

Beleidsregel bestuurlijke handhaving 13b Opiumwet 's-Hertogenbosch 2024

De burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch,

gelet op artikel 13b Opiumwet en artikel 4:81 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzing Opiumwet;

besluit

- de beleidsregel inzake gedogen van coffeeshops en de bestuurlijke handhaving 13b Opiumwet 's-Hertogenbosch 2019 in te trekken, en;
- de beleidsregel bestuurlijke handhaving 13b Opiumwet 's-Hertogenbosch 2024 vast te stellen.

Hoofdstuk 1. Algemeen

1.1. Begripsbepalingen

- drugs: harddrugs en softdrugs;
- harddrugs: een middel als bedoeld in lijst I behorende bij de Opiumwet;
- softdrugs: een middel als bedoeld in lijst II behorende bij de Opiumwet;
- drugshandel: de verkoop, aflevering of verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet.
- handelshoeveelheid drugs: meer dan een gebruikershoeveelheid, zoals vermeld in de Aanwijzing Opiumwet;
(Bij lachgas is behoudens evidente gevallen nog niet bekend waar de grens wordt getrokken om van een handelshoeveelheid te kunnen spreken. In de toelichting op het Lachgasbesluit wordt een norm voor legaal thuisgebruik- zoals door hobbykoks- aangehouden van maximaal 10 ampullen).
- gebruikshoeveelheid harddrugs: zoals vermeld in de Aanwijzing Opiumwet;
- gebruikshoeveelheid softdrugs: zoals vermeld in de Aanwijzing Opiumwet;
- pand: woning of lokaal;
- voorbereidingshandelingen: het voorhanden zijn van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a, van de Opiumwet.

1.2. Inleiding

Het is belangrijk dat de overheid zichtbaar optreedt tegen diegenen die verantwoordelijk zijn voor dan wel betrokken zijn bij de productie en/of handel in verdovende middelen. Naast strafrechtelijke sancties kunnen ook bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet om de drugshandel te beëindigen dan wel te voorkomen. Artikel 13b van de Opiumwet is hét juridisch instrument om bestuursrechtelijk op te treden tegen drugshandel vanuit een pand en/of (het voorbereiden van) de productie van drugs. Bij het aantreffen van een productielocatie van drugs, een handelshoeveelheid hard- of softdrugs of voorbereidingshandelingen voor de productie van drugs in een pand kan de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet verschillende maatregelen opleggen. De burgemeester kan een pand sluiten (bestuursdwang), maar hij kan bijvoorbeeld ook een waarschuwing geven.

Het voorliggende bestuursrechtelijke handhavingsbeleid staat los van de strafrechtelijke handhaving. In voorkomende gevallen kan dan ook, náást de bestuursrechtelijke handhaving op grond van artikel 13b Opiumwet, tevens strafvervolgning worden ingesteld door het OM. Andersom is een strafrechtelijke vervolging, laat staan onherroepelijke veroordeling, niet vereist om bestuurlijk te handhaven. Beide rechtsstelsel hebben een wezenlijk ander karakter en kunnen naast elkaar toegepast worden.

Historie artikel 13b Opiumwet

De oorsprong van artikel 13b Opiumwet (1999) lag in de wens om op lokaal niveau te kunnen optreden tegen drugsoverlast rondom dealpanden of coffeeshops. Eerder werd artikel 174a Gemeentewet ingezet om dergelijke drugsoverlast tegen te gaan. Dit bleek in de praktijk niet effectief, waardoor artikel 13b Opiumwet in het leven werd geroepen. Middels dit artikel hebben de burgemeesters toen een mogelijkheid gekregen om op te treden tegen illegale verkoop van drugs vanuit 'voor het publiek toegankelijke lokalen'.

Gezien de effectiviteit van het artikel is door de wetgever vervolgens gekozen voor een uitbreiding. Vanaf 1 november 2007 vallen ook niet voor het publiek toegankelijke lokalen en woningen onder het artikel. Voor sluiting van woningen is dan niet meer een verstoring van de openbare orde of de vrees

daartoe noodzakelijk. Het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs in de woning volstaat. De feitelijke constatering van handel of productie is niet nodig.

In 2019 is artikel 13b weer uitgebreid. Hierdoor is niet alleen de aanwezigheid van drugs zelf, maar ook die van voorwerpen en stoffen waarmee drugs vervaardigd kunnen worden, onder het artikel gaan vallen. Dus ook als er sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen kunnen woningen, lokalen en erven gesloten worden. In de toepassing van artikel 13b is het doel dan ook verschoven van tegengaan van overlast naar bestrijding van drugscriminaliteit.

Uit onderzoek is gebleken dat het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet effectief is met betrekking tot het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling.

Aanleiding

Het beleid inzake bestuurlijke handhaving 13b Opiumwet is in de gemeente 's-Hertogenbosch voor het laatst gewijzigd in 2019 vanwege onder andere de wijziging van artikel 13b, waardoor ook strafbare voorbereidingshandelingen kunnen leiden tot het sluiten van woningen, lokalen en erven.

De belangrijkste redenen om het huidige beleid op dit moment te wijzigingen zijn:

1. Vastgesteld beleid voor coffeeshops
In het beleid van 2019, te weten de 'Beleidsregel inzake gedogen van coffeeshops en de bestuurlijke handhaving 13b Opiumwet 's-Hertogenbosch 2019' werd er onderscheid gemaakt in 3 rubrieken:
 - Gedoogde verkooppunten van softdrugs (de zgn. coffeeshops)
 - Woningen: de niet gedoogde drugshandel in woningen dan wel in of op bij woningen behorende erven;
 - Niet gedoogde verkooppunten van drugs: de drugshandel in (al dan niet voor het publiek opengestelde) lokalen dan wel in of op bij lokalen behorende erven.In dit nieuwe beleid komt de rubriek 'gedoogde verkooppunten van softdrugs' in zijn geheel te vervallen omdat het gedoogbeleid rondom coffeeshops vanaf 28 november 2022 is opgenomen in de 'beleidsregel inzake gedogen van coffeeshops 2022'.
2. Harderwijk uitspraak

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) zag in 2019 aanleiding om het toetsingskader voor sluitingen weer te geven in een overzichtsuitpraak. Daarmee is meer duidelijkheid gegeven over de manier waarop pandsluitingen worden getoetst, maar ook dat de burgemeester in zijn beoordeling rekening dient te houden met alle omstandigheden van het geval. Uit deze uitspraak volgt dat in de eerste plaats aan de hand van de ernst en de omvang van de overtreding de noodzaak van de sluiting moet worden beoordeeld. Als sluiting in beginsel noodzakelijk is, moet vervolgens worden beoordeeld of de sluiting evenredig is. Het sluiten van een pand kan immers verstrekkende gevolgen hebben voor met name bewoners die niet in verhouding staan tot de doelen van deze beleidsregel. Per casus dient maatwerk te worden geleverd. Op 2 februari 2022 deed de Afdeling opnieuw een belangrijke uitspraak (Harderwijk uitspraak) waarin die evenredigheidstoets nader is geconcretiseerd. De burgemeester dient (nog) meer maatwerk te leveren en alle betrokken belangen nadrukkelijk en inzichtelijk tegen elkaar af te wegen. De voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarmee bevestigt de hoogste bestuursrechter de tendens dat zij steeds nadrukkelijker aan het evenredigheidsbeginsel toetst en afstand neemt van het begrip 'marginale toetsing'.

1.3. Juridisch kader

Bij het toepassen van de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet is de volgende wet- en regelgeving van belang.

Opiumwet:

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang (sluiting) indien in woningen of lokalen of op een daarbij behorend erf, een middel als bedoeld in de bij de Opiumwet behorende lijsten I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. De burgemeester is ook bevoegd een pand te sluiten indien sprake is van voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a van de Opiumwet. Het betreft voorwerpen zoals gereedschappen, instrumenten en apparatuur bedoeld voor het vervaardigen van soft- en harddrugs. Voor wat betreft stoffen gaat het om versnijdingsmiddelen en andere grondstoffen.

Sinds 1 januari 2023 is ook lachgas opgenomen in lijst II van de Opiumwet.

Algemene wet bestuursrecht:

Ingevolge artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder overtreder verstaan degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is een overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de gedraging is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt.

Aanwijzing Opiumwet:

De Aanwijzing Opiumwet regelt hoe het Openbaar Ministerie omgaat met de handhaving van de Opiumwet. Het is dan ook een belangrijk onderdeel van het Nederlandse softdrugsbeleid. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen verdovende middelen met een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid (harddrugs, lijst I) en andere middelen (softdrugs, lijst II).

1.4. Toepassing 13b beleid door de jaren heen

Om een beeld te krijgen van de inzet van artikel 13b Opiumwet door de jaren heen, zijn in onderstaande tabel het aantal sluitingen en waarschuwingen in 's-Hertogenbosch vanaf 2015 tot en met 2023 opgenomen.

Jaartal	Sluitingen	Waarschuwingen
2015	3	29
2016	3	24
2017	11	22
2018	17	6
2019	34	3
2020	21	4
2021	22	2
2022	23	2
2023	16	16

In de jaren 2015 t/m 2017 waren er weinig sluitingen. Er werd voornamelijk gewaarschuwd. In 2018 was er een beleidswijziging waarbij de lijn werd ingezet om minder te waarschuwen maar sneller te sluiten (lik op stuk beleid). Vervolgens werd in 2019 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een toetsingskader voor sluitingen vastgesteld (zie §1.2, aanleiding). Belangrijk hierbij was dat de burgemeester in zijn beoordeling rekening dient te houden met alle omstandigheden van het geval. Door deze handelwijze te implementeren zijn het aantal sluitingen na 2019 weer teruggelopen. In 2022 heeft de Afdeling het evenredigheidsbeginsel verder geconcretiseerd. Hierdoor is het jaarlijkse aantal sluitingen nog verder teruggelopen.

Uit een onderzoek van Omroep Brabant van half juni 2023 blijkt dat bij de andere Brabantse gemeenten dezelfde tendens te zien is. Hieruit blijkt ook dat 's-Hertogenbosch ten opzichte van de andere B5 gemeenten naar verhouding best veel panden gesloten heeft de afgelopen 5 jaar. Alleen Tilburg kwam hoger uit. De reden hiervoor kan gelegen zijn in het feit dat in 's-Hertogenbosch de aanpak van ondermijning (waaronder ook de drugshandel) de afgelopen jaren en ook nu weer heeft geprioriteerd als speerpunt.

Hoofdstuk 2. Doelen van de beleidsregel

De toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet betreft een herstelmaatregel, die er concreet toe strekt om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs in of vanuit een woning of lokaal of een daarbij behorend erf (definitief) te beëindigen en beëindigd te houden, herhaling daarvan te voorkomen en de negatieve gevolgen daarvan weg te nemen en voor wat betreft voorbereidingshandelingen (de aanvang) van drugshandel- en/of drugsproductie te beletten.

Daarnaast gelden onder andere de volgende doelstellingen:

- de bekendheid van het pand als drugspand in het drugscircuit te doorbreken en te verhinderen dat het pand (weer) wordt gebruikt ten behoeve van het drugscircuit en de georganiseerde drugshandel;
- een duidelijk en zichtbaar signaal af te geven dat de handel in en productie van drugs niet wordt getolereerd en dat daartegen wordt opgetreden;
- het woon- en/of leefklimaat in en rond het pand te beschermen en gevaar voor (nieuwe) bewoners, ondernemers en omwonenden te voorkomen;
- de openbare orde, veiligheid en/of gezondheid te herstellen en rust terug te brengen in de directe omgeving van het pand.

Hoofdstuk 3. Toepassing artikel 13b Opiumwet

3.1. Panden

Deze beleidsregel is van toepassing op panden. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen woningen (§3.3) en/of daarbij behorende erven en lokalen (§3.4) en/of daarbij behorende erven.

Waarom wordt dit onderscheid gemaakt bij de toepassing van de sluitingsbevoegdheid?

Bij de totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet heeft de wetgever duidelijk aangegeven dat het belangrijk is om te beseffen dat het sluiten van een woning zeer ingrijpende gevolgen kan hebben

voor de bewoners van een woning. De bescherming van het woonrecht is niet voor niets als grondrecht verankerd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Bij de sluiting van een lokaal hoeft geen rekening te worden gehouden met deze bescherming van het woonrecht. Dit heeft tot gevolg dat er een strenger sluitingsregime is voor woningen. De begrippen 'woning' en 'lokaal' worden hierna verduidelijkt.

Woning

Een woning is te karakteriseren als een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden. Of een ruimte een woning is, wordt niet alleen bepaald door uiterlijke kenmerken, zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Er dient 'de facto' en 'de animo' gewoond te worden. Of dit het geval is, blijkt onder meer uit de Basisregistratie Personen (BRP), de inrichting en het feitelijke gebruik dat van de ruimte wordt gemaakt. De woning behoeft niet in een woonhuis te zijn gelegen. Onder omstandigheden is ook een hotelkamer of ander recreatieverblijf een woning. Een persoon die incidenteel overnacht in een woning en niet op dit adres in de BRP staat ingeschreven, wordt niet aangemerkt als bewoner. Als er wél sprake is van een bewoner, dan leidt diens tijdelijke afwezigheid, bijvoorbeeld wegens vakantie of opname in een ziekenhuis, er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest.

Als er sprake is van een woning waarin kamerverhuur plaatsvindt en de illegale drugshandel in één van de verhuurde kamers is geconstateerd dan wordt een gedeeltelijke sluiting van de woning overwogen. Gelet op het feitelijke gebruik ervan wordt deze kamer in principe aangemerkt als afzonderlijke woning. De beleidslijn is echter om uit te gaan van een gehele sluiting van de woning. Dit met het oog op de doelstelling van Opiumwet 13b, het verwijderen van een drugspand uit het drugscircuit. Doorgaans zal een woning als zodanig en niet (alleen) een zich daarin bevindende specifieke kamer bekend staan als drugspand. Daar komt nog bij dat het praktisch gezien niet of nauwelijks mogelijk is om toe te zien op de sluiting van slechts één kamer in een woning waar meerdere kamers verhuurd worden.

Lokalen

Het begrip lokalen omvat zowel voor publiek toegankelijke als niet voor publiek toegankelijke lokalen. Voor publiek toegankelijke lokalen zijn lokalen die voor een ieder vrij toegankelijk zijn. Hierbij kan worden gedacht aan winkels, horecabedrijven zoals hotels, restaurants, pensions, cafés, cafetaria, snackbars, discotheken, buurthuizen of clubhuizen. Onder een voor publiek opengesteld lokaal wordt tevens verstaan een bij het lokaal behorend terras en andere aanhorigheden.

Niet voor publiek toegankelijke lokalen zijn lokalen die slechts voor een beperkt, gericht aantal mensen toegankelijk zijn. Dit zijn bijvoorbeeld loodsen, schuren, magazijnen en andere bedrijfsruimten. Deze beleidsregel is niet van toepassing op coffeeshops (hiervoor geldt afzonderlijk beleid) en niet op horeca-inrichtingen, seksinrichtingen en escortbedrijven voor zover in dit onderwerp wordt voorzien in specifiek daarvoor opgesteld handhavingsbeleid.

3.2. Handhavingsmatrix algemeen

In paragraaf 3.3.1 (drugshandel in woningen), 3.3.2 (voorbereidingshandelingen in woningen), 3.4.1 (drugshandel in lokalen) en 3.4.2 (voorbereidingshandelingen in lokalen) is een handhavingsmatrix opgenomen. Hieronder volgen een aantal algemene uitgangspunten met betrekking tot de handhavingsmatrixen.

- Er wordt in de handhavingsmatrixen onderscheid gemaakt tussen harddrugs en softdrugs. De reden hiervoor is dat harddrugs in het algemeen gevaarlijker zijn voor de gezondheid en het milieu dan softdrugs. Ten opzichte van softdrugs zijn de effecten bij harddrugs al merkbaar bij een geringe hoeveelheid. Bovendien is het verdienmodel bij harddrugs groter en de criminaliteit daaromheen zwaarder dan bij softdrugs. Ook de Afdeling kwalificeert een handelshoeveelheid harddrugs als ernstiger dan een handelshoeveelheid softdrugs.
- Is er sprake van een overtreding met zowel harddrugs als softdrugs of is er tegelijkertijd sprake van een overtreding met voorwerpen en/of stoffen die wijzen op zowel voorbereidingshandelingen in verband met harddrugs als op voorbereidingshandelingen in verband met softdrugs, dan geldt het regime voor een overtreding met harddrugs.
- Is bij één van de elkaar opvolgende overtredingen (de 1e, 2e of 3e overtreding) sprake van harddrugs of voorbereidingshandelingen ter zake harddrugs, dan geldt bij de eerstvolgende overtreding het regime overeenkomstig de matrix voor harddrugs. Als bijvoorbeeld de 1e overtreding verband houdt met softdrugs maar bij de 2e overtreding sprake is van harddrugs, dan geldt de voorgeschreven maatregel bij de 2e overtreding van harddrugs. Ook als de 1e overtreding harddrugs betrof maar de 2e overtreding softdrugs, dan wordt bij de 2e overtreding de maatregel voor harddrugs aangehouden.
- Er is sprake van een volgende overtreding (de 2e of 3e overtreding) als deze binnen een termijn van 3 jaar na de daaraan voorafgaande overtreding wordt geconstateerd. Dit geldt ook als naar aanleiding van de 1e overtreding een waarschuwing is gegeven. Als dus binnen drie jaar na een overtreding in dezelfde woning/ lokaal een volgende overtreding wordt geconstateerd geldt het regime voor deze volgende overtreding. Het is niet noodzakelijk dat een volgende overtreding door dezelfde betrokkene(n) wordt begaan.

- Het kan voorkomen dat drugshandel of voorbereidingshandelingen of daaraan gerelateerde signalen of voorwerpen tegelijkertijd zowel in een woning als in een lokaal of een ander deel van het bijbehorende erf worden aangetroffen. Kunnen de woning en het lokaal (en het bijbehorende erf) worden aangemerkt als een zgn. “samenhangend geheel” dan kan de burgemeester ter zake het geheel een maatregel treffen. Van een samenhangend geheel is sprake als een woning en een lokaal ruimtelijke en functionele samenhang vertonen. Van ruimtelijke samenhang is sprake als zij bijvoorbeeld op hetzelfde kadastrale perceel staan, dezelfde eigenaar hebben, in elkaars nabijheid staan, etc. Van functionele samenhang is sprake als bijvoorbeeld in het lokaal drugs en in de woning aan drugs gerelateerde attributen worden aangetroffen of vice versa, of als in het lokaal of de woning drugs worden aangetroffen en het lokaal en de woning gas-, water- en/of elektra-aansluitingen of (andere) voorzieningen delen. Dit laatste kan het geval zijn als in een lokaal een hennepkwekerij wordt aangetroffen en ten behoeve van die kwekerij bij de meter in de woning (illegaal) elektriciteit wordt afgetapt. Om als samenhangend geheel te kunnen worden aangemerkt is dus niet vereist dat in alle samenhangende delen drugs zijn aangetroffen. Wel zal in ten minste één onderdeel (bijvoorbeeld het lokaal) van het samenhangend geheel een overtreding van de Opiumwet aan de orde moeten zijn. Is één van de samenhangende onderdelen een woning, dan geldt bij de te treffen maatregel op grond van deze beleidsregels als uitgangspunt dat op het geheel het regime dat geldt voor woningen wordt toegepast.

3.3 Handhavingsbeleid woningen

3.3.1 Handhavingsmatrix drugshandel in een woning

Bij drugshandel in de zin van artikel 13b, eerste lid onder a, van de Opiumwet, in woningen en/of daarbij behorende erven, wordt in beginsel het regime toegepast zoals vastgelegd in de onderstaande matrix:

	Regime softdrugs	Regime harddrugs
1e overtreding (minder ernstig geval)	Waarschuwing	Waarschuwing/ sluiting voor periode van maximaal 3 maanden
1e overtreding (ernstig geval)	Sluiting voor periode van 3 maanden	Sluiting voor periode van 4 maanden
2e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 6 maanden	Sluiting voor periode van 8 maanden
3e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd

3.3.2 Handhavingsmatrix voorbereidingshandelingen in een woning

Bij de constatering van voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet, in een woning of een daarbij behorend erf, wordt in beginsel het regime toegepast zoals vastgelegd in de onderstaande matrix:

	Regime softdrugs	Regime harddrugs
1e overtreding (in)complete opstelling en minder ernstig geval	Waarschuwing	Waarschuwing/ sluiting voor periode van maximaal 3 maanden
1e overtreding (in)complete opstelling en ernstig geval	Sluiting voor periode van 3 maanden	Sluiting voor periode van 4 maanden
2e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 6 maanden	Sluiting voor periode van 8 maanden
3e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd

3.4 Handhavingsbeleid lokalen

Sluiting van panden waarin sprake is van bewoning grijpt zwaarder in op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen dan sluiting van panden waar niet in gewoond wordt. Echter, drugshandel in of bij lokalen vormt eveneens een ernstige aantasting van de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Daarbij legt een illegaal verkooppunt een zware druk op de omgeving. Zeker in woongebieden wordt de aanwezigheid daarvan als zeer belastend ervaren. Illegale handelslocaties vormen een bedreiging voor de sociale veiligheid in de buurt en leiden vaak tot verloedering van het straatbeeld. De vraag kan gesteld worden of een bestuurlijke waarschuwing, voorafgaande aan een sluiting voor een voor het publiek toegankelijk lokaal een optie is. Een waarschuwing druist namelijk in beginsel in tegen de noodzaak om onmiddellijk en effectief op te treden tegen openbare orde verstoringen. Bestuurlijk waarschuwen van ondernemers bij geconstateerde drugs gerelateerde handelsactiviteiten leidt ook tot het risico dat de ondernemer minder alert wordt, omdat ervan uitgegaan wordt dat eerst wordt gewaarschuwd. Om deze reden kiezen we bij lokalen voor sluiting van de locatie. Het vorenstaande laat onverlet dat wanneer in een situatie onvoldoende grond tot sluiting bestaat, een waarschuwing wel degelijk in de rede kan liggen.

3.4.1 Handhavingsmatrix drugshandel in een lokaal

Bij drugshandel in de zin van artikel 13b, eerste lid onder a, van de Opiumwet, in lokalen of daarbij behorende (bebouwing op) erven, wordt in beginsel het regime toegepast zoals vastgelegd in de onderstaande matrix:

	Regime softdrugs	Regime harddrugs
1e overtreding	Sluiting voor periode van 4 maanden	Sluiting voor periode van 6 maanden

2e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 8 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden
3e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd

3.4.2 Handhavingmatrix voorbereidingshandelingen in een lokaal

Bij de constatering van voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet, in een lokaal of een daarbij behorend erf, wordt in beginsel het regime toegepast zoals vastgelegd in de onderstaande matrix:

	Regime softdrugs	Regime harddrugs
1e overtreding (in)complete opstelling en minder ernstig geval	Waarschuwing	Waarschuwing/ sluiting voor periode van maximaal 4 maanden
1e overtreding (in)complete opstelling en ernstig geval	Sluiting voor periode van 4 maanden	Sluiting voor periode van 6 maanden
2e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 8 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden
3e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd

3.5 Voorbereidingshandelingen (in)complete opstelling

3.5.1 Voorbereidingshandelingen

Van een voorbereidingshandeling in de zin van artikel 13b, eerste lid, onder b, van de Opiumwet, is sprake als in een woning of een lokaal of een daarbij behorend erf, voorwerpen of stoffen voorhanden zijn, die op zichzelf gezien legaal zijn, maar waarvan de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn om hetzij harddrugs, hetzij softdrugs – kort gezegd – te produceren. De aangetroffen situatie c.q. de aangetroffen voorwerpen en stoffen moeten van dien aard zijn dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de voorhanden voorwerpen gebruikt zullen worden om strafbare voorbereidingshandelingen te plegen. Dat vereist een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals door de politie vastgesteld. Het gaat bijvoorbeeld om de ter plekke aangetroffen situatie, de aard en de hoeveelheid van de in beslag genomen stof, de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie en andere uit onderzoek blijkende feitelijke omstandigheden, zoals resultaten van tagesprekken of observaties. Bij deze beoordeling kan ook de 'Aanwijzing Opiumwet' (o.a. paragraaf 3.2.1.) worden betrokken, zoals bij voorbereidingshandelingen ten behoeve van een hennepkwekerij, waarbij aan de hand van het beoogde aantal planten, de mate van de professionaliteit en het doel van de teelt, het beroeps- of bedrijfsmatige karakter kan worden gewaardeerd. Uit de rechtspraak volgt dat het voor de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet, niet nodig is dat alle aangetroffen stoffen en voorwerpen tegelijk geschikt zijn voor het opzetten van een drugsproductiepunt. Ook als slechts een deel van de voorwerpen voorhanden is die nodig zijn voor de productie van drugs, kan de burgemeester bevoegd zijn handhavend op te treden, mits de voorhanden voorwerpen daartoe bestemd zijn (ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617).

Voorts is voor het bestaan van de bevoegdheid niet vereist dat de betrokkene zelf wetenschap dan wel een ernstig vermoeden behoeft te hebben dat de aanwezige stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor het bereiden van drugs (ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523). De burgemeester is bevoegd indien hij/zij op basis van de feitelijke situatie voldoende aannemelijk maakt dat voorwerpen aanwezig waren waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze bestemd waren voor – kort gezegd – het bereiden van drugs.

De verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon speelt dan ook geen rol bij de beoordeling van de vraag of de burgemeester bevoegd is tot toepassing van artikel 11a Opiumwet. Dit komt echter wel aan bod bij de beoordeling van de evenredigheid van de sluiting.

3.5.2 (In)complete opstelling

In de situaties waarbij voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 13b Opiumwet zijn geconstateerd wordt in de handhavingmatrix gesproken over (in) complete opstelling.

Incomplete opstelling:

Er is sprake van een incomplete opstelling als slechts een deel van de voorwerpen en/of stoffen voorhanden is die nodig zijn om een beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepplantage op te zetten, dan wel een productiepunt voor harddrugs.

Complete opstelling:

Er is sprake van een complete opstelling als sprake is van een samenstelling en/of opstelling van voorwerpen en/of stoffen waardoor de beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepkwekerij, of een productiepunt voor harddrugs in principe direct kan plaatsvinden, maar waarbij de drugs nog niet daadwerkelijk zijn geproduceerd. Ook is sprake van een complete opstelling als met weinig handelingen de beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepkwekerij, of het productiepunt voor harddrugs (weer) in werking te brengen is, bijvoorbeeld omdat vrijwel alle benodigdheden daarvoor voorhanden zijn.

Toelichting

Wordt een incomplete opstelling aangetroffen, dan is minder aannemelijk dat de woning een actuele schakel vormt in de productie of distributie van drugs, tenzij er concrete contra-indicaties zijn dat dit wel het geval is. De opstelling is daarvoor (nog) niet geschikt en er zal nog het nodige moeten gebeuren

om het productieproces operationeel te hebben. Dat neemt niet weg dat er goederen en stoffen aanwezig zijn die in principe geschikt zijn voor de productie van drugs. Van een complete opstelling is meer aannemelijk dat deze een (actuele) schakel vormt in de productie of distributie van drugs. Ook het aantreffen van een ontmantelde hennepkwekerij kan voor de burgemeester aanleiding zijn om een woning of lokaal te sluiten want omdat op het moment van aantreffen van de voorwerpen geen sprake meer was van een in werking zijnde hennepkwekerij betekent niet dat er geen gerichtheid meer was op het bedrijfsmatig kweken van hennep. Daartoe is ook hierbij van belang dat met weinig handelingen de hennepkwekerij weer in werking kan worden gebracht (ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368).

3.6. Toetsing geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de maatregel

Naar aanleiding van verschillende uitspraken van de Afdeling, zoals eerder in dit beleid benoemd, dient de burgemeester per casus nog af te wegen of de maatregel, zoals is opgenomen in de handhavingmatrix ook geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Dit geldt zowel voor woningen als voor lokalen.

3.6.1 Stap 1: Geschiktheid van de maatregel

De maatregel die de burgemeester oplegt, moet geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken. Het wettelijke doel van artikel 13b van de Opiumwet is het beëindigen van de overtrekking en het voorkomen van herhaling. Daarnaast geeft deze beleidsregel in hoofdstuk 2 nog een aantal, niet limitatieve, specifieke doelen die met de maatregel worden beoogd. De vraag of de opgelegde maatregel geschikt is om de doelen te bereiken, hoeft alleen beantwoord te worden als er reden is om aan te nemen dat dit ter discussie staat. Dit kan worden afgeleid uit de zienswijze of de bezwaar- of beroepsgronden.

3.6.2 Stap 2: Noodzakelijkheid van de maatregel

Vervolgens zal moeten worden beoordeeld of de opgelegde maatregel noodzakelijk is om de doelen te bereiken. Hierbij moet worden gekeken naar de soort maatregel (waarschuwing of sluiting) en naar de hoogte of de duur van de maatregel. De noodzakelijkheid van de maatregel wordt bepaald door de ernst en de omvang van de overtrekking.

Bij de beoordeling van de noodzaak van een sluiting is de vraag aan de orde of met een minder ingrijpende maatregel kan en moet worden volstaan omdat het beoogde doel daarmee kan worden bereikt. Aan de hand van de ernst en de omvang van de overtrekking dient te worden beoordeeld in hoeverre sluiting van een pand noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning en het herstel van de openbare orde. Of dat kan worden volstaan met een waarschuwing.

a. ernstig geval drugshandel

Bij een ernstig geval is er een noodzaak tot sluiting. Wanneer wordt gesproken van een ernstig geval bij drugshandel? Hier is in ieder geval sprake van als aannemelijk kan worden gemaakt dat één of meer van de navolgende indicatoren van toepassing is/zijn, waarbij geen sprake is van een limitatieve opsomming:

- de hoeveelheid van de aangetroffen middelen als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet. *hierbij wordt aansluiting gezocht bij wat in de rechtspraak wordt gezien als ernstig geval.*
- er is sprake van een combinatie van middelen als bedoeld in lijst I en lijst II van de Opiumwet; *hierbij wordt aansluiting gezocht bij wat in de rechtspraak wordt gezien als ernstig geval.*
- er zijn naast handelshoeveelheden soft- en/ of harddrugs ook attributen aangetroffen die te relateren zijn aan drugshandel; *hierbij kun je denken aan verpakkingsmaterialen, een weegschaal, meerdere telefoons, wapens en/of versnijdingsmiddelen en grote sommen contant geld.*
- de mate waarin het pand betrokken is bij, dan wel bekend staat als pand waar drugshandel plaatsvindt of waar drugs aanwezig zijn;
- er is sprake van gewelds- of andere openbare orde delicten in relatie tot het pand;
- er is sprake van de aanwezigheid van één of meer (vuur)wapens of munitie als bedoeld in de Wet wapens en munitie;
- er is een vermoeden dat de bewoners of betrokkenen verkeren in kringen van personen met strafrechtelijke antecedenten;
- er is sprake van strafrechtelijke antecedenten van bewoners of betrokkenen;
- er zijn al eerder middelen in het pand aangetroffen;
- de mate van gevaar voor de omgeving, de mate van risico voor omwonenden; *bijvoorbeeld risico op brand en risico op instorting*
- het pand is gelegen in een voor (drugs)criminaliteit kwetsbare wijk;
- de drugshandel of hennepcultuur / drugsproductie een professioneel karakter heeft;
- de aangetroffen drugs werden feitelijk in of vanuit het pand verhandeld en is er sprake van een 'loop' naar het pand;
- de mate van overlast;
- het is aannemelijk dat, wanneer het een woning betreft, de woning niet overeenkomstig de woonfunctie wordt gebruikt;
- de periode van overtrekking. *er is bijvoorbeeld sprake van meerdere oogsten*

Verzwarende omstandigheden

Er kan ook sprake zijn van feiten en omstandigheden die op zich zelf al bij de noodzakelijkheidstoets betrokken zijn, maar in hun onderlinge samenhang of gezien de omvang toch noodzaken tot een zwaardere maatregel dan in de handhavingmatrix als passend is aangegeven. Verzwarende omstandigheden kunnen leiden tot een zwaardere maatregel dan in de matrix is aangegeven. Wanneer een langere sluitingsduur noodzakelijk wordt geacht, wordt in beginsel aansluiting gezocht bij de sluitingsduur van de volgende constatering (bij een eerste constatering verzwaring van de sluitingsduur naar die van tweede constatering etc.).

Te denken valt aan de volgende niet limitatieve (verzwarende) omstandigheden:

- omvang van de aangetroffen verdovende middelen en/of aanwezigheid van wapens en/of munitie in de zin van de Wet wapens en munitie;
- indicaties van betrokkenheid bij grootschalige (internationale) drugshandel en/of in combinatie met verdenking witwassen;
- de aanwezigheid van grote sommen contant geld;
- ernstige gewelds- of andere openbare orde delicten gelieerd aan de locatie (waaronder ripdeals, aanslagen, bedreiging, mensenhandel, prostitutie, illegaal vuurwerk);
- de aannemelijkheid dat er ook andere locaties betrokken zijn bij de drugshandel;
- zeer ernstig gevaar voor en/of bedreiging van de woon- en leefomgeving.

b. ernstig geval voorbereidingshandelingen

Wanneer wordt gesproken van een ernstig geval bij voorbereidingshandelingen? Hier is in ieder geval sprake van als aannemelijk kan worden gemaakt dat één of meer van de navolgende indicatoren van toepassing is/zijn, waarbij geen sprake is van een limitatieve opsomming:

- de aard van de stoffen of goederen;
Hierbij kan gedacht worden aan het voorhanden hebben van een chemische stof, apparatuur of aanverwante artikelen die niet of nauwelijks anders kunnen worden toegepast dan bij de productie, handel of transport van drugs;
- de professionaliteit van de aangetroffen goederen en stoffen;
- de combinatie van aangetroffen stoffen of voorwerpen.
Hierbij kan gedacht worden aan het tegelijk verkopen, dan wel aanwezig hebben van voorwerpen die voor (grootschalige) verwerking, transport of bereiding van drugs bedoeld zijn (grammenweegschalen, drugsverpakkingen, versnijdingsmiddelen).
- de hoeveelheid aangetroffen stoffen of voorwerpen;
Ook hier kunnen de Aanwijzing Opiumwet en (artikel 1, tweede lid van) het Opiumwetbesluit worden meegewogen;
- de mate van bekendheid van het pand en het daarbij behorende erf waar dergelijke producten geproduceerd, verkocht, verhandeld of gebruikt kunnen worden;
- er is sprake van (andere) strafbare feiten, zoals geweldsdelicten, wapenbezit in de zin van de Wet wapens en munitie, diefstal van stroom, etc., of er is sprake van openbare ordeverstoringen gerelateerd aan de woning. Bij gerelateerde feiten kan ook gedacht worden aan het in de woning aantreffen van personen met antecedenten op het gebied van geweld, drugs of wapenbezit, of van personen die dergelijke feiten eerder hebben begaan (recidive);
- de mate van risico of gevaar voor het woon- of leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonenden.
Hierbij kan gedacht worden aan een buurt die door drugscriminaliteit reeds zwaar onder druk staat of het gevaar dat een hennepkwekerij of drugslaboratorium met zich meebrengt, zoals fluctuaties op het stroomnet en (daardoor) brandgevaar, of door het risico op de ontwikkeling van giftige dampen.

De burgemeester zal aan de hand van bovenstaande feiten en omstandigheden per geval beoordelen of voldoende noodzaak bestaat over te gaan tot sluiting van een pand en of een sluiting voor langere duur noodzakelijk is. Naast bovenstaande aspecten kan de burgemeester andere omstandigheden, die voor het concrete geval relevant zijn, meewegen.

3.6.3 Stap 3: Evenwichtigheid van de maatregel

Als de burgemeester zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat sluiting van het pand noodzakelijk is, dient hij zich ervan te vergewissen dat de sluiting evenwichtig is, ook als deze in overeenstemming is met deze beleidsregel. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid zijn verschillende omstandigheden van belang, zoals de mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon, een bijzondere binding met het pand en de mogelijkheid om na de sluiting weer van het pand gebruik te kunnen maken. De nadelige gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de burgemeester een sluiting noodzakelijk mocht vinden. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig, bijvoorbeeld als de betrokkene een ernstig verwijt van de overtreding kan worden gemaakt of gezien de ernst en omvang van de overtreding. Uit de rechtspraak blijkt inmiddels dat het met name belangrijk is om te onderzoeken wat de gevolgen zijn voor de eventuele medische situatie van de belanghebbende(n), minderjarige kinderen en de woonsituatie én de huurrechtelijke gevolgen, zoals buitengerechtelijk ontbinden van de huurovereen-

komst of het plaatsen op een zwarte lijst. Volgens vaste jurisprudentie is de aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de burgemeester van een sluiting moet afzien (ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2243). Wel kan de aanwezigheid van minderjarige kinderen, tezamen met andere omstandigheden, maken dat de burgemeester in redelijkheid geen gebruik maakt van de bevoegdheid tot sluiting, gelet op de onevenredige gevolgen die dit teweeg brengt.

Op het moment dat de woning wordt gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet en er één of meer minderjarigen woonachtig zijn dan zal dit als casus worden aangemeld bij Toegang/ Regie/ Jeugd of zo spoedig mogelijk contact worden gelegd met MO/Jeugd voor wat betreft de zorgvraag. Door middel van intensieve samenwerking zal de zorg vraag gewaarborgd worden en als zodanig voldoende rekening worden gehouden met de aanwezigheid van minderjarige(n).

Ondanks dat de noodzakelijkheid van de maatregel in stap 2 is vastgesteld kan de burgemeester dus bij stap 3 ook afwijken van de handhavingmatrix door een waarschuwing of een kortere sluitingsduur op te leggen indien blijkt dat de maatregel niet evenredig is.

Citeertitel

Deze beleidsregel kan worden aangehaald als 'Beleidsregel bestuurlijke handhaving 13b Opiumwet 's-Hertogenbosch 2024'.

Bekendmaking en inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de eerste dag na bekendmaking.

's-Hertogenbosch, 14 mei 2024

De burgemeester van 's-Hertogenbosch,

Drs. J.M.L.N. Mikkers