

Beleidsregel bestuurlijke handhaving van artikel 13b Opiumwet gemeente Utrechtse Heuvelrug (Damoclesbeleid gemeente Utrechtse Heuvelrug)

De burgemeester van de gemeente Utrechtse Heuvelrug ,

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

besluit

1. De 'Beleidsregel bestuurlijke handhaving van artikel 13b Opiumwet gemeente Utrechtse Heuvelrug (Damoclesbeleid gemeente Utrechtse Heuvelrug)' vast te stellen;
2. gelijktijdig de 'Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Utrechtse Heuvelrug houdende regels omtrent de toepassing van bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet (Damoclesbeleid gemeente Utrechtse Heuvelrug) in te trekken;
3. Dit besluit in werking treedt op 1 januari 2025.

1. Inleiding

Handel, productie, teelt en andere illegale activiteiten rondom zowel hard- als softdrugs, hebben een ondermijnend en potentieel ontwrichtend effect op de samenleving. De onderwereld raakt steeds meer verweven met de bovenwereld, corruptie wordt in de hand gewerkt en/of diverse gedragingen van (extreem) geweld worden hierdoor veroorzaakt. Het is belangrijk dat de overheid zichtbaar optreedt tegen diegenen die verantwoordelijk zijn voor de productie van en/of handel in verdovende middelen. Naast strafrechtelijke sancties kunnen ook bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet om drugs-criminaliteit tegen te gaan of aan te pakken. Artikel 13b Opiumwet (ook wel de Wet Damocles genoemd) is het juridisch instrument om bestuursrechtelijk op te treden tegen de productie van en/of de handel in verdovende middelen, dan wel het voorbereiden daarvan, in/vanuit een pand. De enkele overtreding van de Opiumwet is al voldoende voor de burgemeester om op te treden.

Als in een woning of een lokaal en/of op het daarbij behorende erf een hoeveelheid hard- en/of softdrugs en/of een hoeveelheid materiaal ter productie van drugs is aangetroffen, dan heeft de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen in de vorm van het sluiten van het pand. Met als doel de overtreding te beëindigen en de openbare orde te herstellen en herhaling te voorkomen. De burgemeester kan ook beslissen om een minder ingrijpende maatregel dan het sluiten van de betreffende woning of bedrijfspand toe te passen, zoals het geven van een waarschuwing of het opleggen van een last onder dwangsom. Dit, afhankelijk van de feiten en omstandigheden.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft over de jaren heen duidelijkheid verschaft over de wijze waarop de burgemeester tot een oordeel van een pandsluiting met betrekking tot drugs zou moeten komen. Op 2 februari 2022 deed de Afdeling opnieuw een belangrijke uitspraak¹ waarbij het toetsingskader tot sluiting van een pand m.b.t. drugs nader is geconcretiseerd. Uit dit toetsingskader kan worden opgemaakt dat het zogenaamde evenredigheidsbeginsel zwaar dient te wegen bij de beoordeling tot sluiting. Dit houdt – kort gezegd – in dat de burgemeester moet zorgdragen dat het te nemen besluit evenredig is met het te bereiken doel.

Met deze beleidsregel wordt de aanpak op drugscriminaliteit in/vanuit een woning of lokaal en/of de daarbij bijbehorende erven via de toepassing van art 13b Opiumwet kenbaar en inzichtelijk gemaakt. Weergegeven wordt de reikwijdte van het beleid, de handhavingmatrix, het beoordelingsproces m.b.t. het te nemen besluit en de uitvoerende en aanverwante procedurele aspecten. Rekening houdend met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, wordt met dit beleid gestreefd een effectieve en efficiënte bijdrage te leveren aan het beëindigen, verminderen, tegengaan, dan wel het voorkomen van drugscriminaliteit binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug en daarmee de openbare en orde en veiligheid van de inwoners van gemeente Utrechtse Heuvelrug te waarborgen.

Hennepconvenant Midden-Nederland

In samenwerking met 38 gemeenten in Midden-Nederland, de politie, het Openbaar Ministerie, het UWV, de Sociale Verzekeringsbank, een tweetal netbeheerders, een aantal woningcorporaties en particuliere verhuurders is een hennepconvenant opgesteld. In dit convenant zijn afspraken opgenomen om de georganiseerde hennepcriminaliteit en de gevaarstelling die daarop volgt, te bestrijden. Private partijen als woningcorporaties alsmede netbeheerders worden benadeeld en er vindt uitbuiting van

kwetsbare groepen plaats. Door de wijze van organiseren van de hennepcultuur is er veelal sprake van georganiseerde criminaliteit.

Het doel van deze samenwerking is om binnen de (wettelijke) kaders van de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden invulling te geven aan de eigen taak. Met een geïntegreerde aanpak ten behoeve van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving wordt het wegnemen van factoren en gelegenheidsstructuren van de verschijningsvormen van de georganiseerde hennepcriminaliteit en daaraan gerelateerde criminogene factoren bevorderd. Het vergroten van het ten volle interveniërend optreden van elk van de convenantpartners met het oog op de uitoefening van ieders taken en bevoegdheden vindt plaats door middel van het afstemmen coördineren of gezamenlijk optreden bij/van mogelijke acties. Uiteindelijk willen de convenantpartners gezamenlijk een integrale aanpak hebben ter voorkoming en bestrijding van de (bedrijfsmatige) teelt van cannabis (hennep)producten in woning(en) en lok(a)al(en) met daarbij behorende opstallen en aanpalende erven. Zo kunnen gevaarlijke situaties (onmiddellijk) beëindigd worden.

Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland

In samenwerking met 38 gemeenten in Midden-Nederland, het Openbaar Ministerie en de politie van Midden-Nederland zijn in de Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland prioriteiten gesteld om gezamenlijk de focus aan te kunnen brengen op de regionale inzet van politie en haar partners in het veiligheidsdomein. Het aanpakken en terugdringen van de georganiseerde ondermijnende drugscriminaliteit is een grote prioriteit binnen dit samenwerkingsverband. Om dit te verwezenlijken ligt de focus op onder andere de aanpak van personen, het verstoren en terugdringen van criminele geldstromen en het aanpakken van branches en locaties die criminele samenwerkingsverbanden aanwenden ten behoeve van de productie en opslag van drugs en geld. Dit doet het samenwerkingsverband door versterkt op te treden als één sterke overheid, zichtbaar en wendbaar te zijn en bewustwording te creëren.

2. Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- *betrokkene*: de persoon die gerelateerd wordt aan of betrokken is bij een overtreding van de Opiumwet;
- *drugs*: harddrugs en softdrugs als bedoeld in lijst I en lijst II van de Opiumwet, dan wel een middel aangewezen krachtens artikel 3a lid 5 Opiumwet;
- *drugshandel*: de verkoop, vervaardiging, aflevering of verstrekking van drugs in al zijn verschijningsvormen, dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs in een pand of op de daarbij behorende erven;
- *drugslaboratorium*: het pand waarin (grootschalige) productieprocessen plaatsvinden om (synthetische) drugs te maken;
- *erf*: alle in de buitenlucht gelegen gronden, inclusief de opstallen die bij de woning of het lokaal horen;
- *gebruikershoeveelheid*: een gebruikershoeveelheid harddrugs is een hoeveelheid/dosis van maximaal 0,5 gram of 0,5 milliliter (of één bolletje, één ampul, één ballon, één wikkel of één pil/tablet). Een gebruikershoeveelheid softdrugs is een hoeveelheid van maximaal 5 gram of 5 (hennep)planten;
- *growshop*: een locatie waarin bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, substanties, voorwerpen of gegevens, waarvan aanwijzingen zijn om te vermoeden dat zij bestemd zijn voor de productie van een verdovend middel zoals bedoeld in artikel 3 Opiumwet, als hoofdactiviteit of als belangrijkste nevenactiviteit te koop worden aangeboden, verkocht afgeleverd, verstrekt vervaardigd of voorhanden zijn;
- *GSH-shops*: de verzamelnaam voor growshops, smartshops en headshops;
- *handelshoeveelheid*: een hoeveelheid hard- of softdrugs waarvan in beginsel, behoudens tegenbewijs, aannemelijk is dat de drugs bestemd zijn voor de verkoop, aflevering of verstrekking. Bij het bepalen van deze hoeveelheden wordt aangesloten bij het bepaalde in de 'Aanwijzing Opiumwet' van het Openbaar Ministerie¹ en de 'Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (2023R003)';²

1) wetten.nl - Regeling - Aanwijzing Opiumwet - BWBR0036356

2) Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (2023R003) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie (om.nl).

- onder een handelshoeveelheid softdrugs wordt verstaan een hoeveelheid van meer dan 5 gram van een middel opgenomen in lijst II behorend bij de Opiumwet³ of een hoeveelheid van meer dan 5 hennepplanten (= beroeps- of bedrijfsmatig handelen);
 - onder een handelshoeveelheid harddrugs wordt verstaan een hoeveelheid van meer dan 0,5 gram⁴ van een middel opgenomen in lijst I behorend bij de Opiumwet of een consumptie-eenheid van meer dan 5 ml GHB;
 - Onder een handelshoeveelheid lachgas bij particulieren wordt meer dan 1 ampul of 1 ballon verstaan.
- *harddrugs*: een middel opgenomen in lijst I van de Opiumwet;
 - *hennep*: elk deel van de plant van het geslacht Cannabis (hennep), waaraan de hars niet is onttrokken, met uitzondering van de zaden. Een hennepstek wordt aangemerkt als een individuele hennepplant;
 - *lokaal*: een pand dat niet wordt gebruikt voor bewoning dan wel niet zijnde een woning. Hieronder vallen alle gelegenheden die – al dan niet met enige beperking, zoals entreegeld of lidmaatschap toegankelijk zijn. Voorbeelden zijn theehuizen, cafés, sappenbars, (afhaal)restaurants, maar ook aan winkels en aan (tijdelijke) beurzen en tentoonstellingsruimten, clubs en sociëteiten. Niet voor publiek toegankelijke lokalen zijn bijvoorbeeld loodsen, schuren en bedrijfsruimten.
 - *overtreder*: in de eerste plaats degene die de Opiumwet overtreedt. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, maar aan wie de gedraging is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en daarom als overtreder worden aangemerkt. Dit maakt dat huurders, verhuurders en eigenaren van een pand overtreeders kunnen zijn, ook als zij de verboden handeling niet zelf fysiek hebben verricht (functioneel daderschap).⁵
 - *pand*: woningen en al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen met bijbehorende erven, niet zijnde gedoogde verkooppunten voor softdrugs (coffeeshops) en/of GSH-shops. Ook (woon)wagens, -schepen en -keten, bedrijfspanden en agrarische opstallen kunnen vallen onder het begrip pand;
 - *softdrugs*: een middel opgenomen in lijst II van de Opiumwet;
 - *strafbare voorbereidingshandelingen*: het in een pand voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3° of artikel 11a van de Opiumwet.
 - *woning*: een pand (met bijbehorende erven) dat feitelijk is bedoeld om in te wonen, zoals een koopwoning of een huurwoning. Ook een boot/schip, caravan en woonwagen worden als woning aangemerkt. Een schuur, recreatiewoning, garage berging, keet of ander pand kunnen aangemerkt worden als woning indien zij feitelijk door de gebruiker(s) als woning worden gebruikt. Het feitelijk gebruik kan blijken uit onder meer de aanwezigheid van een bed en/of sanitaire voorzieningen.

3. Reikwijdte beleid

3.1. Algemeen

Artikel 13b Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang als in woningen of lokalen of op een daarbij behorend erf – kort gezegd - sprake is van drugshandel. Deze last onder bestuursdwang kan de burgemeester ook toepassen als er in de woning of lokaal of het daarbij behorende erf sprake is van voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a, eerste lid, onder 3° of artikel 11a van de Opiumwet. Dan gaat het om de aanwezigheid van:

- gereedschappen, instrumenten, apparatuur en stoffen bedoeld voor het vervaardigen van soft- en harddrugs. Voor wat betreft de stoffen gaat het om versnijdingsmiddelen en andere grondstoffen;
- vervoermiddelen, ruimten, gegevens, gelden of andere betaalmiddelen bestemd voor het plegen van druggerelateerde strafbare feiten.

De bevoegdheid tot sluiting op grond van 13b Opiumwet kan ook worden ingezet tegen middelen die direct verboden worden door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, maar die formeel nog niet op de lijst I of II Opiumwet staan. Het gaat om middelen waarvan gebleken is dat deze het bewustzijn van de mens beïnvloeden en bij gebruik door de mens kunnen leiden tot schade aan zijn gezondheid en schade voor de samenleving. Het beleid richt zich op een geconstateerde handelshoeveelheid drugs en niet op een gebruikershoeveelheid.

3) Bij paddo's wordt een onderscheid gemaakt tussen verse en gedroogde paddo's, waarbij een hoeveelheid van meer dan 5 gram verse dan wel niet gedroogde paddo's en een hoeveelheid van meer dan 0,5 gedroogde paddo's als een handelshoeveelheid worden aangemerkt. Onder softdrugs (lijst II) valt sinds 1 januari 2023 ook lachgas.

4) Een gebruikershoeveelheid van maximaal 0,5 gram komt overeen met één bolletje, één ampul, één wikkel of één pil/tablet.

5) ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067; ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL: RVS:2023:2071

Dit beleid ziet op woningen, lokalen en de daarbij behorende erven.

3.1.1. Woning en daarbij behorende erf

Een woning is een pand dat in hoofdzaak dient tot woning dan wel dienstbaar is aan wonen. Hieronder valt zowel een koopwoning als een huurwoning, maar ook stacaravans, woonwagens en woonschepen. Daarnaast vallen gebouwen zoals bergingen, garages, schuren en stallen, welke op hetzelfde perceel als de woning zelf staat of aan de woning toebehoort, hier ook onder.

De woning is de plaats waar een persoon zijn huishouden leidt. Dit wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daadwerkelijk daaraan gegeven bestemming in het Omgevingsplan of een voor het gebruik verleende omgevingsvergunning. Een tijdelijke afwezigheid van de bewoner leidt er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest. Een persoon die incidenteel overnacht in een woning wordt niet aangemerkt als bewoner. Een inschrijving in de Basisregistratie Personen is een indicatie voor bewoning maar hoeft niet doorslaggevend te zijn.

3.1.2. Lokalen en daarbij behorende erf

Een lokaal wordt gezien als een pand dat niet wordt gebruikt voor bewoning dan wel niet zijnde een woning. Hieronder vallen alle gelegenheden die – al dan niet met enige beperking, zoals entreegeld of lidmaatschap toegankelijk zijn.

Voorbeelden van voor publiek toegankelijke lokalen zijn: winkels, horecabedrijven zoals hotels, restaurants, pensions, cafés, cafetaria, snackbars, discotheken, buurthuizen of clubhuizen. Onder een voor publiek opengesteld lokaal wordt ook verstaan een bij dit bedrijf behorend terras en andere aanhorigheden.

Niet voor het publiek toegankelijke lokalen zijn bijvoorbeeld loodsen, schuren en bedrijfsruimten. Een voor bewoning bestemde ruimte die niet gebruikt wordt als woning kan aangemerkt worden als lokaal.

3.2. Voorbereidingshandelingen

Van een voorbereidingshandeling in de zin van deze beleidsregel kan gesproken worden indien in een woning, lokaal of een daarbij behorend erf, voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen voorhanden zijn, die opzichzelfstaand legaal zijn, maar waarvan de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn om hetzij harddrugs, hetzij softdrugs – kort gezegd – te produceren, een en ander zoals bedoeld in artikel 13b eerste lid, onder b, van de Opiumwet.

De aangetroffen situatie, voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen moeten van dien aard zijn dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de voorhanden voorwerpen gebruikt zullen worden om strafbare voorbereidingshandelingen te plegen. Van voorhanden hebben is sprake als de betrokkene de feitelijke macht over de voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen kan uitoefenen in de zin dat hij daarover kan beschikken.

Om vast te kunnen stellen of er sprake is van een voorbereidingshandeling, zoals bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3, en artikel 11a van de Opiumwet, wordt een bestuurlijke beoordeling gemaakt. Deze bestuurlijke beoordeling wordt gemaakt op basis van de feitelijke omstandigheden zoals de politie deze heeft vastgesteld. In deze beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met de ter plekke aangetroffen situatie, de aard en de hoeveelheid van de in beslag genomen voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden, of andere betaalmiddelen. Ook worden feitelijkheden uit andere onderzoeken, zoals resultaten van een tagesprek of observatie in de beoordeling meegenomen. Er hoeft niet vastgesteld te worden dat hetgeen dat ter plaatse is aangetroffen aan de overtreder toebehoort of dat ten aanzien daarvan sprake is van beschikkings- of beheersingsbevoegdheid.⁶ Noodzakelijk is dat de bedoelde voorwerpen zich in de 'machtssfeer' van de betrokkene bevinden.⁷ Dit betekent dat het in de macht van de overtreder moet liggen om de aangetroffen goederen te verwijderen. Het is daarbij niet nodig dat alle aangetroffen voorwerpen tegelijk geschikt zijn om een drugsproductiepunt op te zetten. Voldoende is dat de betrokkene wist of ernstige redenen had om te vermoeden dat de voorwerpen voor dat doel bestemd waren.⁸ Ook indien slechts een deel van de voorwerpen voorhanden is die nodig zijn voor de productie van drugs, kan de burgemeester bevoegd zijn, mits de voorhanden voorwerpen daartoe bestemd zijn. Zoals ook volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet is van belang of het pand een schakel vormt in de productie

6) HR 21 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1945.

7) HR 15 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:723.

8) ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

of distributie van drugs.⁹ Bij deze beoordeling kan ook de Aanwijzing Opiumwet (o.a. paragraaf 3.2.1.) en het Opiumwetbesluit worden betrokken.

3.3. Complete en incomplete opstellingen

Er wordt in deze beleidsregel onderscheid gemaakt tussen een incomplete opstelling en een complete opstelling. Van een incomplete opstelling is sprake als slechts een deel van de voorwerpen en/of stoffen voorhanden zijn die nodig zijn om een beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepplantage op te zetten, dan wel een productiepoint voor soft- en/of harddrugs. Van een complete opstelling is sprake als een samenstelling en/of opstelling van voorwerpen en/of stoffen waardoor de beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepkwekerij of een productiepoint voor soft- en/of harddrugs in principe direct kan plaatsvinden. Er is ook sprake van een complete opstelling als met weinig handelingen een beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepkwekerij, of het productiepoint voor soft- en/of harddrugs in werking te brengen is, bijvoorbeeld omdat vrijwel alle benodigdheden daarvoor voorhanden zijn.¹⁰ Een complete opstelling wordt aangemerkt als verzwarende omstandigheid.

3.4. Combinatie woning en lokaal (bij drugshandel, handelshoeveelheid drugs en bij voorbereidingshandelingen)

Wordt drugshandel of zijn voorbereidingshandelingen geconstateerd in een woning of een lokaal die tezamen een samenhangend geheel vormen, waardoor artikel 13b, eerste lid, onder a of b, van de Opiumwet gelijktijdig op zowel de woning als het lokaal kan worden toegepast, wordt het regime toegepast dat geldt voor woningen.

Van een samenhangend geheel is sprake als een woning en een lokaal ruimtelijke en functionele samenhang vertonen, omdat zij bijvoorbeeld op hetzelfde kadastrale perceel staan, dezelfde eigenaar hebben en in elkaars nabijheid staan. Daarnaast kan deze samenhang voortvloeien uit de omstandigheid dat zowel in de woning als het lokaal drugs dan wel aan drugs gerelateerde attributen zijn aangetroffen. 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 drugs of aan drugs gerelateerde attributen aanwezig moeten zijn. 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.¹¹ Dit wordt per geval beoordeeld aan de hand van de omstandigheden.

3.5. Coffeeshop

Dit beleid richt zich niet op coffeeshops. Binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug is op dit moment een coffeeshop aanwezig. Mocht een niet-gedoogde coffeeshop worden aangetroffen, dan wordt in ieder geval bestuurlijk opgetreden met toepassing van deze beleidsregel. Indien er in een coffeeshop niet-gedoogde middelen worden aangetroffen, zal handhavend opgetreden worden conform de regels uit dit beleid aangaande het sluiten van een (voor publiek toegankelijk) lokaal.

3.6. Smart-, head- en growshops (GSH-shops)

Dit zijn winkels die in hoofdzaak of als belangrijke nevenactiviteit producten verkopen die omschreven kunnen worden als hallucinerende middelen (ecodrugs), die niet verboden zijn op grond van de Opiumwet, of dienst (kunnen) doen voor het gebruik of de productie van andere soorten drugs. Binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug zijn op dit moment geen GSH-shops aanwezig. Mocht een niet-gedoogde GSH-shop worden aangetroffen, dan wordt in ieder geval bestuurlijk opgetreden met toepassing van deze beleidsregel. Indien er in een GSH-shop niet-gedoogde middelen worden aangetroffen, zal handhavend opgetreden worden conform de regels uit dit beleid aangaande het sluiten van een (voor publiek toegankelijk) lokaal.

3.7. Bevoegdheid

De bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang is in artikel 13b Opiumwet uitdrukkelijk in het leven geroepen om de burgemeester in staat te stellen op te treden tegen de handel in drugs, zonder dat overlast hoeft te worden aangetoond. Een overtreding van de Opiumwet op zich is al voldoende om de bestuursdwang op grond van artikel 13b Opiumwet toe te passen. De (ernstige) verstoring van de openbare orde wordt gevormd door de overtreding van de Opiumwet.

De last onder bestuursdwang is een herstelsanctie op grond van artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht (Awb) die dwingt tot het feitelijk beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling

⁹) Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p.3 (MvT).

¹⁰) Kamerstukken II 2016/17, 34763, nr. 3, p. 3 (MvT); ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368.

¹¹) ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193.

daarvan. Gericht op artikel 13b Opiumwet is het 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 en de negatieve gevolgen daarvan weg te nemen en voor wat betreft voorbereidingshandelingen (de aanvang van) de drugsproductie te beletten.

Een last onder bestuursdwang kan een bevel of besluit inhouden om een pand te sluiten.

Uitgangspunt van deze beleidsregel is dat als zich een geval van artikel 13b Opiumwet voordoet, de burgemeester in beginsel overgaat tot het uitvoeren van een herstelsanctie in relatie tot de woning, het lokaal of bijbehorende erf. Een herstelsanctie betreft een sluiting van een pand, last onder dwangsom of een waarschuwing. De burgemeester kan een last onder dwangsom opleggen. Deze bevoegdheid vloeit voort uit artikel 5:32 Awb die aangeeft dat in plaats van het toepassen van een last onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom mag worden opgelegd. Tevens behoort het geven van een waarschuwing tot de mogelijkheden.

Een last onder dwangsom is ook een herstelsanctie. Het is een manier om de overtreder te bewegen de geconstateerde overtreding zoals aangegeven in artikel 13b Opiumwet te beëindigen en te zorgen dat het niet weer gebeurt. Mocht dat niet lukken/gebeuren, dan dient de overtreder een (nader te bepalen) geldbedrag te betalen. Aan de hand van de feiten en omstandigheden en de belangen die aan de orde zijn, wordt bepaald of deze herstelsanctie passender is om op te leggen dan de last onder bestuursdwang (de sluiting) of het geven van een waarschuwing. Uitgangspunt is sluiten, tenzij.

3.8. Gebruikershoeveelheid softdrugs en harddrugs

Bij de beoordeling of een hoeveelheid soft- en of harddrugs onder de gebruikershoeveelheid valt, wordt uitgegaan van de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (2023R003)¹² en de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs (2019R011).¹³

3.9. Afwijkingsbevoegdheid

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht dient de burgemeester overeenkomstig deze beleidsregel te handelen, 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.

4. Handhaving

4.1. Doel maatregelen

Onderstaande maatregelen worden gehanteerd om de openbare orde te herstellen. Tegelijkertijd worden met deze maatregelen de volgende belangrijke en specifiekere (sub)doelen bereikt:

- het beëindigen en/of (herhaling) voorkomen van overtredingen van de Opiumwet;
- het versterken van de handhaving van de Opiumwet;
- het doorbreken van de bekendheid van het pand als drugspand in het drugscircuit;
- het verhinderen dat het pand (weer) wordt gebruikt ten behoeve van het drugscircuit en de georganiseerde drugshandel;
- het afgeven van een duidelijk en zichtbaar signaal dat de handel in en de productie van drugs niet wordt getolereerd en dat daartegen wordt opgetreden;
- het beschermen van (de kwaliteit van) de woon- en/of leefklimaat in en rondom het pand;
- het voorkomen van gevaarlijke situaties voor (nieuwe) bewoners, ondernemers en omwonenden;
- het herstellen van de onrust en/of het gevoel van onveiligheid in de directe omgeving van het pand en/of de gemeente;
- het beschermen van de volksgezondheid door de gezondheidsrisico's door drugsgebruik te minimaliseren.

4.2. Toepassing maatregel

Als sprake is van een overtreding van een verboden gedraging vanuit een pand en/of de daarbij behorende erven zoals aangegeven in artikel 13b Opiumwet, dan zijn drie maatregelen ter handhaving toepasbaar: 1. het opleggen van een last onder bestuursdwang 2. het opleggen van een last onder dwangsom en 3. het geven van een waarschuwing.

Alhoewel deze drie handhavingsmogelijkheden beschikbaar zijn, is sluiting van het pand als handhavingsmaatregel het uitgangspunt. De sluiting maakt voor gebruikers en handelaren in drugs (direct

¹² Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (2023R003) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie (om.nl)

¹³ Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs (2019R011) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie (om.nl)

duidelijk dat het pand geen onderdeel meer uitmaakt van het drugscircuit. Voor een buitenstaander is het zichtbaar dat het pand of lokaal gesloten is en maakt het voor omwonenden, passanten en omliggende ondernemingen, duidelijk dat de burgemeester staat voor de veiligheid en de bescherming van het woon- en leefklimaat.

Uit de rechtspraak volgt dat de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs aangemerkt kan worden als een verstoring van de openbare orde, dat sluiting van een pand op grond van art 13b Opiuwet rechtvaardigt.¹⁴ Een handelshoeveelheid is een hoeveelheid die meer is dan een gebruikershoeveelheid. Kortom, de constatering van een handelshoeveelheid drugs is voldoende ernstig om tot sluiting van een pand over te gaan. Echter, toepassing van de sluitingsmaatregel is niet in alle gevallen waarbij sprake is van een handelshoeveelheid drugs, passend. Immers, een aangetroffen/geconstateerde handelshoeveelheid drugs kan per geval verschillen.

Daarom wordt ter handhaving een onderscheid gemaakt tussen twee handelshoeveelheden voor het al dan niet toepassen van de sluitingsmaatregel, te weten:

1. een geringe handelshoeveelheid;
2. een meer dan geringe of grote handelshoeveelheid.

Dit onderscheid wordt verduidelijkt in hoofdstuk 5.

4.2.1 Geen onderscheid soft- en harddrugs

Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen hard- en softdrugs. Beide drugs zijn aan elkaar gewaagd en doen voor elkaar niet onder. Immers, de hennepsteelt heeft de afgelopen jaren een professionalisering doorgemaakt, met de daarbij behorende risico's en uitstraling die het heeft op de leefomgeving.

4.2.2. Sluiten

De constatering van een meer dan geringe of een grote handelshoeveelheid drugs leidt in beginsel tot sluiting van een pand. In de handhavingsmatrix is weergegeven wanneer hiervan sprake is. Bij verzachtende en/of bijzondere omstandigheden kan van sluiting worden afgeweken. Het opleggen van een last onder dwangsom, het geven van een waarschuwing of verkorten van de sluitingsduur ligt dan in de lijn om toe te passen.

De aanwezigheid van goederen ter productie van drugs (de voorbereidingshandelingen) wordt ook gezien als een ernstig geval. Dit, omdat het productieproces gepaard gaat met grove veronachtzaming van de maatschappelijke effecten, zoals de schade voor de gezondheid en milieu en gevaar voor de samenleving. Bovendien wordt met deze verboden gedraging de drugscriminaliteit in stand gehouden. Gelet hierop wordt de aanpak op de voorbereidingshandelingen gelijkgesteld met de aanpak op de constatering van 'een meer dan geringe of grote handelshoeveelheid drugs' en wordt de sluitingsmaatregel in beginsel ook op deze situatie toegepast.

4.2.3. Sluitingstermijn

Aan de sluitingsmaatregel is een termijn gekoppeld die de duur van de sluiting bepaald. De sluitingstermijn is in beginsel 3, 6, 9 of 12 maanden. De termijnduur wordt onder andere bepaald door de hoeveelheid, de ernst en omvang van de aangetroffen drugs of het materiaal ter productie, de locatie, het aantal constateringen, recidive, de verzachtende, bijzondere of verzwarende omstandigheden. De burgemeester kan een sluiting gedurende de termijn tevens verlengen, indien daar aanleiding voor is, in het kader van de te behalen doelen zoals gesteld in dit beleid.

De sluitingstermijn bij een niet-bewoond pand ligt vanaf de eerste constatering/overtreding hoger dan bij een bewoond pand.

4.2.4. Spoedsluiting

Afhankelijk van de ernst van de situatie en de mate van gevaarstelling is het mogelijk gebruik te maken van een spoedsluiting. Het gaat daarbij om situaties waarbij onmiddellijk optreden is vereist en aan betrokkene niet eerst de mogelijkheid wordt geboden tot het geven van een zienswijze (mening). In een dergelijke situatie volgt het feitelijk handelen tot sluiting vrij kort op het mondelinge besluit van de burgemeester om het pand onmiddellijk te sluiten. De schriftelijke vastlegging van het besluit volgt binnen een redelijke termijn.

4.2.5. Waarschuwing

De constatering van een geringe handelshoeveelheid drugs leidt in beginsel bij een eerste overtreding/constatering tot het geven van een bestuurlijke waarschuwing, tenzij uit feiten en omstandigheden

¹⁴ ECLI:NL:RVS:2017:1362, uitspraak 24 mei 2017. ECLI:NL: 2019:2912 uitspraak 28 augustus 2019.

blijkt dat desondanks voldoende noodzaak bestaat tot het toepassen van een zwaardere maatregel. In dat geval volgt in beginsel een sluiting. In de handhavingmatrix is weergegeven wanneer sprake is van een geringe handelshoeveelheid drugs.

4.2.6. Last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een maatregel die bij hoge uitzondering wordt toegepast. Daarom is het als toe te passen maatregel niet opgenomen in de handhavingmatrix. Het wordt in beginsel alleen toegepast als uit feiten en omstandigheden en/of de diverse belangen die er spelen, blijkt dat deze maatregel passender is dan de andere maatregelen. Deze maatregel geldt voor beide handelshoeveelheden en kan daarom worden opgelegd als verzachtende maatregel.

4.2.7. Hoogte dwangsom

De hoogte van een op te leggen dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van de vermeende geschonden belangen. Dat wil zeggen dat het bedrag een voldoende afschrikwekkend effect moet hebben zodat voorkomen wordt dat wederom een overtreding van de Opiumwet plaatsvindt. De hoogte kan gebaseerd worden op de te verwachten opbrengst van de drugs, mits de politie middels een bestuurlijke rapportage hier een inschatting van geeft.

4.2.8. Verzwarende omstandigheden

Dit zijn omstandigheden die extra invloed hebben op de toepassing van de te nemen handhavingmaatregel en/of de duur daarvan. Deze kunnen leiden tot toepassing van een zwaardere maatregel of een langere sluitingsduur dan in beginsel is bepaald. Dit betekent dat:

- bij een waarschuwing dit kan leiden tot een sluiting, waarbij in beginsel de sluitingsduur van de eerste constatering wordt gehanteerd; of
- bij een waarschuwing dit kan leiden tot het opleggen van een last onder dwangsom;
- bij een sluiting de sluitingsduur van de volgende constatering wordt gehanteerd (de sluitingsduur van de eerste constatering wordt verzwared naar de sluitingsduur van de tweede constatering);
- bij een niet-bewoond pand kan dit leiden tot een langere sluitingstijd. Dit heeft te maken met het feit dat er rekening wordt gehouden met het woonrecht van de betrokkene en dienst privéleven. Als er geen persoon in het pand woont, heeft dit ook geen effecten op de persoonlijke levenssfeer.

Voorbeelden van verzwarende omstandigheden (niet uitputtend):

- aanwezigheid van wapens en/of explosieven (bijvoorbeeld zwaar vuurwerk) en/of munitie in de zin van de Wet wapens en munitie;
- indicatie 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;
- de mate van overlast;
- recidive van betrokkene(n), daaronder in ieder geval begrepen eerdere overtredingen door de gebruikers of eigenaren van het pand van de Opiumwet en/of eerdere sluiting van eigendommen van één of meerdere pandeigenaren op grond van artikel 13b Opiumwet;
- antecedenten van betrokkene;
- samenloop van overtredingen;
- de aanwezigheid van een complete opstelling. Daarvan is sprake als een samenstelling en/of opstelling van voorwerpen en/of stoffen waardoor de beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepkwekerij of een productiepunt voor soft- en/of harddrugs in principe direct kan plaatsvinden;
- Het actief (online) aanbieden van producten uit lijst I of II van de Opiumwet.

4.2.9. Verzachtende of bijzondere omstandigheden

Dit zijn omstandigheden die extra invloed hebben op de toepassing van de te nemen handhavingmaatregel en/of de duur daarvan. Uit een zienswijze of informatie van derden kan blijken of deze omstandigheden voor betrokkene zich voordoen. Deze omstandigheden worden afgewogen tegen de doelstellingen van de maatregel. Op basis daarvan wordt een passende maatregel vastgesteld. Deze omstandigheden kunnen leiden tot toepassing van een lichtere maatregel of een mildere of kortere sluitingsduur dan in beginsel is bepaald. Dit betekent dat bij een sluiting dit zal leiden tot:

- het hanteren van een mildere sluitingsduur; of

- het hanteren van de sluitingsduur van de eerdere constatering (de sluitingsduur van de tweede constatering wordt verlicht naar de sluitingsduur van de eerste constatering); of
- het opleggen van een last onder dwangsom.

4.2.10. Recidive

Een herhaalde constatering van de overtreding zoals aangegeven in art 13b Opiumwet binnen drie jaar en na de verzenddatum van een eerder genomen bestuurlijke handhavingsbesluit, wordt aangemerkt als recidive.

Bij herhaling van een overtreding zal de bekendheid van het pand groter zijn en kan een langere sluitingstijd nodig zijn om de openbare orde te herstellen en of om andere met dit beleid beoogde doelen te bereiken. In beginsel sluit de zwaarte van de toe te passen maatregel aan op de mate, ernst en omvang van de recidive.

4.2.11. Samenloop

Van samenloop is sprake als op een en hetzelfde moment sprake is van meerdere overtredingen zoals aangegeven in art. 13b Opiumwet (bv. spullen voor de productie van drugs + hoeveelheid harddrugs + hoeveelheid softdrugs). Bij samenloop wordt de zwaarst gestelde maatregel van toepassing of wordt naar aanleiding van feiten en omstandigheden gekozen voor de maatregel die past bij de ernst van de situatie.

4.2.12. Intrekken vergunningen

Naast bestuursrechtelijke handhaving op grond van artikel 13b Opiumwet wordt in geval van vergunningplichtige inrichtingen ook beoordeeld of er aanleiding is om de vergunningen in te trekken (zoals een alcohol-, huisvestings- of exploitatievergunning).

5. Handhavingsmatrix

Deze handhavingsmatrix geeft aan welke maatregel de burgemeester in beginsel toepast op basis van de feiten en omstandigheden bij overtreding van de verbodsbepalingen aangegeven in art 13b Opiumwet en de duur hiervan.

Hierna wordt per casus afgewogen of de volgens de handhavingsmatrix genomen maatregel ook geschikt, noodzakelijk en evenredig is.

5.1. Woningen en/of daarbij behorende erven:

Geringe handelshoeveelheid drugs	
Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs: > 5-30 gram softdrugs of 6-20 hennepplanten of > 1-10 ampullen lachgas.	Schriftelijke waarschuwing
Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs: > 0,5-5 gram/>1-5 pillen/tabletten of >5-50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs.	

Meer dan geringe/grote handelshoeveelheid drugs			
Constatering	1e constatering	2e constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering	3e en volgende constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering
Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs: ≥ 30 gram softdrugs of ≥ 20 hennepplanten of ≥ 10 ampullen lachgas/≥ 1 cilinder lachgas.	3 maanden sluiting	6 maanden sluiting	9 maanden sluiting

<p>Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs:</p> <p>≥ 5 gram/ ≥ 5 pillen/tabletten of ≥ 50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs.</p> <p>Vorbereidingshandelingen bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet</p>			
---	--	--	--

5.2. Lokalen en/of daarbij horende erven:

Geringe handelshoeveelheid drugs	
<p>Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs:</p> <p>>5-30 gram softdrugs of 6-20 hennepplanten of > 1-10 ampullen lachgas.</p> <p>Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs:</p> <p>>0,5-5 gram/>1-5 pillen/tabletten of >5-50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs.</p>	<p>Schriftelijke waarschuwing, tenzij verzwarende omstandigheden</p>

Meer dan gering/grote handelshoeveelheid drugs			
Constatering	1e constatering	2e constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering	3e en volgende constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering
<p>Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs:</p> <p>≥ 30 gram softdrugs of ≥ 20 hennepplanten of ≥ 10 ampullen lachgas/ ≥ 1 cilinder lachgas.</p> <p>Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs:</p> <p>≥ 5 gram/ ≥ 5 pillen/tabletten of ≥ 50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs.</p> <p>Vorbereidingshandelingen bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet</p>	6 maanden sluiting	9 maanden sluiting	12 maanden sluiting

5.4. Aanvullende maatregelen

Soms is sluiting niet voldoende en zijn aanvullende maatregelen nodig om de leefbaarheid rond het gesloten pand te herstellen. De Wet Victor regelt het natraject van onder andere een sluiting van een woning op grond van artikel 13b Opiumwet. De Wet Victor maakt het mogelijk om het beheer van een pand over te nemen (artikel 13b Woningwet) en daarna het eventueel te onteigenen.

5.5. Gevolgen sluiting

Voorop staat dat inherent aan het sluiten van een woning is dat een bewoner de woning moet verlaten. Dit is op zichzelf dan ook geen bijzondere omstandigheid, maar dat kan anders zijn als de betrokkene een bijzondere binding heeft met de woning, bijvoorbeeld om medische redenen. Het gaat hierbij niet om een binding met de omgeving van de woning, maar specifiek om een binding met de woning zelf.

De burgemeester moet nagaan in hoeverre de betrokkene zelf geschikte vervangende woonruimte kan regelen, zoals bij familie, vrienden, kennissen of via andere kanalen.

De verantwoordelijkheid om vervangende woonruimte te vinden rust daarbij primair bij de betrokkene zelf.¹⁵ Er kan echter ook een rol weggelegd zijn voor de burgemeester, bijvoorbeeld als de betrokkene na geleverde inspanningen, toch niet in staat blijkt een vervangend onderkomen te vinden. In dat geval dient de burgemeester te informeren naar de mogelijkheden van vervangende huisvesting. Dit betreft een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting. De burgemeester hoeft dus niet concreet een vervangende woning aan te bieden.

5.6. Huisraad en huisdieren

Betrokkenen dienen in beginsel zelf voor hun huisraad en huisdieren te zorgen. Behoudens spoedeisende gevallen zal aan hen, alvorens de woningsluiting te effectueren, een op de omstandigheden van het geval redelijke begunstigingstermijn geboden worden om zelf maatregelen te treffen (zoals de verwijdering van bederfelijke waar, het regelen van opslag, etc.). Kunnen huisdieren niet worden opgevangen, dan zullen zij als onderdeel van de uitoefening van de bestuursdwang worden verwijderd en opgevangen (zie artikel 5:29 Awb). De kosten daarvan zullen worden verhaald op degene tot wie het besluit tot sluiting is gericht. Indien dieren of andere opgeslagen huisraad niet kunnen worden teruggegeven, is het bestuursorgaan bevoegd deze te verkopen, om niet aan een derde in eigendom voer te dragen of te laten vernietigen (artikel 5:30 Awb).

6. Beoordeling

Als wordt voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 13b Opiumwet en de burgemeester besluit tot het opleggen van een maatregel dan wordt vervolgens beoordeeld of het te nemen besluit evenredig is. Dit houdt in dat het te nemen besluit in verhouding moet staan tot het te bereiken doel van het besluit. Of hiervan sprake is wordt gekeken naar de geschiktheid, noodzakelijkheid en de evenredigheid/ evenwichtigheid van de maatregel.

6.1. 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 Opiumwet is het herstellen van de openbare orde. Daarnaast geeft de beleidsregel in 4.1 een aantal specifiekere doelen aan die met de maatregel wordt beoogd. In principe blijkt de geschiktheid van de maatregel uit de toepassing van onderhavige beleidsregel en de toegepaste handhavingmatrix. Uit de zienswijze kan eventueel blijken dat de op te leggen maatregel niet geschikt is om een of meerdere van de doelen te bereiken.

6.2. Noodzakelijkheid van de maatregel/ aangescherpt toetsingskader

Op 6 juli 2022 heeft de Afdeling een aantal uitspraken gedaan waarin het beoordelingskader is aangescherpt ten aanzien van de vraag wanneer de burgemeester mag aannemen dat vanuit een woning in drugs gehandeld wordt.¹⁶ Voor deze reeks uitspraken mocht de burgemeester in beginsel aannemen dat er sprake was van handel indien er een handelshoeveelheid drugs aangetroffen werd. Vervolgens was het aan de betrokkene om het tegendeel aannemelijk te maken. Dit beoordelingskader is aangescherpt.

Het aangescherpte toetsingskader ziet op de noodzakelijkheid van sluitingen. Uit de uitspraken van 6 juli 2022 van de Afdeling kan afgeleid worden wanneer de burgemeester in beginsel aan mag nemen dat er sprake is van drugshandel.

Dit is indien er sprake is van:

- feitelijke handel vanuit de woning;
- 'loop' naar de woning;
- overlastmeldingen die wijzen op handel vanuit de woning; en/of
- attributen zijn aangetroffen die kunnen wijzen op drugshandel.

6.3. Toetsingskader

Om te bepalen of er sprake is van een noodzakelijkheid om de woning te sluiten, wordt onder meer gekeken naar de bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde.

¹⁵ ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4046.

¹⁶ ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1911; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1913; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1916.

Daarbij wordt gekeken naar de vraag of het doel van de sluiting ook met een minder ingrijpende maatregel kan worden bereikt.

Aan de hand van de ernst en de omvang van de overtreding wordt de noodzaak beoordeeld. De ernst en omvang kan onder andere uit het volgende worden afgeleid:

- Het gevaar voor de openbare orde¹⁷;
- De mate van gevaarzetting en de risico's voor de omgeving, waaronder de aard en omvang van de aangetroffen stoffen en goederen¹⁸;
- Het soort verdovende middelen in samenhang met de hoeveelheid aangetroffen drugs;
- Is er sprake van recidive¹⁹;
- De ligging van een woning of lokaal in een voor (drugs)criminaliteit kwetsbare wijk, waarbij een groter gewicht mag worden toegekend aan de signaalfunctie²⁰;
- De drugshandel of hennepsteelt/drugsproductie heeft een professioneel karakter;
- Feitelijke handel in/vanuit het pand: voor de beoordeling van de ernst en de omvang van de overtreding is mede van belang of de aangetroffen drugs feitelijk in of vanuit het pand werden verhandeld en of sprake is van een 'loop' naar het pand²¹;
- Een combinatie van aanwezigheid van middelen als bedoeld op Lijst I en II Opiumwet;
- De mate van (ernstige) overlast rondom de locatie²²;
- Overige feiten en/of omstandigheden die duiden op georganiseerde drugshandel en/of ernstige ondermijnende criminaliteit in (georganiseerd) verband;
- Tijdsverloop.

6.4. Evenredigheid/evenwichtigheid van de maatregel

Nadat is bepaald dat er voldoende noodzaak is tot het toepassen van de betreffende maatregel, wordt vervolgens gekeken of die maatregel in redelijke verhouding staat tot de overtreding; er wordt gekeken naar het doel van de maatregel en de gevolgen van het opleggen van de maatregel voor betrokkene. De maatregel mag niet onevenredig bezwarend zijn. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de soort maatregel, maar ook naar de duur of zwaarte van de maatregel.

Bij deze beoordeling zijn de volgende omstandigheden van belang:

- a. de mate van verwijtbaarheid van betrokkene.
- b. de gevolgen van de maatregel:
 - medische of een bepaalde situatie van betrokkene;
 - is er een bijzondere binding met de woning/het pand;
 - de mogelijkheid om weer in de woning/het pand terug te keren;
 - betrokkene door sluiting op een zwarte lijst komt te staan.
- c. de aanwezigheid van minderjarige kinderen bij sluiting woning: de aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan van sluiting moet worden afgezien. Wel moet voldoende aandacht geschonken worden aan het feit dat er minderjarige kinderen wonen. De aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden kan maken dat in redelijkheid de betreffende maatregel niet moet worden toegepast.

De mate van verwijtbaarheid en de (nadelige) gevolgen van de maatregel moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de maatregel noodzakelijk wordt geacht. De punten b en c vraagt om actief onderzoek van de burgemeester.

Een te nemen en/of genomen maatregel met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig. Indien noodzakelijk kan de burgemeester afwijken van de handhavingmatrix.

17 ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1916.

18 ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:715; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1913; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

19 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

20 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

21 ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:715; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1913.

22 Rb. Limburg 13 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2381.

7. Procedurele aspecten

7.1. Algemeen

7.1.1. Zienswijze²³

Voordat de burgemeester een definitief besluit neemt op de op te leggen maatregel, wordt betrokkene in de gelegenheid gesteld om zijn/haar mening te geven over het te nemen besluit en zijn/haar belangen aanvoeren. Dit alles kan/zal de burgemeester meewegen bij de uiteindelijke besluitvorming. In het definitieve besluit zal de burgemeester toelichten hoe de zienswijzen gewaardeerd zijn en aangeven om al dan niet af te wijken van het voorgenomen besluit.

Er kunnen zich situaties voordoen waarin een direct optreden van de burgemeester wordt verlangd. In dat geval is sprake van een spoedeisende situatie en kan de burgemeester besluiten bestuursdwang toe te passen zonder voorafgaande last of zelfs zonder voorafgaand besluit, omdat dit niet kan worden afgewacht.²⁴ In dergelijke gevallen kan ook niet eerst de gelegenheid worden geboden om een zienswijze in te dienen.²⁵

7.1.2. Hardheidsclausule

De burgemeester beschikt bij het gebruik van diens bevoegdheden op grond van artikel 13b, eerste lid, onder a en b, van de Opiumwet over beleidsvrijheid. De uitgangspunten uit deze beleidsregel en de stappen in de matrixen ter zake zowel drugshandel als voorbereidingshandelingen, gelden te allen tijde als uitgangspunt. Als echter feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, dan kan de burgemeester gemotiveerd van deze uitgangspunten en stappen – zowel strenger als soepeler – afwijken.

7.2. Na het besluit

7.2.1. Registratie bij sluiting pand

De burgemeester is op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) verplicht om binnen vier dagen na bekendmaking van het sluitingsbesluit of de last onder dwangsom, in het beperkingenregister in ieder geval aan te tekenen dat een pand en/of de daarbij behorende erven is gesloten of een last onder dwangsom is opgelegd. Wanneer de sluiting wordt opgeheven of wanneer de sluitingstermijn afloopt, wordt dit aangepast in het Wkpb-register.

7.2.2. Kostenverhaal bestuursdwang

De kosten voor de toepassing van bestuursdwang zullen in beginsel op de overtreder(s) verhaald worden. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de directe kosten van feitelijk optreden door of vanwege het bestuursorgaan (denk aan de vervanging van sloten, de verzegeling of de afsluiting van een perceel door middel van hekken en schermen). Ook andere kosten van bestuursdwang in de zin van artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden verhaald. In het sluitingsbesluit (last onder bestuursdwang) kan tegelijk een aanzegging tot kostenverhaal worden opgenomen. Het kostenverhaal kan achterwege blijven bij iedere ontbrekende verwijtbaarheid aan de zijde van de overtreder.

7.2.3. Verjaring

Indien gedurende drie jaar na de waarschuwing of het op de eerdere constatering genomen besluit geen nieuwe constatering plaatsvindt, zal de zaak als afgedaan worden beschouwd. Een latere constatering op dezelfde locatie zal dan gelden als een eerste constatering. De verjaringstermijn van drie (3) jaren is met terugwerkende kracht van toepassing.

8. Inwerkingtreding en overgangsbepaling

Dit beleid treedt in werking op 1 januari 2025 en daarmee komt de eerder vastgestelde 'Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Utrechtse Heuvelrug houdende regels omtrent de toepassing van bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet (Damoclesbeleid gemeente Utrechtse Heuvelrug)' van 2 april 2021 te vervallen.

Handhavingprocedures met betrekking tot de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet die zijn opgestart c.q. dossiers waarin handhavingstappen al reeds zijn genomen (waarschuwingen/voornemens/besluiten) vóór 1 januari 2025 worden nog conform het 'oude' beleid beoordeeld. Alle andere gevallen worden per 1 januari 2025 aan het nieuwe beleid getoetst.

²³ Artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht.

²⁴ Artikel 5:31 lid 1 jo. lid 2 Algemene wet bestuursrecht.

²⁵ Artikel 4:11 onder a Algemene wet bestuursrecht.

9. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel bestuurlijke handhaving van artikel 13b Opiumwet gemeente Utrechtse Heuvelrug (Damoclesbeleid gemeente Utrechtse Heuvelrug)

Aldus vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Utrechtse Heuvelrug op 11 december 2024

*G.F. Naafs
Burgemeester Utrechtse Heuvelrug*

Bijlage 1 Verzoek opheffen sluiting

Van de mogelijkheid tot opheffing van de sluiting wordt terughoudend gebruik gemaakt. Alleen als aannemelijk is dat met de sluiting geen enkel doel meer wordt gediend, waarbij rekening wordt gehouden met de aard, ernst en duur van de overtreding en de uitgangspunten van dit beleid, kan de sluiting worden opgeheven.

Afweging bij tussentijdse schriftelijk verzoek tot opheffing

De betrokkene kan de burgemeester tussentijds schriftelijk verzoeken de sluiting op te heffen. Bij zijn beslissing op een dergelijk verzoek neemt de burgemeester onder andere in overweging of de te realiseren doelen van de sluiting reeds zijn behaald. Deze afweging wordt mede gemaakt op basis van een door de politie en eventuele andere veiligheidspartners zoals het Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC), gemaakte inschatting. Zo nodig kan daartoe een bestuurlijke rapportage of advies worden opgevraagd. Van belang bij de besluitvorming hieromtrent is de bereidheid en de bekwaamheid van de betrokkene om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling van de geconstateerde overtreding(en) te voorkomen. Daarbij geldt de getroffen sluitingsmaatregel als uitgangspunt. Nagegaan zal worden of redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen niet meer aan de orde zijn.

Eisen schriftelijk verzoek

De hoofdregel is dat alleen tot opheffing van een sluiting kan worden besloten, als sprake is van een schriftelijk verzoek van een betrokkene waarin gemotiveerd wordt aangegeven dat het op basis van veranderde feiten en omstandigheden aannemelijk is dat er niet opnieuw overtredingen van de Opiumwet in of vanuit de woning, het lokaal en/of het daarbij behorend erf zullen worden gepleegd, de openbare orde hersteld is, de bekendheid van het pand is weggenomen en er geen gevaar (meer) is voor omwonenden. Er dienen minimaal voldoende maatregelen te zijn getroffen om te voorkomen dat erin of vanuit het pand opnieuw overtredingen plaatsvinden van de Opiumwet. Aan het opleggen van een sluiting wordt in de regel geen medewerking verleend, eerder dan in de onderstaande tabel genoemde periode:

Sluitingsduur	Verzoek opheffing na
< 3 maanden	Niet mogelijk
3 maanden	6 weken
6 maanden	3 maanden
12 maanden	6 maanden
24 maanden	12 maanden
36 maanden	18 maanden

Voorts gelden de volgende eisen:

- de betrokkene van het pand en/of het daarbij behorende erf heeft geen nieuwe overtreding van de Opiumwet begaan;
- er is sprake van een nieuwe betrokkene, die een andere is dan degene die ten tijde van de sluiting betrokkene was en die ook geen directe relatie (zakelijk of privé) met de betrokkene heeft en deze nieuwe betrokkene heeft de laatste drie jaar geen overtreding van de Opiumwet begaan;
- Bij het verzoek moet een plan worden overgelegd, waaruit blijkt op welke wijze zal worden voorkomen dat er opnieuw een overtreding van de Opiumwet plaatsvindt.

Als sprake is van een lokaal: bij het verzoek moet een (ondernemings)plan worden overgelegd, waaruit blijkt welke invulling aan het gebruik aan het gebruik van het lokaal zal worden gegeven en op welke wijze zal worden voorkomen, dat er opnieuw een overtreding of overtredingen van de Opiumwet plaatsvindt. Het voorgenomen gebruik moet in overeenstemming zijn met het omgevingsplan.

BIJLAGE 2 Na de sluiting

Tussentijdse heropening gesloten pand

Na de sluiting mag een woning, lokaal of een daarbij behorend erf niet meer worden betreden (artikel 2:41, tweede lid, van de APV gemeente Utrechtse Heuvelrug). In uitzonderlijke gevallen kan ontheffing worden verleend van dat verbod. Daarmee wordt zeer terughoudend omgegaan. Er wordt alleen toestemming gegeven om een woning, lokaal of daarbij behorend erf te betreden als sprake is van dringende en zwaarwegende omstandigheden, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van een (spoed-)reparatie.

Effectuering sluiting

Na de bekendmaking van het sluitingsbesluit wordt overgegaan tot het sluiten van de woning, het lokaal en/of het bijbehorende erf. De betrokkene krijgt gedurende de begunstigingstermijn de kans om voor de sluiting persoonlijke eigendommen, huisraad of huisdieren uit de woning, het lokaal en/of daarbij behorende erven te halen. Alle deuren en ramen dienen te worden gesloten. Namens de burgemeester wordt gecontroleerd of de betrokkene heeft voldaan aan de last onder bestuursdwang. Indien nodig krijgt de gemeente assistentie van de politie. Voorts vinden in ieder geval de navolgende maatregelen plaats.

Verbod betreden gesloten pand behoudens toestemming

Het is op grond van de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Utrechtse Heuvelrug verboden een gebouw, inrichting of ruimte te betreden waarvan de sluiting is bevolen. Een op grond van artikel 13b van de Opiumwet gesloten pand en/of het daarbij behorende erf mag alleen worden betreden als de burgemeester daarvoor toestemming heeft gegeven.

Sleutels overdragen

De sleutels van de bestaande sloten van het te sluiten pand worden overgedragen. Namens de burgemeester wordt dit vastgelegd in een sleuteloverdrachtformulier. Het sleuteloverdrachtformulier wordt in tweevoud ondertekend namens de burgemeester en de betrokkene als bewijs van ontvangst.

Sloten vervangen

Als naar het oordeel van de burgemeester de sleuteloverdracht van bestaande sloten niet voldoende toereikend is, bijvoorbeeld omdat de vrees bestaat dat het pand toch zal worden betreden of omdat niet alle sleutels voorhandel zijn, wordt namens de burgemeester de opdracht gegeven aan een derde om de sloten van alle toegangen te vervangen. De betrokkene moet hieraan zijn medewerking verlenen.

Kennisgeving/kenbaarheid sluiting

De sluiting wordt kenbaar gemaakt door bijvoorbeeld het aanbrengen van borden, stickers of posters aan of binnen het pand of aan de toegang tot het daarbij behorende erf. Op de borden, stickers of posters staat dat het pand en/of het daarbij behorende erf is gesloten op last van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet. De reden van deze openbare kennisgeving van de sluiting is dat publiekelijk bekend wordt gemaakt dat in het pand en/of het daarbij behorende erf geen met de Opiumwet strijdige activiteiten meer plaatsvinden en dat actief wordt opgetreden tegen overtredingen van de Opiumwet. Hiermee wordt in het bijzonder beoogd te voorkomen dat in het pand en/of het daarbij behorende erf of in de omgeving daarvan opnieuw met de Opiumwet strijdige activiteiten worden ontplooid en aan het eventueel betrokken circuit kenbaar te maken dat het pand en/of het daarbij behorende erf hieraan is onttrokken.²⁶

Bewonersbrieven

Het is mogelijk dat de gebruikers van omliggende panden via een bewonersbrief ter kennisgeving van het sluitingsbesluit op de hoogte worden gesteld.

Onderzoek terugkeerbaarheid in de woning, lokaal en/of een daarbij behorend erf na sluiting

Wanneer de sluitingstermijn is verstreken kan de betrokkene in beginsel terugkeren in de woning. De burgemeester zal de betrokkene in principe op de hoogte stellen van de openstelling van de woning. Vervolgens kunnen afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de overdracht van sleutels en de verwijdering van zegels, borden, stickers of andere aanduidingen waarmee de sluiting is kenbaar gemaakt.

Een overtreding van de Opiumwet in een huurwoning of gehuurd lokaal en/of een daarbij behorend erf kan in een privaatrechtelijke (huur)relatie, zoals met een woningcorporatie, leiden tot een procedure die gericht is op de ontbinding van de huurovereenkomst. Het recht om ingeval van een dergelijke overtreding een huur- of gebruiksovereenkomst (buitengerechtelijk) te ontbinden komt toe aan de eigenaar/verhuurder van het pand waarin de overtreding heeft plaatsgevonden en staat eveneens los van de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet. De toepassing door

²⁶ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2906.

de burgemeester van artikel 13b van de Opiumwet heeft een van de ontbinding van huur- of gebruiksovereenkomst te onderscheiden functie, ter voorkoming van verdere overtredingen in de betrokken woning of lokaal.²⁷

Het ligt op de weg van de betrokkene om de burgemeester erop te wijzen of bovengenoemde omstandigheid zich voordoet, bijvoorbeeld in de zienswijze. Dit kan aanleiding geven voor de burgemeester om met de eigenaar/verhuurder in overleg te treden over de sluitingsmaatregel en welke mogelijkheden er zijn voor de betrokkene om na de sluiting terug te keren in de betreffende of een andere woning.

Er is een hennepconvenant actief in Midden-Nederland. In het Hennepconvenant Midden-Nederland is opgenomen dat de convenantpartners onderling afstemmen, coördineren of gezamenlijk optreden bij mogelijke acties ten aanzien van hennepcriminaliteit. Zo kunnen privaatrechtelijke rechtshandelingen en het beëindigen of ontbinden van huurovereenkomst tot de opties behoren.

In dat kader (dus in het geval van Hennepcriminaliteit) wordt bijvoorbeeld nagegaan of de betrokkene door sluiting van de woning op een zogenoemde zwarte lijst komt te staan bij een woningbouwcorporatie als gevolg waarvan hij voor een bepaalde duur geen nieuwe sociale huurwoning kan huren in de regio. Als een betrokkene niet kan terugkeren in de betreffende woning of op een zwarte lijst komt te staan, hoeft zich dat niet zonder meer tegen de sluiting te verzetten. Hierbij komt onder andere gewicht toe aan de mate van verwijtbaarheid van de betrokkene aan de overtreding of de ernst van de overtreding.²⁸ Deze omstandigheden zal de burgemeester in zijn belangenafweging betrekken.

²⁷ ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481.

²⁸ ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:719; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1149.