



Damoclesbeleid Beverwijk 2025

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 vormen 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 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 Opiumwet is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen als in woningen, panden of lokalen drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Artikel 13b van de Opiumwet is het juridisch instrument om bestuursrechtelijk op te treden tegen drugshandel vanuit een pand en/of (het voorbereiden van) 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 Opiumwet verschillende maatregelen opleggen. De burgemeester kan een pand sluiten, maar hij kan ook een minder zware maatregel opleggen door het opleggen van een last onder dwangsom of het geven van een waarschuwing.

Artikel 13b 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 ook dat de burgemeester in zijn beoordeling rekening dient te houden met alle omstandigheden van het geval. 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 Opiumwet, per geval moet voldoen aan artikel, 3:4, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht 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;
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 een 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

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

toetst. Daarnaast is per 1 januari 2023 het lachgasverbod van kracht. Deze ontwikkelingen en de uitbreiding van de Opiumwet zijn aanleiding om het Damoclesbeleid te actualiseren.

2. Definities

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;
- *handelshoeveelheid*: een handelsvoorraad hard- of softdrugs zoals bepaald in de 'Aanwijzing Opiumwet' van het Openbaar Ministerie³:
 - onder een handelshoeveelheid softdrugs wordt verstaan een hoeveelheid van meer dan 5 gram van een middel opgenomen in lijst II behorend bij de Opiumwet⁴ of een hoeveelheid van meer dan 5 hennepplanten (= beroeps- of bedrijfsmatig handelen), of een hoeveelheid van meer dan 1 ampullen lachgas.
 - Onder een handelshoeveelheid harddrugs wordt verstaan een hoeveelheid van meer dan 0,5 gram⁵ van een middel opgenomen in lijst I behorend bij de Opiumwet of een consumptie-eenheid van meer dan 5 ml GHB;
- *productielocatie*: verwijst naar een fysieke plek waar drugs wordt vervaardigd, bewerkt of samengesteld;
- *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;
- *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.

3. Doelstellingen

De toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet betreft een herstelmaatregel, die er concreet toe strekt om de verkoop, aflevering of de verstrekking dan wel niet 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

3) 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).

4) 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.

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

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.

4. Beleidskader

Dit beleid is van toepassing op de uitoefening door de burgemeester van de in artikel 13b Opiumwet neergelegde bevoegdheid 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).

5. 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 ondertekent door verschillende gemeenten, politie Noord-Holland, het Openbaar Ministerie Noord-Holland, woningcorporatie en woningbouwverenigingen, netwerkbeheerders, drinkwaterbedrijven, waterschappen, intergemeentelijke sociale diensten en omgevingsdiensten.⁶

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.

6. Juridisch kader en afbakening beleid

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.

6.1 Opiumwet

Artikel 12b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang indien woningen of lokalen of het 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 Afdeling⁷ 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.⁸ Bij overschrij-

6) Convenant aanpak drugslocaties Noord-Holland 2020-2025

7) 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.

8) Aanwijzing Opiumwet.

ding 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.⁹ Dit legale gebruik is niet strafbaar en valt dan ook niet onder de reikwijdte van artikel 13b Opiumwet.

6.2 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 vast jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is een overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de gedraging is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt.

Recent heeft de afdeling bestuursrechtspraak het overtreder begrip genuanceerd. De afdeling bestuursrechtspraak 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 erover 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. 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.

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

6.3 Algemene plaatselijke verordening Beverwijk

Artikel 5:8 lid 3 en 4 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

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

personen van wie de aanwezigheid in de woning of het lokaal of het daarbij behorend erf wegens dringende reden noodzakelijk is.

Dit beleid ziet alleen op bestuurlijke maatregelen tegen panden niet zijnde gedoogde coffeeshops. Hiervoor is afzonderlijk beleid vastgesteld. Zie het geldende coffeeshopbeleid van de gemeente Beverwijk.

7 Algemene uitgangspunten

Hennepplantages, - knipperijen, -drogerijen

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

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 personen.¹⁰

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.

7.1 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 last onder 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 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 5:8 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 (lid 4). Bij de feitelijke sluiting van het pand, zal

¹⁰) ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145.

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 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. De toepassing van spoedeisende bestuursdwang wordt vervolgens schriftelijk bekendgemaakt aan de overtreder en de rechthebbenden (artikel 5:31, tweede lid, Awb).

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 kunnen op basis van het bepaalde in de Awb (artikel 5:25 Awb) 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 in de zin 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.

e. Samenloop

- Bij cumulatie van op te leggen maatregelen op grond van dit beleid (bijvoorbeeld als sprake is van zowel hard- als softdrugs) 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.

8 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 belanghebbende gevolg zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen.

9 Handhavingsbeleid

9.1 Toepassen beleid

Dit beleid is van toepassing op de volgende objecten:

- woningen en/of daarbij behorende erven: drugshandel en voorbereidingshandelingen;
- lokalen en/of daarbij behorende erven: drugshandel en voorbereidingshandelingen.

De begrippen woning en lokaal zijn bovengenoemd bij de definities verduidelijkt.

9.2 Bestuursdwang en het uitgangspunt van bestuursdwang

Bestuursdwang 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, pand of lokaal sluit voor een bepaalde periode. De kosten die de burgemeester hiervoor moet maken, komen voor de rekening van de overtreder.

Artikel 13 b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om een pand te sluiten als er sprake is van een overtreding 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 hoofdstuk 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?
4. Is de maatregel evenredig?

In deze paragraaf is de handhavingsmatrix opgenomen die aangeeft welke maatregel de burgemeester in beginsel toepast op basis van de feiten en omstandigheden vanwege overtreding van de verbodsbeoordelingen van de Opiumwet. In vervolg daarop dient per casus nog afgewogen te worden of de maatregel conform de handhavingsmatrix 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 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 de situatie kan op grond van artikel 5:32, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht gekozen worden om gebruik te maken van een andere, lichtere maatregel zoals een last onder dwangsom of een waarschuwing.

9.3 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 sluiting van het pand volgt.

9.4 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 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 openbare orde te herstellen en 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 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.

10 Handhavingsmatrix

10.1 Geringe handelshoeveelheid bij woningen en/of bijbehorende erven

Als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13b 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 6.

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

10.2 Ernstig geval 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. In dat geval kan een langere sluitingsduur noodzakelijk zijn.

Sluiting bij grote handelshoeveelheid woningen 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 >10 ampullen lachgas) - Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (>5 gram / >5 pillen/tabletten of >50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs) - Vorbereidingshandelingen bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet	3 maanden	6 maanden	9 maanden

10.3 Geringe handelshoeveelheid bij lokalen en/of bijbehorende erven

Als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13b Opiumwet volgt in beginsel bij een eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken op het moment dat sprake is van feiten en omstandigheden die benoemd zijn in hoofdstuk .

Waarschuwing bij geringe handelshoeveelheid lokalen en/of bijbehorende erven	
- Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (>5 en <30 gram of en >6 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

10.4 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.

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 >10 ampullen lachgas) - Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (>5 gram / >5 pillen/tabletten of >50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs) - Vorbereidingshandelingen bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet	6 maanden	9 maanden	12 maanden

10.5 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

10.6 Samenloop

Indien er sprake is van cumulatie (samenloop) van overtredingen is op grond van dit beleid de zwaarst gestelde maatregel van toepassing.

10.7 Intrekken vergunningen

Naast bestuurlijke handhaving op grond van artikel 13b 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.

11 Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregel

Naar aanleiding van verschillende uitspraken van de Afdeling moet de burgemeester toetsen of de bovenstaande termijnen passend zijn bij de maatregel die de burgemeester kan opleggen. Dit wordt getoetst aan de hand van de criteria geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid.

11.1 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 beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Daarnaast geeft het beleid in hoofdstuk 5 nog een aantal specifiekere doelen die met de maatregel wordt 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.

11.2 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

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

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.¹²

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.

11.3 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:
 - medische situatie van belanghebbende;
 - is er een bijzondere binding met de woning;
 - de mogelijkheid om weer in de woning terug te keren;
 - de overtreder door sluiting op een zwarte lijst komt te staan;
 - 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 handhavingsmatrix door een kortere sluitingsduur te nemen.

11.4 Zwaardere maatregel

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 handhavingsmatrix 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.

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

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

- 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 gevaarstelling 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.

11.5 Lichtere maatregel

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.

Dit 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. Met een last onder dwangsom verplicht de burgemeester de overtreder om bepaalde handelingen te verrichten of om ergens juist mee te stoppen. Dit wordt de last genoemd. Hiervoor geeft de burgemeester een bepaalde termijn. Dit wordt de begunstigingstermijn genoemd.

Indien de overtreder zich niet aan de last houdt, moet deze een geldbedrag betalen. Dit wordt een dwangsom genoemd. Het doel van de last onder dwangsom is om de situatie weer volgens de regels te maken en te voorkomen dat de situatie zich herhaalt.

De overtreder moet deze dwangsom alleen betalen als deze de overtreding niet heeft gestopt voor het einde van de begunstigingstermijn. Ook moet de overtreder de dwangsom betalen als de overtreding weer begint.

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
Softdrugs	€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.
Harddrugs	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	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 heb-



	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.	ben 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.

12 Inwerkingtreding en overgangsbepaling

Dit beleid treedt in werking op de dag na bekendmaking en treedt in plaats van het eerder vastgestelde "Damoclesbeleid gemeente Beverwijk 2018".

Op handhavingprocedures met betrekking tot overtredingen van de Opiumwet die zich hebben voorgedaan vóór inwerkingtreding van het nieuwe beleid wordt het 'oude' beleid toegepast.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Beverwijk.

M.E. Smit