

Beleidsregels artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles) gemeente Zundert 2026

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Zundert inhoudende regels omtrent drugshandel in of vanuit woningen, lokalen of daarbij behorende erven (Damoclesbeleid).

Inhoudsopgave

- Hoofdstuk 1. Inleiding
- Hoofdstuk 2. Beleidsuitgangspunten
- Hoofdstuk 3. Beleidskader
- Hoofdstuk 4. Uitvoeringsaspecten
- Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Handel, productie, teelt en andere illegale activiteiten rondom soft- en harddrugs heeft een negatieve en ondermijnende invloed op het openbare leven, waaronder op de leefbaarheid, het veiligheidsgevoel, het ondernemersklimaat en de gezondheid van inwoners. Daarbij speelt mee dat drugshandel- en productie verbonden zijn aan het professioneel (georganiseerde) criminele circuit. Daardoor bestaat er een potentieel ontwrichtend effect op de samenleving door de verwevenheid van onder- en bovenwereld, corruptie en de criminele innesseling in lokale gemeenschappen en maatschappelijke sectoren.

Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet is er – blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van dit artikel – op gericht om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs een halt toe te roepen.¹ Dit oogmerk past in de algemene doelstelling van de Opiumwet, dat primair gericht is op preventie en beheersing van de uit het druggebruik voortvloeiende risico's voor de gezondheid. Daarnaast wordt met deze bepaling beoogd negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs, onder meer gezien vanuit het perspectief van de openbare orde, tegen te gaan.²

De bestrijding van drugsproblematiek en de daaraan verbonden risico's zijn niet meer alleen een verantwoordelijkheid van de strafrechtketen, maar vereist een geïntegreerde aanpak van onder meer het Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst, woningcorporaties, netbeheerders en de burgemeester(s).

Daarnaast is een districtelijke en regionale samenwerking tussen gemeenten gewenst, met een eenduidig Damoclesbeleid.³ Drugscriminaliteit stopt niet bij de gemeentegrens. Verschil in beleid kan zorgen voor (regionale) verplaatsing van de drugsproblematiek. Daarom hebben de gemeenten binnen De Baronie de handen ineen geslagen om in deze beleidsregel een gezamenlijk Damoclesbeleid te voeren. Beoogd is hiermee om regionaal “de dijken even hoog te maken” en, afgezien van marginale lokale verschillen, de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit op elkaar af te stemmen.

Ook heeft de rechtsontwikkeling rondom de bestuurlijke aanpak van drugshandel en -productie op grond van artikel 13b van de Opiumwet niet stilgestaan. Bijvoorbeeld ten aanzien van de evenredigheidstoets, het lachgasverbod, het overtredderschap en de wetswijziging van de Opiumwet strekkende tot toevoeging van – kort gezegd – een verbod op designerdrugs. De bestaande beleidsregels binnen De Baronie zijn hierop nog niet aangepast. Deze ontwikkelingen vragen eveneens om een aanpassing en actualisering van het Damoclesbeleid.

Eén en ander komt samen in het voorliggende Damoclesbeleid. Hierin staat beschreven op welke wijze en onder welke omstandigheden de burgemeesters binnen De Baronie gebruik maken van hun bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

1.2. Bevoegdheid

Op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet (Wet Damocles) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen als in een woning of een lokaal, dan wel een daarbij behorend erf, drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Deze last

1) *Kamerstukken II* 1996–1997, 25 324, nr. 3, p. 5.

2) ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3360. Zie ook artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb.

3) Zie ook WODC-onderzoek: Bruijn en Vols, “*Rapport Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*”; Bju Den Haag: 2021, p. 120.

onder bestuursdwang kan inhouden dat de woning of het lokaal en/of het daarbij behorende erf (tijdelijk) wordt gesloten.

Sinds 1 januari 2019 komt de burgemeester dezelfde bevoegdheid toe als in een woning of lokaal, dan wel een daarbij behorend erf, geen drugs worden aangetroffen (verkocht, afgeleverd, verstrekt of daartoe aanwezig zijn), maar er wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals in een drugslaboratorium of hennepkwekerij. Dit zijn zogenoemde “voorbereidingshandelingen”.

1.3. Doelstelling

Met inachtneming van de doelstelling van artikel 13b Opiumwet, zijn de voornaamste doelstellingen van dit Damoclesbeleid:

- de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs in of vanuit een woning of lokaal, dan wel een daarbij behorend erf te beëindigen en (definitief) beëindigd te houden;
- herhaling van overtredingen van de Opiumwet in of vanuit woningen, lokalen en/of daarbij behorende erven te voorkomen;
- (voor wat betreft voorbereidingshandelingen ook om) de aanvang van drugshandel en/of -productie te beletten;
- kenbaar te maken aan ingezetenen van de gemeenten welke maatregel zij van de van de burgemeester kunnen verwachten als sprake is van een situatie zoals omschreven in artikel 13b van de Opiumwet;
- daarbij zoveel mogelijk éénduidig bestuursrechtelijk op te treden binnen De Baronie om een waterbedeffect te voorkomen; en
- te realiseren dat geconstateerde overtredingen van de Opiumwet opgevolgd worden door een maatregel die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de aard en de ernst van de overtreding en die tegelijk evenwichtig is met de gevolgen van die maatregel voor de betrokkene(n) (evenredigheidstoets).

2. Beleidsuitgangspunten

2.1. Algemeen

Voor de wijze waarop de burgemeester uitvoering geeft aan de bevoegdheid op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, gelden in verband met dit Damoclesbeleid de onderstaande algemene uitgangspunten.

2.2. Onderscheid harddrugs en softdrugs

In navolging van de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie⁴, wordt bij de te treffen maatregelen onderscheid gemaakt tussen harddrugs en softdrugs. Dat geldt zowel bij drugshandel als bij voorbereidingshandelingen. Zo wordt onder een gebruikshoeveelheid harddrugs verstaan een hoeveelheid/dosis van 0,5 gram of 0,5 milliliter (of één bolletje, één ampul, één wikkel of één pil/tablet), terwijl onder een gebruikshoeveelheid bij softdrugs verstaan wordt, een hoeveelheid van maximaal 5 gram (of 5 (hennep)planten).

Sinds 1 januari 2023 is lachgas als verboden softdrugs aangemerkt. Volgens het besluit tot plaatsing van lachgas op lijst II van de Opiumwet is bij particulieren het bezit van meer dan 10 ampullen (of ballonnen) lachgas van 8 gram, dus in totaal 80 gram, een (sterke) aanwijzing dat het lachgas niet (alleen) bestemd is voor eigen gebruik en daarmee voor strafbaar handelen op basis van artikel 3 van de Opiumwet.⁵

De reden voor dit onderscheid is dat harddrugs in het algemeen gevaarlijker zijn voor de gezondheid en het milieu dan softdrugs. Ten opzichte van softdrugs zijn de effecten bij harddrugs al merkbaar bij een geringere hoeveelheid. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kwalificeert een handelshoeveelheid harddrugs als ernstiger dan een handelshoeveelheid softdrugs.⁶

Daarnaast is bij de handel in en productie van harddrugs eerder sprake van ernstige criminaliteit, niet zelden met een grensoverschrijdende component. De activiteiten die verband houden met harddrugs hebben daarmee in de regel eerder een grote(re) negatieve invloed op, althans brengen grotere (gevaars)risico's met zich mee voor het woon- en leefklimaat, dan in het geval van softdrugs. Dit laatste behoeft wel nuance, omdat ook de handel in en productie van softdrugs zeer crimineel is waarbij geweld,

4) *Stcr.* 2015, nr. 5391

5) *Stb.* 2022-461, p. 14. Zie ook Rb. Oost-Brabant 7 maart 2024, zaaknr. SHE 23/2129 (niet gepubliceerd).

6) O.a. ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388.

bedreiging en intimidatie niet worden geschuwd (denk aan ripdeals). Bovendien vormt voor drugscriminalen de handel in en/of productie van softdrugs niet zelden de opmaat voor de invoering in het harddrugscircuit.

Tegen vorenstaande achtergrond worden op grond van dit Damoclesbeleid bij overtredingen van de Opiumwet in geval van harddrugs strengere maatregelen toegepast, dan bij vergelijkbare overtredingen met softdrugs. Is er sprake van een overtreding met zowel harddrugs als softdrugs, dan geldt als uitgangspunt dat de regels worden toegepast die gelden bij "harddrugs" (het strengste regime dus). Bewust wordt hier gesproken van een uitgangspunt, omdat de concrete omstandigheden van het geval kunnen nopen tot een andere (minder ingrijpende) maatregel.

Bij handelshoeveelheden *lachgas* blijft een bestuurlijke maatregel in ieder geval achterwege als:

- (i) de betrokkene in het bezit is van een ontheffing voor het verrichten van handelingen met lachgas op grond van de artikelen 6 en 8 van de Opiumwet; of
- (ii) de betrokkene aantoont dat het lachgas bestemd is voor legale technische doeleinden of als voedingsadditief als bedoeld in artikel 15a van het Opiumwetbesluit.

2.2.1. Designerdrugs

Met ingang van 1 juli 2025 is er een derde lijst, lijst IA, toegevoegd aan de Opiumwet met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in – voor zover relevant – nieuwe psychoactieve stoffen (oftewel designerdrugs).

De nieuwe Lijst IA bevat een aantal stofgroepen, waarvan de chemische structuur is afgeleid van de harddrugsoorten die op Lijst I van de Opiumwet staan vermeld. Het gaat hierbij om substanties en preparaten daarvan, die vergelijkbare psychoactieve effecten teweeg (beogen te) brengen, zoals de bekende harddrugsoorten MDMA, XTC en heroïne, maar die (nog) niet vanwege een expliciete vermelding op Lijst I van de Opiumwet verboden waren. Om laatstgenoemde reden wordt ook gesproken van "designerdrugs".

Deze substanties en preparaten kunnen een voor de gebruiker onbekend gezondheidsrisico met zich meebrengen.⁷

Om de nieuwe Lijst IA ook bestuursrechtelijk te kunnen handhaven, is artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet eveneens gewijzigd. In deze bepaling is na "krachtens artikel 3a, vijfde lid," de zin ingevoegd: *"of een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of een preparaat daarvan, met uitzondering van de middelen bedoeld in artikel 2a, tweede lid,"*⁸.

Dit Damoclesbeleid is ook van toepassing op designerdrugs, in het bijzonder met betrekking tot hetgeen is geregeld met betrekking tot "drugshandel". Dat betekent dat indien in een woning, lokaal en/of een daarbij behorend erf (handelshoeveelheden⁹ van) substanties en/of preparaten als bedoeld in Lijst IA van de Opiumwet worden aangetroffen, de burgemeester bevoegd is een maatregel op grond van artikel 13b van de Opiumwet te treffen.

2.3. Onderscheid woningen en lokalen

Voor het bepalen van het type en de wijze van toepassing van de maatregel wordt onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen.

Of sprake is van een woning of een lokaal, wordt per geval beoordeeld aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden. Als een pand ten tijde van de constatering van een overtreding moet worden aangemerkt als de plaats waar een persoon zijn private huishoudelijke leven leidt, dan wordt aangenomen dat sprake is van een woning. Zie voor een verdere uitwerking de hierna volgende alinea's.

2.3.1. Woningen

Of een ruimte een woning is, wordt niet alleen bepaald door uiterlijke kenmerken, zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en andere huisraad, maar ook op basis van de daadwerkelijk daaraan gegeven feitelijke bestemming. Of in een woning wordt gewoond kan onder meer blijken uit de inschrijving in de Basisregistratie personen (Brp), de inrichting van de ruimte/het pand en het feitelijke gebruik dat van de ruimte wordt gemaakt.¹⁰

7) Kamerstukken II, 2021–2022, 36 159, nr. 3 (MvT).

8) Kamerstukken I, 2023–2024, 36 159, A, p. 6 en artikel 13b Opiumwet.

9) Dit staat tussen haakjes omdat de betreffende substanties en preparaten in principe geen andere, legale toepassing kennen dan de totstandbrenging van (nieuwe) psychoactieve stoffen.

10) Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 5 en 6.

Wordt door een persoon in een pand incidenteel overnacht dan is niet zonder meer sprake van een woning.

Ook schijnbewoning komt voor, bijvoorbeeld als bewoning wordt gesimuleerd door het plaatsen van wat schaars meubilair of kleding. Gebruik voor woondoeleinden met een meer dan incidenteel karakter is dan niet aannemelijk, zodat in deze gevallen niet wordt aangenomen dat sprake is van een woning.

¹¹

Wordt een woning niet feitelijk bewoond, dan zijn op die woning de regels omtrent lokalen van toepassing.

Bij woningen spelen bijzondere belangen die niet aan de orde zijn bij lokalen. Het sluiten van een woning op grond van artikel 13b van de Opiumwet kan voor bewoners ingrijpende gevolgen hebben, die een inmenging kunnen vormen in het in de artikelen 10 van de Grondwet en 8 van het EVRM beschermde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Om die reden geldt bij de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet als wettelijk uitgangspunt dat bij een eerste overtreding van de Opiumwet in een woning, niet direct tot sluiting dient te worden overgegaan, maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke (minder ingrijpende) maatregel. Alleen in ernstige gevallen mag van dit uitgangspunt worden afgeweken.

Los van dit wettelijk uitgangspunt dient de burgemeester ingeval van een woning altijd een afweging te maken of de nadelige gevolgen voor de betrokken(en) zich verhouden tot de omstandigheden die een noodzaak tot sluiting opleveren. Er kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen, die ertoe kunnen leiden dat een minder ingrijpende maatregel, zoals een waarschuwing, evenrediger is. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een overtreding van relatief geringe ernst, in combinatie met de aanwezigheid van minderjarige(n), als sprake is van psychisch of fysiek kwetsbare personen die een specifieke binding met de woning hebben, of als voorzienbaar is dat bewoners na de sluitingsmaatregel niet meer in hun woning kunnen terugkeren, vanwege ontbinding van de huurovereenkomst.

Hoewel bovenstaande aspecten niet per definitie betekenen dat een sluiting onevenredig is, komt hieraan wel zwaar gewicht toe bij de beoordeling van de vraag of de burgemeester van zijn aan artikel 13b van de Opiumwet ontleende bevoegdheid gebruik kan maken en zo ja, op welke wijze (met welke maatregel, met welke intensiteit van de maatregel, etc.). Hierbij wordt echter ook gekeken naar de ernst van de overtreding.

Concreet dient de burgemeester per geval te beoordelen of een sluiting evenwichtig is, of dat moet worden volstaan met een waarschuwing of een last onder dwangsom. Dit komt neer op het verrichten van maatwerk.

2.3.1.a Geen onderscheid tussen koop- of huurwoningen

In dit Damoclesbeleid wordt bij het treffen van maatregelen geen onderscheid gemaakt tussen huur- en koopwoningen en ook niet tussen particuliere en sociale verhuur. Voor alle type woningen gelden als uitgangspunt dezelfde regels.

2.3.2. Lokalen

Voor al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen geldt het wettelijk uitgangspunt van eerst waarschuwen, althans het treffen van minder ingrijpende maatregelen niet. Ook als een woning niet feitelijk voor bewoning wordt gebruikt geldt het bovenstaande uitgangspunt in beginsel niet (zoals bij schijnbewoning; zie hiervoor). Immers, (ook) in dat laatste geval komen de op grond van artikel 8 van het EVRM beschermde rechten niet in het gedrang. Daarom wordt als uitgangspunt gehanteerd dat bij het voor de eerste keer constateren van een overtreding van de Opiumwet in of vanuit lokalen of niet-bewoonde woningen een sluiting volgt.

Een lokaal kan niettemin als woning worden aangemerkt als daarin feitelijk wordt gewoond. Dit hangt af van alle omstandigheden van het geval. In dat geval worden op het betreffende lokaal de regels die gelden voor woningen toegepast (zie paragraaf 2.3.1).

2.3.3. Samenhangend geheel

Het kan voorkomen dat drugshandel of voorbereidingshandelingen of daaraan gerelateerde signalen of voorwerpen op hetzelfde erf of aangrenzende percelen tegelijkertijd zowel in een woning als in een lokaal worden aangetroffen. Kunnen de woning en het lokaal (en het bijbehorende erf) worden aange-

¹¹ JO.a. ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1447.

merkt als een zogenoemd “samenhangend geheel” dan kan de burgemeester ter zake het geheel een maatregel treffen. Van een samenhangend geheel is sprake als een woning en een lokaal ruimtelijke én functionele samenhang vertonen.

Ruimtelijke samenhang is aan de orde als de woning en het lokaal bijvoorbeeld (niet limitatief):

- op hetzelfde kadastrale perceel staan;
- fysiek verbonden zijn;
- dezelfde eigenaar hebben; en/of
- in elkaars nabijheid staan.

Van functionele samenhang is sprake als bijvoorbeeld (niet limitatief):

- in het lokaal drugs en in de woning aan drugs gerelateerde attributen worden aangetroffen of vice versa; en/of
- 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 (bijvoorbeeld als in een lokaal een hennepkwekerij wordt aangetroffen en ten behoeve van die kwekerij vanuit de woning (illegaal) elektriciteit wordt afgetapt).

Om als samenhangend geheel te kunnen worden aangemerkt, is dus 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.¹² Is één van de samenhangende onderdelen een woning, dan geldt bij de te treffen maatregel op grond van deze beleidsregels als uitgangspunt dat op het geheel de regels worden toegepast, die gelden voor woningen.

2.4. Te treffen herstelmaatregelen

De burgemeester kan de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet toepassen in de vorm van een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of een waarschuwing. In deze paragraaf wordt toegelicht welke uitgangspunten de burgemeester hierbij hanteert.

2.4.1. Last onder bestuursdwang

Uitgangspunt van dit Damoclesbeleid is dat bij overtredingen van de Opiumwet zowel in woningen als in lokalen, een last onder bestuursdwang wordt opgelegd. Dit gebeurt in de vorm van een sluiting van de woning, het lokaal en/of het daarbij behorend erf. Dit is in beginsel alleen anders bij woningen waarbij sprake is van (i) een geringe overschrijding van de gedoogde gebruikshoeveelheid (en bij afwezigheid van handelsindicatoren) dan wel (ii) bij een eerste constatering waarbij geen sprake is van een “ernstig geval”. In deze laatste gevallen is, zoals gezegd, het wettelijk uitgangspunt dat een waarschuwing wordt gegeven. Ook andere, bijzondere omstandigheden kunnen in een concreet geval aanleiding zijn voor het geven van een waarschuwing.

2.4.2. Last onder dwangsom

De last onder dwangsom moet worden beschouwd in directe combinatie met de last onder bestuursdwang. Alleen als op grond van een belangenafweging (lees: de evenredigheidstoets) wordt geconcludeerd dat een last onder bestuursdwang (sluiting) vanwege bijzondere omstandigheden niet evenredig is of om andere reden geen geschikt middel is (zulks ter beoordeling van de burgemeester), kan ervoor gekozen worden in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Kiest de burgemeester hiervoor dan moet van de (hoogte van de) dwangsom een voldoende afschrikkende werking uitgaan. De last onder dwangsom moet daadwerkelijk effectief zijn in de voorkoming van de herhaling van de overtreding van de Opiumwet. Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom kan onder meer rekening worden gehouden met de vermoedelijke opbrengst van de (te produceren) drugs. Dit wordt vermeerderd met een financiële prikkel.

2.4.3. Waarschuwing

De (formele) waarschuwing wordt in beginsel alleen gegeven bij een geringe overschrijding van de gedoogde gebruikshoeveelheid drugs (en bij afwezigheid van handelsindicatoren), dan wel bij een eerste constatering van een overtreding van de Opiumwet in een woning, mits geen sprake is van een ernstig geval. Daarnaast kan een waarschuwing worden opgelegd, indien wegens zeer bijzondere omstandigheden ook een last onder dwangsom – zoals beschreven in paragraaf 3.4.2 – als te verstrekkend moet worden beschouwd. Het ligt dan op de weg van de betrokkene om die omstandigheden aan te tonen en aan de hand van (schriftelijke) bewijsstukken inzichtelijk te maken.

¹² Vgl. ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193.

Een waarschuwing wordt altijd schriftelijk gegeven. Het uitgangspunt van de waarschuwing is, dat wanneer binnen de termijn waarvoor de waarschuwing geldt een nieuwe overtreding van de Opiumwet wordt geconstateerd, direct een last onder bestuursdwang (sluiting) wordt opgelegd.

Een waarschuwing is geen besluit in de zin van de Awb. Hiertegen kan daarom geen bezwaar worden gemaakt of beroep worden ingesteld. Dit laatste kan anders zijn als een waarschuwing gedurende een lange tijd gevolgen kan hebben voor een opvolgende maatregel, waardoor er bewijsnood kan ontstaan. Een waarschuwing die op grond van dit Damoclesbeleid wordt gegeven, heeft daarom een maximale geldigheidsduur van twee jaar.¹³

2.5. Begunstigingstermijn (tenzij spoedeisende gevallen)

Een ander uitgangspunt is dat in het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang (sluiting) een redelijke begunstigingstermijn wordt geboden. Binnen die termijn wordt de betrokkene de kans geboden om voorbereidingen te treffen, zoals het regelen van vervangende woonruimte, het verwijderen van persoonlijke bezittingen en het afsluiten van nutsvoorzieningen. Het feitelijk sluiten gebeurt echter in aanwezigheid van een (ambtelijk) vertegenwoordiger van de burgemeester.

Er kunnen zich situaties voordoen die een onmiddellijk optreden vergen. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen als zich gevaarstelling voordoet of bij een andere spoedeisende situatie. Als sprake is van een spoedeisende situatie kan worden besloten direct bestuursdwang toe te passen zonder voorafgaand last of zelfs zonder voorafgaand besluit, omdat dit niet kan worden afgewacht (zie artikel 5:31, eerste lid en tweede lid, van de Awb).

2.6. Bekendmaking/registratie sluiting

Het definitieve besluit tot het opleggen van de last onder bestuursdwang wordt, als uitgangspunt, bekend gemaakt aan de overtreder en/of aan de rechthebbende(n) op (het gebruik van) de woning, het lokaal en/of het daarbij behorende erf. Dit geldt ook bij het geven van een waarschuwing. Wordt een last onder dwangsom opgelegd, dan wordt die alleen bekendgemaakt aan de overtreder en in afschrift aan de eigenaar van het pand.

Tevens wordt bij sluiting van een pand, een aanduiding aangebracht op het pand, door middel van een bord en/of sticker, waarop vermeld staat dat het pand op last van de burgemeester is gesloten op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Dit strekt ertoe de bekendheid van het pand als locatie waar drugs werden verhandeld of geproduceerd teniet te doen, met het oog op het hersteldoel van de maatregel.

De burgemeester is op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (de Wkpb) verplicht om binnen vier dagen na bekendmaking van het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang (sluiting) in het beperkingenregister aan te tekenen dat ten aanzien van een woning, lokaal en/of een daarbij behorend erf een bestuurlijke beperkende maatregel is getroffen.¹⁴ De sluiting heeft op deze manier ook effect jegens eventuele rechtsopvolgers ter zake van het pand. Als de sluiting eindigt wordt ook de registratie in het beperkingenregister doorgehaald.

2.7. Maatwerk

Als laatste algemene uitgangspunt geldt dat de burgemeester bij het nemen van elk besluit maatwerk verricht. Dit houdt concreet een belangenafweging in waarbij (onder andere op basis van eventueel ingediende zienswijzen) alle relevante feiten en omstandigheden van het geval worden betrokken. De burgemeester beoordeelt daarbij of de omstandigheden op zichzelf dan wel samen met andere omstandigheden bijzondere omstandigheden opleveren in de zin van artikel 4:84 van de Awb die eventueel nopen tot het afwijken van (de hiervoor genoemde uitgangspunten van) dit Damoclesbeleid. De burgemeester gaat na of het handelen overeenkomstig dit Damoclesbeleid gevolgen heeft die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.¹⁵

Wel wordt in dit kader benadrukt dat de wetgever bewust lokalen én woningen (en daarbij behorende erven) onder het regime van artikel 13b van de Opiumwet heeft gebracht. Het is daarmee inherent aan deze keuze van de wetgever, dat een sluiting grote gevolgen kan hebben voor eigenaren, verhuurders, gebruikers en overige rechthebbenden.

¹³ Conclusie Widdershoven 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249, onder 5.4 (vijfde alinea e.v.). Zie ook ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1276.

¹⁴ Hoofdstuk VI, Bijlage behorende bij artikel 2, eerste lid, van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zake.

¹⁵ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

De aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs of voorbereidingshandelingen, en de gevolgen daarvan voor onder meer de volksgezondheid, de openbare orde en veiligheid en de rechtsorde, zijn dermate ernstig dat herstel van deze algemene belangen als uitgangspunt zwaarwegend moet worden geacht. Aan de individuele belangen van een eigenaar, verhuurder of gebruiker die hier tegenover staan, mogen daarom strenge eisen worden gesteld, wil om die reden geheel of gedeeltelijk worden afgezien van een bestuurlijke maatregel. Het ligt op de weg van betrokkene om die belangen duidelijk en gefundeerd in kaart te brengen. In een verhuursituatie weegt in dit verband mee dat een eigenaar/verhuurder kan kiezen aan wie hij of zij een pand verhuurt en de gevolgen van die keuze voor zijn of haar risico mogen worden gelaten. Een eigenaar/verhuurder/overige rechthebbende kan zich voorts op de hoogte stellen van het gebruik dat van het verhuurde wordt gemaakt. Het recht op privacy van een huurder behoeft hieraan niet in de weg te staan.¹⁶

In het verlengde van het voorgaande heeft de burgemeester bij de toepassing van zijn/haar bevoegdheid op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, altijd de mogelijkheid om af te wijken van het bepaalde in dit Damoclesbeleid. Alle in dit Damoclesbeleid geregelde toepassingen van de bevoegdheid gelden als uitgangspunten waarvan de burgemeester in bijzondere situaties kan afwijken, zowel in het voordeel als in het nadeel van de betrokkene. Voor zover in een concreet geval van dit Damoclesbeleid wordt afgeweken, wordt in het besluit gemotiveerd welke redenen tot de afwijking aanleiding hebben gegeven.

3. Beleidskader

3.1. Inleiding

In het hierna volgende beleidskader wordt, tegen de achtergrond van de hiervoor uiteengezette beleidsuitgangspunten, de uitoefening door de burgemeester van de in artikel 13b, eerste lid, Opiumwet neergelegde bevoegdheid uiteengezet ten aanzien van achtereenvolgens:

- a. Drugshandel (par. 3.3.1):
 - in al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen (bijvoorbeeld winkels) of bijbehorende erven;
 - in woningen of bijbehorende erven.
- b. Voorbereidingshandelingen (par. 3.3.2):
 - in al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen (bijvoorbeeld winkels) of bijbehorende erven;
 - in woningen of bijbehorende erven.

In geval er één of meerdere coffeeshops in de gemeente Zundert gevestigd zijn, zal hiervoor apart beleid gelden. Dit Damoclesbeleid is niet van toepassing zijn op deze coffeeshops

3.2. Begrippen

In dit Damoclesbeleid wordt verstaan onder:

- a. *betrokkene*: de overtreder, de eigenaar van het pand, de (hoofd)bewoner(s) of degene die anderszins als rechthebbende op de zaak waarop de last betrekking heeft kan worden aangemerkt (zie ook artikel 5:24, derde lid, van de Awb).
overtreder: de overtreder als bedoeld in artikel 5:1, tweede en derde lid, van de Awb. De overtreder kan tevens functioneel dader zijn. Dat is degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, maar aan wie de gedraging is toe te rekenen omdat hij/zij erover vermocht te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en de gedraging door diegene wordt aanvaard of placht te worden aanvaard;¹⁷
- b. *drugshandel*: het verkopen, afleveren of verstrekken van harddrugs of softdrugs, dan wel het daartoe aanwezig zijn van hard- of softdrugs, als beschreven in artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Opiumwet;
- c. *handelshoeveelheid*: een hoeveelheid drugs die de criteria, zoals die zijn vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie overstijgt, alsook een "hoeveelheid voor eigen gebruik" maar waarbij sprake is van een dealerindicatie. Daarbij moet onder andere gedacht worden aan meer dan 0,5 gram, 0,5 milliliter, 1 pil, 1 bolletje of 1 wikkeltje harddrugs, respectievelijk meer dan 5 gram softdrugs of 10 ampullen/ballonnetjes lachgas;
- d. *harddrugs*: alle middelen vermeld op lijst I behorend bij de Opiumwet, dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet;
- e. *softdrugs*: alle middelen vermeld op lijst II behorend bij de Opiumwet, dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet;

¹⁶ Zie ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2443; ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3351.

¹⁷ Bij de toepassing van het begrip functioneel daderschap wordt aangesloten bij de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067 en ECLI:NL:RVS:2023:2071.

- f. *voorbereidingshandelingen*: het voorhanden zijn van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a, van de Opiumwet, als beschreven in artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet
- g. *lokaal*: een al dan niet voor het publiek toegankelijk pand met bijbehorend erf, zoals een winkel, bedrijfsmatig garage- of horecabedrijf, dan wel een garagebox, loods, magazijn of andere bedrijfsruimte. Ook kunnen bijvoorbeeld een hotelkamer, andere recreatieverblijven en een kantoor onder het begrip lokaal vallen, voor zover zij geen "woning" zijn;
- h. *woning*: een voor bewoning gebruikte ruimte. Een woning is te karakteriseren als een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen – zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden. Het begrip woning omvat in ieder geval: woningen, woonwagens, woonschepen en bijbehorende erven.

3.3. Handhavingsregime

3.3.1. Drugshandel

Woningen

Bij drugshandel in of vanuit woningen en/of daarbij behorende erven worden, als uitgangspunt, de regels toegepast zoals vastgelegd in de onderstaande matrix:

	Softdrugs	Harddrugs
1e overtreding geen ernstig geval (+ geen handelsindicator)	Waarschuwing of last onder dwangsom	Waarschuwing of last onder dwangsom
1e overtreding ernstig geval	Sluiting voor 2 maanden	Sluiting voor 3 maanden
2e overtreding binnen 2 jaar	Sluiting voor 4 maanden	Sluiting voor 6 maanden
3e e.v. overtreding binnen 2 jaar	Sluiting voor 8 maanden	Sluiting voor 12 maanden

Lokalen

Bij drugshandel in lokalen en/of daarbij behorende erven worden, als uitgangspunt, de regels toegepast zoals vastgelegd in de onderstaande matrix:

	Softdrugs	Harddrugs
1e overtreding	Sluiting voor 3 maanden	Sluiting voor 6 maanden
2e overtreding binnen 2 jaar	Sluiting voor 6 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden
3e e.v. overtreding binnen 2 jaar	Sluiting voor 12 maanden	Sluiting voor 18 maanden

3.3.2. Voorbereidingshandelingen

Woningen

Bij de constatering van voorbereidingshandelingen in woningen en/of daarbij behorende erven worden, als uitgangspunt, de regels toegepast zoals vastgelegd in de onderstaande matrix:

	Softdrugs	Harddrugs
1e overtreding (geen ernstig geval)	Last onder bestuursdwang of onder dwangsom, strekkende tot afvoeren goederen	Last onder bestuursdwang of onder dwangsom tot afvoeren goederen
1e overtreding (ernstig geval)	Sluiting voor 2 maanden	Sluiting voor 3 maanden
2e overtreding binnen 2 jaar	Sluiting voor 4 maanden	Sluiting voor 6 maanden
3e e.v. overtreding binnen 2 jaar	Sluiting voor 8 maanden	Sluiting voor 12 maanden

Lokalen

Bij de constatering van voorbereidingshandelingen in lokalen en/of daarbij behorende erven worden, als uitgangspunt, de regels toegepast zoals opgenomen in de onderstaande matrix:

	Softdrugs	Harddrugs
--	-----------	-----------

1e overtreding	Sluiting voor 3 maanden	Sluiting voor 6 maanden
2e overtreding binnen 2 jaar	Sluiting voor 6 maanden	Sluiting voor 12 maanden
3e e.v. overtreding binnen 2 jaar	Sluiting voor 12 maanden	Sluiting voor 18 maanden

Voor zover artikel 13b van de Opiumwet in de toekomst ook op de bestuursrechtelijke handhaving ziet van de verboden in de artikelen 10b en/of 10c van de Opiumwet (voorbereidingshandelingen designerdrugs), zal de burgemeester in dat geval in beginsel de matrixen met betrekking tot harddrugs onder 3.3.2 van deze beleidsregel toepassen.

3.3.3. Recidive

Er is bij zowel de gevallen als omschreven in paragraaf 3.3.1 als in 3.3.2, sprake van een volgende overtreding (de 2e of 3e overtreding) als deze binnen een termijn van twee jaar na *de daaraan voorafgaande* overtreding wordt geconstateerd. Dit geldt ook als naar aanleiding van de 1e overtreding een waarschuwing is gegeven of een last onder dwangsom is opgelegd. Het is daarbij niet noodzakelijk dat een volgende overtreding door dezelfde betrokkene wordt begaan.

Toelichting: als dus binnen twee jaar na een overtreding in dezelfde woning, lokaal of daarbij behorend erf een volgende overtreding wordt geconstateerd geldt het regime voor deze volgende overtreding.

Is bij één van de elkaar opvolgende overtredingen (de 1e, 2e of 3e overtreding) sprake van harddrugs, dan geldt bij de eerstvolgende overtreding het regime overeenkomstig de matrix voor harddrugs.

Toelichting: als bijvoorbeeld de 1e overtreding verband houdt met softdrugs maar bij de 2e overtreding sprake is van harddrugs, dan geldt de voorgeschreven maatregel bij de 2e overtreding ter zake van harddrugs. Ook als de 1e overtreding harddrugs betrof maar de 2e overtreding softdrugs, dan wordt bij de 2e overtreding de matrix voor harddrugs aangehouden.

3.3.4. Combinatie

Is er sprake van een overtreding met zowel harddrugs als softdrugs, dan gelden, als uitgangspunt, de regels voor een overtreding met harddrugs. Ook dit geldt zowel voor de gevallen als omschreven in paragraaf 3.3.1 als in 3.3.2.

Als een overtreding van artikel 13b, eerste lid, onder a en/of b Opiumwet wordt geconstateerd in een woning of een lokaal die tezamen een samenhangend geheel vormen, waardoor de bevoegdheid van de burgemeester gelijktijdig zowel op de woning als het lokaal kan worden toegepast, dan worden – als uitgangspunt – de regels toegepast die gelden voor woningen.

3.3.5. Ernstig geval

Bij (alleen) woningen geldt, zoals gezegd, als wettelijk uitgangspunt dat bij een eerste constatering van een situatie als omschreven in artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet nog niet tot sluiting 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 mag worden afgeweken.¹⁸ In dit kader wordt op grond van deze beleidsregels bij de toepassing van het regime bij een eerste overtreding onderscheid gemaakt tussen een geval van drugshandel ten opzichte van voorbereidingshandelingen.

Tegen de voorgaande achtergrond wordt tot uitgangspunt genomen dat de volgende indicatoren te gelden hebben als een ernstig geval.

Drugshandel

Is sprake van de onderstaande indicatoren, dan is volgens deze beleidsregels in beginsel sprake van een ernstig geval en is daarmee de noodzaak tot sluiting van een woning gegeven. Dit betreft geen limitatieve opsomming:

- de hoeveelheid aangetroffen middelen als bedoeld in lijst I en/of lijst II van de Opiumwet overschrijdt significant gedoogde gebruikshoeveelheden harddrugs dan wel softdrugs;
- een combinatie van handelshoeveelheden soft- en harddrugs overeenkomstig de Aanwijzing Opiumwet;

¹⁸ D.a. ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 8.

- c. naast handelshoeveelheden soft- en/of harddrugs overeenkomstig de Aanwijzing Opiumwet, worden tevens attributen aangetroffen die te relateren zijn aan drugshandel, zoals verpakkingsmateriaal, een weegschaal, wapens en/of versnijdingsmiddelen, grote sommen contant geld;
- d. de mate waarin de woning betrokken is bij, dan wel bekend staat als locatie waar drugshandel of drugsbezit aanwezig is (bijvoorbeeld blijkend uit meldingen uit de omgeving, verklaringen van bezoekers, waarnemingen van de politie of andere signalen);
- e. er is sprake van (andere) strafbare feiten, zoals geweldsdelicten, wapenbezit in de zin van de Wet wapens en munitie, diefstal van stroom, etc., of er is sprake van openbare ordeverstoringen gerelateerd aan de woning. Bij gerelateerde feiten kan gedacht worden aan het in de woning aantreffen van personen met antecedenten op het gebied van geweld, drugs of wapenbezit, of van personen die dergelijke feiten eerder hebben begaan;
- f. er is sprake van recidive: er zijn sterke aanwijzingen dat de betrokkene eerder betrokkenheid heeft gehad bij drugshandel;¹⁹
- g. er is sprake van verwijtbaar gedrag van de betrokkene. Dit kan het geval zijn als de betrokkene zelf een rol heeft gespeeld bij de aangetroffen drugs of dat hij/zij op de hoogte is dan wel redelijkerwijs op de hoogte kon zijn van de aanwezigheid van de aangetroffen drugs in de woning. Hierbij kan meewegen of sprake is van antecedenten, betrokkene relaties heeft met personen die bij de politie bekend staan als drugsdelinquenten of die bekend staan in verband met georganiseerde criminaliteit, of als de betrokkene zelf als zodanig bij de politie bekend staat. Ook speelt in dit verband mee, de mate waarin degene die een woning verhuurt of anderszins aan anderen in gebruik geeft, zich voldoende en tot op zekere hoogte heeft geïnformeerd over het gebruik dat van het pand wordt gemaakt. Woningeigenaren en hoofdhuurders moeten concreet toezicht houden op hun pand. 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;
- h. de mate van gevaarzetting of risico voor het woon- en leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonende(n);²⁰
- i. er sprake is van merkbare overlast vanuit de woning, waaronder openbare ordeverstoringen vanuit of rond de woning (dit kan blijken uit politiewaarnemingen, waarnemingen van toezichthouders en/of meldingen van buurtbewoners, etc.);
- j. de aannemelijkheid dat naast de woning of het bijbehorende erf, nog een of meer andere locaties betrokken zijn bij de geconstateerde drugshandel (dit vormt een sterke indicator dat sprake is van betrokkenheid van een drugscircuit); en/of
- k. bij hennepcultuur of de productie van harddrugs, de inrichting, het bedrijfsmatig karakter, evenals de professionaliteit van de materialen in de hennepplantage/-kwekerij of productiepunt.

Vorbereidingshandelingen

Is sprake van de onderstaande indicatoren, dan is volgens deze beleidsregels in beginsel sprake van een ernstig geval en is daarmee de noodzaak tot sluiting van een woning gegeven. Deze opsomming is niet limitatief en geldt als aanvulling op de bovenstaande opsomming van indicatoren bij drugshandel:

- a. de aard en omvang/hoeveelheid van de stoffen en/of goederen.²¹ Hierbij kan gedacht worden aan het voorhanden hebben van een chemische stof, apparatuur of aanverwante artikelen die niet of nauwelijks anders kunnen worden toegepast dan bij de productie, handel of transport van drugs;
- b. de professionaliteit van de aangetroffen goederen en stoffen. Hierbij kan bij softdrugs aangesloten worden bij paragraaf 2.2.1 en bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet. Bij harddrugs is dit een kwestie van een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals door de politie vastgesteld. Gedacht kan worden aan voor de productie van harddrugs geprepareerde ketels. De mate van professionaliteit van de goederen en stoffen duidt op de betrokkenheid van een drugscircuit waarin die goederen en stoffen voorhanden zijn en beschikbaar worden gesteld;
- c. de combinatie van aangetroffen stoffen en goederen. Hierbij kan gedacht worden aan het tegelijk voorhanden zijn van goederen en stoffen die voor (grootschalige) verwerking, transport of bereiding van harddrugs als softdrugs bedoeld zijn;
- d. de mate van bekendheid van de woning en het daarbij behorende erf als locatie waar voorbereidingshandelingen plaatsvinden (bijvoorbeeld blijkend uit meldingen uit de omgeving, verklaringen van bezoekers, waarnemingen van de politie of andere signalen);
- e. er is sprake van (andere) strafbare feiten, zoals geweldsdelicten, wapenbezit in de zin van de Wet wapens en munitie, diefstal van stroom, etc., of er is sprake van openbare ordeverstoringen gerelateerd aan de woning.

¹⁹ Vgl. ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851.

²⁰ Vgl. ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462.

²¹ Bijvoorbeeld artikel 1, tweede lid, van het Opiumwetbesluit.

- lateerd aan de woning. Bij gerelateerde feiten kan ook gedacht worden aan het in de woning aantreffen van personen met antecedenten op het gebied van geweld, drugs of wapenbezit, of van personen die dergelijke feiten eerder hebben begaan (recidive);
- f. 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 hennepkwekerij of drugslaboratorium met zich meebrengt, zoals fluctuaties op het stroomnet en (daardoor) brandgevaar, of ontwikkeling van giftige dampen.

3.4. Afwijkingsbevoegdheid

In beginsel wordt overeenkomstig dit Damoclesbeleid beslist. De burgemeester is echter op grond van de concrete feiten en omstandigheden van het geval bevoegd om van de uitgangspunten en het handavingsregime in dit Damoclesbeleid af te wijken, zowel in het voordeel als in het nadeel van de betrokkene. Afwijken van de het handavingsregime kan betekenen dat bij zeer ernstige overtredingen een stap wordt overgeslagen in de hiervoor weergegeven matrixen of dat binnen een bepaalde stap voor een langere periode wordt gesloten. Ook kunnen zich omstandigheden voordoen, zoals ingeval van een verminderde verwijtbaarheid, waardoor juist voor een minder ingrijpende maatregel of een kortere sluitingsduur wordt gekozen. Dit wordt te allen tijde per situatie beoordeeld (maatwerk).

Voor zover in een concreet geval van de uitgangspunten of het handavingsregime wordt afgeweken, wordt in het besluit gemotiveerd welke redenen tot de afwijking aanleiding geven.

3.5. Verlenging sluiting/nadere maatregelen

Als er tegen het einde van het verstrijken van de gelaste sluitingsduur op basis van concrete signalen of informatie van een van de veiligheidspartners blijkt van een reële vrees voor herhaling van een overtreding op grond van de Opiumwet, dan kan de burgemeester besluiten om de gelaste sluitingsduur van de woning, het lokaal en/of het daarbij behorende erf te verlengen. Voor het bepalen van de verlengde duur van de sluiting wordt aangesloten bij de in dit Damoclesbeleid genoemde matrixen. Voor een verlenging van de sluitingsduur wordt een afzonderlijk besluit genomen.

Als na het doorlopen van de matrixen in dit Damoclesbeleid, of onder uitzonderlijke omstandigheden, sprake is van een (reële vrees voor de) voortzetting of herhaling van een situatie als omschreven in artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a en/of b van de Opiumwet, dan kan besloten worden het beheer van de woning, het lokaal en/of het daarbij behorende erf over te (doen) nemen. Dit gebeurt dan op grond van de artikelen 13b en 14 van de Woningwet.

3.6. Verzoek tot opheffing

Een betrokkene kan de burgemeester tussentijds schriftelijk verzoeken de last onder bestuursdwang (sluiting) of dwangsom geheel of gedeeltelijk op te heffen. Bij zijn beslissing op een dergelijk verzoek neemt de burgemeester onder meer in overweging of de te realiseren doelen van de sluiting reeds zijn behaald. Deze afweging wordt mede gemaakt op basis van een door de politie en eventuele andere veiligheidspartners gemaakte inschatting. Zo nodig kan daartoe een bestuurlijke rapportage of advies worden opgevraagd. Van belang bij de besluitvorming hieromtrent is tevens de bereidheid en de bewaamheid van de betrokkene om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling van de geconstateerde overtreding(en) van de Opiumwet te voorkomen.

Van de mogelijkheid tot opheffing van de getroffen (sluitings)maatregel wordt terughoudend gebruik gemaakt. Alleen als aannemelijk is dat met de sluiting geen enkel doel meer wordt gediend, waarbij rekening wordt gehouden met de aard, ernst, omvang en duur van de overtreding en de uitgangspunten van dit beleid, kan de sluiting worden opgeheven. De enkele omstandigheid dat sprake is van bijvoorbeeld een nieuwe huurder of gebruiker is onvoldoende. Nagegaan wordt in hoeverre redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de uitgangspunten die aan de getroffen (sluitings)maatregel ten grondslag liggen niet meer aan de orde zijn.

Tot opheffing kan slechts worden besloten op grond van een schriftelijk verzoek van een betrokkene waarin gemotiveerd wordt aangegeven op basis van welke veranderde feiten en omstandigheden aannemelijk is dat er niet opnieuw overtredingen van de Opiumwet in of vanuit de woning, het lokaal en/of het daarbij behorende erf zullen plaatsvinden.

Tevens gelden de volgende eisen:

- de betrokkene zelf heeft geen (nieuwe) overtreding van de Opiumwet begaan;
- in hetzelfde of een ander pand en/of het daarbij behorende erf van de betrokkene hebben zich na constatering van de overtreding in verband waarmee de sluitingsmaatregel is getroffen, geen nieuwe drugsgelateerde feiten voorgedaan;

- bij het verzoek moet een plan worden overgelegd waaruit blijkt op welke wijze, door middel van welke maatregelen zal worden voorkomen dat er opnieuw een overtreding van de Opiumwet plaatsvindt;
- als sprake is van een lokaal: bij het verzoek moet een (ondernemings)plan worden overgelegd, waaruit blijkt welke invulling aan het gebruik van het lokaal zal worden gegeven en op welke wijze, door middel van welke maatregelen zal worden voorkomen dat er opnieuw een overtreding(en) van de Opiumwet plaatsvindt.

Aan het verzoek om opheffing van een last onder bestuursdwang (sluiting) of dwangsom wordt in de regel geen medewerking verleend, eerder dan nadat twee maanden zijn verstreken nadat de maatregel van kracht is geworden. Geldt volgens de matrixen voor woningen bij een eerste overtreding (zoals opgenomen in de paragraaf 3.3.1) dus een sluitingsduur van twee maanden, dan zal een verzoek om tussentijdse opheffing, als uitgangspunt, niet worden gehonoreerd.

Het besluit van de burgemeester op een verzoek om opheffing wordt op schrift gesteld. Dit is een besluit in de zin van de Awb en is daarom vatbaar voor bezwaar en beroep.

4. Uitvoeringsaspecten

4.1. Effectuering sluiting

Na de bekendmaking van het sluitingsbesluit wordt overgegaan tot het feitelijk (af)sluiten en verzegelen van de woning, het lokaal en/of het bijbehorende erf. De betrokkene krijgt een begunstigingstermijn om de sluiting zelf voor te bereiden en om onder andere persoonlijke eigendommen, huisraad of huisdieren uit het pand te halen en om een vervangend onderkomen te vinden, tenzij sprake is van een spoedeisende situatie. Alle deuren en ramen dienen te worden (af)gesloten en verzegeld. Namens de burgemeester wordt gecontroleerd of de betrokkene heeft voldaan aan de last onder bestuursdwang, waarna de burgemeester – indien nodig met assistentie van de politie – de feitelijke sluiting verder ter hand neemt.

4.2. Verbod betreden gesloten pand behoudens toestemming

Het is op grond van artikel 2:41 lid 2 van de APV gemeente Zundert verboden een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning, lokaal of een daarbij behorend erf te betreden. De burgemeester kan van dit verbod tijdelijk ontheffing verlenen. In de regel zal de burgemeester slechts toestemming geven bij een dringende of zwaarwichtige reden om het geslotene gedurende de sluitingsperiode kortstondig te kunnen betreden.

Daartoe zal een belanghebbende eerst schriftelijk en gemotiveerd de burgemeester moeten verzoeken om ontheffing. Uit het verzoek moet ten minste blijken voor wie, voor welk doel en voor welke duur een ontheffing van het verbod om het geslotene te mogen betreden nodig is. De burgemeester kan voorschriften of beperkingen verbinden aan de ontheffing.

Het toestemmingsvereiste van de burgemeester geldt alleen niet ingeval van calamiteiten en evenmin voor toezichthouders en bijzondere opsporingsambtenaren in de uitoefening van hun wettelijke taak.

Het besluit van de burgemeester op een verzoek om ontheffing van het verbod om het geslotene te betreden wordt op schrift gesteld. Dit is een besluit in de zin van de Awb en is daarom vatbaar voor bezwaar en beroep.

4.3. Verbod verbreken/verwijdering zegels, stickers e.d. gesloten pand

Op grond van artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht is het verboden om zegels en stickers, dan wel andere zaken waarmee de sluiting van een pand feitelijk is geëffectueerde, te verbreken, op te heffen dan wel te beschadigen. Overtreding van dit verbod levert een strafbaar feit op en wordt bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

4.4. Procesmatig

4.4.1. Zienswijze (behoudens spoedeisende situaties)

Ter voorbereiding van een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom, wordt in beginsel eerst een voornemen bekend gemaakt waartegen de betrokkene een zienswijze kan indienen (artikel 4:8 van de Awb). Hiervan wordt afgezien indien de vereiste spoed zich daartegen verzet (artikel 4:11, onder a van de Awb). De zienswijzemogelijkheid is onderdeel van een zorgvuldige voorbereiding van het uiteindelijke besluit en stelt de betrokkene in staat om eventuele bijzondere omstandigheden naar voren te brengen die de burgemeester bij zijn belangenafweging dient te betrekken. In het definitieve besluit zal de burgemeester toelichten hoe hij/zij de zienswijzen waardeert en of deze aanleiding geven om al dan niet geheel of gedeeltelijke af te wijken van het voorgenomen besluit.

4.4.2. Betrekken gevolgen sluiting

Voorop staat dat inherent aan het sluiten van een woning is dat een bewoner de woning moet verlaten. Dit is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid, maar dat kan onder omstandigheden anders zijn als sluiting een zgn. “*individual and excessive burden*” oplevert, bijvoorbeeld als de betrokkene na de sluitingsperiode niet meer in de woning kan terugkeren wegens ontbinding van de huurovereenkomst. Niet altijd hoeft dit aanleiding te geven voor een minder ingrijpende maatregel.

De burgemeester zal overeenkomstig de vaste rechtspraak informeren in hoeverre de betrokkene zelf vervangende woonruimte kan regelen, zoals bij familie, vrienden, kennissen of via andere kanalen. De verantwoordelijkheid om vervangende woonruimte te vinden ligt primair bij de betrokkene zelf.²² Er kan echter een rol weggelegd zijn voor de burgemeester, bijvoorbeeld als de betrokkene na geleverde inspanningen, toch niet in staat blijkt een vervangend onderkomen te vinden. In dat geval kan van de burgemeester gevergd worden dat hij de mogelijkheden van vervangende huisvesting onderzoekt. Dit betreft een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting. De betrokkene heeft geen afdwingbaar recht op een andere, vervangende woning via de gemeente.²³ De burgemeester hoeft dus niet concreet een vervangende woning aan te bieden.

4.4.3. Onderzoek terugkeermogelijkheid in de woning/het lokaal na sluiting

Wanneer de sluitingstermijn is verstreken kan de betrokkene in beginsel terugkeren in de woning. De burgemeester stelt de betrokkene op de hoogte van de openstelling van de woning. Vervolgens kunnen afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de overdracht van sleutels en de verwijdering van zegels en aanduidingen waarmee de sluiting is kenbaar gemaakt.

Echter, bij overtreding van de Opiumwet in een huurwoning of lokaal kan de verhuurder besluiten de huurovereenkomst te ontbinden. Dit is een privaatrechtelijke bevoegdheid van de verhuurder die losstaat van de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet. De toepassing door de burgemeester van artikel 13b van de Opiumwet heeft een van de ontbinding van huur- of gebruiksovereenkomst te onderscheiden functie, ter voorkoming van verdere overtredingen in de betrokken woning of lokaal.²⁴

Het ligt op de weg van de betrokkene om de burgemeester erop te wijzen of een huurontbinding zich voordoet, bijvoorbeeld in de zienswijze.

Als een betrokkene na de sluitingsperiode niet kan terugkeren in de woning of het lokaal, hoeft zich dat niet zonder meer tegen sluiting te verzetten. Hierbij komt onder meer gewicht toe aan de mate van verwijtbaarheid van de betrokkene aan de overtreding en/of de ernst van de overtreding.²⁵ Deze omstandigheden zal de burgemeester in zijn belangenafweging betrekken. Zijn de verwijtbaarheid of de aard en ernst van de overtreding beperkt of staan anderszins door de huur-ontbinding of andere omstandigheden de gevolgen voor de betrokkene niet in redelijke verhouding tot de met de sluiting te dienen doelen, dan kan de burgemeester besluiten een minder ingrijpende te treffen.

4.5. Strafrechtelijk optreden (waaronder bestuurlijke boete Huisvestingswet)

Degene die zich schuldig maakt aan overtredingen van (de artikelen 2, 3, 10a, eerste lid, onder 3° en artikel 11a van) de Opiumwet, kan daarvoor strafrechtelijk worden vervolgd door het Openbaar Ministerie en uiteindelijk door een strafrechter worden bestraft.

Bij een onttrekking van een verblijfsruimte in een woning die onder het toepassingsbereik van de Huisvestingswet valt, ten behoeve van bijvoorbeeld hennepcultuur, kan sprake zijn van strijd met artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet in combinatie met de Huisvestingsverordening. Het college van burgemeester en wethouders kan hiervoor als bevoegd gezag, een bestuurlijke boete opleggen. Ook dit kwalificeert als strafrechtelijk optreden.

De bovengenoemde strafrechtelijke trajecten staan los van de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet en vallen daarom buiten het toepassingsbereik van dit Damoclesbeleid. De toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet heeft geen strafrechtelijk, maar een bestuursrechtelijk doel. Het gaat *niet* om bestraffing (met als doel leed toe te

²² ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4046.

²³ ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2106.

²⁴ ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481.

²⁵ Vgl. ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:719; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1149.

voegen) maar om herstel: de maatregel van de burgemeester is gericht op het beëindigen en het voorkomen van een herhaling van overtredingen van de Opiumwet en de negatieve effecten daarvan. Een maatregel op grond van artikel 13b van de Opiumwet is daarom ook in mindere mate gericht op de persoon die (vermoedelijk) de overtreding heeft begaan of daarvoor verantwoordelijk is, maar op het object waarin of waarop de overtreding plaatsvindt: de woning, het lokaal of op een daarbij behorend erf.

Omdat de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet een ander doel heeft en losstaat van de hiervoor genoemde strafrechtelijke bevoegdheden, kan bij een overtreding van de Opiumwet tegelijkertijd bestuursrechtelijk door de burgemeester als strafrechtelijk door het Openbaar Ministerie of door het college van burgemeester en wethouders op grond van de Huisvestingswet.

5. Slotbepalingen

5.1. Intrekken bestaande beleidsregels

Met het vaststellen van dit Damoclesbeleid wordt de beleidsregel 'Beleidsregels handhaving op artikel 13 b Opiumwet in de gemeente Zundert 2022' ingetrokken.

5.2. Inwerkingtreding

Dit Damoclesbeleid treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking.

5.3. Citeertitel

Dit Damoclesbeleid wordt aangehaald als: "Beleidsregels artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles) van de gemeente Zundert 2026".

Aldus vastgesteld op 22 juni 2026

De burgemeester van de gemeente Zundert,

J.P.G. Vermue.

Toelichting Damoclesbeleid artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles) gemeente Zundert 2025

Deze toelichting maakt onderdeel uit van het Damoclesbeleid. Hierin wordt een beschrijving gegeven van het relevante juridisch kader. Er is voor gekozen dit niet in het Damoclesbeleid zelf op te nemen, ter bevordering van de leesbaarheid en overzichtelijkheid. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

1. Artikel 13b van de Opiumwet
2. De evenredigheidstoets
3. De last onder bestuursdwang, dwangsom en waarschuwing

1. Artikel 13b van de Opiumwet (toelichting)

Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet luidt – sinds 1 juli 2025 – als volgt:

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

a. een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, of een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of een preparaat daarvan, met uitzondering van de middelen bedoeld in artikel 2a, tweede lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is;

b. een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a voorhanden is.

Het tweede lid van artikel 13b Opiumwet is niet opgenomen, omdat dit lid niet van toepassing is voor het Damoclesbeleid.

1.1. Drugshandel (sub a)

De in artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet genoemde lijst I heeft betrekking op *hard*drugs. De genoemde lijst II bevat de verboden *soft*drugs. Aan lijst II is sinds 1 januari 2023 ook "lachgas" toegevoegd.

Met ingang van 1 juli 2025 is de Opiumwet gewijzigd, in die zin dat er een derde lijst, Lijst IA, is toegevoegd. Deze toevoeging heeft als doel het tegengaan van de productie van en de handel in – voor zover relevant – nieuwe psychoactieve stoffen (oftewel designerdrugs). In de nieuwe Lijst IA staan een aantal

stofgroepen, waarvan de chemische structuur is afgeleid van harddrugs die op Lijst I van de Opiumwet staan vermeld. In artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet is ook een verwijzing opgenomen naar deze nieuwe Lijst IA.

In het Damoclesbeleid wordt de verkoop, aflevering of verstrekking van drugs dan wel de aanwezigheid van drugs daartoe, zoals bedoeld in artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet, aangemerkt als “*drugshandel*”.

Vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: *de Afdeling*) is dat aangenomen mag worden dat een meer dan geringe hoeveelheid drugs niet, althans niet uitsluitend, voor eigen gebruik door een persoon bestemd is, maar deels of geheel voor verkoop, aflevering of verstrekking aan derden.

De hoeveelheid van de in een woning of lokaal aanwezige drugs kan dan ook indiceren dat deze een handelsbestemming heeft en dat dus artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet van toepassing is.

Om te beoordelen of een hoeveelheid drugs erop wijst dat deze voor verkoop, aflevering of verstrekking bestemd zijn, mag bij de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet volgens de vaste rechtspraak worden aangesloten bij de door het Openbaar Ministerie toegepaste criteria in de Aanwijzing Opiumwet.²⁶ Op grond daarvan wordt een hoeveelheid harddrugs van maximaal 0,5 gram en een hoeveelheid softdrugs van maximaal 5 gram, aangemerkt als hoeveelheden voor eigen gebruik. Ten aanzien van lachgas is bij particulieren het bezit van meer dan 10 ampullen van 8 gram (dus in totaal 80 gram) een (sterke) indicatie dat het lachgas niet bestemd is voor eigen gebruik.²⁷

Worden in een woning of lokaal meer drugs aangetroffen dan de vorenbedoelde gedoogde hoeveelheid voor eigen gebruik, dan is in beginsel aannemelijk dat die drugs (mede) bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking. Het ligt in dat geval op de weg van de betrokkene het tegendeel aannemelijk te maken. Indien het tegendeel niet aannemelijk wordt gemaakt, is de burgemeester op grond van artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet, bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen.²⁸ Het voorgaande geldt ook als een in werking zijnde hennepkwekerij of een in werking zijnde drugslaboratorium wordt aangetroffen.

De burgemeester kan onder omstandigheden ook bevoegd zijn op grond van artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet, als in een woning of lokaal feitelijk geen drugs worden aangetroffen, maar op grond van andere feiten en omstandigheden aannemelijk is dat ter plaatse wel drugs zijn of worden verkocht, afgeleverd of verstrekt. Dit laatste zal dan bijvoorbeeld moeten blijken uit getuigenverklaringen, politiewaarnemingen en/of aangetroffen handelsattributen in het pand of op het daarbij behorende erf.²⁹

1.2. Voorbereidingshandelingen (sub b)

De in artikel 13b, eerste lid, onder b, van de Opiumwet bedoelde situatie doet zich voor als in een pand of op een daarbij behorend erf geen drugs worden aangetroffen (verkocht, afgeleverd of verstrekt), maar er wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur (assimilatielampen, slakkenhuizen, IBC-vaten, etc.), chemicaliën (apaan, zoutzuur, etc.) en versnijdingsmiddelen, oftewel indien sprake is van zogenoemde “*voorbereidingshandelingen*”, als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3° (productie van harddrugs), of artikel 11a van de Opiumwet (beroeps- of bedrijfsmatige, dan wel grootschalige hennepeteelt).

Het kan hierbij (ook) gaan om stoffen of voorwerpen die op zichzelf gezien legaal zijn, maar waarvan de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn om hetzij harddrugs, hetzij softdrugs – kort gezegd – te produceren, een en ander zoals bedoeld in artikel 13b, eerste lid, onder b, van de Opiumwet. Voor het bestaan van de bevoegdheid zal de in een woning of lokaal, dan wel een daarbij behorend erf, aangetroffen situatie c.q. de daarin voorhanden voorwerpen en stoffen van dien aard moeten zijn, dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat zij gebruikt kunnen worden om voorbereidingshandelingen te plegen. Dat vereist een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden, zoals door de politie vastgesteld. Het kan bijvoorbeeld gaan om de aangetroffen situatie als zodanig, de aard en de hoeveelheid van de stoffen, de aangetroffen

²⁶ JStcr. 2015, nr. 5391.

²⁷ Deze hoeveelheid volgt uit het besluit tot plaatsing van lachgas op lijst II van de Opiumwet. Zie *Stb.* 2022-461, p. 14. Zie ook Rechtbank Oost-Brabant d.d. 7 maart 2024, zaaknr. SHE 23/2129 (niet gepubliceerd).

²⁸ D.a. ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

²⁹ ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2593; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2400.

voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie en/of andere uit onderzoek blijkende feitelijkheden, zoals resultaten van tapgesprekken of observaties.³⁰

Bij de beoordeling of sprake is van voorbereidingshandelingen kan eveneens de Aanwijzing Opiumwet (o.a. paragraaf 3.2.1. "*Teelt van hennep (of de cannabisplant)*") worden betrokken. Dit geldt met name als het gaat om voorbereidingshandelingen ten behoeve van een hennepkwekerij. Op basis van de Aanwijzing Opiumwet kan aan de hand van het beoogde aantal (te kweken) planten, de mate van de professionaliteit en het doel van de teelt, het beroeps- of bedrijfsmatige karakter ervan worden gewaardeerd. Het Opiumwetbesluit geldt als uitgangspunt om de beoordeling van het bestanddeel grootschaligheid vast te stellen.³¹

Uit de rechtspraak volgt dat het voor de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet, niet nodig is dat alle aangetroffen stoffen en voorwerpen tegelijk geschikt zijn voor het opzetten van een drugsproductiepunt. Ook als slechts een deel van de voorwerpen voorhanden is, die nodig zijn voor de productie van drugs, kan de burgemeester bevoegd zijn handhavend op te treden, mits de voorhanden voorwerpen daartoe bestemd zijn.³²

Voorts is voor het bestaan van de bevoegdheid niet vereist dat de betrokkene zelf wetenschap dan wel een ernstig vermoeden behoeft te hebben dat de aanwezige stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor het bereiden van drugs. De verhuurder van een woning of lokaal hoeft dus zelf geen wetenschap te hebben van de bestemming van de voorwerpen en stoffen.³³ De burgemeester is bevoegd indien hij/zij op basis van de feitelijke situatie voldoende aannemelijk maakt dat voorwerpen aanwezig zijn, waarvan (in algemene zin) kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze bestemd zijn voor – kort gezegd – het bereiden van drugs. Of de betrokkene wetenschap had en of deze verwijtbaar heeft gehandeld, kan wel relevant zijn bij de evenredigheidstoets.

2. Evenredigheidstoets

2.1. Algemeen

Artikel 13b van de Opiumwet schept in de hiervoor beschreven gevallen "slechts" een *bevoegdheid*. In meerdere uitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat in het kader van de *uitoefening* van deze bevoegdheid een belangenafweging moet worden verricht: de zogenoemde evenredigheidstoets op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: *de Awb*). In verband met deze evenredigheidstoets moeten alle omstandigheden van het geval betrokken worden en dient de burgemeester te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb, die maken dat het handelen overeenkomstig het beleid gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen.³⁴

Een belang waaraan een zwaarwegend gewicht toekomt, is het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat is vastgelegd in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Dit recht komt in beeld als de bevoegdheid wordt toegepast op woningen. In de parlementaire geschiedenis van artikel 13b van de Opiumwet is in algemene zin opgemerkt dat bij een eerste overtreding van de Opiumwet nog niet tot sluiting van een woning dient te worden overgegaan, maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke (minder ingrijpende) maatregel. Alleen in ernstige gevallen mag van dit uitgangspunt worden afgeweken.³⁵ Een beleidsregel die geen mogelijkheid biedt om bij een eerste overtreding van de Opiumwet te volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel, wordt als onredelijk aangemerkt.³⁶

In de zogenoemde "overzichtsuitspraak"³⁷ heeft de Afdeling een beoordelingskader op hoofdlijnen uiteengezet dat gehanteerd moet worden bij de beoordeling of de bevoegdheid op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, onder de gegeven omstandigheden mag worden toegepast. Dit be-

30 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 4.

31 Artikel 1, tweede lid, van het Opiumwetbesluit.

32 ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

33 ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523.

34 ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

35 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8 en *Kamerstukken II* 2006/07, 30 515, nr. 6, p. 1 en 2.

36 ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:668.

37 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

oordelingskader heeft de Afdeling doorontwikkeld in de “Harderwijk-uitspraak”³⁸. Sinds deze laatste uitspraak ligt het accent van de beoordeling van besluiten op grond van artikel 13b van de Opiumwet op de “evenredigheidstoets”.

In de laatste uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat – kort gezegd – een besluit dat strekt tot uitoefening van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet, per geval moet voldoen aan artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en dat dit wordt beoordeeld aan de hand van de volgende stappen:

Stap 1: is de maatregel geschikt om het doel te bereiken? Kan met deze maatregel het beoogde doel worden bereikt?

In juli 2025 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan waaruit blijkt dat tijdsverloop tussen enerzijds het constateren van de overtreding en anderzijds het tijdstip waarop de burgemeester tot de maatregel van sluiting overgaat, ertoe kan leiden dat sluiting niet langer een geschikt middel is om de beoogde doelen te bereiken. Door tijdsverloop kan zich de situatie voordoen dat de onrechtmatige situatie al is hersteld en de overtreding is beëindigd en/of de negatieve effecten daarvan of het voorkomen van herhaling niet meer aan de orde zijn of niet meer in die mate dat de woning moet worden gesloten. De reden of oorzaak van het tijdsverloop is, is niet relevant.³⁹

Stap 2: is de maatregel noodzakelijk om het doel te bereiken? Is een keuze mogelijk tussen meer geschikte maatregelen, dan moet op basis van deze toets die maatregel worden gekozen die de belanghebbenden het minst belast; en

Stap 3: is de maatregel evenwichtig (evenredigheid in strikte zin)? Is de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor de belanghebbende?

Dit beoordelingskader geldt zowel voor woningen als lokalen en wordt (in grote lijnen) zowel bij drugshandel als bij voorbereidingshandelingen gevolgd.

NB. Bij voorbereidingshandelingen wordt het kader in grote lijnen ook gevolgd, maar geldt als kanttekening dat dergelijke panden over het algemeen in mindere mate opvallen en/of in mindere mate een impact hebben op de veiligheid/leefbaarheid in de omgeving dan bij drugshandel.

2.2. Noodzakelijkheid

Bij de beoordeling van de noodzaak van een maatregel op grond van artikel 13b van de Opiumwet wordt aangesloten bij de “overzichtsuitspraak” (voornoemd) en bij de nadere verduidelijking daarvan.

⁴⁰ Hierbij is de vraag aan de orde of de burgemeester met een minder ingrijpend middel kan en moet volstaan, omdat het beoogde doel ook daarmee kan worden bereikt. Dit wordt bepaald aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding. Bij een sluiting wordt gezien of dat vanwege deze ernst en omvang noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij het pand en het herstel van de openbare orde.

Voor de beoordeling van de ernst en omvang van de overtreding is (mede) van belang of de aangetroffen drugs feitelijk in of vanuit het pand werden verhandeld. Met een sluiting wordt de bekendheid van het pand als drugspand weggenomen en wordt de “loop” naar het pand eruit gehaald. Daarmee wordt beoogd om het pand aan het drugscircuit te onttrekken. Dat drugs feitelijk in of vanuit het pand werden verhandeld, kan bijvoorbeeld blijken uit meldingen bij de politie over mogelijke handel vanuit het pand, verklaringen van buurtbewoners of het aantreffen van attributen die duiden op handel vanuit het pand zoals gripzakjes, ponypacks, grote contacten geldbedragen en/of een (grammen)weegschaal.⁴¹

Als er geen of weinig aanwijzingen zijn dat in of vanuit het pand drugs werden verhandeld, dan zal de burgemeester – als hij/zij zich op het standpunt stelt dat van dergelijke handel wél sprake was – nader moeten onderbouwen waarom dat het geval was. Slaagt de burgemeester hierin niet of onvoldoende, dan zal er doorgaans een mindere mate van of geen overlast zijn in de omgeving van het pand en wordt de openbare orde in mindere mate of niet verstoord. In dit soort gevallen vindt de Afdeling dat een sluiting van meer dan zes maanden in beginsel onevenredig is.

³⁸ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

³⁹ ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.

⁴⁰ Zie met name de uitspraken van de Afdeling van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1913, ECLI:NL:RVS:2022:1916 en ECLI:NL:RVS:2022:1910.

⁴¹ Zie voor een voorbeeld van de beoordeling van de noodzaak bij voorbereidingshandelingen ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523 (r.o. 8.1).

Als niet alleen aanwijzingen dat drugs in of vanuit het pand werden verhandeld afwezig zijn, maar ook andere omstandigheden ontbreken die volgens de overzichtsuitspraak bij de beoordeling van de noodzaak van de sluiting van belang zijn, zoals de omstandigheid dat het gaat om harddrugs, een recidivesituatie en de ligging van een pand in een voor drugscriminaliteit kwetsbare wijk, kan dit er toe leiden dat er geen noodzaak bestaat om het pand te sluiten.⁴²

2.3. Evenwichtigheid

Als de burgemeester zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat de (beoogde) maatregel noodzakelijk is, dient hij/zij zich ervan te vergewissen dat deze ook evenwichtig is. Zo zal bij een sluiting, de duur ervan evenwichtig moeten zijn. Ook als deze duur in overeenstemming is met de beleidsregels. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid zijn verschillende omstandigheden van belang, zoals de mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon, het – bij een sluiting – bestaan van een bijzondere binding met het pand, de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de mogelijkheid om na de sluiting weer van het pand gebruik te kunnen maken. De nadelige gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de burgemeester een sluiting noodzakelijk mocht vinden. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig, bijvoorbeeld als de betrokkene een ernstig verwijt van de overtreding kan worden gemaakt of gezien de ernst en omvang van de overtreding.⁴³

3. Last onder bestuursdwang of dwangsom, dan wel waarschuwing

Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet bepaalt dat de burgemeester in de daarin genoemde gevallen bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Bestuursdwang geschiedt in de praktijk, overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, in de vorm van een sluitingsmaatregel. Dat is ook het uitgangspunt van dit Damoclesbeleid.

Artikel 5:32 van de Awb regelt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de *overtreder* een last onder dwangsom kan opleggen. Deze overtreder moet het bovendien in zijn macht hebben de overtreding ongedaan te maken. Indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, kan een last onder dwangsom – vanuit het oogpunt van evenredigheid – meer op zijn plaats zijn.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.1 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 de *woning* dient te worden overgegaan, maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel. Op grond van de rechtspraak dient in ieder geval bij een geringe overschrijding van de gedoogde gebruikshoeveelheden drugs afgewogen te worden of met een minder verstrekkende maatregel, zoals een waarschuwing kan worden volstaan.⁴⁴

Het Damoclesbeleid biedt in het licht van de evenredigheidstoets en vorenstaand uitgangspunt ruimte om in een individueel geval maatwerk te leveren en de bevoegdheidstoepassing af te stemmen op de specifieke feiten en omstandigheden. Waar sluiting het uitgangspunt is, voorziet het Damoclesbeleid overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, in voldoende mogelijkheden om in verband met deze specifieke omstandigheden een last onder dwangsom of een waarschuwing te geven.

⁴² Zie ook ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1142 (r.o. 5.3).

⁴³ Vgl. ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:719; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1149.

⁴⁴ D.a. ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.