

Beleidsregels handhaving mobiele drugsdealers 2026

Juridisch kader

De handel in verdovende middelen wordt beschouwd als een ernstige verstoring van de openbare orde (zie ECLI:NL:RBDHA:2023:16019), zodat hiervoor een gebiedsverbod kan worden opgelegd.

Op basis van artikel 172a, lid 1, aanhef en onder a van de Gemeentewet kan de burgemeester aan een persoon die individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig heeft verstoord of bij groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, dan wel herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente.

Op grond van artikel 2:74 van de Algemene Plaatselijke Verordening Katwijk (hierna APV) is het onverminderd het bepaalde in de Opiumwet verboden zich op een openbare plaats op te houden met het kennelijke doel om, al dan niet tegen betaling, middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen.

Op basis van artikel 125, lid 3 van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) is de burgemeester bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom wanneer een overtreding is vastgesteld van artikel 2:74 van de APV.

Door vaststelling van beleidsregels kan op een actieve, structurele en transparante wijze invulling worden gegeven aan deze bevoegdheden. Artikel 4:81 van de 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.

Gelet hierop zijn de volgende "Beleidsregels handhaving mobiele drugsdealers 2026" vastgesteld.

Artikel 1 Gebiedsverbod

1. Als aannemelijk is dat een persoon drugs heeft gedeald c.q. bezorgd in de gemeente, dan wordt aangenomen dat de openbare orde ernstig is verstoord. Aan deze persoon wordt dan een gebiedsverbod opgelegd voor een periode van 3 maanden.
2. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor personen die feitelijk in Katwijk woonachtig zijn, tenzij vaststaat dat het dealen c.q. bezorgen in een zeer beperkt gebied heeft plaatsgevonden.

Artikel 2 Last onder dwangsom

1. Als aannemelijk is dat een persoon drugs heeft gedeald c.q. bezorgd in de gemeente, dan wordt aangenomen dat artikel 2:74 van de APV is overtreden. Aan deze persoon wordt dan een last onder dwangsom opgelegd waarbij de hoogte van de dwangsom is bepaald op € 5.000,- per geconstateerde overtreding, met een maximum van € 20.000,-.
2. De last wordt opgelegd voor onbepaalde tijd.

Artikel 3 Begunstigingstermijn

De inwerkingtreding van een gebiedsverbod en de begunstigingstermijn van een last onder dwangsom bedragen 24 uur nadat het besluit is toegestuurd.

Artikel 4 Bekendmaking van de besluiten

1. Een gebiedsverbod wordt aan de overtreder toegezonden. Daarnaast wordt deze door de politie op de persoon uitgereikt.
2. Een last onder dwangsom wordt aan de overtreder toegezonden.

Artikel 5 Inherente afwijkingsbevoegdheid

Conform artikel 4:84 van de Awb handelt de burgemeester overeenkomstig deze beleidsregels, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de dag na die van bekendmaking.

Artikel 7 Citeertitel

Deze beleidsregels kunnen worden aangehaald als "Beleidsregels handhaving mobiele drugsdealers 2026".

Aldus besloten door de burgemeester van de gemeente Katwijk op 4 maart 2026

*De burgemeester van de gemeente Katwijk,
P.N. Middelkoop.*

Toelichting

Veiligheidsagenda Katwijk 2024-2027

Binnen de gemeente Katwijk is het middelengebruik toegenomen, met name bij jongeren, zo blijkt uit cijfers van de GGD. Drugsgebruik zorgt onder andere voor norm overschrijdend gedrag in en rond bijvoorbeeld de horeca, tijdens evenementen en voetbalwedstrijden. Het gebruik van drugs werkt ook criminaliteit in de hand zoals woninginbraken en straatroven. De gebruiker heeft geld nodig om de drugs te kunnen kopen.

Verschillende drugs gerelateerde incidenten in 2023 maakten zichtbaar dat de aanpak van middelengebruik nodig is om de drugscriminaliteit aan te pakken. Middelengebruik is een voedingsbodem voor georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Jonge aanwas en middelengebruik hebben de meeste impact op de veiligheid en het veiligheidsgevoel in Katwijk. Daarom is in de Veiligheidsagenda Katwijk 2024-2027 onder andere vastgelegd dat er wordt opgetreden tegen drugshandel en de productie van drugs. Het gaat hierbij om het sluiten van woningen en het opleggen van een gebiedsverbod en/of een last onder dwangsom.

Lange tijd werden drugs vooral verkocht vanuit woningen. Nadat er tussen 2011 en 2024 ruim 70 drugspanden werden gesloten, bestaat thans de indruk dat de handel in drugs zich hierdoor meer naar de straat heeft verplaatst.

Verstoring openbare orde

De handel in drugs op straat kan overlast veroorzaken en de openbare orde verstoren. Onder handel moet ook worden verstaan het thuis afleveren van drugs. Bij buurtbewoners kan dit voor een gevoel van onveiligheid zorgen. Het voorkomen en bestrijden van de ondermijnende en ontwrichtende effecten van drugshandel is van zeer groot belang. In de Opiumwet wordt geen aandacht besteed aan overlast als gevolg van drugshandel op straat. Wel bevat artikel 172a van de Gemeentewet een mogelijkheid een gebiedsverbod op te leggen aan een persoon die de openbare orde verstoort. Daarnaast bevat artikel 2:74 van de APV het verbod om zich op een openbare plaats op te houden met het kennelijke doel om middelen als bedoeld in de Opiumwet af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen. Door oplegging van een last onder dwangsom wordt overtreding van dit laatste artikel bestreden.

Gebiedsverbod

Een gebiedsverbod wordt opgelegd om de openbare orde te waarborgen en herhaling van verstoringen te voorkomen. Het is een middel om de veiligheid te beschermen en is gebaseerd op ernstige of herhaaldelijke ordeverstoringen, waarbij een ernstige vrees bestaat voor verdere verstoringen. Het doel is om verstoorders te weren uit een specifiek gebied, waardoor hun gedrag de openbare orde daar niet langer kan verstoren. Een gebiedsverbod geldt in beginsel voor de duur van drie maanden, met de mogelijkheid om dit drie keer te verlengen, telkens met een periode van drie maanden. Het overtreden van een gebiedsverbod is strafbaar gesteld in artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. Handhaving van een gebiedsverbod geschiedt strafrechtelijk.

Last onder dwangsom

Een last onder dwangsom is naar nationaal recht geclassificeerd als een herstelsanctie. Het doel van de last onder dwangsom is het voorkomen van een herhaling van de overtreding van artikel 2:74 van de APV. Dit artikel beoogt te voorkomen dat de openbare orde (opnieuw) wordt verstoord. De last onder dwangsom is niet strafrechtelijk van aard. Als een overtreder niet opnieuw een overtreding begaat, verbeurt hij geen dwangsom. De zwaarte van de last is in die zin beperkt. De dwangsom is ook niet zodanig hoog dat dit zou maken dat de last als een "criminal charge" moet worden aangemerkt. Als een bestuurlijke sanctie als een criminal charge wordt aangemerkt, dan wordt deze beschouwd als strafvervolgung in de zin van artikel 6 van het EVRM.

In artikel 5:32b, derde lid van de Awb is bepaald dat de vast te stellen dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Hoogte van de last onder dwangsom

Thans wordt in een last de hoogte van de dwangsom bepaald op een bedrag van € 1.000,- per geconstateerde overtreding, met een maximum van € 5.000,-. In den lande worden voor dezelfde overtredingen veelal hogere dwangsommen opgelegd, waarbij een bedrag van € 5.000,- per geconstateerde overtreding met een maximum van € 20.000,- vaak wordt gehanteerd.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRS) acht deze bedragen in een redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom (zie de uitspraak van 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1963). Daarom zal vanaf het moment van inwerkingtreding van dit nieuwe beleid de hoogte van de dwangsom worden bepaald op € 5.000,- per geconstateerde overtreding met een maximum van € 20.000,-.

Wanneer het maximale dwangsombedrag is verbeurd, kan de burgemeester een nieuwe, hogere last onder dwangsom opleggen.

Een last onder dwangsom wordt in beginsel opgelegd voor onbepaalde tijd, met dien verstande dat de burgemeester op verzoek van de overtreder de last kan opheffen als het dwangsombesluit een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd.

Beleidsregels ex artikel 172a Gemeentewet ter handhaving van de openbare orde door bestrijding van drugshandel op de openbare weg

Op 11 april 2013 heeft de burgemeester de "Beleidsregels ex artikel 172a Gemeentewet ter handhaving van de openbare orde door bestrijding van drugshandel op de openbare weg" vastgesteld. De directe aanleiding tot vaststelling van dit beleid werd gevormd door de inwerkingtreding per 1 september 2010 van artikel 172a van de Gemeentewet, waardoor de mogelijkheid was gecreëerd om een gebiedsverbod op te leggen aan verstoorders van de openbare orde. De handel in drugs wordt als een verstoring van de openbare orde beschouwd. Ook was er uiteraard in algemene zin een wens om op te treden tegen drugsdealers.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van deze beleidsregels tot 1 november 2025 is ter uitvoering van dit beleid aan 65 personen voor een periode van 3 maanden een gebiedsverbod opgelegd, vanwege de handel in verdovende middelen. In geen van de gevallen was er aanleiding het gebiedsverbod te verlengen omdat de overtreders in deze 3 maanden niet opnieuw werden betrapt op het dealen van drugs in de gemeente.

Daarnaast kregen 24 personen in dit verband een schriftelijke waarschuwing. Volstaan wordt met een waarschuwing in de gevallen dat het dealen van drugs niet concreet is vastgesteld, maar er wel (heel) sterke aanwijzingen zijn dat een persoon zich hieraan schuldig heeft gemaakt.

In dezelfde periode is aan 95 personen op grond van artikel 125, lid 3 van de Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32, lid 1 van de Awb een last onder dwangsom opgelegd vanwege overtreding van artikel 2:74 van de APV. In deze periode kregen 34 personen onder verwijzing naar artikel 2:74 van de APV een schriftelijke waarschuwing.

Op dit moment gelden er in Katwijk nog geen beleidsregels die betrekking hebben op de toepassing van artikel 2:74 van de APV. Wel is er sprake van een bestendige gedragslijn, wat ook mag blijken uit het grote aantal dealers van verdovende middelen aan wie een last onder dwangsom werd opgelegd. Het onderhavige beleid heeft onder andere ten doel deze bestendige gedragslijn te verankeren.

Veelal worden een gebiedsverbod en een last onder dwangsom in combinatie met elkaar opgelegd. Een verschil tussen deze besluiten is dat een gebiedsverbod in beginsel geldt voor een periode van 3 maanden, met een mogelijkheid om dit nog drie keer te verlengen met een periode van telkens 3 maanden, en een last onder dwangsom voor onbepaalde tijd wordt opgelegd.

Op verzoek van de overtreder kan de burgemeester de last onder dwangsom opheffen als het dwangsombesluit een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd (artikel 5:34, lid 2 van de Awb). Om die reden hoeft er in een last onder dwangsom geen einddatum te worden opgenomen. Zie de uitspraak op 9 februari 2022 van de ABRS, ECL:NL:RVS:2022:400.

Hoe wordt overtreding van artikel 2:74 van de APV vastgesteld?

Als de politie getuige is van een drugsdeal, dan staat overtreding van het artikel vast. Feitelijk is de politie echter niet steeds getuige van een deal, zodat het niet altijd eenvoudig is om vast te stellen of er een overtreding heeft plaatsgevonden van artikel 2:74 van de APV. Vaak gaat het om een optelsom van feiten die het aannemelijk maken dat de overtreding is begaan. Van belang is dat het artikel ook verbiedt om zich op een openbare plaats op te houden met het kennelijke doel om middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet af te leveren.

In beginsel geldt hier dat de burgemeester, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid om het bewijs zelf vast te stellen, mag afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend proces-verbaal c.q. bestuurlijke rapportage, voor zover deze eigen waarne-

mingen van de opsteller hiervan weergeven. Zie de uitspraak op 22 april 2020 van de ABRS, ECLI:NL:RVS:2020:1117.

Het "kennelijke doel" kan bijvoorbeeld blijken uit ervaringsfeiten en concrete omstandigheden zoals het aanspreken van voorbijgangers en het waarnemen van transacties. Uit vaste rechtspraak van de ABRS kan voorts worden opgemaakt dat overtreding van artikel 2:74 van de APV doorgaans bewezen wordt geacht als sprake is van verklaringen van getuigen of afnemers van verdovende middelen dat drugs worden verhandeld en er handelingen zijn waargenomen die worden herkend als dealergedrag. De bepaling wordt al overtreden door het "zich op een openbare plaats ophouden met het kennelijke doel" zonder dat vaststaat dat de betrokkene op dat moment al drugs bij zich heeft of heeft verhandeld. De hoeveelheid drugs die iemand precies bij zich heeft is daarbij niet relevant. Zie de uitspraak op 22 april 2020 van de ABRS, ECLI:NL:RVS:2020:1117.

De "handelingen die worden herkend als dealergedrag" kunnen, naast het hiervoor genoemde aanspreken van voorbijgangers en het waarnemen van transacties, bijvoorbeeld (niet limitatief) bestaan uit het volgende.

- Het rijden in huurauto's of in geleende auto's.
- Het instappen van een afnemer van drugs in de auto van een dealer, een rondje rijden en heel kort daarna de afnemer weer uit laten stappen.
- Het zich bevinden op een plaats waarvan bekend is dat daar geregeld gedeald wordt.
- De aanwezigheid van weegschaaltjes, lege gripzakjes en/of luchtverfrissers in de auto.
- Het bij een achtervolging weggooien van de drugs.
- Het geven van een ongeloofwaardige verklaring omtrent de aanwezigheid van drugs.
- Zenuwachtig gedrag bij een staandhouding of aanhouding.
- Zeer korte bezoeken brengen aan woningen (bij bekende drugsgebruikers).
- Het in een vervoermiddel (vaak in een sok achter een paneel) verstopt hebben van een handelshoeveelheid verdovende middelen in gebruikershoeveelheden.
- Het verstoppen van verdovende middelen in ondergoed.
- Aanwezigheid van meerdere mobiele telefoons.
- Berichten in de telefoons, die het dealen in de gemeente bevestigen.
- Aanwezigheid van ongebruikelijk veel cash geld.
- Een telefoon die meermalen afgaat met verzoeken om drugs af te leveren.
- Het hebben van antecedenten op het gebied van de Opiumwet.
- Het verkeren in gezelschap van andere drugsdealers dan wel drugsgebruikers.
- Het bezit van een sleutel van de toegang tot een wooncomplex waarin afnemers wonen.

Waarschuwing

Het gebeurt regelmatig dat er sprake is van diverse handelingen die worden herkend als dealergedrag, maar waarbij in onvoldoende mate vaststaat dat er sprake is van een overtreding van artikel 2:74 van de APV en/of een verstoring van de openbare orde. In die gevallen ontvangt de betreffende persoon een schriftelijke waarschuwing, die geldt voor een periode van 2 jaar.

Hierbij is van belang dat de ABRS van oordeel is dat een bestuurlijke waarschuwing in de regel geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Een bestuurlijke waarschuwing heeft namelijk geen rechtsgevolg. Een bestuurlijke waarschuwing bevat enkel de constatering dat er sprake is van een overtreding waarvan in de toekomst mogelijk handhavend kan worden opgetreden. In een bestuurlijke waarschuwing geeft een bestuursorgaan een oordeel over een situatie, zonder daar een concreet gevolg aan te verbinden. Omdat een dergelijke waarschuwing geen rechtsgevolg heeft, is het geen besluit en om die reden niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Er bestaan echter enkele uitzonderingen, waarbij een waarschuwing wél als besluit moet worden aangemerkt. Eén daarvan is als de geldigheidsduur van de waarschuwing zo lang is dat deze bewijsrechtelijk niet meer effectief te bestrijden is. Als er sprake is van een op een beleidsregel gebaseerde of informele waarschuwing, dan wordt van een maximale termijn van 2 jaar uitgegaan.

Volgens de ABRS is het enkele feit dat gedurende een periode van 2 jaar niet bij de bestuursrechter tegen een waarschuwing kan worden opgekomen, niet onevenredig bezwarend of zo lang dat de waarschuwing bestuursrechtelijk niet meer effectief bestreden kan worden. Als de waarschuwing binnen 2 jaar ten grondslag wordt gelegd aan een belastend besluit, kunnen de waarschuwing en de daaraan ten grondslag liggende feiten ook in de procedure tegen dit besluit aan de orde worden gesteld.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Een gebiedsverbod wordt opgelegd voor de duur van drie maanden. Deze termijn wordt als effectief beschouwd om de orde versturende gedraging vanwege de straathandel te doen beëindigen en herhaling ervan te voorkomen. De afwezigheid van een drugsdealer gedurende deze termijn moet tevens bij potentiële afnemers duidelijk maken dat deze niet meer als dealer in het gebied actief is.

In de loop der tijd bleek dat het opleggen van een gebiedsverbod aan in Katwijk woonachtige drugsdealers op praktische bezwaren stuit. De uitzonderingen die in het besluit werden opgenomen om zich via de kortst mogelijke route te kunnen verplaatsen naar het woonadres en het werk, om boodschappen te kunnen doen, een bezoek te kunnen brengen aan de huisarts of fysiotherapeut, familiebezoek etc. waren zodanig dat dit de handhaving van het gebiedsverbod door de politie bijna onmogelijk maakte. Dit heeft ertoe geleid dat er aan drugsdealers die in Katwijk wonen, in voorkomende gevallen alleen nog een last onder dwangsom wordt opgelegd.

Hierbij moet worden bedacht dat een gebiedsverbod doorgaans voor de bebouwde kommen van Katwijk wordt opgelegd. De achterliggende gedachte hierbij is dat het opleggen van een gebiedsverbod voor een beperkt gebied, de dealer de gelegenheid geeft zijn "werkterrein" op een eenvoudige manier te verplaatsen, waardoor het opleggen van een gebiedsverbod voor een beperkt gebied nauwelijks effect zou sorteren.

Artikel 2

Een last onder dwangsom wordt in alle gevallen opgelegd. Dus ook als er voor dezelfde overtreding aan de betreffende persoon al een gebiedsverbod is opgelegd. Belangrijk hierbij is dat een gebiedsverbod geldt voor een periode van 3 maanden en dat een last onder dwangsom wordt opgelegd voor onbepaalde tijd. Om het dealen een halt toe te roepen is het primair van belang om de dealer te weren in het gebied waarvoor het gebiedsverbod geldt. Omdat dit voor een periode van 3 maanden geldt, moet er op een andere wijze worden voorzien in het stoppen van het dealen voor de langere termijn.

Artikel 3

Omdat de overtreder direct na ontvangst van het gebiedsverbod en/of de last onder dwangsom kan stoppen met het dealen c.q. bezorgen van verdovende middelen, hoeven de inwerkingtreding van een gebiedsverbod en de begunstigingstermijn bij de last onder dwangsom niet langer dan 24 uur te bedragen.

Artikel 4

Zoals in dit artikel is aangegeven, geschiedt de bekendmaking van een gebiedsverbod en een last onder dwangsom door toezending aan de overtreder. Dit volgt uit de artikelen 3:40 en 3:41 van de Awb op basis waarvan een besluit niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt, waarbij geldt dat bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen.

De overtreder van een gebiedsverbod riskeert op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (WvS) een gevangenisstraf van ten hoogste 3 maanden of een geldboete van de tweede categorie (€ 5.150,-). Dit betekent dat overtreding van een gebiedsverbod strafrechtelijk wordt gesanctioneerd. In artikel 184 van het WvS is overtreding van een gebiedsverbod pas strafbaar gesteld als deze "opzettelijk" is. Voor strafrechtelijke handhaving van het niet opvolgen van een bevel tot een gebiedsverbod is alleen plaats in die gevallen waarin ook daadwerkelijk kan worden vastgesteld dat de geadresseerde op de hoogte is van het bestaan en de inhoud van dit bevel en dit vervolgens welbewust overtreedt. Om die reden wordt een gebiedsverbod, naast toezending aan de geadresseerde, ook door de Politie op de persoon uitgereikt.

Artikel 5

Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt de hardheidsclausule toegepast. Het moet gaan om een onvoorzienne heel bijzondere/uitzonderlijke situatie die leidt tot ernstige en onredelijke gevolgen die niet de bedoeling waren van deze beleidsregels. Dit kan voorkomen als de strikte toepassing van dit beleid een onvoorzienne of onbillijke benadeling veroorzaakt voor een overtreder. Het enkele feit dat de beleidsregels nadelig uitpakken, is onvoldoende reden voor toepassing.

Artikel 6

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

Artikel 7

Dit artikel bevat de citeertitel.