

Damoclesbeleid gemeente Bergen 2025

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Inleiding

Handel, productie, teelt en andere illegale activiteiten rondom zowel hard- als softdrugs, hebben een sterk ondermijnend karakter en een potentieel ontwrichtend effect op de samenleving. De handel en productie van drugs vormt een ernstig gevaar voor de aantasting van de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Het woon- en leefklimaat en de sociale en/of fysieke veiligheid van burgers worden erdoor aangetast, onder meer door het aantrekken van criminaliteit en risico's op geweldpleging. Het is belangrijk dat de overheid zichtbaar optreedt tegen diegene(n) die verantwoordelijk zijn voor de productie en/of handel in verdovende middelen. Naast strafrechtelijke sancties kunnen er dan ook bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet om de drugshandel en overlast die hier op volgt te beëindigen dan wel te voorkomen.

Op grond van artikel 13b van de Opiumwet is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen als in woningen, lokalen of daarbij behorende erven drugs wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Artikel 13b van de Opiumwet is het juridisch instrument om bestuursrechtelijk op te treden tegen drugshandel vanuit een pand en/of (het voorbereiden van) de productie van drugs.

Bij het aantreffen van een productielocatie van drugs, een handelshoeveelheid hard- en/of softdrugs of voorbereidingshandelingen voor de productie van drugs in een pand kan de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet verschillende maatregelen opleggen. De burgemeester kan een pand sluiten, maar hij kan ook een minder zware maatregel opleggen zoals een last onder dwangsom of een waarschuwing geven.

Artikel 13b van de Opiumwet is een bevoegdheid. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) zag in 2019 aanleiding om het toetsingskader voor sluitingen weer te geven in een overzichtsuitspraak.¹ Daarmee is meer duidelijkheid gegeven aan de manier waarop sluitingen worden getoetst, maar volgt ook dat de burgemeester in zijn beoordeling rekening dient te houden met alle omstandigheden van het geval.

Uit deze uitspraak volgt dat in de eerste plaats aan de hand van de ernst en de omvang van de overtreding de noodzaak van de sluiting moet worden beoordeeld. Als sluiting in beginsel noodzakelijk is, moet worden beoordeeld of de sluiting evenredig is. Het sluiten van een pand kan immers verstrekkende gevolgen hebben, met name voor bewoners, die mogelijk niet in verhouding staan tot de doelen in het beleid. Per casus dient maatwerk te worden geleverd.

Een belang waaraan in dit verband zwaarwegend gewicht toekomt, is het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat is vastgelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Dit recht komt in beeld indien de bevoegdheid wordt toegepast op woningen.

Op 2 februari 2022 deed de Afdeling opnieuw een belangrijke uitspraak² waarin de evenredigheidsstoets nader is geconcretiseerd. In de betreffende uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat – kort gezegd – een besluit dat strekt tot uitoefening van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet, per geval moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel dat is beschreven in artikel 3:4, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en dat wordt beoordeeld aan de hand van – voor zover relevant – de volgende stappen:

1. Is het besluit geschikt om het doel te bereiken? Die geschiktheidstoets houdt een effectiviteitstoets en een coherentietoets in;

1) ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912. In een drietal uitspraken van 6 juli 2022 heeft de Afdeling de kaders voor het vaststellen van de noodzaak van een sluiting nader geconcretiseerd, zie ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910, ECLI:NL:RVS:2022:1911 en ECLI:NL:RVS:2022:1913.

2) ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

2. Is het besluit noodzakelijk om het doel te bereiken? Is een keuze mogelijk tussen meer geschikte maatregelen, dan moet op basis van deze toets die maatregel worden gekozen die de belanghebbenden het minst belast;
3. Is de maatregel evenwichtig (evenredigheid stricto sensu)? Is de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor de belanghebbende?

De burgemeester dient meer maatwerk te leveren en alle betrokken belangen nadrukkelijk en inzichtelijk tegen elkaar af te wegen. De voor één of meer belanghebbende(n) nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarmee bevestigt de hoogste bestuursrechter de tendens dat zij steeds nadrukkelijker aan het evenredigheidsbeginsel toetst. Daarnaast is per 1 januari 2023 het lachgasverbod van kracht. Deze ontwikkelingen zijn aanleiding tot de huidige actualisatie van het Damoclesbeleid.

1.2 Doelstellingen

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

Daarnaast gelden de volgende doelstellingen. Dit betreft geen uitputtende en 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.

1.3 Afbakening beleid

Dit beleid is van toepassing op de uitoefening van de in artikel 13b van de Opiumwet neergelegde bevoegdheid door de burgemeester met betrekking tot:

1. Woningen en bijbehorende erven;
2. Voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven (bijvoorbeeld horecazaken en winkels);
3. Niet voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven (bijvoorbeeld bedrijfsruimten, loodsen, magazijnen en woningen die niet feitelijk worden bewoond).

Dit beleid ziet alleen op bestuurlijke maatregelen tegen panden niet zijnde gedoogde coffeeshops, voor zo ver het beleid ten aanzien van coffeeshops in het onderwerp voorziet.

1.4 Convenant

In het kader van een effectieve regionale samenwerking is het convenant aanpak drugslocaties in Noord-Holland 2020-2025 gesloten, welke op 1 november 2020 in werking is getreden. Dit convenant is ondertekend door verschillende gemeenten, politie Noord-Holland, het Openbaar Ministerie Noord-Holland, woningcorporatie en woningbouwverenigingen, netwerkbeheerders, drinkwaterbedrijven, waterschappen, intergemeentelijke sociale diensten en omgevingsdiensten.³

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.

Hoofdstuk 2: Juridisch kader en algemene uitgangspunten

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.

3) Convenant aanpak drugslocaties Noord-Holland 2020-2025.

2.1 Opiumwet

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang indien in woningen, lokalen of op een daarbij behorend erf, een middel als bedoeld in de bij de Opiumwet behorende lijsten I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling⁴ 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 drugs aanwezig is. 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 zijn bestemd 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. Er is dan sprake van beroeps- of bedrijfsmatig handelen. Het is niet noodzakelijk dat de drugs aantoonbaar worden verhandeld. Om te bepalen wanneer sprake is van een ‘handelshoeveelheid’ wordt aangesloten bij de door het OM toegepaste criteria.⁵ Bij overschrijding van de hoeveelheid die voor eigen persoonlijk gebruik is bestemd, wordt aangenomen dat de drugs zijn bestemd 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, 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.⁶ Dit legale gebruik is niet strafbaar en valt dan ook niet onder de reikwijdte van artikel 13b Opiumwet.

2.2 Algemene wet bestuursrecht

Volgens artikel 5:1, tweede lid, van de 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 overtredersbegrip 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 van 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, wanneer die is bevoegd tot een last onder bestuursdwang. Ook 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

4) 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.

5) Aanwijzing Opiumwet.

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

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.

De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn reparatoire maatregelen. Dit zijn maatregelen die als doel hebben een geconstateerde overtreding te beëindigen en herhaling te voorkomen en in voorkomende gevallen als nevendoeel het aangetaste woon- en leefklimaat en de openbare orde te herstellen, dan wel te voorkomen dat deze (verder) wordt verstoord.

2.3 Algemene Plaatselijke Verordening Bergen

Artikel 2:41 van de APV 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.

2.4 Algemene uitgangspunten

2.4.1 Henneplantages, - knipperijen, -drogerijen

Waar in dit beleid wordt gesproken over drugshandel of handel wordt, in ieder geval, ook bedoeld op hennepplantages, -knipperijen en -drogerijen.

2.4.2 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 overtreding heeft begaan. De feitelijke constatering van overtreding 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 personen⁷, noch van de mate van verwijtbaarheid.

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.

Hoofdstuk 3: Handhavingsbeleid

3.1 Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- *drugs*: harddrugs en softdrugs;
- *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;
- *handelshoeveelheid*: een hoeveelheid drugs waarvan in beginsel, behoudens tegenbewijs, aan nemelijk 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 Ministerie:⁸
 - onder een handelshoeveelheid softdrugs wordt verstaan een hoeveelheid van meer dan 5 gram van een middel opgenomen in lijst II behorend bij de Opiumwet⁹ of een hoeveelheid

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

8) Aanwijzing Opiumwet van het college van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie d.d. 27-02-2015 van kracht (st getreden per 27 februari 2015; Staatscourant 2015, 5391).

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

- van meer dan 5 hennepplanten, of een hoeveelheid van meer dan 10 lachgasampullen (= beroeps- of bedrijfsmatig handelen);
- onder een handelshoeveelheid harddrugs wordt verstaan een hoeveelheid van meer dan 0,5 gram¹⁰ van een middel opgenomen in lijst I behorend bij de Opiumwet of een consumptie-eenheid van meer dan 5 ml GHB;
- *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;
- *lachgas*: distikstofmonoxide (N2O), als bedoeld in lijst II van de Opiumwet;
- *lokaal*: zowel voor publiek toegankelijke als niet voor publiek toegankelijke lokalen;
 - *publiek toegankelijke lokalen*: een besloten ruimte, met inbegrip van een daarbij behorend erf, die – al dan niet met enige beperking – voor het publiek toegankelijk is. Voorbeelden van voor publiek toegankelijke lokalen zijn winkels horecabedrijven zoals hotels, restaurants, pensions, cafés, cafetaria, snackbars en discotheken, buurthuizen of clubhuizen. Onder een voor publiek opengesteld lokaal wordt tevens verstaan een bij dit bedrijf behorend terras en andere aanhorigheden;
 - *Niet voor het publiek toegankelijke lokalen*: een besloten ruimte, met inbegrip van een daarbij behorend erf, die niet voor het publiek toegankelijk is, niet zijnde een woning. Een voor bewoning bestemde ruimte die niet wordt gebruikt als woning kan als lokaal worden aangemerkt. Voorbeelden zijn loodsen, schuren en bedrijfsruimten;
- *pand*: woningen en al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen met bijbehorende erven, niet zijnde gedoogde verkooppunten voor softdrugs (coffeeshops). Ook (woon)wagens, -schepen en -keten kunnen vallen onder het begrip pand;
- *productielocatie*: verwijst naar een fysieke plek waar drugs wordt vervaardigd, bewerkt of samengesteld;
- *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 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 staan of aan de woning toebehoren ook onder woning. Het is de plaats waar een persoon zijn private huishouden leidt. Dit kan ook in een kraakpand, caravan, etc. Of sprake is van een woning wordt niet zonder meer door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en aanwezigheid van een bed en ander huisraad bepaald, maar ook door de daadwerkelijk daaraan gegeven bestemming. 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.

3.2 Toepassing van bestuursdwang

Een last onder bestuursdwang is een maatregel 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 of bedrijfspand voor een bepaalde periode sluit. De kosten die de burgemeester hiervoor moet maken, komen voor de rekening van de overtreder.

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid een pand te sluiten als er sprake is van overtreding van de verboden opgenomen in de 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 te worden bepaald of aan de voorwaarden van artikel 13b van de Opiumwet wordt voldaan en de burgemeester is bevoegd deze in het concrete geval te gebruiken.

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

¹⁰ Een gebruikershoeveelheid van maximaal 0,5 gram komt overeen met één bolletje, één ampul, één wikkel of één pil/tablet.

2. Is de maatregel (sluiting) geschikt om het doel/de doelen genoemd in hoofdstuk 1.2 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?
4. Is de maatregel evenwichtig, in relatie tot de bij het besluit betrokken belangen?

In hoofdstuk 4 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 te worden afgewogen of de maatregel conform de handhavingmatrix geschikt, noodzakelijk en evenwichtig 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 onderstaande tabellen. 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 het geval kan op grond van artikel 5:32, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht worden gekozen om gebruik te maken van een andere, lichtere maatregel zoals een last onder dwangsom. Ook kan een waarschuwing worden gegeven,

3.3 Spoedeisende bestuursdwang

Afhankelijk van de ernst van de situatie en de mate van gevaarzetting is het mogelijk gebruik te maken van spoedeisende bestuursdwang. Het gaat daarbij om situaties waarbij onmiddellijk optreden is vereist en aan belanghebbenden niet eerst de mogelijkheid wordt geboden tot het geven van een zienswijze en begunstigingstermijn. In een dergelijke situatie gaat het feitelijke handelen vooraf aan het schriftelijke besluit, dat zo spoedig mogelijk op de sluiting van het pand volgt.

3.4 Recidive

Een tweede of herhaalde 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 wordt aangemerkt als recidive. Bij herhaling van een overtreding zal de bekendheid van het pand groter zijn en is een langere sluitingstijd nodig om de met dit beleid 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 is 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.

Hoofdstuk 4: Handhavingmatrix

4.1 Geringe handelshoeveelheid 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 feiten en omstandigheden die zijn benoemd in hoofdstuk 5.

Geringe handelshoeveelheid drugs in woningen en bijbehorende erven	
Aanwezigheid geringe hoeveelheid softdrugs (> 5 en ≤ 30 gram softdrugs, > 5 en ≤ 20 hennepplanten of > 1 en ≤ 10 ampullen lachgas), of;	Schriftelijke waarschuwing, tenzij sprake is van verzwarende omstandigheden
Aanwezigheid geringe hoeveelheid harddrugs (> 0,5 en ≤ 5 gram, > 1 en ≤ 5 pillen / tabletten of > 5 en ≤ 50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs).	

4.2 Ernstig geval bij woningen en/of bijbehorende erven

Soms is de aangetroffen situatie dusdanig dat er sprake is van een *'ernstig geval'*. Wanneer er sprake is van een *'ernstig geval'* wordt de woning in beginsel conform onderstaande sluitingstermijnen gesloten. Hiervan kan worden afgeweken als sprake is van feiten en omstandigheden die zijn benoemd in hoofdstuk 5.

Ernstig geval drugs 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 ernstige hoeveelheid softdrugs (> 30 gram softdrugs, > 20 hennepplanten of > 10 ampullen lachgas), of; Aanwezigheid ernstige hoeveelheid harddrugs (> 5 gram, > 5 pillen/tabletten of > 50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs), of; Vorbereidingshandelingen bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet.	3 maanden sluiting	6 maanden sluiting	9 maanden sluiting

4.3 Geringe handelshoeveelheid bij lokalen en/of daarbij behorende erven

Als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13b van de Opiumwet volgt in beginsel bij een eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken op het moment dat sprake is van een *'ernstig geval'*. Ook kunnen zich *'verzwarende omstandigheden'* voordoen die een (langere) sluiting noodzakelijk maken.

Geringe handelshoeveelheid drugs in lokalen en bijbehorende erven	
Aanwezigheid geringe hoeveelheid softdrugs (> 5 en ≤ 30 gram softdrugs, > 5 en ≤ 20 hennepplanten, of > 1 en ≤ 10 ampullen lachgas), of; 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

4.4 Ernstig geval bij lokalen en/of bijbehorende erven

Soms is de aangetroffen situatie dusdanig dat er sprake is van een *'ernstig geval'*. Wanneer er sprake is van een *'ernstig geval'* wordt het lokaal in beginsel gesloten conform onderstaande sluitingstermijnen, tenzij er sprake is van *'verzwarende omstandigheden'*. In dat geval kan een langere sluitingsduur noodzakelijk zijn.

Ernstig geval drugs in lokalen 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 ernstige hoeveelheid softdrugs (> 30 gram softdrugs, > 20 hennepplanten of > 10 ampullen lachgas), of; Aanwezigheid ernstige hoeveelheid harddrugs (> 5 gram, > 5 pillen/tabletten of > 50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs), of;	6 maanden	9 maanden	12 maanden

Vorbereidingshandelingen bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet.

4.5 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 rechtspraak¹¹ 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.

Om tot opheffing van de sluiting van een sociale huurwoning over te kunnen gaan moet het doel van dit beleid zijn bereikt zoals genoemd in hoofdstuk 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

4.6 Samenloop overtredingen

Indien er sprake is van samenloop (cumulatie) van overtredingen, is op grond van dit beleid de zwaarst gestelde maatregel van toepassing of kan worden afgeweken van dit beleid zoals opgenomen in hoofdstuk 5.

4.7 Intrekking vergunning

Naast bestuursrechtelijke 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), dan wel onderzoek te verrichten overeenkomstig de wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob).

Hoofdstuk 5: Afwijkingsbevoegdheid

Op grond van artikel 4:84 van de Awb dient de burgemeester volgens deze beleidsregel te handelen. De burgemeester kan aanleiding zien hiervan af te wijken, indien het handelen in overeenstemming met de beleidsregel wegens bijzondere omstandigheden onevenredige gevolgen zou hebben voor de belanghebbende in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen.

5.1 Evenredigheid van de maatregel

Naar aanleiding van verschillende uitspraken van de Afdeling moet de burgemeester toetsen of maatregel en de termijnen zoals opgenomen in de handhavingmatrix in hoofdstuk 4 evenredig is het con-

¹¹ JABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2774

crete geval. Dit wordt getoetst aan de hand van de criteria geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid.

5.1.1 Geschiktheid van de maatregel

De maatregel die de burgemeester oplegt, moet geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken. Het wettelijke doel van artikel 13b van de Opiumwet is het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Daarnaast geeft het beleid in paragraaf 1.2 nog een aantal specifiekere doelen die met de maatregel worden beoogd.

De sluiting wordt in beginsel als geschikt middel beschouwd om de bij dit beleid gestelde doelen te bereiken. Desondanks wordt de geschiktheid van de maatregel steeds in de beschikking gemotiveerd

5.1.2 Noodzakelijkheid van de maatregel

Is bepaald dat 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, dan wel dat met een minder vergaande maatregel de gestelde doelen in voldoende mate kunnen 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.¹² De volgende feiten en omstandigheden zijn daarbij onder andere van belang:

1. De mate van gevaar voor de openbare orde.
2. De mate van gevaarzetting en de risico's voor de omgeving, waaronder de aard en omvang van de aangetroffen stoffen en goederen.
3. Het soort verdovende middelen in samenhang met de hoeveelheid aangetroffen drugs.
4. De vraag of sprake is van recidive.
5. De ligging van een woning of lokaal in een voor (drugs)criminaliteit kwetsbare wijk, waarbij een groter gewicht mag worden toegekend aan de signaalfunctie.
6. De professionaliteit van de drugshandel, hennepcultuur of drugsproductie.
7. De aanwezigheid van feitelijke handel in of 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.
8. De aanwezigheid van een combinatie van middelen als bedoeld op Lijst I en II van de Opiumwet;
9. De mate van (ernstige) overlast rondom de locatie.
10. Overige feiten en/of omstandigheden die duiden op georganiseerde drugshandel en/of ernstige ondermijnende criminaliteit in (georganiseerd) verband.

5.1.3 Evenwichtigheid van de maatregel

Nadat is bepaald dat de sluiting van het pand en/of bijbehorende erven een voldoende geschikte en noodzakelijke maatregel is, dient een evenwichtigheidstoets plaats te vinden. Daarbij wordt beoordeeld of de sluiting geen onevenredig nadelige gevolgen hebben, die niet in verhouding staan tot de met het besluit beoogde doelen. Het gaat er hierbij niet om dat een betrokkene nadeel ondervindt van de maatregel. Dat is verdisconteerd (rekening mee gehouden) bij het vaststellen van de Opiumwet. Echter, een besluit mag geen onnodig nadelige gevolgen hebben, in verhouding tot het doel dat gediend is met de maatregel.

Bij deze beoordeling zijn in ieder geval de volgende omstandigheden van belang:

1. De mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon.
2. De gevolgen van de sluiting ten aanzien van:
 - A. de medische situatie van de belanghebbende;
 - B. een bijzondere binding met de woning;
 - C. de mogelijkheid om weer in de woning terug te keren;
 - D. de plaatsing van de overtreder op een zwarte lijst;
 - E. de aanwezigheid van minderjarige kinderen in de woning.

De mate van verwijtbaarheid en de (nadelige) gevolgen van de sluiting 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

¹² JABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285; JABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022: 1910, 1911 en 1913.

per definitie onevenwichtig. Indien noodzakelijk kan de burgemeester ook afwijken van de handhavingmatrix door een kortere sluitingsduur te nemen.

5.2 Zwaardere maatregel

5.2.1 Verzwarende omstandigheden

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

Hieronder staan de belangrijkste feiten en omstandigheden die kunnen worden aangemerkt als verzwarend:

1. signalen die duiden op beroeps- of bedrijfsmatigheid, zoals de aanwezigheid van verpakkingsmateriaal, weegschalen, canacutters, grote sommen geld, assimilatielampen, hoge capaciteit van de kwekerij, vermoedens van eerdere oogsten, etc.;
2. indicaties van betrokkenheid bij grootschalige (internationale) drugshandel; en/of in combinatie met verdenking witwassen;
3. gewelds- of andere openbare orde delicten gelieerd aan de locatie (bijvoorbeeld ripdeals, aanslagen, bedreiging, mensenhandel, prostitutie, illegaal vuurwerk, etc).
4. de aanwezigheid van verboden wapens als bedoeld in de Wet wapens en munitie op de betreffende locatie;
5. antecedenten van gebruikers c.q. eigenaren van het pand hebben t.a.v. de Opiumwet en/of Wet wapens en munitie en/of antecedenten op het gebied van geweld tegen personen of zaken, bedreiging of diefstal en dergelijke;
6. 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 van de Opiumwet (voor zover niet verdisconteerd in de handhavingmatrix);
7. een combinatie van middelen als bedoeld op Lijst I en II van de Opiumwet;
8. de mate van gevaarzetting en de risico's voor de omgeving;
9. de mate van overlast rondom de locatie;
10. de aannemelijkheid dat er ook andere locaties betrokken zijn bij de drugshandel;
11. een zeer ernstig gevaar voor en/of bedreiging van de woon- en leefomgeving;
12. overige feiten en/of omstandigheden die duiden op georganiseerde drugshandel en/of ernstig ondermijnende criminaliteit in (georganiseerd) verband.

5.2.2 Verzwarende omstandigheden bij voorbereidingshandelingen

Een aantal van de onder paragraaf 5.2.1 genoemde omstandigheden, zoals beroeps- en bedrijfsmatigheid, eerdere betrokkenheid bij antecedenten en recidive met betrekking tot de Opiumwet spelen bij voorbereidingshandelingen al een rol om te bepalen of het aannemelijk is dat de aangetroffen voorwerpen of stoffen voor professionele of grootschalige handel of productie van verdovende middelen waren bestemd. Om deze reden zullen deze omstandigheden in beginsel niet als verzwarende omstandigheden voor het bepalen van de sluitingsduur bij voorbereidingshandelingen worden aangemerkt.

Gelet op het gevaar voor de openbare orde en het woon- en leefklimaat voor bewoners en omwonenden geldt dit echter niet voor:

1. Gewelds- of andere openbare orde delicten gelieerd aan het pand of het gebruik van het pand.
2. Aangetroffen verboden wapens als bedoeld in de Wet wapens en munitie.
3. De mate van gevaarzetting.
4. Overlast en overige specifieke omstandigheden van het geval.

5.3 Lichtere maatregel

Uit de evenredigheidstoets kan volgen dat sluiting van een pand niet geschikt, noodzakelijk of evenredig is in de gegeven omstandigheden en dat van deze bestuurlijke maatregel moet worden afgezien. 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 in plaats van een sluiting, een schriftelijk waarschuwing geven of een last onder dwangsom aan de overtreder(s) opleggen.

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.

Gezien het voorgaande wordt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom aansluiting gezocht bij onderstaande tabel.

Hoogte van de dwangsom	
	Woning of lokaal
Softdrugs	€600 per hennepplant of €20 per gram, met een minimum dwangsom van €5.000.
Harddrugs	De dwangsom wordt gebaseerd op de geschatte opbrengst gevonden middelen, met een minimum dwangsom van €10.000.

5.4 Tussentijdse heropening en opheffing

Na de sluiting mag een woning, lokaal of een daarbij behorend erf niet meer worden betreden (artikel 2:41, tweede lid, van de APV). Het overtreden van het bevel van de burgemeester om het pand niet te betreden gedurende de sluiting, is strafbaar gesteld in artikel 184 van het wetboek van Strafrecht. Ook het verbreken van een zegel is strafbaar gesteld, in artikel 199 van het wetboek van Strafrecht.

In uitzonderlijke gevallen kan ontheffing worden verleend van het verbod het pand of het daarbij behorende erf niet te betreden. Hiermee wordt echter 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.

Van de mogelijkheid tot opheffing van de sluiting wordt eveneens terughoudend gebruik gemaakt. Alleen wanneer 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.

Hoofdstuk 6: Slotbepalingen

6.1 Inwerkingtreding en overgangsregeling

Dit beleid treedt in werking op de eerste dag na dat datum van bekendmaking. Tegelijkertijd komt het eerder vastgestelde 'Damoclesbeleid inzake handhaving van illegale verkooppunten van drugs in de gemeente Bergen' te vervallen.

Handhavingsprocedures 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 inwerkingtreding worden nog conform het 'oude' beleid beoordeeld.

6.2 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: 'Damoclesbeleid gemeente Bergen 2025'.

Aldus besloten door de burgemeester van de gemeente Bergen op 8 juli 2025.

M. van Kampen

burgemeester