

## STAPPENPLAN 13b OPIUMWET

De Opiumwet geeft de burgemeester een bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen bij een overtreding van die wet. Dit stappenplan beschrijft te nemen bestuurlijke stappen op grond van artikel 13b Opiumwet. Dit artikel is het meest toegepaste juridische instrument om bestuurlijk op te treden tegen illegale verkooppunten van verdovende middelen. Het wordt ook ingezet om tegen hennepsteelt op te treden.

### Reikwijdte artikel 13b Opiumwet

Artikel 13b Opiumwet is toepasbaar op:

1. voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, zoals winkels en cafés;
2. niet voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, zoals loodsen en bedrijfsruimten;
3. woningen en bijbehorende erven.

De tekst van het artikel luidt sinds 1 november 2007 als volgt:

1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.
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 artseneerbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.

### Beleid nodig

De bestuursdwangbevoegdheid van de burgemeester is een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het gebruik van deze bevoegdheid geen verplichting is. In de artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn de procedureregels opgenomen, die gevolgd moeten worden, indien tot toepassing van bestuursdwang wordt overgegaan. Al naar gelang de omstandigheden van het geval kan gekozen worden voor toepassing van spoedeisende bestuursdwang of voor tot besluitvorming wordt overgegaan de belanghebbenden in de gelegenheid stellen hun zienswijze kenbaar te maken.

De toepassing van bestuursdwang kan zeer ingrijpende gevolgen hebben voor de betrokkenen, met name bij bewoners van een woning. Gebruikmaken van de bestuursdwang wordt in beginsel pas toelaatbaar geacht wanneer:

1. er sprake is van een verboden situatie en/of een overtreding van een wettelijk voorschrift;
2. én het belang van daadwerkelijk optreden zorgvuldig wordt gemotiveerd;
3. én de op te leggen maatregel in redelijke verhouding staat met de overtreding en een lichtere maatregel biedt geen uitkomst. Voldaan moet zijn aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Om aan de tweede en derde eis te voldoen is het gewenst om de aanpak van illegale verkooppunten van verdovende middelen en illegale hennepsteelt vast te leggen in beleid. Wanneer geen beleid is geformuleerd dan is handhaven weliswaar mogelijk, maar de motivering van het besluit een stuk moeilijker.

### **Uitgangspunten stappenplan**

- Dit stappenplan kan fungeren als hulpmiddel voor het lokale bestuur bij het toepassen van artikel 13b Opiumwet. Het is de afweging van de burgemeester om in een concreet geval te bepalen of artikel 13b moet worden toegepast en hoe invulling aan de toepassing van bestuursdwang wordt gegeven.
- Dit stappenplan beschrijft de mogelijk te nemen bestuurlijke stappen bij een overtreding van de Opiumwet. Naar gelang de aard van de overtreding kan van deze stappen worden afgeweken, mits dit voldoende wordt gemotiveerd.
- De zwaarte van de bestuurlijke stappen kan worden vastgelegd in een handhavingsmatrix. Deze matrix maakt onderdeel uit van een lokaal handhavingsarrangement.
- Het sluiten van een woning of een lokaal is de uiterste vorm van toepassing van bestuursdwang. Er zullen eerst minder verregaande maatregelen moeten worden getroffen om een sluiting te rechtvaardigen, tenzij de omstandigheden dit redelijkerwijs niet toelaten.

### **Stappenplan**

De volgende stappen staan hieronder uitgewerkt:

1. voorbereiding
2. waarschuwing
3. belangenafweging
4. motivering sluitingsbevel
5. bekendmaking sluitingsbevel
6. feitelijke sluiting
7. kostenverhaal
8. heropening

#### **1. Voorbereiding**

De politie kan aan de hand van een melding (bijvoorbeeld via Meld Misdaad Anoniem), een klacht van derden of door eigen onderzoek illegale drugshandel vanuit een woning of een lokaal constateren. De feitelijke constatering van de verkoop, levering of verstrekking van drugs, of het aantreffen van daartoe aanwezige drugs is voldoende om op grond van artikel 13b Opiumwet bestuurlijk op te treden.

Artikel 13b Opiumwet kan ook worden toegepast bij de bestuursrechtelijke aanpak van hennepcultuur, aldus de Rechtbank Roermond ([BQ3816](#) en [BR3945](#)).

Alle meldingen en feitelijke constateringen van drugscriminaliteit kunnen door de politie aan de gemeente (de burgemeester) worden verstrekt. In het geval van hennepcultuur ontvangt de gemeente van de politie doorgaans een hennep informatie bericht. De gemeente verzamelt en bundelt deze samen met eventuele aanvullende eigen informatie. Op grond van deze feiten kan de burgemeester uiteindelijk overgaan tot sluiting van de woning of lokaal. De casus kan in de lokale driehoek besproken worden. In tegenstelling tot de dossiervorming bij het gebruik van artikel 174 a Gemeentewet, hoeft er bij het gebruik van artikel 13b Opiumwet geen overlast aangetoond te worden.

De overtreding moet voldoende concreet beschreven zijn en de plaats, tijd en omstandigheden moeten worden vermeld. In tegenstelling tot het strafrecht is in het bestuursrecht niet aangegeven wanneer er sprake is van voldoende wettig bewijs. Of een zaak 'bewijstechnisch' rond is, zal afhangen van de feiten en omstandigheden van het concrete geval.

#### **2. Waarschuwing**

De burgemeester kan de belanghebbende op grond van de geconstateerde feiten schriftelijk - door middel van een waarschuwingsbrief of een voornemen tot sluiten - op de hoogte brengen. Dit geldt als een officiële waarschuwing. Ook de eigenaar van het lokaal of de woning kan worden aangeschreven. De waarschuwing is geen besluit en ook niet verplicht. In het geval van een hennepkwekerij wordt vanzelfsprekend de kwekerij ontmanteld. Dit kan op strafrechtelijke of op bestuursrechtelijke gronden.

#### **3. Belangenafweging**

Legt de burgemeester een last onder bestuursdwang op, dan dient de burgemeester de gevolgen van zijn besluit afzetten tegen de gevolgen die dit met zich mee brengt voor de gebruiker als wel de eigenaar van het pand. Beide hebben er belang bij dat een pand open blijft. Hun belang, hoe zwaar ook, maakt een sluiting niet per se onredelijk. De wetgever heeft bewust lokalen en woningen onder het regime van artikel 13b Opiumwet gebracht, waardoor een uiteindelijke sluiting tot de bevoegdheden hoort. Het beschermen van de openbare orde en veiligheid wordt

zwaarder geacht dan het individuele belang van een eigenaar, verhuurder en gebruiker.

Het is hierbij van belang dat een verhuurder van een pand kan kiezen aan wie hij verhuurt. De gevolgen van die keuze zijn het risico voor de verhuurder. Het risico dat een pand op grond van artikel 13b Opiumwet wordt gesloten, is daarbij verbonden aan het verhuren van een pand (zie ABRvS 28 mei 2014, ECLI:RVS2014:1976).

Omdat geen situatie hetzelfde is, is het redelijk om per geval te bekijken of sprake is van bijzondere omstandigheden die tot een andere afweging leiden. Hierin speelt het zienswijzegesprek een belangrijke rol. De geconstateerde feiten worden met de belanghebbenden besproken. Er wordt bekeken hoe de overtreding binnen een vastgestelde periode kan worden beëindigd en wat de eventuele consequenties zullen zijn bij voortzetting. Hierbij verwijst de burgemeester naar het lokale handavingsarrangement. Al naar gelang de omstandigheden van het geval kan ook gekozen worden voor toepassing van spoedeisende bestuursdwang.

Voor een verhuurder geldt dat een sluiting door de burgemeester zorgt voor de mogelijkheid om de huurovereenkomst te ontbinden zonder dat daar een gerechtelijke procedure voor nodig is.

#### 4. Motivering sluitingsbevel

In het kader van de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit heeft het de voorkeur door middel van een handavingsarrangement op te treden. De gemeente, de politie, het OM en eventueel andere partijen werken op grond van de lokale beleidsregels samen en treden ook gezamenlijk op. Zij maken daarbij gebruik van een mix van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en eventueel civielrechtelijke maatregelen die in zwaarte oplopen.

Is de overtreding van de Opiumwet niet beëindigd en gaat de burgemeester over tot sluiting, dan zal dit besluit voldoende moeten worden gemotiveerd. Bij deze motivering kan de burgemeester een aantal factoren betrekken.

De duur van de sluiting kan in de eerste plaats afhankelijk zijn van de bestemming van het pand: gaat het om een woning of een lokaal? In het geval van een woning kan een onderverdeling worden gemaakt in een huur- en koopwoning. Gaat het om een gehuurde woning dan zal civielrechtelijk de huurovereenkomst door de woningcorporatie of de particulier verhuurder kunnen worden ontbonden. Woningcorporaties kunnen in de huurovereenkomst hierover een passage opnemen, zoals in veel gevallen ook een verbod op hennepcultuur is opgenomen.

Een sluiting van de woning op grond van artikel 13b Opiumwet blijft mogelijk. De woning kan bekend zijn in het drugscircuit. Komen er snel nieuwe huurders in de woning, dan lopen deze het risico geconfronteerd te worden met personen uit het drugscircuit.

Gaat het om een koopwoning, dan kan het van belang zijn of deze daadwerkelijk wordt bewoond of in schijn wordt bewoond. In het geval van een bewoond pand worden de bewoners uit de woning geplaatst. Dit is bij schijnbewoning niet het geval. Er zijn immers geen bewoners. In dit laatste geval is de eigenaar van het pand de belanghebbende.

In de tweede plaats kan de duur van de sluiting afhankelijk zijn van de zwaarte van de overtreding. Het gaat hierbij om de hoeveelheid en het soort drugs. Gezien de eis van proportionaliteit geldt hier dat hoe meer en hoe zwaarder de categorie drugs is, hoe zwaarder de maatregel kan zijn.

In de laatste plaats zal de duur van de sluiting afhankelijk zijn van de mate van herhaling en de duur van de overtreding. Ook hierbij geldt de eis van proportionaliteit: hoe vaker de overtreding plaats vindt, hoe zwaarder de maatregel kan zijn. Wat betreft de duur van de overtreding is het van belang om te zorgen dat de toeloop tot het pand wordt beëindigd. Wanneer de sluitingstermijn te kort blijkt kan de burgemeester de sluiting verlengen.

Het bevel tot sluiting van een lokaal of woning is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De overige bepalingen van deze wet zijn dan ook van toepassing. Dit betekent dat alle belanghebbenden tegen het besluit bezwaar kunnen aantekenen en vervolgens, na de beslissing op het bezwaarschrift, beroep bij de bestuursrechter

kunnen instellen. Belanghebbenden zijn in ieder geval de bewoners en gebruikers van de woning of het lokaal, en de eigenaar (in geval van verhuur). Horen kan zowel schriftelijk (bijvoorbeeld met het concept van voorgenomen besluit) als mondeling (dus ook telefonisch op zeer korte termijn) (art. 4:9 Awb).

#### 5. Bekendmaking sluitingsbevel

Het sluitingsbevel op grond van artikel 13b Opiumwet wordt op schrift gesteld en aangetekend verzonden. In het bevel tot sluiting worden doorgaans de volgende elementen opgenomen:

- sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet;
- welk pand is gesloten;
- waarom tot sluiting is overgegaan (proportionaliteit, subsidiariteit);
- de termijn van de sluiting;
- de begunstigingstermijn;
- welke dwangmiddelen zullen worden toegepast;
- dat tegen het besluit bezwaar en beroep mogelijk is.

De kosten van sluiting kunnen op grond van artikel 5:25 eerste lid, Awb op de overtreder worden verhaald.

#### 6. Feitelijke sluiting

Bij de uitvoering van de sluiting kunnen naast een medewerker van de gemeente en politie ook een aannemer, het energiebedrijf, de GGD en eventueel een medewerker van een verslavingszorginstelling aanwezig zijn. Het pand wordt ontruimd, zo nodig ontsmet, de nutsvoorzieningen worden afgesloten en de deuren en ramen worden zo nodig dichtgetimmerd en verzegeld.

Het doorbreken van een zegel levert een strafbaar feit op, artikel 199 Wetboek van Strafrecht. Op de deur wordt een sluitingsbevel aangebracht.

#### *Verplichte registratie*

Op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken dient de sluiting van het pand binnen vier dagen te worden ingeschreven in de landelijke voorziening. Meer informatie hierover vindt u via de website van het [Kadaster](#).

#### *Gedeeltelijke sluiting*

Bij kamerverhuurpanden wordt in een aantal gemeenten soms noodgedwongen overgegaan tot gedeeltelijke sluiting van afzonderlijke kamers of een gedeelte van het pand. De rest van het pand blijft dan voor bewoning toegankelijk. Deze sluitingspraktijk is nog niet door de rechter getoetst.

#### *Vervangende woonruimte*

Het kan voorkomen dat bewoners die niet met de drugshandel in en rond het pand te maken hebben, getroffen worden door een sluitingsbevel op grond van artikel 13b. Uit jurisprudentie met betrekking tot artikel 8 ERVM blijkt dat in dit geval aan de 'onschuldige' bewoner passende vervangende woonruimte moet worden aangeboden. In een aantal gemeenten wordt bemiddeld bij het vinden van vervangende woonruimte.

#### *Verbod betreden gesloten woning of lokaal*

De gemeente kan een verbod tot het betreden van een gesloten woning of lokaal opnemen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), zodat vanuit door het bestuur kan worden opgetreden tegen personen die zich niet houden aan de sluiting. In de [model-APV](#) van de VNG is het volgende artikel opgenomen.

#### Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal

1. Het is verboden een krachtens artikel 174a van de Gemeentewet gesloten woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te betreden.
2. Het is verboden een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een bij die woning of dat lokaal behorend erf, een voor het publiek toegankelijk lokaal of bij dat lokaal behorend erf te betreden.
3. Deze verboden gelden niet voor personen wier aanwezigheid in de woning of het lokaal wegens dringende reden noodzakelijk is.

Een belanghebbende, zoals een eigenaar, kan de burgemeester tussentijds schriftelijk verzoeken de sluiting op te heffen. Bij zijn beslissing op zo een verzoek neemt de burgemeester onder meer in overweging of de te realiseren doelen van de sluiting zijn behaald.

## 7. Kostenverhaal

De kosten van de sluiting van een woning of lokaal kunnen de overtreder redelijkerwijs in het geheel of gedeeltelijk worden toegerekend. In de dwangbeschikking moet hiervan melding worden gemaakt.

Kostenverhaal kan plaatsvinden bij dwangbevel (artikel 5:26 Awb). Betrokkene kan tegen het dwangbevel in verzet gaan bij de rechtbank. Na verzet bij de rechtbank bestaat vervolgens de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie. Het verzet schorst de tenuitvoerlegging, de gemeente kan hiervan ontheffing vragen (artikel 5:26 lid 4). Voordat de kosten per dwangbevel worden ingevorderd, zal eerst geprobeerd kunnen worden de kosten te innen via het versturen van een nota en eventueel betalingsherinneringen. Om bewijstechnische redenen is het raadzaam de nota's aangetekend met handtekening voor ontvangst te versturen.

## 8. Heropening

Wanneer na heropening van een pand de drugshandel opnieuw plaatsheeft, wordt zo mogelijk opnieuw een sluitingsbevel uitgevaardigd.

### Praktijkvoorbeeld

- [Nieuwegein - Damoclesbeleid](#)
- [Veenendaal - Damoclesbeleid](#)
- [Schiedam - Damoclesbeleid](#)