

## Damoclesbeleid gemeente Hoeksche Waard 2026

De burgemeester van gemeente Hoeksche Waard;

Gelet op artikel 13b Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet, artikel 172 Gemeentewet, artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht en Algemene Plaatselijke Verordening (APV) gemeente Hoeksche Waard en Regionaal Convenant Integrale Aanpak Hennepteelt;

### B e s l u i t

vast te stellen het “Damoclesbeleid gemeente Hoeksche Waard 2026” onder gelijktijdige intrekking van de beleidsregel “Beleid Toepassing Artikel 13B Opiumwet gemeente Hoeksche Waard”, zoals vastgesteld op 31 maart 2020.

### 1. Inleiding

Gemeente Hoeksche Waard wordt net als andere gemeenten (regelmatig) met overtredingen van de Opiumwet geconfronteerd. Concreet gaat het om de illegale handel in en productie van zowel hard- als softdrugs in of vanuit een woning of lokaal of een daarbij behorend erf. Dit heeft een negatieve invloed op het openbare leven, waaronder op de leefomgeving, het veiligheidsgevoel en de gezondheid van burgers in de gemeente. Daarbij speelt mee dat drugshandel- en productiepunten in de regel verbonden zijn aan professioneel georganiseerde drugscircuits.

In artikel 13b, eerste lid, Opiumwet is daarom aan de burgemeester de bevoegdheid toegekend om woningen en lokalen of daarbij behorende erven te sluiten indien er soft- en/of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Sinds 1 januari 2019 heeft de burgemeester deze bevoegdheid ook indien in woningen of lokalen of daarbij behorende erven voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs. Met toepassing van deze bevoegdheden wordt beoogd om de negatieve en ontwrichtende effecten van de drugshandel- en productie op het openbare leven zoveel mogelijk te beperken door overtredingen van de Opiumwet te beëindigen en de kans op herhaling daarvan te verkleinen. Tevens wordt beoogd om de rust in de omgeving te doen wederkeren en een signaal af te geven dat de geconstateerde feiten onacceptabel zijn.

De burgemeester beschikt bij de uitoefening van de in artikel 13b Opiumwet neergelegde bevoegdheid over beleidsruimte<sup>1</sup>. In deze beleidsregel staat beschreven onder welke omstandigheden en op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om een bestuurlijke maatregel op te leggen bij overtreding van artikel 13b van de Opiumwet. Daarmee wordt voor alle betrokken (veiligheids)partners (politie, bewoners, ondernemers, particuliere verhuurders, woningcorporaties en pandeigenaren) en overtreders inzichtelijk op welke wijze de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruik kan maken.

Dit Damoclesbeleid vervangt het op 31 maart 2020 vastgestelde Damoclesbeleid dat was neergelegd in de “Beleid Toepassing Artikel 13B Opiumwet gemeente Hoeksche Waard”. Gelet op de toevoeging van lachgas op lijst II van de Opiumwet (softdrugs) en ontwikkelingen in de rechtspraak aangaande met name de evenredigheidstoets is herziening van het beleid wenselijk.

Deze beleidsnota is na vaststelling en bekendmaking op te vatten als een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

### 2. Juridisch kader

#### 2.1 Inleiding

Ingevolge artikel 13b van de Opiumwet heeft de burgemeester de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen indien middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in woningen of lokalen en daarbij behorende erven worden verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig zijn. Panden waarin dergelijke middelen niet worden aangetroffen, maar waarvan het aannemelijk is dat deze wel gebruikt worden ten behoeve van de productie en/of handel in drugs, kunnen eveneens door de burgemeester worden gesloten op grond van dit artikel. Het gaat dan om panden waarin voorwerpen of stoffen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3 of artikel 11a van de Opiumwet worden aangetroffen.

1) ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL;RVS:2016:1506.

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader van artikel 13b Opiumwet uiteengezet. Daartoe wordt eerst ingegaan op de doelstelling van artikel 13b Opiumwet en de reikwijdte van de bevoegdheid tot het treffen van bestuurlijke maatregelen. Daarna komt in lijn met het beoordelingskader van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aan de orde wanneer de burgemeester in redelijkheid van die bevoegdheid gebruik mag maken, rekening houdend met het noodzakelijkheids- en het evenwichtigheids criterium. Vervolgens volgt een korte toelichting op de mogelijke herstelmaatregelen die de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet kan opleggen. Tot slot wordt ingegaan op de verhouding van artikel 13b Opiumwet tot andere (beleids-)terreinen en bevoegdheden.

## 2.2 Doelstelling artikel 13b Opiumwet

De Opiumwet richt zich primair op de preventie en beheersing van de uit druggebruik voortvloeiende risico's voor de gezondheid. De uitbreiding van de Opiumwet met artikel 13b is meer specifiek gericht op de beheersing van de negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden<sup>2</sup>. De toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet strekt er concreet toe om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs in of vanuit een woning of lokaal of een daarbij behorend erf (definitief) te beëindigen en beëindigd te houden, herhaling daarvan te voorkomen en – voor wat betreft voorbereidingshandelingen – de aanvang van drugshandel en/of productie te beletten.

Aan deze algemene doelstelling van de bevoegdheidstoepassing van artikel 13b Opiumwet kunnen de volgende subdoelen worden ontleend die met dit Damoclesbeleid worden nagestreefd:

- te bewerkstelligen dat door de gekozen maatregel een definitief einde komt aan de geconstateerde overtreding van de Opiumwet;
- te verhinderen dat de woning of het lokaal of een daarbij behorend erf opnieuw gebruikt gaat worden ten behoeve van drugshandel en het drugscircuit;
- te realiseren dat de geconstateerde overtreding wordt opgevolgd door een besluit dan wel in ieder geval een reactie van de burgemeester die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de aard en de ernst van de overtreding;
- dat aan betrokken drugscriminelen en aan buurtbewoners een signaal wordt afgegeven dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in het betreffende pand;
- de eventuele (naams)bekendheid van het pand te doorbreken;
- de eventuele loop naar het pand eruit te halen;
- de aantasting van het woon- en leefklimaat en het veiligheidsgevoel in de omgeving van het pand te herstellen;
- de verstoring van de openbare orde, leefbaarheid en veiligheid of de dreiging daarvan te herstellen<sup>3</sup>;
- het voorkomen van een waterbedeffect binnen gemeente Hoeksche Waard.

Deze subdoelen zijn niet uitputtend. Ook hoeven de subdoelen niet allemaal in iedere kwestie aan de orde te zijn om de bevoegdheid te kunnen uitoefenen. Uitgangspunt is dat de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruik kan maken als daarmee een of meer van deze subdoelen of een daaraan verwant doel zijn gediend.

Met de komst van artikel 13b Opiumwet is het bestuurlijke instrumentarium voor handhaving aldus uitgebreid en kan er ook bestuursrechtelijk worden opgetreden tegen de (neveneffecten van de) aanwezigheid van coffeeshops en/of niet gedoogde verkooppunten. Toevoeging van dit artikel aan de Opiumwet brengt tot uitdrukking dat de verbodsbepalingen aangaande de handel in en het gebruik van drugs niet meer uitsluitend langs strafrechtelijke weg worden gehandhaafd.

## 2.3 Reikwijdte bevoegdheid

Ingevolge artikel 13b, eerste lid, Opiumwet is de burgemeester bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf het volgende voorhanden is:

- a. een middel als bedoeld in lijst I (harddrugs) of II (softdrugs) 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.

2) Tweede Kamer 1996-1997, 25 324, nr. 3.

3) De openbare orde, leefbaarheid en veiligheid kunnen worden aangetast door gevaren van het handels- of productiepunt. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld brandgevaar omdat de stroominstallatie is gemanipuleerd. Daarnaast kan het gaan om gevaren die in de regel verbonden zijn aan een crimineel drugscircuit, zoals bedreiging, intimidatie of geweld, waaraan ook derden kunnen worden blootgesteld.

Hierna worden beide gronden voor het ontstaan van de bevoegdheid van de burgemeester om bestuurlijke maatregelen op te leggen op grond van de Opiumwet nader toegelicht.

### 2.3.1 Handelshoeveelheid

De Afdeling heeft overwogen dat artikel 13b van de Opiumwet naar zijn tekst niet van toepassing is bij de enkele aanwezigheid van drugs. Gezien de woorden “daartoe aanwezig” moeten de drugs met een bepaalde bestemming aanwezig zijn, dat wil zeggen voor verkoop, aflevering of verstrekking<sup>4</sup>. Dat betekent dat artikel 13b, eerste lid onder a, Opiumwet ook van toepassing is als in een pand drugs aanwezig zijn die elders zullen worden verkocht, maar die in of vanuit het pand zullen worden geleverd of verstrekt.

De Afdeling heeft overwogen dat mag worden aangenomen dat een meer dan geringe hoeveelheid drugs niet, althans niet uitsluitend, voor eigen gebruik van een persoon bestemd is, maar deels of geheel voor verkoop, aflevering of verstrekking aan derden. Voor de beoordeling of sprake is van een meer dan geringe hoeveelheid drugs kan in redelijkheid worden aangesloten bij de door het Openbaar Ministerie toegepaste criteria, op basis waarvan hoogstens de volgende hoeveelheden drugs als bestemd voor eigen gebruik kunnen worden aangemerkt<sup>5</sup>:

- 0,5 gram harddrugs;
- 5 gram softdrugs (niet zijnde lachgas);
- 10 ampullen lachgas van 8 gram, ofwel 80 gram lachgas;
- 5 hennepplanten;
- 5 ml drugs in vloeistofvorm (bijv. GHB);
- 1 (XTC)-pil.

Bij overschrijding van tenminste één van de hierboven genoemde hoeveelheden is sprake van een handelshoeveelheid drugs en mag in beginsel worden aangenomen dat deze is bestemd voor verkoop, aflevering of verstrekking aan derden. Het ligt in dat geval op de weg van de betrokkene om het tegendeel aannemelijk te maken. Als het tegendeel niet of onvoldoende blijkt, is de burgemeester bevoegd om ten aanzien van het pand een last onder bestuursdwang op te leggen<sup>6</sup>. Door aan te sluiten bij de criteria die het Openbaar Ministerie hanteert voor de beoordeling of sprake is van een hoeveelheid voor eigen gebruik is het bestuurlijk en strafrechtelijk beleid met elkaar in overeenstemming.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat de termen ‘verkoop’ of ‘aflevering’ uit artikel 13b Opiumwet ruim dienen te worden uitgelegd. Onder verkoop dient namelijk te worden verstaan het totaal aan handelingen dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt. Dat betekent dat ook van verkoop of aflevering sprake is indien de druggerelateerde activiteiten onderdeel uitmaken van de gehele keten van koop of aflevering. Voor het ontstaan van de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen is derhalve niet vereist dat daadwerkelijk drugs in de woning of het lokaal zijn verhandeld<sup>7</sup>. De enkele opslag van drugs die dan elders zullen worden verkocht, brengt reeds mee dat de burgemeester bevoegd is tot handhavend optreden<sup>8</sup>.

Ook de productie van de (te verkopen) drugs en het leggen van contacten ten behoeve van de verkoop valt onder de term ‘verkoop’. Zo nu en dan wordt er bijvoorbeeld een hennepkwekerij opgerold die vlak voor de inval is geogst of wordt er een pand aangetroffen dat blijkens onderzoek van de politie is gebruikt als knooppunt van waaruit handelsafspraken worden gemaakt ten behoeve van de verkoop, aflevering of verstrekking van drugs. In dergelijke gevallen worden geen handelshoeveelheden drugs aangetroffen, maar valt het betreffende pand wel onder de werking van artikel 13b Opiumwet. Dergelijke gevallen worden gelijkgesteld met de situatie dat de te verkopen drugs wel aanwezig was.

### 2.3.2 Voorbereidingshandelingen

De burgemeester heeft ook een sluitingsbevoegdheid wanneer in een pand voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs. Hierbij kan worden gedacht aan bepaalde apparatuur, chemicaliën en versnijdingsmiddelen. De sluitingsbevoegdheid van de burgemeester heeft alleen betrekking op voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a en 11a Opiumwet. Deze bepalingen stellen als criterium dat ten aanzien van de aangetroffen stoffen en voorwerpen kan worden geweten of ernstig moet worden vermoed dat deze bestemd zijn voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige

4) ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

5) Vgl. ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1690. Voor lachgas, zie de toelichting bij het besluit tot plaatsing van lachgas op lijst II van de Opiumwet.

6) ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1676.

7) ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:185.

8) ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

illegale hennepsteelt. Het is voor toepassing van de bevoegdheid overigens niet vereist dat de eigenaar of gebruiker van het pand zelf wetenschap heeft of ernstig behoeft te vermoeden dat de aanwezige stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor het bereiden van drugs<sup>9</sup>. Dat de voorhanden zijnde stoffen en voorwerpen bestemd zijn voor het telen en bereiden van drugs kan al blijken uit de aard en hoeveelheid daarvan of uit de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie. Daarnaast kan dit ook blijken uit tagesprekken of observaties uit een opsporingsonderzoek. Niet alle op grond van artikel 10a of 11a Opiumwet strafbare voorbereidingshandelingen wegen mee. Alleen het in een woning of lokaal of daarbij behorend erf voorhanden hebben van de hierboven genoemde voorwerpen of stoffen, verschaffen de bevoegdheid aan de burgemeester om over te gaan tot sluiting. Dit is niet het geval bij het aantreffen van (uitsluitend) vervoermiddelen, gelden of ander betaalmiddelen als bedoeld in artikel 10a lid 1 onder 3 Opiumwet. Daarnaast volgt uit de rechtspraak dat het voor de uitoefening van de bevoegdheid 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 kan de burgemeester bevoegd zijn handhavend op te treden, mits de voorhanden voorwerpen daartoe bestemd zijn<sup>10</sup>.

Of sprake is van voorbereidingshandelingen vraagt een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals door de politie vastgesteld<sup>11</sup>. De rechthebbende, te weten de eigenaar, huurder en/of gebruiker van het pand zal in voorkomend geval de conclusies die ontleend worden aan onder andere de aard en onderlinge combinatie van de aangetroffen voorwerpen moeten ontkrachten.

Voorwerpen waarvan in ieder geval, maar niet uitsluitend, aannemelijk is dat deze deel uitmaken van strafbare voorbereidingshandelingen, zijn:

- Alle voorwerpen op de henneprijmlijst van de politie: armaturen, transformatoren, assimilatielampen, elektriciteitssnoeren, schakelborden, tijdschakelaars, slakkenhuizen, koolstoffilters, luchtafzuigers, kachels, vijverfolie, groeimiddelen, groeitenten, pompelpompen, luchtbevochtigers, hygro-ph/ec thermometers, ventilatoren en droogrekken.
- Potgrond of stekblokken.
- Cannacutters of scharen.
- Gripzakken.

### 2.3.3 Een direct instrument

Door de bevoegdheid uit artikel 13b van de Opiumwet heeft de burgemeester aldus een direct instrument voorhanden om op te treden tegen de verkoop, aflevering of verstrekking dan wel de aanwezigheid van middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in woningen of lokalen dan wel daarbij behorende erven. De bevoegdheid ontstaat immers op basis van het enkele feit dat de Opiumwet wordt overtreden. Daarmee is bestuurlijk optreden op grond van artikel 13b Opiumwet pandgebonden (en niet persoonsgebonden), zodat de persoonlijke verwijtbaarheid van de betrokken exploitant van een illegaal verkooppunt of coffeeshop niet bepalend is voor de beantwoording van de vraag of de burgemeester bevoegd is om een pand te sluiten<sup>12</sup>. Zo is het risico dat een verhuurd pand op grond van artikel 13b Opiumwet wordt gesloten verbonden aan het verhuren van een pand<sup>13</sup>. Een wijziging in de huursituatie of de eigendomsoverdracht van een pand wordt vanwege het pandgebonden karakter ook niet als relevant beschouwd indien dit wordt gerealiseerd nadat een overtreding van de Opiumwet geconstateerd is. De reden hiervoor is dat de verhuurder/eigenaar niet met het plaatsen van andere huurders of verkoop van de woning onder de genoemde last kan uitkomen. Het is immers op dat moment nog steeds noodzakelijk de openbare orde rond het pand te herstellen. Het enkel plaatsen van nieuwe huurders of bewoners leidt niet tot het voorkomen van herhaling van een met de Opiumwet strijdige situatie.

Strafrechtelijke bewijsregels en de uitkomst van een eventuele strafzaak hoeven evenmin in acht te worden genomen bij de beoordeling of de burgemeester in een concreet geval bevoegd is om de be-

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

10) ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

11) Kamerstukken II, 2016-17, 34 763, nr. 3, blz. 4.

12) Volledigheidshalve zij hier opgemerkt dat de verwijtbaarheid van betrokkene wel relevant kan zijn bij de beantwoording van de vraag of de burgemeester in redelijkheid van zijn sluitingsbevoegdheid gebruik mocht maken.

13) ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1976.

treffende panden te sluiten<sup>14</sup>. De burgemeester mag uitgaan van het feitencomplex dat naar voren is gekomen in het proces-verbaal of in de bestuurlijke rapportage die door de politie is opgemaakt<sup>15</sup>.

### 2.3.4 Functioneel daderschap

De persoonlijke verwijtbaarheid en meer in het bijzonder de kwalificatie als overtreder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zijn daarentegen wel van belang om te beoordelen of, en zo ja aan wie de kosten van bestuursdwang in rekening kunnen worden gebracht en of de op te leggen maatregel evenwichtig kan worden geacht (zie ook hierna onder 2.4.2). Ingevolge artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder overtreder verstaan degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is een overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de gedraging is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt.

In 2023 heeft de Afdeling het overtrederbegrip genuanceerd. De Afdeling zal voor zowel bestuurlijke boetes als zogenoemde herstelsancties voor het begrip 'overtreder' voortaan uitgaan van de uitleg die in het strafrecht wordt gegeven aan het functioneel daderschap. Samengevat komt dat er op neer dat een overtreding aan een functioneel dader kan worden toegerekend als deze over die gedragingen kon "beschikken" en het plaatsvinden van die gedragingen heeft aanvaard<sup>16</sup>. De Afdeling sluit hiermee aan bij het zogenoemde IJzerdraad-arrest (voor natuurlijke personen) en het Drijfmest-arrest (voor rechtspersonen) van de Hoge Raad.

## 2.4 Toepassing bevoegdheid

Als de burgemeester bevoegd is om op grond van artikel 13b Opiumwet een maatregel te treffen, moet – alvorens daartoe daadwerkelijk over te gaan – worden beoordeeld of de burgemeester ook in redelijkheid van die bevoegdheid gebruik mag maken. Omdat een woningsluiting een ingrijpende maatregel is die raakt aan het recht op huisvesting, aan de privacy van bewoners en aan hun recht op gezinsleven, speelt het evenredigheidsbeginsel, zoals bedoeld in artikel 3:4, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht, bij dit vraagstuk een belangrijke rol. De beoordeling van de evenredigheid bestaat op basis van de "Harderwijk"-uitspraak van 2 februari 2022 uit drie onderdelen: de sluiting moet geschikt, noodzakelijk en evenwichtig zijn. In deze beleidsregel wordt aangesloten bij dit beoordelings- en toetsingskader. Deze drie onderdelen worden hierna nader toegelicht.

### 2.4.1 Geschiktheid

In de eerste plaats moet worden beoordeeld of een maatregel op grond van artikel 13b Opiumwet een geschikt middel is om het doel daarvan te bereiken. Uit een overzichtsuitspraak van de Afdeling van 16 juli 2025 volgt dat een op grond van artikel 13b Opiumwet op te leggen maatregel (nog steeds) aantoonbaar geschikt moet zijn ten tijde van de besluitvorming<sup>17</sup>. Als er tussen het moment van de bevindingen van de politie en de besluitvorming al enkele maanden verstreken zijn, moeten de geschiktheid en noodzakelijkheid in het besluit nader worden gemotiveerd. Dat is in ieder geval aan de orde als er tussen de constatering en het tijdstip van de sluiting tenminste vier maanden zijn verstreken<sup>18</sup>.

#### Noodzakelijkheid

Vervolgens moet aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding 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. Daarbij acht de Afdeling in ieder geval de volgende omstandigheden van belang<sup>19</sup>:

- De hoeveelheid en het soort aangetroffen drugs en de daarmee mogelijk gepaard gaande risico's op verdere criminaliteit. Bij aanwezigheid van een handelshoeveelheid soft- en/of harddrugs is de burgemeester in beginsel bevoegd om tot sluiting van het pand over te gaan (zie ook 2.3.1). Uitgangspunt is dat dan mag worden aangenomen dat de woning een rol vervult binnen de keten van drugshandel. De noodzaak om tot sluiting over te gaan zal bij de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs doorgaans groter zijn dan bij softdrugs. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is bij de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs immers sprake van een 'ernstig geval'.

14) ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:313.

15) ABRvS 18 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AG1738.

16) ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2071 (natuurlijke personen) en ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067 (rechtspersonen).

17) ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.

18) ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3266.

19) ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

- Of de drugs feitelijk in of vanuit de woning worden verhandeld. Dit kan bijvoorbeeld worden aangenomen op basis van politiewaarnemingen, meldingen en verklaringen, 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. Als er geen of weinig aanwijzingen zijn dat in of vanuit het pand drugs werden verhandeld, dan moet de burgemeester in zijn besluit nader motiveren waarom dat het wel het geval was. Slaagt de burgemeester hierin niet of onvoldoende, dan vindt de Afdeling dat een sluiting van meer dan zes maanden in beginsel onevenredig is.
- Of in de nabije omgeving van de woning in het (recente) verleden al vaker sprake is geweest van drugsovertredingen of drugsgerelateerde criminaliteit.

Een sluitingsmaatregel kan dus noodzakelijk worden geacht als sprake is van bijkomende omstandigheden, zoals hierboven geformuleerd. Als die bijkomende omstandigheden ontbreken, moet de burgemeester nader onderbouwen waarom er toch een noodzaak tot sluiting bestaat<sup>20</sup>. Ook kan er dan, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, aanleiding zijn om een minder verstrekkende maatregel op te leggen zoals een last onder dwangsom of een waarschuwing.

Anderzijds geldt dat als er geen handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, maar wel sprake is van bijkomende omstandigheden zoals hierboven genoemd, dan kunnen die omstandigheden in samenhang bezien ertoe leiden dat sluiting van het betreffende pand noodzakelijk mag worden geacht<sup>21</sup>.

#### **2.4.2 Evenwichtigheid**

Als de burgemeester zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat sluiting van het pand noodzakelijk is, dient hij zich ervan te vergewissen dat de duur van de sluiting evenwichtig is, ook als de duur in overeenstemming is met de duur die volgt uit een beleidsregel. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid is onder meer de verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon van belang. 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 de betrokkene bijvoorbeeld 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<sup>22</sup>. De enkele omstandigheid dat een pand wordt verhuurd, is daarvoor overigens onvoldoende. Uit de rechtspraak volgt namelijk dat verhuurders zich tot op zekere hoogte moeten informeren over het gebruik van het verhuurde pand en dat zij daar concreet toezicht op moeten houden. 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<sup>23</sup>.

Ook de nadelige gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de burgemeester sluiting van het pand noodzakelijk mocht vinden. Inherent aan een sluiting van een woning is dat bewoners het pand moeten verlaten; bewoners dienen in beginsel zelf voor vervangende woonruimte te zorgen. Dit is op zichzelf dan ook geen bijzondere omstandigheid op basis waarvan van sluiting moet worden afgezien. Dat kan echter anders zijn als betrokkene een bijzondere binding heeft met de woning, bijvoorbeeld om medische redenen. Daarbij is van belang in hoeverre de betrokkene zelf geschikte vervangende woonruimte kan regelen<sup>24</sup>. 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 moet ook betekenis worden toegekend aan de vraag of de betrokkene door sluiting 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. De aanwezigheid van minderjarige kinderen is eveneens een voor de burgemeester mee te wegen omstandigheid bij de evenwichtigheid van het sluiten van een woning.

Een sluiting met veel nadelige gevolgen is overigens niet per definitie onevenwichtig, bijvoorbeeld als de betrokkene een ernstig verwijt van de overtreding kan worden gemaakt of gezien de ernst en omvang van de overtreding.

20) ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3950.

21) ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2593.

22) ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2116.

23) ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462.

24) Vgl. ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3950.

## 2.5 Op te leggen herstelmaatregel

Artikel 13b Opiumwet voorziet de burgemeester in de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Bestuursdwang op deze grond geschiedt in de praktijk, overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, in de vorm van een sluitingsmaatregel.

Ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht is een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, eveneens bevoegd een last onder dwangsom op te leggen. Indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, kan een last onder dwangsom vanuit het oogpunt van evenredigheid meer op zijn plaats zijn. Bij de vaststelling van de hoogte van een dwangsom wordt aangesloten bij de richtlijnen die worden gehanteerd door het Nationaal Netwerk Drugsexpertise Korps Landelijke Politiediensten en het Functioneel Parket Afpakken (voorheen BOOM). Per juni 2016 hanteert het Openbaar Ministerie een bedrag van € 4070,- per kilogram (ofwel € 4,07 per gram) hennep als er geen indicatoren zijn die erop wijzen dat met de verkoop van drugs een ander bedrag is verdiend. Hoeveel gram softdrugs een hennepplant produceert is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder het soort plant, de belichting, de voeding, het gebruikte water en de onderlinge afstand tussen de planten. Uitgangspunt is dat één plant 28,2 gram hennep produceert. Voor harddrugs zal – in het uitzonderlijke geval dat een last onder dwangsom wordt opgelegd – eveneens zoveel mogelijk worden aangesloten bij bedragen die worden gehanteerd door het Openbaar Ministerie.

Tot slot volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet dat in algemene zin 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. Dit moet echter worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen kan worden afgeweken<sup>25</sup>. Op grond van de rechtspraak dient in ieder geval bij een geringe overschrijding van de gedoogde gebruikshoeveelheden te worden afgewogen of met een minder verstrekkende maatregel, zoals een waarschuwing kan worden volstaan<sup>26</sup>. Hoewel vorenbedoeld uitgangspunt volgens de wetsgeschiedenis niet ook bij lokalen geldt, kan er in voorkomend geval ook ten aanzien van lokalen worden gekozen voor een minder vergaande maatregel dan sluiting van het pand.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de op grond van artikel 13b Opiumwet te treffen bestuurlijke maatregelen, in welke vorm dan ook, reparatoire sancties zijn. Anders dan punitieve sancties zijn de bestuursdwang en de last onder dwangsom niet gericht op bestraffing of leedtoevoeging, maar op het ongedaan maken, beëindigen of voorkomen van een overtreding. In haar overzichtsuitspraak van 16 juli 2025 heeft de Afdeling dit uitgangspunt opnieuw bevestigd<sup>27</sup>.

## 2.6 Verhouding artikel 13b Opiumwet tot andere (beleids-)terreinen en bevoegdheden

Om een goed beeld te hebben van de positionering van dit Damoclesbeleid worden hieronder andere (beleids-)terreinen besproken die een rol kunnen spelen bij de constatering van overtredingen van de Opiumwet. Deze andere (beleids-)terreinen vallen buiten de reikwijdte van deze beleidsregel.

### Coffeeshopbeleid

Gemeente Hoeksche Waard hanteert een nul-beleid. Concreet betekent dit dat de burgemeester geen gedoogverklaring en geen exploitatievergunning afgeeft.

### Strafrecht

Het bezitten, in- en uitvoeren, telen, bereiden, verwerken, verkopen, verstrekken, afleveren en vervoeren van soft- en harddrugs is in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet strafbaar gesteld. Dat geldt ook voor handelingen ter voorbereiding van deze gedragingen. Degene die zich schuldig maakt aan bovengenoemde gedragingen kan daarvoor strafrechtelijk worden vervolgd. Dat staat los van de bevoegdheid van de burgemeester om op grond van artikel 13b Opiumwet handhavend op te treden. De toepassing van artikel 13b Opiumwet is namelijk – zoals opgemerkt – niet gericht op bestraffing of leedtoevoeging, maar op het ongedaan maken, beëindigen of voorkomen van een overtreding<sup>28</sup>. Bestuurlijk optreden op grond van de Opiumwet is dan ook niet gericht op de persoon die (vermoedelijk) de overtreding heeft begaan of daarvoor verantwoordelijk is, maar op het betreffende pand of een daarbij behorend erf. Van een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM is daarom geen sprake.

### Privaatrecht

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

26) ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

27) ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.

28) ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4046.

Een overtreding van de Opiumwet in een huurwoning of gehuurd lokaal of op een daarbij behorend erf kan in een privaatrechtelijke (huur)relatie, zoals met een woningcorporatie, leiden tot een procedure die gericht is op de ontbinding van de huurovereenkomst. Het recht om in geval van een dergelijke overtreding een huur- of gebruiksovereenkomst (buitengerechtelijk) te ontbinden komt toe aan de eigenaar/verhuurder van het pand waarin de overtreding heeft plaatsgevonden en staat eveneens los van de bevoegdheid van de burgemeester om op grond van artikel 13b Opiumwet handhavend op te treden<sup>29</sup>. Voor buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst is overigens wel vereist dat de burgemeester een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang, als bedoeld in artikel 13b Opiumwet, neemt (zie artikel 7:231, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek).

Als het gaat om een koopwoning, heeft sluiting daarvan door de burgemeester in verband met een overtreding van de Opiumwet mogelijk gevolgen voor de hypotheek. Dat kan leiden tot (gedwongen) verkoop van de woning. De hypotheekverstrekker kan via een landelijk register dat op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen voor onroerende zaken wordt bijgehouden (het Wkpb-register), zien of er in de woning een overtreding van artikel 13b Opiumwet heeft plaatsgevonden. Ook dergelijke gevolgen staan los van de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet.

#### Bestuursrecht

Naast artikel 13b Opiumwet zijn er nog een tweetal andere bestuursrechtelijke gronden op basis waarvan kan worden overgegaan tot sluiting van een pand, te weten:

- Artikel 17 Woningwet  
Artikel 17 van de Woningwet verschaft een bevoegdheid tot sluiting van een pand indien daarin - in strijd met bij of krachtens de Woningwet gestelde voorschriften - activiteiten plaatsvinden die gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Deze bepaling omvat dus eveneens een sluitingsbevoegdheid die kan worden ingezet bij druggerelateerde activiteiten. Artikel 17 van de Woningwet en artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet hebben echter betrekking op betreffen verschillende overtredingen die niet noodzakelijkerwijs samenvallen. Ten eerste ziet artikel 17 Woningwet, anders dan artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, niet uitsluitend op druggerelateerde activiteiten. Evenzeer anders dan bij artikel 13b Opiumwet, is voor toepassing van artikel 17 van de Woningwet in het geval van hennep teelt vereist dat de teelt gepaard gaat met bedreiging of gevaar en is niet vereist dat de geteelde hennep bestemd is voor verkoop, aflevering of verstrekking in of vanuit de woning. Het al dan niet aanwezig zijn van niet uit de verkoop, aflevering of verstrekking van drugs voortvloeiend gevaar voor de omgeving en omwonenden, zoals elektrocutie- of brandgevaar in het geval van een technisch ondeugdelijke en onveilige hennep teelt, is daarentegen in het kader van de beoordeling of is voldaan aan het bepaalde in artikel 13b Opiumwet niet relevant. Tegen zodanig gevaar kan op grond van artikel 17 van de Woningwet worden opgetreden.
- Artikel 174a Gemeentewet  
Ingevolge artikel 174a Gemeentewet is de burgemeester bevoegd tot sluiting van een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf, indien:
  - o door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf ernstig wordt verstoord;
  - o door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning, het lokaal of het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf ernstig wordt verstoord of daarvoor ernstige vrees bestaat;
  - o door het aantreffen in de woning of het lokaal of op het erf van een wapen de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf ernstig wordt verstoord of daarvoor ernstige vrees bestaat.

Anders dan bij toepassing van artikel 13b Opiumwet is voor toepassing van artikel 174a Gemeentewet dus wel steeds uitdrukkelijk vereist dat sprake is van een openbare ordeverstoring of dat ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan.

### **3. Handhavingsbeleid**

#### **3.1 Inleiding**

Met inachtneming van het hiervoor geschetste juridische kader bevat dit hoofdstuk de uitgangspunten van dit Damoclesbeleid. Daartoe wordt hierna eerst toegelicht wat in algemene zin de beleidsuitgangspunten van onderhavig beleid zijn. Vervolgens wordt afzonderlijk voor woningen enerzijds en al dan niet voor het publiek openstaande lokalen anderzijds een meer specifiek beleidskader uiteengezet voor het betreffende type pand. De reden dat er afhankelijk van het type pand een ander beleidskader geldt,

<sup>29</sup>)ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481.

is dat er bij woningen bijzondere belangen spelen die niet aan de orde zijn bij lokalen. Tot slot wordt ingegaan op enkele overige uitgangspunten van onderhavig beleid.

### **3.2 Uitgangspunt handhavingsbeleid (algemeen)**

De burgemeester is van mening dat in gemeente Hoeksche Waard gelet op de lokale situatie, de systematische handel in drugs en de nabijheid van de (grote) steden, zichtbaar en effectief optreden noodzakelijk is. Handel in drugs vormt immers een ernstige aantasting van de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid, nu sprake is van ongecontroleerde verkoop van drugs. Daarbij is de druk die een illegaal verkooppunt legt op de omgeving bijzonder zwaar. Zeker in woongebieden wordt de aanwezigheid ervan als zeer belastend ervaren. Dergelijke verkooppunten vormen een bedreiging voor de sociale veiligheid in de buurt en leiden vaak tot verloedering van het straatbeeld. Daarnaast kan worden gewezen op nadelige economische gevolgen zoals het dalen van de verkoop- en verhuurwaarde van panden en de achteruitgang van de verzorgingsstructuur (aanwezigheid van andere winkels en voorzieningen). Een en ander tast het woon- en leefklimaat aan alsmede de geloofwaardigheid van de overheid.

Uitgangspunt van het handhavingsbeleid is daarom dat indien in woningen, lokalen of in daarbij behorende erven soft- en/of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn, de burgemeester gebruik maakt van zijn bevoegdheid om bestuurlijk maatregelen te treffen teneinde de handel in drugs in of bij panden te beëindigen en tevens de veroorzaakte negatieve effecten terug te dringen. Hetzelfde geldt voor de constatering dat sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen. Als beleidsuitgangspunt wordt in de regel gekozen voor sluiting van een woning voor een periode van tenminste vier weken of sluiting van een lokaal voor een periode van tenminste drie maanden. Het gaat dan om sluiting van de gehele woning of het gehele lokaal omdat het direct een einde maakt aan de illegale situatie. Dit is de meest effectieve manier om de met de Opiumwet strijdige situatie te beëindigen en herhaling te voorkomen.

Aangezien het financiële gewin van de handel in verdovende middelen dusdanig groot is, mag van een last onder dwangsom in de meeste gevallen weinig effect worden verwacht. Bestuursdwang is een directer middel dat op termijn tot feitelijke beëindiging van de overtreding zal leiden. Een kortere sluiting dan vier weken volstaat niet als het gaat om het daadwerkelijk en structureel terugdringen van de illegale drugshandel. De bekendheid van de locatie als verkooppunt van drugs blijft immers enige tijd bestaan. Door een pand voor tenminste vier weken te sluiten wordt ook voorkomen dat – vooral in gebieden waar meerdere illegale verkooppunten bestaan – het ene verkooppunt wordt gesloten, het andere alweer mag worden geopend en er derhalve per saldo geen verbetering wordt gerealiseerd.

In situaties waarbij een handelshoeveelheid softdrugs tot 30 gram of tot 15 cannabisplanten in een woning worden aangetroffen wordt in beginsel echter eerst een waarschuwing gegeven of een last onder dwangsom opgelegd. Daarbij is van belang dat er bij woningen bijzondere belangen moeten worden meegewogen (zie hierover nader paragraaf 3.2.2). Bij volgende geconstateerde overtredingen of grotere aangetroffen hoeveelheden softdrugs geldt het beleidsuitgangspunt zoals hiervoor omschreven ook voor woningen. Dat betekent dat in die gevallen ook sluiting als uitgangspunt dient. In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet is weliswaar opgenomen dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van een woning dient te worden overgegaan, maar dit betreft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet meer dan een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken. Daarvan is in ieder geval sprake bij de aanwezigheid van een handelsvoorraad harddrugs, aldus de Afdeling. Beleid waarin is opgenomen dat direct de sluiting wordt gelast bij het aantreffen van een handelsvoorraad harddrugs, zonder voorafgaande waarschuwing, is dan ook niet in strijd met voormeld uitgangspunt.

Volledigheidshalve merkt de burgemeester wel op dat sluiting van het pand, hoewel uitgangspunt van het beleid, niet altijd en onvermijdelijk het gevolg van de eerste constatering van een handelshoeveelheid harddrugs hoeft te zijn. De burgemeester wijst uitdrukkelijk op de bevoegdheid om op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, in afwijking van dat beleid te volstaan met een waarschuwing of een minder vergaande maatregel dan sluiting (zie hierover nader paragraaf 3.10).

Gelet hierop kan naar het oordeel van de burgemeester voldoende inhoud worden gegeven aan het uitgangspunt van de wetgever dat bij een overtreding zorgvuldig moet worden gezien of in plaats van sluiting van de woning met een waarschuwing of een daaraan soortgelijke maatregel kan worden volstaan.

Erkend wordt dat sluiting van een pand ingrijpende (financiële) gevolgen kan hebben voor zowel de gebruikers als de eigenaren van dat pand. De gevolgen van de aanwezigheid van grote hoeveelheden drugs en/of de productie daarvan voor de volksgezondheid en de daar veelal mee samenhangende openbare orde en veiligheid zijn dermate ernstig dat herstel daarvan als algemeen belang zwaarder

weegt dan het individuele belang van een eigenaar, verhuurder of gebruiker. Ten aanzien van verhuurders is daarbij van belang dat een verhuurder kan kiezen aan wie hij een pand verhuurt; de gevolgen van die keuze mogen dan ook voor zijn risico worden gelaten. Een verhuurder kan zich voorts op de hoogte stellen van het gebruik dat van het verhuurde wordt gemaakt. Daarnaast is sluiting – ondanks het mogelijk ingrijpende karakter van een dergelijke maatregel voor alle betrokken partijen – gerechtvaardigd omdat gebruikers en mogelijk ook eigenaren financieel voordeel hebben behaald (of beoogd) uit de illegale verkoop van drugs en omdat handel in drugs (zowel soft- als harddrugs) bij wet verboden is en het beleid van de gemeente breed bekend is gemaakt.

Voor de in een specifieke situatie op te leggen maatregel wordt verwezen naar het beleidskader voor woningen dan wel voor lokalen (zie paragraaf 3.3 en 3.4). De handhavingmatrixen die daarvan onderdeel uitmaken, brengen tot uitdrukking dat de zwaarte van de te nemen bestuurlijke maatregel toeneemt naarmate de overtreding ernstiger is. Daarbij zijn onder meer de aard en de hoeveelheid van de aange troffen voorwerpen van belang. Zo wordt bij de aanwezigheid van (voorbereidingshandelingen betreffende) harddrugs strenger opgetreden, omdat harddrugs en de productie daarvan in het algemeen gevaarlijker zijn voor de gezondheid en het milieu dan softdrugs. Daarnaast is bij de handel en productie van harddrugs eerder sprake van ernstige criminaliteit, vaak met een grensoverschrijdend component.

### **3.3 Handhavingsbeleid woningen (of daarbij behorend erf)**

#### **3.3.1 Kwalificatie woning**

De wetgever heeft het begrip woning in de Opiumwet niet gedefinieerd. De burgemeester verstaat in het kader van deze beleidsregel onder een woning het volgende:

‘Een woning is een verblijf dat in hoofdzaak dient tot woning dan wel dienstbaar is aan het wonen. Hieronder valt zowel een koopwoning als een huurwoning, maar bijvoorbeeld ook stacaravans, woonschepen, woonwagens, etc.. Het is de plaats waar een persoon zijn private huishoudelijke leven leidt. Dit wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken, zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en andere huisraad, maar ook de daadwerkelijk, feitelijk daaraan gegeven bestemming. Een persoon die incidenteel overnacht in een woning wordt niet aangemerkt als bewoner. Een inschrijving in de Basisregistratie Personen is een indicatie voor bewoning, maar hoeft niet doorslaggevend te zijn.’

Soms is sprake van schijnbewoning. Er wordt dan de indruk van bewoning gesimuleerd, bijvoorbeeld door het plaatsen van wat schaars meubilair in de woonkamer. Dat in de woning wordt geslapen, bijvoorbeeld blijkende uit de aanwezigheid van een slaapzak en dat gebruikte kleding wordt aangetroffen, maakt niet dat sprake is van bewoning. Gebruik voor woondoeleinden met een meer dan incidenteel karakter is dan niet aannemelijk<sup>30</sup>.

#### **3.3.2 Bijzondere belangen bij woningen**

Bij woningen spelen bijzondere belangen die niet aan de orde zijn bij lokalen. Toepassing van artikel 13b Opiumwet op een woning kan voor de bewoners namelijk mogelijk ingrijpende gevolgen hebben, die een inmenging kunnen vormen in het in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Gelet op het tweede lid van artikel 8 van het EVRM zijn inmengingen van enig openbaar gezag in de uitoefening van het in het eerste lid van artikel 8 van het EVRM neergelegde recht toegestaan, voor zover deze bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor, onder meer, het voorkomen van strafbare feiten of het beschermen van de rechten van anderen. Artikel 13b van de Opiumwet voorziet in een wettelijke grondslag voor een beperking van de persoonlijke levenssfeer en voldoet daarmee aan de eisen van voorzienbaarheid en toegankelijkheid. Het doel dat wordt gediend met artikel 13b van de Opiumwet sluit aan bij het doelcriterium “voorkoming van strafbare feiten” zoals opgesomd in het tweede lid. Daarnaast worden ook rechten van anderen, in dit geval omwonenden, beschermd. Daardoor kunnen omwonenden het recht op ongestoord genot van hun woning weer ten volle uitoefenen. Artikel 13b van de Opiumwet dient dus door het EVRM genoemde gerechtvaardigde belangen. De ontwikkeling die de illegale verhandeling van drugs vanuit woningen heeft doorgemaakt, maakt de sluiting ervan in voorkomende gevallen bovendien noodzakelijk en rechtvaardigt ook de bevoegdheid om tegen illegale activiteiten in woningen op te treden.

Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld is de omstandigheid dat de toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet op een woning zeer ingrijpende gevolgen voor de bewoners

<sup>30</sup>ECLI:NL:RVS:2015:1447.

kan hebben en het in artikel 8 van het EVRM neergelegde recht raakt, niet relevant voor de vraag of artikel 13b, eerste lid, bevoegd is toegepast<sup>31</sup>. Wel dient aan de mogelijk zeer ingrijpende gevolgen van die toepassing een zwaar gewicht te worden toegekend bij de beoordeling van de vraag of in redelijkheid van de in die bepaling neergelegde bevoegdheid gebruik kon worden gemaakt en, zo ja, of de wijze waarop de bevoegdheid is toegepast evenredig is ten opzichte van het doel dat daarmee wordt nagestreefd<sup>32</sup>.

### 3.3.3 Handhavingmatrix woningen

In onderstaande matrixen staan de verschillende in zwaarte oplopende bestuurlijke maatregelen die bij woningen in beginsel worden toegepast.

Matrix in het geval van een overtreding betreffende softdrugs:

<b>SOFTDRUGS</b>	<b>1<sup>e</sup> constatering</b>	<b>2<sup>e</sup> constatering</b>	<b>3<sup>e</sup> constatering</b>	<b>4<sup>e</sup> constatering</b>
<b>Vorbereidingshandelingen t.a.v. softdrugs als sprake is van o.a. grootschalige hennepcultuur of bepaalde apparatuur (drugslaboratorium), chemicaliën (apaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen</b>	Sluiting voor drie maanden, tenzij sprake van een ernstig geval <sup>33</sup> . Dan: sluiting zes maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).
<b>Softdrugs, handelshoeveelheid tot 30 gram</b>	last onder dwangsom	Verbeuren dwangsom	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden.
<b>Cannabisplanten, handelshoeveelheid tot 15 planten</b>	Schriftelijke waarschuwing, tenzij ernstig geval. Dan: sluiting drie maanden.	Sluiting voor drie maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal zes maanden).
<b>Softdrugs, handelshoeveelheid tussen 30 en 100 gram of tussen 15 en 50 cannabisplanten.</b>	Sluiting vier weken, tenzij ernstig geval. Dan: sluiting drie maanden.	Sluiting voor drie maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal zes maanden).
<b>Softdrugs, handelshoeveelheid boven 100 gram of meer dan 50 cannabisplanten</b>	Sluiting voor drie maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).

Matrix in het geval van een overtreding betreffende harddrugs:

<b>HARDDRUGS</b>	<b>1<sup>e</sup> constatering</b>	<b>2<sup>e</sup> constatering</b>	<b>3<sup>e</sup> constatering</b>	<b>4<sup>e</sup> constatering</b>
<b>Vorbereidingshandelingen t.a.v. harddrugs als sprake is van o.a. bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewasserij), chemicaliën (apaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen</b>	Sluiting voor drie maanden, tenzij ernstig geval <sup>34</sup> . Dan: Sluiting zes maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).
<b>Harddrugs, handelshoeveelheid tot 5 gram</b>	Sluiting voor drie maanden, tenzij ernstig geval. Dan: sluiting zes maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).

31) ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

32) ECLI:NL:RVS:2019:2912.

33) Wanneer sprake is van een ernstig geval, is omschreven in hoofdstuk 3.5.

34) Wanneer sprake is van een ernstig geval, is omschreven in hoofdstuk 3.5.

<b>Harddrugs, handelshoeveelheid boven 5 gram</b>	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).	
---	---------------------------	-------------------------------	--	--

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat alvorens de in de matrix genoemde maatregelen worden toegepast in een concrete situatie, steeds alle omstandigheden van het geval worden meegewogen.

### 3.3.4 Convenant woningstichting

In het Regionaal Convenant Integrale Aanpak Hennepteelt zijn doelen en afspraken opgenomen die met de partijen die het convenant hebben ondertekend worden nagestreefd. De toepassing van het Damoclesbeleid op woningen van de woningstichting wordt in samenhang uitgevoerd met het geldende convenant<sup>35</sup>. Het convenant heeft tot doel om de hennepcultuur en de facilitering van de hennepcultuur integraal aan te pakken. Met de partijen wordt nauw samengewerkt om hennepcultuur de facilitering van hennepcultuur te voorkomen. 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 hennepcultuur, tenzij:

- De afspraken van dit convenant niet zijn nageleefd;
- Het belang van de openbare orde en veiligheid sluiting of een andere bestuursrechtelijke maatregel noodzakelijk maakt;
- Sprake is van verzwarende omstandigheden van het in de gemeente geldende Damoclesbeleid;
- De convenantpartner zelf verzoekt om handhavend op te treden. Indien namelijk op grond van artikel 13b van de Opiumwet een woning wordt gesloten, komt op grond van artikel 7:231 lid 2 BW de verhuurder de bevoegdheid tot om de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden.

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

Drugshandel in huurwoningen zal, indien mogelijk, door middel van gemaakte afspraken in het 'Regionaal Convenant Integrale Aanpak Hennepteelt' worden bestreden. De woningstichting zet haar eigen mogelijkheden in om op te treden. Als dit niet mogelijk is voert de burgemeester onderhavig beleid uit.

### 3.3.5 Minderjarigen

Indien een woning wordt gesloten en daarbij sprake is van minderjarige bewoners of betrokkenen, wordt door de politie melding gedaan bij Veilig Thuis.

### 3.3.6 Huisraad en huisdieren

Betrokkenen dienen zelf voor hun huisraad en huisdieren te zorgen. De last onder bestuursdwang omvat ook het zorgdragen voor eventuele dieren in de woning of het lokaal. Dat betekent dat indien na verloop van de begunstigingstermijn dieren aanwezig zijn in de woning, bij de uitoefening van de bestuursdwang de dieren zullen worden verwijderd en opgevangen. De kosten daarvan zullen worden verhaald op degene tot wie het besluit tot sluiting is gericht.

### 3.3.7 Vervangende woonruimte

Dat eventuele bewoners het pand moeten verlaten, is inherent aan de sluiting van een woning. Voor bewoners wordt in principe vanuit de gemeente geen vervangende woonruimte gezocht. Men heeft een bepaald risico genomen door zich in te laten met de productie en/of handel in drugs. De gevolgen van die keuze mogen voor de betreffende bewoners worden gelaten. Het staat bewoners vanzelfsprekend vrij om zich met een hulpvraag (bijvoorbeeld betreffende huisvesting) te melden bij de gemeente. Er wordt dan beoordeeld of, en zo ja, welke hulp in een individuele situatie kan worden geboden. Daarbij kan worden gedacht aan een doorverwijzing naar maatschappelijke opvang.

## 3.4 Handhavingsbeleid lokalen (of daarbij behorend erf)

### 3.4.1 Kwalificatie lokaal

Op panden die niet als woning worden gekwalificeerd, wordt het beleidskader voor lokalen toegepast. Voor woningen geldt dat deze niet altijd feitelijk worden bewoond en dat er soms sprake is van schijnbewoning en bedrijfsmatigheid. Om die reden wordt een woning die hoofdzakelijk wordt gebruikt voor een bedrijfsmatig georganiseerde hennepkwekerij en/of andere aan de handel in drugs gerelateerde activiteiten, voor toepassing van deze beleidsregel aangemerkt als lokaal<sup>36</sup>.

<sup>35</sup>)ECLI:NL:RVS:2016:2770.

<sup>36</sup>)ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1447.

### 3.4.2 Handhavingmatrixen lokalen

Anders dan bij woningen geldt ten aanzien van lokalen blijkens de wetsgeschiedenis niet het uitgangspunt dat bij een eerste overtreding van de Opiumwet een waarschuwing moet volgen. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak moet er om tot sluiting van een lokaal te kunnen overgaan wel een verband zijn tussen de aangetroffen handelshoeveelheid drugs en het pand<sup>37</sup>.

In onderstaande matrixen staan de verschillende in zwaarte oplopende bestuurlijke maatregelen die bij lokalen in beginsel worden toegepast.

Matrix in het geval van een overtreding betreffende softdrugs:

<b>SOFTDRUGS</b>	<b>1° constatering</b>	<b>2° constatering</b>	<b>3° constatering</b>	<b>4° constatering</b>
<b>Vorbereidingshandelingen t.a.v. softdrugs als sprake is van o.a. grootschalige hennepcultuur of bepaalde apparatuur (drugslaboratorium), chemicaliën (apaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen</b>	Sluiting voor drie maanden, tenzij sprake van een ernstig geval. Dan: sluiting zes maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).
<b>Softdrugs, handelshoeveelheid tot 100 gram of tot 50 cannabisplanten</b>	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).
<b>Softdrugs, handelshoeveelheid boven de 100 gram of meer dan 50 cannabisplanten.</b>	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).

Matrix in het geval van een overtreding betreffende harddrugs:

<b>HARDDRUGS</b>	<b>1° constatering</b>	<b>2° constatering</b>	<b>3° constatering</b>	<b>4° constatering</b>
<b>Vorbereidingshandelingen t.a.v. harddrugs als sprake is van o.a. bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewaterij), chemicaliën (apaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen</b>	Sluiting voor drie maanden, tenzij ernstig geval. Dan: Sluiting zes maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).
<b>Harddrugs, handelshoeveelheid tot 5 gram</b>	Sluiting voor drie maanden, tenzij ernstig geval. Dan: sluiting zes maanden.	Sluiting voor zes maanden.	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).
<b>Harddrugs, handelshoeveelheid boven 5 gram</b>	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden.	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden).	

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat alvorens de in de matrix genoemde maatregelen worden toegepast in een concrete situatie, steeds alle omstandigheden van het geval worden meegewogen.

### 3.4.3 Vergunningsplichtige inrichtingen

Ingeval van vergunningsplichtige inrichtingen, zal naast de bestuurlijke handhaving op grond van artikel 13b van de Opiumwet, bij elke constatering van een overtreding van de Opiumwet worden beoordeeld of er aanleiding is om de vergunning in te trekken. Een Drank- en Horecaverunning kan bijvoorbeeld worden ingetrokken op grond van artikel 31 eerste lid sub d van de Drank- en Horecawet. Daarnaast

<sup>37</sup>)ABRvS 19 juni 2001, ECLI:NL:RVS:2022:AE4344, ABRvS 11 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ6637.

dienen exploitanten van inrichtingen in het bezit te zijn van horeca-exploitatievergunningen. Betrokkenen kunnen na intrekking een nieuwe vergunning aanvragen, maar de kans dat deze wordt verleend is, gelet op de omstandigheden die tot sluiting en intrekking hebben geleid zeer klein.

### **3.5 Overige uitgangspunten**

#### **3.5.1 Gedeeltelijke sluiting**

Bij een sluiting moet worden beoordeeld of kan worden volstaan met gedeeltelijke sluiting van het betreffende pand en/of erf. Ook kan het voorkomen dat er vanuit een op het erf van de woning gelegen bijgebouw (bijvoorbeeld schuur of garage) de handel plaatsvindt en niet in de woning zelf. In dat geval wordt bekeken of alleen het bijgebouw te sluiten is.

Als het om een pand gaat dat aan verschillende personen wordt verhuurd, zoals kamerverhuurpanden, kan worden overgegaan tot gedeeltelijke sluiting door afzonderlijke kamers of een gedeelte van een pand te sluiten. Op die wijze blijft voor derden de rest van het pand toegankelijk. Medebewoners, waarvan bekend is dat zij niets met de overtreding te maken hebben, worden daardoor niet onnodig getroffen.

#### **3.5.2 Samenloop woning en lokaal**

Wordt (alleen) in een lokaal een handelshoeveelheid drugs aangetroffen of worden voorbereidingshandelingen geconstateerd, en worden op hetzelfde erf in een woning aan drugshandel dan wel voorbereidingshandelingen gerelateerde zaken aangetroffen, dan wordt aangenomen dat sprake is van een samenhangend geheel. In dat geval wordt voor het gehele erf (inclusief de woning) het regime voor lokalen toegepast. Worden (alleen) in een woning een handelshoeveelheid drugs of voorbereidingshandelingen geconstateerd, maar in het zich op hetzelfde erf bevindende lokaal aan drugshandel/voorbereidingshandelingen gerelateerde zaken, dan is eveneens sprake van een 'samenhangend geheel'. In dat geval wordt voor het gehele erf het regime voor woningen toegepast<sup>38</sup>.

#### **3.5.3 Samenloop soft- en harddrugs**

Indien er sprake is van handel in zowel soft- als harddrugs, wordt de sanctie opgelegd die geldt bij de constatering van handel in harddrugs.

Indien de burgemeester een woning sluit wegens de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs en in de woning is tevens een handelsvoorraad softdrugs aanwezig, dan heeft het besluit strekkende tot sluiting tevens te gelden als een waarschuwing.

Ook kan er aanleiding zijn van de handhavingmatrix af te wijken indien er geen sprake is van herhaling van dezelfde overtreding, maar bij het tweede of derde vergrijp een overtreding uit een andere matrix is begaan. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij:

- een woning die bij een eerste overtreding bewoond is, maar bij een tweede overtreding niet bewoond is en aangemerkt wordt als een lokaal of vice versa;
- handel in harddrugs bij een eerste overtreding en handel in softdrugs bij een tweede overtreding.

Als uitgangspunt wordt dan de maatregel gekozen die in de matrix staat bij de 2e (of opvolgende) overtreding, behorende bij de 2e (of opvolgende) constatering<sup>39</sup>.

#### **3.5.4 Ernstig geval**

Indien in een concreet geval verzwarende omstandigheden aanwezig zijn en er derhalve kan worden gesproken van een ernstig geval is noodzaak tot sluiting gegeven. In de rechtspraak wordt algemeen aanvaard dat de aanwezigheid van een handelsvoorraad (meer dan 0,5 gram) harddrugs in een woning in ieder geval als een ernstig geval kan worden aangemerkt. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt

38) Van een samenhangend geheel is sprake als een woning en een lokaal ruimtelijke en functionele samenhang vertonen. Van ruimtelijke samenhang is sprake als zij bijvoorbeeld op hetzelfde kadastrale perceel staan, dezelfde eigenaar hebben, in elkaars nabijheid staan, etc. Van functionele samenhang is sprake als bijvoorbeeld in het lokaal drugs en in de woning aan drugs gerelateerde attributen worden aangetroffen of vice versa, of als in het lokaal of de woning drugs worden aangetroffen en het lokaal en de woning gas-, water- en/of elektra-aansluitingen of (andere) voorzieningen delen. Om als samenhangend geheel te kunnen worden aangemerkt is niet vereist dat in alle samenhangende delen drugs zijn aangetroffen. Wel zal in ten minste één onderdeel (bijvoorbeeld het lokaal) van het samenhangend geheel een overtreding van de Opiumwet aan de orde moeten zijn (vgl. ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193).

39) Indien handel in softdrugs wordt geconstateerd nadat er al een sanctie is opgelegd voor de handel in harddrugs, wordt de sanctie opgelegd die hoort bij de tweede of volgende constatering van handel in softdrugs.

dat bij een eerste constatering hiervan aan artikel 13b Opiumwet derhalve de bevoegdheid tot sluiting wordt ontleend<sup>40</sup>.

Van een ernstig geval is in ieder geval sprake als er een handelshoeveelheid harddrugs wordt aangetroffen in een pand dan wel als er strafbare voorbereidingshandelingen voor de vervaardiging van handelshoeveelheden harddrugs worden geconstateerd. Daarnaast is sprake van een ernstig geval als aannemelijk kan worden gemaakt dat één of meer van de navolgende indicatoren van toepassing zijn, waarbij geen sprake is van een limitatieve opsomming:

- Er is tenminste 100 gram softdrugs en/of meer dan 50 cannabisplanten en/of tenminste 5 gram of 5 milliliter (of voor zover dit de 5 gram of 5 milliliter niet overschrijdt: 10 pillen, 10 ampullen, 10 bolletjes of 10 wikkels) harddrugs aangetroffen.
- Er zijn indicatoren aanwezig van enige professionaliteit; de professionaliteit wordt afgemeten aan de aanwezigheid van attributen in het pand die wijzen op regelmatige handel in verdovende middelen, zoals weegschalen, grote hoeveelheden contant geld, verpakings- en versnijdingsmaterialen, etc., of attributen die wijzen op beroeps- of bedrijfsmatige teelt;
- Er is sprake van een combinatie van middelen als bedoeld in lijst I en lijst II Opiumwet (ook bij minder dan een handelshoeveelheid harddrugs).
- Het is aannemelijk dat sprake is van drugshandel met betrokkenheid van minderjarigen.
- Een minderjarige in het pand is in het bezit van harddrugs.
- Er zijn andere strafbare feiten geconstateerd, zoals gewelddelicten, verboden wapenbezit als bedoeld in de Wet Wapens en Munitie of er zijn andere openbare orde-delicten gerelateerd aan de woning.
- De woning fungeert als ontmoetingsplek voor handelaren en/of gebruikers. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit politieobservaties of uit verklaringen van gebruikers, omwonenden, getuigen, etc.
- Er is een vermoeden van verwijtbaarheid van de bewoner(s)/betrokkene(n);
- Er is een vermoeden dat de bewoner(s)/betrokkene(n) verkeren in kringen van personen met antecedenten. Hierbij moet vooral gedacht worden aan antecedenten ten aanzien van de Opiumwet of de Wet Wapens en Munitie, maar ook antecedenten op het gebied van geweld tegen personen of zaken (waaronder geweld, mishandeling, bedreiging, vernieling of diefstal) kunnen een rol spelen.
- Het is aannemelijk dat behalve de woning of het daarbij behorende erf nog één of meerdere locaties betrokken zijn bij drugshandel in georganiseerd verband of als aanwezigheid van drugs hierop duidt;
- Er is sprake van overlast vanuit het pand;
- Er is sprake van ondeugdelijke of ondoorzichtige huurconstructies en/of personen die naar waarschijnlijkheid in het pand verblijven staan daar niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen.
- Er is sprake van recidive door dezelfde persoon;
- Er is een zekere mate van risico of gevaar voor het woon- of leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonenden. Hierbij kan gedacht worden aan de gevaren verbonden aan (georganiseerde) drugscriminaliteit, maar ook aan de aanwezigheid van andere druggerelateerde panden of de omstandigheid dat sprake is van een kwetsbare wijk.
- Er is een zekere mate van gevaarstelling als gevolg van een verhoogd brandrisico (door bijvoorbeeld overbelasting van het energienetwerk en illegale elektriciteitsaansluitingen) of overtreding van de bouwregelgeving.
- Er is tevens sprake van uitkeringsfraude, belastingontduiking en energiediefstal.

In aanvulling op voorgaande indicatoren wordt in de situatie bij strafbare voorbereidingshandelingen bij de beoordeling of sprake is van een ernstig geval rekening gehouden met de volgende indicatoren:

- De aard van de stoffen of goederen. Hierbij kan gedacht worden aan het voorhanden hebben van een chemische stof, apparatuur of aanverwante artikelen welke niet of nauwelijks anders kunnen worden toegepast dan bij de productie, handel of transport van drugs.
- De mate waarin de goederen erop wijzen bestemd te zijn voor handel in drugs;
- De combinatie van aangetroffen stoffen. Hierbij kan gedacht worden aan het tegelijk verkopen, dan wel aanwezig hebben van goederen die voor (grootschalige) verwerking, transport of bereiding van drugs bedoeld zijn (grammenweegschalen, drugsverpakkingen, versnijdingsmiddelen).
- De hoeveelheid aangetroffen stoffen en goederen.
- De mate van bekendheid van het pand waar dergelijke producten verkocht, verhandeld of gebruikt kunnen worden.

40)ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1676.

- De mate van risico of gevaar voor het woon- of leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonenden. Hierbij kan gedacht worden aan een buurt die door drugscriminaliteit reeds zwaar onder druk staat of het gevaar dat een drugslaboratorium met zich meebrengt.

### 3.5.5 Hardheidsclausule

De bevoegdheid van de burgemeester tot toepassing van artikel 13b Opiumwet betreft een discretionaire bevoegdheid. Dat wil zeggen dat deze bevoegdheid wordt toegepast na een belangenafweging. Ingevolge de inherente afwijkingsbevoegdheid, zoals neergelegd in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, kan van deze beleidsregels worden afgeweken. Hiertoe kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan als toepassing van het beleid voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Mocht sprake zijn van deze omstandigheden, dan kan de burgemeester gemotiveerd van de uitgangspunten en stappen in de beleidsregels – zowel strenger als soepeler – afwijken. Financiële schade, te lijden ten gevolge van een op te leggen maatregel, wordt niet als een bijzondere omstandigheid beschouwd. Enkel de omstandigheid dat de sluiting van een woning of een lokaal met zich brengt dat de gebruikers deze woning of dat lokaal door de duur van de sluiting niet als woon- of bedrijfsruimte kunnen gebruiken, is inherent aan de sluiting en kan dus evenmin als bijzondere omstandigheid worden aangemerkt.

### 3.5.6 Spoedeisende bestuursdwang

Als zich een spoedeisende situatie voordoet of direct ingrijpen in het kader van handhaving van de openbare orde vereist is, kan op grond van artikel 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht na constatering van de overtreding direct worden overgegaan tot sluiting van een pand, nog voordat een schriftelijke beslissing tot toepassing van bestuursdwang is genomen. Van een spoedeisende situatie is in ieder geval sprake bij acuut gevaar voor de veiligheid of gezondheid van personen of voor de openbare orde of bij zich direct aandienende risico's door of vanwege het criminele drugscircuit. Mede – maar niet uitsluitend - aan de hand van de volgende indicatoren kan worden bepaald of er aanleiding is voor een spoedsluiting:

- Het aantreffen van een vuur- of steekwapen of explosief in het pand of op bijbehorend erf;
- Er is drugs verkocht aan een minderjarige;
- Een minderjarige in het pand of op bijbehorend erf is in het bezit van harddrugs;
- Er zijn ernstige geweldsincidenten (waaronder geweld tegen een ambtenaar in functie) of ernstige incidenten waarbij de openbare orde, veiligheid of gezondheid in het geding is te relateren aan het gebruik van het pand;
- Er is sprake van brand- of explosiegevaar;
- Er zijn giftige stoffen of gassen vrijgekomen of het risico bestaat dat deze vrijkomen;
- Er is een grote hoeveelheid contant geld aangetroffen.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat geen sprake is van een limitatieve opsomming. Per geval wordt bepaald of sprake is van een dermate bijzondere situatie dat onmiddellijk optreden vereist is en spoedeisende bestuursdwang derhalve gerechtvaardigd is.

### 3.5.7 Recidive en verjaring

Als sprake is van een waarschuwing, dan geldt dat een volgende stap in het stappenplan wordt gezet, wanneer binnen een termijn van twee jaar na een vorige constatering opnieuw een overtreding in dezelfde woning of op het daarbij behorende erf plaatsvindt. Vindt een constatering plaats na twee jaar na de vorige constatering, dan wordt de handhavingmatrix van voren af aan herhaald. Vanwege het pandgebonden karakter van een eventueel op te leggen sluitingsmaatregel is het daarbij niet noodzakelijk dat een volgende overtreding door dezelfde overtreder of rechthebbende op de woning of het daarbij behorende erf wordt begaan. Met nadruk wordt hierbij opgemerkt dat de schriftelijke waarschuwing ook zijn werking behoudt als binnen 2 jaren opnieuw een overtreding wordt geconstateerd en de handhavingprocedure pas na het verstrijken van die 2 jaren wordt gestart. Met het starten van een handhavingprocedure wordt bijvoorbeeld bedoeld het opleggen van een last onder bestuursdwang (sluitingsbevel) dan wel een vooraankondiging daartoe.

Als er geen sprake is van een waarschuwing, dan geldt dat een volgende stap in het stappenplan wordt gezet, wanneer binnen een termijn van vijf jaar na een vorige constatering opnieuw een overtreding in dezelfde woning of op het daarbij behorende erf plaatsvindt. Vindt een constatering plaats na vijf jaar na de vorige constatering, dan wordt de handhavingmatrix van voren af aan herhaald. Ook hier geldt dat het daarbij niet noodzakelijk is dat een volgende overtreding door dezelfde overtreder of rechthebbende op de woning of op het daarbij behorende erf wordt begaan; een sluitingsmaatregel op grond van artikel 13b Opiumwet is immers pandgebonden en niet persoonsgebonden.

### 3.5.8 Verlenging maatregel

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. Bij het bepalen van de duur van de verlenging wordt bij wijze van uitgangspunt aangesloten bij de matrixen van deze beleidsregel en wordt tevens rekening gehouden met alle omstandigheden van het geval.

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 tevens besluiten het beheer van het pand over te (doen) nemen, een en ander op grond van de artikelen 13b en 14 van de Woningwet.

### 3.5.9 Verzoek om opheffing / intrekking maatregel

De burgemeester is bevoegd om de sluiting van de woning of het lokaal tussentijds op te heffen of een last onder dwangsom in te trekken. Het uitgangspunt is echter nadrukkelijk dat een sluiting of een last onder dwangsom die is opgelegd ook wordt geëffectueerd en alleen bij wijze van uitzondering tussentijds kan worden opgeheven dan wel ingetrokken, aangezien de sluitingsduur of de hoogte van de last onder dwangsom is afgestemd op hetgeen nodig wordt geacht om de (sub)doelen van dit Damoclesbeleid te bereiken. Als hoofdvereiste geldt dat in de regel alleen tot opheffing of intrekking kan worden overgegaan indien er sprake is van een schriftelijk verzoek van een belanghebbende waarin gemotiveerd wordt aangegeven dat het op basis van nieuwe feiten en omstandigheden aannemelijk is dat er niet opnieuw overtredingen van de Opiumwet zullen worden gepleegd in de desbetreffende woning of het desbetreffende lokaal. Er dienen dus in ieder geval voldoende maatregelen te zijn getroffen om te voorkomen dat er in of vanuit het pand opnieuw in drugs zal worden gehandeld. De enkele omstandigheid dat sprake zou zijn van een nieuwe huurder of gebruiker is onvoldoende om tot opheffing van sluiting of intrekking van een last onder dwangsom te kunnen leiden.

Opheffing van een sluitingsmaatregel kan na een gemotiveerd verzoek daartoe eerst na de hierna genoemde periode in overweging worden genomen.

Sluitingsduur	Verzoek opheffing na
Vier weken	Niet mogelijk
Drie maanden	Zes weken
Zes maanden	Drie maanden
Twaalf maanden	Zes maanden
Onbepaalde tijd	Twaalf maanden

Daarnaast gelden de volgende eisen:

1. De (nieuwe) eigenaar van het pand heeft geen overtreding van de Opiumwet begaan;
2. De nieuwe huurder/gebruiker van het pand heeft geen overtreding van de Opiumwet begaan;
3. De nieuwe huurder/gebruiker is een andere dan degene die ten tijde van de sluiting huurder/gebruiker was;
4. Bij het verzoek moet een plan worden overgelegd, waaruit blijkt op welke wijze zal worden voorkomen dat er opnieuw een overtreding van de Opiumwet plaatsvindt. In geval van een lokaal moet uit dat plan ook blijken welke invulling aan het gebruik van het lokaal wordt gegeven en dat het voorgenomen gebruik in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan.

### 3.5.10 Betreden gesloten verklaard pand

De sluiting van een pand is feitelijk van aard. Op grond van artikel 2:41, lid 2, van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Hoeksche Waard, is het een ieder verboden om een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten pand (de woning of het lokaal) te betreden gedurende de sluitingstermijn.

Als het gesloten pand toch wordt betreden is sprake van een strafbaar feit. Alleen personen wier aanwezigheid wegens dringende redenen in het pand noodzakelijk is, mogen, indien de burgemeester daartoe toestemming heeft verleend, het pand nog betreden. Om voor toestemming tot betreden van het pand in aanmerking te komen zal een schriftelijk en gedetailleerd verzoek moeten worden ingediend, waaruit in ieder geval duidelijk dient te blijken voor wie de ontheffing moet gelden, voor welk doel en voor welke periode. Bij de besluitvorming op een dergelijk verzoek kan de burgemeester zich laten adviseren door de politie.

#### 4. Procedureverloop bij toepassing bestuursbevoegdheden

Bij het nemen van de beslissing om op grond van artikel 13b Opiumwet bestuurlijke maatregelen te treffen, neemt de burgemeester de procedurele bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht in acht. Dat betekent dat bij toepassing van de bestuursbevoegdheid ex artikel 13b Opiumwet steeds de volgende stappen worden doorlopen:

1. Constatering van een overtreding van de Opiumwet op grond waarvan de burgemeester ingevolge artikel 13b Opiumwet bevoegd is maatregelen te treffen;
2. Voornemen last onder dwangsom of vooraankondiging sluiting pand kenbaar maken;
3. Indien van toepassing: zienswijze belanghebbenden beoordelen.
4. Besluit tot oplegging last onder dwangsom of last onder bestuursdwang motiveren en kenbaar maken.
5. Nazorg: politie en gemeente nemen het pand mee in de surveillance.

Indien de burgemeester gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een pand te sluiten, worden nog de volgende aanvullende stappen doorlopen:

6. Effectueren sluiting;
7. Inschrijving sluiting WKPB-register;
8. Verhalen kosten bestuursdwang op grond van artikel 5:25 Algemene wet bestuursrecht;
9. Heropening van het pand.

Als zich een spoedeisende situatie voordoet of direct ingrijpen in het kader van handhaving van de openbare orde vereist is, kan op grond van artikel 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht na constatering van de overtreding direct worden overgegaan tot sluiting van een pand, nog voordat een schriftelijke beslissing tot toepassing van bestuursdwang is genomen. Ingevolge artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de zienswijzemoogelijkheid dan achterwege gelaten. In dat bijzondere geval kan de burgemeester mondeling kenbaar maken dat het bevel tot sluiting van een pand wordt gegeven. Zo spoedig mogelijk wordt nadien alsnog een besluit bekend gemaakt.

Bijlage 1 bevat een uitgebreide toelichting op het procedureverloop.

#### 5. Rechtsbescherming

Een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom of tot toepassing van bestuursdwang is aan te merken als een besluit in de zin artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. In de Algemene wet bestuursrecht zijn procedurele waarborgen opgenomen met betrekking tot bestuursdwang. Het gaat daarbij onder meer om vereisten aan de motivering en bekendmaking van het besluit en de (zorgvuldige) voorbereiding. Daarnaast gelden uiteraard de bepalingen over bezwaar en beroep.

#### 6. Overgangsrecht

Handhavingsprocedures met betrekking tot artikel 13b Opiumwet die zijn gestart onder de geldigheid van de vorige beleidsregels en de bijbehorende handhavingsarrangementen, in die zin dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit Damoclesbeleid een voornemen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang is verzonden, worden voorgezet op basis van de vorige beleidsregels en de daarin opgenomen handhavingsarrangementen.

Waarschuwingen en eerdere constateringen die onder de vorige beleidsregels zijn afgegeven of hebben plaatsgevonden worden aangemerkt als te zijn afgegeven of te hebben plaatsgevonden onder dit Damoclesbeleid. Dat betekent dat dergelijke waarschuwingen en geconstateerde overtredingen op basis van dit Damoclesbeleid aanleiding kunnen geven om over te gaan tot de volgende stap in de handhavingmatrixen uit de hoofdstukken 3 en 4 van dit Damoclesbeleid.

#### 7. Intrekken beleidsregel

Met het vaststellen van deze beleidslijn wordt de beleidsregel "Beleid Toepassing Artikel 13B Opiumwet gemeente Hoeksche Waard (Damoclesbeleid) van 9 april 2020 ingetrokken.

#### 8. Inwerkingtreding en citeertitel

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na publicatie en wordt aangehaald als "Beleid Toepassing Artikel 13B Opiumwet gemeente Hoeksche Waard (Damoclesbeleid)".

*Aldus vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Hoeksche Waard op 18 maart 2026.*

*De burgemeester,*

*M. Witte*

## Bijlage 1 Procedureverloop bij toepassing bestuursbevoegdheden

In hoofdstuk 4 is samengevat het procedureverloop weergegeven van het besluit tot oplegging van een last onder dwangsom dan wel een last onder bestuursdwang. Hierna worden de verschillende te doorlopen stappen nader toegelicht.

Bij zowel een last onder dwangsom als een last onder bestuursdwang kunnen de volgende te nemen stappen van elkaar worden onderscheiden:

1. Constatering van een overtreding van de Opiumwet op grond waarvan de burgemeester ingevolge artikel 13b Opiumwet bevoegd is maatregelen te treffen  
Wanneer de burgemeester bevoegd is om ingevolge artikel 13b Opiumwet bestuurlijke maatregelen te treffen en wanneer de burgemeester van die bevoegdheid gebruik maakt, is reeds toegelicht in respectievelijk hoofdstuk 2 en 3 van deze beleidsregel. Omdat de Opiumwet geen mogelijkheid biedt om gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen is de burgemeester voor de constatering van een overtreding van de Opiumwet in de praktijk hoofdzakelijk afhankelijk van informatie uit opsporingsonderzoeken van de politie Eenheid Rotterdam of in voorkomende gevallen van andere eenheden die deel uitmaken van de Landelijke Eenheid Politie. De politie verstrekt deze informatie via een bestuurlijke rapportage of een hennepinformatiebericht aan de burgemeester in het kader van diens taak tot handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het gaat daarbij om gevallen waarbij drugs is aangetroffen die in het betreffende pand worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn en om gevallen waarbij er voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die het ernstige vermoeden rechtvaardigen dat deze bestemd zijn voor onder andere het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs. De benodigde informatie zoals processen-verbaal, verklaringen van getuigen en verdachten, mutatierapporten, bewijsstukken met betrekking tot inbeslaggenomen drugs en andere zaken die relevant zijn om tot een gedegen besluit te komen, worden zo mogelijk aan de bestuurlijke rapportage toegevoegd.
2. Voornemen last onder dwangsom of vooraankondiging sluiting pand kenbaar maken  
Betrokkenen worden – behoudens spoedeisende situaties (zie hierover nader onder punt 4) – per aangetekende brief geïnformeerd over het voornemen van de burgemeester om een last onder dwangsom op te leggen. Hetzelfde geldt voor de vooraankondiging van een last onder bestuursdwang. De keuze voor de voorgenomen op te leggen bestuurlijke maatregel wordt daarin toegelicht.

Tevens worden betrokkenen in deze brief gewezen op de mogelijkheid om conform artikel 4:8 en 4:9 van de Algemene wet bestuursrecht hun zienswijzen tegen de voorgenomen beslissing kenbaar te maken. Aan betrokkenen wordt in beginsel een termijn van twee weken gegeven om hun zienswijzen – bij voorkeur schriftelijk – kenbaar te maken.

- Indien de burgemeester gebruik maakt van zijn bevoegdheid om spoedeisende bestuursdwang toe te passen, wordt na constatering van een overtreding van de Opiumwet rechtstreeks overgegaan tot stap 4. Ingevolge artikel 4:11, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht behoeft dan geen mogelijkheid te worden gegeven om een zienswijze in te dienen.
3. Indien van toepassing: zienswijze belanghebbenden beoordelen  
Na afloop van de zienswijzeperiode neemt de burgemeester een definitief besluit met inachtneming van eventuele ingediende zienswijzen.
  4. Besluit tot oplegging last onder dwangsom of last onder bestuursdwang motiveren en kenbaar maken  
De burgemeester maakt het definitieve besluit per aangetekende brief bekend aan betrokkenen, dat wil zeggen aan de overtreder en aan de rechthebbenden op (het gebruik van) het pand en/of het bijbehorende erf. Daarbij geldt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak dat de eigenaar van een pand in principe als overtreder kan worden aangemerkt, mits hij wist of redelijkerwijs had kunnen weten dat het pand – kort gezegd – als drugspand werd gebruikt. Van de eigenaar van een pand mag namelijk worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik van dat pand<sup>41</sup>.
- In spoedeisende gevallen kan ex. artikel 5:31 lid 2 Algemene wet bestuursrecht worden opgetreden nog voordat de beslissing een schriftelijk beslissing tot toepassing van bestuursdwang is genomen. In dat bijzondere geval wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit bekend gemaakt.
5. Nazorg: politie en gemeente nemen het pand mee in de surveillance  
Met regelmaat wordt gecontroleerd of de verzegeling van het pand nog intact is. Indien een zegel is verbroken, wordt daarvan aangifte gedaan bij de politie en wordt de verzegeling vervangen. Het verbreken van een zegel is strafbaar gesteld in artikel 199, eerste lid, van het Wetboek van

41)ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2906.

Strafrecht; het betreft een misdrijf tegen het openbaar gezag. Indien er aanwijzingen zijn dat het pand is betreden, wordt het pand geopend voor onderzoek.

Indien de burgemeester gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een pand te sluiten, worden nog de volgende aanvullende stappen doorlopen:

6. Effectueren sluiting

In een last onder bestuursdwang moet in de regel een begunstigingstermijn worden opgenomen (artikel 5:24, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Begunstiging houdt in dat de overtreder de gelegenheid krijgt om spullen uit het pand mee te nemen die hij/zij gedurende de sluiting nodig heeft. Afhankelijk van de situatie wordt de begunstigingstermijn, gelet op de ernst van de situatie op maximaal 72 uur gesteld. Na afloop van de begunstigingstermijn geeft de burgemeester opdracht tot het feitelijk sluiten van het pand. Veelal zal de sluiting door de feitelijke handeling van vervanging van sloten op en verzegeling van de toegangsdeuren plaatsvinden.

De sluiting van het pand wordt kenbaar gemaakt door het aanbrengen van borden/stickers/aankondigingen aan of binnen de woning of het lokaal of aan de toegang tot het bijbehorende erf. Hierop wordt vermeld dat het pand gesloten is op last van de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet. De reden van deze openbare kennisgeving van de sluiting is dat publiekelijk bekend wordt gemaakt dat in het pand of het daarbij behorende erf geen met de Opiumwet strijdige activiteiten meer plaatsvinden en dat actief wordt opgetreden tegen overtredingen van de Opiumwet. Hiermee beoogt de burgemeester in het bijzonder te voorkomen dat in het pand of het daarbij behorende erf of in de omgeving daarvan opnieuw met de Opiumwet strijdige activiteiten worden ontplooid.

Op grond van artikel 2:41, tweede lid, van de Algemene plaatselijke verordening (APV) is het verboden een gesloten woning of lokaal of daarbij behorende erf te betreden. Daarnaast is het op grond van artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar om een aangebrachte zegel te verbreken.

7. Inschrijving sluiting WKPB-register

Het besluit tot sluiting van een woning of lokaal op grond van artikel 13b Opiumwet wordt binnen vier dagen na bekendmaking van het besluit geregistreerd en gepubliceerd in de zin van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (WKPB). Indien sluiting wordt opgeheven, wordt de beperking opgeheven.

8. Verhalen kosten bestuursdwang

In het besluit tot opleggen van een last onder bestuursdwang wordt tegelijk een aanzegging tot kostenverhaal opgenomen in het geval het bestuursorgaan de last uitvoert. Dit is het geval wanneer de last niet binnen de in het besluit aangegeven begunstigingstermijn geheel wordt uitgevoerd. De kosten van bestuursdwang kunnen op basis van het bepaalde in artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht worden verhaald op de overtreder(s).

9. Heropening van het pand

Na afloop van de sluitingstermijn vindt in overleg met de rechthebbende, eigenaar en/of bewoners een overdracht van de woning of het lokaal plaats. Is er ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde, dan komt het betreffende pand in aanmerking voor een verlenging van de duur van de sluiting. De betrokkenen worden bij mogelijke verlenging opnieuw gehoord. Een andere mogelijkheid is het opleggen van een preventieve last onder dwangsom indien de gerechtvaardigde vrees op herhaling bestaat.

De Wet Victor regelt het natraject van onder andere een sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet. De Wet Victor biedt de grondslag om een pand na sluiting versneld in gebruik te (laten) nemen (artikel 14 Woningwet) en zo leefbaarheidsproblemen als gevolg van langdurige leegstand te voorkomen. Op grond van artikel 77 van de Ontheffingswet is er een mogelijkheid opgenomen om tot onteigening over te gaan, als het in gebruik of beheer nemen van een pand niet helpt of kan.