



**CCV** centrum voor  
criminaliteitspreventie en  
veiligheid

---

## Beoordelingskader voor het rechtmatig en evenredig toepassen van artikel 13b Opiumwet

# Beoordelingskader voor het rechtmatig en evenredig toepassen van artikel 13b Opiumwet

Artikel 13b Opiumwet, ook wel de Wet Damocles genoemd, is het voornaamste instrument dat wordt gebruikt binnen de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit. Op grond van deze wet is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen. Dit kan als in een woning of lokaal (of een daarbij behorend erf) soft- en/of harddrugs worden verkocht, afgeleverd, verstrekt of aanwezig zijn. In de praktijk kan het toepassen van deze bevoegdheid leiden tot:

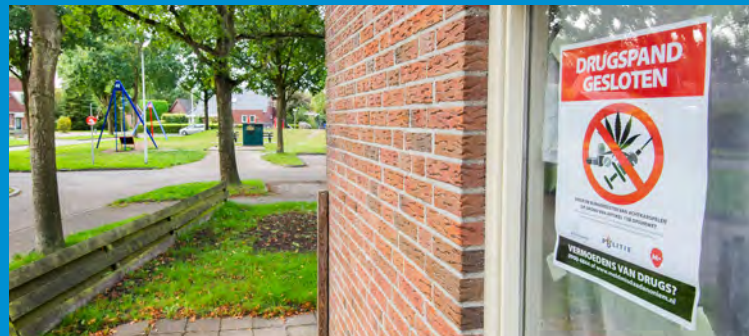
- een waarschuwing.
- een last onder dwangsom
- het sluiten van een pand of perceel

Om inzichtelijk te maken wanneer sprake is van het rechtmatig toepassen van artikel 13b Opiumwet kan het rechterlijke toetsingskader worden gebruikt. Dit kader kan ook worden gebruikt bij het afwegen van de belangen en het motiveren van het besluit.

Het rechterlijke toetsingskader bestaat uit twee vraagstukken:

1. [het bevoegdheidsvraagstuk](#)
2. [het evenredigheidsvraagstuk](#)

Bekijk het overzicht van [het beoordelingskader](#).



## Beoordelingskader

Het rechterlijke toetsingskader bestaat uit twee vraagstukken:

1. het bevoegdheidsvraagstuk
2. het evenredigheidsvraagstuk



### Inleiding



#### Bevoegdheidsvraagstuk



Het eerste vraagstuk ziet toe op de bevoegdheid van de burgemeester om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet.

Eigen gebruik drugs



Geen verband tussen overtreding en pand



#### Evenredigheidsvraagstuk



Het tweede vraagstuk ziet toe op de evenredigheid van het genomen besluit en het toetsen aan het evenredigheidsbeginsel, zoals in artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht staat. Het beantwoorden van het evenredigheidsvraagstuk bestaat uit 4 stappen.

STAP 1 – Evenredigheid van de beleidsregel



De eerste stap in het beantwoorden van de vraag of het genomen besluit evenredig is, is toetsen of de onderliggende beleidsregel evenredig is.

STAP 2 – Geschiktheid van de maatregel



De tweede stap is beoordelen of de geschiktheid van de maatregel ter discussie staat. De maatregel die de burgemeester oplegt moet geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken.

STAP 3 – Noodzakelijkheid van de maatregel



De derde stap is beoordelen of de maatregel noodzakelijk is om het woon- en leefklimaat rondom het pand te beschermen en om de openbare orde te herstellen.

STAP 4 – Evenredigheid van de maatregel



De vierde en laatste stap is beoordelen of de opgelegde maatregel evenredig is als je let op de gevolgen van de maatregel voor de betrokkenen en het doel van de maatregel.





## Bevoegdheidsvraagstuk

Dit vraagstuk ziet toe op de bevoegdheid van de burgemeester om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet. Op grond van deze bepaling is de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen als drugs worden ‘verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig’ zijn. Dat drugs zijn verkocht, afgeleverd of verstrekt, kan worden afgeleid uit meldingen, getuigenverklaringen en politieobservaties. Dat drugs aanwezig zijn om te worden verkocht (de zinsnede ‘dan wel daartoe aanwezig’), kan worden afgeleid uit de hoeveelheid aangetroffen drugs. Als meer dan een gebruikershoeveelheid wordt aangetroffen (meer dan 0,5 gram harddrugs, 5 gram softdrugs of 5 hennepplanten), mag de burgemeester aannemen dat de drugs aanwezig zijn voor de handel.

Er bestaan twee uitzonderingen op deze regel:

1. als de drugs voor **eigen gebruik** zijn
2. als er geen **verband** bestaat **tussen de overtreiding** en het te sluiten **pand**.



## Eigen gebruik

De bevoegdheid van de burgemeester ontbreekt als de betrokkene aannemelijk maakt dat de aangetroffen drugs bestemd zijn voor eigen gebruik. De betrokkene slaagt hierin als:

- slechts een geringe overschrijding van de toegestane gebruikershoeveelheid wordt aangetroffen.
- hij een helder en consistent betoog heeft over zijn eigen gebruik.
- geen andere zaken in het pand zijn aangetroffen die wijzen op drugshandel.
- niets is gebleken van andere relevante feiten en omstandigheden.

Bekijk ook [de diverse uitspraken](#) hierover.



## Verband tussen overtreding en pand

De bevoegdheid van de burgemeester ontbreekt ook als er geen verband bestaat tussen de overtreding en het te sluiten pand. Dit verband kan bijvoorbeeld ontbreken als de drugs ergens anders zijn aangetroffen dan de locatie die de burgemeester wil sluiten. Er moet dan worden beoordeeld of sprake is van een directe relatie tussen de aangetroffen drugs en het te sluiten pand. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat drugs worden aangetroffen in een auto en de burgemeester besluit om de woning van de eigenaar van de auto te sluiten. Een ander voorbeeld is een cafébezoeker die op de parkeerplaats van het café wordt aangehouden vanwege drugshandel. In dergelijke gevallen moet gekeken worden naar de relatie tussen de aangetroffen drugs of de drugshandel, de belanghebbende en het pand dat de burgemeester wil sluiten.

Bekijk ook [de diverse uitspraken](#) hierover.

Vanwege gebrek aan een verband tussen de overtreding en de locatie die wordt gesloten, kan het voorkomen dat de burgemeester slechts bevoegd is om een pand of perceel gedeeltelijk te sluiten. Als een pand uit meerdere ruimtes bestaat, die zowel functioneel als bouwkundig van elkaar te onderscheiden zijn, dan strekt de bevoegdheid van de burgemeester vaak niet verder dan de ruimte waarin de overtreding is begaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een café met een bovenwoning of een woning met inpandige garage, die als woonruimte wordt verhuurd.

Bekijk ook [de diverse uitspraken](#) hierover.

## Evenredigheidsvraagstuk

Het evenredigheidsvraagstuk ziet toe op het genomen besluit en het toetsen aan het evenredigheidsbeginsel, zoals staat in artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij de beoordeling van de evenredigheid is het van belang dat alle omstandigheden van het geval worden betrokken. Deze beoordeling bestaat uit 4 stappen.

Bekijk ook de Afdelingsuitspraak van 2 februari 2022.



## STAP 1 – Evenredigheid van de beleidsregel

Ten eerste moet de beleidsregel getoetst worden aan het evenredigheidsbeginsel. Veel burgemeesters hebben in een beleidsregel vastgelegd hoe zij uitvoering geven aan de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Bij de beoordeling van het beleid is het met name van belang om te kijken naar het bestuursrechtelijke sanctieregime: is er sprake van een getrapte sanctionering, waarbij de zwaarte van de maatregel afhankelijk is van de zwaarte van de overtreding? Daarnaast is het van belang dat het beleid ruimte biedt om een minder ingrijpende maatregel dan sluiting op te leggen, zoals een waarschuwing of een last onder dwangsom.

Bekijk de [diverse uitspraken](#) hierover.

## STAP 2 – Geschiktheid van de maatregel

Ten tweede moet worden beoordeeld of de geschiktheid van de maatregel ter discussie staat. De maatregel die de burgemeester oplegt, moet geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken. Het wettelijke doel van artikel 13b Opiumwet is het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling (zie artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht). Gemeentelijke beleidsregels bevatten vaak nog specifiekere doelen, zoals de bekendheid van het pand als drugspand wegnemen of de loop van kopers en leveranciers uit het pand halen. De vraag of de opgelegde maatregel geschikt is om deze doelen te bereiken, hoeft alleen beantwoord te worden als er reden is om aan te nemen dat dit ter discussie staat. Dit kan worden afgeleid uit de zienswijze of de bezwaar- of beroepsgronden.

Lees hierover de [Afdelingsuitspraak van 2 februari 2022](#).

## STAP 3 – Noodzakelijkheid van de maatregel

Ten derde moet worden beoordeeld of de opgelegde maatregel noodzakelijk is om het woon- en leefklimaat te beschermen en de openbare orde te herstellen. Hierbij wordt naar de soort maatregel gekeken (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting) en naar de hoogte of de duur van de maatregel.

De noodzakelijkheid van de maatregel mag met name worden afgeleid uit de ernst en de omvang van de overtreding. De noodzaak om een pand te sluiten, is groter als harddrugs zijn aangetroffen, als sprake is van recidive, als feitelijke drugshandel plaatsvond, als het pand gelegen is in een kwetsbare omgeving, als sprake is van gevaar voor de openbare orde en als de drugshandel of hennepcultuur een professioneel karakter heeft.

Bekijk de [diverse uitspraken](#) hierover.

De tijd tussen het aantreffen van de overtreding en het opleggen van de maatregel kan afbreuk doen aan de noodzakelijkheid van de sluiting. Tijdsverloop kan ertoe leiden dat sluiting van een pand niet bijdraagt aan het bereiken van de doelen van die sluiting. Als een burgemeester een pand nog niet heeft gesloten en daar nog wel toe wil overgaan, moet hij opnieuw beoordelen of sluiting noodzakelijk is als meer dan één jaar is verstreken. Daarnaast geldt over het algemeen hoe groter het tijdsverloop, hoe uitgebreider de burgemeester moet motiveren dat sluiting van het pand noodzakelijk is.



## STAP 4 – Evenredigheid van de maatregel

Ten vierde moet worden beoordeeld of de opgelegde maatregel evenwichtig (evenredigheid *stricto sensu*) is gelet op de gevolgen van de maatregel voor de betrokkenen en het doel van de maatregel. Bij het bepalen van de evenwichtigheid van de maatregel moet worden gekeken naar de verwijtbaarheid van de belanghebbenden, de gevolgen van de sluiting en het herstelkarakter van de maatregel.

### Verwijtbaarheid

Een maatregel is onevenredig als blijkt dat de belanghebbende geen verwijt van de overtreding kan worden gemaakt. Bijvoorbeeld in het geval dat hij of zij niet op de hoogte was van de overtreding en ook niet op de hoogte kon zijn. Als de belanghebbende de eigenaar of verhuurder is van het pand, wordt het ontbreken van verwijtbaarheid niet snel aangenomen. Van een verhuurder wordt verwacht dat hij zich informeert over het gebruik van het pand door controles uit te voeren.

Bekijk ook [de diverse uitspraken](#) hierover.

### Gevolgen

Daarnaast kunnen de gevolgen van de sluiting leiden tot het oordeel dat de sluiting onevenredig is. Hierbij is het met name van belang om te onderzoeken wat de gevolgen zijn voor de eventuele medische situatie van de belanghebbende(n), minderjarige kinderen en de woonsituatie én de huurrechtelijke gevolgen, zoals buitengerechtelijk ontbinden van de huurovereenkomst of het plaatsen op een zwarte lijst.

Bekijk ook [de diverse uitspraken](#) hierover.

### Herstelkarakter

Tot slot speelt het herstelkarakter van de maatregel een rol bij het bepalen van de evenredigheid. De last onder bestuursdwang, zoals staat in artikel 13b Opiumwet, is een herstelsanctie (zie artikel 5:2 lid 1 sub b Algemene wet bestuursrecht). Dit betekent dat het toepassen gericht moet zijn op het beëindigen van de overtreding (lees: drugshandel) en het voorkomen van herhaling. Als de maatregel verder strekt dan het bereiken van deze doelen, dan heeft de maatregel een leedtoevoegend karakter. In dat geval wordt de maatregel niet meer aangemerkt als een herstelsanctie, maar als een punitieve sanctie. In veel gevallen wordt dan in strijd met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gehandeld.

Bekijk ook [de diverse uitspraken](#) hierover.





## Colofon

### Tekst

Mr. dr. L.M. (Michelle) Bruijn, universitair docent Rijksuniversiteit Groningen  
J.P. (Jantine) van der Hurk, adviseur drugscriminaliteit bij het CCV

### Vormgeving

CO3, Woltera Niemeijer

### Fotografie

Shutterstock en Unsplash

© het CCV, juli 2022

## CCV centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is een onafhankelijke stichting die partijen en veiligheidsprofessionals helpt om Nederland veiliger en leefbaarder te maken.

Het CCV is een initiatief van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, het Verbond van Verzekeraars, werkgeversorganisatie VNO-NCW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad van Korpschefs.

### Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Churchillaan 11, 3527 GV Utrecht  
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

T (030) 751 67 00

E [info@hetccv.nl](mailto:info@hetccv.nl)

I [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)

