Ontwerpbeleidsregel Damocles gemeente Borne 2026

Inhoudsopgave

1. Begripsbepalingen
2. Juridisch kader
3. Doel van deze beleidsregel
4. Toepassingsbereik
5. Uitgangspunten bij toepassing van de bevoegdheid
6. Beoordeling van de overtreding
7. Handhavingsmatrix
8. Evenredigheid, bijzondere omstandigheden en afwijking
9. Procedure en uitvoering
10. Last onder dwangsom
11. Opheffing of verkorting van de sluiting
12. Samenloop
13. Slotbepalingen

1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

Begrip	Omschrijving
Betrokkene	de overtreder, eigenaar, huurder, bewoner, gebruiker of degene die anderszins als rechthebbende op het pand kan worden aangemerkt
Burgemeester	de burgemeester van de gemeente Borne;
Designerdrugs	substanties die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld op lijst IA van de Opiumwet of preparaten daarvan, met uitzondering van de middelen als bedoeld in artikel 2a, tweede lid, Opiumwet;
Drugs	harddrugs, softdrugs en designerdrugs
Erf	het bij een woning of lokaal behorende erf;
Handel in drugs	het verkopen, afleveren of verstrekken van harddrugs of softdrugs, dan wel het daartoe aanwezig zijn daarvan; onder verkoop wordt ook verstaan het sluiten van een mondelinge overeenkomst tot koop en verkoop van drugs, waarbij de aflevering van de drugs elders plaatsvindt;
Handelshoeveelheid	een hoeveelheid drugs die de hoeveelheid voor eigen gebruik overstijgt. Hiervoor wordt aansluitging gezocht bij hetgeen uit jurisprudentie blijkt en de gedoogcriteria die

	in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie zijn vastgelegd;
Harddrugs	middelen en substanties die deel uitmaken van een stofgroepen vermeld op lijst I respectievelijk en lijst Ia behorend bij de Opiumwet, dan wel een krachtens artikel 3a, lid 5 Opiumwet aangewezen middel;
Lokaal	een pand al dan niet toegankelijk voor het publiek, zoals een winkel, café, coffeeshop, loods of bedrijfsruimte.
Pand	een woning, lokaal of daarbij behorend erf
Recidive	een nieuwe overtreding van artikel 13b Opiumwet binnen twee jaar na een eerdere waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting in hetzelfde pand of op het daarbij behorende erf.
Sluiting	een last onder bestuursdwang inhoudende sluiting van een woning, lokaal of daarbij behorend erf op grond van artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet;
Softdrugs	Middelen vermeld op lijst II behorend bij de Opiumwet, dan wel een krachtens artikel 3a, lid 5 Opiumwet aangewezen middel;
Voorbereidingshandelingen	het voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, lid 1 , onder 3, of artikel 11a van de Opiumwet;
Woning	een pand of gedeelte daarvan dat feitelijk wordt gebruikt voor bewoning en waar een persoon zijn private huishoudelijke leven leidt dan wel een pand dat dienstbaar is aan het wonen.

2. Juridisch kader

2.1 Artikel 13b Opiumwet

Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen als in een woning, lokaal of op een daarbij behorend erf drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig zijn. De bevoegdheid kan ook worden toegepast bij strafbare voorbereidingshandelingen als bedoeld in artikel 13b, eerste lid, onder b, van de Opiumwet.

2.2 Verhouding tot strafrecht

Deze beleidsregel staat los van strafrechtelijke handhaving. Strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie kan naast bestuursrechtelijk optreden plaatsvinden. Bestuursrechtelijk optreden ziet op de locatie en de beëindiging of voorkoming van de illegale situatie ter plaatse. Strafrecht gaat om het bestraffen van de dader.

3. Doel van deze beleidsregel

Toepassing van artikel 13b van de Opiumwet is een herstelsanctie (geen bestraffende sanctie) en strekt tot beëindiging van de overtreding van de Opiumwet, het beëindigen van de negatieve effecten van de overtreding en het voorkomen van herhaling van de overtreding. Met de Beleidsregel Damoclesbeleid gemeente Borne 2026 wordt het behalen van de hiervoor genoemde doelen beoogd. Herstel van de openbare orde is dus niet op zichzelf het doel van deze toepassing. Dit neemt niet weg dat een overtreding van de Opiumwet, ook wanneer deze plaatsvindt in of vanuit een woning, gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat in de omgeving en in meer of mindere mate gepaard gaat met verstoring van de openbare orde, zie uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.
Daarbij is het ook een doel van de beleidsregels dat overtredingen van de Opiumwet opgevolgd worden door een maatregel die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de aard en ernst van de overtreding en die tegelijk evenwichtig is met de gevolgen van de maatregel voor de betrokkene(n).

4. Toepassingsbereik

Deze beleidsregel is van toepassing op overtredingen van artikel 13b Opiumwet in of vanuit:

- woningen en daarbij behorende erven;
- lokalen en daarbij behorende erven;
- voor publiek toegankelijke lokalen;
- niet voor publiek toegankelijke lokalen;
- woningen die feitelijk niet als woning worden gebruikt.

Als sprake is van een samenhangend geheel van woning, lokaal en/of erf, beoordeelt de burgemeester of de maatregel betrekking moet hebben op het geheel of op een afzonderlijk gedeelte daarvan.

Van een samenhangend geheel kan sprake zijn als woning, lokaal en erf ruimtelijke en functionele samenhang vertonen. Daarbij kan onder meer worden gekeken naar ligging, eigendom, fysieke verbinding, gedeelde voorzieningen en de relatie tussen de aangetroffen drugs, voorwerpen, stoffen of omstandigheden.

5. Uitgangspunten bij toepassing van de bevoegdheid

Bij de toepassing van deze beleidsregel gelden de volgende uitgangspunten:

- sluiting is een ingrijpende maatregel en wordt zorgvuldig gemotiveerd;
- bij een eerste overtreding in een bewoonde woning wordt in beginsel volstaan met een waarschuwing of last onder dwangsom, tenzij sprake is van een ernstig geval zoals beschreven in paragraaf 6.1;
- bij lokalen kan bij een eerste overtreding eerder tot sluiting worden overgegaan;
- harddrugs en substanties die onderdeel uitmaken van een stofgroep zoals bedoeld in lijst IA worden in beginsel zwaarder gewogen dan softdrugs;
- bij geringe overschrijding van een gebruikershoeveelheid wordt beoordeeld of een minder ingrijpende maatregel volstaat;
- de burgemeester betrekt alle relevante omstandigheden van het geval.

6. Beoordeling van de overtreding

Bij de beoordeling van de aard en ernst van de overtreding betrekt de burgemeester in ieder geval de volgende omstandigheden. Deze opsomming is niet limitatief.

- de soort en hoeveelheid aangetroffen middelen;
- de aanwezigheid van handelsindicatoren, zoals verpakkingsmateriaal, weegschalen, versnijdingsmiddelen, wapens of grote contante geldbedragen;
- de aanwezigheid van voorwerpen of stoffen die verband houden met voorbereidingshandelingen;
- de mate waarin het pand bekendstaat als drugslocatie;
- signalen van aanloop, overlast of verstoring van het woon- en leefklimaat;
- de aanwezigheid van strafbare feiten of gevaarzetting, waaronder geweld, wapens, brandgevaar of diefstal van stroom;
- recidive;
- de mate van verwijtbaarheid van eigenaar, huurder, bewoner of gebruiker;
- de aanwezigheid van minderjarigen of kwetsbare personen;
- de gevolgen van de maatregel voor belanghebbenden.

Specifieke omstandigheden maken dat iets als een ernstig of zeer ernstig geval gezien kan worden.
Ook kunnen omstandigheden als verzachtend worden aangemerkt. Beide situaties hebben invloed op de beoordeling van de overtreding en daarmee ook welke maatregel noodzakelijk is.

6.1 Ernstig en zeer ernstig geval

Als sprake is van een ernstig geval, geldt sluiting als uitgangspunt. De burgemeester beoordeelt vervolgens aan de hand van alle omstandigheden van het geval of sluiting geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is.

<u>Duiding ernstig en zeer ernstig geval</u>
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 Ia 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;

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;

h. de mate van gevaarzetting 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 hennepteelt 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 hoofdstuk 7 van deze beleidsregels. Van een zeer ernstig geval kan (in ieder geval) sprake zijn als:

a. zich minimaal vijf indicatoren genoemd onder paragraaf 6.1, onderdeel 1, 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

6.2 Geen verdovende middelen, wel voorwerpen of stoffen

In aanvulling op voorgaande indicatoren, wordt in de situatie dat weliswaar geen verdovende middelen in het betreffende pand zijn aangetroffen, maar wel sprake is van voorwerpen of stoffen die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs zoals hiervoor bedoeld, rekening gehouden met de volgende indicatoren:

a. *De aard en hoeveelheid van de aangetroffen stoffen of goederen.* Hierbij kan gedacht worden aan het voorhanden hebben van een chemische stof, bepaalde apparatuur en/of artikelen waarvan het, mede gezien de aard van de goederen, de aangetroffen hoeveelheid en/of de combinatie met andere goederen, aannemelijk is dat deze zijn bestemd voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van drugs.

b. *De mate waarin de overtreder weet of het ernstige vermoeden heeft of had moeten hebben dat de aangetroffen stoffen of goederen bestemd zijn tot het plegen van de in het vierde of vijfde lid van artikel 10 en/of de in het derde en vijfde lid van artikel 11 Opiumwet gestelde strafbare feiten.*

c. *De mate van beroeps- en/of bedrijfsmatigheid, als bedoeld in artikel 11, derde lid, van de Opiumwet.* In dit verband wordt aangesloten bij de Aanwijzing Opiumwet en de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs, van het Openbaar Ministerie, waarin deze begrippen nader zijn ingevuld. Voor beroeps- of bedrijfsmatigheid is de mate van professionaliteit en het doel van de teelt van belang. In bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet is een lijst opgenomen met indicatoren aangaande de professionaliteit: als aan twee of meer punten van hoge professionaliteit op die lijst is voldaan, wordt, beroeps- of bedrijfsmatig handelen aangenomen. Ook indien er sprake is van het telen van hennep met geldelijk gewin als doel, wordt aangenomen dat er sprake is van beroeps- of bedrijfsmatig handelen.

6.3 Verzachtende of bijzondere omstandigheden

De burgemeester betrekt omstandigheden die aanleiding kunnen geven om af te zien van sluiting of om een minder ingrijpende maatregel op te leggen. Van bijzondere omstandigheden kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een bewoonde woning waar de bewoner een binding met de woning heeft wegens medische omstandigheden. Een ander voorbeeld is dat bij de aanwezigheid van minderjarige kinderen in een bewoonde woning als eerste afweging wordt bekeken of met een waarschuwing of last onder dwangsom kan worden volstaan. Bovenstaande voorbeelden zijn niet absoluut, in die zin dat er automatisch sprake is van verzachtende omstandigheden. Bij elke situatie wordt gekeken naar de omstandigheden van het geval.

Ondanks bijzondere omstandigheden aan de kant van de betrokkene, kan in de belangenafweging het belang van de openbare orde zwaarder wegen dan het individuele belang van deze direct belanghebbende. De burgemeester gaat alsnog over tot sluiting van een pand in geval van verzwarende omstandigheden.

6.4 Duiding waarschuwing

In plaats van tot sluiting over te gaan, kan de burgemeester besluiten een bestuurlijke waarschuwing te geven. Dit is geen besluit en heeft de geldigheidsduur van maximaal twee jaar. De waarschuwing is pandgebonden. Dit houdt in dat als binnen twee jaar na de waarschuwing opnieuw een overtreding van de Opiumwet plaatsvindt in of vanuit het lokaal of de woning (dit kan ook door een andere persoon zijn dan degene die de eventuele bestuurlijke waarschuwing heeft ontvangen) kan dat als verzwarende omstandigheid worden meegewogen bij de keuze om over te gaan tot een sluiting.

7. Handhavingsmatrix

De handhavingsmatrix geeft het uitgangspunt voor de op te leggen maatregel. Het opleggen van een herstelsanctie is een afweging, de matrix wordt daarom niet mechanisch toegepast. De burgemeester beoordeelt steeds of de maatregel in het concrete geval geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is.

7.1 Bewoonde woning of daarbij behorend erf

Situatie	Softdrugs	Harddrugs
1e overtreding, geen ernstig geval	Waarschuwing of last onder dwangsom	Waarschuwing of last onder dwangsom
1e overtreding, ernstig geval	Sluiting 3 maanden	Sluiting 6 maanden
2e overtreding binnen 2 jaar	Sluiting 6 maanden	Sluiting 12 maanden
3e en volgende overtreding binnen 2 jaar	Sluiting 12 maanden	Sluiting 18 maanden

7.2 Lokaal, niet-bewoonde woning of daarbij behorend erf

Situatie	Softdrugs	Harddrugs
1e overtreding	Sluiting 3 maanden	Sluiting 6 maanden
2e overtreding binnen 2 jaar	Sluiting 6 maanden	Sluiting 12 maanden
3e en volgende overtreding binnen 2 jaar	Sluiting 12 maanden	Sluiting 18 maanden

8. Evenredigheid, bijzondere omstandigheden en afwijking

Voordat de burgemeester besluit tot sluiting of een andere maatregel, beoordeelt hij of de maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Daarbij worden alle relevante feiten en omstandigheden betrokken.

8.1 Geschiktheid

Geschiktheid houdt in dat door tijdsverloop tussen het constateren van de overtreding en het tijdstip waarop tot sluiting wordt overgegaan kan ertoe kan leiden dat sluiting redelijkerwijs niet meer zal bijdragen aan het bereiken van de doelen die met een dergelijke sluiting worden gediend. Door tijdsverloop kan immers de onrechtmatige situatie al zijn hersteld en beëindiging van de overtreding en de negatieve effecten daarvan en het voorkomen van herhaling niet meer aan de orde zijn. Het maakt dan ook niet uit aan wie het tijdsverloop te wijten is. Sluiting is dan geen geschikte maatregel meer. Zowel in het primaire besluit, de beslissing op bezwaar als een eventueel nader genomen besluit moet de burgemeester beoordelen of sluiting, gelet op het tijdsverloop in samenhang bezien met de overige omstandigheden van het geval, een geschikt middel is. Wanneer de burgemeester de beoogde doelen niet meer kan bereiken omdat de situatie al is hersteld, is sluiting ongeschikt zie uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.

8.2 Noodzakelijkheid

De burgemeester beoordeelt of de maatregel nodig is om het doel te bereiken. De burgemeester beoordeelt daarbij of het doel kan worden bereikt met een minder ingrijpende maatregel, zoals een waarschuwing of een last onder dwangsom. Als dat mogelijk is, ligt een minder ingrijpende maatregel in beginsel meer voor de hand.

8.3 Evenwichtigheid

Tenslotte moet de burgemeester beoordelen of een sluiting in de gegeven omstandigheden evenwichtig is. Uit de jurisprudentie blijkt dat de burgemeester dit ook moet doen wanneer gebleken is dat zijn doelen niet met een minder ingrijpend middel dan sluiting bereikt kunnen worden. Een omstandigheid waarbij afgezien moet worden van sluiting kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer er sprake is van verzachtende omstandigheden zoals uitgelegd onder paragraaf 6.3.

Het evenredigheidsbeginsel werkt twee kanten op. Een maatregel kan onnodig zware gevolgen hebben in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, maar omgekeerd kan een besluit met minder ingrijpende gevolgen ook onevenredig zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de verzwarende omstandigheden (ernstige en zeer ernstige situaties), eveneens opgenomen in paragraaf 6.1.

Vanwege het beginsel van evenredigheid is in deze beleidsregel gekozen voor een getrapt optreden vastgelegd in een handhavingsmatrix. In beginsel sluit de zwaarte van de sanctie in de handhavingsmatrix aan op de ernst van de overtreding. De concrete omstandigheden van het geval zijn doorslaggevend.

8.4 Afwijkingsbepaling

De burgemeester handelt overeenkomstig deze beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen.

In dat geval kan de burgemeester afwijken van deze beleidsregel en een minder vergaande of andere maatregel opleggen, zoals een waarschuwing of een last onder dwangsom. Ook kan de burgemeester, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, besluiten af te zien van handhavend optreden.

9. Procedure en uitvoering

9.1 Voornemen en zienswijze

Voordat een besluit wordt genomen, ontvangt de belanghebbende in beginsel een voornemen en de gelegenheid om een zienswijze in te dienen. In spoedeisende gevallen kan hiervan worden afgeweken.

9.2 Begunstigingstermijn

In het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang wordt in beginsel een redelijke begunstigingstermijn geboden. Binnen die termijn kan de betrokkene voorbereidingen treffen, zoals het regelen van vervangende woonruimte, het afsluiten van nutsvoorzieningen en het meenemen van persoonlijke bezittingen.

9.3 Spoedeisende bestuursdwang

Als sprake is van een spoedeisende situatie, bijvoorbeeld vanwege gevaarzetting, kan de burgemeester besluiten om direct bestuursdwang toe te passen. Het besluit wordt dan zo spoedig mogelijk schriftelijk bekendgemaakt.

9.4 Feitelijke sluiting

De feitelijke sluiting vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. In het besluit wordt vermeld op welke wijze en voor welke periode de sluiting plaatsvindt.

9.5 Bekendmaking

Een herstelsanctie wordt bekendgemaakt aan de overtreder en aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft. Wanneer de herstelsanctie strekt tot sluiting van een pand, wordt dit geregistreerd en gepubliceerd in de zin van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (WKPB). Dit is een wettelijke verplichting. Wanneer de sluiting wordt opgeheven, wordt dit aangepast in het WKPB-register.

10. Last onder dwangsom

Indien wordt gekozen voor het opleggen van een last onder dwangsom, wordt de hoogte van de dwangsom afgestemd op de aard en ernst van de overtreding, de vermoedelijke opbrengst van de drugsgerelateerde activiteit en de prikkel die nodig is om herhaling te voorkomen.

11. Opheffing of verkorting van de sluiting

Een belanghebbende kan verzoeken om opheffing of verkorting van de sluiting. De burgemeester kan besluiten om de sluiting eerder te beëindigen. Dit is geen automatisme, maar er vindt dan een belangenafweging plaats waaruit blijkt dat het voortzetten van de sluiting niet langer noodzakelijk en evenredig is. Bij deze beoordeling betrekt de burgemeester in ieder geval:

- of het doel van de sluiting is bereikt;
- welke maatregelen zijn getroffen om herhaling te voorkomen;

- of sprake is van gewijzigde omstandigheden;
- het acute risico op herhaling; en
- overige feiten en omstandigheden van het geval

12. Samenloop

Bij samenloop van op te leggen maatregelen op grond van deze beleidsregel is de zwaarst gestelde maatregel van toepassing. Maatregelen worden niet bij elkaar opgeteld.

13. Slotbepalingen

13.1 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking.

13.2 Intrekking oude beleidsregel

Gelijktijdig met de inwerkingtreding als genoemd onder paragraaf 13.1, wordt het ‘Damoclesbeleid Borne 2022’ ingetrokken.

13.3 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel Damocles gemeente Borne 2026.

Toelichting Ontwerp Beleidsregel Damocles gemeente Borne 2026

Inleiding

Op 1 november 2007 is het gewijzigde artikel 13b Opiumwet in werking getreden waarbij de burgemeester bevoegd is bestuursrechtelijk op te treden 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. Het toepassingsbereik van dit artikel is daarmee uitgebreid tot ook de niet voor het publiek toegankelijke lokalen en woningen (voorheen slechts op voor publiek toegankelijke lokalen). Met ingang van 1 januari 2019 is de burgemeester ook bevoegd handhavend op te treden wanneer er sprake is van handelingen ter voorbereiding of bevordering van drugshandel (voorbereidingshandelingen). Met deze bevoegdheid kan anders dan voorheen, ook worden opgetreden wanneer bijvoorbeeld een hennepkwekerij of drugslab wordt aangetroffen maar geen middelen als bedoeld in lijst I of II. Met ingang van 1 juli 2025 is lijst IA aan de Opiumwet toegevoegd. Deze lijst ziet op stofgroepen van nieuwe psychoactieve stoffen. Daarmee wordt niet alleen opgetreden tegen afzonderlijk aangewezen middelen, maar ook tegen substanties die deel uitmaken van een aangewezen stofgroep en preparaten daarvan. De Opiumwet maakt het voor de burgemeester mogelijk om op te treden tegen de verboden middelen zoals genoemd op lijst IA. Op welke wijze en wanneer de burgemeester zijn discretionaire bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet zal inzetten is vastgelegd in het Damoclesbeleid. Voor coffeeshops geldt een nullijn.

DEFINITIES

Bij de definities is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de wettekst van artikel 13b Opiumwet.

UITGANGSPUNTEN

Bij de beoordeling of sprake is van een overtreding van de Opiumwet wordt aansluitging gezocht bij hetgeen uit jurisprudentie blijkt en de gedoogcriteria die in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie zijn vastgelegd.

Hieronder is een specificatie opgenomen wat er bedoeld wordt met handelshoeveelheid drugs (alles onder deze hoeveelheden wordt in beginsel aangemerkt als zijnde een gebruikershoeveelheid). Die hoeveelheden zijn overgenomen uit de Aanwijzing Opiumwet. Daaronder wordt het volgende verstaan:

- harddrugs: meer dan 0,5 gram. Hierbij wordt het volgende onderscheid gemaakt:
    - 0,5 gram harddrugs (bijv. cocaïne/amfetamine)
    - 1 pil/ tablet (bijv. XTC)
    - 5 ml (bijv. 1 ampul/buisje/consumptie-eenheid GHB).
- softdrugs: meer dan 5 gram
- hennepplanten: meer dan 5 planten

JURIDISCH KADER

Deze beleidsregel staat los van de strafrechtelijke handhaving. Het voorhanden hebben en verhandelen van drugs is strafbaar. In voorkomende gevallen kan het Openbaar Ministerie overgaan tot strafvervolging.

Het doel van het strafrecht is om de overtreder te straffen (strafsanctie). Het doel van het bestuursrecht is het wegnemen van de illegale/ongewenste situatie (herstelsanctie).

Wanneer uitsluitend strafrechtelijk wordt opgetreden, worden weliswaar de betrokken personen vervolgd, maar blijft de locatie – zoals een woning of lokaal dat is gebruikt als drugslab, hennepkwekerij of verkooppunt – in stand, evenals de bekendheid daarvan binnen het criminele circuit. Daardoor kan de exploitatie relatief eenvoudig door anderen worden voortgezet. Bestuursrechtelijk optreden is daarom een essentieel instrument om de situatie ter plaatse te beëindigen en herhaling of voortzetting van de illegale activiteiten te voorkomen.

TOEPASSINGSBEREIK

Verschil bewoonde woning en schijnbewoning

Onder een woning verstaan een verblijf dat in hoofdzaak dient tot woning dan wel dienstbaar is aan het wonen. Hieronder valt zowel een koopwoning als (sociale) huurwoning, maar bijvoorbeeld ook stacaravans, woonschepen, woonwagens enzovoort; het is de plaats waar een persoon zijn private huishoudelijke leven leidt. Dit wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken, maar ook de daadwerkelijk, feitelijk daaraan gegeven bestemming. Zo kan een lokaal kan als woning worden aangemerkt (en andersom een woning als lokaal) en de feitelijke constatering over het gebruik van de woning wordt vastgesteld op het moment van constatering van de overtreding van de Opiumwet door de politie. Een persoon die incidenteel overnacht in een woning wordt niet aangemerkt als bewoner. Verder is een inschrijving in de Basisregistratie Personen een indicatie voor bewoning, maar hoeft niet doorslaggevend te zijn.

<u>Schijnbewoning</u>

Soms is sprake van schijnbewoning. Er wordt dan de indruk van bewoning gesimuleerd, bijvoorbeeld door het plaatsen van wat schaars meubilair in de woonkamer; dat in de woning wordt geslapen, bijvoorbeeld blijkende uit de aanwezigheid van een slaapzak of aangetroffen gebruikte kleding, maakt niet dat sprake is van bewoning; gebruik voor woondoeleinden met een meer dan incidenteel karakter is dan niet aannemelijk; ABRvS 06-05-2015, ECLI:NL:RVS:2015:1447.

UITGANGSPUNTEN BIJ TOEPASSING BEVOEGDHEID

Toelichting designerdrugs/ lijst IA

Met ingang van 1 juli 2025 is lijst IA aan de Opiumwet toegevoegd. Deze lijst ziet op stofgroepen van nieuwe psychoactieve stoffen, ook wel designerdrugs genoemd. Het gaat om substanties en preparaten daarvan die chemisch zijn afgeleid van middelen op lijst I en vergelijkbare psychoactieve effecten kunnen hebben. Door de wijziging van artikel 13b Opiumwet kan de burgemeester ook optreden wanneer in een woning, lokaal of daarbij behorend erf substanties of preparaten worden aangetroffen die vallen onder lijst IA. Voor de beoordeling van handelshoeveelheden wordt aangesloten bij de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, lijst I en lijst IA.

Inzet bevoegdheid bij eerste overtreding bewoonde bewoning

In de parlementaire geschiedenis van artikel 13b Opiumwet is opgenomen dat bij een eerste overtreding niet tot sluiting van een woning dient over te gaan. Er moet worden volstaan met een waarschuwing of een soortgelijke maatregel. In ernstige situaties kan volgens de wetgever worden afgeweken van dit standpunt (*Kamerstukken II*, 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8 en *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 515, nr. 6, blz. 1 en 2). Dit uitgangspunt geldt niet bij lokalen. Als een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen in een lokaal

kan de burgemeester zijn bevoegdheid tot sluiten meteen uitoefenen. Ook als een woning niet feitelijk voor bewoning wordt gebruikt geldt het bovenstaande uitgangspunt in beginsel niet (zoals bij schijnbewoning). In dat laatste geval komen de op grond van artikel 8 van het EVRM beschermde rechten niet in het gedrang. Een lokaal kan niettemin als woning worden aangemerkt als daarin feitelijk wordt gewoond. Dit hangt af van alle omstandigheden van het geval. Wordt feitelijk gewoond in een lokaal, dan gelden die regels voor bewoonde woningen.

Gedeeltelijke sluiting
Bij het sluiten van een pand wordt afgewogen of het gehele pand moet worden gesloten, of dat sluiten van een deel van het pand en/of de woning en/of het erf volstaat. Deze afweging zal ook plaatsvinden wanneer de drugshandel plaatsvindt in een gebouw (naastgelegen bij de woning), maar niet in de woning zelf.

Het kan voorkomen dat drugshandel, voorbereidingshandelingen of daaraan gerelateerde signalen of voorwerpen op hetzelfde erf of aangrenzende percelen tegelijkertijd zowel in een woning als in een lokaal worden getroffen. Kunnen de woning en het lokaal (en het bijbehorend erf) worden aangemerkt als een ‘’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 de woning en het lokaal bijvoorbeeld (niet limitatief):

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

Functionele samenhang is aan de orde als bijvoorbeeld (niet limitatief):

- in het lokaal drugs en in de woning aan drugs gerelateerde attributen worden aangetroffen, of vice versa;
- in het lokaal of de woning drugs worden aangetroffen het lokaal en de woning gas-, water- en/of elektra-aansluitingen of (andere) voorzieningen delen (bijvoorbeeld als in een lokaal een hennepkwekerij wordt aangetroffen en ten behoeve van de kwekerij vanuit de woning (illegaal) elektriciteit worden afgetapt).

Om als samenhangend geheel te kunnen worden aangemerkt, is het niet vereist dat in alle samenhangende delen drugs zijn aangetroffen. Wel zal in tenminste één onderdeel van het samenhangend geheel de overtreding van de Opiumwet moet zijn vastgesteld. Is één van de samenhangende onderdelen een woning, dan geldt bij het treffen van maatregelen op grond van deze beleidsregel als uitgangspunt dat op het geheel van de regels worden toegepast, die gelden voor woningen.

Geringe overschrijding geoogde gebruikshoeveelheden drugs
Bij een geringe overschrijding van de gedoogde gebruikshoeveelheden wordt afgewogen of met een minder verstrekkende maatregel kan worden volstaan. Hierbij wordt als eerst gekeken of een waarschuwing volstaat. Vorenstaande is in lijn met de uitspraak van de Afdeling Raad van State, zie ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

Opgemerkt moet worden dat het OM in de Aanwijzing Opiumwet momenteel nog geen richtlijn heeft opgenomen bij welke hoeveelheid designerdrugs aangenomen kan worden dat deze bestemd is voor eigen gebruik. Op 7 juli 2025 is de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, lijst I en lijst IA in werking getreden. Hierin wordt bij het aanwezig hebben van maximaal 0,5 gram / 1 pil / 1 eenheid (5 ml), in geval van fentanyl-achtigen 2 milligram, aangenomen dat dit een geringe hoeveelheid is bedoeld voor eigen gebruik.

Onderscheid hard- en softdrugs
In dit beleid wordt bij het treffen van een maatregel onderscheid gemaakt tussen harddrugs en softdrugs. De handel en productie van nieuwe psychoactieve stoffen zoals opgenomen in lijst IA in artikel 2a Opiumwet (de zogeheten designerdrugs), sluit in dit beleid aan bij het regime harddrugs.

Het onderscheid tussen harddrugs en softdrugs geldt zowel in de situatie dat er sprake is van voorbereidingshandelingen, danwel wanneer drugshandel vastgesteld is. In de Aanwijzing Opiumwet wordt dit onderscheid eveneens 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 afdeling kwalificeert een handelshoeveelheid harddrugs als ernstiger dan een handelshoeveelheid softdrugs, zie O.a. ABRvS 29-07-2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388. In het algemeen zijn effecten bij het gebruiken van harddrugs eerder merkbaar bij een geringere hoeveelheid dan bij softdrugs. Harddrugs is in het algemeen gevaarlijker voor de gezondheid en het milieu dan softdrugs.

Bij handel- en productie van harddrugs is er eerder dan bij softdrugs sprake van ernstige criminaliteit. Zij hebben een grotere negatieve invloed en brengen grotere risico's met zich mee voor de directe omgeving. Daarmee moet de invloed van de handel in en productie van softdrugs niet worden onderschat, omdat dit eveneens zeer crimineel is, waarbij geweld, intimidatie en bedreigingen niet worden geschuwd. Ook stappen criminelen niet zelden over van handel in softdrugs naar handel in harddrugs.

Tegen vorenstaande achtergrond worden in deze beleidsregels bij overtredingen van de Opiumwet ter zake harddrugs in het 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.

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

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

Hennepconvenant
De Bornse woningcoorperatie ‘’Welbions’’ is partner in het Regionale Hennepconvenant, dat tot doel heeft de hennepteelt in Oost Nederland integraal aan te pakken. Zo volgt onmiddellijke ontbinding van de huurovereenkomst na het aantreffen van een hennepkwekerij in een corporatiewoning en wordt nauw samengewerkt om hennepteelt in woningen te voorkomen (preventiemaatregelen). In beginsel wordt daarom niet tot sluiting van een corporatiewoning overgegaan na het aantreffen van een hennepkwekerij, tenzij het belang van de openbare orde en de veiligheid dat noodzakelijk maakt.

BEOORDELING OVERTREDING

Gevolgen voor (minderjarige) bewoners
De afdeling heeft in haar rechtspraak, waaronder de uitspraak van 28 augustus 2029, ECLI:NL:RVS:2019:2912 aangegeven dat het inherent aan een sluiting van een woning is dat een bewoner de woning moet verlaten. Dit is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid. Dit kan anders worden wanneer de betrokkene een bijzondere binding heeft met de woning, bijvoorbeeld om medische redenen. Dit gaat niet om binding met de omgeving van de woning, maar het gaat om de binding van de betrokkene met de woning zelf.

Van belang is verder in hoeverre betrokkene zelf geschikte vervangende woonruimte kan regelen, maar de burgermeester dient ook te informeren naar de mogelijkheden van vervangende huisvesting. De verantwoordelijkheid voor het vinden van vervangende woonruimte ligt bij de bewoner zelf, zie uitspraak van de afdeling van 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2106. De bewoner heeft volgens deze uitspraak geen afdwingbaar recht op een andere, vervangende woning via de gemeente. Wel mag een bewoner verwachten dat de burgemeester rekening houdt met zijn woonsituatie. De burgemeester heeft een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting.

Ook bij minderjarige kinderen moet betrokkene eerst kunnen aantonen zelf pogingen te hebben ondernomen om vervangende huisvesting te regelen, zie uitspraak van de afdeling van 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2444. Daarbij wordt echter opgemerkt dat het belang van het kind als eerste overweging in aanmerking wordt genomen, hetgeen in lijn is met de uitspraak van de Hoge Raad van 28 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1799. Bij het nemen van een besluit wordt gehouden aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

Sluiting van een woning betekent voor minderjarige(n) het verlies van de vertrouwde woonomgeving. Het opgroeien in een drugspand is echter ook gevaarlijk voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind. Deze belangen worden per geval tegen elkaar afgewogen. Nadrukkelijk zal in deze gevallen worden overwogen of kan worden volstaan met een waarschuwing of een last onder dwangsom.

EVENREDIGHEID, BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN EN AFWIJKING

Toepassing van artikel 13b van de Opiumwet is geen verplichting, maar een bevoegdheid. De afdeling bestuursrechtsspraak raad van state (hierna de Afdeling) heeft in haar uitspraken van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, en 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910 (zie ook ECLI:NL:RVS:2022:1911, ECLI:NL:RVS:2022:1913, ECLI:NL:RVS:2022:1916) en 16 juli 2025 ECLI:NL:RVS:2025:2922 haar rechtspraak over woningsluitingen op grond van artikel 13b van de

Opiumwet uiteengezet. Zij heeft geoordeeld dat in het kader van de uitoefening van de bevoegdheid voor het toepassen van artikel 13b Opiumwet een belangenafweging moet worden verricht. Daarbij moeten alle omstandigheden van het geval betrokken worden. De burgemeester moet kijken 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. Dat geldt ook voor omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd. Van de burgemeester wordt maatwerk verlangd. Per geval wordt beoordeeld of de maatregel geschikt, noodzakelijk en evenredig is.

In de overzichtsuitspraak van de Afdeling Raad van State oordeelt de afdeling dat een tijdversloop van vier maand nog acceptabel is en dat wordt voldaan aan het geschiktheidscriterium (zie ABRvS ECLI:NL:RVS:2025:3266).Een langere tijdsverloop kan ook gerechtvaardigd zijn, maar hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6184, Rb. Limburg 22 december 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:1282, ABRvS25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1031.

OPHEFFING OF VERKORTEN SLUITING

Bij de afweging worden bijvoorbeeld een of meer van de volgende omstandigheden (niet limitatief) betrokken bij de integrale afweging:

1. Of het doel van de sluiting is bereikt
    - Beëindiging overtreding artikel 13b Opiumwet
    - Doorbreking van drugscircuit rondom pand
2. Welke maatregelen zijn getroffen om herhaling te voorkomen
    - Ontbinding huur- of gebruikersovereenkomst
    - Screening huurders
    - Aanscherping beheer en toezicht
    - Beveiligingsmaatregelen
3. Of het pand niet langer bekend staat als drugspand
    - Signalen van politie of toezichthouders
    - Ontbreken van nieuwe meldingen of incidenten
    - Herstel van de reguliere functie van het pand
4. Of sprake is van gewijzigde omstandigheden
    - Nieuwe bewoner of exploitant zonder betrokkenheid bij de overtreding
    - Wijziging van eigendom
5. De mate van verwijtbaarheid
    - Welke inspanningen zijn verricht om de overtreding te voorkomen of te beëindigen
    - In hoeverre de betrokkene betrokken was bij de overtreding
6. De acute noodzaak van voortzetting van de sluiting
    - Is er nog sprake van een risico op herhaling
7. Belangen van omwonenden en omgeving
    - Veiligheidsrisico’s
    - Draagvlak voor heropening
    - Signalen overlast of onrust
8. Bijzondere omstandigheden of maatschappelijke omstandigheden
    - Omstandigheden waardoor voortzetting onevenredige gevolgen heeft

- Omstandigheden die bij het nemen van het oorspronkelijke sluitingsbesluit nog niet bekend waren.

Afhankelijk van de specifieke feiten en de omstandigheden van het geval kunnen ook andere factoren bij de beoordeling worden betrokken.