

Groningen, 23 september 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan de burgemeester

Samenstelling van de commissie:

Mevrouw [5.1.2e] voorzitter

De heer [5.1.2e] lid

Mevrouw [5.1.2e] secretaris/ lid

Bezwaarschriftnr.:

154913-2024

Indiener:

De heer [5.1.2e] namens de heer [5.1.2e]

Onderwerp:

Besluit woningsluiting [5.1.2e] te Groningen op grond van artikel 13b lid 1
Opiumwet van 28 mei 2024 tot 28 november 2024 (duur: 6 maanden)

Datum van de hoorzitting:

3 september 2024

Advies van de commissie:

Het bezwaar onder overname van de motivering gegrond verklaren. Het verzoek om
proceskostenvergoeding toekennen.

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift dat is ingediend door de heer 5.1.2e (hierna: gemachtigde) namens de heer 5.1.5.1.2e (hierna: bezwaarde) d.d. 15 mei 2024.

Het bezwaar is gericht tegen het besluit van de burgemeester van 8 mei 2024, waarin besloten is de woning aan de 5.1.2e tijdelijk te sluiten voor een periode van zes maanden.

De commissie heeft op 3 september 2024 een openbare hoorzitting gehouden. Bezwaarde en gemachtigde waren hierbij aanwezig en gaven een mondelinge toelichting op het bezwaar. Mevrouw 5.1.2e van De Huismeesters (hierna: derdebelanghebbende) eigenaar van het betreffende pand en verhuurder van de woning waar de heer 5.1.2e woont, was tevens bij de zitting aanwezig. Namens de burgemeester waren mevrouw 5.1.5.1.2e en mevrouw 5.1.2e aanwezig.

Er is een audiobestand gemaakt van de hoorzitting. Dit bestand kan, indien gewenst, worden nagestuurd.

2. Feiten

Op 21 maart 2024 wordt bezwaarde door de politie op heterdaad aangehouden voor de handel in verdovende middelen. Aansluitend verricht de politie een huiszoeking in de woning van bezwaarde. Bezwaarde is huurder van de woning; derdebelanghebbende is eigenaar van het perceel en verhuurder van de woning. De volgende hard- en softdrugs worden aangetroffen:

- 75,6 gram wit poeder positief getest op cocaïne
- 58,6 gram wit poeder positief getest op ketamine

Op 28 maart 2024 stelt de politie Noord-Nederland een bestuurlijke rapportage (hierna: BR) van de doorzoeking op. In de BR staat dat niet alle in beslag genomen goederen zijn getest. In verband met de hoeveelheid aangetroffen verdovende middelen is het niet mogelijk om alle in beslag genomen verdovende middelen op korte termijn te laten testen bij de afdeling Forensische Opsporing van de Politie Noord Nederland.

Op 5 april 2024 wordt door de burgemeester aan bezwaarde een voornemen tot sluiting van de woning voor een periode van zes maanden toegestuurd. In de brief wordt tevens aangegeven dat als er een hulpvraag is, men zich kan melden bij het WIJ-team. Gemachtigde dient op 24 april 2024 een zienswijze in.

Op 8 mei 2024 besluit de burgemeester tot het tijdelijk sluiten van de woning voor een periode van zes maanden, met ingang van 28 mei 2024 tot 28 november 2024, waarbij hij ingaat op de zienswijze.

Op 17 mei 2024 ontvangt de burgemeester het bezwaarschrift van 15 mei 2024 van gemachtigde. Deze kondigt tevens aan een verzoek om een voorlopige voorziening te hebben ingediend.

Op 27 mei 2024 volgt de uitspraak van de voorzieningenrechter. Het verzoek om een voorlopige voorziening wordt toegewezen. De sluiting van de woning wordt opgeschort in afwachting van de beslissing op bezwaar.

Op 1 juli 2024 dient de burgemeester een verweerschrift in.

Op 3 september 2024 vindt de hoorzitting plaats.

Op 6 september 2024 verzoekt de commissie derdebelanghebbende om de meldingen van bewoners over burenoverlast en aanwijzingen over drugshandel (ongeanonimiseerd) toe te zenden.

Op 12 september 2024 worden deze meldingen door de commissie ontvangen.

3. Inhoud bezwaar

Namens bezwaarde wordt, kort samengevat, het volgende aangevoerd:

- 5.1.2e
- Het sluiten van het pand is niet noodzakelijk. Er is geen sprake van overlast voor de omgeving, geen loop naar het pand noch verkoop vanuit de woning en het pand stond niet bekend als drugspand. Ook is er geen sprake van recidive en is de woning niet gelegen in een voor drugscriminaliteit kwetsbare omgeving.
- Geen van de in het besluit genoemde doelen worden gediend met sluiting. Vanaf de buitenkant kan bijvoorbeeld niet worden waargenomen dat het pand is gesloten. Bovendien was van een crimineel circuit ook helemaal geen sprake.
- De gevolgen van de sluiting zijn ten opzichte van de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en beoogde doelen disproportioneel. Bezwaarde is zeer kwetsbaar en zal bij een sluiting van zijn woning op straat komen te staan. Hulpverlening zal daar geen soelaas in bieden.

Tevens verzoekt gemachtigde om vergoeding van de proceskosten.

4. Beoordeling van de zaak

Relevante regelgeving

I. Opiumwet

Artikel 13b:

1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.

Cocaïne staat vermeld op lijst I van de Opiumwet.

II. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 4:84:

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

III. Nota Integraal Drugsbeleid 2024

Bij de uitoefening van zijn bevoegdheid op grond van bovengenoemde bepaling van de Opiumwet beschikt de burgemeester over beleidsvrijheid. De burgemeester heeft ter invulling hiervan beleidsregels vastgesteld, die onderdeel uitmaken van de *Nota Integraal Drugsbeleid 2024* (hierna: nota). Onderdeel van deze nota is het zogenoemde Damoclesbeleid, dat is gebaseerd op artikel 13b van de Opiumwet. Op grond van dit beleid is de burgemeester bevoegd om drugspanden te sluiten als daar soft- of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Daarnaast is de burgemeester bevoegd een pand te sluiten indien er voorwerpen of stoffen voorhanden zijn waarvan de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn ter voorbereiding of bevordering van het opzettelijk telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren of vervaardigen van harddrugs. De enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs geeft de bevoegdheid tot toepassing van de Wet Damocles. Voor toepassing van dit artikel hoeft geen bewijs voorhanden te zijn dat daadwerkelijk drugs zijn verkocht, afgeleverd of verstrekt in of vanuit het betreffende pand. Voorts is het toepassen van de bestuursrechtelijke maatregel pandgebonden en niet persoonsgebonden.

Bij toepassing van de bestuurlijke maatregel wegen de belangen van kwetsbaren weliswaar zwaar, maar deze zijn niet per definitie een reden om af te zien van sluiten van het pand. Onder kwetsbaren worden, onder andere, in het pand woonachtige kinderen verstaan. Het Damoclesbeleid biedt voldoende ruimte om de omstandigheid dat kwetsbaren op straat zouden komen te staan, mee te nemen in de belangenafweging. Vaak ligt het in dergelijke situaties voor de hand om in bredere context afstemming te zoeken, bijvoorbeeld met het Zorg- en Veiligheidshuis Groningen. Dit is een regionaal samenwerkingsverband waar medewerkers van gemeenten, justitie en zorg samenwerken aan een veiliger samenleving. Sommige problemen van burgers zijn zo complex dat geen oplossing wordt bereikt in de reguliere processen van zorg en veiligheid. Er is dan regie en coördinatie nodig om tot een doorbraak te komen.

In het algemeen belang wordt met de uitvoering van het sluitingsbeleid beoogd om de handel in drugs in of vanuit woningen te beëindigen en hierdoor tevens de veroorzaakte negatieve effecten terug te dringen. Sluiting van panden voor een bepaalde structurele periode is noodzakelijk om te bewerkstelligen dat de illegale drugshandel vanuit deze panden daadwerkelijk en structureel eindigt. De bekendheid van de locatie als verkooppunt van drugs blijft immers enige tijd bestaan. Ook strekt de sluiting ertoe anderen ervan te weerhouden over te gaan tot vestiging van een illegaal verkooppunt in een pand.

In bijlage 2, getiteld '*Handhavingsprotocol drugs*' zijn de uitgangspunten opgenomen voor de op te leggen maatregel. In geval van specifieke omstandigheden (anders dan de diverse factoren genoemd in paragraaf 3.1 van het Damoclesbeleid) kan, afhankelijk van deze omstandigheden, een minder zware maatregel worden opgelegd of kan de maatregel worden verzwakt.

In het handhavingsprotocol staan de volgende begripsomschrijvingen:

(...)

- a. harddrugs: alle middelen die vermeld worden op lijst I bij de Opiumwet;
- c. softdrugs: alle middelen die vermeld worden op lijst II bij de Opiumwet;
- d. handel in drugs: het verkopen, afleveren of verstrekken van harddrugs of softdrugs, dan wel het daartoe aanwezig zijn daarvan;
- g. handelshoeveelheid: in het kader van deze handhavingsregels is sprake van een handelshoeveelheid als aangetoond/aannemelijk is dat:
 - meer dan 0,5 gram harddrugs in het gebouw aanwezig is (geweest);
 - meer dan 30 gram softdrugs in het gebouw aanwezig is (geweest);

(...)

In het handhavingsprotocol valt in artikel 3 te lezen dat bij de eerste constatering van een handelshoeveelheid softdrugs (meer dan 500 gram) en/ of handel in harddrugs of de aanwezigheid van harddrugs in een pand, een sluiting van 6 maanden wordt opgelegd.

De commissie zal nu ingaan op de ingediende bezwaren.

Beoordeling commissie

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of de burgemeester terecht en op goede gronden heeft besloten om van zijn bevoegdheid gebruik te maken tot sluiting van de woning aan de 5.1.2e voor de duur van zes maanden. De commissie overweegt daartoe als volgt.

Waren de aangetroffen drugs voor eigen gebruik?

In de BR staat dat bezwaarde op heterdaad – zoals ter zitting werd gemeld elders in de stad Groningen – is aangehouden door de politie wegens handel in verdovende middelen. Aansluitend is er door de politie een huiszoeking verricht. Volgens de BR is ter plekke 75,6 gram drugs op cocaïne getest en 58,6 gram op ketamine. In verband met de hoeveelheid aangetroffen verdovende middelen was het niet mogelijk de overige hoeveelheid drugs op korte termijn te laten testen. Tevens heeft de politie diverse sealbags, ponypacks en een (grammen)weegschaaltje in de woning aangetroffen. Volgens de politie worden deze goederen veelal gebruikt voor het verpakken en verhandelen van verdovende middelen.

Namens bezwaarde wordt beweerd dat de aangetroffen drugs voor eigen gebruik waren. Bezwaarde verkoopt zeer sporadisch, maar dealt niet. Bezwaarde was op de hoogte van 15 gram cocaïne, 58,6 gram 3-MMC, 75,6 gram ketamine en wiet in zijn woning.

De commissie stelt vast dat alleen al de hoeveel aangetroffen cocaïne (15 gram) een overschrijding is van 30x de toegestane hoeveelheid harddrugs. De commissie laat daarbij de 3-MMC (ook een harddrug) en aangetroffen hoeveelheid softdrugs in dit advies buiten beschouwing. Bovendien komen de door bezwaarde genoemde hoeveelheden niet overeen met de hoeveelheden verdovende middelen die door de politie in beslag zijn genomen.

Gelet op het hierboven geschrevene, vindt de commissie de bewering dat de aangetroffen drugs voor eigen gebruik waren, niet aannemelijk. De commissie vindt steun

voor haar oordeel in de uitspraak van 27 mei 2024 van de voorzieningenrechter (r.o. 4.1).

Evenredigheid van de sluiting

De commissie stelt voorop dat de burgemeester bij een sluiting ingevolge artikel 13b van de Opiumwet alle omstandigheden van het geval dient te betrekken. Er dient te worden gezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb, die maken dat het handelen overeenkomstig het beleid gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen. Hierbij dienen de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de sluiting te worden betrokken.

De vraag of de maatregel noodzakelijk en geschikt is, zal de commissie aan de hand van recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) beantwoorden, meer in het bijzonder de uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 r.o. 7.11 waarin een sluiting op grond van de Opiumwet wordt getoetst aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 Awb. Die toets vindt plaats aan de hand van drie criteria: geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid.

Geschiktheid van de sluiting

De Afdeling heeft in haar uitspraak d.d. 29 augustus 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2912) geoordeeld dat de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs in een woning in ieder geval te beschouwen is als een ernstig geval waardoor de openbare orde en veiligheid en de rechtsorde ernstig worden geschaad. Verder kan feitelijke handel in of vanuit de woning worden aangenomen op grond van politiewaarnemingen, meldingen en verklaringen of het in de woning aantreffen van attributen die te relateren zijn aan drugshandel, zoals een weegschaal, verpakkingsmaterialen, een grote hoeveelheid constant geld en wapens.

De commissie stelt vast dat bij bezwaarde meer dan een handelshoeveelheid harddrugs in de woning is aangetroffen, een hoeveelheid verdovende middelen, alsmede een weegschaal en verpakkingsmaterialen. Ook is bezwaarde door de politie aangehouden wegens dealen buiten zijn woning. Met de voorzieningenrechter (r.o. 4.1, 5.4, 5.8) is de commissie van oordeel dat de burgemeester voldoende heeft onderbouwd heeft dat bezwaarde deel uitmaakt van een drugscircuit.

De commissie stelt vast dat een woningsluiting in het algemeen een effectief middel is om een pand te onttrekken aan het bekend staan als drugspand. Verder stelt de commissie vast dat de geschiktheid van het middel niet is aangevoerd als bezwaargrond en is het de commissie ter zitting niet gebleken dat dit punt tussen partijen ter discussie staat.

Gelet op het bovenstaande is het middel geschikt om de onwenselijke situatie op korte termijn te beëindigen.

Noodzakelijkheid van de sluiting

In r.o. 9.2 van ECLI:NL:RVS:2022:285 schrijft de Afdeling:

“Bij de beoordeling van de noodzaak van een sluiting is de vraag aan de orde of de burgemeester met een minder ingrijpend middel had kunnen en moeten volstaan omdat het beoogde doel ook daarmee kan worden bereikt. In de overzichtsuitspraak (van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1151, red.) (...) is een aantal omstandigheden genoemd

waarin de noodzaak om tot sluiting over te gaan groter is, bijvoorbeeld de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs, een recidivesituatie of de ligging van de woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk. Voor de beoordeling van de ernst en de omvang van de overtreding is mede van belang of de aangetroffen drugs feitelijk in of vanuit de woning werden verhandeld. Uitgangspunt is dat als in een woning een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen aangenomen mag worden dat de woning een rol vervult binnen de keten van drugshandel, ook als ter plaatse geen overlast of feitelijke drugshandel is geconstateerd. Met een sluiting wordt de bekendheid van een pand als drugspand weggenomen en wordt de ‘loop’ naar het pand eruit gehaald, waarmee het pand aan het drugscircuit wordt onttrokken. Als blijkt dat de aangetroffen drugs niet in of vanuit de woning werden verhandeld, kan echter in mindere mate sprake zijn van een ‘loop’ naar de woning, wat de noodzaak om te sluiten gelet op het beoogde herstelkarakter van de maatregel minder groot kan maken.”

In r.o. 9.4 staat: “Bij het beoordelen van de ernst en de omvang van de overtreding speelt de hoeveelheid aangetroffen drugs een rol. Ook overige omstandigheden, zoals recidive en de ligging van de woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk, moeten daarbij in ogenschouw worden genomen. Die omstandigheden kunnen de noodzaak tot sluiting van de woning groter maken.

De commissie stelt vast dat wat tussen partijen in geschil is, de vraag is of er drugshandel *in of vanuit* de woning plaatsvindt en of er een noodzaak bestaat om de woning te sluiten.

De commissie heeft de meldingen die derdebelanghebbende heeft overgelegd, bestudeerd. 5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

De meldingen bewijzen volgens hem niet dat er drugshandel vanuit zijn woning plaatsvindt; het zijn slechts vermoedens.

Met bezwaarde, stelt ook de commissie vast dat de meldingen vermoedens van drugshandel weergeven. 5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

Gelet op bovenstaande, kan de commissie dan ook begrijpen dat de burgemeester een maatregel passend vond.

Echter, de commissie moet ook vaststellen dat er geen sprake is van objectieve observaties van drugsdeals aan de deur zodat er onafhankelijk hard bewijs is dat er daadwerkelijk drugshandel in of vanuit de woning plaatsvindt. Zo zijn er geen concrete observaties van dealen vastgelegd, noch is ‘loop’ naar de woning (wegens drugshandel) in een politierapport vastgelegd. Het ontvangen van korte bezoeken (zoals beschreven in de meldingen), hoeft in de ogen van de commissie niet te betekenen dat er drugshandel in of vanuit de woning plaatsvindt. Tot slot stelt de commissie nog vast dat de meldingen niet van (zeer) recente data zijn, wat – volgens de commissie – mogelijk kan duiden op een inmiddels veranderde situatie.

Uit de jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2022:1911, r.o. 4.6) blijkt dat als niet alleen aanwijzingen dat drugs in of vanuit het pand werden verhandeld afwezig zijn, maar ook andere omstandigheden ontbreken die volgens de overzichtsuitspraak bij de beoordeling van de noodzaak van de sluiting van belang zijn, zoals de omstandigheid dat het gaat om harddrugs, een recidivesituatie en de ligging van een pand in een voor drugs-criminaliteit kwetsbare wijk, dit er toe kan leiden dat er geen noodzaak bestaat om het pand te sluiten. Daarbij neemt de commissie ook de Nota in overweging, waarin is bepaald dat de aanwezigheid van harddrugs in een pand een sluiting voor de duur van 6 maanden rechtvaardigt. Maar gelet op de (bovenstaande) jurisprudentie, dient naar het oordeel van de commissie het gemeentelijk beleid ingekaderd te worden door noodzakelijkheid en evenwichtigheid.

De commissie constateert dat er in voorliggend geval geen (objectief onderbouwde noch concrete) aanwijzingen zijn voor drugshandel in of vanuit de woning. Weliswaar zijn er harddrugs in de woning van bezwaarde aangetroffen, maar de commissie acht het – net als de voorzieningenrechter – ook mogelijk dat de woning als opslagplaats voor drugs wordt gebruikt. De commissie constateert verder dat er evenmin sprake is van recidive. Er zijn geen antecedenten over bezwaarde bekend met betrekking tot overtredingen van de Opiumwet.

Daarnaast ligt de woning van bezwaarde ook niet in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk. Ter zitting is het de commissie duidelijk geworden dat het gebied waar bezwaarde woont weliswaar een gebied betreft waar veel mensen (met name studenten) wonen (sociale huurwoningen en studentenhuisvesting), maar – zoals bevestigd door de burgemeester ter zitting – is er geen sprake van een (sociaal) kwetsbare woonwijk waar overtredingen op grond van de Opiumwet plaatsvinden.

De commissie vindt – in het licht van bovenstaande – dat er in voorliggend geval onvoldoende sprake is van een ‘ernstig geval’ wat de zware maatregel tot woningsluiting voor zes maanden rechtvaardigt. De commissie komt daarom niet toe aan bespreking van het derde aspect uit de genoemde jurisprudentie van de evenwichtigheid van de sluiting.

Proceskostenvergoeding

Namens bezwaarde is verzocht om vergoeding van de kosten voor juridische bijstand op grond van artikel 7:15 van de Awb. De commissie overweegt dat deze kosten kunnen worden vergoed wanneer het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Nu zoals hiervoor is overwogen, de burgemeester het besluit tot woningsluiting ten onrechte heeft opgelegd, adviseert de commissie om proceskosten te vergoeden conform het Besluit proceskosten bestuursrecht. Het gewicht van de zaak kan worden aangemerkt als gemiddeld. Aangezien gemachtigde een bezwaarschrift heeft ingediend komt bezwaarde in aanmerking voor vergoeding van de proceskosten voor het indienen van bezwaar (€ 624,-). Tevens is gemachtigde verschenen op de zitting (€ 624,-). De commissie adviseert daarom een vergoeding van € 1.248,- toe te kennen.

5. Advies

De commissie adviseert de burgemeester om de bezwaren namens de heer 5. 5.1.2e
gegrond te verklaren. De commissie adviseert het verzoek om proceskostenvergoeding
toe te kennen.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter

secretaris

5.1.2e

5.1.2e