



Handhavingsbeleid hard- en softdrugs

gemeente Borger-Odoorn 2013

2^e gewijzigde versie

Vastgesteld door de burgemeester respectievelijk het college van burgemeester en wethouders in hun vergadering van 14 februari 2014

Corsanummer: 14.02981

Handhavingsbeleid hard- en softdrugs gemeente Borger-Odoorn 2013,

2^e gewijzigde versie

Inhoud

Pagina

1. Inleiding	3
2. Noodzaak formuleren handhavingsbeleid	4
3. Inhoud handhavingsbeleid hard- en softdrugs	20 13 7
4. Handhavingsrichtlijn woningen en lokalen	10
5. Voornemen en zienswijze	12
6. Begunstigingstermijn	12
7. Informatiedeling en communicatie	12
8. Schrijnende gevallen / Hardheidsclausule	13
9. Toezichthouders	13

Bijlage 1: Definities 14

Bijlage 2: Bepalen hoogte last onder dwangsom 15

1. Inleiding.

In de afgelopen jaren zijn met enige regelmaat in woningen en agrarische bedrijfspanden binnen onze gemeente hennepkwekerijen aangetroffen en ook eens een gevaarzettende productiefaciliteit voor grondstoffen voor xtc.

Daarnaast vindt incidenteel verkoop van drugs plaats vanuit panden, hoewel we als gemeente sinds jaar en dag een 0-beleid voeren met betrekking tot coffeeshops. Dit 0-beleid houdt in dat zich geen coffeeshops, van waaruit gedoogde verkoop van softdrugs kan plaatshebben, in de gemeente kunnen vestigen.

Naast dit 0-beleid met betrekking tot coffeeshops kent de gemeente Borger-Odoorn nog geen specifiek handhavingsbeleid m.b.t. gevallen van verkoop en productie van hard- en softdrugs. Wanneer in voorkomende gevallen aan de orde vindt de handhaving tot nu toe plaats vanuit de bouwregelgeving vanuit gevaarzetting en niet voldoen aan de vereisten die op grond van het Bouwbesluit aan een woning worden gesteld.

Een aantal ontwikkelingen maken het nu wenselijk om te komen tot een handhavingsbeleid hard- en softdrugs voor de gemeente Borger-Odoorn en daarbij zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij de buurgemeenten Emmen en Coevorden:

- de toegenomen professionalisering en criminalisering binnen de drugswereld waardoor het om steeds grootschaliger productie gaat dan de traditionele thuiskweek;
- de toename in het aantal aangetroffen kweek- en productiefaciliteiten op het grondgebied van Borger-Odoorn en aanwezigheid van een aantal omstandigheden die dat bevorderen (vrijkomende (agrarische) bedrijfsgebouwen, groot buitengebied met veel ruimte en de sociaal-economische kwetsbaarheid van veel inwoners/ondernemers);
- de langjarige samenwerking sinds 2006 van de gemeenten Emmen, Coevorden, Borger-Odoorn met elkaar en met relevante ketenpartners (politie, openbaar ministerie, woningcorporaties,



brandweer en netwerkbeheerder Enexis) in een *Hennepconvenant ZO-Drenthe*. De convenantpartners zijn daarin met elkaar samenwerking en inspanningen aangegaan in het tegengaan en handhaven van illegale teelt, productie en verkoop van drugs waaronder ook bestuurlijke handhaving een middel is;

- de gemeente Emmen sinds 2005 handhavingsbeleid met betrekking tot hard- en softdrugs kent. Dit drugsbeleid heeft naar tevredenheid gefunctioneerd. Meerdere malen is er bestuursrechtelijk gehandhaafd en is een (tijdelijk) sluitingsbevel opgelegd aan zowel coffeeshops als aan reguliere horecabedrijven. Ook werd een enkele keer een woning, al dan niet na waarschuwing, tijdelijk gesloten.
- de gemeente Emmen in 2012 zijn handhavingsbeleid heeft herzien en de gemeente Coevorden dit handhavingsbeleid inmiddels heeft overgenomen. Ter bevordering van een eenduidige aanpak in ZO-Drenthe en het voorkomen van een waterbed-effect is het wenselijk dat ook de gemeente Borger-Odoorn nu handhavingsbeleid formuleert volgens dezelfde lijn en normatiek, behalve waar het coffeeshops betreft. Immers, Emmen en Coevorden kennen coffeeshops, binnen Borger-Odoorn zijn die volgens staand beleid niet mogelijk.
- de geïntensiveerde samenwerking met politie, justitie en belastingdienst e.a., o.a. in het regionaal informatie- en expertisecentrum (RIEC Noord) met als doel de georganiseerde criminaliteit terug te dringen;
- de uitbreiding van de reikwijdte van art. 13b Opiumwet door wetgever en rechter;
- het gewijzigde beleid van de minister van Veiligheid en Justitie inzake de gedoogcriteria voor coffeeshops;
- de jurisprudentie inzake de toepassingsmogelijkheden van art. 174a Gemeentewet;
- de wijzigingen van de Woningwet in 2005, 2006 en 2012 (na invoering van het Bouwbesluit per 1 april 2012) op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) is gaan beschikken over enkele bevoegdheden op basis waarvan zeer effectieve maatregelen bij de aanpak van drugsteelt, -productie en -handel kunnen worden genomen.

De recente wijziging van de Woningwet maakt het uiterst zinvol dat de burgemeester en het college de aanpak van drugsteelt, -productie en -handel in woningen, lokalen en bijbehorende erven en het terugdringen van de gevaren ervan samen ter hand nemen. Door de toepassing van een combinatie van wettelijke bepalingen in de Opiumwet en de Woningwet ontstaat een rafijn web waarin drugstellers, -producenten en -handelaren op efficiënte wijze kunnen worden gevangen. Beide bestuursorganen kunnen namelijk afzonderlijk van elkaar aan een overtreder een herstelsanctie in de zin van art. 5:2 Awb opleggen.

Deze beleidsnota is om die reden afkomstig van beide bestuursorganen als het gaat om de aanpak van drugsteelt, -productie en -handel in woningen en lokalen en de gevaren ervan. Het begrip lokalen omvat zowel voor publiek toegankelijke lokalen, zoals cafés, winkels, coffeeshops, als niet voor het publiek toegankelijke lokalen, zoals loodsen, schuren en bedrijfsruimten.

Voor zover deze beleidsnota betrekking heeft op het handhavingsbeleid met betrekking tot artikel 13b Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet is de nota opgesteld door de burgemeester alleen.

Met betrekking tot de Woningwet betreft het beleid van het college.

2. Noodzaak formuleren handhavingsbeleid

Hiervoor zijn de ontwikkelingen die nopen tot vaststelling van handhavingsbeleid van Borger-Odoorn rond hard- en softdrugs al aangestipt.

In deze paragraaf wordt nog wat dieper op een aantal thema's ingegaan.

Maatschappelijke ontwikkelingen.

a) De toegenomen professionalisering en criminalisering binnen de drugswereld.

De productie van softdrugs (hennepsteelt) is grootschalig geworden en heeft de laatste jaren een sterke professionaliseringslag doorgemaakt. Net als de harddrugsproductie vindt ook de hennepsteelt tegenwoordig vaak in georganiseerd verband plaats. De productiemethoden worden steeds verfijnder en de hoeveelheid werkzame stof THC in wiet is sterk toegenomen. De geproduceerde hoeveelheden zijn zo omvangrijk dat vanuit Nederland steeds meer softdrugs worden geëxporteerd.



Niet zelden levert de hennepcultuur brandgevaar op door illegaal aftappen van elektriciteit, tevens wordt stank- en wateroverlast veroorzaakt. Een en ander vormt reden om de georganiseerde drugscriminaliteit krachtig samen met partners in een ketenaanpak te bestrijden.

Speciaal met het oog op de aanpak van hennepcultuur in woningen en bedrijfspanden in de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen is op 20 maart 2006 het Hennepconvenant Zuidoost Drenthe afgesloten. Dit convenant is een samenwerkingsverband van de drie gemeenten met de politie in het district Zuidoost Drenthe, het Openbaar Ministerie, de woningcorporaties en de energienetbeheerder Enexis. Het doel is door middel van een integrale aanpak en informatie-uitwisseling een samenhangend toezicht- en handhavingsbeleid te voeren, gericht op preventie en repressie.

In dit convenant zijn de opdrachten aan, respectievelijk de taken voor, de convenantpartners:

- bevorderen publiek bewustzijn/publiciteit;
- samenwerking in opsporing, vervolging en handhaving;
- beëindigen van (elektrisch) onveilige en brandgevaarlijke situaties;
- aanschrijving tot ongedaan maken bouwkundige gebreken of planologische strijdigheid;
- beëindiging huurcontracten;
- aanpak uitkeringsfraude;
- verhaal van schade (bijv. vernieling of diefstal van elektriciteit) en ontneming illegale winsten.
 - a) *Geïntensiveerde samenwerking in het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC).*

Op basis van het door het ministerie van BZK opgestelde programma 'Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad' zijn regionale informatie en expertisecentra tot stand gekomen.

De RIEC's hebben een structuur met landelijke dekking. De noordelijke regio (Groningen, Friesland en Drenthe) werkt samen in het RIEC Noord. De gemeente Borger-Odoorn is, net als iedere Noordelijke gemeente sinds 2009 partner in het RIEC Noord.

Het RIEC Noord ondersteunt de gemeenten bij het inzetten van het bestuurlijk instrumentarium om de georganiseerde misdaad te bestrijden en faciliteert het samenwerkingsverband van de gemeenten, de noordelijke eenheid Politie Nederland, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD-ECD), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Douane en de Koninklijke Marechaussee.

Doelen zijn het verbeteren van de informatie-uitwisseling en het bevorderen van zinvolle afwegingen voor een bestuurlijke, strafrechtelijke of fiscale aanpak (of een combinatie van interventies).

Een en ander moet leiden tot een adequate en geïntegreerde aanpak op lokaal niveau.

Naast maatschappelijke hebben er ook juridische ontwikkelingen plaatsgevonden die dwingen tot aanpassing van het gevoerde drugsbeleid.

Juridische ontwikkelingen.

a) Ontwikkelingen op wetgevingsterrein en in de jurisprudentie

Tot 1 november 2007 was de bevoegdheid in art. 13b Opiumwet slechts toepasbaar op voor het publiek toegankelijke lokalen, sinds die datum kan de burgemeester deze last onder bestuursdwang inzetten in geval van overtreding van de Opiumwet in woningen of lokalen, of daarbij behorende erven.

Uit de tekst van art. 13b Opiumwet werd aanvankelijk afgeleid dat alleen de verkoop, het afleveren en/of de verstrekking van drugs dan wel het hiertoe voorhanden hebben met deze bevoegdheid zouden kunnen worden aangepakt en niet de hennepcultuur. Recent is binnen de jurisprudentie echter aangenomen dat de aanwezigheid van een handelsvoorraad nog niet geoogste planten ook met deze bevoegdheid kan worden aangepakt (Rb. Roermond 27 juli 2011, LJN: BR3945; Rb. Utrecht dec. 2011, LJN: BV0187).

Omgekeerd heeft zich met betrekking tot art. 174a Gemeentewet een jurisprudentiële ontwikkeling voorgedaan op basis waarvan het sluiten van een woning met behulp van deze bevoegdheid aan zodanig strenge voorwaarden onderhevig is, dat toepassing ervan slechts in hoogst uitzonderlijke gevallen denkbaar is. Gelet op de verruimde toepassingsmogelijkheid van art. 13b Opiumwet zal de burgemeester bijna altijd optreden op grond van art. 13b Opiumwet. Een uitzondering is denkbaar in het geval van de zogenaamde drugsverslaafdenpanden, waarin drugs worden gebruikt maar niet worden verhandeld.



De gebruikers veroorzaken een aantasting van de veiligheid en gezondheid in de directe omgeving van die woning.

In de afgelopen periode hebben er ook wijzigingen plaatsgevonden in de Woningwet die voor het te voeren drugsbeleid uiterst relevant zijn.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in 2005 verleent art. 17 Woningwet het college de bevoegdheid tot het sluiten van gebouwen. Deze sluitingsbevoegdheid kan een rol spelen bij de sluiting van hennepkwekerijen in woningen of lokalen.

De bestuursrechtelijke handhaving is sinds 2006 vereenvoudigd: het college kan bestuurlijke herstelsancties op leggen nadat een overtreding van de Woningwet is geconstateerd. Art. 1b Woningwet vormt de meest relevante bepaling in de Woningwet binnen de aanpak van drugsoverlast. Aangezien hennepkwekerijen brandgevaar veroorzaken wordt daardoor vrijwel altijd het Bouwbesluit 2012 en daarmee art. 1b Woningwet overtreden.

Daarnaast kan het college de vangnetbepaling van art. 1a Woningwet inzetten bij de aanpak van drugsoverlast als er geen overige voorschriften uit de Woningwet worden overtreden. Als gevolg van art. 1a lid 1 Woningwet draagt de eigenaar van een bouwwerk er zorg voor dat als gevolg van de staat van zijn bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Het tweede lid van art. 1a Woningwet legt een zorgplicht op voor een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken. Diegene op wie de zorgplicht rust moet voor zover dat in zijn vermogen ligt, er zorg voor dragen dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

3. Inhoud handhavingsbeleid hard- en softdrugs 2013

De burgemeester en het college gaan bij het nemen van besluiten uit van het handhavingsbeleid in deze beleidsnota. De bestuursorganen streven hierbij naar optimale afstemming met de ketenpartners, die elk vanuit hun eigen bevoegdheid actie ondernemen om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

De vaststelling van dit handhavingsbeleid 2013 laat het 0-beleid van de gemeente Borger-Odoorn ten aanzien van de vestiging van coffeeshops op het grondgebied van de gemeente onverlet. Dit 0-beleid blijft dus met de inwerkingtreding van deze nota handhavingsbeleid in stand.

In dit beleid maakt de burgemeester bij zijn optreden gebruik van de bevoegdheden uit artikel 13b Opiumwet, en artikel 174a Gemeentewet en het college van de bevoegdheden uit de artikelen 1a, 1b en 17 Woningwet.

Het sluiten van een woning wordt door beide bestuursorganen (burgemeester en het college) als een ultimum remedium beschouwd, dat wordt ingezet, alleen en voor zover dit in overeenstemming is met het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel.

In een incidenteel en zeer bijzonder geval zal de burgemeester of het college van dit beleid afwijken. Voor het gebruikmaken van deze afwijkingsbevoegdheid bestaat een bijzondere motiveringsplicht.

A. Burgemeester: toepassing art. 13b Opiumwet

De burgemeester is bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen, indien sprake is van een overtreding van de Opiumwet. Dit laatste houdt in dat in woningen of lokalen of op daarbij behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II behorend bij de Opiumwet moet zijn verkocht, afgeleverd, verstrekt of daartoe aanwezig moet zijn geweest. Zoals hiervoor genoemd geldt met het oog op de jurisprudentie, ook het hebben van een handelsvoorraad nog niet geogste planten als sluitingsgrond in de zin van artikel 13b.

A. Burgemeester: toepassing art. 174a Gemeentewet

Op grond van deze bepaling kan de burgemeester een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf sluiten, als door gedragingen de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord of er ernstige vrees bestaat voor verstoring van de openbare orde.

Artikel 174a Gemeentewet zal slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegepast kunnen worden, gezien de strenge eisen die aan de verstoring van de openbare orde worden gesteld.



Criteria, waarmee bij de toepassing van art. 174a rekening moet worden gehouden, zijn:

- er moet sprake zijn van gedragingen in de te sluiten woning en tevens van een verstoring van de openbare orde rond die woning. Het begrip openbare orde strekt zich in art. 174a verder uit dan alleen de woning; de burgemeester kan ook de verstoring van de openbare orde op bijvoorbeeld het erf meewegen in zijn beslissing, en zelfs verstoring van de openbare orde die wordt ervaren in naburige woningen;
- voor verstoring van de openbare orde in de zin van art. 174a is vereist dat sprake is van een ernstige bedreiging van zowel de veiligheid, als de gezondheid van mensen in de directe omgeving van de woning. Hier geldt dus een strenge cumulatieve eis;
- de sluiting moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit (de duur van de sluiting moet primair bepaald worden door de ernst van de overlast en –in samenhang daarmee- de verwachting over de tijd die nodig zal zijn om een situatie te bereiken waarin de sluiting opgeheven kan worden zonder een te groot risico voor terugkeer van verstoring van de openbare orde);
- het besluit moet voldoen aan de eisen van subsidiariteit, d.w.z. er mogen geen andere minder ingrijpende middelen zijn om de verstoring van de openbare orde in voldoende mate te kunnen bestrijden;
- in het kader van de zorgvuldigheidseis moet de burgemeester kunnen aantonen dat hij onderzocht heeft of het noodzakelijk is aan de bewoners vervangende woonruimte aan te bieden (schrijnende gevallen);
- zonder het geven van een waarschuwing door middel waarvan de bewoners expliciet op de hoogte worden gebracht van de hen te verwijten gedragingen, is het niet goed denkbaar dat de toepassing van de bevoegdheid van art. 174a, 1e lid in overeenstemming is met het in art. 8 EVRM gewaarborgde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (door middel van de waarschuwing wordt de in te algemene bewoording gestelde bepaling geconcretiseerd zodat voldaan wordt aan de eis van ‘voorzienbaarheid’);
- art. 174a, 4e lid verplicht tot het bieden van een termijn waarbinnen de bewoner zelf de gelegenheid krijgt een eind te maken aan de verstoring van de openbare orde;
- een besluit tot sluiting moet deugdelijk worden gemotiveerd; de rechter eist dat de verstoring van de openbare orde rond de woning aangetoond wordt met behulp van concrete, objectieve en verifieerbare gedragingen (bv. opgemaakte processen verbaal).

De bevoegdheden van het college op basis van de Woningwet leveren eveneens nuttige instrumenten op om drugsteelt – productie en -handel tegen te gaan. Het toepassen van een last onder bestuursdwang of dwangsom door het college wegens overtreding van de Woningwet laat onverlet de toepassing van de bevoegdheid van de burgemeester op basis van de Opiumwet.

A.College: toepassing van de artikelen 1b en 1a Woningwet

Door hennepsteelt of productie van drugs in lokalen en woningen worden de bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 (in het bijzonder die uit afdeling 7.1) overtreden. Indien in een woning of lokaal een hennepkwekerij of een productiefaciliteit voor (grondstoffen voor) harddrugs wordt aangetroffen, kan het college naar aanleiding van de overtreding van artikel 1b Woningwet bestuursdwang toepassen: de hennepkwekerij/productiefaciliteit kan worden ontmanteld en de kosten kunnen worden verhaald op de overtreder (ABRvS 29 juni 2011, LJN: BQ9683)

Het college kan zelfs handhavend optreden als de hennepsteelt niet gepaard gaat met een overtreding van art. 1b Woningwet, maar de wijze van telen gevaar oplevert voor de veiligheid of gezondheid Dit betreft een overtreding van art. 1a Woningwet. Een hennepkwekerij/productiefaciliteit kan ook op basis hiervan worden ontmanteld en de kosten daarvan kunnen worden verhaald op de overtreder (ABRvS 19 oktober 2011, LJN: BT8582).

A.College: toepassing artikel 17 Woningwet

Het college is bevoegd een gebouw, open erf of terrein te sluiten. Hiervoor moet voldaan zijn aan drie voorwaarden. Ten eerste moet er sprake zijn van een overtreding van de bouwvoorschriften. Daarnaast moet sprake zijn van bedreiging voor de leefomgeving of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Ten slotte moet er een klaarblijkelijk gevaar bestaan op herhaling van de overtreding van de voorschriften.

Gezien de ruime strekking van art. 13b Opiumwet zal art. 17 Woningwet slechts in bijzondere situaties toegepast worden. Te denken valt aan de situatie waarbij een ingerichte hennepkwekerij ontdekt wordt maar geen drugs worden gevonden. Het telen van hennep of het produceren van (synthetische) drugs



is vrijwel altijd brandgevaarlijk. Een woning is niet geschikt om hennep te telen of drugs te synthetiseren, zeker niet als aanpassingen worden aangebracht met het oog op een optimaal groeiklimaat. Vaak leveren die aanpassingen van de gas-, water- en lichtinstallatie, de mate van isolatie en ventilatie of de situering in het gebouw brandgevaar op. Het onveilig gebruik- maken van het bouwwerk is in strijd met het Bouwbesluit 2012. Als sprake is van onveiligheid in de zin van het Bouwbesluit 2012 dan zal ook voldaan zijn aan de tweede voorwaarde, een naar buiten tredend gevaar. Tot slot dient het college over aanwijzingen te beschikken waaruit blijkt dat er met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid – klaarblijkelijk – een herhaling van overtreding van de bouwvoorschriften zal plaatsvinden. Deze zullen meestal gezocht moeten worden in de recidive, maar ook andere feiten en omstandigheden kunnen hierbij een rol spelen.

A. WKPB-register

De tijdelijke sluitingen van woningen en lokalen worden geregistreerd in het WKPB-register zoals dat is voorgeschreven in de op 1 juli 2007 inwerking getreden Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen (WKPB). Deze wet houdt in dat iedere overheidsinstantie die publiekrechtelijke beperkingen mag opleggen hier een administratie van moet bijhouden. Daarnaast is het verplicht de gegevens over kadastrale objecten, waarop een beperking rust, te melden aan de zogenaamde Landelijke Voorziening. Dit betekent dat elk besluit tot sluiting, dat op basis van de artikelen 13b Opiumwet of 174a Gemeentewet wordt genomen, centraal binnen de gemeente Borger-Odoorn moet worden geregistreerd, waarna de melding aan de Landelijke Voorziening wordt verzorgd.

A. Sluiting en intrekking vergunning

De herstelsanctie van de burgemeester en eventueel van het college laten onverlet de toepassing van andere bestuursrechtelijke bevoegdheden, zoals het intrekken van een vergunning – bijvoorbeeld de exploitatievergunning voor voor publiek toegankelijke lokalen of een Drink- en horecaverunning.

A. Gemeente als verhuurder

In het geval dat de gemeente de verhuurder van een woning of gebouw is, geldt dat wanneer sprake is van handhaving op grond van deze beleidsregels de gemeente in beginsel zal overgaan tot ontbinding van de huurovereenkomst.

Ontbinding van de huurovereenkomst kan na toepassing van art. 13b Opiumwet, art. 1a, art. 1b of art. 17 Woningwet dan wel art. 174a Gemeentewet buitengerechtelijk geschieden.

De sluiting geeft een titel voor buitengerechtelijke ontbinding op grond van art. 7:231 lid 2 Burgerlijk Wetboek. Bij gedwongen ontruiming is de tussenkomst van de civiele rechter noodzakelijk.

In voorkomende gevallen kan de gemeente ook uitsluitend gebruikmaken van de haar als verhuurder toekomende rechten om de huurder of gebruiker uit de woning of het gebouw te zetten. In geval van schade zal die op de huurder verhaald worden.

4. Handhavingsrichtlijn woningen en lokalen

De handhavingsrichtlijn heeft zowel betrekking op woningen als op lokalen. Het begrip woningen omvat ook andere vormen van wonen, zoals in woonwagens, woonschepen en woonketen.

In de rechtspraak is uitgemaakt dat de teelt van meer dan vijf hennepplanten beschouwd moet worden als de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs.

De burgemeester kan op grond van de Opiumwet een last onder bestuursdwang opleggen die is gericht op het beëindigen van de overtreding van de Opiumwet. Hij kan er echter ook voor kiezen om op basis van de Opiumwet een last onder dwangsom op te leggen die is gericht op het tegengaan van herhaling van de overtreding van de Opiumwet.

Het college kan op grond van de Woningwet, bijvoorbeeld ingeval van brandgevaar, een last onder bestuursdwang of een dwangsom opleggen gericht op het tegengaan van herhaling van de overtreding van de Woningwet.

Herstelsancties kunnen gericht zijn op het beëindigen van de overtreding dan wel het voorkomen van herhaling. In de onderstaande handhavingsrichtlijn wordt een combinatie van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom toegepast die is gericht op het tegengaan van herhaling van de overtredingen van verschillende wetten. In veel gevallen wordt zowel de Opiumwet als de Woningwet



overtreden; dit is overigens niet per definitie het geval. Een combinatie van beide herstelsancties op basis van één en dezelfde wet is niet mogelijk.

Hiervoor is als hoofdregel aangegeven dat de dwangsom primair wordt ingezet om herhaling te voorkomen. Ten behoeve van de drugsactiviteiten kunnen echter ook zodanige ingrepen aan bouwwerken of aan de bouwtechnische infrastructuur zijn gedaan dat ook na het ruimen van hetgeen voor de drugsactiviteiten is aangelegd gevaarstelling of non-conformiteit met bouwregelgeving blijft bestaan.

Een voorbeeld kan zijn dat voor een hennepkwekerij vóór elektriciteitsmeter stroom is afgetapt, de meter is gemanipuleerd of dat door het hoge stroomvoerende karakter de elektriciteitsleidingen in het pand zijn gaan smelten. Het ruimen van de daadwerkelijke drugsinfrastructuur (planten, ventilatoren, lampen en schakelborden) neemt deze gevaarstelling of non-conformiteit niet weg.

Het kan dan noodzakelijk zijn om af te wijken van de hoofdregel van de dwangsom 'gericht op voorkomen van herhaling' en als alternatief de dwangsom 'gericht op herstel' of in zeer ernstige gevallen zelfs de last onder bestuursdwang. In die gevallen wordt dan afgezien van de inzet vanuit de Woningwet c.a. van het instrument van de dwangsom 'ter voorkoming van herhaling'

Met betrekking tot de hoogte van de dwangsom is in bijlage 2 een richtlijn opgenomen. Deze richtlijn maakt integraal onderdeel uit van dit handhavingsbeleid.

5. Voornemen en zienswijze

Voordat de burgemeester of het college daadwerkelijk overgaan tot sluiten van een woning of lokaal, wordt belanghebbende in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen op het voorgenomen besluit.

Alleen als de situatie dermate spoedeisend is dat het bestuursorgaan de beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet tevoren op schrift kan stellen, dan moet de opschriftstelling zo spoedig mogelijk plaatsvinden nadat de bestuursdwang is toegepast (art. 5:31 lid 2 Awb).

6. Begunstigingsstermijn

Op grond van art. 5:24 lid 2 Awb dient in de beslissing tot toepassing van bestuursdwang een termijn gesteld te worden waarbinnen de belanghebbende de tenuitvoerlegging kan voorkomen door zelf maatregelen te nemen. Als zich echter een spoedeisende situatie voordoet kan bestuursdwang worden toegepast zonder voorafgaande last. Bij de aanpak van hennepcultuur, drugshandel en -productie zal daarvan als regel sprake zijn.

7. Informatiedeling en communicatie

A - INFORMATIEDELING

In het kader van een multidisciplinair

- tegengaan van drugsgerelateerde criminaliteit
- ontnemen van daaruit te verwerven voordelen en/of
- de stopzetting en terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen, subsidies of toelagen

zullen de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders de door hen verkregen informatie omtrent geconstateerde drugsgerelateerde criminaliteit in de gemeente actief gaan delen met hun ketenpartners in het *publieke* domein.

Te denken valt aan (andere gemeenten), politie, Openbaar Ministerie, provincies, Belastingdienst, Douane, Inspectie SZW, FIOD, Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst, UWV etc.

Met denkbare relevante partijen in het *private* domein (bijvoorbeeld banken, verzekeraars, hypotheekverstrekkers) zullen de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders de door hen verkregen informatie omtrent geconstateerde drugsgerelateerde criminaliteit in de gemeente niet delen, tenzij daar krachtens de wet toe gehouden of in geval het hierna bij *Communicatie* genoemde.



B - COMMUNICATIE

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders maken hun besluit tot het opleggen of innen van een last onder dwangsom krachtens dit *Handhavingsbeleid hard- en softdrugs Borger-Odoorn 2013, 1^e wijziging* kenbaar op de openbare besluitenlijst van het college.

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders maken hun besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang krachtens dit *Handhavingsbeleid hard- en softdrugs Borger-Odoorn 2013, 1^e wijziging* kenbaar op de openbare besluitenlijst van het college en geven hiervan tevens actief kennis in de vorm van een persbericht.

8. Schrijnende gevallen / hardheidsclausule

Uitgangspunt is dat tegen overtreders van het handhavingsbeleid repressieve maatregelen worden getroffen onder het motto "ja tenzij".

Als er aanwijzingen zijn dat sprake is van een schrijnend geval, waardoor bepaalde maatregelen in de gegeven omstandigheden niet geschikt zijn, kan de burgemeester ervoor kiezen om de op de Opiumwet gebaseerde toepasselijke maatregel voorwaardelijk op te leggen onder het stellen van een proeftijd.

Er worden in dit kader met opzet geen bindende criteria genoemd. In de praktijk zal per casus worden bepaald of sprake is van een schrijnend geval die tot afwijking van de beleidsregel noopt.

9. Toezichthouders

Ten behoeve van de controle op de naleving van het door de burgemeester vastgestelde drugsbeleid wijst hij de chef van het basisteam ZO-Drenthe Politie en door deze chef aangewezen politiefunctionarissen aan als toezichthouder in de zin van afd. 5.2 Algemene Wet bestuursrecht.

Bijlage 1: Definities

1. Harddrugs: Middelen vermeld op lijst I en lijst II behorend bij de Opiumwet, met uitzondering van softdrugs.
2. Softdrugs: hasjesj en hennep (ook stekjes), zoals omschreven in lijst II behorend bij de Opiumwet.
3. Handel in drugs: het verkopen, afleveren of verstrekken van harddrugs of softdrugs, dan wel het daartoe aanwezig zijn daarvan,
4. Produceren: bereiden, bewerken, verwerken dan wel vervaardigen.
5. Woning: een voor bewoning bestemd gebouw.
6. Woonwagen: een voor bewoning bestemd gebouw, dat is geplaatst op een standplaats en dat in zijn geheel of in delen kan worden verplaatst.
7. Standplaats: een kavel die is bestemd voor het plaatsen van een woonwagen, waarop voorzieningen aanwezig zijn die op het leidingnet van de openbare nutsbedrijven, van andere instellingen of van gemeenten kunnen worden aangesloten.
8. Woonschip: elk vaartuig dat uitsluitend of in hoofdzaak wordt gebezigd als, of te oordelen naar zijn constructie of inrichting uitsluitend of in hoofdzaak bestemd is tot dag- of nachtverblijf van één of meer personen;
9. Woonkeet: een loods, keet of ander soortgelijk bouwwerk, bestemd om te voorzien in een tijdelijke behoefte aan woongelegenheid.
10. Lokaal: een voor het publiek toegankelijk gebouw of een niet voor het publiek toegankelijk gebouw.
11. Gebouw: een bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt
12. Een voor het publiek toegankelijk lokaal: een besloten ruimte, met inbegrip van een daarbij behorend erf, die –al dan niet met enige beperking- voor het publiek toegankelijk is.
13. Een niet voor het publiek toegankelijk lokaal: een besloten ruimte, met inbegrip van een daarbij behorend erf, die niet voor het publiek toegankelijk is, niet zijnde een woning.
14. Bevoegdheid burgemeester: bevoegdheid op basis van artikel 13b Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet.
15. Bevoegdheid College: bevoegdheid op basis van de Woningwet c.a.

Bijlage 2: Bepalen hoogte last onder dwangsom

Richtlijn dwangsomhoogte m.b.t. bevoegdheden college respectievelijk de burgemeester



1. Algemeen: nut en noodzaak beleidsregel

Om gebruik te maken van de dwangsombevoegdheid is het geen wettelijke eis dat het college respectievelijk de burgemeester daarvoor een richtlijn heeft vastgesteld. Om reden van uniforme handhavingspraktijk, rechtszekerheid en transparantie richting alle belanghebbenden heeft dit echter wel de voorkeur van het college.

Deze beleidsregel geeft de gemeentelijke handhavende afdeling houvast bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag.

2. Richtlijn; indicatief, niet uitputtend

In het algemeen is de hoogte van de dwangsom afhankelijk van de aard van de overtreding en is niet bij voorbaat exact aan te geven hoe deze wordt berekend.

Samengevat hebben het college en de burgemeester bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid.

De dwangsomhoogte moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit, art. 5:32 Awb).

Verder is de hoogte van de dwangsom afhankelijk van verschillende factoren:

- de dwangsom moet voldoende pressie voor de overtreder tot gevolg hebben om de overtreding op te heffen of te beëindigen;
- de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen; de dwangsom moet hoger zijn dan het door de overtreding door de overtreder behaalde (geschatte) financiële voordeel;
- het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft behaald met de overtreding;
- voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand;
- de bevestiging van normen gesteld in het belang van o.a. regelgeving en ruimtelijke ordening;
- de financiële draagkracht van de overtreder.

3 Verlagende en verhogende factoren

Een situatie waarbij de overtreding zelf klein is, kan leiden tot bijstellen naar beneden (de tabel is indicatief). Ook naar aanleiding van ingediende zienswijzen of heroverweging in de bezwaarprocedure kan de hoogte naar beneden worden bijgesteld.

Als de overtreding is begaan door een bedrijf, kan bij bepaling van de hoogte van de dwangsom(men) gekeken worden o.a. naar rechtsvorm, kapitaal, draagkracht (financiële positie), het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming.

De hoogte van de gekozen bedragen en het maximum per overtreding te verbeuren bedrag hebben primair tot doel de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (reparatoir karakter van de dwangsom), waarbij het gaat om maatwerk van geval tot geval. De dwangsom mag dus niet het karakter van een straf krijgen (niet punitief).

Voor een systeem van een maximum per overtreding te verbeuren bedrag is gekozen omdat de overtreding waarvoor de dwangsom wordt verbeurd wel telkens door de toezichtsectie van de gemeente geconstateerd en vastgelegd moet worden.

Mocht de overtreding niet ongedaan zijn gemaakt, of verdere overtreding dan wel herhaling niet kunnen worden voorkomen dan kan het zijn dat de hoogte van de dwangsom te laag is gekozen.

Het is dan mogelijk om na het bereiken van het maximum een nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen. Ook de hoogte van deze hogere dwangsom moet in de dwangsombeschikking gemotiveerd worden. In dat geval bijv. in de beschikking vermelden dat uit onderzochte/ geconstateerde feiten/omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van de overtreding(en).

De eerder verbeurde dwangsommen blijven natuurlijk wel verschuldigd als (binnen 6 maanden na de dag waarop het bedrag is verbeurd) de invordering is aangevangen.



4. Criteria voor een dwangsom afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten

De hoogte van het bedrag van de dwangsom kan ook worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Met de financiële omstandigheden van de wetsovertreder hoeft in beginsel geen rekening te worden gehouden.

De vraag die de rechter is voorgelegd, is hoe bepaald moet worden of de hoogte van een dwangsom – die een overtreder moet betalen als hij geen gehoor geeft aan de hem opgelegde last – redelijk is.

Criteria voor de hoogte van de dwangsom

Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt daarvoor het volgende criterium. Aangezien de last onder dwangsom het doel heeft de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende wettelijke voorschriften, kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij niet naleving van die voorschriften. Van belang daarbij is dat de dwangsom een financiële prikkel moet zijn om het strijdige gebruik te staken.(1) De Afdeling kijkt dus of er een voldoende financiële prikkel is. Voor de rest gelden er geen zware motiveer-eisen voor het bestuursorgaan met betrekking tot de hoogte van de dwangsom. Een schatting van het ten onrechte verkregen voordeel is voldoende. Maar dat wil niet zeggen het bestuursorgaan het motiveringsbeginsel helemaal opzij kan zetten. Zij moet wel duidelijk kunnen maken hoe de hoogte van de dwangsom zich verhoudt tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.(2) Een motivering die overigens slechts marginaal wordt getoetst. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 19 september 1996 in zaak nr. H01.95.0638, AB 1997, 91, bestaat bij het opleggen van een last onder dwangsom geen aanleiding voor een indringende toetsing aan de evenredigheidsmaatstaf die in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht besloten ligt, ook niet wat betreft de toetsing van de hoogte van het bedrag waarop de dwangsom is vastgesteld.(3)

Het doel van een herstelsanctie als de last onder dwangsom, is dat wetsovertreders worden bewogen tot naleving van de voor hen geldende regels. Om dit doel te bereiken kan de hoogte van het bedrag van de dwangsom worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Maar ook andere factoren kunnen een rol spelen, zoals: geen gehoor geven aan eerdere verzoeken van het bestuursorgaan de onrechtmatige situatie te herstellen en een cumulatie van overtredingen.

Voetnoten

1 ABRvS 4 april 2007, LJN: BA2199 Ov. 2.4.1. (Coffeeshop te Bergen op Zoom).

2 ABRvS 29 november 2007, LJN: BB9446 Ov. 2.6. (Glastuinbouw)

3 ABRvS 25 juli 2007, LJN: BB0391 Ov. 2.13. (Apeldoornse Poeren)

5. Toelichting tabellen

Bij dwangsombeschikkingen gelden voor het bepalen van de dwangsomhoogte de in de onderstaande tabellen genoemde indicatieve dwangsomhoogten. De tabellen vermelden richtinggevende voorbeelden.

De geconstateerde feiten/omstandigheden zijn bepalend voor de individuele vaststelling van de hoogte en het maximaal te verbeuren bedrag. Afwijkingen naar boven/beneden van de dwangsomhoogte volgens de tabellen, waarvoor in het concrete geval goede redenen kan zijn, moet steeds goed onderbouwd zijn en in de beschikking worden gemotiveerd.

Deze tabellen kunnen niet leiden tot calculerend gedrag van overtreders. Aan deze tabellen kunnen geen rechten worden ontleend in die zin dat het college respectievelijk de burgemeester in een concreet geval niet rechtens gehouden kan zijn om op grond van de tabel een bepaalde dwangsomhoogte te bepalen.

Tabel indicatieve dwangsomhoogten m.b.t. illegale activiteiten op basis van de Opiumwet

Tabel indicatieve dwangsomhoogten, activiteit bouwen, wanneer de dwangsom is gericht op het voorkomen van herhaling

Tabel indicatieve dwangsomhoogten, activiteit bouwen, wanneer de dwangsom is gericht op beëindiging van de overtreding