

Damoclesbeleid Drechterland 2016

Aanleiding

De burgemeester van de gemeente Drechterland heeft de bevoegdheid om op basis van artikel 13b van de Opiumwet woningen en lokalen te sluiten. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid beschikt de burgemeester over beleidsvrijheid. De burgemeester kan beleid vaststellen waarin wordt aangegeven op welke manier invulling wordt gegeven aan de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet.

Gelet op het bovenstaande stel ik dan ook, met inachtneming van de Algemene wet bestuursrecht en de Opiumwet, het volgende beleid vast.

Wettelijk kader

Artikel 13b Opiumwet luidt als volgt:

1. *De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.*
2. *Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artsnijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.*

Het doel van artikel 13b Opiumwet is de preventie en beheersing van de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het voorkomen van nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden. Beoogd wordt het definitief doorbreken van de gang naar het lokaal of de woning en de bekendheid van het lokaal of woning in kringen van handelaren en gebruikers van verdovende middelen. Het gaat om een herstelsanctie en is niet bedoeld als straf. Sluiting is gericht op het herstel van de situatie en het weren en terugdringen van drugshandel. Doel van de sluiting is:

- de bekendheid van het pand als drugspand te doorbreken
- de bekendheid van het pand in het drugscircuit te doorbreken
- te verhinderen dat het pand weer wordt gebruikt ten behoeve van het drugscircuit en georganiseerde drugshandel

Kader jurisprudentie

Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2014:2850 en Raad van State, ECLI:NL:RVS:2015:130: "Uit de wetsgeschiedenis bij artikel 13b van de Opiumwet, waaronder de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II 2005/2006, 30 515, nr. 3, blz. 8) en de Nota van Toelichting (Kamerstukken II 2006/2007, 303 515, nr. 6, blz. 1 en 2) blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is om niet reeds bij een eerste overtreding acuut tot sluiting van een de woning over te gaan en dat bij sanctionering moet worden uitgegaan van een stappenplan. Achtergrond daarvan is onder meer de ingrijpendheid van een sluiting voor de bewoner en de noodzaak te voldoen aan het in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) opgenomen recht op ongestoord genot van de woning. Vermeld wordt dat in dat verband in het bijzonder het stappenplan een instrument is waarbij de balans tussen het algemeen belang en het individuele belang op ongestoord genot van de woning voldoende kan worden gewaarborgd. Een stappenplan kan inhouden dat na een eerste constatering van verstoring van de openbare orde wordt volstaan met minnelijk vooroverleg, een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een dwangsom. Bij herhaling wordt overgegaan tot een tijdelijke sluiting van bijvoorbeeld 3 of 6 maanden en bij daarna nog aanhoudende verstoring van de openbare orde tot een sluiting van een jaar of zelfs definitieve sluiting. Aldus wordt de burger de gelegenheid gegeven om door het tijdig verlenen van medewerking de inzet van het ultimatum remedium – sluiting van de woning – te voorkomen.

In een eerdergenoemde uitspraak van 28 november 2012 heeft de Afdeling in rechtsoverweging 6.1 overwogen dat in de Kamerstukken (Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8, en Kamerstukken II 2006/07, 30 515, nr. 6, blz. 1 en 2) weliswaar in algemene zin is vermeld dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van de woning dient te worden overgegaan maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel, doch dat dit moet worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken. De Afdeling heeft voorts overwogen dat de voorzieningenrechter het beleid, om in het geval harddrugs zijn aangetroffen, anders dan bij softdrugs,

zonder voorafgaande waarschuwing de sluiting van het betrokken pand te gelasten, terecht niet onredelijk heeft geacht'.

De rechtbank leidt uit de wetgeschiedenis en de genoemde uitspraak van de Afdeling af dat in het algemeen bij een eerste overtreding niet tot sluiting van de woning dient te worden overgegaan maar moet worden volstaan met een waarschuwing, tenzij sprake is van een ernstig geval. De enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid softdrugs is daarbij onvoldoende om te kunnen spreken van een ernstig geval. Dit neemt echter niet weg dat naast het aantreffen van een handelshoeveelheid softdrugs sprake kan zijn van bijkomende omstandigheden op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat wel sprake is van een ernstig geval.

Gelet op het voorgaande dient het beleid naar het oordeel van de rechtbank ruimte te geven aan de bedoeling van de wetgever om niet reeds bij een eerste overtreding, zonder dat sprake is van bijkomende omstandigheden, over te gaan tot sluiting. Dit kan in de vorm van gefaseerde handhaving of een stappenplan, waarbij tot uitdrukking kan komen dat slechts in het geval dat naast het aantreffen van softdrugs sprake is van bijkomende omstandigheden tot het ultimatum remedium - sluiting - kan worden overgegaan. Op die manier kan bij het opleggen van een last onder bestuursdwang rekening worden gehouden met de omstandigheden van het specifieke geval."

Beleid

Begripsbepaling

Harddrugs

Middelen vermeld op lijst I behorend bij de Opiumwet.

Softdrugs

Middelen vermeld op lijst II behorende bij de Opiumwet.

Handel in drugs

Het verkopen, afleveren of verstrekken van harddrugs of softdrugs -in al zijn verschijningsvormen-, dan wel het daartoe aanwezig zijn daarvan; onder verkoop wordt tevens verstaan het sluiten van een mondelinge overeenkomst tot koop en verkoop van drugs, waarbij de levering van drugs elders plaatsvindt.

Handelshoeveelheid

Met betrekking tot de handelshoeveelheid wordt aangesloten bij wat volgens de justitiële gedoogregels op het moment van de overtreding wordt aangemerkt als een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik. Dit betekent dat als handelshoeveelheid wordt aangemerkt:

- 1 harddrugs: meer dan 0,5 gram
- 2 softdrugs: meer dan 5 gram
- 3 hennepplanten: meer dan 5 planten.

Daarmee zijn het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke beleid met elkaar in overeenstemming.

Lokalen en daarbij behorende erven

Alle al dan niet voor publiek opengestelde lokalen en daarbij behorende erven. Het begrip lokalen omvat zowel voor publiek toegankelijke lokalen zoals winkels, horecabedrijven, hotels, restaurants, pensions, cafés, cafetaria, snackbars, discotheken, buurthuizen of clubhuizen. Onder een voor publiek opengesteld lokaal wordt tevens verstaan een bij dit bedrijf behorend terras en andere aanhorigheden. Niet voor het publiek toegankelijke lokalenzijn bijvoorbeeld loodsen, schuren en bedrijfsruimten.

Terras

Een buiten de besloten ruimte van het lokaal liggend deel van het lokaal waar sta- of zitgelegenheid kan worden geboden en waar tegen vergoeding dranken kunnen worden geschonken of spijzen voor directe consumptie kunnen worden bereid of verstrekt;

Woning

Een woning is een pand dat in hoofdzaak dient tot woning dan wel dienstbaar is aan wonen. Hieronder valt zowel een koopwoning als een huurwoning. Het is de plaats waar een persoon zijn private huishouden leidt. Dit wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daadwerkelijk daaraan gegeven bestemming. Een tijdelijke aanwezigheid van de bewoner leidt er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest. Een persoon die incidenteel overnacht in een woning en niet op dit adres in de BRP staat ingeschreven, wordt niet aangemerkt als bewoner. Een voor bewoning bestemde ruimte die niet gebruikt wordt als woning kan aangemerkt worden als lokaal. Het begrip woningen omvat ook andere vormen van wonen, zoals in woonwagens, woonschepen en woonketen. Daarnaast vallen gebouwen zoals bergingen, garages, schuren en stallen in de matrix ook onder woning.

Overwegingen

Gelet op de jurisprudentie zal in het geval van een eerste overtreding niet zonder meer tot sluiting over worden gegaan. Dit zal alleen het geval zijn wanneer er sprake is van een ernstig geval. Achtergrond daarvan is onder meer de eerder genoemde ingrijpendheid van een sluiting voor de bewoner en de noodzaak te voldoen aan het in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) opgenomen recht op ongestoord genot van de woning.

Om te kunnen nagaan of er sprake is van een ernstig geval is onderstaande indicatorenlijst opgesteld. De lijst heeft een niet limitatief karakter, ook op basis van enkele indicatoren kan er sprake zijn van een ernstig geval. Voor toepassing dient per geval te worden bekeken of voldaan wordt aan de criteria uit artikel 13b van de Opiumwet.

Indicatorenlijst

- De omvang van de (inwerking zijnde) hennepplantage;
- indien er harddrugs is aangetroffen, dan wel in combinatie met softdrugs;
- indien sprake is van andere aantoonbare strafbare feiten zoals geweldsdelicten, verboden wapenbezit, of andere openbare-orde delicten gerelateerd aan de woning waarvoor er een veroordeling heeft plaatsgevonden;
- indien er sprake is van objectiveerbaar gevaar en/of overlast voor omwonenden, waardoor het woon- en leefklimaat is aantoonbaar aangetast;
- indien er gerede vermoedens zijn van betrokkenheid van bewoner(s)/betrokkene(n) bij personen met antecedenten op het gebied van de Opiumwet of vormen van georganiseerde criminaliteit;
- indien aannemelijk is dat een woning niet in overeenstemming met de woonfunctie wordt gebruikt maar wordt onttrokken uit het woonbestand;
- indien aannemelijk is dat behalve dit pand tegelijkertijd nog één of meer locaties betrokken is/zijn bij drugshandel in georganiseerd verband of als de aanwezigheid van drugs hierop duidt.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen een sluiting van een woning en een lokaal. Hoewel de sluiting van een woning ingrijpender is dan de sluiting van een lokaal is de impact van een plantage in een woning ook groter voor de omgeving dan bij een lokaal. Het doel van artikel 13b Opiumwet is de preventie en beheersing van de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het voorkomen van nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden. In een woonwijk wordt dit effect groter geacht dan op bijvoorbeeld een bedrijventerrein. Gelet hierop is de duur van de sluiting dan ook langer wanneer er een hennepplantage wordt aangetroffen in woning.

Daarnaast wordt bij aangetroffen harddrugs direct tot sluiting overgegaan. Deze overtredingen zijn dusdanig ernstig dat een directe sluiting gerechtvaardigd is. In het geval van hennepkwekerijen wordt eerst een bestuurlijke waarschuwing gegeven tenzij er sprake is van een ernstig geval. Hierboven is dit al nader toegelicht.

In onderstaande tabel worden bovenstaande overwegingen schematisch weergegeven.

Matrix met overzicht maatregelen

Aantal planten	Handhaving bij aantreffen hennepkwekerij in een woning		Handhaving bij aantreffen hennepkwekerij in een lokaal	
	Recidive	Bestuurlijke maatregel	Recidive	Bestuurlijke maatregel
5-99	Nee	Bestuurlijke waarschuwing	Nee	Bestuurlijke waarschuwing
	Ja	1 maand sluiten	Ja	1 maand sluiten
100-249	Nee	2 maanden sluiten	Nee	1 maand sluiten
	Ja	3 maanden sluiten	Ja	3 maanden sluiten
250-999	Nee	3 maanden sluiten	Nee	2 maanden sluiten
	Ja	4 maanden sluiten	Ja	4 maanden sluiten
1000>	Nee	6 maanden sluiten	Nee	4 maanden sluiten
	Ja	12 maanden sluiten	Ja	6 maanden sluiten

Recidive	Handhaving bij aantreffen handelshoeveelheid softdrugs (m.u.v. hennepplanten) en/ of harddrugs in een woning	Handhaving bij aantreffen handelshoeveelheid softdrugs (m.u.v. hennepplanten) en/ of harddrugs in een lokaal
	Bestuurlijke maatregel	Bestuurlijke maatregel

1^e keer	3 maanden sluiten	1 maand sluiten
2^e keer	6 maanden sluiten	3 maand sluiten
3^e keer	12 maanden sluiten	6 maanden sluiten

Handhaving bij recidive

Op het moment dat er sprake is van recidive, telt voor de op te leggen maatregel de hoeveelheid aangetroffen planten van de laatste constatering. Voor recidive geldt een tijdsspanne van 3 jaar, ingaand op de dag na de eerste constatering. Ter illustratie twee voorbeelden:

Voorbeeld 1

Op het moment dat bij een eerste constatering 6 planten (waarschuwing) en een tweede keer meer dan 1000 planten worden aangetroffen volgt een sluiting van een woning voor 12 maanden (1 jaar).

Voorbeeld 2

Op het moment dat bij een eerste constatering meer dan 1000 planten (sluiting voor 6 maanden) en een tweede keer 300 planten worden aangetroffen volgt een tweede sluiting van de woning voor 4 maanden.

Specifieke gevallen

Huurwoningen

Indien er een hennepplantage wordt aangetroffen in een huurwoning van een woningcorporatie, wordt de verhuurder hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld. De woningcorporatie wordt in de gelegenheid gesteld passende maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen. Een van de passende maatregelen kan zijn het opzeggen van het huurcontract en het ontruimen van de woning. Indien de woningcorporatie nalaat deze maatregelen te nemen, dan wordt er opgetreden conform de vastgestelde beleidslijn bij woningen. Bij verhuur in de particuliere sector wordt de matrix toegepast. Dit is gerechtvaardigd vanwege de maatschappelijk functie van de woningcorporatie. Namelijk voorzien in sociale huurwoningen; het is onwenselijk dat deze schaarse type woning onevenredig lang leeg staat.

Schrijnende gevallen

Gelet op artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht kan er gemotiveerd worden afgeweken van beleid. Dit kan het geval zijn bij bijvoorbeeld schrijnende gevallen.

In de praktijk wordt per casus bepaald of sprake is van een schrijnend geval die tot afwijking van de beleidsregel noopt. Doorgaans zal er in schrijnende gevallen sprake zijn van zorgproblematiek (bijvoorbeeld de bescherming van (jonge) kinderen of schuldenproblematiek). Het is van belang dat schrijnende gevallen de mogelijkheid voor passende hulp worden geboden. Via Stichting Welzijn Drechterland kan passende hulp geboden worden. In beginsel geven financiële argumenten geen aanleiding om af te wijken van het beleid. De overtreder zal moeten aantonen dat er sprake is van een dusdanig schrijnend geval dat afwijking van beleid rechtvaardigt.

Vaststelling handel in drugs bij hennep

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid hennep(planten) voldoende basis vormt voor toepassing van artikel 13b van de Opiumwet nu het aantreffen van een handelshoeveelheid hennepplanten erop duidt dat deze aanwezig was om te worden verkocht, afgeleverd of verstrekt in de zin van dat artikel. De (daadwerkelijke) handel in drugs hoeft daarmee niet vastgesteld te worden.

Procesmatige aspecten van de sluiting

Vorbereiding van het besluit tot het opleggen van de last onder bestuursdwang

Ter voorbereiding van een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, inhoudende de sluiting van het pand, wordt een voornemen bekend gemaakt aan de bewoner/exploitant/gebruiker en eigenaar van het pand. Naar aanleiding van dit voornemen kunnen zij zienswijzen, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling, indienen.

Opleggen van de last onder bestuursdwang

Het besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang houdt de last tot sluiting van het pand door de exploitant, eigenaar of gebruiker in, bij gebreke waarvan, bestuursdwang wordt toegepast. De last onder bestuursdwang inhoudende de sluiting, wordt bekend gemaakt aan diegene die bevoegd is de last uit te voeren. Het besluit zal (aangetekend) worden verzonden aan bewoner/exploitant/gebruiker en eigenaar van het pand.

Omvang van de bestuursdwang

De last houdt een concrete omschrijving in van wat moet worden gesloten en gesloten gehouden moet worden. In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij een gedeeltelijke sluiting, zal er een nadere aanduiding van de betreffende ruimten dan wel de erven worden aangegeven.

De last houdt in dat het pand ontoegankelijk is en blijft gedurende de termijn van sluiting.

Zelf aan de last voldoen

In een last onder bestuursdwang moet, volgens jurisprudentie, in de regel aan de normadressant de mogelijkheid worden gegeven om zelf aan de last te voldoen. Dit houdt in dat de normadressant de mogelijkheid krijgt om zelf voor de sluiting te zorgen. Dat wil zeggen dat de ondernemer (normadressant) zelf, in overleg, ervoor zorgt dat het pand wordt gesloten. Voor bekendmaking van de last aan het pand krijgt de normadressant een publicatie uitgereikt (per post of ter plaatse overhandigd) om aan het pand te bevestigen (zie onder bij sluiting pand). De verzegeling is voorbehouden aan de aangewezen toezicht-houders.

Aanzegging tot kostenverhaal

In het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang zal tegelijk een aanzegging tot kostenverhaal plaatsvinden in geval het bestuursorgaan de last dient uit te voeren. Dit is het geval wanneer de last niet zelf door de normadressant wordt uitgevoerd. De kosten van de bestuursdwang worden op basis van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht op de normadressant(en) verhaald.

Bekendmaking en registratie van het besluit

Op grond van de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen Onroerende Zaken (WKPB) moet een bestuursorgaan dat publiekrechtelijke beperkingen mag opleggen (bijvoorbeeld een sluiting) hiervan een registratie (beperkingenregister) bijhouden. Daarnaast is het bestuursorgaan verplicht de gegevens over kadastrale objecten waarop een beperking rust te melden aan de Landelijke Voorziening. Dit betekent dat elk besluit dat op basis van artikel 13b Opiumwet wordt genomen centraal binnen de gemeente wordt geregistreerd waarna de melding aan de Landelijke Voorziening wordt verzorgd. Iedereen kan op deze wijze kennis nemen van eventueel van kracht zijnde of eerdere sluiting(en) van een pand of perceel. Hiervan wordt in de last een kennisgeving opgenomen.

Feitelijke sluiting

De feitelijke sluiting door de gemeente bestaat uit een aantal onderdelen. Er wordt een aankondiging van de sluiting aangebracht op het pand, de omwonenden worden geïnformeerd, het pand wordt verzegeld en er dient rekening te worden gehouden met onverwachte omstandigheden.

Aankondiging sluiting op het pand

Een aankondiging van de sluiting dient duidelijk zichtbaar moet worden aangebracht op het betreffende pand.

Verzegeling van het pand

Veelal zal de sluiting door de feitelijke handeling van verzegeling (artikel 5:82 Algemene wet bestuursrecht) worden geëffectueerd. Het doorbreken van het zegel is strafbaar op grond van artikel 199 Wetboek van Strafrecht. Indien de normadressant geen gevolg geeft aan de last, zal de burgemeester de woning, het lokaal of gebouw op een andere wijze ontoegankelijk maken, bijvoorbeeld door andere sloten op de toegangsdeuren aan te brengen.

Ook de eigenaar kan gedurende de sluiting niet volledig over zijn eigendom beschikken ook al heeft de eigenaar zelf de overtreding van de Opiumwet niet altijd begaan. De Algemene plaatselijke verordening Drechterland 2016 bevat in artikel 2:41 een verbod om gebouwen te betreden die gesloten zijn op grond van artikel 13b Opiumwet.

Met betrekking tot het betreden van het pand bij schade, vernielingen of andere dringende omstandigheden worden, indien noodzakelijk, afspraken gemaakt. Voor de postbezorging dienen de bewoner/gebruiker/exploitant en/of eigenaar zelf voorzieningen te treffen (bijvoorbeeld automatische doorzending van PostNL)

Informeren van omwonenden/omliggende bedrijven

Omwonenden of omliggende bedrijven worden een week voor de sluiting geïnformeerd door middel van een informatiebrief. Hierin wordt aangegeven wat er zal gebeuren met het pand. Ook wordt aangegeven dat er bij verdachte omstandigheden contact kan worden opgenomen met de gemeente of buiten openingstijden, met de politie.

Onverwachte omstandigheden

Er kunnen zich bij een sluiting onverwachte omstandigheden voordoen. Hiervoor is maatwerk nodig. Een aantal voorbeelden zijn achtergebleven etenswaren (bij sluiting voor langere duur), achtergebleven huisdieren, weigerachtige aanwezigen. Ook tijdens de sluiting kunnen er onverwachte omstandigheden voortdoen. Zo kan er een inbraak of andere vernielingen aan het pand plaatsvinden. De gemeente is niet aansprakelijk voor diefstal, brand of andere vernielingen aan het pand door derden. Het pand blijft in eigendom van de eigenaar.

Voordat het pand verzegeld wordt, wordt de feitelijke situatie ten tijde van de sluiting vastgelegd in een rapportage en met beeldmateriaal (foto's en/of video's).

Opheffen van de sluiting

Na de duur van de sluiting wordt de verzegeling opgeheven. Alvorens het pand wordt betreden door bewoner/gebruiker/exploitant en/of eigenaar wordt wederom de feitelijke situatie vastgelegd. Het besluit tot sluiting wordt uitgeschreven uit de bovengenoemde openbare registers.

*De burgemeester,
M. Pijl*