
Onderwerp Damoclesbeleid woningen en lokalen

Zaaknummer	--	Teammanager	Chantal Strous
B & W datum	24 oktober 2023	Afdeling/Team	Maatschappelijke Ontwikkeling
Naam steller	Monique Janssen	Portefeuillehouder	M.C. Uitdehaag

Besproken met portefeuillehouder

Ja, met burgemeester Uitdehaag op 11 september 2023.

Openbaarheid

Nee, pas na vaststelling door de burgemeester en het tekenmoment op 27 oktober 2023.

Bevoegd orgaan

Burgemeester

Ter kennisname aanbieden aan Commissie Werken en Besturen

ADVIES

Kennis te nemen van het voornemen van de burgemeester om de "Beleidsregels artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles) van de burgemeesters van de gemeenten Mook en Middelaar, Gennep, Bergen en Venray 2023" vast te stellen onder intrekking van de "Beleidsregels ex artikel 13b Opiumwet (Damocles) voor lokalen en woningen 2019" van de gemeente Venray.

Inleiding

In het aanpakken en terugdringen van ondermijnende (drugs)criminaliteit is de rol van de burgemeester in de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. Een van de instrumenten, die de burgemeester hiervoor kan inzetten, is artikel 13b van de Opiumwet. De Opiumwet is weliswaar een wet uit het strafrecht, toch kent de wet deze ene bestuursrechtelijke component.

Met het oog op toepassing van deze bevoegdheid heeft de burgemeester het zogenaamde Damoclesbeleid vastgesteld. Dit beleid is in 2019 voor het laatst gewijzigd. Het uitgangspunt van deze beleidsregel, namelijk 'one strike, you're out', is niet langer verenigbaar met de actuele stand van de rechtspraak. Gelet hierop alsook op het lachgasverbod is toepassing van de bevoegdheid op basis van artikel 13b Opiumwet besproken binnen de driehoek voor het basisteam Venray-Gennep. Geconcludeerd is dat het Damoclesbeleid van alle gemeenten, gelegen binnen het werkgebied van het basisteam politie, aan herziening toe is en dat de burgemeesters van Venray, Mook en Middelaar, Gennep en Bergen hierin gezamenlijk wensen op te trekken.

Beoogd resultaat

De leden van het College van BenW alsook van de raadscommissie hebben kennis van het gewijzigde Damoclesbeleid, waarmee het beleid in overeenstemming gebracht wordt met de actuele stand van de rechtspraak bij toepassing van artikel 13b Opiumwet.

Argumenten*1.1 Burgemeester is het bevoegd bestuursorgaan*

Artikel 13b Opiumwet biedt de burgemeester de mogelijkheid om bestuursdwang toe te passen als er in een lokaal of woning drugs als bedoeld in artikel 2 (harddrugs) of artikel 3 (softdrugs) van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Sinds 1 januari 2019 is daar eenzelfde bevoegdheid aan toegevoegd in het geval er geen drugs, maar wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn in een pand/woning, die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs (de voorbereidingshandeling). De burgemeester is in beide situaties bevoegd om bestuursrechtelijk op te treden op basis van artikel 13b Opiumwet. Anders dan het strafrecht is dit een herstelsanctie. Beoogd wordt om de overtreding te stoppen, geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling te voorkomen.

De burgemeester is ook het bevoegd bestuursorgaan om beleid vast te stellen, waarmee nader invulling wordt gegeven aan de bevoegdheid om bestuursdwang op grond van artikel 13b Opiumwet toe te passen. Het opstellen van beleid is niet verplicht. De burgemeesters binnen de driehoek Venray-Gennep hebben weloverwogen het besluit genomen om wel beleid voor te bereiden en vast te stellen. Dit met het oog op rechtszekerheid en het voorkomen van willekeur. Andersom wil het hebben van beleid niet zeggen dat de burgemeesters ook verplicht zijn om de bevoegdheid op basis van artikel 13b Opiumwet toe te passen. De bevoegdheid van de burgemeester is discretionair. Het is dus aan de burgemeester of hij de bevoegdheid wil toepassen. Als de burgemeester de bevoegdheid toepast, dan dient de burgemeester de betrokken belangen zorgvuldig af te wegen.

1.2 Actuele stand van de rechtspraak vraagt om actualisatie

Artikel 13b Opiumwet is in 1999 ingevoerd met als doel de burgemeester te voorzien in de mogelijkheid om op te treden tegen drugshandel in eerste instantie vanuit voor publiek toegankelijke lokalen. Vanaf 2007 vallen ook niet voor het publiek toegankelijke lokalen en woningen onder de reikwijdte van artikel 13b Opiumwet, waarbij het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs volstaat. De feitelijke constatering van handel of productie in of vanuit een pand/woning is niet nodig. Ook overlast vanuit dat pand/die woning hoeft in beginsel niet aangetoond te worden. Dit is als zodanig vertaald in het huidige Damoclesbeleid van de gemeente Venray, waarin 'one strike, you're out' het uitgangspunt is en waaraan in 2019 de voorbereidingshandeling is toegevoegd naar aanleiding van een wetswijziging.

Vanaf 2017 laat de jurisprudentie zien dat de burgemeester bij toepassing van de bevoegdheid op basis van 13b Opiumwet meer dan voorheen alle relevante belangen dient af te wegen en hierin meer dan voorheen maatwerk dient te leveren. In 2021 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vervolgens dat het beleid op basis van artikel 13b Opiumwet veelal te streng is. De Afdeling stelde dat het Damoclesbeleid onredelijk is als er niet wordt voorzien in een eerste waarschuwingmogelijkheid. Kortom: de beleidsregels moeten voldoende ruimte bieden om bij een eerste overtreding van artikel 13b Opiumwet te volstaan met een minder zware maatregel dan sluiting. Deze lijn heeft zich in 2022 doorgezet doordat het accent bij toepassing van de bevoegdheid is komen te liggen op de evenredigheidstoets. Vanaf dat moment moet niet alleen getoetst worden of het besluit (lees: de sluiting) noodzakelijk is om het doel (lees: het verstoren c.q. beëindigen van de drugscriminaliteit in/vanuit het pand/de woning) te bereiken, maar ook dient de maatregel (lees: de sluiting) niet onredelijk bezwarend te zijn voor de betrokkene(n).

Kijkend naar het geldende Damoclesbeleid dan is de optie waarschuwing hierin niet expliciet meegenomen. In de praktijk wordt de waarschuwingmogelijkheid wel toegepast op basis van de hardheidsclausule. Het uitgangspunt 'one strike, you're out' is daarnaast niet langer verenigbaar met de actuele stand van de rechtspraak en daarmee niet terug te vinden in de geactualiseerde beleidsregels. Verder is per 1 januari 2023 het lachgasverbod van kracht geworden. Sindsdien staat lachgas op lijst II van de Opiumwet, wat betekent dat het dan onder andere verboden wordt om lachgas binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen, te verkopen of te hebben. Bij het aantreffen van een handelshoeveelheid lachgas in een pand/woning kan in het vervolg dan ook de bevoegdheid op basis van artikel 13b Opiumwet toegepast gaan worden.

1.3 Streven naar uniform beleid

De burgemeesters van Mook en Middelaar, Gennep, Bergen en Venray hebben met het Openbaar Ministerie en de politie Venray-Gennep binnen het driehoeksoverleg een aantal keren gesproken over de aanpak van drugscriminaliteit in het algemeen en het voeren van Damoclesbeleid in het bijzonder. Mr. F. Pommer van Hekkelman Advocaten heeft de leden van de driehoek hierin begeleid en van adviezen voorzien. In dit traject is specifiek stilgestaan bij de ontwikkelingen in de rechtspraak alsook bij de uitwerking van het beleid. Het resultaat daarvan is vastgelegd in de voorliggende beleidslijn. Insteek is een uniform beleid voor de vier gemeenten. Dit in het belang van de rechtszekerheid en gelijkheid, maar ook om een waterbedeffect te voorkomen. Ook andere gemeenten hebben inmiddels interesse getoond in de voorliggende beleidslijn.

Kanttekeningen of risico's

De ontwikkeling in de rechtspraak roept het beeld op dat de bevoegdheid van de burgemeester op basis van artikel 13b Opiumwet aan betekenis heeft ingeboet. De ervaringen in de afgelopen periode, waarin er al in de geest van de nieuwe beleidslijn gehandeld is, laten zien dat daar waar er sprake is van (een dreigende) verstoring van de openbare orde en/of aantasting van het woon- en leefklimaat in een buurt, de burgemeester al snel toekomt aan toepassing van een zwaardere maatregel, zoals sluiting. Het beoogde doel, namelijk het herstel van de orde en rust in een buurt door het stoppen, terugdringen of voorkomen van herhaling van drugscriminaliteit, wordt daarmee bereikt.

Communicatie

- Op 27 oktober a.s. staat een tekenmoment gepland met de vier burgemeesters. In afstemming tussen de communicatiemedewerkers van de vier gemeenten wordt bepaald of er een persmoment/fotomoment plaatsvindt of dat er een gezamenlijk persbericht wordt uitgegeven.
- Beleidslijn wordt bekend gemaakt via www.overheid.nl

Financiële gevolgen

De kosten verbonden aan toepassing bestuursdwang op basis van het Damoclesbeleid worden gedekt uit het budget integrale veiligheid.

Vervolgtraject besluitvorming

- Vaststelling en ondertekening van het beleid door de burgemeester op 27 oktober 2023.
- Bekendmaking van het geactualiseerde beleid via www.overheid.nl

Evaluatie

Evalueren binnen de driehoek Venray-Gennep één jaar na vaststelling van het beleid.

Bijlagen

- Beleidsregels artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles) van de burgemeesters van de gemeenten Mook en Middelaar, Gennep, Bergen en Venray 2023

Naslagwerk

-

Beleidsregels artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles) van de burgemeesters van de gemeenten Mook en Middelaar, Gennepe, Bergen en Venray 2023

1. Inleiding

1.1. 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 woningen of lokalen drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Deze last onder bestuursdwang kan het bevel van de burgemeester inhouden om de woning of het lokaal te sluiten.

Sinds 1 januari 2019 komt de burgemeester dezelfde bevoegdheid toe als in een woning of lokaal 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 zgn. voorbereidingshandelingen.

Artikel 13b van de Opiumwet is erop gericht de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en te beheersen en de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden tegen te gaan.

Een op artikel 13b van de Opiumwet gebaseerd herstelbesluit strekt tot uitoefening van bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het betreft in dit geval daarom een bestuurlijke sanctie die ertoe strekt overtredingen van de Opiumwet (definitief) te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen.¹

1.2. Belangenafweging

Artikel 13b van de Opiumwet is een bevoegdheid. In meerdere uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: *de Afdeling*) geoordeeld dat in het kader van de uitoefening van deze bevoegdheid een belangenafweging moet worden verricht. Daarbij 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.² Dat geldt ook voor omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd.

¹ ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3360.

² ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

Sindsdien ligt het accent bij de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet en de rechterlijke toetsing van de op dit artikel genomen besluiten op de belangenafweging en wordt er van de burgemeester maatwerk verlangd.

Een belang waaraan in dit verband een zwaarwegend gewicht toekomt, is het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat is vastgelegd in artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Dit recht komt in beeld indien de bevoegdheid wordt toegepast op woningen. In de parlementaire geschiedenis van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet wordt in algemene zin opgemerkt dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van een woning dient te worden overgegaan, maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel. Alleen in ernstige gevallen mag van dit uitgangspunt worden afgeweken.³ Een beleidsregel die geen mogelijkheid biedt om bij een eerste overtreding van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet te volstaan met een bestuurlijke waarschuwing of andere minder vergaande maatregel dan sluiting, wordt als onredelijk aangemerkt.⁴

Op 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, heeft de Afdeling in de zgn. “overzichtsuitspraak”, met het oog op de rechtspraktijk 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. Daarbij dient in de eerste plaats aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding beoordeeld te worden in hoeverre sluiting noodzakelijk is. Als dat zo is moet worden afgewogen of sluiting ook evenredig is. Dit toetsingskader is ontwikkeld voor woningen, maar zal op grond van deze beleidsregel ook als kapstok worden gebruikt bij de toepassing van de bevoegdheid in het geval van lokalen.

1.3. Evenredigheidsstoetsing

In de rechtspraak ligt sinds de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk) het accent op de ‘evenredigheidsstoets’. In de betreffende 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 Algemene wet bestuursrecht (*Awb*) en dat dit wordt beoordeeld aan de hand van – voor zover relevant – de volgende stappen:

- is het besluit 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
- is de maatregel evenwichtig (evenredigheid *stricto sensu*)? Is de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor de belanghebbende?

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

⁴ ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:668.

De Afdeling beoordeelt sinds deze uitspraak de evenredigheid met inachtneming van dit beoordelings- en toetsingskader en het meer specifieke toetsingskader voor sluitingen van woningen en lokalen op grond van artikel 13b van de Opiumwet, zoals weergegeven in de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, en in de daarop voortbordurende uitspraken van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1916 en ECLI:NL:RVS:2022:1910.

In deze beleidsregels wordt aangesloten bij dit beoordelings- en toetsingskader, dat hierna – bij de bespreking van het juridisch kader – nader zal worden uitgewerkt.

1.4. *Strekking van deze beleidsregels*

De beleidsregels strekken ertoe de bestaande beleidsregels op het gebied van artikel 13b van de Opiumwet van de burgemeesters van Mook en Middelaar, Gennep, Bergen en Venray in overeenstemming te brengen met de huidige redactie van artikel 13b van de Opiumwet en de actuele stand van het recht, waaronder in het bijzonder op het gebied van de evenredigheidstoets. Tevens wordt met deze beleidsregels beoogd de “dijken” van de vier gemeenten even hoog te maken in het belang van de rechtszekerheid en gelijkheid, en ter voorkoming van een waterbedeffect.

2. **Juridisch kader**

2.1. *Bevoegdheid*

Artikel 13b van de Opiumwet luidt 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, 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.*

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artsnijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen."

Voor deze beleidsregels is artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet van betekenis. De hierin onder sub a genoemde lijst I heeft betrekking op *hard*drugs. De genoemde lijst II bevat de verboden *soft*drugs. Aan deze lijst II is sinds 1 januari 2023 ook 'lachgas' toegevoegd. Deze beleidsregels hebben in zoverre ook daarop betrekking, zij het dat ten tijde van het opstellen van deze beleidsregels nog niet duidelijk is wanneer – buiten evidente gevallen – sprake is van een handelshoeveelheid lachgas.

De verwijzing naar artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet heeft betrekking op middelen die door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn aangewezen bij ministeriële regeling. Dit zijn middelen die de Minister onverwijld onder de werking van de Opiumwet wil brengen: in verband met spoedeisendheid kan niet gewacht worden op een wijziging van (lijst I of II van) de Opiumwet.⁵

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

Zowel voor de kwalificatie van drugshandel als die van voorbereidingshandelingen zijn tevens de "Aanwijzing Opiumwet" van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie van 27 februari 2015 van belang.⁶ Hierop zijn deze beleidsregels afgestemd.

2.1.1. Kwalificatie drugshandel

In deze beleidsregels wordt onder "drugshandel" verstaan: de verkoop, aflevering of verstrekking van drugs dan wel de aanwezigheid van drugs daartoe, een en ander zoals bedoeld in artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet.

Vaste rechtspraak van 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 voor verkoop, aflevering of verstrekking bestemd zijn en dus dat artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet van toepassing is.

Om te beoordelen of de hoeveelheid erop wijst dat de drugs voor verkoop, aflevering of verstrekking bestemd zijn, kan in redelijkheid worden aangesloten bij de door het Openbaar Ministerie toegepaste criteria in de "Aanwijzing Opiumwet", waarbij een hoeveelheid harddrugs van maximaal 0,5 gram en een hoeveelheid softdrugs van maximaal 5 gram als hoeveelheden voor eigen gebruik worden aangemerkt. Bij de aanwezigheid van een hoeveelheid drugs in een woning of lokaal die groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik, is in beginsel aannemelijk dat die drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking. Het ligt in dat geval op de weg van de betrokkene het tegendeel aannemelijk te maken.

⁵ Kamerstukken II 2000/2001, 27 874, nr. 3, p. 4.

⁶ Inwerking getreden per 1 maart 2015; *Stcr.* 2015, nr. 5391.

Indien het tegendeel niet aannemelijk wordt gemaakt, is de burgemeester op grond van artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet, bevoegd om ten aanzien van het pand een last onder bestuursdwang (lees: sluitingsmaatregel) op te leggen.⁷ Het voorgaande geldt ook als een in werking zijnde hennepkwekerij of een in werking zijnde drugslaboratorium wordt aangetroffen.

2.1.2. Kwalificatie voorbereidingshandeling

Van een "voorbereidingshandeling" in de zin van deze beleidsregels is sprake als in een woning of een lokaal, dan wel een daarbij behorend erf, voorwerpen of stoffen voorhanden zijn, die op zichzelf gezien legaal zijn, maar waarvan de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn om hetzij harddrugs, hetzij softdrugs – kort gezegd – te produceren, een en ander zoals bedoeld in artikel 13b, eerste lid, onder b, van de Opiumwet.

De aangetroffen situatie c.q. de aangetroffen voorwerpen en stoffen moeten van dien aard zijn dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de voorhanden voorwerpen gebruikt zullen worden om strafbare voorbereidingshandelingen te plegen. Dat vereist een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals door de politie vastgesteld. Het gaat bijvoorbeeld om de ter plekke aangetroffen situatie, de aard en de hoeveelheid van de in beslag genomen stof, de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie en andere uit onderzoek blijkende feitelijkheden, zoals resultaten van tapgesprekken of observaties. Bij deze beoordeling kan ook de Aanwijzing Opiumwet (o.a. paragraaf 3.2.1.) worden betrokken, zoals ingeval van voorbereidingshandelingen ten behoeve van een hennepkwekerij, waarbij aan de hand van het beoogde aantal planten, de mate van de professionaliteit en het doel van de teelt, het beroeps- of bedrijfsmatige karakter kan worden gewaardeerd. Dat geldt ook voor het Opiumwetbesluit als het gaat om de beoordeling van de grootschaligheid (artikel 1, tweede lid).

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

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

⁷ O.a. ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

De burgemeester is bevoegd indien hij/zij op basis van de feitelijke situatie voldoende aannemelijk maakt dat voorwerpen aanwezig waren, waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze bestemd waren voor – kort gezegd – het bereiden van drugs.

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

2.2. *Gebruikmaken van de bevoegdheid (evenredigheidstoets)*

Als gezegd moet de burgemeester, wanneer de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet bestaat, per geval beoordelen of ook van die bevoegdheid gebruik gemaakt dient te worden. Dit is de zogenoemde evenredigheidstoets, waarbij het volgende beoordeeld moet worden:

- is het besluit 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
- is de maatregel evenwichtig (evenredigheid *stricto sensu*)? Is de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor de belanghebbende?

Bij de invulling van deze criteria wordt op grond van deze beleidsregels – als gezegd – aangesloten bij de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, en de daarop voortbordurende uitspraken van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1916 en ECLI:NL:RVS:2022:1910. Dat ziet er in essentie als volgt uit.

2.2.1. Noodzakelijkheid

Bij de invulling van de noodzakelijkheid van de toepassing van de bevoegdheid wordt aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding beoordeeld of sluiting van een pand 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 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 en/of een (grammen)weegschaal.

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.

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.

2.2.2. Evenwichtigheid

Als de burgemeester zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat sluiting van het pand noodzakelijk is, dient hij/zij 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 de beleidsregels. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid zijn verschillende omstandigheden van belang, zoals de mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon, een bijzondere binding met het pand 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.

2.3. *Last onder bestuursdwang (sluiting), last onder dwangsom of 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.

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. Indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven kan een last onder dwangsom, vanuit het oogpunt van evenredigheid, meer op zijn plaats zijn. 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 de *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 mag worden afgeweken (*Kamerstukken II*, 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8 en *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 515, nr. 6, blz. 1 en 2). Op grond van de rechtspraak dient in ieder geval bij een geringe overschrijding van de gedoogde gebruikshoeveelheden drugs (zie paragraaf 2.1.1 van deze beleidsregels) afgewogen te worden of met een minder verstrekkende maatregel, zoals een waarschuwing kan worden volstaan (zie ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738).

In deze beleidsregels zijn de voornoemde toepassingen van de bevoegdheid op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet meegewogen. Het beleid biedt ruimte om maatwerk te leveren en de bevoegdheidstoepassing af te stemmen op de specifieke omstandigheden van het geval.

3. Beleidskader

Deze beleidsregels zijn van toepassing op de uitoefening door de burgemeester van de in artikel 13b, eerste lid, Opiumwet neergelegde bevoegdheid ten aanzien van:

- a. drugshandel
 - in al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen (bijvoorbeeld winkels) of bijbehorende erven;
 - in woningen of bijbehorende erven.
- b. voorbereidingshandelingen
 - in al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen (bijvoorbeeld winkels) of bijbehorende erven;
 - in woningen of bijbehorende erven.

NB. In de gemeente Venray zijn twee coffeeshops gevestigd. Hiervoor geldt een afzonderlijk beleid: de "*Beleidsregels ex artikel 13b Opiumwet (Damocles) voor Coffeeshops 2013*". De onderhavige beleidsregels zijn niet van toepassing op deze coffeeshops.

4. Onderscheid softdrugs en harddrugs

In deze beleidsregels wordt bij de te treffen maatregelen onderscheid gemaakt tussen harddrugs en softdrugs. Dat geldt zowel bij drugshandel als bij voorbereidingshandelingen. Ook in de eerder genoemde Aanwijzing Opiumwet wordt dit onderscheid gemaakt. 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).

De ratio van 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 kwalificeert een handelshoeveelheid harddrugs als ernstiger dan een handelshoeveelheid softdrugs.⁸

Het onderscheid tussen harddrugs en softdrugs is tevens van belang, omdat bij de handel en productie van harddrugs eerder dan bij softdrugs sprake is van ernstige criminaliteit, niet zelden met een grensoverschrijdende component. De activiteiten die gerelateerd zijn aan harddrugs hebben daarmee een grotere negatieve invloed op en brengen grotere (gevaars)risico's met zich mee voor het woon- en leefklimaat. Dit laatste moet wel worden genuanceerd omdat ook de handel in en productie van softdrugs zeer crimineel is waarbij geweld, bedreiging en intimidatie niet worden geschuwd (o.a. bij zgn. ripdeals). Bovendien vormt voor drugscriminelen de handel in en/of productie van softdrugs niet zelden de opmaat voor de overstap naar de handel in en/of productie van harddrugs.

Tegen vorenstaande achtergrond worden in deze beleidsregels bij overtredingen van de Opiumwet ter zake harddrugs in het algemeen strengere maatregelen toegepast, dan bij vergelijkbare overtredingen met softdrugs. Is er sprake van een overtreding met zowel harddrugs als softdrugs, dan geldt in deze beleidsregels als uitgangspunt dat de regels worden toegepast die gelden bij "harddrugs". Bewust wordt hier gesproken van een uitgangspunt, omdat de concrete omstandigheden van een geval kunnen nopen tot een andere, minder ingrijpende maatregel.

4.1. *Lachgas*

Aan lijst II bij de Opiumwet (softdrugs) is sinds 1 januari 2023 ook 'lachgas' toegevoegd. Het is vanaf 1 januari 2023 verboden om lachgas voor recreatief gebruik binnen Nederland te vervoeren, te verkopen, te produceren of in bezit te hebben. Op 28 augustus 2023 is de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet gepubliceerd in de Staatscourant, waarin ten aanzien van lachgas is bepaald dat er bij 1 ampul/1 ballon sprake is van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik.

In de Nota van Toelichting bij het Lachgasbesluit wordt een norm voor legaal thuisgebruik – zoals door hobbykoks – aangehouden van maximaal 10 ampullen/ballonnen.⁹ Ook in deze beleidsregel wordt voornamelijk uitgegaan van de laatstgenoemde "gedoogde" gebruikersgrens.

5. **Onderscheid woningen en lokalen**

In deze beleidsregels wordt voor het bepalen van het type maatregel en de sluitingsduur tevens onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen.

5.1. *Woningen*

Bij woningen spelen bijzondere belangen die niet aan de orde zijn bij lokalen.

⁸ O.a. ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388.

⁹ Stb. 2022-461, p. 14.

Toepassing van artikel 13b van de Opiumwet op een woning kan, als gezegd, voor bewoners mogelijk ingrijpende gevolgen hebben, die een inmenging kunnen vormen in het in artikel 8 van het EVRM neergelegde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dat kan zich voordoen als voorzienbaar is dat bewoners na de sluitingsmaatregel niet meer in een woning kunnen terugkeren, vanwege de ontbinding van de huurovereenkomst en/of de plaatsing van hen op een zgn. "zwarte lijst" (ook wel "blacklisting" genoemd). Hieraan komt 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.).

5.1.1. Uitgangspunt: bij eerste overtreding waarschuwen

Zoals in de inleiding van deze beleidsregels al is toegelicht, is het wettelijk uitgangspunt dat bij een eerste overtreding van artikel 13b van de Opiumwet nog niet tot sluiting van de woning wordt overgegaan, maar dat de mogelijkheden van een minnelijk vooroverleg, een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een last onder dwangsom of een andere, minder ingrijpende maatregel moeten worden verkend. Van dit uitgangspunt mag echter in ernstige gevallen worden afgeweken. In de beleidsregels wordt dienovereenkomstig bij woningen, ingeval van een eerste constatering van drugshandel of voorbereidingshandelingen als uitgangspunt gehanteerd dat volstaan wordt met een waarschuwing of een soortgelijke maatregel, zoals een last onder dwangsom. In deze beleidsregels is met het oog op de uitzondering van voornoemd uitgangspunt, nader uitgewerkt wanneer volgens de burgemeester sprake is van een ernstig geval.

5.1.2. Geen onderscheid huur- en koopwoningen

In de beleidsregels wordt voor wat betreft de te treffen maatregelen geen onderscheid gemaakt tussen huur- en koopwoningen en ook niet tussen particuliere en sociale verhuur. Voor alle type woningen geldt daarmee als uitgangspunt in beginsel hetzelfde regime. Wel kunnen bij huurwoningen in een concreet geval, als voorzienbaar is dat de verhuurder vanwege de geconstateerde overtreding maatregelen treft, zoals de eerder genoemde huurontbinding of "blacklisting", bij de *toepassing* van het regime minder ingrijpende maatregelen worden getroffen dan de beleidsregels voorschrijven. Dit zal telkens neerkomen op het verrichten maatwerk, zoals toegelicht in paragraaf 1.2 en 1.3 van de beleidsregels.

5.2. *Lokalen*

Voor al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen geldt het wettelijk uitgangspunt van eerst waarschuwen, althans het treffen van minder ingrijpende maatregelen in beginsel niet. Ook als een woning niet feitelijk voor bewoning wordt gebruikt geldt het bovenstaande uitgangspunt in beginsel niet. Daarom wordt in deze beleidsregels op niet-bewoonde woningen als uitgangspunt hetzelfde regime toegepast als op lokalen. Omgekeerd kan een lokaal wél als woning worden aangemerkt als daarin feitelijk wordt gewoond, afgeleid uit alle omstandigheden van het geval. In dat geval wordt op het betreffende lokaal het regime toegepast dat geldt voor woningen.

De vraag of een pand als woning of lokaal in gebruik is, wordt per geval beoordeeld aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden. Dat sprake is van een woning wordt in beginsel aangenomen als een pand ten tijde van de constatering van de overtreding kan worden aangemerkt als de plaats waar een persoon zijn private huishoudelijke leven leidt. Dit wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken, zoals de bouw of aanwezigheid van een bed en andere huisraad, maar ook door de daadwerkelijk, feitelijk daaraan gegeven bestemming. Een persoon die incidenteel overnacht in een pand wordt nog niet aangemerkt als bewoner en het betreffende pand is daarmee ook geen woning. Een inschrijving in de Basisregistratie Personen kan een indicatie zijn voor bewoning, maar is niet doorslaggevend. Soms kan er sprake zijn van schijnbewoning, 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.¹⁰

5.3. *Samenhangend geheel*

Het kan voorkomen dat drugshandel of voorbereidingshandelingen of daaraan gerelateerde signalen of voorwerpen tegelijkertijd zowel in een woning als in een lokaal of een ander deel van het bijbehorende erf worden aangetroffen. Kunnen de woning en het lokaal (en het bijbehorende erf) worden aangemerkt als een zgn. "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 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. Dit laatste kan het geval zijn als in een lokaal een hennepkwekerij wordt aangetroffen en ten behoeve van die kwekerij bij de meter in 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.¹¹ Is een van de samenhangende onderdelen een woning, dan geldt bij de te treffen maatregel op grond van deze beleidsregels als uitgangspunt dat op het geheel het regime dat geldt voor woningen wordt toegepast. Ook dit komt in het handhavingsarrangement tot uitdrukking.

¹⁰ O.a. ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1447.

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

6. Inhoud beleidsregels

6.1. *Maatwerk*

De bevoegdheid van de burgemeester tot toepassing van artikel 13b van de Opiumwet is een discretionaire bevoegdheid. Dat de bevoegdheid als zodanig bestaat wil daarmee niet zeggen dat deze ook te allen tijde kan worden toegepast. Als uitgangspunt bij de toepassing van deze beleidsregels geldt daarom dat de burgemeester bij elk afzonderlijk besluit op grond van artikel 13b van de Opiumwet maatwerk verricht aan de hand van alle omstandigheden van het geval.

6.2. *Onderwerpen beleidsregels*

Deze beleidsregels kunnen gelet op het voor ogen staande maatwerk onmogelijk uitputtend zijn als het gaat om de invulling van de te verrichten belangenafweging. Daarom beperken de beleidsregels zich tot de volgende onderwerpen die de burgemeester in ieder geval bij zijn belangenafweging zal betrekken:

- het "handhavingsarrangement" (**hoofdstuk 7**) waarin de sluitingsduur en de indicatoren die duiden op een "ernstig geval" worden uitgewerkt;
- de gelegenheid die wordt geboden aan de betrokkene om eventuele bijzondere omstandigheden kenbaar te maken die de burgemeester zou moeten betrekken bij zijn besluitvorming, behoudens spoedeisende situaties (**hoofdstuk 8**);
- ingeval van woningen, de wijze waarop de burgemeester omgaat met de gevolgen van de sluiting voor de betrokkene (**hoofdstuk 9**);
- de wijze waarop de sluiting feitelijk wordt geëffectueerd (**hoofdstuk 10**); en
- de mogelijkheid van de betrokkene om gedurende de sluiting te verzoeken om opheffing van de sluiting (**hoofdstuk 11**).

6.3. *Afwijkingsbevoegdheid*

Benadrukt wordt op deze plaats dat de in de beleidsregels geregelde onderwerpen moeten worden gezien als uitgangspunten, waarvan in bijzondere situaties altijd kan worden afgeweken. Als feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven kan de burgemeester gemotiveerd van de uitgangspunten in deze beleidsregels afwijken door strenger of juist soepeler toepassing te geven aan de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet. Als in een concreet geval van de beleidsregels wordt afgeweken, wordt in het besluit gemotiveerd welke redenen tot de afwijking aanleiding hebben gegeven.

7. Handhavingsarrangement

I. Drugshandel

Artikel 1. Definities

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

1. Harddrugs: een middel als bedoeld in lijst I behorende bij de Opiumwet.

2. Softdrugs: een middels als bedoeld in lijst II behorende bij de Opiumwet.
3. Drugshandel: de verkoop, aflevering of verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst I of II bij dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet.
4. Handelshoeveelheid: meer dan 0,5 gram, 0,5 milliliter, 1 pil, 1 bolletje, 1 ampul of 1 wikkel harddrugs, respectievelijk meer dan 5 gram softdrugs (voor lachgas meer dan 10 ampullen/ballonnen).
5. Voorbereidingshandelingen: het voorhanden zijn van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a, van de Opiumwet.
6. 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).

Artikel 2. Woningen en/of daarbij behorende (bebouwing op) erven

1. Bij drugshandel in de zin van artikel 13b, eerste lid onder a, van de Opiumwet, in woningen en/of daarbij behorende erven, wordt in beginsel het regime toegepast zoals vastgelegd in de onderstaande matrix:

	Regime softdrugs	Regime harddrugs
1e overtreding (geen ernstig geval)	Waarschuwing/last onder dwangsom	Waarschuwing/last onder dwangsom
1e overtreding (ernstig geval)	Sluiting voor periode van 3 maanden	Sluiting voor periode van 6 maanden
2e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 6 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden
3e e.v. overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor periode van 18 maanden

2. Er is sprake van een volgende overtreding (de 2e of 3e overtreding) als deze binnen een termijn van drie jaar na de daaraan voorafgaande overtreding wordt geconstateerd. Dit geldt ook als naar aanleiding van de 1e overtreding een waarschuwing is gegeven *(toelichting: als dus binnen drie jaar na een overtreding in dezelfde woning of daarbij behorend lokaal een volgende overtreding wordt geconstateerd geldt het regime voor deze volgende overtreding. Het is niet noodzakelijk dat een volgende overtreding door dezelfde betrokkene(n) wordt begaan).*
3. 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 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).

4. Bij de 3e en volgende overtredingen wordt bij softdrugs de woning en/of het daarbij behorende erf gesloten voor de duur van 12 maanden en bij harddrugs voor de duur van 18 maanden.
5. Is er sprake van een overtreding met zowel harddrugs als softdrugs, dan geldt het regime voor een overtreding met harddrugs.

Artikel 3. Indicatoren ernstig geval

1. Is sprake van een ernstig geval, dan is volgens deze beleidsregels ook de noodzaak tot sluiting gegeven. Van een ernstig geval is in ieder geval sprake als één of meer van de hieronder staande indicatoren van toepassing is/zijn. Daarbij is geen sprake van een limitatieve opsomming:
 - a. de hoeveelheid aangetroffen middelen als bedoeld in lijst I en/of lijst II van de Opiumwet. Bij harddrugs geldt dat sprake is van een ernstig geval als ten minste 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) wordt aangetroffen. Bij softdrugs wordt een ernstig geval aangenomen bij minimaal 20 gram of minimaal 6 cannabis/hennepplanten;
 - b. een combinatie van handelshoeveelheden soft- en harddrugs overeenkomstig de Aanwijzing Opiumwet. Wordt er een combinatie van meer dan 2 gram/2 milliliter harddrugs én meer dan 10 gram softdrugs aangetroffen, dan is sprake van een ernstig geval;
 - c. ongeacht de indicator genoemd onder a en b, is sprake van een ernstig geval als naast handelshoeveelheden soft- en harddrugs overeenkomstig de Aanwijzing Opiumwet, tevens attributen worden aangetroffen die te relateren zijn aan drugshandel, zoals verpakkingsmaterialen, een weegschaal, wapens en/of versnijdingsmiddelen, grote sommen contant geld;
 - d. de mate waarin de woning betrokken is bij, dan wel bekend staat als pand waar drugshandel of drugsbezit aanwezig is. Dit kan o.a. blijken uit politiewaarnemingen, meldingen en verklaringen van omwonenden of betrokkenen, (waarnemingen van) aanloop van personen die met drugshandel en/of drugsgebruik in verband kunnen worden gebracht;
 - 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;¹²

¹² Vgl. ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851.

- g. er is sprake van verwijtbaar gedrag van de betrokkene. Dit geldt als aannemelijk is dat de betrokkene zelf betrokken is 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, al dan niet in georganiseerd verband, 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 in voldoende mate en tot op zekere hoogte heeft geïnformeerd over het gebruik dat van het pand wordt gemaakt. Woningeigenaren en hoofdhuurders moeten concreet toezicht houden op het gebruik van 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;¹³
 - h. de mate van gevaarstelling of risico voor het woon- en leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonende(n). Hierbij kan worden gedacht aan een buurt waarin de woning zich bevindt en de mate waarin deze kwetsbaar is voor (de gevaren die verbonden zijn aan) drugscriminaliteit gelet op de demografische samenstelling of omdat al langer druk op de omgeving bestaat in verband met drugsoverlast, of vanwege de vermoedelijke betrokkenheid van (georganiseerde) drugscriminaliteit en daarmee verband houdende gevaren, zoals geweldpleging, de aanwezigheid of inzet van vuurwapens/explosieven, etc.;
 - i. 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
 - j. bij hennepsteelt of de productie van harddrugs, de inrichting, het bedrijfsmatig karakter evenals de professionaliteit van de hennepplantage/-kwekerij of productiepunt. Bijvoorbeeld illegale stroom-aftap, aanwezige hennep-/drugsresten van een productie, aanwezigheid van precursoren, preprecursoren, IBC's en randapparatuur voor het in stand houden en onderhouden van de hennepplantage/-kwekerij of productiepunt.
2. Als zich een *zeer* ernstig geval voordoet kunnen strengere maatregelen worden toegepast ten opzichte van, dan wel kunnen stappen worden overgeslagen in, de matrix zoals opgenomen in artikel 2, eerste lid, van deze beleidsregels. Van een *zeer* ernstig geval kan (in ieder geval) sprake zijn als:
- a. zich minimaal vijf indicatoren in de zin van het eerste lid van dit artikel voordoen;
 - b. in een woning of daarbij behorend erf een grootschalige handelshoeveelheid softdrugs wordt aangetroffen van minimaal 1.000 planten of minimaal 5.000 gram; of
 - c. in een woning of daarbij behorend erf een grootschalige handelshoeveelheid harddrugs wordt aangetroffen van minimaal 2.000 pillen of minimaal 1.000 gram.

¹³ Vgl. ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462.

Artikel 4. Lokalen en/of daarbij behorende (bebouwing op) erven

1. Bij drugshandel in de zin van artikel 13b, eerste lid onder a, van de Opiumwet, in lokalen en/of daarbij behorende erven, wordt in beginsel het regime toegepast zoals vastgelegd in de onderstaande matrix:

	Regime softdrugs	Regime harddrugs
1e overtreding	Sluiting voor periode van 4 maanden	Sluiting voor periode van 6 maanden
2e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 8 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden
3e e.v. overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor periode van 24 maanden

2. Er is sprake van een volgende overtreding (de 2e of 3e overtreding) als deze binnen een termijn van drie jaar na de daaraan voorafgaande overtreding wordt geconstateerd (*toelichting: als dus binnen drie jaar na een overtreding in hetzelfde lokaal of daarbij behorend lokaal een volgende overtreding wordt geconstateerd geldt het regime voor deze volgende overtreding. Het is niet noodzakelijk dat een volgende overtreding door dezelfde overtreder of rechthebbende op het lokaal of het bijbehorend erf wordt begaan*).
3. 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 dus de 1e overtreding verband houdt met softdrugs maar bij de 2e overtreding sprake is van harddrugs geldt de voorgeschreven maatregel bij de 2e overtreding van harddrugs. Ook als de 1e overtreding harddrugs betrof maar de 2e overtreding softdrugs wordt bij de 2e overtreding de matrix voor harddrugs aangehouden*).
4. Bij de 3e en volgende overtredingen wordt bij softdrugs het lokaal of het daarbij behorende erf gesloten voor de duur van 12 maanden en bij harddrugs voor de duur van 24 maanden.
5. Is er sprake van een overtreding met zowel harddrugs als softdrugs, dan geldt het regime voor een overtreding met harddrugs.

Artikel 5. Combinatie woning en lokaal

Als drugshandel wordt geconstateerd in een woning of een lokaal die tezamen een samenhangend geheel vormen, waardoor artikel 13b, eerste lid, onder a, van de Opiumwet gelijktijdig zowel op de woning als het lokaal kan worden toegepast, dan wordt het regime toegepast dat geldt voor woningen (*toelichting: voor een toelichting op wat in de beleidsregels onder een samenhangend geheel wordt verstaan, zie paragraaf 5.3 van de beleidsregels*).

II. Vorbereidingshandelingen

Artikel 6. Woningen en/of daarbij behorende (bebouwing op) erven

1. Bij de constatering van voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet, in woningen en/of daarbij behorende erven, wordt in beginsel het regime toegepast zoals vastgelegd in de onderstaande matrix:

	Regime softdrugs	Regime harddrugs
1e overtreding (incomplete opstelling en/of geen ernstig geval)	Last onder bestuursdwang of onder dwangsom, strekkende tot afvoeren goederen*	Last onder bestuursdwang of onder dwangsom tot afvoeren goederen
1e overtreding (complete opstelling en/of ernstig geval)	Sluiting voor periode van 3 maanden	Sluiting voor periode van 6 maanden
2e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 6 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden
3e e.v. overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor periode van 18 maanden

* Artikel 13b van de Opiumwet verschaft de burgemeester de bevoegdheid ingeval van een overtreding een last onder bestuursdwang op te leggen. Op grond van artikel 5:32 van de Awb kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

2. Er is sprake van een incomplete opstelling als slechts een deel van de voorwerpen en/of stoffen voorhanden is die nodig zijn om een beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepplantage op te zetten, dan wel een productiepunt voor harddrugs. Er is sprake van een complete opstelling als sprake is van een samenstelling en/of opstelling van voorwerpen en/of stoffen waardoor de beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepkwekerij, of een productiepunt voor harddrugs in principe direct kan plaatsvinden, maar waarbij de drugs nog niet daadwerkelijk zijn geproduceerd (als er drugs is geproduceerd, valt de opstelling onder artikel 1 tot en met 5 van deze beleidsregels). Ook is sprake van een complete opstelling als met weinig handelingen de beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepkwekerij, of het productiepunt voor harddrugs in werking te brengen is, bijvoorbeeld omdat vrijwel alle benodigdheden daarvoor voorhanden zijn¹⁴ (toelichting: *wordt een incomplete opstelling aangetroffen, dan is minder aannemelijk dat de woning een actuele schakel vormt in de productie of distributie van drugs, tenzij er concrete contra-indicatoren zijn dat dit wel het geval is. De opstelling is daarvoor (nog) niet geschikt en er zal nog het nodige moeten gebeuren om het productieproces "operationeel" te hebben.*

¹⁴ Vgl. ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368 (r.o. 4.1).

Het afgeven van een signaal door middel van een sluiting ligt hierbij minder voor de hand. Dat neemt niet weg dat er goederen en stoffen aanwezig zijn die in principe geschikt zijn voor de productie van drugs. Van de betrokkene kan onder bestuursdwang of dwangsom worden gelast dat hij deze voorwerpen en stoffen afvoert naar een erkende afvalverwerker, zodat de goederen niet alsnog in het drugscircuit kunnen worden benut. Van een complete opstelling is wel aannemelijk dat deze een schakel vormt in de productie of distributie van drugs. Een sluiting is hierbij, tenzij geen sprake zou zijn van een ernstig geval, passend).

3. Er is sprake van een volgende overtreding (de 2e of 3e overtreding) als deze binnen een termijn van drie jaar na de daaraan voorafgaande overtreding plaatsvindt. Dit geldt ook als bij de 1e overtreding een last onder bestuursdwang of onder dwangsom tot het afvoeren van de aangetroffen voorwerpen en/of stoffen is opgelegd (*toelichting: zie de toelichting bij artikel 2, tweede lid, van deze beleidsregels*).
4. Is bij één van de elkaar opvolgende overtredingen (de 1e, 2e of 3e overtreding) sprake van voorbereidingshandelingen ter zake harddrugs, dan geldt bij de eerstvolgende overtreding het regime overeenkomstig de matrix voor harddrugs (*toelichting: zie de toelichting bij artikel 2, derde lid, van deze beleidsregels*).
5. Bij de 3e en volgende overtredingen wordt bij voorbereidingshandelingen i.v.m. softdrugs de woning of het daarbij behorende erf gesloten voor de duur van 12 maanden en bij voorbereidingshandelingen i.v.m. met harddrugs voor de duur van 18 maanden.
6. Is er sprake van een overtreding met voorwerpen en/of stoffen die wijzen op zowel voorbereidingshandelingen betreffende harddrugs als op voorbereidingshandelingen betreffende softdrugs, dan geldt het regime voor een overtreding met harddrugs.

Artikel 7. Indicatoren ernstig geval

1. Is sprake van een ernstig geval, dan is volgens deze beleidsregels in beginsel de noodzaak tot sluiting gegeven. Van een ernstig geval is in ieder geval sprake als één of meer van de hieronder staande indicatoren van toepassing is/zijn. Daarbij is geen sprake van een limitatieve opsomming én kunnen bijvoorbeeld ook elementen – voor zover hier niet al genoemd – uit artikel 3, eerste lid van deze beleidsregels, betrokken worden:
 - a. de aard van de stoffen of goederen. 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 3.2.1 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. 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);
 - d. de hoeveelheid aangetroffen stoffen of goederen. Ook hier kunnen de Aanwijzing Opiumwet en het Opiumwetbesluit¹⁵ worden meegewogen;
 - e. de mate van bekendheid van de woning en het daarbij behorende erf waar dergelijke producten geproduceerd, verkocht, verhandeld of gebruikt kunnen worden;
 - f. 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 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); en/of
 - g. 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 door de ontwikkeling van giftige dampen.
2. Als zich een zeer ernstig geval voordoet kunnen strengere maatregelen worden toegepast ten opzichte van, dan wel kunnen stappen worden overgeslagen in, de matrix zoals opgenomen in artikel 6, eerste lid, van deze beleidsregels. Van een zeer ernstig geval kan (in ieder geval) sprake zijn als zich minimaal vijf indicatoren in de zin van het eerste lid van dit artikel.

Artikel 8. Lokalen en/of daarbij behorende (bebouwing op) erven

1. Bij de constatering van voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet, in lokalen of daarbij behorende erven, wordt in beginsel het regime toegepast zoals opgenomen in de onderstaande matrix:

	Regime softdrugs	Regime harddrugs
1e overtreding (incomplete opstelling)	Last onder bestuursdwang of onder dwangsom strekkende tot afvoeren goederen	Last onder bestuursdwang of onder dwangsom strekkende tot afvoeren goederen
1e overtreding (complete opstelling)	Sluiting voor periode van 4 maanden	Sluiting voor periode van 6 maanden
2e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 8 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden
3e e.v. overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor periode van 24 maanden

¹⁵ Bijvoorbeeld artikel 1, tweede lid, van het Opiumwetbesluit.

2. Artikel 6, tweede lid, van deze beleidsregels is van overeenkomstige toepassing.
3. Er is sprake van een volgende overtreding (de 2e of 3e overtreding) als deze binnen een termijn van drie jaar na de daaraan voorafgaande overtreding plaatsvindt (*toelichting: zie de toelichting bij artikel 4, tweede lid, van deze beleidsregels*).
4. Is bij één van de elkaar opvolgende overtredingen (de 1e, 2e of 3e overtreding) sprake van voorbereidingshandelingen ter zake harddrugs, dan geldt bij de eerstvolgende overtreding het regime overeenkomstig de matrix voor harddrugs (*toelichting: zie de toelichting bij artikel 4, derde lid, van deze beleidsregels*).
5. Bij de 3e en volgende overtredingen wordt bij voorbereidingshandelingen in verband met softdrugs het lokaal of het daarbij behorende erf gesloten voor de duur van 12 maanden en bij voorbereidingshandelingen in verband met harddrugs voor de duur van 24 maanden.
6. Is er sprake van een overtreding met voorwerpen en/of stoffen die wijzen op zowel voorbereidingshandelingen betreffende harddrugs als op voorbereidingshandelingen betreffende softdrugs, dan geldt het regime voor een overtreding met harddrugs.

Artikel 9. Combinatie woning en lokaal

Worden voorbereidingshandelingen geconstateerd in een woning of een lokaal die tezamen een samenhangend geheel vormen, waardoor artikel 13b, eerste lid, onder b, van de Opiumwet gelijktijdig zowel op de woning als het lokaal kan worden toegepast, wordt het regime toegepast dat geldt voor woningen (*toelichting: zie de toelichting bij artikel 5, van deze beleidsregels*).

III. Algemeen

Artikel 10. Afwijkingsbevoegdheid

1. De burgemeester is bevoegd op grond van de concrete feiten en omstandigheden van het geval van deze beleidsregels af te wijken, zowel in het voordeel als in het nadeel van de betrokkene. Dat kan betekenen dat bij zeer ernstige overtredingen een stap wordt overgeslagen of voor een langere periode wordt gesloten. Ook kunnen zich omstandigheden voordoen, zoals indien sprake is van een verminderde verwijtbaarheid waardoor juist voor een minder ingrijpende maatregel of een kortere sluitingsduur dan de beleidsregels voorschrijven wordt gekozen. Dit wordt te allen tijde per situatie beoordeeld (maatwerk). In beginsel wordt echter overeenkomstig de beleidsregels beslist.
2. Voor zover er in een concreet geval van de beleidsregels wordt afgeweken, wordt in het besluit gemotiveerd welke redenen tot de afwijking aanleiding geven.

Artikel 11. Verlenging sluiting/nadere maatregelen

1. Als sprake is van een reële vrees voor herhaling van een overtreding op grond van artikel 13b, eerste lid onder a en/of b van de Opiumwet, dan kan de burgemeester besluiten om de gelaste sluitingsduur van de woning, het lokaal en/of het bijbehorende erf te verlengen. Bij het bepalen van de duur van de verlenging wordt aangesloten bij de matrixen uit de artikelen 2, 4, 6 en 8 van deze beleidsregels.
2. Als sprake is van een herhaalde overtreding of een reële vrees voor herhaling van een overtreding op grond van artikel 13b, eerste lid onder a en/of b van de Opiumwet, dan kan besloten worden het beheer van het pand over te (doen) nemen, een en ander op grond van de artikelen 13b en 14 van de Woningwet.

8. Zienswijze en spoedeisende situaties

8.1. Gelegenheid tot indienen zienswijzen

Een ander uitgangspunt van deze beleidsregels is dat alvorens de burgemeester een besluit neemt, de belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijzen naar voren te brengen (zie artikel 4:8 Awb). Daartoe zal de burgemeester eerst een voornemen van zijn besluit kenbaar maken. De zienswijzemoogelijkheid is onderdeel van een zorgvuldige voorbereiding van het uiteindelijke besluit en stelt belanghebbenden 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 de zienswijzen waardeert en of deze aanleiding geven om al dan niet geheel of gedeeltelijke af te wijken van het voorgenomen besluit.

8.2. Spoedeisende situaties

Er kunnen zich situaties voordoen die een onmiddellijk optreden van de burgemeester vergen. Dat kan zich bijvoorbeeld – maar niet uitsluitend – voordoen als drugshandel of voorbereidingshandelingen op “heterdaad” wordt geconstateerd, zich gevaarstelling voordoet, zoals vanwege het ontsnappen van giftige stoffen, of als (anderszins) direct de openbare orde en veiligheid moet worden hersteld. In dat geval is sprake van een spoedeisende situatie en kan de burgemeester besluiten bestuursdwang toe te passen zonder voorafgaande last of zelfs zonder voorafgaand besluit, omdat dit niet kan worden afgewacht (zie artikel 5:31, eerste lid en tweede lid Awb). In dergelijke gevallen wordt niet eerst de gelegenheid geboden om een zienswijze in te dienen (zie artikel 4:11, onder a Awb).

9. Gevolgen sluiting en aanwezigheid minderjarigen

9.1. *Gevolgen sluiting*

Voorop staat dat inherent aan het sluiten van een woning is dat een bewoner de woning moet verlaten. Dit is op zichzelf dan ook geen bijzondere omstandigheid, maar dat kan onder omstandigheden anders zijn als sluiting een zgn. "*individual and excessive burden*" oplevert, bijvoorbeeld als de betrokkene(n) na de sluitingsperiode niet meer in hun woning kunnen terugkeren wegens ontbinding van de huurovereenkomst. Niet altijd hoeft dit echter aanleiding te geven voor een minder ingrijpende maatregel, zoals wanneer de betrokkene een ernstig verwijt aan de overtreding kan worden gemaakt.

Een bijzondere omstandigheid kan zich ook voordoen als de betrokkene een bijzondere binding heeft met de woning vanwege medische of andere redenen. Het gaat hierbij niet om een binding met de omgeving van de woning, maar specifiek om een binding met de woning zelf. De burgemeester zal overeenkomstig de vaste rechtspraak in principe nagaan 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.¹⁶ Er kan echter ook 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 informeert naar de mogelijkheden van vervangende huisvesting. Dit betreft een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting. De betrokkene heeft geen afdwingbaar recht op een andere, vervangende woning via de gemeente.¹⁷ De burgemeester hoeft dus niet concreet een vervangende woning aan te bieden.

9.2. *Minderjarigen*

Ook kunnen in een woning minderjarigen aanwezig zijn. Dit levert op zichzelf ook geen bijzondere omstandigheid op, op grond waarvan de burgemeester van een sluiting moet afzien.¹⁸ Wel kan de aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden maken dat de burgemeester niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik maakt of een minder ingrijpende maatregel treft, bijvoorbeeld als kinderen na de sluitingsperiode niet in hun woning kunnen terugkeren vanwege ontbinding van de huurovereenkomst of door het door de woningcorporatie hanteren van een zwarte lijst. Van belang is dat de burgemeester zich voldoende rekenschap geeft van het feit dat in een woning minderjarige kinderen wonen. Daarbij dient de burgemeester te informeren in hoeverre het kind of de betrokken ouders of verzorgers zelf in staat zijn om iets te regelen.

¹⁶ Vgl. ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4046.

¹⁷ Vgl. ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2106.

¹⁸ Vgl. ABRvS van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1174.

Lukt dat niet, dan zal de burgemeester bij een sluitingsmaatregel de mogelijkheden van vervangende huisvesting moeten onderzoeken (zie hiervoor).

9.3. *Huisraad en huisdieren*

Betrokkenen dienen in beginsel zelf voor hun huisraad en huisdieren te zorgen. Behoudens spoedeisende gevallen zal aan hen, alvorens de woningsluiting te effectueren, een op de omstandigheden van het geval afgestemde redelijke begunstigingstermijn geboden worden om zelf maatregelen te treffen (zoals de verwijdering van bederfelijke waar, het regelen van opslag, dierenopvang, etc.).

9.4. *Onderzoek terugkeermogelijkheid in de woning na sluiting*

Wanneer de sluitingstermijn is verstreken kan de betrokkene in beginsel terugkeren in de woning. De burgemeester zal de betrokkene in principe op de hoogte stellen van de openstelling van de woning. Vervolgens kunnen afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de overdracht van sleutels en de verwijdering van zegels, borden, stickers of andere aanduidingen waarmee de sluiting is kenbaar gemaakt.

Een overtreding van de Opiumwet in een huurwoning of gehuurd lokaal en/of 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 ingeval 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 los 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.¹⁹

Het ligt op de weg van de betrokkene om de burgemeester erop te wijzen of bovengenoemde omstandigheid zich voordoet, bijvoorbeeld in de zienswijze. Dit *kan* aanleiding geven voor de burgemeester om met de eigenaar/verhuurder in overleg te treden over de sluitingsmaatregel en welke mogelijkheden er zijn voor de betrokkene om na de sluiting terug te keren in de betreffende of een andere woning. In dat kader wordt bijvoorbeeld nagegaan of de betrokkene door sluiting van de woning op een zgn. "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. Hierover vindt in principe afstemming plaats tussen de burgemeester en de eigenaar/verhuurder van de woning. Als een betrokkene niet kan terugkeren in de betreffende woning of op een "zwarte lijst" komt te staan, hoeft zich dat niet zonder meer tegen sluiting te verzetten.

¹⁹ ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481.

Hierbij komt o.a. gewicht toe aan de mate van verwijtbaarheid van de betrokkene aan de overtreding of de ernst van de overtreding.²⁰ 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 huurontbinding en/of de hantering van een zwarte lijst – voor zover die tevens zijn grondslag vindt in de geconstateerde overtreding²¹ – de gevolgen voor de betrokkene niet in redelijke verhouding tot de met de burgemeestersmaatregel te dienen doelen, dan kan de burgemeester besluiten af te wijken van de beleidsregels door in plaats van de voorgeschreven maatregel een minder ingrijpende of geen maatregel te treffen.

10. Feitelijke sluiting

10.1. Effectuering sluiting

Na de bekendmaking van het sluitingsbesluit wordt overgegaan tot het sluiten van de woning, het lokaal en/of het bijbehorende erf. De betrokkene krijgt gedurende een begunstigingstermijn de kans om voor de sluiting persoonlijke eigendommen, huisraad of huisdieren uit de woning, het lokaal en/of daarbij behorende erven te halen, tenzij sprake is van een spoedeisende situatie. Alle deuren en ramen dienen te worden (af)gesloten. Namens de burgemeester wordt gecontroleerd of de betrokkene heeft voldaan aan de last onder bestuursdwang. Indien nodig krijgt de gemeente assistentie van de politie. Voorts vinden in ieder geval de navolgende maatregelen plaats.

10.2. Verbod betreden gesloten pand behoudens toestemming

Het is op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening van de betrokken gemeenten verboden een gebouw, inrichting of ruimte te betreden waarvan de sluiting is bevolen. Een op grond van artikel 13b van de Opiumwet gesloten pand en/of het daarbij behorende erf mag alleen worden betreden als de burgemeester daarvoor toestemming heeft gegeven. In de regel zal de burgemeester slechts toestemming geven bij een dringende of zwaarwichtige reden om het gesloten pand en/of het daarbij behorende erf tussentijds te betreden. Daarom zal de belanghebbende eerst schriftelijk en gemotiveerd moeten verzoeken om toestemming. Uit het verzoek moet blijken voor wie, voor welk doel en voor welke duur betreding van het gesloten pand en/of het bijbehorende erf nodig is. De burgemeester kan voorwaarden verbinden aan de toestemming.

²⁰ Vgl. ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:719; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1149.

²¹ Als een huurontbinding op een andere grondslag berust, zoals bijvoorbeeld achterstallige huurbetalingen, dan kan de huurontbinding niet worden aangemerkt als een met de overtreding samenhangende maatregel. De burgemeester hoeft dat niet aan te merken als een gevolg van de overtreding.

10.3. *Sleutels overdragen*

In het geval de sloten niet worden vervangen (zie 10.4), dan worden de sleutels van de bestaande sloten van het te sluiten pand overgedragen volgens de in de gemeente gangbare procedure van sleutelinname.

10.4. *Sloten vervangen*

Als naar het oordeel van de burgemeester de sleuteloverdracht van bestaande sloten niet voldoende toereikend is, bijvoorbeeld omdat de vrees bestaat dat het pand toch zal worden betreden of omdat niet alle sleutels voorhanden (lijken te) zijn, wordt namens de burgemeester opdracht gegeven (aan een derde) om de sloten van alle toegangen te vervangen. De betrokkene moet hieraan zijn medewerking verlenen.

10.5. *Kennisgeving/kenbaarheid sluiting*

Uitgangspunt is dat de sluiting kenbaar wordt gemaakt door het aanbrengen van borden/stickers aan of binnen het pand of aan de toegang tot het daarbij behorende erf. Op de borden/stickers staat dat het pand en/of daarbij behorende erf is gesloten op last van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet. De reden van deze openbare kennisgeving van de sluiting is dat een signaal wordt afgegeven dat in het pand en/of het daarbij behorende erf geen met de Opiumwet strijdige activiteiten meer plaatsvinden en dat actief wordt opgetreden tegen overtredingen van de Opiumwet. Hiermee wordt in het bijzonder beoogd te voorkomen dat in het pand en/of het daarbij behorende erf of in de omgeving daarvan opnieuw met de Opiumwet strijdige activiteiten worden ontplooid en aan het eventueel betrokken circuit kenbaar te maken dat het pand en/of het daarbij behorende erf hieraan is onttrokken.²²

10.6. *Verzegeling*

De ramen, toegangsdeuren en andere toegangen van het pand worden verzegeld door middel van verzegelingsstickers. Zonder het aanbrengen van zegels kan niet worden gecontroleerd of het pand gedurende de sluitingsperiode inderdaad gesloten blijft. Het doorbreken van het zegel is strafbaar op grond van artikel 199, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

10.7. *Bewonersbrief*

De burgemeester kan ervoor kiezen de gebruikers van omliggende panden via een bewonersbrief te informeren over het sluitingsbesluit. In het buitengebied kan de burgemeester ook gebruikers van panden, die verder weg liggen op deze manier informeren over het sluitingsbesluit. Daarnaast kan de burgemeester ervoor kiezen het sluitingsbesluit bekend te maken in huis-aan-huisbladen.

²² Vgl. ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2906.

10.8. *Kostenverhaal bestuursdwang*

De kosten voor toepassing van bestuursdwang zullen in beginsel op de overtreder(s) worden verhaald. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de directe kosten van feitelijk optreden door of vanwege het bestuursorgaan (denk aan de vervanging van sloten, de verzegeling of de afsluiting van een perceel door middel van hekken, schermen of andere obstakels). Ook andere kosten van bestuursdwang in de zin van artikel 5:25 van de Awb kunnen worden verhaald. In het besluit tot toepassing van bestuursdwang (sluitingsbesluit) kan tegelijk een aanzegging tot kostenverhaal worden opgenomen. Het kostenverhaal kan achterwege blijven bij iedere ontbrekende verwijtbaarheid aan de zijde van de overtreder.

10.9. *Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken*

De burgemeester is op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (WKBP) verplicht om binnen 4 dagen na bekendmaking van het sluitingsbesluit of de last onder bestuursdwang of onder dwangsom strekkende tot het afvoeren van de aangetroffen goederen, in het beperkingenregister in ieder geval aan te tekenen dat een pand en/of het bijbehorende erf is gesloten. Wanneer de sluiting wordt opgeheven of wanneer de sluitingstermijn afloopt, wordt dit aangepast in het Basisregistratie Kadaster Publiekrechtelijke beperkingen.

11. Verzoek opheffen sluiting

11.1. *Afweging bij tussentijds schriftelijk verzoek tot opheffing*

De betrokkene kan de burgemeester tussentijds schriftelijk verzoeken de sluiting op te heffen. Bij zijn beslissing op een dergelijk verzoek neemt de burgemeester o.a. 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, zoals het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC), gemaakte inschatting. Zo nodig kan daartoe een bestuurlijke rapportage of advies worden opgevraagd van een of meer veiligheidspartners. Van belang bij de besluitvorming hieromtrent is tevens de bereidheid en de bekwaamheid van de betrokkene om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling van de geconstateerde overtreding(en) te voorkomen. Daarbij geldt de getroffen sluitingsmaatregel als uitgangspunt. Nagegaan zal worden of redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen niet meer aan de orde zijn.

11.2. *Eisen schriftelijk verzoek*

De hoofdregel is dat alleen tot opheffing van een sluiting kan worden besloten, als sprake is van een schriftelijk verzoek van een betrokkene waarin gemotiveerd wordt aangegeven dat het op basis van 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 behorend erf zullen worden gepleegd.

Er dienen dus minimaal voldoende maatregelen te zijn getroffen om te voorkomen dat er in of vanuit het pand opnieuw overtredingen plaatsvinden van de Opiumwet.

Daarbij 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 drugs-gerelateerde of andere criminele feiten voorgedaan;
- 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;
- 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 zal worden voorkomen dat er opnieuw een overtreding(en) van de Opiumwet plaatsvindt. Het voorgenomen gebruik moet in overeenstemming zijn met het geldende bestemmingsplan.

12. Slotbepalingen

12.1. Intrekken bestaande beleidsregels

Met het vaststellen van deze beleidsregel worden de volgende beleidsregels ingetrokken:

- de "Beleidsregels ex artikel 13b Opiumwet (Damocles) voor lokalen en woningen 2019" van de gemeente Venray;
- de "Beleidsregels ex artikel 13b Opiumwet voor lokalen en woningen" van de gemeente Gennepe;
- de "Beleidsregels ex artikel 13b Opiumwet voor lokalen en woningen 2019" van de gemeente Bergen;
- het "Damoclesbeleid gemeente Mook en Middelaar" van de gemeente Mook en Middelaar.

12.2. Inwerkingtreding

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

