

Beleidsregel handhaving Wet Damocles 2025

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijving

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- *drugs*: harddrugs en softdrugs;
- *drugshandel*: de verkoop, vervaardiging, aflevering of verstrekking van harddrugs en softdrugs in al zijn verschijningsvormen, dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs in een pand of op de daarbij behorende erven. Hierbij wordt ook bedoeld op hennepplantages, -knipperijen en -drogerijen;
- *handelshoeveelheid*: een handelsvoorraad hard- of softdrugs zoals bepaald in de ‘Aanwijzing Opiumwet’ van het Openbaar Ministerie¹:
 - onder een handelshoeveelheid softdrugs wordt verstaan een hoeveelheid van meer dan 5 gram van een middel opgenomen in lijst II behorend bij de Opiumwet² of een hoeveelheid van meer dan 5 hennepplanten, of een hoeveelheid van meer dan 1 ampul lachgas;
 - onder een handelshoeveelheid harddrugs wordt verstaan een hoeveelheid van meer dan 0,5 gram³ van een middel opgenomen in lijst I behorend bij de Opiumwet of een consumptie-eenheid van meer dan 5 ml GHB;
- *harddrugs*: een middel als bedoeld 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;
- *lachgas*: distikstofmonoxide (N₂O), als bedoeld in lijst II van de Opiumwet;
- *lokaal*: een al dan niet voor publiek openstaande ruimte, niet zijnde een woning of een gedoogd verkooppunt voor softdrugs (coffeeshop), zoals een winkel, een horecabedrijf, een loods, een magazijn of een bedrijfsruimte. Een voor bewoning bestemde ruimte die blijkens de aangetroffen situatie op het moment van de vondst van de handelshoeveelheid of constatering van voorbereidingshandelingen niet feitelijk gebruikt wordt als woning, wordt ook aangemerkt als lokaal;
- *pand*: woningen en (al dan niet voor publiek toegankelijke) lokalen, niet zijnde gedoogde verkooppunten voor softdrugs (coffeeshops);
- *softdrugs*: een middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet;
- *strafbare voorbereidingshandelingen*: handelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a, eerste lid, onder 3° en artikel 11a van de Opiumwet;
- *recidive*: een tweede overtreding van de artikelen 2, 3, 10a en 11a van de Opiumwet binnen drie jaar na de verzenddatum van een bestuurlijke maatregel of een waarschuwing;
- *woning*: een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen – zijn privaat huishoudelijk leven leidt of pleegt te leiden. Of een ruimte een woning is, wordt niet enkel bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daadwerkelijk daaraan gegeven bestemming en feitelijke (woon)situatie. Het begrip ‘woning’ omvat ook andere vormen van wonen, zoals woonwagens, woonschepen en woonketen. Daarnaast kan ook in een ander schip of in een tent, caravan, keet of barak een woning zijn ingericht. Ook gebouwen zoals bergingen, garages, schuren en stallen, welke op hetzelfde perceel als de woning zelf staan of aan de woning toebehoren, kunnen vallen onder het begrip woning. Tijdelijke afwezigheid van de bewoner, bijvoorbeeld wegens vakantie of opname in een ziekenhuis, leidt er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest.

1) Aanwijzing Opiumwet van het college van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie d.d. 13-12-2012 van kracht (inwerking getreden per 1 januari 2013; Staatscourant 2012, 26938).

2) 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 handelshoeveelheid wordt aangemerkt. Onder softdrugs (lijst II) valt sinds 1 januari 2023 ook lachgas.

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

Artikel 2 Afbakening beleid

Deze beleidsregel is van toepassing wanneer in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf: een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid van de Opiumwet, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is; of een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid onder 30, of artikel 11a van de Opiumwet voorhanden is.

Deze beleidsregel is van toepassing op drugshandel en strafbare voorbereidingshandelingen in (sociale huur)woningen of lokalen of daarbij behorende erven. Deze beleidsregel is niet van toepassing op coffeeshops.

Artikel 3 Doelstelling

De toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet betreft een herstelmaatregel, die er concreet toe strekt om de verkoop, 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 de volgende doelstellingen. Dit betreft geen limitatieve opsomming:

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

Hoofdstuk 2 Beoordelingskader

§ 2.1 Handhavingmatrix woningen en/of bijbehorende erven

Artikel 4 Waarschuwing bij woningen en/of bijbehorende erven

Als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13b van de Opiumwet volgt bij een eerste overtreding en bij een geringe handelshoeveelheid in beginsel een schriftelijke waarschuwing. Hiervan kan worden afgeweken als sprake is van verzwarende omstandigheden als bedoeld in artikel 11.

Waarschuwing bij geringe handelshoeveelheid woningen en bijbehorende erven	
- Aanwezigheid geringe hoeveelheid softdrugs (>5 en <30 gram of >5 en <20 hennepplanten of >1 en <11 ampullen/ballonnen lachgas) - Aanwezigheid geringe hoeveelheid harddrugs (>0,5 en <5 gram, >1 en <5 pillen/tabletten of >5 en <50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs)	Schriftelijke waarschuwing, tenzij sprake is van 'verzwarende omstandigheden'

Artikel 5 Ernstige gevallen bij woningen en/of bijbehorende erven

Wanneer er sprake is van een 'ernstig' geval wordt de woning in beginsel gesloten conform de onderstaande sluitingstermijnen, tenzij er sprake is van verzwarende omstandigheden als bedoeld in artikel 11. In dat geval kan een langere sluitingsduur noodzakelijk zijn.

Sluiting bij grote handelshoeveelheid woningen en bijbehorende erven			
Constatering	1 ^e constatering	2 ^e constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering	3 ^e en volgende constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering
- Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (≥ 30 gram of ≥ 20 hennepplanten of ≥ 11 ampullen lachgas) - Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (≥ 5 gram / ≥ 5 pillen/tabletten)	3 maanden	6 maanden	9 maanden

• <i>of ≥50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs)</i> Vorbereidingshandelingen bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet			
---	--	--	--

Artikel 6 (Sociale) huurwoningen

Bij sociale huurwoningen van woningbouwcorporaties wordt in beginsel alleen de handhavingmatrix gehanteerd zoals dat wordt toegepast op woningen bij een eerste overtreding van de Opiumwet; namelijk waarschuwing of drie maanden sluiting.

Een langere sluitingsduur dan drie maanden kan noodzakelijk zijn indien er sprake is van 'verzwarende omstandigheden' zoals omschreven in artikel 11.

Daarnaast is de burgemeester onder bepaalde omstandigheden bereid welwillend te kijken naar een verzoek tot opheffing van een reeds geëffectueerde sluiting van een huurwoning van een woningbouwcorporatie.

Om tot opheffing van de sluiting van een sociale huurwoning over te kunnen gaan moet het doel van deze beleidsregel zijn bereikt zoals genoemd in artikel 3. Een verzoek om opheffing kan daarom pas worden gedaan nadat de sluiting is geëffectueerd en de volgende minimale periode zijn werking heeft gehad:

Sluitingsduur	Verzoek opheffing na
3 maanden	4 weken
6 maanden	4 maanden
9 maanden	6 maanden

§ 2.2 Handhavingmatrix lokalen en/of bijbehorende erven

Artikel 7 Waarschuwing bij lokalen en/of bijbehorende erven

Als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13b van de Opiumwet volgt in beginsel bij een eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing. Hiervan kan worden afgeweken als sprake is van verzwarende omstandigheden als bedoeld in artikel 11.

Waarschuwing bij geringe handelshoeveelheid lokalen en/of bijbehorende erven	
• Aanwezigheid geringe hoeveelheid softdrugs (>5 en <30 gram of >5 en <20 hennepplanten of >1 en <11 ampullen/ballonnen lachgas) • Aanwezigheid geringe hoeveelheid harddrugs ($>0,5$ en <5 gram, >1 en <5 pillen/tabletten of >5 en <50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs)	Schriftelijke waarschuwing, tenzij sprake is van 'verzwarende omstandigheden'

Artikel 8 Ernstige gevallen bij lokalen en/of bijbehorende erven

Wanneer er sprake is van een 'ernstig' geval wordt het lokaal in beginsel gesloten conform de onderstaande sluitingstermijnen, tenzij er sprake is van verzwarende omstandigheden als bedoeld in artikel 11. In dat geval kan een langere sluitingsduur noodzakelijk zijn.

Sluiting bij grote handelshoeveelheid lokalen en bijbehorende erven			
Constatering	1° constatering	2° constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering	3° en volgende constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering
• Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (≥ 30 gram of ≥ 20 hennepplanten of ≥ 11 ampullen lachgas) • Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (≥ 5 gram, ≥ 5 pillen/tabletten)	6 maanden	9 maanden	12 maanden

<i>of ≥50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs)</i> Voorbereidingshandelingen bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet			
---	--	--	--

§ 2.3 Overige criteria

Artikel 9 Samenloop

Bij samenloop van op te leggen maatregelen op grond van deze beleidsregel is de zwaarst gestelde maatregel van toepassing. Maatregelen worden niet bij elkaar opgeteld.

Toepassing van de bevoegdheden op grond van de Opiumwet staat toepassing van andere college- of burgemeestersbevoegdheden niet in de weg.

Artikel 10 Intrekken vergunningen

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

Artikel 11 Verzwarende omstandigheden

Indien er sprake is van 'verzwarende omstandigheden', hanteert de burgemeester in ieder geval een sluitingstermijn die bij de eerstvolgende overtreding toegepast zou worden. In het geval van een waarschuwing geldt dat in ieder geval de maatregel bij een eerste constatering bij een ernstig geval wordt gehanteerd.

Hieronder staan de belangrijkste feiten en omstandigheden die kunnen worden aangemerkt als verzwarend. Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld:

- er is sprake van signalen die duiden op beroeps- of bedrijfsmatigheid, zoals de aanwezigheid van verpakkingsmateriaal, weegschalen, grote sommen geld, assimilatielampen, capaciteit van de kwekerij, vermoeden van eerdere oogsten etc.;
- ernstige gewelds- of andere openbare orde delicten gelieerd aan de locatie (waaronder ripdeals, aanslagen, bedreiging, mensenhandel, prostitutie, illegaal vuurwerk);
- er zijn op de betreffende locatie verboden wapens aangetroffen als bedoeld in de Wet wapens en munitie;
- de gebruikers c.q. eigenaren van het pand hebben antecedenten t.a.v. de Opiumwet en/of de Wet wapens en munitie en/of antecedenten op het gebied van geweld tegen personen of zaken, bedreiging of diefstal en dergelijke;
- er is sprake van recidive 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;
- er is sprake van een combinatie van middelen als bedoeld op Lijst I en II Opiumwet;
- de mate van gevaarzetting en de risico's voor de omgeving;
- de mate van overlast rondom de locatie;
- de aannemelijkheid dat er ook andere locaties betrokken zijn bij de drugshandel;
- overige feiten en/of omstandigheden die duiden op georganiseerde drugshandel en/of ernstig ondermijnende criminaliteit in (georganiseerd) verband.

Artikel 12 Lichtere maatregelen

Uit de beoordelingstoets kan volgen dat sluiting van een pand niet noodzakelijk of niet evenredig is en dient te worden afgezien van deze bestuurlijke maatregel. De gevolgen van de sluiting staan dan niet in redelijke verhouding tot het doel dat met de sluiting wordt beoogd. In dat geval kan de burgemeester een last onder dwangsom inzetten gericht aan de overtreder(s) of een waarschuwing.

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 artikel 13b van de Opiumwet plaatsvindt.

De hoogte van een op te leggen dwangsom is gebaseerd op de te verwachten opbrengst van de aangetroffen situatie.

Hoogte van de dwangsom

	Woning	Lokaal
Soft-drugs	€600 per hennepplant of €20 per gram, met dien verstande dat de dwangsom niet minder dan €5.000 bedraagt.	€600 per hennepplant of €20 per gram, met dien verstande dat de dwangsom niet minder dan €5.000 bedraagt.
Hard-drugs	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 artikel 13b Opiumwet plaatsvindt. De hoogte kan gebaseerd worden op de te verwachten opbrengst van de drugs.	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 artikel 13b Opiumwet plaatsvindt. De hoogte kan gebaseerd worden op de te verwachten opbrengst van de drugs.

Voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom bij strafbare voorbereidingshandelingen wordt aansluiting gezocht bij bovenstaande tabel. Vaak kan wel een inschatting gemaakt worden van de hoeveelheid drugs waar de voorbereidingshandelingen op zagen.

Hoofdstuk 3 Slotbepalingen

Artikel 13 Inwerkingtreding en intrekking

Deze beleidsregel treedt in werking op 1 augustus 2025, onder gelijktijdige intrekking van de 'Beleidsregel handhaving Wet Damocles 2021'.

Artikel 14 Overgangsbepalingen

Handavingsprocedures met betrekking tot de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet die zijn opgestart c.q. dossiers waarin handavingsstappen reeds zijn genomen (waarschuwingen/voornemens/besluiten) vóór 1 augustus 2025 worden nog conform de 'Beleidsregel handhaving Wet Damocles 2021' beoordeeld. Alle andere gevallen worden per 1 augustus 2025 aan de 'Beleidsregel handhaving Wet Damocles 2025' getoetst.

Artikel 15 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel handhaving Wet Damocles 2025.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Heemskerk

de burgemeester,

Toelichting

Algemene toelichting

Convenant

In het kader van een effectieve regionale samenwerking is het convenant aanpak drugslocaties in Noord-Holland gesloten welke sinds 1 november 2020 geldt. Dit convenant is ondertekend door verschillende gemeenten, politie Noord-Holland, het Openbaar Ministerie Noord-Holland, woningcorporaties en woningbouwverenigingen, netwerkbeheerders, drinkwaterbedrijven, waterschappen, intergemeentelijke sociale diensten en omgevingsdiensten.⁴

Het doel van het convenant is het integraal bestrijden en aanpakken van drugscriminaliteit en de daarmee samenhangende problematiek. Het convenant zorgt ervoor dat de partners onderling informatie kunnen uitwisselen om dit doel te kunnen behalen.

Juridisch kader

De verboden van de Opiumwet gelden niet alleen voor middelen als genoemd in lijst I en II, maar ook voor middelen die vooruitlopend op plaatsing op lijst I of II, zijn aangewezen bij regeling van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport krachtens artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet.

Opiumwet

4) Convenant aanpak drugslocaties Noord-Holland 2020-2025

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen of 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.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling)⁵ om de woorden ‘daartoe aanwezig’ in artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet zo uit te leggen dat de burgemeester al bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen indien in een pand een handelshoeveelheid (er is sprake van beroeps- of bedrijfsmatig handelen) drugs aanwezig is. Het is dus niet noodzakelijk dat de drugs daadwerkelijk wordt verhandeld. Bij de aanwezigheid van een hoeveelheid drugs in een pand die groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik, is in beginsel aannemelijk dat die drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking, indien het tegendeel niet aannemelijk wordt gemaakt. De enkele ontkenning dat de drugs bestemd waren om te worden verhandeld, is daartoe onvoldoende. Om te bepalen wanneer sprake is van een ‘handelshoeveelheid’ wordt aangesloten bij de door het OM toegepaste criteria.⁶ Bij overschrijding van de hoeveelheid die bestemd is voor eigen persoonlijk gebruik, wordt aangenomen dat de drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking dan wel daartoe aanwezig zijn.

De burgemeester is tevens bevoegd een pand te sluiten indien er sprake is van voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a van de Opiumwet. Deze bepalingen vereisen dat degene die een voorwerp of stof in een woning of lokaal of daarbij behorend erf voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur. Dit kan al blijken uit de aard en hoeveelheid van de aangetroffen stof, uit de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie of uit overig ondersteunend bewijs uit politie-informatie. Het betreft voorwerpen zoals gereedschappen, instrumenten en apparatuur bedoeld voor het vervaardigen van soft- en harddrugs. Voor wat betreft de stoffen gaat het om versnijdingsmiddelen en andere grondstoffen.

Aan lijst II bij de Opiumwet (softdrugs) is sinds 1 januari 2023 ook ‘lachgas’ toegevoegd. Het is vanaf 1 januari 2023 verboden om lachgas voor recreatief gebruik binnen Nederland te vervoeren, te verkopen, te produceren of in bezit te hebben. Op 28 augustus 2023 is de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet gepubliceerd in de Staatscourant, waarin ten aanzien van lachgas is bepaald dat er bij 1 ampul/1 ballon sprake is van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik.

In de Nota van Toelichting bij het Lachgasbesluit wordt een norm voor legaal thuisgebruik – zoals door hobbykoks – aangehouden van maximaal 10 ampullen/ballonnen.⁷ Dit legale gebruik is niet strafbaar en valt dan ook niet onder de reikwijdte van artikel 13b van de Opiumwet.

Algemene wet bestuursrecht

Ingevolge artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder overtreder verstaan degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling 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.

Recent heeft de Afdeling het overtrederbegrip genuanceerd. De Afdeling zal voor zowel bestuurlijke boetes als zogenoemde herstelsancties voor het begrip overtreder voortaan uitgaan van de uitleg die in het strafrecht wordt gegeven aan het functioneel daderschap. Samengevat komt het erop neer dat de overtreding aan een functioneel dader kan worden toegerekend als deze over die gedragingen kon beschikken en het plaatsvinden van die gedraging heeft aanvaard.

Volgens artikel 5:21 van de Awb wordt onder een last onder bestuursdwang verstaan: de herstelsanctie, inhoudende: een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de bevoegdheid van een bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of tijdig wordt uitgevoerd.

Uit artikel 5:32, eerste lid, van de Awb volgt dat de burgemeester ervoor kan kiezen om aan de overtreder een last onder dwangsom op te leggen. Tevens behoort het geven van een waarschuwing tot de mogelijkheden.

Volgens artikel 5:31d van de Awb wordt onder een last onder dwangsom verstaan: de herstelsanctie, inhoudende: een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

5) Zie bijvoorbeeld: Zie bijvoorbeeld: ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362; ABRvS 9 juli 2014 ECLI:NL:RVS:2014:2562; ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130.

6) Aanwijzing Opiumwet.

7) Stb. 2022-46, p. 14.

De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn herstelsancties. Dergelijke maatregelen hebben in de context van artikel 13b van de Opiumwet onder meer als doel de geconstateerde overtredding te beëindigen en herhaling te voorkomen en in voorkomende gevallen als nevendoeel het aangestaste woon- en leefklimaat en de openbare orde te herstellen, dan wel te voorkomen dat deze (verder) wordt verstoord.

Algemene plaatselijke verordening Heemskerk

Artikel 2:41, tweede lid, van de Algemene plaatselijke verordening (hierna: Apv) van de gemeente Heemskerk bepaalt dat het verboden is een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal, een bij die woning of dat lokaal behorend erf, een voor publiek toegankelijk lokaal of bij dat lokaal behorend erf te betreden. Dit geldt niet voor personen van wie de aanwezigheid in de woning of het lokaal of het daarbij behorend erf wegens dringende reden noodzakelijk is.

Toelichting per hoofdstuk

Hoofdstuk 1

In onderhavig beleid wordt geen onderscheid gemaakt tussen hard- en softdrugs. In beide gevallen kan sprake zijn van zeer ernstige verstoring van de openbare orde die een sluiting rechtvaardigt. Gelet op de professionalisering die de hennepcultuur de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, de risico's die daarbij worden genomen en de uitstraling daarvan op de leefomgeving, is ook bij de handel in softdrugs sprake van een zeer ernstige verstoring van de openbare orde en kan ook dan (directe) sluiting noodzakelijk zijn.

Hoofdstuk 2

Verwijtbaarheid van betrokken personen

Het toepassen van bestuursdwang is erop gericht de handel in of vanuit een lokaal of woning te beëindigen en de openbare orde in de omgeving te herstellen. In beginsel is het voor het bestuursrechtelijk optreden niet van belang of de eigenaar, verhuurder, huurder, gebruiker of een derde de overtredding heeft begaan. De feitelijke constatering van overtredding van de Opiumwet is voldoende om over te gaan tot handhavend optreden. Bestuursdwang op grond van artikel 13b van de Opiumwet heeft tot doel de woning te onttrekken aan het drugscircuit en de openbare orde in de directe omgeving te herstellen. Het is niet afhankelijk van de activiteiten van betrokken personen.⁸

De burgemeester zal moeten kunnen stellen dat sluiting van het pand noodzakelijk is en het meest geschikt. Daarnaast dient hij zich ervan te vergewissen dat de sluiting evenwichtig is. Van een pandeigenaar die een pand verhuurt, wordt verwacht dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het pand wordt gemaakt. De rechtspraak daarover brengt mee dat concreet toezicht gehouden moeten worden op het gebruik van het pand. Een bezoek aan het pand alleen is niet genoeg, er moeten ook aantoonbare controles uitgevoerd worden die zijn gericht op het gebruik van het pand. In de bestuursrechtelijke procedure hoeven geen strafrechtelijke bewijsregels in acht genomen te worden. Er kan worden uitgegaan van het feitencomplex dat naar voren is gekomen uit het proces-verbaal van de politie, eventueel aangevuld met een rapportage van de toezichthouder.

Bestuursdwang en het uitgangspunt van bestuursdwang

Een last onder bestuursdwang is een herstelsanctie die de burgemeester kan opleggen om ervoor te zorgen dat iemand zich aan de regels houdt of dat een situatie weer volgens de regels is en/of blijft. De last kan bijvoorbeeld inhouden dat de burgemeester een woning, pand of lokaal sluit voor een bepaalde periode. De kosten die de burgemeester hiervoor moet maken, komen voor de rekening van de overtredder.

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om een pand te sluiten als er sprake is van een overtredding van de verboden opgenomen in artikelen 2, 3, 10a en 11a van de Opiumwet. Deze maatregel is echter niet in alle gevallen passend. Deze beleidsregel gaat daarom uit van een getrappt systeem van beoordeling en toepassing van de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet. De toepassing van deze bevoegdheid vindt plaats aan de hand van vier stappen:

1. Is de burgemeester bevoegd? Er dient bepaald te worden of aan de voorwaarden van artikel 13b van de Opiumwet wordt voldaan en de burgemeester bevoegd is deze in het concrete geval te gebruiken.

In het geval wordt vastgesteld dat de burgemeester in beginsel bevoegd is toepassing te geven aan artikel 13b van de Opiumwet dienen de volgende drie onderdelen beantwoord te worden:

2. Is de maatregel (sluiting) geschikt om het doel/de doelen genoemd in artikel 3 van deze beleidsregel te realiseren?
3. Is de maatregel noodzakelijk ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de woning en voor het herstel van de openbare orde?

8) ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145.

4. Is de maatregel evenredig?

In dit hoofdstuk is de handhavingmatrix opgenomen die aangeeft welke maatregel de burgemeester in beginsel toepast op basis van de feiten en omstandigheden vanwege overtreding van de verbodsbepalingen van de Opiumwet. In vervolg daarop dient per casus nog afgewogen te worden of de maatregel conform de handhavingmatrix ook geschikt, noodzakelijk en evenredig is.

Uitgangspunt van deze beleidsregel is dat de burgemeester overgaat tot sluiting van een pand als sprake is van een ernstig geval. Wanneer hiervan in ieder geval sprake is blijkt uit de handhavingsmatrix in paragrafen 2.1 en 2.2. Een sluitingsmaatregel heeft een direct effect. Het pand zal immers worden gesloten. De overtreding is beëindigd, herhaling van de overtreding wordt zo tegengegaan en het pand verliest zijn bekendheid als drugslocatie. Bijkomend voordeel van een zichtbare sluiting is dat voor gebruikers van en handelaren in drugs duidelijk is dat het pand geen onderdeel meer uitmaakt van het drugscircuit. Maar ook dat voor omwonenden, passanten en omliggende ondernemingen, duidelijk is dat de burgemeester staat voor de veiligheid en de bescherming van het woon- en leefklimaat.

Bij het aantreffen van een geringe handelshoeveelheid volgt bij een eerste overtreding in beginsel een waarschuwing, tenzij bij de beoordeling uit feiten en omstandigheden blijkt dat desondanks voldoende noodzaak bestaat tot een zwaardere maatregel. In dat geval is de situatie beoordeeld als een ernstig geval en volgt in beginsel een sluiting.

Afhankelijk van de omstandigheden van de situatie kan op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb gekozen worden om een last onder dwangsom op te leggen.

Handhavingstappen

Voor wat betreft het opleggen van een last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom worden de bepalingen van de Awb in acht genomen.

a. Zienswijze

Voordat de burgemeester daadwerkelijk overgaat tot sluiting van een lokaal of woning of voordat een last onder dwangsom wordt opgelegd, wordt het voornemen bekend gemaakt aan betrokkene(n). Tegen dit voornemen kan een mondelinge of schriftelijke zienswijze worden ingediend. Van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze wordt afgezien indien de vereiste spoed zich hiertegen verzet (artikel 4:11, onder a, Awb).

b. Besluit (bekendmaking)

b1. Last onder dwangsom

De last onder dwangsom heeft als doel herhaling van overtreding van de Opiumwet te voorkomen. Omdat de last ziet op het voorkomen van herhaling van de overtreding en dit per direct kan gebeuren, wordt geen begunstigingstermijn gegeven.

b2. Last onder bestuursdwang; effectuering van de sluiting

In de last onder bestuursdwang wordt een begunstigingstermijn (artikel 5:24, tweede lid, Awb) opgenomen. De bestuursdwang houdt in dat het pand ontoegankelijk is en blijft gedurende de termijn van de sluiting.

Aan de betrokkene(n) wordt een termijn gegeven van minimaal twee kalenderdagen voordat het pand gesloten wordt, waarbinnen zelf het lokaal/de woning 'sluit klaar' gemaakt kan worden. Dit wil zeggen dat betrokkene(n) de gelegenheid krijgt (krijgen) om voor de sluiting persoonlijke eigendommen of bederfelijke waar uit het pand te (laten) halen en afsluitingsmaatregelen te (laten) nemen. Tijdens de periode van de sluiting heeft niemand toegang tot het pand. Als het gesloten pand toch wordt betreden, is sprake van een strafbaar feit (artikel 2:41 van de Apv, artikel 187 en 199 van het Wetboek van Strafrecht). Alleen personen wiens aanwezigheid wegens dringende redenen in het pand noodzakelijk is, mogen het pand betreden met voorafgaande toestemming van de burgemeester (artikel 2:41, lid 3 van de Apv). Bij de feitelijke sluiting van het pand, zal het pand worden verzegeld en wordt een bekendmaking op het pand bevestigd. Hieruit blijkt dat het pand wegens een overtreding van de Opiumwet op last van de burgemeester gesloten is.

b3. Last onder bestuursdwang; spoedeisende situatie

Als zich een spoedeisende situatie voordoet, kan bestuursdwang worden toegepast zonder voorafgaande last (artikel 5:31 van de Awb). In het geval dat de drugshandel de openbare orde in zeer ernstige mate verstoort, is een spoedeisende sluiting gerechtvaardigd. In dat geval zal geen termijn worden gegeven om het lokaal/ de woning 'sluit klaar' te maken.

c. Aanzegging tot kostenverhaal

In het besluit tot opleggen van een last onder bestuursdwang kan tegelijk een aanzegging tot kostenverhaal worden opgenomen. De kosten van bestuursdwang, opgenomen in het besluit tot oplegging van de last onder bestuursdwang, kunnen op basis van het bepaalde in de Awb (artikel 5:25) verhaald worden op de overtreder(s).

d. Bekendmaking en registratie van het besluit

Het besluit tot sluiting van een woning of een lokaal op grond van artikel 13b van de Opiumwet wordt geregistreerd op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb). Het Wkpb-register houdt deze publiekrechtelijke beperking betreffende de onroerende zaak bij. Indien de sluiting wordt opgeheven, wordt dit aangepast in het Wkpb-register.

Afwijkingsbevoegdheid

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht dient de burgemeester overeenkomstig deze beleidsregel te handelen. Afwijken van deze beleidsregel kan als dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen.

Spoedeisende bestuursdwang

Afhankelijk van de ernst van de situatie en de mate van gevaarstelling is het mogelijk gebruik te maken van spoedeisende bestuursdwang. In spoedeisende gevallen kan de burgemeester besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last (artikel 5:31, eerste lid, van de Awb). Indien de situatie zo spoedeisend is, dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan terstond bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog het besluit bekendgemaakt (artikel 5:31, tweede lid, van de Awb).

Recidive

Bij recidive zal de bekendheid van het pand groter zijn en is een langere sluitingstijd nodig om de openbare orde te herstellen en de met deze beleidsregel beoogde doelen te bereiken. In beginsel sluit de zwaarte van de maatregel aan op de ernst en omvang van de overtreding.

Wanneer bij de eerste overtreding sprake was van een geringe handelshoeveelheid drugs waarvoor een waarschuwing is opgelegd, dan volgt bij een tweede overtreding bij een geringe handelshoeveelheid binnen drie jaar in beginsel een sluiting van drie maanden.

Sociale huurwoningen

De burgemeester heeft oog voor zowel het belang van de bestrijding van drugshandel als voor het belang van de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woonruimte. Het belang om de schaarse sociale huurwoningen zo min mogelijk aan de woningmarkt te onttrekken is groot. Het sluiten van een huurwoning betekent immers dat, in de huidige tijd van krapte op de (sociale) huurmarkt, een gesloten woning gedurende een aantal maanden niet beschikbaar is voor bewoning. Tegelijkertijd moet de invloed van drugshandel niet worden onderschat.

Om die reden is de signaalfunctie die van een sluiting uitgaat in de sociale huursector even belangrijk als die in de particuliere huursector. Dit betekent dat, ondanks het maatschappelijk belang bij volkshuisvesting, niet zomaar van de sluiting van huurwoningen kan worden afgezien.

De rechtspraak⁹ geeft aan dat bij de afweging om al dan niet tot sluiting van een woning over te gaan de burgemeester betekenis mag toekennen aan de wettelijke waarborgen die gelden voor woningcorporaties en het transparante toewijzingsbeleid. Anders dan particuliere verhuurders mogen zij niet elk willekeurig persoon huisvesten. Aannemelijk is dat lange wachttijden bestaan en dat steeds meer mensen een urgent woonprobleem hebben, waardoor het belangrijk is dat woningen weer snel vrijkomen om de doorstroom in de sociale huursector te kunnen bevorderen en de specifieke doelgroepen te kunnen huisvesten. Particuliere verhuurders hebben een dergelijke plicht niet en zijn ook in die zin dus niet gelijk te stellen met een woningbouwvereniging. Aannemelijk is verder dat particuliere verhuurders doorgaans een voorkeur hebben voor andere doelgroepen en dat zij ook op een andere manier tot verdeling van woonruimte zullen overgaan omdat zij doorgaans een commercieel motief zullen hebben. Daarom weegt in het geval van particuliere verhuur het belang van het zichtbaar optreden tegen drugshandel zwaarder dan bij verhuur door woningbouwcorporaties.

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 overtreding en het voorkomen van herhaling. Daarnaast geeft de beleidsregel in artikel 3 nog een aantal specifiekere doelen die met de maatregel wordt beoogd. De sluiting wordt in beginsel als geschikt middel beschouwd om de bij deze beleidsregel gestelde doelen te bereiken. Desondanks wordt de geschiktheid van de maatregel steeds in de beschikking gemotiveerd.

9) ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2774

Noodzakelijkheid van de maatregel

Wanneer de burgemeester in beginsel bevoegd is tot toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet en hij over kan gaan tot sluiting van een pand conform bovenstaande sluitingstermijn zal de volgende afweging gemaakt moeten worden. De burgemeester dient te bepalen of ook daadwerkelijk de noodzaak bestaat tot sluiting van het pand en hij dient vervolgens te bepalen of een op zichzelf noodzakelijke sluiting evenredig is in verhouding tot de met de sluiting te dienen doelen.

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 overtreding dient te worden beoordeeld in hoeverre sluiting van een pand noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning of het lokaal en het herstel van de openbare orde. In recente uitspraken heeft de Afdeling het beoordelingskader verder verduidelijkt aangaande de noodzaak van woningsluiting.¹⁰

De volgende feiten en omstandigheden zijn daarbij onder andere van belang:

- Is er sprake van gevaar voor de openbare orde?
- De mate van gevaarstelling en de risico's voor de omgeving, waaronder de aard en omvang van de aangetroffen stoffen en goederen.
- Het soort verdovende middelen in samenhang met de hoeveelheid aangetroffen drugs.
- Is er sprake van recidive?
- De ligging van een woning of lokaal in een voor (drugs)criminaliteit kwetsbare wijk, waarbij een groter gewicht mag worden toegekend aan de signaalfunctie.
- De drugshandel of hennepsteelt/drugsproductie heeft een professioneel karakter.
- Feitelijke handel in/vanuit 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 pand.
- Een combinatie van aanwezigheid van middelen als bedoeld op Lijst I en II Opiumwet.
- De mate van (ernstige) overlast rondom de locatie.
- Overige feiten en/of omstandigheden die duiden op georganiseerde drugshandel en/of ernstige ondermijnende criminaliteit in (georganiseerd) verband.

Evenredigheid van de maatregel

Nadat is bepaald dat voldoende noodzaak tot sluiting van een pand bestaat dient een evenredigheidstoets plaats te vinden. Bij deze beoordeling zijn de volgende omstandigheden van belang:

- de mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon
- de gevolgen van de sluiting:
 - o medische situatie van belanghebbende;
 - o is er een bijzondere binding met de woning;
 - o de mogelijkheid om weer in de woning terug te keren;
 - o de overtreder door sluiting op een zwarte lijst komt te staan;
 - o zijn er minderjarige kinderen in de woning.

De mate van verwijtbaarheid en de (nadelige) gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de burgemeester de sluiting noodzakelijk mocht achten.

Dit vraagt een actieve opstelling van de burgemeester. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig. Indien noodzakelijk kan de burgemeester ook afwijken van de handhavingmatrix door een kortere sluitingsduur te nemen.

¹⁰) ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910, 1911 en 1913.