

Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, inclusief nuloptiebeleid coffeeshops, gemeente Zaltbommel

De burgemeester van de Zaltbommel

overwegende dat de wetgeving en jurisprudentie op het gebied van de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet sinds de laatste vaststelling van de beleidsregel aanzienlijk is gewijzigd, waardoor aanpassing van de beleidsregel wenselijk is;

Gelet op:
artikel 13b Opiumwet;

Besluit:

- 1) deze 'Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, inclusief nuloptiebeleid coffeeshops, gemeente Zaltbommel' vast te stellen;
- 2) de op 30 september 2021 vastgestelde 'Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, inclusief nuloptiebeleid coffeeshops, gemeente Zaltbommel' in te trekken;
- 3) te bepalen dat deze beleidsregel in werking treedt op de dag na de bekendmaking.

Beleidsregel artikel 13b van de Opiumwet

1. Inleiding

Handel, productie, teelt en andere illegale activiteiten rondom harddrugs en softdrugs is al lange tijd geen probleem meer dat zich alleen in bepaalde delen van Nederland afspeelt. In heel Nederland komt dit voor. Helaas ook in de gemeente Zaltbommel. Dit heeft een negatieve en ondermijnende invloed op het openbare leven, waaronder op de leefbaarheid, het veiligheidsgevoel, het ondernemersklimaat en de gezondheid van inwoners en ondernemers in de gemeente. Daarbij speelt mee dat drugshandels- en drugsproductiepunten verbonden zijn aan het professioneel (georganiseerde) criminele circuit. Daarmee bestaat een potentieel ontwrichtend effect op de samenleving, door de verwevenheid van onder- en bovenwereld, corruptie en de criminele innesteling in lokale gemeenschappen en maatschappelijke sectoren.

De laatste jaren is het besef ontstaan dat deze drugsproblematiek en de daaraan verbonden risico's niet meer alleen een verantwoordelijkheid is van de strafrechtketen, maar dat een geïntegreerde aanpak hiervan wenselijk is tussen onder meer het Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst, woningcorporaties, netbeheerders, RIEC Oost-Nederland en de burgemeester(s).

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet. Deze bevoegdheid staat bekend als de Wet Damocles en betreft in de regel de (gedeeltelijke) sluiting van een woning of het lokaal.

Daarnaast is gebleken dat een districtelijke en regionale samenwerking tussen gemeenten gewenst is. Drugscriminaliteit stopt niet bij de gemeentegrens. Daarom hebben de gemeenten van Gelderland-Zuid via het programma "Weerbaar Gelderland-Zuid" de handen ineen geslagen om gezamenlijk Beleidsregel artikel 13b van de Opiumwet te ontwikkelen. Beoogd is hiermee (in essentie) om districtelijk "de dijken even hoog te maken" en, afgezien van marginale lokale verschillen, de aanpak van drugscriminaliteit op elkaar af te stemmen. Als onderdeel van het district Gelderland-Zuid zijn ook de onderhavige Beleidsregel artikel 13b van de Opiumwet van de gemeente Zaltbommel op deze wijze tot stand gekomen.

De rechtsontwikkeling rondom de bestuurlijke aanpak van drugshandel- en productie op grond van artikel 13b van de Opiumwet heeft intussen niet stilgestaan. Bijvoorbeeld ten aanzien van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel en het verbod op lachgas. Deze ontwikkelingen en de opgedane ervaringen in de gemeente Zaltbommel bij de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet vragen om een aanpassing en actualisering van Beleidsregel artikel 13b van de Opiumwet.

Eén en ander komt samen in de voorliggende Beleidsregel artikel 13b van de Opiumwet. Hierin staat beschreven op welke wijze en onder welke omstandigheden de burgemeester van Zaltbommel gebruik maakt van zijn/haar bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

2. Doel beleidsregel

Het handhavingsbeleid heeft, naast het algemene doel van de Opiumwet en artikel 13b van deze wet in het bijzonder (namelijk de preventie en beheersing van de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het tegengaan van nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden) in ieder geval tot doel:

- kenbaar te maken aan de rechthebbende/overtreder welke (bestuursrechtelijke) maatregel hij van de burgemeester kan verwachten als voldaan is aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 13b van de Opiumwet, waardoor er mogelijk een preventieve werking van uitgaat;
- door onderliggende beleidsregel de motivering van de maatregel in een gerechtelijke procedure te versterken;
- bij te dragen aan de brede aanpak op ondermijning, daarbij zoveel mogelijk éénduidig op te treden binnen het district Gelderland-Zuid om een waterbedeffect te voorkomen;
- te realiseren dat geconstateerde overtredingen van artikel 13b van de Opiumwet opgevolgd worden door een reactie die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de aard en de ernst van de overtreding (proportionaliteit en subsidiariteit).

3. Begrippen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. drugs: een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet;
- b. gebruikershoeveelheid: de hoeveelheid die het Openbaar Ministerie, zoals o.a. bepaald in de Aanwijzing Opiumwet, beschouwt als een hoeveelheid voor eigen gebruik. Voor lachgas wordt als hoeveelheid voor eigen gebruik 10 ampullen danwel 10 ballonnen aangehouden¹;
- c. handelshoeveelheid: een hoeveelheid drugs die groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik. Het ligt op de weg van de betrokkene de handelsbestemming van de drugs te ontcrachten. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is een in werking (geweest) zijnde hennepkwekerij ook te beschouwen als een handelshoeveelheid waardoor de bevoegdheid van artikel van de 13b Opiumwet ook van toepassing is op hennepkwekerijen;
- d. handel in drugs: het verkopen, afleveren of verstrekken, dan wel daartoe aanwezig zijn van drugs zoals bedoeld in artikel 13b eerste lid onder a., van de Opiumwet. Het omvat het totaal aan handelingen dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt. Ook de voorbereidende handelingen, zoals het maken van afspraken om drugs te verkopen tussen leverancier en afnemer, al dan niet via een tussenpersoon worden hieronder verstaan. Dit betekent dat zelfs bij het leggen van contacten of het niet plaatsvinden van de levering en betaling vanuit het lokaal of de woning sprake kan zijn van handel vanuit het lokaal of de woning en/of erf behorende bij de woning (hierna: de woning)
- e. Vorbereidingshandeling: het in een woning of lokaal en/of op een daarbij behorend erf, voorhanden zijn van voorwerpen of stoffen zoals bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a van de Opiumwet. Op grond van artikel 10a betreft het voorwerpen of stoffen, bestemd tot het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren of verstrekken van harddrugs. Op grond van artikel 11a van de Opiumwet betreft het stoffen of voorwerpen, bestemd voor beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur;
- f. lokaal en bijbehorende (bebouwing op) erven: indien er geen sprake is van een 'woning', wordt het pand/de ruimte beschouwd als 'lokaal' in de zin van deze beleidsregel. Onder de in deze categorie bedoelde panden vallen in ieder geval alle al dan niet voor publiek opengestelde lokalen, zoals cafés, winkels, loodsen, schuren, bedrijfsruimtes, en daarbij behorende (bebouwing op) erven;
- g. woning en bijbehorende (bebouwing op) erven: in het kader van dit beleid wordt onder een woning verstaan; een pand of complex van ruimten, zoals woonwagens, woonboten of woonketen, dat in hoofdzaak dient tot een woning dan wel dienstbaar is aan het wonen. Hieronder valt zowel een koopwoning als een huurwoning. Het is de plaats waar een persoon zijn private huishoudelijke leven leidt.

Of een ruimte een woning is, wordt niet alleen bepaald door uiterlijke kenmerken, zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en andere huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Er dient 'de facto' en 'de animo' gewoond te worden. Of dit het geval is, kan onder meer blijken uit de basisregistratie personen (BRP), de inrichting en het feitelijke gebruik dat van de ruimte wordt gemaakt. De woning behoeft niet in een woonhuis te zijn gelegen. Onder omstandigheden kan ook een hotelkamer of ander recreatieverblijf als woning gelden.

1) Rb. Oost-Brabant 7 maart 2024, zaaknr. SHE 23/2129 (niet gepubliceerd)

Een persoon die incidenteel overnacht in een woning en niet op dit adres in de BRP staat ingeschreven, wordt niet aangemerkt als bewoner. Als er wél sprake is van een bewoner, dan leidt diens tijdelijke afwezigheid, bijvoorbeeld wegens vakantie of opname in een ziekenhuis, er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest. Indien in een pand enkel personen al dan niet tijdelijk aanwezig zijn voor bijvoorbeeld onderhoud aan een hennepkwekerij of andere vormen van drugsproductie of ter bewaking daarvan, dan wordt dat niet gezien als bewoning en het pand derhalve ook niet als woning.

Niet tot een woning behoren die ruimten die in het geheel niet voor bewoning zijn bestemd en ook niet als zodanig worden gebruikt en die van buitenaf via een eigen ingang en afgescheiden toegangsroute kunnen worden betreden.

Een voor bewoning bestemde ruimte die niet gebruikt wordt als woning wordt aangemerkt als een lokaal en valt daarmee onder het handhavingsbeleid dat voor lokalen geldt;

h. pand: verzamelbegrip voor een woning of een lokaal.

4. Juridisch kader

Voor de bestuursrechtelijke handhaving van bepalingen van de Opiumwet, is in deze wet artikel 13b opgenomen.

4.1. Bevoegdheid

4.1.1. Wettekst 13b, eerste lid, van de Opiumwet

De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:

- a. een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.
- b. een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a voorhanden is.

4.1.2 Daartoe aanwezig

De Afdeling legt de woorden 'daartoe aanwezig' in artikel 13b Opiumwet zo uit dat de burgemeester reeds bevoegd is om een herstelsanctie op te leggen, indien in een pand een handelshoeveelheid drugs aanwezig is. Het is dus niet noodzakelijk dat de drugs daadwerkelijk worden verhandeld. De handelshoeveelheid als zodanig schept al de gerechtvaardigde aanname dat de drugs (mede) bestemd zijn om te worden verhandeld. Indien er een hoeveelheid drugs wordt aangetroffen die groter is dan de gedoogde hoeveelheid voor eigen gebruik wordt in beginsel aangenomen dat sprake is van een handelshoeveelheid en (dus) dat die drugs (mede) bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking².

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat de bevoegdheid ook bestaat als er feitelijk geen drugs in een woning, lokaal en/of daarbij behorend erf worden aangetroffen, maar op grond van andere feiten en omstandigheden aannemelijk is dat drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt in of vanuit de betreffende woning, het lokaal en/of het daarbij behorende erf³.

4.1.3 Aantasting openbare orde wordt bij handelshoeveelheid aangenomen

Gelet op de tekst van artikel 13b van de Opiumwet is voor het ontstaan van de hierin neergelegde bevoegdheid niet noodzakelijk dat de burgemeester aannemelijk maakt dat de aanwezigheid van drugs overlast heeft veroorzaakt. Door de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs, wordt de aantasting van de openbare orde aangenomen. De openbare ordeverstoring in de vorm van druggerelateerde overlast in de omgeving hoeft voor het ontstaan van de bevoegdheid dan ook niet door middel van feiten en omstandigheden te worden aangetoond. De algehele afwezigheid van een merkbare openbare ordeverstoring kan wel een te betrekken omstandigheid zijn bij de vraag of de bevoegdheid ook mag worden gebruikt, in het kader van de evenredigheidstoets.

4.1.4. Voorbereidingshandelingen

De bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet heeft sinds 1 januari 2019 ook betrekking op zogenoemde voorbereidingshandelingen. Het betreft het voorhanden zijn van voorwerpen of stoffen zoals bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a van de Opiumwet.

2) ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738

3) ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2593 en ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2400

Op grond van artikel 10a betreft het voorwerpen of stoffen, bestemd tot het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren of verstrekken van harddrugs. Op grond van artikel 11a van de Opiumwet betreft het stoffen of voorwerpen, bestemd voor beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur.

De aangetroffen situatie c.q. de aangetroffen voorwerpen en stoffen moeten van dien aard zijn dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de voorhanden zijnde voorwerpen gebruikt zullen worden om strafbare voorbereidingshandelingen te plegen. Dat vereist een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals door bijvoorbeeld de politie vastgesteld. Dan gaat het bijvoorbeeld om de ter plekke aangetroffen situatie, de aard en de hoeveelheid van de in beslag genomen stof, de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie en andere uit het opsporingsonderzoek blijkende feitelijkeheden zoals resultaten van tagesprekken of observaties.

Bij deze beoordeling kan ook de Aanwijzing Opiumwet worden betrokken. Bijvoorbeeld bij een (in aanbouw zijnde) hennepplantage, waarbij aan de hand van het aantal (beoogde) planten, de mate van de professionaliteit en het doel van de teelt, het beroeps- of bedrijfsmatige karakter kan worden gewaardeerd. Dat geldt ook voor het Opiumwetbesluit als het gaat om de beoordeling van de grootschaligheid (artikel 1, tweede lid, van het Opiumwetbesluit).

Uit onder andere de uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2020⁴, volgt dat om bevoegd te zijn op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet, het niet nodig is dat alle aangetroffen voorwerpen tegelijk geschikt zijn om een drugsproductiepunt op te zetten. Voldoende is dat de burgemeester aannemelijk maakt dat de betrokkene wist of ernstige redenen had om te vermoeden dat de voorhanden zijnde voorwerpen voor dat doel bestemd waren. Ook indien slechts een deel van de voorwerpen voorhanden is die nodig zijn voor de productie van drugs, kan de burgemeester bevoegd zijn, mits de voorhanden zijnde voorwerpen daartoe bestemd zijn. Van belang is of het pand een schakel vormt in de productie of distributie van drugs.

Verder hoeft de burgemeester niet aannemelijk te maken dat de aangeschreven persoon zelf wetenschap dan wel een ernstig vermoeden had dat de in het pand aanwezige stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs. De bevoegdheid bestaat als op basis van de feitelijke situatie voldoende aannemelijk is dat er in het pand voorwerpen aanwezig waren waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze bestemd waren voor het beroeps- of bedrijfsmatig of grootschalig opzetten van een hennepplantage⁵. Of de aangeschreven persoon wetenschap had, en of deze verwijtbaar heeft gehandeld, kan wel relevant zijn bij de vraag of de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruik mag maken, in het kader van de evenredigheidstoets.

Het in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf voorhanden zijn van de genoemde voorwerpen of stoffen die tot voorbereidingshandelingen strekken, verschaft de burgemeester de bevoegdheid tot toepassing van een herstelsanctie.

Bij de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet wordt een andere (bewijs)maatstaf gehanteerd dan in het strafrecht. De bevoegdheid van de burgemeester is er niet van afhankelijk of een strafrechtelijke bewezenverklaring van overtreding van artikel 11a van de Opiumwet kan volgen⁶. Hetzelfde geldt als artikel 10a Opiumwet van toepassing is.

4.1.5. Discretionaire bevoegdheid

Het toepassen van een herstelsanctie is een discretionaire bevoegdheid. Dit houdt in dat als de bevoegdheid bestaat, de burgemeester niet verplicht is om van deze bevoegdheid gebruik te maken. Het toepassen van een herstelsanctie in de vorm van een sluiting kan ingrijpende gevolgen hebben voor de betrokkenen. Als uitgangspunt van deze beleidsregel geldt daarom dat de bestuursdwangbevoegdheid (sluiting) in beginsel alleen wordt toegepast indien dat in redelijke verhouding staat tot de aard, ernst en omvang van de overtreding (zie verder paragraaf 4.2 over de evenredigheidstoets).

4.2. Gebruik maken van de bevoegdheid (evenredigheidstoets)

De evenredigheidstoets vereist dat een handhavingsbevoegdheid alleen wordt toegepast indien deze in verhouding staat met de ernst en omvang van de begane overtreding en de gevolgen die de betrokkene(n) hiervan ondervindt(en). Zo volgt uit de uitspraak van de Afdeling dat per individueel geval moet worden getoetst of een herstelsanctiebesluit (1) geschikt is om het daarmee beoogde doel te bereiken, (2) een noodzakelijke maatregel is of dat met een minder vergaande maatregel kan worden

4) ECLI:NL:RVS:2020:617

5) ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523,

6) ECLI:NL:RVS:2022:3378

volstaan en (3) of de maatregel die geschikt en noodzakelijk is bevonden, in het concrete geval ook evenwichtig is, mede gezien de mate van verwijtbaarheid van en de gevolgen van de maatregel voor de betrokkene⁷.

Het onderdeel geschiktheid hoeft bij een besluit op grond van artikel 13b van de Opiumwet in principe niet te worden beoordeeld. Blijkens de hiervoor genoemde uitspraak komt de geschiktheid in beginsel aan de orde bij de (exceptieve) toetsing van een algemeen verbindend voorschrift of de beleidsregel waarop een beschikking berust (en niet zozeer bij de beschikking zelf). Aan de geschiktheidstoets wordt om die reden in deze beleidsregel niet afzonderlijk aandacht besteed. De uitspraken van de Afdeling van 16 juli 2025⁸ geven echter wel aan dat indien er sprake is van tijdsverloop tussen het moment van constatering en de feitelijke sluiting in alle besluiten aandacht moet worden besteed aan de geschiktheid van het sluitingsmiddel om het gewenste doel te bereiken, in nauwe samenhang met de beoordeling van de noodzakelijkheid.

4.2.1 Noodzakelijkheid

Een maatregel moet in het specifieke geval noodzakelijk zijn. Aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding moet worden beoordeeld of bijvoorbeeld de sluiting van een pand noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij het pand en het herstel van de openbare orde. Daarbij moeten alle relevante omstandigheden in ogenschouw worden genomen.

Voor de beoordeling van de ernst en omvang van de overtreding is van belang of de aangetroffen drugs feitelijk in of vanuit het pand werden verhandeld. Met een sluiting wordt de bekendheid van de woning als drugspand weggenomen en wordt de "loop" naar de woning eruit gehaald. Daarmee wordt beoogd om de woning aan het drugscircuit te onttrekken. Dat drugs feitelijk in of vanuit de woning werden verhandeld, kan bijvoorbeeld blijken uit meldingen bij o.a. de politie over mogelijke handel vanuit de woning, verklaringen van buurtbewoners of het aantreffen van attributen die duiden op handel vanuit de woning zoals gripzakjes, ponypacks en/of een (grammen)weegschaal.

Als er geen of weinig aanwijzingen zijn dat in of vanuit het pand drugs werden verhandeld, dan zal nader moeten worden onderbouwd waarom dat wel het geval was. Indien onderbouwing niet mogelijk is, dan zal er doorgaans een mindere mate van of geen overlast zijn in de omgeving van het pand en wordt de openbare orde in mindere mate of niet verstoord. In dit soort gevallen vindt de Afdeling dat een sluiting van meer dan zes maanden in beginsel onevenredig is.

Als niet alleen aanwijzingen dat drugs in of vanuit het pand werden verhandeld afwezig zijn, maar ook andere omstandigheden ontbreken die bij de beoordeling van de noodzaak van de sluiting van belang zijn, zoals de omstandigheid dat het gaat om harddrugs, een recidivesituatie en de ligging van een pand in een voor drugscriminaliteit kwetsbare wijk/buurt/terrein/locatie/omgeving, kan dit ertoe leiden dat er geen noodzaak bestaat om het pand te sluiten.

4.2.2 Evenwichtigheid

Als blijkt dat een sluiting van een pand noodzakelijk is, dient onderzocht te worden of de duur van de sluiting evenwichtig is, ook als de duur in overeenstemming is met de duur die volgt uit deze beleidsregel. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid zijn verschillende omstandigheden van belang, zoals (maar niet uitputtend) de mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon, het bestaan van een bijzondere binding met een pand, de mogelijkheid om het pand na de sluitingsperiode weer te kunnen gebruiken, of – ingeval van een woning – de overtreder door sluiting op een zwarte lijst komt te staan bij een woningcorporatie als gevolg waarvan hij voor een bepaalde duur geen nieuwe sociale huurwoning kan huren in de regio en of er – ook bij een woning – minderjarige en in het bijzonder jonge kinderen in de woning wonen.

De nadelige gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat een sluiting noodzakelijk geacht wordt. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig, bijvoorbeeld als de betrokkene een ernstig verwijt kan worden gemaakt van de overtreding of gezien de ernst en omvang van de overtreding.

4.3 Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Bestuursdwang geschiedt in de praktijk, overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, in de vorm van een sluitingsmaatregel. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, heeft ook de mogelijkheid om in plaats van een last onder bestuursdwang aan de over-

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

8) ECLI:NL:RVS:2025:2922 en ECLI:NL:RVS:2025:3266

treder (die het in zijn macht heeft de overtreding ongedaan te maken) een last onder dwangsom op te leggen (artikel 5:32 Awb).

Een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom zijn reparatoire maatregelen, oftewel herstelsancties in de zin van artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb. Anders dan punitieve/bestrafende sancties zijn de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom niet gericht op bestraffing of leedtoevoeging, maar op het ongedaan maken, beëindigen of voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Toepassing ervan moet voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Gaat een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom verder dan het beoogde hersteldoel, dan kan hieraan een (deels) punitief element verbonden zijn dat zich niet verdraagt met het herstelkarakter van deze maatregelen.

Ten aanzien van de uitoefening van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet kan de burgemeester ervoor kiezen onder oplegging van een last onder bestuursdwang, het pand te sluiten. Het uitgangspunt in deze beleidsregel is dat daar waar mogelijk wordt gekozen voor het opleggen en toepassen van (een last onder) bestuursdwang, in de vorm van een sluitingsmaatregel. Dit is ten opzichte van de last onder dwangsom een directer middel dat meteen tot beëindiging van de overtreding leidt, herhaling voorkomt en (zichtbaar) de bekendheid van het pand in het drugscircuit teniet doet. Daarnaast gaat er een signaalwerking vanuit. Bovendien is het financiële gewin in het drugscircuit dusdanig groot, dat met het opleggen van een last onder dwangsom een risico bestaat dat een overtreding niet ophoudt of wordt herhaald, omdat het betalen van de dwangsom wordt "ingecalculeerd".

Dit is echter een uitgangspunt waarvan op grond van deze beleidsregel onder bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken. Alleen als op grond van een belangenafweging (lees: de evenredigheidstoets) wordt geconcludeerd dat een last onder bestuursdwang (sluiting) vanwege bijzondere omstandigheden niet evenredig is, of om andere reden niet het geschikte middel, kan ervoor gekozen worden in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Kiest de burgemeester hiervoor dan moet van de (hoogte van de) dwangsom een voldoende afschrikkende werking uitgaan. De last onder dwangsom moet daadwerkelijk effectief zijn in de voorkoming dat de overtreding van de Opiumwet zich herhaalt.

Met een sluitingsmaatregel kunnen een of meerdere, maar niet uitsluitend de volgende doelen worden gediend:

- bewerkstelligen dat door de gekozen maatregel een definitief einde komt aan de overtreding van de Opiumwet;
- bewerkstelligen dat door de gekozen maatregel het drugspand definitief uit het drugscircuit wordt verwijderd, door – voor zover aan de orde – de loop uit het drugspand te halen en de bekendheid van het pand dan wel het erf als locatie waar drugs worden verkocht of daartoe aanwezig zijn bij handelaren, gebruikers en derden weg te nemen;
- bewerkstelligen dat herhaling van de overtreding wordt voorkomen;
- de negatieve effecten en risico's voor de openbare orde en veiligheid van handel in, productie van en het gebruik van drugs zoveel mogelijk beheersen;
- beschermen van de rechten van anderen door een voor een ieder zichtbare sluiting;
- het signaal afgeven dat het ongeoorloofd is dat een pand als locatie dient om drugs te verbouwen of anderszins te creëren;
- het signaal afgeven aan bij een pand betrokken drugscriminelen en buurtbewoners dat de overheid tegen drugscriminaliteit optreedt en daarmee, met name in kwetsbare woonwijken/bedrijventerreinen bewerkstelligen dat er een grotere meldingsbereidheid bij buurtbewoners/bedrijven ontstaat;
- voorkomen van – voor zover aan de orde – verdere aantasting van het woon- en leefklimaat en verloedering van de wijk/het terrein;
- voorkomen van aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid;
- het belang van handhaving van de Opiumwet tot uitdrukking brengen.

Deze lijst met doelen is niet uitputtend.

4.4. Begunstigingstermijn

In een last onder bestuursdwang moet in de regel een begunstigingstermijn worden opgenomen (artikel 5:24, tweede lid, Awb). Deze begunstigingstermijn houdt in dat de betrokkene de gelegenheid krijgt om zelf aan het opgelegde bevel – de sluitingsmaatregel – te voldoen op eigen kracht. Deze termijn moet zodanig zijn dat in redelijkheid de betrokkene daadwerkelijk de mogelijkheid heeft gevolg te geven aan het bevel.

In deze beleidsregel wordt als uitgangspunt, een begunstigingstermijn gehanteerd van minimaal 3 werkdagen. Deze termijn is in principe lang genoeg voor de betrokkene om aan de last te kunnen voldoen, om zich op de sluiting voor te bereiden (o.a. ten behoeve van praktische zaken zoals het verwijderen

van persoonlijke spullen, het veiligstellen van bederfelijke waren en waardevolle zaken, het afsluiten van gas, water en elektra) en – in voorkomend geval – om een vervangend onderkomen te vinden.

Van de hiervoor genoemde termijn kan worden afgeweken als er uit oogpunt van openbare orde en/of veiligheid sprake is van een spoedeisende situatie. In geval van een spoedeisende situatie kan de burgemeester besluiten onmiddellijk bestuursdwang toe te passen zonder voorafgaande last en zonder het bieden van een begunstigingstermijn. In dat geval wordt tot spoedsluiting overgegaan en wordt het besluit vervolgens schriftelijk bekend gemaakt aan de overtreder (artikel 5:31 Awb).

Bij het opleggen van de last onder dwangsom wordt geen begunstigingstermijn gehanteerd. Er wordt immers in dat geval van de overtreder slechts verlangd/gelast dat de overtreder nalaat om een (nieuwe) overtreding op grond van de Opiumwet te plegen. Indien een last een nalaten inhoudt hoeft er in de regel geen begunstigingstermijn te worden geboden (vgl. ABRvS 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:904).

5. Handhaving

5.1. Bestuursrechtelijk optreden sluit strafrechtelijk optreden niet uit en vice versa

De Opiumwet biedt niet alleen een basis voor het bestuursrechtelijk optreden, maar ook voor het strafrechtelijk optreden door het Openbaar Ministerie (hierna: het OM). De Opiumwet stelt onder meer de in- en uitvoer, de vervaardiging, de verkoop, het bezit en het vervoer van drugs strafbaar.

Bij de aanpak van drugscriminaliteit kunnen naast strafrechtelijke maatregelen ook bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet (tweesporenbeleid).

De bevoegdheid van het OM tot strafrechtelijk optreden blijft bestaan, ongeacht of er bestuursrechtelijk optreden door de burgemeester volgt. Dat geldt ook andersom; als het OM niet strafrechtelijk optreedt, blijft de burgemeester bevoegd bestuursrechtelijk op te treden. Een sluiting wordt ook niet onevenredig door het enkele feit dat er geen strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden. Ook als tegen de betrokkene een strafzaak voor een overtreding van de Opiumwet door een sepot, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolgning of anderszins niet in een straf resulteert, betekent dat niet dat de burgemeester van bestuurlijk optreden moet afzien. De bestuursrechtelijke bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet staat los van een eventuele strafrechtelijke procedure⁹. Wanneer welke bestuurlijke maatregel wordt toegepast is weergegeven in de handhavingmatrix (zie hoofdstuk 6).

5.2. Onderscheid woningen en lokalen

Omdat ten opzichte van lokalen, de sluiting van woningen zwaarder ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van betrokkene(n), zoals beschermd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet, wordt in deze beleidsregel onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen. Dit onderscheid wordt in essentie ingegeven door het feit dat er in bewoonde woningen sprake is van het hebben van woongenot en de daaraan sterk gerelateerde persoonlijke levenssfeer. Bovendien volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 13b van de Opiumwet dat in algemene zin bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van een woning dient te worden overgegaan, maar wordt volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel. Dit moet echter worden beschouwd als een uitgangspunt, waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken (Kamerstukken II, 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8 en Kamerstukken II, 2006/07, 30 515, nr. 6 blz. 1 en 2).

Voor de vraag of er sprake is van een woning en een te beschermen woonrecht is het moment van sluiting bepalend. Was het pand ten tijde van de overtreding bewoond, maar is de bewoner inmiddels vertrokken na constatering van de overtreding, dan is er geen sprake meer van een te beschermen woonrecht en hoeft daarmee ook geen rekening te worden gehouden.

5.2.1 Ernstig geval woning

In de beleidsregel wordt ervan uitgegaan dat er bij Opiumwetdelicten in een woning sprake is van een ernstig geval, waardoor bij een eerste constatering van verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van drugs, dan wel voorwerpen of stoffen voorhanden zijn voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs of grootschalige of bedrijfsmatige hennepcultuur de woning wordt gesloten. Bij aanwezigheid van verzachtende indicatoren, zonder dat hier verzwarende feiten tegenover staan, is er geen sprake meer van een ernstig geval en moet op grond van jurisprudentie dus eerst gewaarschuwd worden.

Door deze beleidsregel wordt voldaan aan de wens van de wetgever en het is in overeenstemming met de jurisprudentie.

⁹) zie onder andere ECLI:NL:RVS:2022:3378, ECLI:NL:RVS:2019:395, ECLI:NL:RVS:2016:313 en ECLI:NL:RVS:2010:BO3512

5.2.2 Verzachtende indicatoren

Onder andere de volgende indicatoren kunnen worden beschouwd als verzachtend en kunnen er toe leiden dat de burgemeester besluit een kortere woningsluiting op te leggen of te kiezen voor een waarschuwing of een last onder dwangsom:

- gezinssituatie met minderjarige kinderen. Bij een sluitingsmaatregel kan dit tevens aanleiding zijn een langere begunstigingstermijn te geven om vervangende woonruimte te zoeken;
- de hoeveelheid drugs die aangetroffen is;
- het aantal ruimten in de woning dat wordt gebruikt voor het verkopen, afleveren of verstrekken, dan wel daartoe aanwezig zijn van drugs;
- het feit dat de woning dermate is aangepast dat diegene geen geschikte andere woonruimte kan vinden op korte termijn.

5.2.3 Verzwarende indicatoren

Onder andere de volgende indicatoren worden beschouwd als verzwarend en kunnen er toe leiden dat de burgemeester besluit een langere woningsluiting op te leggen, dan wel een verzachtende indicator weg te strepen:

- er is sprake van gevaarstelling: risico op brand, risico op instorting en/of schade in de omgeving door ondergraving;
- er is sprake van gebruik van chemische stoffen en daardoor van explosiegevaar en/of milieurisico's;
- grote impact op de (leef)omgeving en/of grote criminele betrokkenheid;
- de hoeveelheid drugs die aangetroffen is;
- het aantal ruimten in de woning dat wordt gebruikt voor het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van drugs is zodanig groot, dat de woonfunctie nog wel aanwezig is, maar ongeschikt van aard is geworden;
- de bedrijfsmatigheid van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van drugs;
- de periode van overtreding: er is sprake van meerdere oogsten.

Naast bovenstaande aspecten kan de burgemeester andere omstandigheden die voor het concrete geval relevant zijn, meewegen.

5.2.4 Woningcorporaties uitzonderingspositie

In geval van woningen in eigendom van een woningcorporatie wordt op basis van deze beleidsregel *in beginsel* niet overgegaan tot sluiting van de woning.

Woningcorporaties en de gemeente hebben een bijzondere verantwoordelijkheid op grond van de Huisvestingswet waardoor een andere belangenafweging voorligt¹⁰.

Dat neemt niet weg dat de burgemeester van dit uitgangspunt kan afwijken, bijvoorbeeld door de ernst van de situatie, en gebruik kan maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

5.3. Handhavingmatrix uitgangspunt

In deze beleidsregel wordt een getrappt optreden voorgestaan, zoals weergegeven in de matrix, opgenomen in hoofdstuk 6 van deze beleidsregel. De in de matrix genoemde maatregelen gelden als uitgangspunten waarvan, op grond van de evenredigheidstoets zoals beschreven in paragraaf 4.2 van deze beleidsregel, in individuele gevallen kan worden afgeweken.

Bij de bepaling van de op te leggen maatregelen, zoals opgenomen in de handhavingmatrix, is een onderscheid gemaakt tussen hennepkwekerijen en de handel in drugs of aanwezigheid van een handelsvoorraad drugs.

In de matrix worden met betrekking tot hennepkwekerijen de grenzen van 200 en 500 planten gehanteerd. De grens van 200 planten is te relateren aan het Opiumwetbesluit, waarin is bepaald dat bij 200 planten sprake is van grootschaligheid. De grens van 500 planten is gerelateerd aan de Richtlijn voor strafverdeling Opiumwet. Hierin staat dat het aantal van 500 planten aanleiding is om een gevangenisstraf te vorderen. Bij een kleiner aantal planten dan 500 wordt een taakstraf geëist.

Hoe groter de hennepplantage, hoe groter de mogelijke impact op de omgeving en de bekendheid binnen het criminele circuit, dus hoe zwaarder de maatregel.

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2020:1147

5.4. Recidive

Opgemerkt wordt dat eerdere waarschuwingen/maatregelen ten aanzien van dezelfde exploitant/persoon en/of hetzelfde lokaal/dezelfde woning hun gelding blijven houden voor een termijn van twee jaar, terugkijkend vanaf het moment van de nieuwe constatering tot het moment van de opgelegde waarschuwing/maatregel. Hierbij is niet relevant of er een wijziging heeft plaatsgevonden van exploitant/persoon (bij lokaal/woning) of van lokaal/woning (bij exploitant/persoon). Wanneer dezelfde exploitant/persoon of lokaal/woning buiten de termijn van twee jaar, na de waarschuwing/maatregel op grond van artikel 13b van de Opiumwet een nieuwe overtreding begaat, geldt deze als een eerste overtreding.

6. Handhavingsmatrixen

6.1 Nuloptie coffeeshops

De gemeente Zaltbommel hanteert een nul-beleid voor een coffeeshop(s). Er kunnen zich in de gemeente Zaltbommel geen coffeeshops vestigen. Concreet betekent dit dat de burgemeester geen gedoogverklaring en geen exploitatievergunning afgeeft en handhavend optreedt tegen woningen of lokalen die als coffeeshop worden geëxploiteerd.

6.2 Lokalen

- Het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben van drugs in of vanuit een lokaal, anders dan een hennepkwekerij:
 - 1e constatering: sluiting gedurende een periode van één jaar.
 - 2e constatering: sluiting gedurende een periode van twee jaar.
- Het voorhanden zijn van productiemiddelen voor harddrugs, zoals bedoeld in artikel 10a, lid 1 sub 3° Opiumwet:
 - 1e constatering: sluiting gedurende een periode van één jaar.
 - 2e constatering: sluiting gedurende een periode van twee jaar.
- Het aantreffen van een hennepkwekerij met of ingericht voor minder dan 200 planten:
 - 1e constatering: sluiting gedurende een periode van drie maanden.
 - 2e constatering: sluiting gedurende een periode van één jaar.
- Het aantreffen van een hennepkwekerij met of ingericht voor 200 of meer, maar minder dan 500 planten:
 - 1e constatering: sluiting gedurende een periode van 6 maanden.
 - 2e constatering: sluiting gedurende een periode van één jaar.
- Het aantreffen van een hennepkwekerij met of ingericht voor 500 of meer planten:
 - 1e constatering: sluiting gedurende een periode van één jaar.
 - 2e constatering: sluiting gedurende een periode van twee jaar.
- Het voorhanden zijn van productiemiddelen voor softdrugs, zoals bedoeld in artikel 11a Opiumwet (zonder dat op de locatie al teelt heeft plaatsgevonden):
 - De sluitingstermijn varieert tussen drie maanden en één jaar.
- Het voorhanden zijn van stoffen en voorwerpen, zoals bedoeld in artikel 10a eerste lid, sub 3° en artikel 11a van de Opiumwet, in het kader van bedrijfsmatige handel in deze stoffen of voorwerpen (denk aan een smart- en/of growshop):
 - 1e constatering: sluiting gedurende een periode van één jaar.
 - 2e constatering: sluiting gedurende een periode van twee jaar.

6.2.1 Last onder Dwangsom

Zoals vermeld onder 4.3 is het uitgangspunt van deze beleidsregel dat gekozen wordt voor een last onder bestuursdwang in de vorm van een sluitingsmaatregel. Indien op grond van de evenredigheids-toets een sluitingsmaatregel ten aanzien van een lokaal onevenredig wordt geacht, kan worden gekozen voor het opleggen van een last onder dwangsom aan de overtreder.

Bij een hennepkwekerij met of ingericht voor minder dan 200 planten geldt als uitgangspunt dat voor een dwangsombedrag van €25.000,- (ineens) wordt gekozen. Bij een kwekerij met of ingericht voor 200 tot 500 planten bedraagt de hoogte van de dwangsom in beginsel €50.000,- (ineens) en bij een kwekerij met of ingericht voor 500 planten of meer is de hoogte van het dwangsombedrag in beginsel €75.000,- (ineens). Voor alle andere overtredingen geldt een dwangsombedrag van €50.000,- (ineens) als uitgangspunt. Van de hoogte van een dwangsom dient een voldoende financiële prikkel uit te gaan om een nieuwe overtreding te voorkomen. Indien specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven kan in

de genoemde gevallen voor een hoger of lager dwangsombedrag gekozen worden dan de hiervoor genoemde.

6.3. Woningen

- Indien sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van drugs, dan wel voorwerpen of stoffen voorhanden zijn voor het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren of verstrekken van harddrugs of grootschalige of beroeps- of bedrijfsmatige hennepcultuur wordt de woning gesloten voor de duur van drie maanden.
- Indien daarna binnen twee jaar na het besluit tot het opleggen van de maatregel opnieuw een overtreding van de Opiumwet wordt geconstateerd, wordt de woning gesloten voor de duur van zes maanden.
- Indien daarna binnen twee jaar na de vorige overtreding een derde en volgende overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van drugs wordt de woning gesloten voor de duur van twaalf maanden.

6.3.1 Waarschuwing/last onder dwangsom

Zoals vermeld onder 4.3 is het uitgangspunt van deze beleidsregel dat gekozen wordt voor een last onder bestuursdwang in de vorm van een sluitingsmaatregel. Voor woningen geldt hetzelfde uitgangspunt, mits er sprake is van een ernstig geval. Als daar geen sprake van is, wordt gekozen voor een waarschuwing.

Is er wel sprake van een ernstig geval, maar wordt op grond van de uitgevoerde evenredigheidstoets een sluitingsmaatregel onevenredig geacht, maar een waarschuwing als te licht (in verhouding tot de ernst en omvang van de overtreding en/of de mate van verwijtbaarheid), dan kan gekozen worden voor het aan de overtreder opleggen van een last onder dwangsom.

Bij een hennepkwekerij met of ingericht voor minder dan 200 planten geldt als uitgangspunt dat wordt gekozen voor een dwangsombedrag van €25.000,- (ineens). Bij een kwekerij met of ingericht voor van 200 tot 500 planten bedraagt de hoogte van de dwangsom €50.000,- (ineens) en bij een kwekerij met of ingericht voor 500 planten of meer voor een bedrag van €75.000,- (ineens). Voor alle andere overtredingen geldt een dwangsombedrag van €50.000,- (ineens) als uitgangspunt. Van de hoogte van een dwangsom dient een voldoende financiële prikkel uit te gaan om een nieuwe overtreding te voorkomen. Indien specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven kan in de genoemde gevallen voor een hoger of lager dwangsombedrag gekozen worden dan de hiervoor genoemde.

7. Afwijkingsbevoegdheid

De burgemeester heeft bij de toepassing van zijn/haar bevoegdheid op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, altijd de mogelijkheid om af te wijken van het bepaalde in deze beleidsregel. Dat geldt in het bijzonder – maar niet uitsluitend – voor de in onderdeel 6 uitgewerkte bevoegdheidstoepassingen. Alle in deze beleidsregel geregelde toepassingen van de bevoegdheid gelden als uitgangspunten waarvan de burgemeester in bijzondere situaties kan afwijken. Dat betekent concreet dat de burgemeester bevoegd is op grond van de concrete feiten en omstandigheden van het geval van deze beleidsregel af te wijken. Zowel in het voordeel als in het nadeel van de betrokkene. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat bij zeer ernstige overtredingen van de uitgangspunten kan worden afgeweken door een bepaalde stap over te slaan en/of voor een langere periode een pand te sluiten. Ook kunnen zich omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld als sprake is van een verminderde verwijtbaarheid, waardoor juist voor een minder ingrijpende maatregel dan in deze beleidsregel voor een bepaalde situatie wordt voorgeschreven wordt gekozen. Voorbeelden hiervan zijn een kortere sluitingsduur of het opleggen van een last onder dwangsom. Hiertoe kan ook aanleiding bestaan als de toepassing van deze beleidsregel voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen. Dit wordt te allen tijde per situatie beoordeeld (maatwerk).

Voor zover er in een concreet geval van deze beleidsregel wordt afgeweken, wordt in het besluit gemotiveerd welke redenen tot de afwijking aanleiding hebben gegeven.

8. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treden in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking.

9. Citeertitel

De citeertitel is 'Beleidsregel artikel 13b van de Opiumwet'.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Zaltbommel op 23 september 2025.

Marnix Bakermans
Wvd burgemeester Zaltbommel