

Damoclesbeleid gemeente Lelystad 2025

De burgemeester van de gemeente Lelystad;

overwegende dat het gewenst is om beleidsregels vast te stellen in het kader van de toepassing van de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet;

gelet op de artikelen 4:81, 4:83 en 1:3, vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht en gelet op artikel 13b van de Opiumwet;

besluit

vast te stellen de volgende beleidsregel Damoclesbeleid gemeente Lelystad 2025:

Artikel 1. Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a) betrokkene: degene(n) die het pand in eigendom heeft, verhuurt, bewoont, huurt of gebruikt.
- b) drugs: softdrugs, harddrugs of designerdrugs.
- c) softdrugs: een middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet.
- d) harddrugs: een middel als bedoeld in lijst I van de Opiumwet.
- e) designerdrugs: een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in lijst IA van de Opiumwet of een preparaat daarvan, met uitzondering van de middelen bedoeld in artikel 2a, tweede lid van de Opiumwet.
- f) drugshandel: de verkoop, aflevering of verstrekking van softdrugs, harddrugs of designerdrugs, dan wel het daartoe aanwezig zijn in een pand of op de daarbij behorende erven.
- g) handelshoeveelheid: een hoeveelheid softdrugs, harddrugs en/of designerdrugs waarvan in beginsel, behoudens tegenbewijs, aannemelijk is dat deze (mede) bestemd zijn voor de verkoop, aflevering of verstrekking.
- h) handelshoeveelheid softdrugs: meer dan 5 gram softdrugs, meer dan 5 hennepplanten, meer dan 1 ampul lachgas (8 ml) of meer dan 1 ballon lachgas.
- i) handelshoeveelheid harddrugs: meer dan 0,5 gram, meer dan 1 pil, meer dan 1 eenheid GHB (5 ml).
- j) handelshoeveelheid designerdrugs: meer dan 0,5 gram, meer dan 1 pil, meer dan 1 eenheid (5 ml), in geval van fentanyl-achtigen meer dan 2 milligram.
- k) hennepplant: een plant van het geslacht Cannabis. Een hennepstek wordt aangemerkt als een individuele hennepplant.
- l) pand: woning of lokaal.
- m) woning: een pand dat in hoofdzaak dient tot hoofdverblijf dan wel dienstbaar is aan het wonen met bijbehorende erven.
- n) lokaal: een besloten ruimte, niet zijnde een woning, die al dan niet voor publiek toegankelijk is met bijbehorende erven. Een onbewoonde woning geldt als lokaal.
- o) strafbare voorbereidingshandelingen: het voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3 of artikel 11a van de Opiumwet;

Artikel 2 Reikwijdte

1. Deze beleidsregel is van toepassing wanneer in of vanuit een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf softdrugs, harddrugs of designerdrugs wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is; of als sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen.
2. Deze beleidsregel is niet van toepassing op gedoogde verkooppunten van softdrugs (coffeeshops).

Artikel 3. Doelstelling

1. De toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet betreft een herstelmaatregel, die ertoe strekt om de verkoop, aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs in of vanuit een woning, lokaal of een daarbij behorend erf 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.
2. Daarnaast gelden de volgende (niet limitatieve) doelstellingen:
 - a. de bekendheid van het pand als drugs pand in het drugscircuit te doorbreken en te verhinderen dat het pand opnieuw wordt gebruikt voor het drugscircuit en de georganiseerde drugshandel;

- b. een duidelijk en zichtbaar signaal af te geven dat de handel in drugs in woningen of lokalen en daarbij behorende erven niet wordt getolereerd en dat daartegen wordt opgetreden;
- c. het woon- en/of leefklimaat in en rondom het pand te beschermen en gevaar voor bewoners, ondernemers en omwonenden te voorkomen;
- d. de openbare orde, veiligheid en/of gezondheid te herstellen en de rust terug te brengen in de directe omgeving van het pand.

Artikel 4. Handhavingmatrix

1. Bij drugshandel in woningen en/of lokalen of daarbij behorende erven, in de zin van artikel 13b, eerste lid onder a, van de Opiumwet, wordt, nadat is vastgesteld dat sprake is van een handelshoeveelheid drugs, in beginsel het regime toegepast zoals opgenomen in onderstaande matrix:

A. Drugshandel in woningen of lokalen

Geringe handelshoeveelheid

	Hoeveelheid	Maatregel
Softdrugs	>5 en ≤30 gram, >5 en ≤20 hennepplanten, >1 en ≤10 ampullen (8 gram per ampul) /ballonnen lachgas	Last onder dwangsom Als er sprake is van verzwarende omstandigheden, wordt dit behandeld als een ernstig geval.

Ernstig geval

	Hoeveelheid		1e constatering	2e constatering	3e constatering
Softdrugs	>30 gram, >20 hennepplanten of >10 ampullen lachgas (8 gram per ampul)/ ballonnen lachgas	Woning	3 maanden sluiten	6 maanden sluiten	9 maanden sluiten
		Lokaal	3 maanden sluiten	6 maanden sluiten	12 maanden sluiten
Harddrugs	> 0,5 gram harddrugs, >1 pil, >1 eenheid GHB (5 ml)	Woning	3 maanden sluiten	6 maanden sluiten	12 maanden sluiten
		Lokaal	6 maanden sluiten	12 maanden sluiten	24 maanden sluiten

2. Bij de constatering van voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet, wordt, nadat uit alle feiten en omstandigheden is vastgesteld dat sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen, in beginsel het regime toegepast zoals opgenomen in onderstaande matrix:

B. Vorbereidingshandelingen

		1e constatering	2e constatering	3e constatering
Softdrugs	Woning	3 maanden sluiten	6 maanden sluiten	9 maanden sluiten
	Lokaal	3 maanden sluiten	6 maanden sluiten	12 maanden sluiten
Harddrugs	Woning	3 maanden sluiten	6 maanden sluiten	12 maanden sluiten
	Lokaal	6 maanden sluiten	12 maanden sluiten	24 maanden sluiten

3. Bij het opleggen van een last onder dwangsom wordt in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen. Uitgangspunt is dat geen begunstigingstermijn wordt geboden, één dwangsom aan de last wordt verbonden die na constatering ineens verbeurt. Voor de hoogte van de dwangsom wordt aangesloten bij de richtbedragen zoals opgenomen in onderstaande matrix:

C. Last onder dwangsom

	Aantal	Hoogte dwangsom
Hennepplanten	6–50	€ 12.500

	51–200	€ 25.000
	201–750	€ 50.000
	>750	€ 75.000
Softdrugs (grammen)	6–30 g	€ 1.275
	31–50 g	€ 3.500
	51–100 g	€ 7.000
	101–150 g	€ 10.500
	151–200 g	€ 14.000
	200 g – 6 kg	€ 25.000
	6–22,5 kg	€ 50.000
	>22,5 kg	€ 75.000
Lachgas (ampullen/ballonnen)	2–11	€ 2.500
	12–20	€ 5.000
	21–30	€ 7.500
	>30	Maatwerk
Lachgas (gasflessen)	Per kg netto volume (ongeacht formaat of vulling)	€ 5.000 per kg
	> 15 kg	Sluiting (maatwerk), vanwege ernstige gevaarzetting
Overig	Maatwerk, gebaseerd op de te verwachten opbrengst, met een minimum van € 5.000, -	

De bedragen zijn gebaseerd op de standaardberekeningen en normen van het Functioneel Parket (rapport Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht, update 1 juni 2016).

4. In deze handhavingmatrix wordt op designerdrugs het regime toegepast dat geldt voor harddrugs, met dien verstande dat bij fentanyl-achtigen sprake is van een handelshoeveelheid bij meer dan 2 mg. Een handelshoeveelheid designerdrugs geldt als ernstig geval.
5. Verzwarende omstandigheden kunnen ertoe leiden dat een zwaardere maatregel wordt toegepast dan aangegeven in de handhavingmatrix. Als verzwarende omstandigheden worden in ieder geval aangemerkt één of meerdere van de onderstaande (niet limitatieve) indicatoren:
 - a. er is sprake van een combinatie van middelen als bedoeld op Lijst I, IA en/of II Opiumwet;
 - b. er is sprake van gevaarzetting en risico's voor de bewoners, omwonenden en/of de omgeving;
 - c. er is sprake van overlast: een zichtbare loop naar het pand of structurele overlastmeldingen die wijzen op handel;
 - d. er is sprake van beroeps- of bedrijfsmatige teelt. De mate van professionaliteit wordt beoordeeld aan de hand van de indicatoren, opgenomen in bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet. Wanneer aan twee of meer van de aangegeven indicatoren van professionaliteit wordt voldaan, wordt aangenomen dat er sprake is van beroeps- of bedrijfsmatige teelt.
 - e. er is sprake van gewelds- of openbare orde delicten;
 - f. er is sprake van verboden wapenbezit en/of aanwezigheid van verboden wapens als bedoeld in de Wet Wapens en Munitie;
 - g. er is een vermoeden dat één of meerdere betrokkenen in kringen verkeren van personen met 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;
 - h. er is sprake van recidive door één of meerdere betrokkenen, daaronder in ieder geval begrepen eerdere overtredingen van de Opiumwet.
 - i. het is aannemelijk dat naast de woning en/of het lokaal of bijbehorend erf nog één of meer andere locaties zijn betrokken bij de drugshandel in georganiseerd verband;
 - j. er zijn overige feiten en omstandigheden die duiden op drugshandel of criminaliteit in georganiseerd verband.

Artikel 5. Toepassen evenredigheidsbeginsel

1. De burgemeester beoordeelt of de maatregel die uit de handhavingmatrix volgt in het individuele geval:
 - a. geschikt is ter beëindiging van de overtreding en ter voorkoming van herhaling;

- b. noodzakelijk is, in die zin dat het doel niet met een minder ingrijpend middel kan worden bereikt; en
 - c. evenwichtig is, gelet op de gevolgen van de maatregel voor betrokkene(n).
2. Bij de beoordeling van de noodzaak tot sluiting worden de volgende (niet limitatieve) feiten en omstandigheden afgewogen:
- a. de aard en de hoeveelheid aangetroffen drugs en de daarmee mogelijk gepaard gaande risico's op verdere criminaliteit of ernstige verstoring van de openbare orde;
 - b. of de drugs feitelijk in of vanuit het pand worden verhandeld.
 - c. of het pand feitelijke bekendheid heeft als drugspand.
 - d. of sprake is van toeloop, overlast of (gevoelens van) onveiligheid in de omgeving
 - e. of het pand een rol vervult binnen de keten van drugshandel
 - f. of een pand eerder betrokken is geweest bij overtreding van artikel 13b van de Opiumwet
 - g. of een pand in een voor drugscriminaliteit kwetsbare wijk ligt.
 - h. het tijdsverloop tussen enerzijds het constateren van de overtreding en anderzijds het tijdstip waarop hij ingevolge zijn besluitvorming tot sluiting overgaat.
3. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid van een sluiting worden de volgende (niet limitatieve) feiten en omstandigheden afgewogen:
- a. de mate van verwijtbaarheid van degenen die door de sluiting worden getroffen, waarbij geldt dat ook bij geringe of ontbrekende verwijtbaarheid sluiting gerechtvaardigd kan zijn bij voldoende ernst van de feiten;
 - b. of de betrokkenen en/of bewoners een bijzondere binding met het pand hebben en wat de gevolgen voor hen zijn van het voor de duur van de sluiting elders moeten verblijven;
 - c. de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de impact van de sluiting op hun welzijn en woonbelangen;
 - d. hoelang de woning gesloten blijft;
 - e. of de bewoners na de sluiting weer van de woning gebruik kunnen maken.
4. Het is aan de betrokkene om de relevante en verifieerbare feiten en omstandigheden naar voren te brengen die naar het oordeel van de betrokkene bij de beoordeling van de evenredigheid moeten worden meegewogen.
5. Indien naar het oordeel van de burgemeester de nadelige gevolgen van een woningsluiting onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen wordt afgezien van sluiting en in beginsel overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Artikel 6. Verlenging sluiting en beheerovername

- 1. Als sprake is van een reële vrees voor herhaling van een overtreding op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, dan kan de burgemeester in een afzonderlijk besluit beslissen de gelaste sluitingsduur van de woning of het lokaal of het daarbij behorende erf te verlengen.
- 2. Als sprake is van een herhaalde overtreding of een reële vrees voor herhaling van een overtreding op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, dan kan de burgemeester het college voorstellen om te besluiten om het beheer van het pand over te (doen) nemen, een en ander op grond van de artikelen 13b en 14 van de Woningwet.

Artikel 7. Verzoek om opheffen sluiting

- 1. De betrokkene kan de burgemeester tussentijds schriftelijk verzoeken om de sluiting op te heffen. De burgemeester behandelt uitsluitend schriftelijke verzoeken.
- 2. Bij de beslissing op een verzoek als bedoeld in het eerste lid neemt de burgemeester onder andere in overweging:
 - a. of de te realiseren doelen van de sluiting reeds zijn behaald. Deze afweging kan (mede) worden gemaakt op basis van een door de politie en eventuele andere veiligheidspartners gemaakte inschatting. Zo nodig kan daartoe een bestuurlijke rapportage of advies worden opgevraagd van een of meer veiligheidspartners; en
 - b. de bereidheid en de bekwaamheid van de betrokkene om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling van de geconstateerde overtreding(en) te voorkomen.
- 3. Ingeval van een sluiting voor de duur van 3 maanden of minder zal de burgemeester in beginsel niet overgaan tot een tussentijdse opheffing.

Artikel 8. Hardheidsclausule

- 1. De burgemeester kan in bijzondere gevallen, gelet op het doel en de strekking van deze regeling, afwijken van één of meer bepalingen van deze regeling, voor zover toepassing daarvan leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

2. Van deze afwijkingsbevoegdheid wordt slechts gebruikgemaakt indien strikte toepassing van de betreffende bepaling, gelet op de omstandigheden van het geval, onevenredig zou zijn in verhouding tot de met die bepaling te dienen doelen.

Artikel 9. Inwerkingtreding en slotbepaling

1. Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Damoclesbeleid gemeente Lelystad 2025.
2. Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de eerste dag na bekendmaking.
3. De beleidsregel Damoclesbeleid Lelystad 2019 wordt gelijktijdig ingetrokken.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Lelystad op: 25 november 2025

de burgemeester
A.E.H. Baltus

Toelichting

1. Inleiding

De gemeente Lelystad wordt geconfronteerd met drugscriminaliteit die plaatsvindt in of wordt georganiseerd vanuit woningen, bedrijfspanden en (niet-)openbare gelegenheden. Deze vorm van criminaliteit tast niet alleen de veiligheid aan, maar ook de leefbaarheid van buurten. Omwonenden ervaren overlast door bijvoorbeeld geluid, de komst van onbekende personen en de mogelijke aanwezigheid of dumping van (drugs)afval. Zelfs wanneer directe overlast uitblijft, ondermijnt drugscriminaliteit de rechtsorde en het vertrouwen in de overheid.

Het is daarom essentieel dat de overheid zichtbaar en daadkrachtig optreedt tegen de productie en handel in verdovende middelen in panden. Naast strafrechtelijke vervolging kan ook bestuursrechtelijk worden ingegrepen. Artikel 13b van de Opiumwet biedt hiervoor een belangrijk instrument: het stelt de burgemeester in staat om panden te sluiten waarin drugs worden verhandeld of geproduceerd, of waarin voorbereidingshandelingen plaatsvinden.

De toepassing van dit artikel is de afgelopen jaren verder geconcretiseerd in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). In haar overzichtsuitspraak van 28 augustus 2019 heeft de Afdeling uiteengezet dat bij iedere sluiting een zorgvuldige belangenafweging moet worden gemaakt.¹ Daarbij moeten onder meer de ernst van de overtreding, de noodzaak van sluiting en de gevolgen voor betrokkenen in overweging worden genomen.

De zogenoemde Harderwijk-uitspraak van 2 februari 2022 heeft het belang van evenredigheid verder benadrukt.² De burgemeester wordt sindsdien geacht maatwerk te leveren en de proportionaliteit van een sluiting expliciet te onderbouwen. De rechter toetst sindsdien indringender. Met de uitspraak van 16 juli 2025 heeft de Afdeling deze lijn verder aangescherpt.³ Belangrijke aandachtspunten zijn onder meer:

- de effectiviteit van sluiting bij tijdsverloop sinds de overtreding;
- de mogelijkheid van alternatieve, minder ingrijpende maatregelen;
- en de persoonlijke omstandigheden van betrokkenen, zoals kwetsbare bewoners of kinderen.

Deze ontwikkelingen, in combinatie met veranderingen in het bestuurlijk en juridisch kader, geven aanleiding tot een herijking van het Damoclesbeleid in Lelystad. Dit geactualiseerde beleid beoogt een zorgvuldige, rechtmatige en proportionele toepassing van artikel 13b Opiumwet, met oog voor leefbaarheid, veiligheid en rechtsgelijkheid.

Deze geactualiseerde beleidsregel bevat een duidelijk afwegingskader, voor een adequate en proportionele reactie op overtredingen, gericht op bestrijding van drugshandel en herstel van de openbare orde. Het biedt daarbij tevens transparantie naar alle betrokkenen over mogelijke bestuursrechtelijke maatregelen. Hiervan gaat naar verwachting een preventieve werking uit.

2. Juridisch kader

2.1 Vaststellen van de bevoegdheid

1) ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912

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

3) ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922

Op grond van artikel 13b van de Opiumwet is de burgemeester bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, indien in woningen of lokalen of op een daarbij behorend erf drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Deze last onder bestuursdwang kan het bevel van de burgemeester inhouden om de woning of het lokaal te sluiten. Tevens omvat deze bevoegdheid de mogelijkheid om een last onder dwangsom of waarschuwing op te leggen.

De bevoegdheid bestaat ook als in een pand of op een daarbij behorend erf geen drugs worden aangetroffen (noch verkocht, afgeleverd of verstrekt), maar er wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur (assimilatielampen, slakkenhuizen, IBC-vaten, etc.), chemicaliën (apaaan, zoutzuur etc.) en versnijdingsmiddelen, oftewel indien sprake is van zogenoemde strafbare voorbereidingshandelingen, als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3° (harddrugs), of artikel 11a van de Opiumwet (softdrugs).

2.1.1 Handelshoeveelheid

Onder drugshandel wordt op grond van artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet verstaan: de verkoop, aflevering of verstrekking, dan wel de aanwezigheid daartoe, van drugs als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, of een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of een preparaat daarvan, met uitzondering van de middelen bedoeld in artikel 2a, tweede lid, van de Opiumwet.

De genoemde lijst I heeft betrekking op harddrugs, lijst II bevat de verboden softdrugs en lijst IA bevat de zogenoemde designerdrugs. Designerdrugs zijn stoffen waarvan de chemische structuur is afgeleid van harddrugs. Op 1 juli 2025 is een verbod op designerdrugs van kracht ('stofgroepenverbod') om te voorkomen dat door het telkens aanbrengen van kleine wijzigingen de strafrechtelijke verboden uit de Opiumwet worden omzeild.

Om te bepalen of sprake is van een handelshoeveelheid is in deze beleidsregel aansluiting gezocht bij de 'Aanwijzing Opiumwet' van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie.⁴ Volgens deze Aanwijzing worden een hoeveelheid harddrugs van maximaal 0,5 gram (of 0,5 milliliter, 1 pil, 1 bolletje, 1 ampul of 1 wikkel) en een hoeveelheid softdrugs van maximaal 5 gram gezien als hoeveelheden voor eigen gebruik (gedoogde gebruikshoeveelheid). Om te bepalen of sprake is van een handelshoeveelheid designerdrugs is in deze beleidsregel aansluiting gezocht bij de 'Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, lijst I en lijst IA'.⁵ Hieruit volgt dat voor fentanyl-achtigen een lagere gebruikershoeveelheid moet worden aangehouden, omdat het een veel krachtiger werking heeft dan de meeste middelen op lijst I of IA.

Uit de rechtspraak volgt dat in het bestuursrecht gebruik mag worden gemaakt van een indicatieve test om te bepalen of aannemelijk is dat een bepaalde stof drugs/verdovend middel bevat.⁶ In het bestuursrecht geldt een andere bewijslast dan in het strafrecht.

Als sprake is van een handelshoeveelheid mag in beginsel worden aangenomen dat de drugs (mede) bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking en dat de burgemeester op grond van artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet, bevoegd is om ten aanzien van het pand een last onder bestuursdwang op te leggen.

Uit de rechtspraak volgt dat als het om een geringe overschrijding van de grens van 0,5 gram harddrugs, 5,0 gram softdrugs of 5 (hennep)planten gaat en de rechthebbende feiten en omstandigheden noemt die erop duiden dat het om een hoeveelheid voor eigen gebruik gaat, er in beginsel geen overtreding is en dus geen bevoegdheid om handhavend op te treden. Deze situatie doet zich voor als de rechthebbende een helder, consistent en overtuigend betoog heeft waarom hier sprake is van eigen gebruik en er geen andere voorwerpen in de woning zijn aangetroffen die wijzen op drugshandel en niet is gebleken van andere relevante feiten en omstandigheden die daarop wijzen. Als de burgemeester in een dergelijke situatie toch toepassing geeft aan artikel 13b van de Opiumwet, moet hij nader motiveren waarom hij van oordeel is dat de aangetroffen hoeveelheid drugs bestemd is voor verkoop, aflevering of verstrekking. De feiten en omstandigheden die hij daarvoor van belang acht, moet hij ook aannemelijk maken.⁷

2.1.2 Voorbereidingshandelingen

4) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036356/>

5) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0051187/>

6) ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2625, onder 4.3.

7) ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922

Van een strafbare voorbereidingshandeling in de zin van artikel 13b, eerste lid, onder b, van de Opiumwet, is sprake als in een woning of een lokaal of een daarbij behorend erf, voorwerpen of stoffen voorhanden zijn, die op zichzelf gezien legaal zijn, maar waarvan de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn om hetzij harddrugs, hetzij softdrugs te produceren.

De aangetroffen situatie c.q. de aangetroffen voorwerpen en stoffen moeten van dien aard zijn dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de voorhanden voorwerpen gebruikt zullen worden om strafbare voorbereidingshandelingen te plegen. Dat vereist een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals door de politie is vastgesteld. Het gaat bijvoorbeeld om de ter plekke aangetroffen situatie, de aard en de hoeveelheid van de in beslag genomen stof(fen), de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie en andere uit onderzoek blijkende feitelijkeheden, zoals resultaten van tapgesprekken of observaties. Bij deze beoordeling kan ook de Aanwijzing Opiumwet worden betrokken, zoals bij voorbereidingshandelingen ten behoeve van een hennepkwekerij, waarbij aan de hand van het beoogde aantal planten, de mate van de professionaliteit en het doel van de teelt, het beroeps- of bedrijfsmatige karakter kan worden gewaardeerd.

Uit de rechtspraak volgt dat het voor de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet, niet nodig is dat alle aangetroffen stoffen en voorwerpen tegelijk geschikt zijn voor het opzetten van een drugsproductiepunt. Ook als slechts een deel van de voorwerpen voorhanden is die nodig zijn voor de productie van drugs voor de handel, kan de burgemeester bevoegd zijn handhavend op te treden, mits de voorhanden voorwerpen daartoe bestemd zijn.⁸

Voorts is voor het bestaan van de bevoegdheid niet vereist dat de betrokkene zelf wetenschap dan wel een ernstig vermoeden behoeft te hebben dat de aanwezige stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor het bereiden van drugs.⁹ De burgemeester is bevoegd indien op basis van de feitelijke situatie voldoende aannemelijk is dat voorwerpen aanwezig waren waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze bestemd waren voor – kort gezegd – het bereiden van drugs.

Of de betrokkene wetenschap had en/of deze verwijtbaar heeft gehandeld, kan wel relevant zijn bij de vraag of de burgemeester van de sluitingsbevoegdheid gebruik mocht maken.

2.2 Toepassen van de bevoegdheid

Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet bepaalt dat de burgemeester in de daarin genoemde gevallen bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. In de praktijk wordt bestuursdwang, conform de bedoeling van de wetgever, toegepast in de vorm van een sluitingsmaatregel van het betreffende lokaal of woning. In het geval van voorbereidingshandeling kan bestuursdwang op grond van deze beleidsregel echter ook plaatsvinden in de vorm van een feitelijke verwijdering van de stoffen en voorwerpen die de desbetreffende voorbereidingshandeling opleveren.

De bevoegdheid van de burgemeester tot toepassing van artikel 13b van de Opiumwet betreft een discretionaire bevoegdheid. Dat wil zeggen dat deze bevoegdheid gebruikt wordt na een belangenafweging. In de handhavingsmatrix is aangegeven welke maatregel de burgemeester in beginsel toepast op basis van de geconstateerde feiten en omstandigheden. In vervolg daarop dient per casus nog afgevoerd te worden of de maatregel conform de handhavingsmatrix ook geschikt, noodzakelijk en evenredig is.

2.2.1 Handhavingsmatrix

Het uitgangspunt is dat de maatregel wordt toegepast zoals opgenomen in de handhavingsmatrix. Daarbij wordt tevens getoetst of verzwarende omstandigheden aanleiding geven tot het toepassen van een zwaardere maatregel. Bij verzwarende omstandigheden wordt in beginsel de eerstvolgende maatregel toegepast. Bijvoorbeeld: bij een geringe handelshoeveelheid met verzwarende omstandigheden wordt de maatregel toegepast die geldt voor een 1^e constatering van een ernstig geval. Bij een 1^e constatering van een ernstig geval met verzwarende omstandigheden wordt de maatregel toegepast die geldt voor de 2^e constatering van een ernstig geval.

In de handhavingsmatrix wordt een onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen. Bij een onbewoonde woning of bij schijnbewoning wordt het regime toegepast dat geldt voor lokalen. Als drugs-handel of voorbereidingshandelingen wordt geconstateerd in een woning en lokaal die tezamen één samenhangend en ondeelbaar geheel vormen, wordt het regime toegepast dat geldt voor woningen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen huur- en koopwoningen, of tussen particuliere en sociale verhuur, of tussen wel of niet voor publiek toegankelijke lokalen.

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

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

In de handhavingsmatrix wordt een onderscheid gemaakt tussen harddrugs en softdrugs. Bij een samenloop van handelshoeveelheden of voorbereidingshandelingen met betrekking tot zowel harddrugs als softdrugs, wordt het regime toegepast dat geldt voor harddrugs. Op designerdrugs wordt het regime toegepast dat geldt voor harddrugs.

In de handhavingsmatrix wordt een onderscheid gemaakt tussen een geringe handelshoeveelheid en een ernstig geval. Een handelshoeveelheid harddrugs wordt aangemerkt als een ernstig geval. Bij softdrugs geldt dat sprake is van een geringe handelshoeveelheid bij meer dan 5 en ten hoogste 30 gram softdrugs, meer dan 5 en ten hoogste 20 hennepplanten, meer dan 1 en ten hoogste 10 ampullen/ballonnen lachgas (tot maximaal 80 gram). Meer dan een geringe handelshoeveelheid softdrugs wordt aangemerkt als een ernstig geval. Verzwarende omstandigheden kunnen ertoe leiden dat een geringe handelshoeveelheid softdrugs wordt aangemerkt als ernstig geval. Bij een ernstig geval is het uitgangspunt dat het pand wordt gesloten. Hoewel uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet volgt dat bij een eerste overtreding in beginsel moet worden volstaan met een waarschuwing of een andere minder verstrekende maatregel, betreft dit een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken.¹⁰

In de handhavingsmatrix wordt een onderscheid gemaakt tussen een eerste overtreding en volgende overtredingen. Er is sprake van een volgende overtreding als deze binnen een termijn van drie jaar na een voorafgaande overtreding van artikel 13b van de Opiumwet wordt geconstateerd, ongeacht of voor de voorafgaande overtreding een maatregel is opgelegd. Als bij een eerste constatering sprake was van softdrugs en bij een tweede constatering sprake is van harddrugs, wordt de maatregel toegepast die hoort bij een tweede constatering van harddrugs.

2.2.2 Evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel speelt een belangrijke rol in de beoordeling of gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet. De sluiting van een woning is namelijk een ingrijpende maatregel: het raakt aan het recht op huisvesting, aan de privacy van bewoners en aan hun recht op gezinsleven. Het evenredigheidsbeginsel is ten aanzien van woningsluitingen nader uitgewerkt in de Harderwijkspraak.¹¹ Op 16 juli 2025 heeft de Afdeling in een overzichtspraak het beoordelingskader voor het toepassen van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet geactualiseerd.¹²

Het beoordelingskader brengt met zich mee dat de burgemeester in het individuele geval dient te beoordelen of sluiting geschikt is ter beëindiging van de overtreding en ter voorkoming van herhaling, noodzakelijk is, in die zin dat het doel niet met een minder ingrijpend middel kan worden bereikt; en evenwichtig is, gelet op de gevolgen van de maatregel voor betrokkene(n). Bij deze beoordeling betreft de burgemeester alle relevante feiten en omstandigheden die ten tijde van de besluitvorming bekend zijn. Het is aan de betrokkene om eventuele relevante feiten en omstandigheden naar voren te brengen.

Geschiktheid

Als uitgangspunt geldt dat de maatregel zoals opgenomen in de handhavingsmatrix geschikt is ter beëindiging van de overtreding en ter voorkoming van herhaling. Bij het vaststellen van de beleidsregel is daartoe een zorgvuldige afweging gemaakt. Indien in het besluit de maatregel wordt toegepast in overeenstemming met de handhavingsmatrix mag de motivering ten aanzien van de geschiktheid worden beperkt tot een verwijzing naar deze beleidsregel, gelet op artikel 4:82 van de Algemene wet bestuursrecht. Alleen indien de geschiktheid expliciet en onderbouwd wordt betwist is een nadere motivering van de geschiktheid vereist. In de jurisprudentie wordt doorgaans aangenomen dat sluiting van een pand in dit kader een geschikt middel is ter beëindiging van de overtreding van de Opiumwet en ter voorkoming van herhaling.

Noodzakelijkheid

Bij de beoordeling of sluiting van een pand op grond van artikel 13b van de Opiumwet noodzakelijk is, weegt de burgemeester alle relevante omstandigheden mee. Het toetsingskader voor de beoordeling of sluiting noodzakelijk is, is gebaseerd op vaste rechtspraak van de Afdeling waaronder de uitspraak van 6 juli 2022¹³ en de overzichtspraak van 16 juli 2025¹⁴. De af te wegen feiten en omstandigheden staan (niet limitatief) opgenomen in artikel 5 van de beleidsregel.

10) Kamerstukken II, 2005/06, 30 515, nr. 3, blz.8 en Kamerstukken II, 2006/07, 30 515, nr.6, blz.1 en 2

11) ECLI:NL:RVS:2022:285

12) ECLI:NL:RVS:2025:2922

13) ECLI:NL:RVS:2022:1911

14) ECLI:NL:RVS:2025:2922

Indicaties voor handel in of vanuit het pand zijn onder meer: meldingen van de politie, verklaringen van buurtbewoners of betrokkenen, het aantreffen van attributen die duiden op handel vanuit het pand (zoals gripzakjes, ponypacks, grammenweegschaal), het aantreffen van een grote hoeveelheid contant geld of het aantreffen van handelshoeveelheden van veel verschillende middelen (een assortiment).

Indicaties of een pand in een voor drugscriminaliteit kwetsbare wijk ligt zijn onder meer: meldingen van de politie, verklaringen van buurtbewoners of betrokkenen, meerdere constatering van overtredingen van de Opiumwet binnen de betreffende of direct aangrenzende wijken gedurende de afgelopen drie jaar.

Op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling geldt dat in ieder geval bij een geringe overschrijding van de gedoogde gebruikshoeveelheden steeds dient te worden beoordeeld of kan worden volstaan met een minder verstrekkende maatregel.¹⁵

De beoordeling van de noodzaak van de sluiting kan tot gevolg hebben dat de burgemeester kiest voor een lichter alternatief dan een sluiting, bijvoorbeeld het geven van een waarschuwing of opleggen van een last onder dwangsom. Ook kan uit de beoordeling van de noodzaak volgen dat sluiting noodzakelijk is om het doel te bereiken, maar dat de aangegeven sluitingsduur langer is dan noodzakelijk. In dat geval kan worden besloten om de sluitingsduur te verkorten.

Evenwichtigheid

Na het beoordelen van de noodzaak beoordeelt de burgemeester of de sluiting in de gegeven omstandigheden evenwichtig is. Hierbij worden de voor betrokkenen nadelige gevolgen van de sluiting afgewogen tegen de zwaarwegende belangen van de burgemeester bij het handhaven van de openbare orde, het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig.

Bij woningen vindt de beoordeling plaats met inachtneming van artikel 8 EVRM. De impact op bewoners wordt meegewogen, maar bij ernstige of structurele overtredingen kan het belang van bescherming van de samenleving zwaarder wegen. De af te wegen feiten en omstandigheden staan (niet limitatief) opgenomen in artikel 5 van de beleidsregel.

Bij de beoordeling of de bewoners na de sluiting van de woning weer gebruik kunnen maken van de woning weegt de burgemeester bij een huurwoning mee of de verhuurder gebruik zal maken van de mogelijkheid om de huurovereenkomst buitengerechtelijk, dus zonder tussenkomst van de kantonrechter, te ontbinden en of de huurder door sluiting van de woning veelal op een zogenoemde zwarte lijst bij een woningcorporatie komt te staan, als gevolg waarvan hij voor een bepaalde duur geen nieuwe sociale huurwoning kan huren in de regio. Sluiting van een woning kan echter ook bij buitengerechtelijke ontbinding of plaatsing op een zwarte lijst gerechtvaardigd zijn bij voldoende ernst van de feiten.

Het is inherent aan de sluiting van een woning dat de bewoner/betrokkene de woning moet verlaten. Het is in beginsel de verantwoordelijkheid van de betrokkene om, al dan niet met behulp van zijn netwerk, vervangende woonruimte te vinden.¹⁶ Denk bijvoorbeeld aan een verblijf bij familie, vrienden of kennissen dan wel bij de crisisopvang (Iriszorg, Kwintes of het Leger des Heils). Indien de betrokkene geen vervangende woonruimte kan vinden, is het aan de betrokkene om dit tijdig bij de burgemeester kenbaar te maken en aan te tonen. Zonder hulpvraag mag de burgemeester ervan uitgaan dat de betrokkene zelf kan voorzien in een tijdelijke verblijfsruimte. De kosten voor vervangende woonruimte komen voor rekening van de betrokkene.

Op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een bestuursorgaan dat bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan een last onder dwangsom, vanuit het oogpunt van evenredigheid, passender zijn dan een sluitingsmaatregel.

Indien de last onder dwangsom in overeenstemming is met deze beleidsregel en de daarin opgenomen handhavingsmatrix, en de noodzaak en evenredigheid van het middel niet gemotiveerd worden betwist, kan de motivering van de noodzaak en evenwichtigheid van de last onder dwangsom worden beperkt tot een verwijzing naar deze beleidsregel (artikel 4:82 Awb).

3. Kosten

¹⁵ECLI:NL:RVS:2018:738

¹⁶zie de uitspraken van de Afdeling van 20 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2879, 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3220 en 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS: 2023: 1139.

De kosten van de sluiting van een woning of lokaal worden verhaald op de overtreder, waaraan de drugshandel in het pand kan worden toegerekend. In de beschikking moet hiervan melding worden gemaakt. Het verhalen van de kosten kan plaatsvinden door middel van een dwangbevel (artikel 5:25 Awb). Indien de betaling van de kosten na het verstrijken van de termijn, genoemd in de kostenverhaalbeschikking, achterwege blijft kan er een aanmaning worden verstuurd. In het uiterste geval kunnen de kosten na uitblijving van betaling per dwangbevel worden geïnd (paragraaf 4.4.4.2 Awb).

4. Verhouding tot strafrecht

Zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke middelen kunnen worden ingezet om drugsproductie en drugshandel vanuit niet-gedoogde verkooppunten tegen te gaan. Strafrechtelijke sancties richten zich primair op de bij de handel betrokken personen. Het bestuursrecht, in het bijzonder artikel 13b van de Opiumwet, biedt mogelijkheden om beëindiging van de illegale verkooppunten en overlast gevende drugsgerelateerde activiteiten te bewerkstelligen.

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.¹⁷ Ook als tegen de betrokkene een strafzaak voor de overtreding is aangespannen en die strafzaak vervolgens door een sepot, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolgning of anderszins niet in een straf resulteert, betekent dat niet dat de burgemeester van een bestuursrechtelijke maatregel had moeten afzien.

5. Hennepconvenant Midden Nederland

Het regionale 'Hennepconvenant Midden Nederland 2024-2027' geldt sinds 1 maart 2024. Dit convenant (of een opvolgend convenant) maakt gegevensdeling over aangetroffen softdrugs in panden mogelijk tussen de aangesloten partners. Het convenant beoogt een integrale aanpak in het voorkomen van illegale hennepteelt en de facilitering hiervan. In beginsel wordt daarom niet tot het nemen van een bestuursrechtelijke maatregel richting een convenantpartner overgegaan na het aantreffen van een hennepkwekerij of het aantreffen van voorwerpen of stoffen ter facilitering van de hennepteelt.

Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken in de volgende gevallen:

- de afspraken van het convenant en de daarbij horende uitvoeringsprotocol zijn niet of onvoldoende nageleefd;
- het belang van de openbare orde en veiligheid maakt sluiting of een andere bestuursrechtelijke maatregel noodzakelijk;
- er is sprake van verzwarende omstandigheden van het in de gemeente geldende Damoclesbeleid;
- de convenantpartner verzoekt zelf om handhavend optreden.

Als bovenstaande omstandigheden zich voordoen, vindt hierover voorafgaande aan de besluitvorming afstemming plaats met de convenantpartner.

6. Hardheidsclausule

Het beleid biedt ruimte voor maatwerk en maakt het mogelijk om de toepassing van bevoegdheden af te stemmen op de omstandigheden van het individuele geval. De hardheidsclausule biedt, waar nodig, expliciet de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen van deze beleidsregel af te wijken. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 4:84 Awb, dat voorschrijft dat van een beleidsregel moet worden afgeweken als toepassing in een concreet geval onevenredig zou zijn. Het gaat om situaties waarin strikte toepassing zou leiden tot een onbillijk of onredelijk resultaat.

¹⁷)ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014 en ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:472.