

Drugsbeleid Druten 2019

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.

De volgende regelingen/bepalingen liggen ten grondslag aan het bestuursrechtelijke optreden tegen hennepsteelt en drugshandel:

- artikel 13b van de Opiumwet;
- afdeling 14 (Drugsoverlast) van Algemene plaatselijke verordening

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 en het voorkomen van herhaling. 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 in de Opiumwet is het ook mogelijk om artikel 13b van de 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.

In 2014 is het Regionaal Hennepconvenant – Integrale aanpak van hennepkwekerijen in Oost Nederland getekend. De convenantpartners werken 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.

In 2015 zijn de regionaal opgestelde beleidsregels vastgesteld in de meeste gemeenten van Gelderland-Zuid. Eén van de aanbevelingen van het rapport hennepsteelt Gelderland-Zuid over het jaar 2016 was de beleidsregels te herzien op basis van ervaringen en ontwikkelingen. Eind 2017 is een uitvraag naar ervaringen gedaan onder alle gemeenten en de convenantpartners. Begin 2018 is een werkgroep georganiseerd en is een regionale conceptversie van de beleidsregels opgesteld. Dit concept is vervolgens in 2019 aangepast aan de nieuwe wettekst van artikel 13b van de Opiumwet.

2. Doel handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid heeft tot doel:

- de activiteiten van de aangesloten partijen bij het Regionaal Hennepconvenant, 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 éénduidig op te treden binnen de regio om een waterbedeffect te voorkomen;
- te realiseren dat geconstateerde overtredingen van artikel 13b van de 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. Nuloptie coffeeshops

Een coffeeshop is in Nederland een openlijk verkooppunt van cannabis. De verkoop van koffie is een bijzaak. Alcohol mag er sinds 2007 niet meer worden verkocht. Naast de functie van winkel heeft een coffeeshop ook de functie van ontmoetings-/ontspanningsruimte en gebruikruimte voor cannabis. Deze gelegenheden kunnen ook andere namen voeren zoals bijvoorbeeld koffiehuis of theehuis. In deze notitie wordt de verzamelnaam coffeeshop gebruikt omdat deze naam het meeste is ingeburgerd.

Het landelijk kader voor het Nederlandse gedoogbeleid wordt gevormd door de Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie. Op grond van het gedoogbeleid voor coffeeshops houdt dit in dat er onder strikte voorwaarden, de AHOJGI-criteria, niet strafrechtelijk wordt opgetreden wegens verkoop van de op lijst II van de Opiumwet vermelde henneproducten. Gemeenten maken zelf de keuze om een coffeeshop(s) toe te laten of om een nulbeleid te voeren.

In de Raadsbesluiten van 17 april 1997 en 23 februari 2006 is besloten dat er in de gemeente Druten geen coffeeshops worden toegelaten. Uitgangspunt van dit nulbeleid is te voorkomen dat de veiligheid, de openbare orde, het woon- en leefklimaat en/of de gezondheid van de inwoners van de gemeente nadelig wordt beïnvloed als direct of indirect gevolg van de vestiging van een coffeeshop. Het nuloptiebeleid is mede gebaseerd op de afspraken die enkele burgemeesters van de gemeenten in het toenmalige district Tweestromenland hebben gemaakt¹.

De uitgangspunten van het nulbeleid ten aanzien van coffeeshops van 1996 zetten we voort in het onderhavige nieuwe drugsbeleid. Overwegingen die hier toe leiden:

1. De gemeente Druten telt ongeveer 18.000 inwoners, die verdeeld zijn over vijf kernen;
2. Gezien de aard en omvang van de kernen is het, naast de overwegingen die hierna volgen, zonder meer te rechtvaardigen dat daar geen coffeeshop gevestigd wordt. Deze kleine kernen hebben in overwegende mate een duidelijke woonfunctie en zijn zodoende behoorlijk gevoelig voor overlast als gevolg van de effecten van de vestiging van een coffeeshop;
3. De buurgemeente, gemeente Nijmegen, voorziet in meerdere mate in de vraag naar een verkooppunt van softdrugs (coffeeshops) dientengevolge wordt gesteld dat een dergelijke reële vraag in de gemeente Druten ontbreekt;
4. Er is op dit moment in de gemeente Druten geen sprake van een verkooppunt van softdrugs in de vorm van een (legale) coffeeshop;
5. Bestemmingsplannen bieden onvoldoende mogelijkheden om het gebruik van alle panden als coffeeshop tegen te gaan.

4. 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.

In dit beleid 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.
-
- Dit beleid is van toepassing op alle vormen van drugsproductie en drugshandel, zoals bedoeld in artikel 13b van de Opiumwet, zowel hard- of softdrugs. Mocht tussen deze verschillende vormen een onderscheid worden gemaakt, wordt dit in dit beleid 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

1) De afspraak is gemaakt dat de gemeente met de centrumfunctie in de regio, gemeente Nijmegen, de vestiging van één of meerdere coffeeshops toestaat en de omliggende (kleinere) gemeenten nulbeleid voeren.

ook te beschouwen als een handelshoeveelheid waardoor de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet ook van toepassing is op hennepkwekerijen.

- Met een pand wordt in dit beleid 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.
- Als beleidsuitgangspunt wordt als regel 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.

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 drugspannend definitief uit het drugscircuit wordt verwijderd, door de loop uit het drugspannend te halen en 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;
- het beschermen van de rechten van anderen door een voor een ieder zichtbare sluiting;
- 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 drugscriminelen en buurtbewoners dat de overheid tegen drugscriminaliteit optreedt en daarmee, met name in kwetsbare woonwijken/bedrijventerreinen bewerkstelligen dat er een grotere meldingsbereidheid bij buurtbewoners/bedrijven ontstaat;
- te voorkomen van verdere aantasting van het woon- en leefklimaat en verloedering van de wijk/het terrein;
- te voorkomen van aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid;
- het belang van handhaving van de Opiumwet tot uitdrukking te brengen.

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 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.
- 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.
- 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 1^o 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-criteria², is de zwaarst gestelde bestuursrechtelijke maatregel van toepassing of kan worden afgeweken van het beleid (zie verderop in dit beleid 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.

5. 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.

Vorbereiding

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.

Situatiebeoordeling

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

Waarschuwing

Indien uit de situatiebeoordeling blijkt dat een waarschuwing wordt gegeven, wordt deze op schrift gesteld en namens de burgemeester aan belanghebbende(n) verzonden. Een waarschuwing is 'pandgebonden', maar kan niet worden ingeschreven in het gemeentelijk beperkingenregister want de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen is hierop niet van toepassing. Om het voor nieuwe pandeigenaren mogelijk te maken in te zien of een pand al eerder in aanraking is geweest met artikel 13b van de Opiumwet kan de waarschuwing bekend gemaakt worden op officielebekendmakingen.nl en in het plaatselijke huis-aan-huis blad.

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.

Sluitingsbesluit

- 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.
- Last onder bestuursdwang inhoudende sluiting
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 van de 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 beleid;

2) 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).

- begunstigingstermijn. In de last wordt een termijn 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 verzoek om voorlopige voorziening vragen;
- eventueel de mogelijkheid om opheffing van de sluiting te verzoeken;
- aanzegging tot kostenverhaal. Zie hieronder nog het kopje 'Effectuering last onder bestuursdwang inhoudende sluiting'.

Effectuering last onder bestuursdwang inhoudende sluiting

Na bekendmaking van de last onder bestuursdwang wordt overgegaan tot feitelijke sluiting van het pand. De burgemeester gaat over tot feitelijke sluiting van het pand door het pand te (laten) verzegelen. Op het pand wordt het sluitingsbesluit aangebracht. De burgemeester is van mening dat een begunstigingstermijn als zijnde een termijn waarbinnen de belanghebbenden zelf het pand of de woning kunnen sluiten niet kan worden toegekend. Als een belanghebbende een woning of een lokaal zelf sluit, kan namelijk niet worden gegarandeerd dat de woning/het lokaal daadwerkelijk gesloten blijft. Zonder het aanbrengen van het zegel kan niet worden gecontroleerd of het pand gedurende de sluitingsperiode inderdaad gesloten was. Aan belanghebbende wordt daarom een termijn gegeven waarbinnen zij zelf het pand 'sluit klaar' kunnen maken om zo de kosten van de tenuitvoerlegging te verminderen dan wel te voorkomen. Dit betekent dat zij in de gelegenheid worden gesteld om voor de sluiting persoonlijke bezittingen uit het pand te halen en eventuele afsluitingsmaatregelen zoals het ontoegankelijk maken van het pand, afsluiten van de nutsvoorzieningen, etc., te nemen.

De overtreder/ eigenaar kan tijdens de sluiting niet over het pand/ zijn eigendom beschikken. Op grond van artikel 2.4.1 van de Apv is het verboden een pand te betreden, dat is gesloten op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

Verzegeling kan controle van het pand gemakkelijker maken. Het doorbreken van het zegel is strafbaar op grond van artikel 199 Wetboek van Strafrecht.

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.

Bewoners die niets met de overtreding(en) in en rond het pand te maken hebben, kunnen worden getroffen door het sluitingsbesluit. Uit jurisprudentie met betrekking tot artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens blijkt dat in dit geval aan de 'onschuldige' bewoner passende, vervangende woonruimte moet worden aangeboden.

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

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. De eigenaar kan bijvoorbeeld als overtreder worden aangemerkt, indien hij wist, dan wel redelijkerwijs had kunnen weten dat het pand als drugspand (bijvoorbeeld hennepkwekerij) werd gebruikt.

Afloop sluitingstermijn en heropening

Wanneer na heropening van het pand opnieuw een 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.

6. Handhavingmatrix 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;
 - 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 voorbereidingen voor de 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 de regel: 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.³

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, harddrugs. 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 13b eerste lid sub b van de Opiumwet 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 flexibiliteit⁴.

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.

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

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

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	1 ^e constatering: sluiting voor periode van één jaar. 2 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.
Het voorhanden zijn van productiemiddelen voor harddrugs, zoals bedoeld in artikel 10a, lid 1 sub 3 Opiumwet	1 ^e constatering: sluiting voor periode van één jaar. 2 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.
Het aantreffen van een hennepkwekerij met minder dan 200 planten	1 ^e constatering: sluiting voor een periode van drie maanden. 2 ^e constatering: sluiting voor periode van één jaar.
Het aantreffen van een hennepkwekerij met 200 of meer planten, maar minder dan 500 planten	1 ^e constatering: sluiting voor een periode van 6 maanden. 2 ^e constatering ⁵ : sluiting voor periode van één jaar.
Het aantreffen van een hennepkwekerij met 500 of meer planten	1 ^e constatering: sluiting voor een periode van één jaar. 2 ^e 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)	1 ^e constatering: sluiting voor periode van één jaar. 2 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.

7. 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 of drugsproductie 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 artikel 13b van de Opiumwet, 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.

In geval van woningen in eigendom van een woningcorporatie wordt in beginsel niet overgegaan tot sluiting van de woning op basis van dit beleid, 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.

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

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. De burgemeester kan wel een waarschuwing geven.

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, blijkens de Kamerstukken, is dat bij een woning gelet op het woonrecht getrapte sanctionering plaatsvindt, inhoudend dat een sluitingsmaatregel altijd vooraf gegaan wordt 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 ernstige geval. Bij aanwezigheid van verzachtende indicatoren, zonder dat hier verzwarende feiten tegenover staan, is 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.

- Indien 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.

Overtreding	Bestuursrechtelijke maatregel
1 ^{ste} overtreding	3 maanden sluiting
2 ^{de} overtreding	6 maanden sluiting
3 ^{de} en volgende overtredingen	12 maanden sluiting

De volgende indicatoren worden onder andere 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 hoeveelheid drugs en/of productiemiddelen die aangetroffen is;
- 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 die geen geschikte andere woonruimte kan vinden op korte termijn.

De volgende indicatoren worden onder andere beschouwd als **verzwarend** 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 hoeveelheid drugs en/of productiemiddelen die aangetroffen is;
- 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 ondergeschikt 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.

8. 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 dit beleid.

9. Inwerkingtreding

Dit beleid treedt in werking op 1 oktober 2019. Het Drugsbeleid gemeente Druten, vastgesteld op 23 oktober 2018, blijft van toepassing op sluitingsbesluiten genomen vóór 1 oktober 2019.

10. Citeertitel

Dit beleid wordt aangehaald als "Drugsbeleid gemeente Druten".

Aldus vastgesteld door de burgemeester van Druten op 18 september 2019,

C.A.A. van Rhee-Oud Ammerveld