stelt daarnaast kaders tegen willekeur. Dit is belangrijk, zodat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voldoende wordt gewaarborgd. In het eventuele nieuwe Damoclesbeleid kan de burgemeester een matrix opnemen, met daarin in welke gevallen voor welke periode wordt gesloten. In het nieuwe beleid is het niet wenselijk bepalingen omtrent de bijzondere omstandigheden op te nemen, omdat het bestuursorgaan op die manier in iedere specifieke casus maatwerk kan toepassen. De burgemeester moet wel in het nieuwe beleid opnemen wat hij verstaat onder een ernstige overtreding en welke omstandigheden bezwarend zijn. Voorts wordt het de burgemeester afgeraden om een onderscheid te maken tussen corporatie- en koopwoningen, omdat dit onderscheid niet rechtmatig is en in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat de genoemde problematiek ook zijn stempel drukt op de sluitingsbevoegdheid uit artikel 2.11 APV. Het beleid dat de burgemeester heeft voor de toepassing van dit artikel is nog wel houdbaar. Echter, moet ook bij dit artikel de burgemeester bezien of er sprake is van een bijzondere omstandigheid, omdat een sluiting op basis van de APV ook onder de besluiten valt zoals genoemd in artikel 1:3 Awb. Bij dit artikel wordt het bestuursorgaan dus ook afgeraden om een bepaling op te nemen over de bijzondere omstandigheid zoals genoemd in artikel 4:84 Awb. Gelet op de conclusie van het jurisprudentieonderzoek van de rechtbank Oost-Brabant, heeft het een meerwaarde voor de burgemeester om een bepaling in zijn beleid op te nemen omtrent de toereikende motivering. De burgemeester kan daarin opnemen wat hij onder een toereikende motivering verstaat, om zo de motivering van het besluit te vergemakkelijken.



§7.2. Aanbevelingen

De aanbevelingen die in deze paragraaf worden gedaan vloeien voort uit de conclusies in paragraaf 7.1. en vormen daarnaast een antwoord op de vraag die centraal staat. De aanbevelingen kunnen bijdragen aan het aanpassen van het gemeentelijk beleid voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV in 's-Hertogenbosch.

[Aanbeveling 1: Maak verzwarende omstandigheden altijd kenbaar en ben transparant over wat dit betekent voor de beleidstoepassing](#)

Allereerst is het raadzaam om een nieuw Damoclesbeleid vast te stellen, zodat de gemeente een richtlijn heeft waarop zij kan terugvallen. In dit nieuwe beleidsstuk moet rekening gehouden worden met de uitspraak van de Afdeling op 26 oktober 2016. Dit kan de opdrachtgever doen door alle relevante omstandigheden in een concrete casus mee te nemen in de beoordeling of er sprake is van een bijzondere omstandigheid conform artikel 4:84 Awb. Voorts dient de opdrachtgever alle betrokken belangen tegen elkaar af te wegen en deze ook kenbaar te maken in zijn besluit als hij buiten de kaders van zijn vooraf gestelde beleidslijn wil besluiten, gelet op het jurisprudentieonderzoek bij de rechtbank Oost-Brabant. Daarnaast is het raadzaam om slechts bij ernstige overtredingen en/of bezwarende omstandigheden een stap over te slaan of voor een langere periode te sluiten. De opdrachtgever wordt geadviseerd om een matrix van bezwarende omstandigheden op te nemen in het Damoclesbeleid, waarin in ieder geval munitie, een luchtdrukwapen, een boksbeugel en een combinatie van middelen uit lijst I en lijst II van de Opiumwet worden opgenomen. Ook moet in het eventuele nieuwe Damoclesbeleid opgenomen worden wat verstaan wordt onder een ernstige overtreding, omdat met het huidige beleid niet duidelijk is in welke gevallen voor een langere periode kan worden gesloten of een stap kan worden overgeslagen. Voorts wordt aanbevolen een matrix op te nemen in welke gevallen de burgemeester gaat sluiten, met daarbij voor welke periode.

[Aanbeveling 2: Hanteer geen standaard voor bijzondere omstandigheden](#)

Bijzondere omstandigheden zijn per geval uniek. Hun karakter maakt dat het op voorhand lastig of onmogelijk is om vast te stellen of ze aanwezig zijn. Het bestuursorgaan wordt dan ook voorts aanbevolen om geen bepaling omtrent de bijzondere omstandigheden op te nemen in beleid met betrekking tot artikel 13b Opiumwet en artikel 2.11 APV, dit zodat per specifieke casus apart bekeken dient te worden of bijzonderheden een rol spelen. Juist dit 'maatwerk' is belangrijk. Het werken met een bepaling, waarin een opsomming of een uitputtende beschrijving wordt gegeven van dergelijke omstandigheden, kan ertoe leiden dat tijdens de besluitvorming alsnog bijzondere omstandigheden niet uitdrukkelijk worden meegewogen, omdat zij immers al in het beleid zijn opgenomen. Wel kan het bestuursorgaan een bepaling opnemen waarin hij vereist dat bijzondere omstandigheden voldoende aannemelijk gemaakt dienen te worden, bijvoorbeeld met twee onafhankelijke verklaringen van de huisarts en de psycholoog/psychiater.

[Aanbeveling 3: Maak geen onderscheid tussen corporatie- en koopwoningen, werk met een ruimere begunstigingstermijn en schrap de blokkade voor vervangende woonruimte](#)

Ten derde wordt, gelet op het voorgaande hoofdstuk, aanbevolen corporatie- en koopwoningen in het nieuwe Damoclesbeleid gelijk te trekken, omdat een onderscheid in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en een onderscheid dus niet rechtmatig is. Bovendien wordt aanbevolen om de begunstigingstermijn in geval van een bijzondere omstandigheid te verhogen en de blokkade voor een vervangende woonruimte eraf te halen bij een sluiting van een corporatiewoning. Op deze manier kan de gemeente laten zien dat er rekening is gehouden met de bijzondere omstandigheid, heeft de gemeente het besluit toch kunnen nemen en krijgt de betrokkene de gelegenheid om een vervangende woonruimte te zoeken.



Aanbeveling 4: Zorg altijd voor een draagkrachtige motivering in sluitingsbesluiten

Voorts wordt het bestuursorgaan aanbevolen zijn Damoclesbesluit altijd voldoende draagkrachtig te motiveren. De motivatie kan, gelet op het jurisprudentie onderzoek bij de rechtbank Oost-Brabant, bestaan uit; of er sprake is van een ernstig geval of een bezwarende omstandigheid en om welke reden niet kan worden volstaan met een andere/soortgelijke maatregel of een waarschuwing.

De burgemeester wordt daarnaast aanbevolen om een bepaling in het beleid voor de toepassing van artikel 2.11 APV op te nemen omtrent de toereikende motivering. Hierin kan hij opnemen dat voor een toereikende motivatie alle feiten en omstandigheden moeten worden meegenomen en er moet worden ingegaan op de argumenten die de betrokkene aanvoert. Voorts kan de toereikende motivatie bestaan uit; om welke reden er sprake is van zware dan wel ontoelaatbare overlast of criminele activiteiten.

Aanbeveling 5: Anticipeer op de wijziging van de Opiumwet

Gelet op de analyse van de eventuele wetswijziging van artikel 13b Opiumwet wordt het bestuursorgaan aanbevolen hier in het eventuele nieuwe Damoclesbeleid alvast op te anticiperen. Dit kan onder andere door een lijst op te nemen waarin wordt opgesomd welke aangetroffen stoffen en voorwerpen in de motivering gebruikt kunnen worden om aannemelijk te maken dat er voorbereidingshandelingen zijn verricht. Ook kan, gelet op de bevindingen van de interviews, in de lijst een ondergrens worden opgenomen, waaruit blijkt vanaf welke hoeveelheden een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd en voor welke termijn dit dan is. Op deze manier wordt het overheidsoptreden voorspelbaar, omdat het beleid voor een ieder toegankelijk en voorzienbaar is. Dit kan op een makkelijke wijze gecommuniceerd worden en is voor een ieder duidelijk. Een matrix kan bijdragen aan de motivatie van het besluit, waarin hij aannemelijk dient te maken dat de sluiting op basis van voorbereidingshandelingen proportioneel/evenredig is. Daarnaast kan de burgemeester in het beleid motiveren dat hij bestuurlijk op zal treden om deze vorm van drugscriminaliteit tegen te gaan en –afhankelijk van de casus- het pand een groot gevaar vormt voor de woon- en leefomgeving, vanwege het risico tot ontploffing of lekkages van chemische stoffen. Bovendien kan de burgemeester anticiperen door de wetenschap, zoals dat een vereiste is uit artikel 10a en 11a Opiumwet en de jurisprudentie, aan te tonen. Tevens dient de burgemeester bij een sluiting op basis van voorbereidingshandelingen alle relevante omstandigheden mee te nemen in zijn afweging, om te bezien of deze kunnen worden aangemerkt als een bijzondere omstandigheid. Deze overweging moet hij in ieder besluit duidelijk kenbaar maken, om zo de rechtszekerheid voldoende te waarborgen.

Slot: Een algemene aanbeveling

Op basis van dit onderzoek wordt de gemeente aangeraden om alle ontwikkelingen in de rechtspraak voldoende nauwlettend in de gaten te houden. Op deze manier kan er duidelijkheid ontstaan over of de nieuwe lijn van de rechtbank Zeeland-West-Brabant wordt overgenomen door de Afdeling. Tot slot wordt de gemeente 's-Hertogenbosch aanbevolen om ook de ontwikkelingen ten aanzien van de wetswijziging van artikel 13b Opiumwet nauwlettend in de gaten te houden. Als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer wordt aangenomen, is nader onderzoek naar de inkleding daarvan binnen de gemeente nuttig. In dat onderzoek kan bijvoorbeeld onderzocht worden welke voorwerpen en stoffen sluitingen, op basis van voorbereidingshandelingen, evenredig en proportioneel maken.



Nawoord

In dit nawoord wordt kort teruggekeken op het onderzoeksproces, waarbij verschillende aspecten binnen de uitvoering van het onderzoek worden geëvalueerd. Ook wordt ingegaan op de behaalde onderzoeksresultaten. Het nawoord wordt afgesloten met de mogelijkheden tot het uitvoeren van een vervolgonderzoek.

Het centrale onderwerp van dit onderzoek stond al snel vast. Dit doordat de opdrachtgever twee verschillende onderwerpen had waar ik uit mocht kiezen. De keuze bestond uit een onderwerp over de nieuwe Omgevingswet of een onderwerp over de recente wijzigingen in de rechtspraak en de consequenties daarvan voor het gemeentelijk beleid. De keuze was snel gemaakt, omdat tot op heden nog niet veel scripties zijn verschenen over de recente wijzigingen in de rechtspraak en de consequenties daarvan voor het gemeentelijk beleid. Hierdoor is met gedrevenheid gezocht naar een wijze waarop het onderwerp kon worden ingekleed. De recente uitspraak van de Afdeling op 26 oktober 2016 heeft dan ook handvatten geboden om de inkleding van het onderzoek zowel inhoudelijk als structureel helder te krijgen. Vanuit dat punt is het onderzoeksplan tot stand gekomen, waarbij nauwkeurig is nagedacht over de wijze waarop de centrale vraag geformuleerd moest worden. Uiteindelijk volgde de formulering van de deelvragen vanzelf.

De onderzoekstructuur is gedurende het onderzoek gewijzigd. Het praktijkgerichte deel in dit onderzoek zou in beginsel slechts worden ingekleed door een analyse van de jurisprudentie van de rechtbanken Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant. Tijdens het maken van de hoofdstukken is ervoor gekozen om elke deelvraag in een apart hoofdstuk te beantwoorden. De vooraf vastgestelde bronnen en methoden bleken niet afdoende genoeg te zijn om een volledig antwoord te kunnen formuleren op de laatste deelvraag. In de laatste paar weken is daarom besloten ook interviews te houden met verschillende respondenten, zodat de scriptie zich leende voor een bredere benadering. Deze wijziging zorgde uiteindelijk voor een concrete beantwoording van de laatste deelvraag, waardoor uiteindelijk duidelijkere en scherpere aanbevelingen zijn gegeven. Een verbeterpunt in een volgend onderzoek is om sneller de definitieve wijze van het praktijkgerichte deel in beeld te brengen, zodat eerder inzicht verkregen kan worden in de wijze waarop het onderzoek zal verlopen. Hierdoor kan in het vervolg een betere planning gemaakt worden, waarbij wijzigingen niet noodzakelijk zijn. Het positieve aspect van deze wijziging is de verscheidenheid van de bronnen en methoden. Door deze verscheidenheid is vanuit verschillende perspectieven naar de problematiek gekeken.

De onderzoeksresultaten komen overeen met de verwachting voorafgaand aan het onderzoek. De verwachting was namelijk om concrete aanbevelingen te doen voor een eventueel nieuw gemeentelijk beleid voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en 2.11 APV, gelet op de uitspraak van de Afdeling en de eventuele wetswijziging van artikel 13b Opiumwet. De wens bestond om zoveel mogelijk concrete aanbevelingen te kunnen geven, juist omdat tot op heden niet veel onderzoek is verricht naar de recente wijzigingen in de rechtspraak en de consequenties daarvan voor het gemeentelijk beleid. Het is dan ook gelukt om nuttige aanbevelingen te formuleren voor het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Voornamelijk het jurisprudentieonderzoek bij de rechtbank Oost-Brabant, de analyse van de eventuele wijziging van de Opiumwet en de interviews met de respondenten hebben bijgedragen aan het concretiseren van de aanbevelingen.

De wet Damocles blijft een juridisch interessant en discussieerbaar onderwerp. Het is een noodzaak om ontwikkelingen in de rechtspraak en de wet nauwlettend in de gaten te houden. Mocht de wetswijziging van artikel 13b Opiumwet doorgaan of mocht er een uitspraak van de Afdeling komen, waarin zij bijvoorbeeld oordeelt over de nieuwe lijn van de rechtbank Zeeland-West-Brabant, dan is een vervolgonderzoek gericht op de inkleding hiervan binnen de gemeente zeer nuttig.



Bronnenlijst

Literatuur

B

- **Bal & Geest, van, 2013**
J. Bal & L. van Geest, 'Verbeterde aanpak van malafide pandeigenaren?', Uitgeverij Paris, VGR 2013, afl. 5, p.142.
- **Barkhuysen 2014**
T. Barkhuysen, 'Herijken van waarborgen bij bestuurlijke sancties', *NJB* 2014/136, afl. 3, p. 169.
- **Barkhuysen 2015**
T. Barkhuysen, 'Een revolutie in het bestuursrecht?', *NJB* 2015/1137, afl. 24, p. 1583.
- **Buuren, van, Jurgens & Michiels 2014**
P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens & F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 91-94.

H

- **Hennekens 2007**
H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare orderecht*, Deventer: Kluwer 2007.
- **Hirsch Ballin 2015**
E.H.M. Hirsch Ballin, *Dynamiek in de bestuursrechtspraak, Over betekenis van veranderingen in economie, politiek en samenleving voor de bestuursrechtelijke rechtsontwikkeling*, VAR-reeks 154, Deventer, 2015, p. 7-58.

K

- **Konijnenbelt & Male, van, 2014**
W. Konijnenbelt & R.M. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Wolters Kluwer 2014, paragraaf 10.4 (boek en online).
- **Kreveld, van, 1983**
J.H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht*, Deventer: Kluwer 1983, p. 199-203.

N

- **Noordhoff**
R.A. Noordhoff, *Artikel 13b Opiumwet: wegwijs in gedogen en handhaven*, Deventer: Kluwer 2011, p. 3.

O

- **Olsthoorn**
L. Olsthoorn, 'Wet Damocles', Ccv.nl (zoek op: *artikel 13b Opiumwet*), laatst geraadpleegd op 13 februari 2017.
- **Olsthoorn**
L. Olsthoorn, 'Sluiting en Onteigening', Ccv.nl (zoek op: *sluitingen*), laatst geraadpleegd op 15 februari 2017.
- **Olsthoorn**
L. Olsthoorn, 'Drugsoverlast', Ccv.nl (zoek op: *drugsbeleid*), laatst geraadpleegd op 16 maart 2017.



P

- **Pommer 2016**
F. Pommer, '*Uitbreiding sluitingsbevoegdheid artikel 13b Opiumwet in consultatie*', 12 september 2016, Hekkelman.nl (zoek op: *uitbreiden sluitingsbevoegdheid*), laatst geraadpleegd op 23 maart 2017.
- **Pommer 2017**
F. Pommer, '*13b Opiumwet: meer dan 0,5 gram harddrugs niet voldoende voor sluiting?*', 31 januari 2017, Hekkelman.nl (zoek op: *blog gebruikershoeveelheid*), laatst geraadpleegd op 21 maart 2017.

R

- **Redactie BN de Stem 2016**
Redactie BN de Stem, '*Uit de woning gezet 'drugsgezin' drie maanden gratis in chalet*', Algemeen Dagblad 21 april 2016.
- **Redactie Brabants Dagblad 2017**
Redactie Brabants Dagblad, '*Kabinet wil dat drugspanden sneller gesloten worden*', Brabants Dagblad 27 januari 2017.
- **Ronteltap 2016**
R. Ronteltap, '*Nice to know or need to know*', *Tijdschrift voor bijzonder Strafrecht en Handhaving* 2016, p. 149-160.

S

- **Spapens, Bunt, van de, & Rastovac 2007**
A.C.M. Spapens, H.G. van de Bunt & L. Rastovac, *De wereld achter wietteelt*, Den Haag: WODC 2007.
- **Schaaijk, van, 2011**
G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

T

- **Tops & Torre, van, 2014**
P. Tops & E. van Torre, *Wijkaanpak en ondermijnende criminaliteit*, Tilburg: Tilburg University/Politieacademie 2014, p. 12-15.

V

- **Veiligheidsmonitor 2016**
Gemeente 's-Hertogenbosch afdeling Onderzoek & Statistiek, *Veiligheidsmonitor 2016*, 's-Hertogenbosch: april 2016, p. 11.
- **Vorm, van der, 2017**
B. van der Vorm, '*De straffende burgemeester: een gevaar voor het strafrecht?*', Kluwer Navigator 1 februari 2017, afl. 2, p. 8-14.

Z

- **Zijlstra 2015**
S.E. Zijlstra, '*Dynamiek in de bestuursrechtspraak*', *NTB* 2015/16.



Jurisprudentie

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

- Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6185.
- Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 18 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0347.
- Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 30 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK7972.
- Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8721.
- Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 9 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187.
- Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2365.
- Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, m. nt. H.E. Broïng, *Kluwer Navigator*: AB 2016/447.

Rechtbank Oost-Brabant

- Rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 20 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3683.
- Rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 31 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5961.
- Rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 2 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6388.
- Rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 4 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6111.
- Rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 10 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6349.
- Rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 14 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6267.
- Rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 14 december 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6895.
- Rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 26 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:367.
- Rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 7 februari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:555.
- Rechtbank Oost-Brabant (zittingsplaats 's-Hertogenbosch) 14 februari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:724.

Rechtbank Zeeland-West-Brabant

- Rechtbank Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633.
- Rechtbank Zeeland-West-Brabant 3 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5.
- Rechtbank Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.