

Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet

De burgemeester van de gemeente Nijmegen,
overwegende dat

- de jurisprudentie van de laatste jaren omtrent de toepasselijkheid van artikel 13b Opiumwet is beoordeeld, hetgeen geleid heeft tot aanscherping van de handhavingmatrixen;
- Per 1 januari 2019 de werkingssfeer van artikel 13b Opiumwet aanzienlijk is uitgebreid, waarop het beleid is aangepast;

gelet op artikel 13b Opiumwet;

Besluit: deze 'Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet' vast te stellen;

1. Inleiding

Het is een gegeven van algemene bekendheid dat hennepsteelt, drugsproductie en drugshandel veelal gepaard gaat met overlast en criminaliteit. Dit is een ongewenste situatie. Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de mogelijkheid om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet. Deze bevoegdheid staat bekend als de Wet Damocles.

De tekst van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet luidt als volgt: "De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:

- a. een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is;
- b. een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a voorhanden is."

Bestuursrechtelijke maatregelen zijn reparatoire maatregelen, dat wil zeggen gericht op het ongedaan maken van de overtreding. Zij mogen niet dienen als punitieve sancties, dat wil zeggen niet gericht zijn op het bestraffen van overtredingen.

Er hoeft geen sprake te zijn van overlast ten gevolge van drugsgerelateerde activiteiten om artikel 13b van de Opiumwet te kunnen toepassen. De enkele omstandigheid dat is geconstateerd dat drugs zijn verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn, is voldoende voor toepassing ervan. Sinds de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid is het ook mogelijk om artikel 13b Opiumwet toe te passen in geval van voorhanden zijn van voorwerpen of stoffen die vermoedelijk bestemd zijn voor onder meer het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepsteelt.

Het voorliggende handhavingsbeleid staat los van de strafrechtelijke handhaving. In voorkomende gevallen kan tevens strafvervolgning worden ingesteld door het Openbaar Ministerie, naast de bestuurlijke handhaving op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

Sinds 2014 werken de convenantpartners van het Regionaal Hennepconvenant – Integrale aanpak van hennepkwekerijen in Oost Nederland samen om door middel van een integrale aanpak een einde te maken aan de ongewenste ontwikkelingen ten aanzien van hennepkwekerijen in de provincies Overijssel en Gelderland. Over de beleidsregels heeft regionale afstemming plaatsgevonden.

2. Doel handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid heeft tot doel:

- de activiteiten van de aangesloten partijen bij het Regionaal Hennepconvenant 2014, zoals gemeente, politie en justitie, op elkaar af te stemmen en waar mogelijk complementair te laten zijn;
- kenbaar te maken aan de overtreder welke (bestuursrechtelijke) maatregel hij van de overheid kan verwachten na een overtreding, waardoor er mogelijk een preventieve werking van uitgaat;
- door onderliggend beleid de motivering van de maatregel in een gerechtelijke procedure te versterken;
- bij te dragen aan de brede aanpak op ondermijning, daarbij eenduidig op te treden binnen de regio om een waterbedeffect te voorkomen;

- te realiseren dat geconstateerde overtredingen van artikel 13b Opiumwet opgevolgd worden door een reactie die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de aard en de ernst van de overtreding (proportionaliteit en subsidiariteit).

3. Algemene uitgangspunten voor bestuursrechtelijk optreden

Voor de bestuurlijke handhaving verstrekt de politie de benodigde informatie aan de burgemeester. Deze informatieverstrekking vindt schriftelijk plaats in de vorm van een hennepbericht of bestuurlijke rapportage waarbij de burgemeester informatie krijgt over de geconstateerde feiten, het optreden en de bevindingen van de politie die voortvloeien uit een strafrechtelijk onderzoek. Daarbij wordt aangetekend dat aan de bewijslast voor bestuursrechtelijke maatregelen minder zware eisen worden gesteld dan in het kader van het strafrecht.

De benodigde informatie voor de bestuurlijke handhaving ten aanzien van hennepkwekerijen wordt verkregen conform het Regionaal Hennepconvenant, met als ondertitel 'Integrale aanpak van hennepkwekerijen in Oost Nederland', en het Uitvoeringprotocol Gelderland-Zuid 2015, behorend bij het Regionaal Hennepconvenant.

3.1 Begrippen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- drugs: de middelen als bedoeld in lijst I (harddrugs) of II (softdrugs) van de Opiumwet;
- (drugs)productie: het telen of bereiden van drugs;
- productiemiddel voor drugs: een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a van de Opiumwet.

Deze beleidsregel is van toepassing op alle vormen van drugshandel en productie, zoals bedoeld in artikel 13b van de Opiumwet, zowel hard- of softdrugs. Mocht tussen de verschillende vormen een onderscheid worden gemaakt, wordt dit in deze beleidsregel expliciet toegelicht.

Het begrip verkoop wordt ruim geïnterpreteerd: het totaal aan handelingen dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt. Ook voorbereidingshandelingen voor drugshandel, zoals het maken van afspraken om drugs te verkopen tussen leverancier en afnemer, al dan niet via een tussenpersoon wordt hieronder verstaan. Dit betekent dat zelfs bij het leggen van contacten of het niet plaatsvinden van de levering en betaling vanuit het lokaal of de woning sprake kan zijn van verkoop vanuit dat lokaal of woning.

Voor een omschrijving van de definitie van een handelshoeveelheid wordt verwezen naar de Aanwijzing Opiumwet. Volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State is een hennepkwekerij ook te beschouwen als een handelshoeveelheid waardoor de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet ook van toepassing is op hennepkwekerijen.

Met een pand wordt in deze beleidsregel bedoeld een lokaal of woning en de daarbij behorende erven en ruimten. Ook mobiele lokalen, zoals containers of trailers, en het erf waarop ze staan vallen onder de werking van de beleidsregel.

3.2 Bestuursdwang

Als beleidsuitgangspunt wordt gekozen voor het toepassen van een last onder bestuursdwang en niet voor het opleggen van een last onder dwangsom. Bestuursdwang is een directer middel dat, in tegenstelling tot een last onder dwangsom, tot feitelijke beëindiging van de overtreding zal leiden, herhaling zal voorkomen en de bekendheid van het pand teniet zal doen.

Van een last onder dwangsom mag in de meeste gevallen weinig effect worden verwacht, gelet op het feit dat het financiële gewin in het verdovende middelen-circuit dusdanig groot is, dat met een last onder dwangsom naar verwachting niet zal worden bereikt dat een overtreding ophoudt of niet meer wordt herhaald. Bij het toepassen van een last onder bestuursdwang houdt dit feitelijk een (tijdelijke) sluiting van het lokaal of de woning in. Het (tijdelijk) sluiten van een pand en/ of erf moet als de meest effectieve maatregel worden beschouwd om de met de Opiumwet strijdige situatie te doen beëindigen en herhaling ervan te voorkomen.

3.3 Zwaarte maatregel

In beginsel sluit de zwaarte van de maatregel in de matrixen aan op:

- de aard van de overtreding van de Opiumwet;
- de frequentie van de overtreding.

De gekozen termijn van de tijdelijke sluiting wordt noodzakelijk geacht om:

- te bewerkstelligen dat er door de gekozen maatregel een einde komt aan de overtreding van de Opiumwet;
- te bewerkstelligen dat door de gekozen maatregel het drugspand definitief uit het drugscircuit wordt verwijderd, door de loop uit het drugspand te halen en/of de bekendheid van het pand dan

- wel het erf als locatie waar drugs worden verkocht of daartoe aanwezig zijn dan wel geproduceerd worden of productiemiddelen aanwezig zijn bij handelaren, gebruikers en derden te weg te nemen;
- te bewerkstelligen dat herhaling van de overtreding wordt voorkomen;
 - de negatieve effecten en risico's voor de openbare orde en veiligheid van handel in, productie van en het gebruik van drugs zoveel mogelijk te beheersen;
 - te voorkomen dat strafbare feiten plaatsvinden;
 - de rechten van anderen door een voor een ieder zichtbare sluiting te beschermen;
 - het signaal af te geven dat het ongeoorloofd is dat een pand als locatie dient om drugs te verbouwen of anderszins te creëren;
 - het signaal af te geven aan bij een pand betrokken drugsdelinquenten en buurtbewoners dat de overheid tegen drugsdelinquentie optreedt en daarmee ook, met name in kwetsbare woonwijken/bedrijventerreinen bewerkstelligen dat er een grotere meldingsbereidheid bij buurtbewoners/bedrijven ontstaat;
 - verdere aantasting van het woon- en leefklimaat en verloedering van de wijk/het terrein te voorkomen;
 - aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid te voorkomen;
 - het belang van handhaving van de Opiumwet tot uitdrukking te brengen.

3.4 Belangenafweging

De burgemeester heeft bij het vaststellen van de bestuursrechtelijke maatregelen in de matrixen een belangenafweging gemaakt, waarbij de bovengenoemde aspecten, zijn afgewogen tegen de belangen van belanghebbende(n).

Gelet op het recht op respect voor het/ieders privé-, familie- en gezinsleven, de woning en de correspondentie (artikel 8 EVRM) dient bij het sluiten van woningen een nog zorgvuldigere belangenafweging plaats te vinden dan bij lokalen, waarbij in het bijzonder rekening gehouden dient te worden met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Om daarbij tot een zorgvuldige belangenafweging te komen, wordt gebruik gemaakt van een aantal indicatoren. Door gebruik te maken van de indicatoren geeft de burgemeester invulling aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

3.5 Toepassing maatregel

- Het bestuursrechtelijk optreden is niet persoonsgebonden maar pandgebonden. Het is dus niet noodzakelijk dat de eerstvolgende constatering van overtreding van de Opiumwet na een gegeven waarschuwing onder de verantwoordelijkheid van dezelfde persoon valt, als aan wie de waarschuwing is gegeven.
- Bij panden die aan verschillende personen worden verhuurd, zoals kamerverhuurpanden, kan, indien dit mogelijk is, worden besloten tot gedeeltelijke sluiting door sluiting van de afzonderlijke kamer(s) of een gedeelte van het pand. De rest van het pand blijft dan voor derden toegankelijk. Hierdoor worden bijvoorbeeld medebewoners, die niets met de overtreding te maken hebben, niet onnodig getroffen. Bij aanhoudende overlast kan het pand alsnog in zijn geheel gesloten worden.
- Indien een bestuursrechtelijke maatregel is opgelegd of waarschuwing is gegeven, geldt een periode van 5 jaar na verzenddatum van de bestuursrechtelijke maatregel of waarschuwing waarbinnen een volgende constatering leidt tot de volgende stap/bestuursrechtelijke maatregel in de handhavingmatrix.
- Indien meer dan 5 jaar na verzenddatum van de bestuursrechtelijke maatregel of waarschuwing een constatering wordt gedaan, dan geldt deze als eerste constatering en wordt conform die constatering opgetreden (waarschuwing of bestuursrechtelijke maatregel).
- Bij cumulatie van op te leggen bestuursrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld als gevolg van overtredingen van verschillende AHOJ-G-I-criteria¹, is de zwaarst gestelde bestuursrechtelijke maatregel van toepassing of kan worden afgeweken van het beleid (zie verderop in deze beleidsregel de afwijkingsbevoegdheid).
- Bij een sluiting voor onbepaalde tijd wordt de kanttekening gemaakt dat de pandeigenaar te allen tijde een verzoek tot opheffing van de sluiting kan indienen. Dit verzoek kan in beginsel alleen ingewilligd worden als de vrees voor herhaling verdwenen is en de burgemeester van oordeel is dat er door nieuwe feiten en omstandigheden een andere belangenafweging moet plaatsvinden.

1) Het is verboden om: - te Afficheren (reclame te maken voor hasj en wiet) - Harddrugs te verhandelen - Overlast te veroorzaken - Jeugdigen onder de 18 jaar in de coffeeshop toe te laten of aan hen te verkopen - Grote hoeveelheden te verhandelen (niet meer dan 5 gram per keer verkopen) of op voorraad te hebben (niet meer dan 500 gram) - Ingezetenen criterium (alleen verkoop aan mensen die in Nederland wonen).

4. Toepassen last onder bestuursdwang

Voor het toepassen van de last onder bestuursdwang op grond van artikel 13b van de Opiumwet zijn de algemene bepalingen uit artikel 5:21 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. Hieronder worden de stappen kort uiteengezet.

4.1 Voorbereiding

Op basis van de bestuurlijke rapportage of het hennepbericht, opgesteld door de politie, en eventueel andere verkregen informatie over het desbetreffende pand wordt een dossier aangemaakt om op grond van artikel 13b van de Opiumwet bestuurlijk op te kunnen treden.

4.2 Situatiebeoordeling

Per dossier wordt een situatiebeoordeling gemaakt, of handhavend opgetreden kan worden. Deze beoordeling gebeurt aan de hand van de in hoofdstuk vijf en zes opgenomen feiten en omstandigheden en daarbij behorende handhavingsmatrixen. De belangenafweging is hiermee zoveel mogelijk inzichtelijk gemaakt.

4.3 Waarschuwing

Indien uit de situatiebeoordeling blijkt dat een waarschuwing wordt gegeven, wordt deze op schrift gesteld en (indien mogelijk) namens de burgemeester aan belanghebbende(n) overhandigd/ verzonden. Als een eigenaar naast het pand waarin de overtreding van de Opiumwet heeft plaatsgevonden, nog andere panden bezit en er een gegronde aanleiding bestaat te vrezen dat ook in die panden overtredingen van de Opiumwet zullen gaan plaatsvinden (bijvoorbeeld door het verhuurbeleid van deze eigenaar) dan kan de waarschuwing zich ook richten tot deze panden. In dat geval wordt in de waarschuwing gemeld om welke panden het gaat en waarom deze verbreding noodzakelijk geacht wordt.

4.4 Voornemen en zienswijze

Ter voorbereiding van een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wordt het voornemen bekend gemaakt. Tegen dit voornemen kan een zienswijze, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling, worden ingediend (artikel 4:8 en 4:9 van de Awb). Hiervan wordt afgezien indien vereiste spoed zich hiertegen verzet (artikel 4:11, onder a, van de Awb).

De zienswijze kan een ander licht op de zaak werpen, waardoor een minder zware of juist zwaardere bestuursrechtelijke maatregel opgelegd moet worden.

4.5 Bestuursdwangbesluit

Het besluit wordt op schrift gesteld en aangetekend verzonden aan diegene die bevoegd is de last uit te voeren. In de last onder bestuursdwang inhoudende sluiting worden in ieder geval de volgende elementen opgenomen:

- bevel tot sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet. De last houdt in dat het pand ontoegankelijk is en blijft gedurende de termijn van sluiting en dat een aankondiging van de sluiting duidelijk zichtbaar moet worden aangebracht op het betreffende pand;
- aanduiding van het pand, adres en kadastraal nummer. De last houdt een concrete omschrijving in van wat moet worden gesloten en gesloten moet worden gehouden en in voorkomend geval een nadere aanduiding van de betreffende ruimten dan wel erven;
- termijn van de sluiting;
- motivering van de last inhoudende sluiting, waarbij wordt verwezen naar onderhavige beleidsregel;
- in de last wordt een begunstigingstermijn opgenomen van minimaal drie werkdagen. Indien echter het pand al gesloten is ten tijde van het nemen van het besluit, kan worden volstaan met een kortere begunstigingstermijn;
- rechtsmiddelenclausule. Tegen het besluit kunnen belanghebbenden bezwaar maken en een voorlopige voorziening vragen;
- eventueel de mogelijkheid om opheffing van de sluiting te verzoeken;
- aanzegging tot kostenverhaal in het geval het bestuursorgaan de last dient uit te voeren. Dit geldt wanneer de last niet binnen de in het besluit aangegeven begunstigingstermijn geheel wordt uitgevoerd. Zie hieronder nog de paragraaf 'kostenverhaal';
- de wijze van sluiting van het pand: de eigenaar/gebruiker van het pand wordt in de gelegenheid gesteld de sloten te vervangen en eventueel de sleutels aan de gemeente te overhandigen. Tevens moet het pand worden voorzien van affiches om de sluiting aan te kondigen bij eventuele bezoekers.

Op grond van de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen dient de sluiting van het pand binnen vier dagen te worden ingeschreven in de registers.

4.6 Effectuering last onder bestuursdwang

Indien er geen gevolg wordt gegeven aan de last, zal de burgemeester overgaan tot feitelijke sluiting en zal het pand ontoegankelijk worden gemaakt en/of worden verzegeld. De gebruiker/eigenaar kan tijdens de sluiting niet over het pand beschikken. Op grond van artikel 2.4.5 Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Nijmegen is het verboden een pand te betreden, dat is gesloten op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

Als de eigenaar/gebruiker het pand niet heeft afgesloten of als er nog sleutels in omloop zijn bij derden, zorgt de gemeente voor een oplossing. De sloten worden op kosten van de eigenaar vervangen of er wordt een hangslot geplaatst. Ook kan de burgemeester besluiten om het pand alsnog te verzegelen. Verzegeling kan controle van het pand gemakkelijker maken. Het doorbreken van het zegel is strafbaar op grond van artikel 199 Wetboek van Strafrecht.

4.7 Kostenverhaal

De toepassing van bestuursdwang geschiedt ingevolge artikel 5:25, eerste lid, van de Awb op kosten van de overtreder. Dat is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, doch aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt. Van de eigenaar van een pand die dat verhuurt, mag worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het door hem verhuurde pand wordt gemaakt.

4.8 Heropening

Wanneer na heropening van het pand opnieuw overtreding van de Opiumwet plaatsvindt, wordt wederom conform de handhavingmatrixen bestuurlijk opgetreden.

Indien een belanghebbende van mening is dat een voor een bepaalde tijd gesloten pand eerder heropend zou moeten worden, kan een gemotiveerd verzoek tot opheffing van het besluit worden ingediend bij de burgemeester. Dit verzoek kan in beginsel alleen ingewilligd worden als de vrees voor herhaling verdwenen is en de burgemeester van oordeel is dat er door nieuwe feiten en omstandigheden een andere belangenafweging moet plaatsvinden. Het uitgangspunt is nadrukkelijk dat een opgelegde sluiting ook geëffectueerd wordt en alleen bij uitzondering tussentijds wordt opgeheven. Een verzoek wordt in ieder geval niet ingewilligd indien degene tot wie de sluiting zich richtte nog steeds gebruiker is van het pand. Ook zal er bij een lokaal sprake moeten zijn van een opvallend gewijzigd gebruik, bijvoorbeeld winkel in plaats van horeca of andersom, zodat evident is dat er een nieuwe onderneming gevestigd is. Verder zal er aangetoond moeten worden dat er voldoende maatregelen getroffen zijn om herhaling te voorkomen.

5. Handhavingmatrixen lokalen

5.1 Coffeeshops

Een coffeeshop is een alcoholvrije inrichting waarin onder bepaalde voorwaarden (de zogenaamde gedoogcriteria, vastgesteld door het College van Procureurs-Generaal) de verkoop van softdrugs wordt gedoogd. Het niet naleven van deze voorwaarden kan leiden tot vervolging wegens softdrugshandel én bestuursrechtelijke maatregelen op grond van de Opiumwet. Verder kan de burgemeester op grond van de Opiumwet bestuursrechtelijk optreden tegen overtredingen van het gemeentelijke coffeeshopbeleid.

In de gemeente Nijmegen vallen coffeeshops onder een inrichting als bedoeld in artikel 2.3.1.1 van de APV voor de gemeente Nijmegen, waardoor zij een exploitatievergunning nodig hebben. Uit de in deze vergunning opgenomen voorschriften blijkt tevens dat in de vergunde inrichting de verkoop van softdrugs onder voorwaarden wordt gedoogd.

De overtredingen van de bepalingen van het lokale coffeeshopbeleid worden in principe met artikel 13b van de Opiumwet gehandhaafd, maar optreden op grond van de APV blijft daarnaast mogelijk. Dit is niet in deze beleidsregel opgenomen.

Indien er sprake is geweest van een overtreding van een AHOJ-G-I criterium of vergunningsvoorwaarde of ander feit, waarvoor een waarschuwing is gegeven, dan volgt ook een maatregel als vervolgens een ander AHOJ-G-I criterium of vergunningsvoorwaarde wordt overtreden.

Het voeren van niet toegestane vormen van Affichering door coffeeshop: expliciet tonen/ verwijzen naar prijslijsten en/of tonen van opsomming en/of beschrijving van producten en/of afbeeldingen (gedoogcriterium):

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing.
- 2e constatering: sluiting voor periode van drie maanden.
- 3e constatering: sluiting voor periode van zes maanden.

Het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben van Harddrugs in of vanuit de coffeeshop (gedoogcriterium):

- 1e constatering: sluiting voor periode van één jaar.
- 2e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.

Overlast, o.a. parkeren, geluidshinder, vervuiling, rondhangende klanten (gedoogcriterium):

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing.
- 2e constatering: sluiting voor periode van drie maanden.
- 3e constatering: sluiting voor periode van zes maanden.

Verkoop of toegang aan Jeugdigen (gedoogcriterium):

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing.
- 2e constatering: sluiting voor periode van drie maanden.
- 3e constatering: sluiting voor periode van één jaar.

Verkoop van Grote hoeveelheden, d.w.z. meer dan 5 gram per persoon per dag, maar minder dan 30 gram (gedoogcriterium):

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing.
- 2e constatering: sluiting voor periode van drie maanden.
- 3e constatering: sluiting voor periode van één jaar.

Verkoop van Grote hoeveelheden, d.w.z. meer dan 30 gram per persoon per dag, maar minder dan 5 kilo (gedoogcriterium):

- 1e constatering: sluiting voor periode van drie maanden.
- 2e constatering: sluiting voor periode van één jaar.
- 3e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd (intrekken vergunning of gedoogverklaring).

Verkoop van Grote hoeveelheden, meer dan 5 kilo per transactie (gedoogcriterium):

- 1e constatering: sluiting voor periode van één jaar.
- 2e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd (intrekken vergunning of gedoogverklaring).

Meer dan 500 gram aan handelsvoorraad aanwezig. Maximale handelsvoorraad is 500 gram (gedoogcriterium):

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing.
- 2e constatering: sluiting voor periode van drie maanden.
- 3e constatering: sluiting voor periode van één jaar.

Overtreding van het Ingezetenen-criterium (gedoogcriterium):

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing.
- 2e constatering: sluiting voor periode van drie maanden.
- 3e constatering: sluiting voor periode van één jaar.

Het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben van paddo's (hallucinogene paddenstoelen als bedoeld in de Opiumwet) in of vanuit de coffeeshop (gedoogcriterium):

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing.
- 2e constatering: sluiting voor periode van drie maanden.
- 3e constatering: sluiting voor periode van één jaar.

Schijnbeheer of het niet aanwezig zijn van de op de exploitatievergunning vermelde beheerder (coffeeshopbeleid):

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing.
- 2e constatering: sluiting voor periode van drie maanden.
- 3e constatering: sluiting voor periode van één jaar.

Gebruik inrichting in strijd met de vergunningvoorschriften, nadere regels of andere bepalingen van het lokale coffeeshopbeleid:

- 1e constatering: schriftelijke waarschuwing.
- 2e constatering: tijdelijke sluiting of last onder dwangsom.
- 3e constatering: sluiting onbepaalde tijd. (intrekken vergunning of gedoogverklaring).

5.2 Overige Lokalen

Het gaat bij overige lokalen om:

- de voor het publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven. Deze worden onderverdeeld in de vergunningplichtige lokalen, zoals o.a. cafés, restaurants, cafetaria's en de niet-vergunningplichtige lokalen, zoals o.a. winkels, kapsalons, nagelstudio's, bel- en internetwinkels.

- de niet voor het publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, zoals loodsen, magazijnen en andere (bedrijfs-)ruimten.

Grow- en smartshops vallen ook onder de voor het publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven. Sinds 1 maart 2015 zijn alle handelingen die de (grootschalige) illegale hennepcultuur voorbereiden of vergemakkelijken strafbaar. Growshops die alleen leveren aan de kleine thuiskweker blijven legaal. Een smartshop is een winkel, waar in het algemeen smartdrugs en andere psycho-actieve substanties worden verkocht en accessoires voor het gebruiken van dit soort middelen.

Bij de bepaling van de op te leggen maatregelen, zoals opgenomen in onderstaande handhavingmatrix, is een onderscheid gemaakt tussen hennepkwekerijen, de handel in soft- en/of harddrugs of aanwezigheid van een handelsvoorraad drugs en de voorbereidingen voor productie van drugs.

De burgemeester is van mening dat een lokaal minder bekend zal staan als drugspand als in het lokaal een hennepkwekerij is opgericht. De eigenaar/opdrachtgever van de kwekerij zal hier niet veel ruchtbaarheid aan willen geven. Dit in tegenstelling tot de situatie waarbij rechtstreeks vanuit het lokaal soft- en/of harddrugs worden verkocht of verstrekt, aangezien het lokaal dan (regelmatig) bezocht wordt door gebruikers en/of handelaren.

De belangenafweging ten aanzien van de duur van de maatregel komt echter weer anders te liggen bij een grote hennepkwekerij, gelet op het feit dat een grote kwekerij alleen al door omvang bekend is in het criminele circuit en daar wordt geweld niet geschuwd. Dat kan risico's opleveren voor derden. Volgens de jurisprudentie geldt het adagium: hoe groter de kwekerij, hoe groter de impact op de omgeving. Daardoor is dan een lange sluitingsduur nodig om de relatie met het criminele milieu en drugshandel te verbreken.²

In de matrix worden de grenzen van 200 en 500 planten gehanteerd. De grens van 200 planten is te relateren aan artikel 1 lid 2 van het Opiumwetbesluit. Daarin is bepaald dat bij 200 planten sprake is van grootschaligheid. De grens van 500 planten is gerelateerd aan de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet. Hierin staat dat het aantal van 500 planten aanleiding is om een gevangenisstraf te vorderen. Bij een kleiner aantal planten wordt een taakstraf geëist.

Met betrekking tot de productiemiddelen/voorbereidingshandelingen, bedoeld in lid 1 sub b ten aanzien van softdrugs, wordt in de matrix geen vaste termijn gehanteerd, omdat er een te grote variatie in feitelijke situaties denkbaar is. Is er sprake van een volledig ingerichte, maar nog niet in gebruik genomen hennepplantage, dan kan worden gekozen voor de sluitingstermijn die hoort bij het in werking hebben van een plantage van deze omvang. In de situatie dat er weliswaar productiemiddelen voor softdrugs aanwezig zijn, maar niet duidelijk is om welke omvang het zou kunnen gaan, zal aan de hand van de omstandigheden, zoals die blijken uit de politierapportage, gekozen moeten worden voor een sluitingstermijn. Indien er sprake is van een growshop, oftewel bedrijfsmatige (groot)handel in productiemiddelen, is een lange maatregel op zijn plaats, gezien de rol die growshops hebben in de facilitering van grootschalige, bedrijfsmatige hennepcultuur. Bij de productie van en aanwezigheid van productiemiddelen voor synthetische drugs is er geen aanleiding om in de duur van de maatregel te differentiëren naar omvang, nu er altijd sprake is van georganiseerde criminaliteit met grote verwevenheid met andere drugsmarkten en grote flexibiliteit.³

Naast handhaving op grond van artikel 13b van de Opiumwet, kan ten aanzien van vergunningplichtige inrichtingen tegen overtredingen in of vanuit een overig lokaal opgetreden worden op grond van de desbetreffende regelgeving, zoals Drank- en Horecawet en de APV. Dit is niet in deze beleidsregel opgenomen. Voor de niet-vergunningplichtige lokalen geldt dat overtredingen alleen op grond van artikel 13b van de Opiumwet worden gehandhaafd, omdat in beginsel geen wettelijke regelingen van toepassing zijn op grond waarvan handhavend opgetreden kan worden.

Het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben van soft- en/of harddrugs in of vanuit een overig lokaal, anders dan een hennepkwekerij/coffeeshop:

- 1e constatering: sluiting voor periode van één jaar.
- 2e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.

Het voorhanden zijn van productiemiddelen voor harddrugs, zoals bedoeld in artikel 10a, lid 1 sub 3 Opiumwet:

- 1e constatering: sluiting voor periode van één jaar.
- 2e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.

Het aantreffen van een hennepkwekerij met minder dan 200 planten:

- 1e constatering: sluiting voor een periode van drie maanden.
- 2e constatering: sluiting voor periode van één jaar.

Het aantreffen van een hennepkwekerij met meer dan 200, maar minder dan 500 planten:

- 1e constatering: sluiting voor een periode van 6 maanden.

2) Zie uitspraak van de ABRvS ECLI:NL:RVS:2018:853

3) Zie onderzoek Politieacademie "Waar een klein land groot in kan zijn"

- 2e constatering : sluiting voor periode van één jaar.⁴

Het aantreffen van een hennepkwekerij met meer dan 500 planten:

- 1e constatering: sluiting voor een periode van één jaar.
- 2e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.

Het voorhanden zijn van productiemiddelen voor softdrugs, zoals bedoeld in artikel 11a Opiumwet:

- De sluitingstermijn varieert tussen drie maanden en één jaar

Het voorhanden zijn van productiemiddelen voor softdrugs, zoals bedoeld in artikel 11a Opiumwet, in het kader van bedrijfsmatige handel in deze stoffen of voorwerpen (growshop)

- 1e constatering: sluiting voor periode van één jaar.
- 2e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.

6. Handhavingmatrix woningen

Een woning is te karakteriseren als een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen – zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden. Of een ruimte een woning is, wordt niet alleen bepaald door uiterlijke kenmerken, zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Er dient ‘de facto’ en ‘de animo’ gewoond te worden. Of dit het geval is kan onder meer blijken uit de Basisregistratie personen (BRP), de inrichting en het feitelijke gebruik dat van de ruimte wordt gemaakt. De woning hoeft niet in een woonhuis te zijn gelegen. Onder omstandigheden kan ook een hotelkamer of ander recreatieverblijf als woning gelden.

Een persoon die incidenteel overnacht in een woning en niet op dit adres in de BRP staat ingeschreven, wordt niet aangemerkt als bewoner. Als er wél sprake is van een bewoner, dan leidt diens tijdelijke afwezigheid, bijvoorbeeld wegens vakantie of opname in een ziekenhuis, er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest.

Niet tot een woning behoren die ruimten die in het geheel niet voor bewoning zijn bestemd en ook niet als zodanig worden gebruikt en die van buitenaf via een eigen ingang kunnen worden betreden. Een voor bewoning bestemde ruimte die niet gebruikt wordt als woning kan aangemerkt worden als een al dan niet voor publiek toegankelijk lokaal en valt daarmee onder het handhavingbeleid dat voor lokalen geldt. Als er sprake is van een woning waarin kamerverhuur plaatsvindt en de illegale drugshandel in één van de verhuurde kamers is geconstateerd dan kan een gedeeltelijke sluiting van de woning worden overwogen. Gelet op het feitelijke gebruik ervan kan deze kamer in principe worden aangemerkt als afzonderlijke woning. De beleidslijn is echter om uit te gaan van een gehele sluiting van de woning. Dit met het oog op de doelstelling van Opiumwet 13b, het verwijderen van een drugspand uit het drugscircuit. Doorgaans zal een woning als zodanig en niet (alleen) een zich daarin bevindende specifieke kamer bekend staan als drugspand.

6.1 Woningcorporaties

In geval van woningen in eigendom van een woningcorporatie wordt in beginsel niet overgegaan tot sluiting van de woning op basis van deze beleidsregel, onder andere op basis van jurisprudentie ECLI:NL:RVS:2016:2770 onder punt 3.2. Woningcorporaties en de gemeente hebben een bijzondere verantwoordelijkheid op grond van de Huisvestingswet waardoor een andere belangenafweging voorligt. De woningcorporaties zijn tevens partner in het Regionaal Hennepconvenant en verplichten zich daarmee tot het laten opzeggen van de huurovereenkomst door de huurder(s) dan wel tot ontbinding van de huurovereenkomst.

6.2 Indicatoren

De handhavingmatrix is gebaseerd op een vaste tabel met een aantal indicatoren die per situatie te beoordelen zijn. Door gebruik te maken van indicatoren wordt een zorgvuldige belangenafweging gemaakt, waarbij in het bijzonder rekening is gehouden met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De indicatoren kunnen in een concrete situatie leiden tot het verkorten of juist verlengen van de sluitingstermijnen uit de handhavingmatrix. Daarnaast kan de burgemeester op basis van de indicatoren kiezen voor een waarschuwing in plaats van sluiting.

Uitgangspunt van de wetgever, blijktens de Kamerstukken, is dat bij een woning gelet op het woonrecht getrapte sanctionering plaatsvindt, inhoudend dat een sluitingsmaatregel altijd vooraf gegaan wordt

4) Voor de tweede constatering is de omvang van de hennepkwekerij niet meer relevant

door een waarschuwing, tenzij er sprake is van een 'ernstig geval'. De jurisprudentie heeft het begrip 'ernstig geval' inmiddels ingevuld.

Het onderstaande uitgangspunt van sluiting bij de eerste overtreding gaat uit van de veronderstelling dat er sprake is van een ernstig geval. Bij aanwezigheid van verzachtende indicatoren, zonder dat hier verzwarende feiten tegenover staan, is er geen sprake meer van een ernstig geval en moet op grond van jurisprudentie dus eerst gewaarschuwd worden. Door dit beleid wordt voldaan aan de wens van de wetgever en het is in overeenstemming met de jurisprudentie.

6.3 Sluitingstermijn

- Indien er sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van drugs, dan wel voorwerpen of stoffen voorhanden zijn voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs of grootschalige of bedrijfsmatige hennepteelt wordt de woning gesloten voor de duur van drie maanden.
- Indien daarna binnen vijf jaar opnieuw een overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van drugs, wordt de woning gesloten voor de duur van zes maanden.
- Indien daarna een derde en volgende overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van drugs wordt de woning gesloten voor de duur van twaalf maanden.

6.4 Verzachtende indicatoren

Onder andere de volgende indicatoren worden beschouwd als verzachtend en kunnen er toe leiden dat de burgemeester besluit een kortere sluiting op te leggen of te kiezen voor een waarschuwing:

- gezinssituatie met minderjarige kinderen. Bij een sluitingsmaatregel kan dit tevens aanleiding zijn een langere begunstigingstermijn te geven om vervangende woonruimte te zoeken;
- de hoeveelheden drugs en/of productiemiddelen die aangetroffen zijn;
- het aantal ruimten in de woning dat wordt gebruikt voor het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben van drugs of de productie of bewerking van drugs;
- het feit dat de woning dermate is aangepast op de beperkingen van de bewoner, dat die geen geschikte andere woonruimte kan vinden op korte termijn.

6.5 Verzwarende indicatoren

Onder andere de volgende indicatoren worden beschouwd als verzarend en kunnen er toe leiden dat de burgemeester besluit een langere sluiting op te leggen dan wel een verzachtende indicator weg te strepen:

- er is sprake van gevaarstelling: risico op brand, risico op instorting en schade in de omgeving door ondergraving;
- er is sprake van gebruik van chemische stoffen en daardoor van explosiegevaar, milieurisico's, grotere impact op de (leef)omgeving, grotere criminele betrokkenheid;
- de hoeveelheden drugs en/of productiemiddelen die aangetroffen zijn;
- het aantal ruimten in de woning dat wordt gebruikt voor het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben van drugs of productiemiddelen is zodanig groot, dat de woonfunctie nog wel aanwezig is, maar ongeschikt van aard is geworden;
- de bedrijfsmatigheid van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben van drugs;
- de periode van overtreding: er is bijvoorbeeld sprake van meerdere oogsten.

Naast bovenstaande aspecten kan de burgemeester andere omstandigheden die voor het concrete geval relevant zijn, meewegen.

7. Afwijkingsbevoegdheid

Er kunnen zich situaties voordoen die dermate ernstig zijn dat van de hierboven beschreven matrixen en/of van de uitgangspunten moet worden afgeweken. Bijvoorbeeld indien zich een combinatie voordoet van een overtreding van de Opiumwet met bepaalde ernstige strafbare feiten, zoals vuurwapenbezit, geweldsdelicten of mensenhandel. Ook kan er aanleiding zijn van de matrixen af te wijken indien er geen sprake is van herhaling van dezelfde overtreding, maar bij het tweede of derde feit een overtreding uit een andere matrixcategorie wordt begaan. De burgemeester kan op grond van zijn discretionaire bevoegdheid en uit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit, gemotiveerd afwijken van deze beleidsregels.

8. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking onder gelijktijdige intrekking van de op 15 december 2016 vastgestelde Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, gepubliceerd op 21 december 2016, gemeenteblad nr. 180881.

9. Citeertitel

De citeertitel is 'Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet'.

Nijmegen, 5 september 2019

*De burgemeester van Nijmegen,
Drs. H.M.F. Bruls*