

Sluitingsbeleid (2025) ex artikel 13b Opiumwet

Juridisch kader

Op basis van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet is het verboden een middel als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst I en lijst II, dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen, te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren, aanwezig te hebben en te vervaardigen.

Op grond van artikel 13b, lid 1 van de Opiumwet is de burgemeester 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.

Artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.

Door vaststelling van beleidsregels kan op een actieve, structurele en transparante wijze invulling worden gegeven aan deze sluitingsbevoegdheid. En bij de motivering van een besluit kan worden verwezen naar deze vaste gedragslijn die is vastgelegd in dit beleid.

Gelet hierop is het hierna volgende "Sluitingsbeleid (2025) ex artikel 13b Opiumwet" vastgesteld.

Hoofdstuk 1. Algemeen

1. Als beleidsuitgangspunt geldt dat, wanneer er sprake is van een ernstig geval, een last onder bestuursdwang wordt opgelegd. Anders dan een last onder dwangsom leidt een last onder bestuursdwang direct tot beëindiging van de feitelijke overtreding. Gelet op het vaak grote financiële gewin in het verdovende middelen-circuit, de relatie naar de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, het zware en ernstige geweld, waaronder moord en bedreiging die een directe aantasting vormen van de Nederlandse rechtstaat en de vaak ernstige en langdurige overlast voor omwonenden, waarmee een ernstige inbreuk op hun veiligheidsgevoel wordt veroorzaakt en de verpaupering van woonwijken die het met zich brengt, wordt een last onder bestuursdwang in die situatie als een passende maatregel beschouwd.
2. Bij de toepassing van bestuursdwang wordt de woning of het lokaal in principe (tijdelijk) gesloten. Dit is de meest effectieve maatregel om de met de Opiumwet strijdige situatie te beëindigen en herhaling er van te voorkomen. Als sluiting niet adequaat of onevenredig wordt bevonden, dan kan in uitzonderingsgevallen worden bezien of er een andere vorm van bestuursdwang moet worden toegepast dan wel een last onder dwangsom wordt opgelegd. Het opleggen van een last onder dwangsom wordt in beginsel niet als een adequaat middel gezien ten aanzien personen die vaak zelf stelselmatig drugs gebruiken en/of van wie het aannemelijk is dat zij verslaafd zijn. Verslaving leidt immers tot dwangmatig gedrag. Een dwangsom zou tot gevolg kunnen hebben dat belanghebbenden door bijvoorbeeld een aflossingsregeling langdurig onder het bestaansminimum komen te verkeren. Dit kan continuering van het dealen van drugs in de hand werken. Sluiting daarentegen biedt belanghebbenden in dergelijke gevallen direct de mogelijkheid tot een nieuwe start.
3. Zowel bij woningen als bij lokalen geldt in beginsel een begunstigingstermijn van minimaal 1 week en maximaal 2 weken. Tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden die een langere begunstigingstermijn rechtvaardigen, wordt uitgegaan van een termijn van 1 week.
4. Bij de feitelijke sluiting wordt de woning of het lokaal voor publiek ontoegankelijk gemaakt, door vervanging van (de cilinder van) het slot, verzegeling of het dichttimmeren er van.
5. Bij een sluiting wordt rekening gehouden met een eventuele eerdere sluiting van de woning of het lokaal. De duur van de sluiting varieert van 3 maanden tot maximaal 12 maanden bij een woning en 18 maanden bij een lokaal.
6. Bij de toepassing van dit beleid wordt in beginsel aansluiting gezocht bij de in de "Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie" als voor eigen gebruik aangemerkte hoeveelheden.
7. De aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs in een woning of lokaal wordt in ieder geval als een ernstig geval in de zin van de totstandkoming van artikel 13b Opiumwet aangemerkt waaraan, bij een eerste constatering, de bevoegdheid tot sluiting wordt ontleend.

8. Ten aanzien van de aanwezigheid van een handelshoeveelheid softdrugs dan wel een hennepkwekerij wordt bij de toepassing van dit beleid een onderscheid gemaakt tussen de aanwezigheid van een “kleine handelshoeveelheid softdrugs” of een “klein aantal hennepplanten” en de ernstig gevallen.
9. Als beleidsuitgangspunt geldt, dat indien er sprake is van een eerste en enkele overtreding van de Opiumwet, door overschrijding van niet meer dan 5 maal, de in de eerder genoemde aanwijzing genoemde hoeveelheid softdrugs of hennepplanten, er op basis van deze beleidsregels sprake is van een kleine handelshoeveelheid, waarbij in beginsel volstaan kan worden met een waarschuwing.
10. Onder een “kleine handelshoeveelheid softdrugs” of een “klein aantal hennepplanten” wordt in dit beleid verstaan:
 - a. 5 tot en met 25 gram softdrugs;
 - b. 6 tot en met 25 hennepplanten (ongeacht hun omvang).
11. Naast een handelshoeveelheid harddrugs in een woning of een lokaal, wordt onder een “ernstig geval” in dit beleid verstaan:
 - a. een hoeveelheid softdrugs of hennepplanten, die groter is dan de hiervoor onder 10 a of b omschreven hoeveelheden. Ook als zich een combinatie voordoet van de onder 10 a en b omschreven “kleine handelshoeveelheid softdrugs” met een “klein aantal hennepplanten”, is er sprake van een “ernstig geval”
 - b. een “kleine handelshoeveelheid softdrugs” of een “klein aantal hennepplanten”, met signalen die duiden op beroeps- en of bedrijfsmatigheid, zoals overlast, herhaalde teelt, de aanwezigheid van verpakkingsmateriaal, hoeveelheden contant (handels)geld, weegschaal, assimilatielampen, de aanwezigheid van wapens in strijd met de Wet wapens en munitie, of illegale stroomafname e.d.
12. Als er sprake is van een “ernstig geval” als bedoeld onder 11b, als gevolg van een combinatie van de onder 10 a en b omschreven “kleine handelshoeveelheid softdrugs” met een “klein aantal hennepplanten” dan wordt als termijn van sluiting, in beginsel die termijn gehanteerd die het meest dicht ligt bij de maximale hoeveelheid die afzonderlijk zou leiden tot het oordeel dat er sprake is van een ernstig geval.
13. Indien er (tevens) sprake is van minderjarige bewoners/betrokkenen wordt Veilig Thuis Holland-Midden van het voornemen tot sluiting en van het (definitieve) besluit tot sluiting in kennis gesteld. In afwijking van het bepaalde onder 3, geldt in dat geval in beginsel een begunstigingstermijn van 3 weken.

Hoofdstuk 2. Harddrugs

Artikel 1 Harddrugs in een lokaal

- Als er sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst I van de Opiumwet (**harddrugs**) dan wordt het lokaal gesloten voor de duur van 12 maanden.
- Als er binnen 3 jaar na het verstrijken van een eerdere sluiting een volgende overtreding wordt geconstateerd, dan wordt het lokaal gesloten voor de duur van 18 maanden.

Artikel 2 Harddrugs in een woning

- Als er sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst I van de Opiumwet (**harddrugs**) dan wordt de woning gesloten voor de duur van 3 maanden.
- Als binnen 3 jaar na het verstrijken van een eerdere sluiting een volgende overtreding wordt geconstateerd, dan wordt de woning gesloten voor de duur van 6 maanden.

Hoofdstuk 3 “kleine handelshoeveelheid softdrugs” of een “klein aantal hennepplanten”

Artikel 3 Waarschuwing bij 1e overtreding

- Als er in een lokaal of een woning een “kleine handelshoeveelheid softdrugs” of een “klein aantal hennepplanten” wordt aangetroffen dan wordt bij 1^e overtreding een waarschuwing gegeven.
- Als in een lokaal of een woning een “kleine handelshoeveelheid softdrugs” of een “klein aantal hennepplanten” wordt aangetroffen dan wordt bij een volgende overtreding binnen drie jaar het lokaal of de woning gesloten voor de duur van 3 maanden.

Hoofdstuk 4 Softdrugs (ernstige gevallen)

Artikel 4 Softdrugs in een lokaal

- Als er sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet (**softdrugs**) dan wordt het lokaal gesloten voor de duur van 6 maanden.
- Als er binnen 3 jaar na het verstrijken van een eerdere sluiting een volgende overtreding wordt geconstateerd, dan wordt het lokaal gesloten voor de duur van 12 maanden.

Artikel 5 Softdrugs in een woning

- Als er sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet (**softdrugs**) dan wordt de woning gesloten voor de duur van 3 maanden.
- Als binnen 3 jaar na het verstrijken van een eerdere sluiting een volgende overtreding wordt geconstateerd, dan wordt de woning gesloten voor de duur van 6 maanden.

Hoofdstuk 5 Hennepkwekerij (ernstige gevallen)

Artikel 6 Hennepkwekerij in een lokaal

- In afwijking van het bepaalde in artikel 4 wordt een lokaal gesloten voor de duur van 6 maanden als er sprake is van een hennepkwekerij.
- Als er binnen 3 jaar na het verstrijken van een eerdere sluiting een volgende overtreding wordt geconstateerd, dan wordt het lokaal gesloten voor de duur van 12 maanden.

Artikel 7 Hennepkwekerij in een woning

- In afwijking van het bepaalde in artikel 5 wordt een woning gesloten voor de duur van 3 maanden als er sprake is van een hennepkwekerij.
- Als er binnen 3 jaar na het verstrijken van een eerdere sluiting een volgende overtreding wordt geconstateerd, dan wordt de woning gesloten voor de duur van 6 maanden.

Hoofdstuk 6 Voorbereidingshandelingen als bedoeld in artikel 10a of 11a van de Opiumwet

Artikel 8 Voorbereidingshandelingen in een woning of een lokaal

- Een woning of een lokaal wordt gesloten voor een periode van 3 maanden als er sprake is van voorbereidingshandelingen als bedoeld in artikel 10a of 11a van de Opiumwet.
- Als er binnen 3 jaar na het verstrijken van een eerdere sluiting een volgende overtreding wordt geconstateerd, dan wordt de woning of het lokaal gesloten voor de duur van 6 maanden.

Hoofdstuk 7 Slotbepalingen

Artikel 9 Hardheidsclausule

Er wordt conform deze beleidsregels gehandeld tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen heeft die door bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.

Artikel 10 Citeertitel

Deze beleidsregels kunnen worden aangehaald als “Sluitingsbeleid (2025) ex artikel 13b Opiumwet”.

Artikel 11 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels komen in de plaats van het op 15 februari 2017 vastgestelde “Sluitingsbeleid (2016) ex artikel 13b Opiumwet” en treden in werking op 20 februari 2025.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van Katwijk op 10 februari 2025.

*de burgemeester,
Ir. C.L. Visser.*

Toelichting

Handel, productie, teelt en andere illegale activiteiten rondom zowel hard- als softdrugs, hebben een ondermijnend en potentieel ontwrichtend effect op de samenleving. De onderwereld raakt steeds meer verweven met de bovenwereld, corruptie wordt in de hand gewerkt en/of diverse gedragingen van (extreem) geweld worden hierdoor veroorzaakt. Het is belangrijk dat de overheid zichtbaar optreedt tegen diegenen die verantwoordelijk zijn voor de productie en/of handel in verdovende middelen. Naast strafrechtelijke sancties kunnen ook bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet om drugscriminaliteit tegen te gaan. Artikel 13b Opiumwet is het juridisch instrument om bestuursrechtelijk op te treden tegen de productie van en/of de handel in verdovende middelen, dan wel het voorbereiden daarvan, in of vanuit een pand.

Als in een woning of een bedrijfspand en/of op het daarbij behorende erf een hoeveelheid hard- en/of softdrugs en/of een hoeveelheid materiaal ter productie van drugs is aangetroffen, dan heeft de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen in de vorm van het (tijdelijk) sluiten van het pand. Dit met als doel de overtreding te beëindigen en de openbare orde te herstellen. De burgemeester kan ook beslissen om een minder ingrijpende maatregel dan het sluiten van het betreffende pand toe te passen, zoals het geven van een waarschuwing of het opleggen van een last onder dwangsom. Dit is afhankelijk van de feiten en omstandigheden.

Met deze beleidsregels wordt de aanpak van drugscriminaliteit in of vanuit een woning of lokaal en/of de daarbij behorende erven via de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet kenbaar en inzichtelijk gemaakt. Weergegeven wordt de reikwijdte van het beleid, de verschillende sluitingstermijnen, het beoordelingsproces met betrekking tot het te nemen besluit en de uitvoerende en aanverwante procedurele aspecten. Rekening houdend met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, wordt met dit beleid gestreefd een effectieve en efficiënte bijdrage te leveren aan het beëindigen, verminderen, tegengaan, dan wel voorkomen van drugscriminaliteit binnen de gemeente Katwijk. En daarmee de openbare orde en veiligheid van de inwoners van gemeente Katwijk te waarborgen.

Veiligheidsagenda

In de Veiligheidsagenda 2024-2027 heeft de aanpak van de drugsproblematiek in Katwijk een hoge prioriteit toegekend gekregen. Een van de doelen is om de georganiseerde drugshandel en drugscriminaliteit te verminderen. Dit gebeurt onder andere door op te treden tegen drugshandel en de productie van drugs. Om hier uitvoering aan te geven worden onder andere panden (tijdelijk) gesloten waarin wordt gehandeld in strijd met de Opiumwet.

De gemeente Katwijk kenmerkt zich door een relatieve geslotenheid van de gemeente. Dit uit zich onder andere in een hechtheid van de gemeenschap en een taboe karakter van overtredingen en delicten wat de aanpak van illegale drugshandel en hennep teelt bemoeilijkt. Het ondermijnende karakter daarvan blijft voor de Katwijkse samenleving langer onopgemerkt.

De burgemeester hanteert als vaste bestuurspraktijk om bij de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs, waarvan bij meer dan 0,5 gram harddrugs, 1 XTC-pil (MDMA), 5 ml GHB, 5 gram softdrugs of 5 hennepplanten afzonderlijk sprake is, verstoring van de openbare orde als een gegeven te beschouwen. De burgemeester acht zich dan in beginsel bevoegd om artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet toe te passen.

Naar het oordeel van de burgemeester is hij op grond van de tekst van artikel 13b van de Opiumwet niet gehouden eerst te wachten tot de problematiek rondom drugshandel en illegale hennep teelt een zodanige omvang heeft gekregen die vergelijkbaar is met gemeenten elders in het land, alvorens hij van deze bevoegdheid gebruik zou mogen maken. Uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: ABRS) blijkt bovendien dat, gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, bij overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik zal moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van ABRS van 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2176.

Doel artikel 13b van de Opiumwet

Artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet heeft als doel de preventie en beheersing van de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het voorkomen van nadelige effecten

van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden (Memorie van Toelichting bij artikel 13b van de Opiumwet, Kamerstukken II 1996/97, 25 324 nr. 3, blz. 5).

Artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet betreft geen strafrechtelijke maar een bestuursrechtelijke bevoegdheid. Zowel uit de tekst als uit de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling, waaruit blijkt dat is uitgegaan van de toepasselijkheid van afdeling 5.3 van de Awb, vloeit voort dat een bevel van de burgemeester tot sluiting van een pand, gebaseerd op dit wetsartikel, strekt tot uitoefening van bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 van de Awb, waarmee wordt opgetreden tegen schending van verboden neergelegd in de Opiumwet. Toepassing van bestuursdwang mag er daarom slechts toe strekken overtredingen van de Opiumwet zoals door de burgemeester geconstateerd op grond van artikel 13b, eerste lid van deze wet te beëindigen en te voorkomen (het reparatoire karakter). Een verdergaande uitoefening van deze bevoegdheid zou tot gevolg hebben dat de sanctie niet enkel meer het karakter van herstelmaatregel heeft maar een leedtoevoegend (punitief) karakter krijgt. Dit is dus niet toegestaan.

Vóór vaststelling van het onderhavige beleid, gold er in Katwijk al een sluitingsbeleid ex artikel 13b van de Opiumwet. Met toepassing van dit beleid zijn inmiddels meer dan 70 drugspanden gesloten.

Gelet op het doel van artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet, te weten preventie en beheersing van de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het voorkomen van nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden, is bij bestuursrechtelijk optreden tegen de handel van drugs vanuit een pand of de aanwezigheid van een hennepplantage van belang de noodzaak om de bekendheid van de woning of het lokaal als drugsadres teniet te doen alsmede aantasting van het woon- en leefklimaat te voorkomen. Ook is in die situatie een sluiting noodzakelijk ter voorkoming van strafbare feiten en ter bescherming van de rechten van anderen en om de rol van het pand in de hennepproductie en –handel of de productie en handel in andere drugs ongedaan te maken.

Door sluiting van een pand op grond van artikel 13b van de Opiumwet wordt naar de buitenwereld het signaal afgegeven dat het betreffende pand niet (langer) als verkoop-, aflever- of opslagruimte voor drugs kan worden gebruikt. De duur van een dergelijke maatregel is bedoeld om de loop van eventuele drugsgebruikers en –handelaren naar de woning of het lokaal er uit te halen en vervolgens een situatie te bereiken waarin de sluiting van het pand kan worden opgeheven zonder een te groot risico op terugkeer van het met de Opiumwet strijdige handelen. Dit geldt in het bijzonder voor panden van waaruit in drugs wordt gedeald. Bij een hennepplantage is veelal van een dergelijke loop geen sprake. Een sluiting draagt daardoor bij aan het herstel van een aantrekkelijk woon- en vestigingsklimaat.

Sluitingsbeleid en rationele keuze bij overtreding

Dit Sluitingsbeleid ex artikel 13b Opiumwet is bekend gemaakt. Ook wordt elk op grond van dit beleid genomen sluitingsbevel bekend gemaakt door publicatie in de lokale kranten. Hierdoor kan iedere (potentiële) overtreder van de Opiumwet een aantal keren per jaar kennis kan nemen van dit beleid en het risico van tijdelijke sluiting dat kleeft aan een overtreding van de Opiumwet. Hierin kan een afweging worden gemaakt.

Waar het gaat om de beoordeling van de ernst van een overtreding in het geval van een hennepplantage, speelt naar het oordeel van de burgemeester mee dat de illegale teelt van hennep een type delict is dat zich het best laat begrijpen met het model van de rationele keuze. Een kwekerij met 100 planten levert bijvoorbeeld in één teelt 2,8 kg hennep toppen op tegen een gemiddelde prijs van € 3.280,- per kilo wat neer komt op € 9.184,- per teelt. Met gemiddeld 5 teelten per jaar is dat € 45.920,-. Vaak gaat het overigens om meer dan 100 planten.

Anders dan bij geweldpleging of zedendelicten is hier dus geen sprake van impulsief gedrag, maar van een koele en weloverwogen berekening omwille van financieel gewin. Er is daarom sprake van een bewust aanvaarden van het risico van sluiting als gevolg van een overtreding.

Een waarschuwing geeft naar het oordeel van de burgemeester bij een rationele keuze tot overtreding, gelet op het financiële belang van de overtreder, onvoldoende zekerheid dat een overtreding van de Opiumwet, wordt beëindigd en voorkomen (het reparatoire karakter).

De burgemeester maakt om die reden ten aanzien van softdrugs en illegale hennep teelt een onderscheid tussen ernstige gevallen enerzijds en kleine handelshoeveelheden softdrugs en kwekerijen met kleine aantallen hennepplanten anderzijds. Kleine handelshoeveelheden softdrugs of kleine hoeveelheden planten kunnen immers duiden op eigen gebruik of een hobbymatig karakter hebben, tenzij er sprake is van omstandigheden die juist duiden op handel of criminaliteit.

Bijzondere situatie Katwijk

Door de relatieve geslotenheid naar buiten, de hechtheid van de Katwijkse gemeenschap en het taboe-karakter van overtredingen en delicten wordt niet snel aangifte gedaan en spelen aangifteloze delicten

zoals drugshandel en fraudepraktijken waarbij de overheid wordt benadeeld en de overige criminaliteit achter de voordeur (zoals huiselijk geweld en zedenzaken) een grotere rol.

Uit de Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast 2022 van de politie Eenheid Den Haag, District Leiden-Bollenstreek, gemeente Katwijk blijkt dat drugscriminaliteit een belangrijk thema is binnen de gemeente Katwijk en dat de drugswereld ook in Katwijk aan het verharderen is. De bekende drugsdealers klimmen omhoog op de criminele ladder en schuwen geweld niet. Drugscriminaliteit heeft de aandacht van de politie en zal dit ook houden.

Uit deze gebiedsscan blijkt ook dat drugscriminaliteit een blijvend probleem is in Katwijk. Zo worden veel inbraken vermoedelijk gepleegd door verslaafden. Daders van mishandelingen komen vooral uit drugsgroepen, waarbij geldt dat de politie nauwelijks zicht heeft op mishandelingen binnen de drugswereld omdat de meldingsbereidheid bij deze groep zeer laag is. Drugscriminaliteit is in de gemeente Katwijk prominent aanwezig, er is veel vraag naar drugs en dus ook veel aanbod.

De gezamenlijke aanpak van drugshandel door onder andere politie en gemeente, zoals deze nu al een aantal jaren plaatsvindt, leidt tot afname van de woonoverlast en vergroot het vertrouwen van burgers in de overheid dat melden van dergelijke overlast zin heeft.

Drugsgebruik wordt in toenemende mate als "normaal" gezien. Gebleken is dat zowel soft- als harddrugs makkelijk te verkrijgen zijn op diverse plaatsen in de gemeente. Zorgelijk is de jonge leeftijd waarop jongeren drugs gaan gebruiken en verhandelen. Op grond van informatie constateren politieprofessionals softdrugsgebruik en -handel door jongeren vanaf de leeftijd van 12 jaar.

Deze informatie is voor de politie team Katwijk-Noordwijk reden geweest om een nadere "Probleemgerichte dadergroepanalyse (P-DGA) te maken naar een overlastgevend jeugdnetwerk, die de basis vormt voor een bredere integrale aanpak, gericht op het voorkomen van gevolgen voor de gezondheid. Toepassing van dit eerder geldende beleid heeft tot dusver het gewenste resultaat opgeleverd. Voortschrijdend inzicht, een wetswijziging en jurisprudentieontwikkelingen geven echter aanleiding om het bestaande beleid op onderdelen te actualiseren en aan te vullen.

Doelstelling

Dit beleid heeft ten doel een kader te scheppen waarbinnen de burgemeester gebruik zal maken van zijn bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang als in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Ook kan het gaan om een sluiting als gevolg van zogenaamde strafbare voorbereidingshandelingen.

Soms wordt met een (schriftelijke) waarschuwing volstaan. Dit geldt primair voor gevallen waarin sprake is van een kleine handelshoeveelheid softdrugs of kleine aantallen planten, of wanneer de nadelige gevolgen onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Ook wordt wel gewaarschuwd als het verkopen, afleveren of verstrekken van drugs nog niet concreet is vastgesteld, maar er wel een serieus vermoeden bestaat dat daarvan sprake is. Dit laatste komt regelmatig voor.

Criteria bij besluitvorming

Het sluiten van een woning is voor de bewoners een zeer ingrijpende maatregel. Om die reden is tijdens de totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet in algemene zin vermeld dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van de woning dient te worden overgegaan, maar dat moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel, doch dat dit moet worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken.

Als er sprake is van een ernstig geval, dan kan de burgemeester een last tot sluiting van een pand opleggen, zonder dat er eerst een waarschuwing wordt gegeven. Op 15 juni 2016 heeft de ABRS (ECLI:NL:RVS:2016:1676) uitgesproken dat de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs in een woning in ieder geval als een ernstig geval in deze zin kan worden aangemerkt. Ten aanzien van de aanwezigheid van softdrugs heeft de ABRS op 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3293, uitgesproken dat ook dit een ernstig geval kan opleveren als hier bedoeld.

Of een handelshoeveelheid softdrugs als een ernstige situatie kan worden beschouwd, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Gedacht moet worden aan de hoeveelheid aangetroffen softdrugs en de mate waarin de woning betrokken is bij, dan wel bekend staat als pand waar drugshandel of drugsbezit aanwezig is. Ook de aanwezigheid van andere zaken die duiden op de handel in drugs zijn in dit verband van belang (zie bijvoorbeeld de uitspraken van de ABRS van 10 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:257, 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1916 en 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2257).

Het verzekeren van een proportionele inzet van de sluitingsbevoegdheid is in algemene zin van belang, maar niet specifiek als het gaat om de tijdelijke sluiting van een pand dat niet of slechts naar uiterlijke schijn wordt bewoond. Er is dan immers geen belanghebbende bewoner.

Voor woningen die bewust als illegaal verkooppunt worden geëxploiteerd rest slechts het middel van sluiting (Kamerstukken II 2005/06, 30515, nr. 3, p. 8). De ABRS destilleert hieruit dat de burgemeester

bij een handelshoeveelheid drugs de woning als regel mag sluiten. Door de uitvoering van de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet terughoudend te toetsen vanwege de hem toekomende beleidsvrijheid, komt aan de burgemeester de nodige discretionaire ruimte toe. Niettemin zal de rechter steeds moeten beoordelen of aan de evenredigheidseis wordt voldaan.

Door in het beleid te definiëren wanneer de burgemeester een hoeveelheid aangetroffen softdrugs of hennepplanten als een “ernstig geval” beschouwt, wordt op voorhand helderheid verschaft over de consequenties hiervan. In die gevallen zal er, uitzonderingen daargelaten, niet kunnen worden volstaan met een waarschuwing. Een directe sluiting wordt dan als een passende maatregel beschouwd.

Wordt er een “kleine handelshoeveelheid drugs” of een “klein aantal hennepplanten” aangetroffen, dan volgt er de eerste keer een waarschuwing. Een herhaalde constatering resulteert wel in een tijdelijke sluiting.

Een “kleine handelshoeveelheid softdrugs” of een “klein aantal hennepplanten” kan maximaal 5 keer de hoeveelheid betreffen waar de “Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie” als voor eigen gebruik aangemerkte hoeveelheden van uit gaat. Is er echter sprake van een combinatie van een als voor eigen gebruik aangemerkte hoeveelheid softdrugs dan wel hennepplanten in combinatie met feiten die duiden op beroeps- en of bedrijfsmatigheid, zoals overlast, herhaalde teelt, de aanwezigheid van verpakkingsmateriaal, hoeveelheden contant (handels)geld, weegschaal, assimilatielampen, de aanwezigheid van wapens in strijd met de Wet wapens en munitie, of illegale stroomafname e.d., dan worden deze als “ernstig gevallen” beschouwd.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang op grond van artikel 13b, lid 1 van de Opiumwet is een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat de burgemeester een last onder bestuursdwang kan opleggen maar daartoe niet verplicht is. De burgemeester zal elke situatie op zijn eigen merites moeten beoordelen en een handhavingsbeleid zal een regeling moeten bevatten voor zogenaamde schrijnende gevallen. De ABRS meent dat een dergelijk handhavingsbeleid in redelijkheid kan worden gevoerd. Van belang is dat de burgemeester zorgvuldig nagaat of hij kiest voor een sluiting dan wel een minder vergaande maatregel zoals een waarschuwing. Hiermee is aan het uitgangspunt van de wetgever voldoende inhoud gegeven.

De illegale teelt van hennep, anders dan hobbymatig, vormt een ondermijning van de rechtsorde. De belangen van de ondermijnende criminaliteit met zijn criminele ondernemers zijn zodanig groot, dat van een waarschuwing in het geval van een eerste constatering geen enkele afschrikkende werking uit gaat en slechts een gecalculeerd risico betekent.

De sluiting van een woning of lokaal kan ook grote gevolgen hebben voor minderjarige bewoners/ betrokkenen. In de afweging van belangen weegt zwaar dat minderjarige bewoners/betrokkenen echter eveneens beschermd dienen te worden tegen blootstelling aan met de Opiumwet strijdige situaties en daaruit mogelijk voor hen voortvloeiende risico's.

Ouders/verzorgers zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor het vinden van andere (tijdelijke) woonruimte. Hierbij moet worden gedacht aan tijdelijk onderdak binnen iemands eigen sociale netwerk, maar ook aan pensions en andere mogelijkheden die er zijn voor een tijdelijk verblijf. Als iemand onverhoopt niet bij machte is zelf vervangende woonruimte te zoeken, dan kan de burgemeester hierbij een faciliterende rol spelen.

In het uiterste geval kan iemand zich voor tijdelijk onderdak tijdens kantooruren melden bij de gemeente Katwijk via tel. Nr. 071-4065000 of op het spreekuur van de Binnenvest, op donderdagen van 10.00 tot 11.00 uur in 't Kwadrant, Schimmelpenninckstraat 10 te Katwijk. Zoals gezegd, dienen personen hiertoe in beginsel zelf hun verantwoordelijkheid te nemen.

Omwille van de belangen van minderjarige bewoners/betrokkenen om gelegenheid te hebben elders een onderkomen of noodopvang te kunnen vinden geldt in dergelijke gevallen een ruimere begunstigingstermijn van drie weken. Veilig Thuis Hollands-Midden ontvangt in die gevallen een kopie van zowel de voorgenomen - als de definitieve sluiting.

Artikel 3:4 van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt, tenzij uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Ook mogen de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Door beleid vast te stellen, is voor een ieder duidelijk, wanneer en hoe van de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang gebruik zal worden gemaakt. Nu, alvorens hiertoe wordt over gegaan, de overtreders de gelegenheid krijgt zijn zienswijze kenbaar te maken over de voorgenomen last, zijn alle belangen bekend en wordt er een weloverwogen beslissing genomen.

Overzichtsuitspraak

Met het oog op de discussie die destijds binnen de rechtspraak werd gevoerd over de toepassing van de sluitingsbevoegdheid, ging de ABRS op 28 augustus 2019 in de zogenaamde overzichtsuitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:2912) nader in op het toetsingskader dat zij hanteert om te toetsen of de burgemeester na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid heeft kunnen besluiten om deze bevoegdheid te gebruiken. Hierin heeft de Afdeling het volgende overwogen.

De bevoegdheid tot het toepassen van artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet is een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het aan de burgemeester is om de betrokken belangen af te wegen bij zijn besluit om deze bevoegdheid te gebruiken. De bestuursrechter toetst of de burgemeester na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid daartoe heeft kunnen besluiten.

Op grond van artikel 4:84 van de Awb handelt het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Zoals de Afdeling eerder overwoog in haar uitspraak van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, dient de burgemeester alle omstandigheden van het geval te betrekken in zijn beoordeling en te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen overeenkomstig het beleid gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362, heeft overwogen, dient aan de voor bewoners mogelijk zeer ingrijpende gevolgen van de sluiting van een woning – die een inmenging in het in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde recht kan vormen – een zwaar gewicht te worden toegekend bij de beoordeling van de vraag of de burgemeester in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken en, zo ja, of de wijze waarop de bevoegdheid is toegepast evenredig is.

De Afdeling heeft met het oog op de rechtspraak aanleiding gezien om dit toetsingskader aan de hand van eerdere rechtspraak van de Afdeling op hoofdlijnen uiteen te zetten. Hierna volgt een uitgebreide weergave van dit toetsingskader.

Noodzakelijkheid

In de eerste plaats dient aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding te worden beoordeeld in hoeverre sluiting van een woning noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning en het herstel van de openbare orde.

Ernst en omvang van de overtreding

Bij aanwezigheid van meer dan 0,5 gram harddrugs of meer dan 5 gram softdrugs in een woning, is het in beginsel aannemelijk dat de aangetroffen drugs deels of geheel bestemd waren voor verkoop, aflevering of verstrekking (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362). In haar uitspraak van 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738, heeft de Afdeling overwogen dat bij de gebruikmaking van de bevoegdheid door de burgemeester bij een geringe overschrijding van deze hoeveelheden drugs dient te worden overwogen of met een minder verstreckende maatregel zoals een waarschuwing kan worden volstaan dan wel of sluiting als reparatoire maatregel is aangewezen ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning en het herstel van de openbare orde. In dat kader is ook van belang de soort drugs die in een woning is aangetroffen.

Zoals volgt uit eerdere uitspraken van de Afdeling, onder meer de uitspraak van 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1362, is weliswaar in de geschiedenis van totstandkoming van artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet (Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8 en Kamerstukken II 2006/07, 30 515, nr. 6, blz. 1 en 2) in algemene zin vermeld dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van de woning dient te worden overgegaan, maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel, doch dit moet worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken. De aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs in een woning kan in ieder geval als een ernstig geval in deze zin worden aangemerkt. In beginsel zal bij een handelshoeveelheid harddrugs de noodzaak om tot sluiting over te gaan dan ook groter zijn dan bij softdrugs (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2388). Die noodzaak zal in beginsel ook groter zijn in geval van recidive (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851).

Ten aanzien van de aanwezigheid van softdrugs heeft de ABRS op 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3293, uitgesproken dat ook dit een ernstig geval kan opleveren als hier bedoeld. Dit is onder andere afhankelijk van de hoeveelheid aangetroffen softdrugs die wordt aangetroffen.

Ook zal de noodzaak groter zijn als de betrokken woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk ligt, omdat een zichtbare sluiting van dergelijke woningen door de burgemeester voor bij

die woning betrokken drugscriminelen en voor buurtbewoners een signaal is dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in die woningen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481).

Feitelijke handel in de woning

In verband met de ernst en omvang van de overtreding is mede van belang of de aangetroffen drugs feitelijk in of vanuit de woning werden verhandeld. Uitgangspunt is dat als in een woning een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, aangenomen mag worden dat de woning een rol vervult binnen de keten van drugshandel, hetgeen op zichzelf al een belang bij sluiting oplevert, ook als ter plaatse geen overlast of feitelijke drugshandel is geconstateerd (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1435).

Met een sluiting wordt de bekendheid van een pand als drugspand weggenomen en wordt de "loop" naar het pand eruit gehaald, waarmee het pand aan het drugscircuit wordt onttrokken. Als blijkt dat de aangetroffen drugs niet in of vanuit de woning werden verhandeld, kan echter in mindere mate sprake zijn van een "loop" naar de woning, wat de noodzaak om te sluiten gelet op het beoogde herstellende karakter van de maatregel minder groot kan maken (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2327 en 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3251). Feitelijke handel in of vanuit de woning kan worden aangenomen op grond van politiewaarnemingen, meldingen en verklaringen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2400) of het in de woning aantreffen van attributen die te relateren zijn aan drugshandel, zoals een weegschaal, verpakkingsmaterialen, een grote hoeveelheid contant geld en wapens (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:148).

Evenredigheid

Als sluiting van een woning in beginsel noodzakelijk wordt geacht, neemt dat niet weg dat de sluiting ook evenredig moet zijn. Voor de beoordeling van de evenredigheid zijn de hierna aangegeven omstandigheden van belang.

Verwijtbaarheid

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851, is persoonlijke verwijtbaarheid niet vereist voor toepassing van artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet. 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 sluiting had moeten afzien. De bestuursrechtelijke bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting staat namelijk los van een eventuele strafrechtelijke procedure (zie de uitspraken van de Afdeling van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:395, van 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:313 en van 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:B03512).

De vraag of de rechthebbende een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt, kan daarentegen wel aan de orde komen in het kader van de beoordeling van de evenredigheid van de sluiting, zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2241. Het ontbreken van iedere betrokkenheid bij de overtreding kan afzonderlijk of tezamen met andere omstandigheden maken dat de burgemeester niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken. Zo kan bijvoorbeeld de betrokkene geen verwijt van de overtreding worden gemaakt, als hij niet op de hoogte was en evenmin redelijkerwijs op de hoogte kon zijn van de aanwezigheid van de aangetroffen drugs in zijn woning (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2116). Van degene die een woning 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 verhuurders concreet toezicht moeten houden op het gebruik van het pand dat zij verhuren. Het is niet genoeg als zij het pand alleen maar bezoeken. Zij moeten ook controles uitvoeren die zijn gericht op het gebruik van het pand (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462).

Gevolgen van de sluiting

Inherent aan een sluiting is dat een bewoner de woning moet verlaten. Dit is op zichzelf dan ook geen bijzondere omstandigheid. Dat wordt anders als de betrokkene een bijzondere binding heeft met de woning, bijvoorbeeld om medische redenen. Daarbij gaat het niet om een binding met de omgeving van de woning, maar specifiek om een binding met de woning zelf. Daarbij is van belang in hoeverre de betrokkene zelf geschikte vervangende woonruimte kan regelen, maar is ook een rol weggelegd voor de burgemeester. Gelet op de vereiste evenredigheid van de sluiting dient de burgemeester te informeren naar de mogelijkheden van vervangende huisvesting.

De gevolgen van een woningsluiting kunnen ook bijzonder zwaar zijn indien de betrokkene niet kan terugkeren in de woning na de sluiting, bijvoorbeeld omdat door de sluiting zijn huurcontract wordt

ontbonden. In dat kader dient ook betekenis te worden toegekend aan de vraag of de betrokkene door sluiting van de woning op een zogenoemde zwarte lijst komt te staan bij een woningbouwcorporatie als gevolg waarvan hij voor een bepaalde duur geen nieuwe sociale huurwoning kan huren in de regio (zie de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840). Dit hoeft zich echter niet zonder meer tegen sluiting te verzetten, bijvoorbeeld niet als de betrokkene een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:719) of gezien de ernst van de overtreding (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1149).

Aanwezigheid minderjarige kinderen

De aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de burgemeester van een sluiting moet afzien (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1174). Wel kan de aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden maken dat de burgemeester in redelijkheid niet van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken. Zo is het in het licht van artikel 8 van het EVRM en het Verdrag inzake de rechten van het kind wel van belang dat de burgemeester zich voldoende rekenschap geeft van het feit dat in een woning minderjarige kinderen wonen.

In beginsel zijn de ouders van minderjarige kinderen zelf verantwoordelijk voor het vinden van vervangende woonruimte (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4046). Echter ook hier geldt dat de burgemeester zich dient te informeren over geschikte opvang, waarbij gekeken moet worden in hoeverre het kind of de betrokken ouders of verzorgers zelf in staat zijn om iets te regelen (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3167 en van 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2562).

Verduidelijking ten opzichte van de overzichtsuitspraak

Op 2 februari 2022 heeft de ABRS een uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2022:285) welke uitspraak moet worden beschouwd als een verduidelijking van de hiervoor genoemde overzichtsuitspraak.

De Afdeling heeft een nader standpunt ingenomen over de vraag met welke intensiteit de bestuursrechter bestuurlijke maatregelen moet toetsen en wat daarbij de betekenis is van het evenredigheidsbeginsel. Meer in het bijzonder gaat het in deze uitspraak over de betekenis van het evenredigheidsbeginsel wanneer het bestreden besluit berust op een discretionaire bevoegdheid (die al dan niet is ingevuld met beleidsregels).

In dit verband heeft de Afdeling als volgt overwogen.

In het nationale recht is het evenredigheidsbeginsel neergelegd in artikel 3:4, tweede lid van de Awb. Die bepaling geldt niet alleen voor bestuurlijke maatregelen, maar voor alle besluiten waarbij het bestuursorgaan beleidsruimte heeft en waaraan het dus op grond van artikel 3:4, eerste lid van de Awb een afweging van de rechtstreeks betrokken belangen ten grondslag moet leggen. De Afdeling vindt het daarom wenselijk een beoordelingskader te formuleren dat in essentie voor al deze (categorieën van) besluiten kan worden toegepast, van besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete tot besluiten tot het vaststellen van een bestemmingsplan.

Uit de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 70) komt naar voren dat de wetgever heeft beoogd in artikel 3:4, tweede lid van de Awb tegelijkertijd het verbod van willekeur, het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel als handelingsnorm voor bestuurlijke besluitvorming, er daarmee tevens als toetsingsnorm voor de rechter, te codificeren.

De formulering van die bepaling ("De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.") brengt tot uitdrukking dat het bestuur bij de toepassing van die norm er steeds voor moet zorgen dat er sprake is van een evenredige doel- en middelverhouding. Essentieel is dat de bepaling twee gelijkwaardige "ijkpunten" heeft: aan de ene kant het met het besluit beoogde doel en aan de andere kant de (nadelige) gevolgen van het besluit. De ratio van het evenredigheidsbeginsel is dus niet het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van onnadelige gevolgen. Een besluit met "harde" gevolgen is daarom niet per definitie een onevenredig besluit. En omgekeerd kan een besluit met "zachte" gevolgen toch onevenredig zijn, bijvoorbeeld omdat de met het besluit te dienen doelen niet zwaar wegen. De toepassing van het evenredigheidsbeginsel vergt daarom een scherp inzicht, van zowel het bestuur bij de besluitvorming als de bestuursrechter bij de toetsing, in alle relevante feiten en omstandigheden en een afgewogen en deugdelijk gemotiveerd oordeel over de vraag welke gevolgen voor welke belanghebbenden (nog) wel of juist niet (meer) evenredig zijn.

De bestuursrechter beoordeelt bij de toetsing aan artikel 3:4, tweede lid van de Awb en de motivering van het resultaat daarvan, niet of het bestuursorgaan bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid wel of niet tot het besluit heeft kunnen komen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling

van 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153), maar bij voorkeur (rechtstreeks) moet aansluiten bij de bewoordingen van artikel 3:4, tweede lid van de Awb.

De Afdeling onderkent dat de geschiktheidsstoets, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid bij de toetsing van een besluit aan de norm van artikel 3:4, tweede lid van de Awb een rol (kunnen) spelen. De Afdeling onderschrijft voorts dat er voor de beoordeling en de toetsing van de evenredigheid twee belangrijke oriëntatiepunten zijn:

- de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen en
- de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast.

Het voorgaande betekent dat de Afdeling, als de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, de (uitkomst van de) belangenafweging die ten grondslag ligt aan besluiten zal toetsen aan de norm die is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid van de Awb en niet langer het willekeurcriterium voorop zal stellen. De toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is afhankelijk van een veelheid aan factoren en verschilt daarom van geval tot geval.

De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze voor het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn.

Wanneer een bestreden besluit berust op een discretionaire bevoegdheid die is ingevuld met beleidsregels, waarvan bij uitvoering van dit beleid sprake is, is het volgende van belang. Artikel 3:4, tweede lid van de Awb geldt ook beleidsregels.

Als de (on)evenredigheid van het bestreden besluit tussen partijen in geschil is en dat besluit in zoverre (mede) op een beleidsregel berust, dan toetst de bestuursrechter het bestreden besluit aan de norm van artikel 4:84 (slot) van de Awb: “tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen”. Onder “bijzondere omstandigheden” in artikel 4:84 worden zowel niet in de beleidsregel verdisconteerde omstandigheden als reeds in de beleidsregel verdisconteerde omstandigheden begrepen. Als sprake is van strijd met artikel 4:84 (slot) van de Awb, wordt het bestreden besluit wegens schending van die bepaling vernietigd.

In de overzichtsuitspraak is overwogen dat bij de beoordeling van een besluit tot sluiting van een woning op grond van de Opiumwet ook de gevolgen daarvan moeten worden betrokken. Het is inherent aan een sluiting dat de bewoner(s) de woning moet(en) verlaten. Sluiting van een woning maakt inbreuk op het huisrecht en het privéleven, die worden beschermd door artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De Afdeling voegt daaraan toe dat ook financiële schade, bijvoorbeeld vanwege de kosten van vervangende woonruimte, of de omstandigheid dat het kwetsbare bewoners betreft, gevolgen kunnen zijn die bij de beoordeling moeten worden betrokken.

Nadere verduidelijking ten opzichte van de overzichtsuitspraak

Op 6 juli 2022 heeft de ABRS een viertal uitspraken gedaan waarin een nadere verduidelijking wordt gegeven ten opzichte van de genoemde uitspraken van 28 augustus 2019 en 2 februari 2022. Concreet betreft dit de volgende verduidelijkingen.

Uit de uitspraak met kenmerk ECLI:NL:RVS:2022:1913 blijkt dat bij de beoordeling van de noodzaak van een sluiting de burgemeester zal moeten onderbouwen waarom hij meent dat er sprake is van handel van drugs vanuit het pand. Slaagt de burgemeester hierin niet of onvoldoende, 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.*

In de uitspraak met kenmerk ECLI:NL:RVS:2022:1916 voegt de Afdeling aan het vorenstaande toe *dat in het geval niet alleen aanwijzingen dat drugs in of vanuit het pand werden verhandeld afwezig zijn, maar ook andere omstandigheden ontbreken die volgens de overzichtsuitspraak 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, dit ertoe kan leiden dat er geen noodzaak bestaat om het pand te sluiten.*

In de uitspraak met kenmerk ECLI:NL:RVS:2022:1910 is aangegeven dat in de overzichtsuitspraak is overwogen dat bij de beoordeling van de evenwichtigheid verschillende omstandigheden van belang zijn, zoals de mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon, een bijzondere binding met

het pand en de mogelijkheid om weer van het pand gebruik te kunnen maken. De nadelige gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de burgemeester een sluiting noodzakelijk mocht vinden. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig.

De Afdeling heeft in deze uitspraak hieraan toegevoegd dat als er sprake is van een recidivesituatie, het ontbreken van wetenschap daarvan bij de geadresseerde, minder gewicht in de schaal legt.

In de uitspraak met kenmerk ECLI:NL:RVS:2022:1911 voegt de Afdeling, bij beoordeling van de noodzaak van een sluiting, aan het vorenstaande toe dat *het enkele aantreffen van harddrugs in een woning, onvoldoende is om aannemelijk te maken dat er feitelijk in of vanuit de woning drugs werden verhandeld. Maar zelfs in de situatie dat het aannemelijker is dat de drugs in het pand aanwezig waren om elders te worden verhandeld, kan er een noodzaak zijn om de woning te sluiten. Dit is het geval als de woning staat in een door drugscriminaliteit kwetsbare wijk. In een dergelijke wijk is de signaalfunctie die uitgaat van een sluiting extra belangrijk. Daarom kan de burgemeester in een dergelijk geval de sluiting noodzakelijk vinden, maar niet voor langer dan zes maanden.*

Procedure opleggen last onder bestuursdwang

De Opiumwet bevat geen procedure voor het opleggen van een last onder bestuursdwang op grond van artikel 13b van de Opiumwet, zodat de hierop betrekking hebbende procedure uit de Awb wordt toegepast. Op grond van artikel 4:8 van de Awb stelt een bestuursorgaan, voordat het een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

Het voorgenomen besluit wordt in dit verband aan de overtreder uitgereikt of toegestuurd zodat deze aan de hand daarvan zijn of haar zienswijze bekend kan maken. Eerst daarna wordt het definitieve besluit genomen welk besluit aan de overtreder bekend wordt gemaakt. Hiertegen staan bezwaar- en (hoger) beroepsmogelijkheden open evenals de mogelijkheid een voorlopige voorziening te vragen aan de voorzieningenrechter van de rechtbank c.q. de voorzitter van de ABRS.

Gebruikelijk is aan een sluiting op grond van de Opiumwet, door middel van een persbericht, bekendheid te geven in de lokale kranten.

Procedure totstandkoming beleid

Omwille van de transparantie en kwaliteit van de besluitvorming is op de totstandkoming van deze beleidsregels afdeling 3.4 van de Awb toegepast. De conceptbeleidsregels hebben 6 weken ter inzage gelegen in welke periode belanghebbenden hun zienswijze bekend konden maken ten aanzien van de voorgenomen vaststelling hiervan. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 2 Harddrugs (Lijst I Opiumwet)

Artikel 1

Een sluiting van een lokaal voor de periode van 12 maanden moet als passend worden beschouwd om de bekendheid van een pand als drugspand teniet te doen en om de loop van eventuele drugsgebruikers en –handelaren er uit te halen. Dit is ook een periode die aansluit bij wat in den lande niet ongebruikelijk is wanneer het gaat om harddrugs. Als binnen 3 jaar een volgende overtreding wordt geconstateerd, dan is een sluiting voor 18 maanden op zijn plaats. Betrokkenheid van de ondernemer geldt hierbij als een verzwarende omstandigheid, wat een langere sluitingstermijn kan rechtvaardigen.

Artikel 2

Bij harddrugs in een woning wordt bij eerste constatering tot sluiting over gegaan. Weliswaar is in de Kamerstukken (Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8 en Kamerstukken II 2006/07, 30 515, nr. 6, blz. 1 en 2) in algemene zin vermeld dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van een woning dient te worden overgegaan, maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel, doch dit moet worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken. Op 15 juni 2016 heeft de ABRS (zaaknummer 201509177/1/A3) uitgesproken dat de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs in een woning in ieder geval als een ernstig geval in die zin kan worden aangemerkt.

Hoofdstuk 3 “kleine handelshoeveelheid softdrugs” of een “klein aantal hennepplanten”

Artikel 3

In het onderdeel “Algemeen”, onder 10 is omschreven wat in het kader van dit beleid moet worden verstaan onder “kleine handelshoeveelheid softdrugs” of een “klein aantal hennepplanten”. Er is voor gekozen om zowel voor softdrugs als bij hennepplanten te kiezen voor maximaal het 5-voudige van wat in de “Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie” als voor eigen gebruik aangemerkte hoeveelheden wordt beschouwd.

In artikel 3 is geregeld dat bij het voor de 1e keer aantreffen van een kleine handelshoeveelheid softdrugs of een klein aantal hennepplanten wordt volstaan met een waarschuwing. Omdat hier geen sprake is van een zogenaamd ernstig geval, moet sluiting van een pand bij een dergelijke overtreding als een onevenredig ingrijpende maatregel worden gezien. Helemaal zonder consequenties is dit niet. Als er na een (formele) waarschuwing binnen 3 jaar een nieuwe overtreding wordt vastgesteld, dan vindt alsnog sluiting van het pand plaats. Bij een volgende overtreding wordt het lokaal of de woning gesloten voor 3 maanden.

Indien er sprake is van een combinatie van een kleine handelshoeveelheden drugs of een combinatie met een klein aantal hennepplanten, of als er sprake is van een combinatie van één van beide met verzwarende omstandigheden, dan wordt dit als een ernstig geval beschouwd.

Hoofdstuk 4 Softdrugs (ernstige gevallen)

Artikel 4

Ook bij softdrugs in een lokaal wordt bij eerste constatering tot sluiting over gegaan. Het feit dat sprake is van een voor publiek toegankelijke ruimte rechtvaardigt dit. Betrokkenheid van de ondernemer geldt hierbij als een verzwarende omstandigheid, wat een langere sluitingstermijn kan rechtvaardigen.

Artikel 5

Anders dan bij een kleine handelshoeveelheid softdrugs, volgt er bij een eerste constatering van een ernstig geval van softdrugs in een woning een last tot sluiting van 3 maanden.

Hoofdstuk 5 Hennepkwekerij (ernstige gevallen)

Artikel 6

Op 11 december 2013 heeft de ABRS (zaaknr. 201300186/1/A3) uitgesproken dat artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet naar zijn tekst onmiskenbaar van toepassing is op een hennepkwekerij als de hennep bestemd is voor verkoop, aflevering of verstrekking in of vanuit het pand. Hennepplanten komen namelijk voor op de bij de Opiumwet behorende lijst II, welke lijst softdrugs vermeldt.

Onder verwijzing naar de “Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie” kan worden gesproken van een hennepplantage als er meer dan 5 hennepplanten aanwezig zijn.

Overigens wordt een hennepplantage in beginsel alleen gesloten als er sprake is van een zogenaamd “ernstig geval” wat voor de toepassing van dit beleid betekent dat er tenminste 26 hennepplanten moeten worden aangetroffen, tenzij er sprake is van verzwarende omstandigheden.

Aannemelijk is dat een lokaal waarin een hennepkwekerij aanwezig is, onderdeel uitmaakt van de georganiseerde handel in softdrugs. Het (vaak bij herhaling) bedrijfsmatig telen van hennep kan niet los worden gezien van de grootschalige handel daarin en de negatieve invloed daarvan op het openbare leven en het woon- en leefklimaat. Een sluiting van 6 maanden wordt dan ook noodzakelijk geacht ter voorkoming van strafbare feiten, ter bescherming van de rechten van anderen en om de rol van het lokaal in de hennepproductie en -handel ongedaan te maken.

Als een lokaal al eerder werd gesloten vanwege de aanwezigheid van een hennepkwekerij, dan wordt het pand gesloten voor de duur van 12 maanden.

Artikel 7

Kortheidshalve wordt hier verwezen naar de toelichting bij artikel 6. Nu een hennepkwekerij in een woning in het algemeen minder groot is dan een hennepkwekerij in een lokaal, is de omvang van de handel en de negatieve invloed daarvan op het openbare leven en het woon- en leefklimaat ook minder groot. Dit rechtvaardigt een kortere sluitingsduur dan bij een hennepkwekerij in een lokaal.

Artikel 8

In 2019 is artikel 13b van de Opiumwet uitgebreid. Hierdoor is niet alleen de aanwezigheid van drugs zelf, maar ook die van voorwerpen en stoffen waarmee drugs vervaardigd kunnen worden, onder het artikel gaan vallen. Dus ook als er sprake is van zogenaamde strafbare voorbereidingshandelingen kunnen woningen, lokalen en erven gesloten worden. Het aantreffen van (uitsluitend) vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen is onvoldoende om als voorbereidingshandeling te kwalificeren. Gesteld kan worden dat in de toepassing van artikel 13b hiermee het doel van tegengaan van overlast verschoven is naar bestrijding van drugscriminaliteit.

Op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, gelezen in samenhang met artikel 10a van de Opiumwet is de burgemeester bevoegd een last onder dwangsom op te leggen als in woningen of lokalen of bij woningen of zodanige lokalen behorende erven voorwerpen of stoffen voorhanden zijn, die op zichzelf gezien legaal zijn, maar waarvan de betrokkene “weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden” dat deze bestemd zijn om opzettelijk in strijd met de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet te handelen. Het gaat er concreet om of er in een pand stoffen of voorwerpen aanwezig zijn die bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs. Ook als alleen een deel van de voorwerpen voorhanden is die nodig zijn om (hard)drugs te vervaardigen, kan de burgemeester bevoegd zijn, mits de voorhanden voorwerpen daartoe bestemd zijn.

Uit het vorenstaande volgt dat het subjectieve bestanddeel “weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden” uit artikel 11a voor de toepassing van de sluitingsbevoegdheid op basis van de feitelijke situatie ter plaatse kan worden vastgesteld. Dit betekent dat de burgemeester bevoegd is een pand te sluiten, als hij op basis van de feitelijke situatie voldoende aannemelijk maakt dat er in het pand voorwerpen of stoffen aanwezig waren waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze bestemd waren voor drugshandel. Hij hoeft dus niet aannemelijk te maken dat de aangeschreven persoon zelf wetenschap of een ernstig vermoeden had dat de in het pand aanwezige stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs. Of de aangeschreven persoon wetenschap had, en of deze verwijtbaar heeft gehandeld, kan wel relevant zijn bij de vraag of de burgemeester van zijn sluitingsbevoegdheid gebruik mocht maken.

Op grond van feiten en omstandigheden zal dus voldoende aannemelijk moeten zijn dat de voorhanden voorwerpen gebruikt zullen worden om strafbare voorbereidingshandelingen te plegen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het bijvoorbeeld gaat om de ter plekke aangetroffen situatie, de aard en de hoeveelheid van de in beslag genomen stoffen, de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie met andere uit het opsporingsonderzoek blijkende feitelijkeheden, zoals bijvoorbeeld resultaten van tapgesprekken en observaties. Volgens paragraaf 1.2 van de Aanwijzing Opiumwet is voor de beoordeling of harddrugs wordt vervaardigd niet van belang of het om een geringe hoeveelheid gaat die voor eigen gebruik is.

Om gebruik te kunnen maken van de sluitingsbevoegdheid is voldoende dat de burgemeester aannemelijk maakt dat de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de aangetroffen stoffen en voorwerpen bestemd zijn om drugs te produceren. Daarbij is van belang of de inrichting een schakel vormt in de bevoorrading, productie of distributie van drugs.

Om bevoegd te zijn op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet is het niet nodig dat alle aangetroffen voorwerpen tegelijk geschikt zijn om (hard)drugs te vervaardigen. Ook als maar een deel van de voorwerpen voorhanden is die nodig zijn om harddrugs te vervaardigen, kan de burgemeester bevoegd zijn, mits de voorhanden voorwerpen daartoe bestemd zijn.

Van belang hierbij is dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 13b van de Opiumwet blijkt dat dit artikel een pandgerichte aanpak betreft. Dit betekent dat de wetgever heeft bedoeld de sluitingsbevoegdheid te koppelen aan hetgeen in een pand aan aanwezige stoffen en voorwerpen is aangetroffen. Het is dus voor de vraag of zich een situatie voordoet als omschreven in artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet niet van belang of de aangeschreven persoon zelf wist of een ernstig vermoeden had dat de aangetroffen voorwerpen bestemd waren om (hard)drugs te vervaardigen.

Hoofdstuk 4 Slotbepalingen

Artikel 9

Ondanks dat thans in het beleid is voorzien in een waarschuwing in geval van kleine hoeveelheden softdrugs of een klein aantal hennepplanten, wordt ook in ernstige gevallen elke situatie op zijn eigen merites beoordeeld. In uitzonderingsgevallen kan de hardheidsclausule worden toegepast.

Om toepassing te geven aan de hardheidsclausule moet er sprake zijn van een schrijnend geval. Gelet op het casuïstische karakter van de materie is bewust niet gedefinieerd wat zoal onder een schrijnend geval moet worden verstaan.

De bedoeling blijft dat conform het beleid wordt gehandeld en alleen in een incidenteel en zeer bijzonder geval hiervan wordt afgeweken. Hierbij geldt een bijzondere motiveringsplicht.

Een voorbeeld kan zijn de situatie waarbij er sprake is van een hennepplantage in een verhuurd pand waarbij de eigenaar niet de overtreder is, zonder dat hij hiermee bekend is en redelijkerwijs mee bekend had kunnen zijn en waarbij deze, direct na constatering hiervan, de politie in kennis heeft gesteld.

Artikel 10

Dit artikel bevat de citeertitel.

Artikel 11

Dit artikel geeft aan wanneer het onderhavige beleid in werking treedt.