

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Schagen houdende regels omtrent drugs (Damoclesbeleid Schagen 2021)

Bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting van lokalen en woningen op grond van artikel 13b Opiumwet

1. Inleiding

Vanuit het oogpunt van de openbare orde en veiligheid, het beschermen van het woon- en leefklimaat en de volksgezondheid, treedt de burgemeester streng op tegen illegale handel in drugs, zowel hard- als softdrugs. Het voorkomen en bestrijden van de ondermijnende en ontwrichtende effecten van drugshandel blijft ook de komende jaren van zeer groot belang. In de Veiligheidsambitie 2022 is de aanpak van drugshandel prioriteit. Panden kunnen door de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet worden gesloten als er drugs zijn aangetroffen.

Op 1 januari 2019 is artikel 13b Opiumwet verruimd. Het handhavingsinstrumentarium geldt ook voor het voorhanden hebben van voorwerpen of stoffen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3° of artikel 11a Opiumwet. Panden waarin geen handelshoeveelheid drugs wordt (slaat op de hoeveelheid, niet op de drugs) aangetroffen, maar waarvan het aannemelijk is dat deze gebruikt wordt voor de productie van en/of handel in drugs, kunnen eveneens worden gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet.

Bij de uitoefening van de bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet beschikt de burgemeester over beleidsvrijheid. De burgemeester kan beleid vaststellen waarin wordt aangegeven op welke manier invulling wordt gegeven aan deze bevoegdheid. In deze beleidslijn is uitgewerkt in welke situatie en op welke wijze artikel 13b Opiumwet wordt toegepast.

Jurisprudentie kan de beleidsvrijheid beperken. Daarnaast heeft de hoogste bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak, in augustus 2019 een overzichtsuitspraak gedaan over het sluiten van woningen door de burgemeester na de vondst van drugs. Daarmee is meer duidelijkheid gegeven over de manier waarop deze besluiten worden getoetst. In de uitspraak wordt benadrukt dat er, naast de noodzaak tot het sluiten van het pand, ook aandacht moet zijn voor de vraag of sluiting evenredig is. Daarmee bevestigt de hoogste bestuursrechter de tendens dat zij steeds nadrukkelijker aan het evenredigheidsbeginsel toetst en afstand neemt van het begrip 'marginale toetsing'.

2. Drugsconvenant Noord-Holland

In de politieregio Noord-Holland hebben de samenwerkingspartners (politie, Openbaar Ministerie, gemeenten, Liander, Woningbouwcorporaties en PWN) in een convenant vastgelegd elkaar te zullen informeren bij vermoedens van hennepsteelt/drugs. De politie stelt een onderzoek in. Wanneer een hennepkwekerij/drugs wordt aangetroffen, nemen de partners gezamenlijk maar elk op hun eigen terrein en gebruik makend van de eigen bevoegdheid de nodige maatregelen. Het gaat dan om afsluiting van energie, afsluiting van het pand, stopzetten van een uitkering, ontbinden van het huurcontract, het intrekken van vergunningen en het verhalen van schade. Daarnaast vindt strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie plaats. Er wordt dan tevens gekeken naar de mogelijkheden tot het in beslag nemen van geld en luxe goederen.

In het convenant is bepaald dat de gemeente de beschikking heeft over een beleidsregel die ziet op de bevoegdheid van de burgemeester tot het sluiten van drugspanden. Dit vindt plaats bij verkoop, aflevering of verstrekking, dan wel het aanwezig zijn van drugs vanuit woningen of lokalen en daarbij behorende erven.

Bij een hennepkwekerij of soft- en/of harddrugs in een huurwoning, huurwoonwagen of op een gehuurde woonwagenstandplaats, of daarbij behorend bijgebouw of andere daarbij behorende opstallen, gaat de woningcorporatie in principe over tot het opstarten van een procedure tot ontbinding van de huurovereenkomst met de huurder van de woning, respectievelijk met de huurder van de woonwagen of standplaats. Zo nodig inclusief verhaal van schade.

Aan de hand van dit convenant kunnen de convenantpartners nadere uitvoeringsregelingen opstellen.

3. Doelstelling

Het doel van artikel 13b Opiumwet is:

- de preventie en de beheersing van uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid;
- het voorkomen van nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven, het woon- en leefklimaat 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 telers, handelaren en gebruikers van verdovende middelen. Bestuurlijk optreden door de burgemeester is een herstelsanctie en is niet bedoeld als straf. Sluiting is gericht op het herstel van de situatie en het weren en terugdringen van drugshandel.

In aanvulling op dit algemene doel beoogt deze beleidsregel:

- de bekendheid van het pand als drugspand te doorbreken in het drugscircuit (telers, dealers en kopers);
- het herstellen van de rust in de omgeving en het herstellen van de handhaving van de openbare orde en rechtsorde (eigenaren en gebruikers van de omliggende bedrijfspanden en woningen beschermen voor brandgevaar, waterschade en stankoverlast en daarnaast trekken drugspanden (hennepkwekerijen/aanwezigheid harddrugs) ook geweldsdelicten en ripdeals aan);
- te verhinderen dat het pand weer wordt gebruikt ten behoeve van het drugscircuit en georganiseerde drugshandel;
- preventief effect naar pandeigenaren, met als doel dat zij kritischer worden bij verhuur van hun pand;
- een signaal afgeven dat de geconstateerde feiten onacceptabel zijn;
- het voorkomen van de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en Schagen onaantrekkelijk maken als vestigingsplaats voor drugshandel en productie.

4. Juridisch kader

Op grond van artikel 2 en 3 Opiumwet is het verboden een middel als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst I (harddrugs) en lijst II (softdrugs), dan wel aangewezen krachtens artikel 3a lid 5 Opiumwet, binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen, te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren, aanwezig te hebben en te vervaardigen.

De bevoegdheid van de burgemeester om op te treden bij aanwezigheid van drugs of voorwerpen of stoffen die zijn bestemd voor het telen of bereiden van drugs, is geregeld in artikel 13b Opiumwet. De burgemeester heeft de bevoegdheid een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen indien in woningen of lokalen, dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen behorende erven, een middel als bedoeld in de bij de Opiumwet behorende lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig is.

Ook in woningen of lokalen waarin geen handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, maar waarvan het aannemelijk is dat deze gebruikt worden ten behoeve van de productie en/of handel in drugs, kunnen worden gesloten op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Daartoe is sinds 1 januari 2019 artikel 13b Opiumwet verruimd met het voorhanden hebben van voorwerpen of stoffen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a Opiumwet.

Daartoe aanwezig

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om de woorden 'daartoe aanwezig' in artikel 13b eerste lid Opiumwet zo uit te leggen dat de burgemeester al bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen indien in een pand een handelshoeveelheid (er is sprake van beroeps- of bedrijfsmatig handelen) drugs aanwezig is. Het is dus niet noodzakelijk dat de drugs daadwerkelijk worden verhandeld. Om te bepalen wanneer sprake is van een 'handelshoeveelheid' wordt aangesloten bij de door het Openbaar Ministerie (OM) toegepaste criteria, genoemd bij de in hoofdstuk 5 opgenomen 'begripsbepalingen'.

Bij overschrijding van de hoeveelheid die bestemd is voor eigen persoonlijk gebruik, wordt aangenomen dat de drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking dan wel daartoe aanwezig zijn.

Aantasting openbare orde

In de jurisprudentie wordt aangenomen dat door de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs sprake is van aantasting van de openbare orde. De openbare orde verstoring in de vorm van drugsgerelateerde overlast in de omgeving hoeft niet door middel van feiten en omstandigheden te worden aangetoond. Volgens de laatste jurisprudentie wordt daaraan wel de voorwaarde verbonden dat de hoeveelheid zodanig groot moet zijn dat het vrijwel is uitgesloten dat deze voor eigen gebruik bestemd

is. Het is aan de rechthebbende op het pand om het tegendeel aannemelijk te maken. Wanneer de hoeveelheden aangetroffen drugs niet meer bedragen dan voor een gebruiker gebruikelijke doses, ligt het op de weg van de burgemeester om met feiten en omstandigheden aannemelijk te maken om de conclusie te ondersteunen dat de aangetroffen drugs niet voor eigen gebruik bestemd zijn, maar voor de verkoop, aflevering of verstrekking.

Strafrecht en bestuursrecht in de Opiumwet

Het OM is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van misdrijven en overtredingen van het gestelde bij of krachtens de Opiumwet. Het strafrechtelijke optreden richt zich op de bij de verkoop betrokken personen, de verdachten (daders). Het beëindigen of opheffen van het illegale verkooppunt wordt daarmee niet bereikt. Om ook handhavende maatregelen te nemen tegen het gebruik van de woningen of lokalen waarin overtredingen zijn begaan, kan de burgemeester gebruik maken van de bestuursrechtelijke mogelijkheden (tweesporenbeleid).

Tussen het strafrechtelijk optreden en het effectueren van de bestuursrechtelijke maatregelen kan enige tijd zitten, omdat de eisen van zorgvuldigheid bij het toepassen van het bestuursrechtelijke spoor in acht moeten worden genomen. Als door de duur van de procedure geruime tijd is verstreken sinds de ontdekking van de drugs, is dat geen aanleiding om te concluderen dat de belangenafweging tot een minder vergaande maatregel moet leiden.

De bevoegdheid van het OM tot strafrechtelijk optreden blijft bestaan, ongeacht of er bestuursrechtelijk optreden door de burgemeester volgt. Dat geldt ook andersom; als het OM niet strafrechtelijk optreedt, blijft de burgemeester bevoegd bestuursrechtelijk op te treden.

5. Uitgangspunten van het beleid

a. Reikwijdte beleid

Deze beleidslijn is van toepassing op de uitoefening door de burgemeester van de in artikel 13b Opiumwet neergelegde bevoegdheid ten aanzien van:

- woningen en bijbehorende erven;
- lokalen en bijbehorende erven, al dan niet voor publiek opengesteld (bijvoorbeeld hotels, restaurants, pensions, cafés, cafetaria, snackbars, discotheken, buurthuizen of winkels, bedrijfsruimten, loodsen, magazijnen en woningen die feitelijk niet worden bewoond).
Het beleid ziet niet op gedoogde coffeeshops. Daar is afzonderlijk beleid voor vastgesteld. Zie hiervoor het Coffeeshopbeleid gemeente Schagen 2016.

b. Begripsbepalingen

Harddrugs

Middelen vermeld op lijst I behorende 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 of 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 drugs

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:

- harddrugs (lijst I): meer dan 0,5 gram (o.a. heroïne, cocaïne, amfetamine, LSD, GHB en XTC, zware pijnstillers, hennepolie en Ritalin) of meer dan 1 XTC pil of meer dan 5 ml GHB;
- softdrugs (lijst II): meer dan 5 gram henneproducten (waaronder in ieder geval wiet, hasj, hennepgruis en andere producten met een THC gehalte van meer dan 0,2 %), cannabis, paddo's en slaap- en kalmeringsmiddelen;
- hennepplanten (Lijst II): meer dan 5 hennepplanten of hennepstekken.

Daarmee zijn het bestuursrechtelijke en het 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 als niet voor publiek toegankelijke lokalen. Voorbeelden van voor publiek toegankelijke lokalen zijn winkels, horecabedrijven zoals 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 lokalen zijn bijvoorbeeld loodsen, schuren en bedrijfsruimten. Een voor bewoning bestemde ruimte die niet gebruikt wordt als woning kan aangemerkt worden als lokaal.

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 vallen zowel een koopwoning als een huurwoning, maar ook stacaravans, woonwagens en woonschepen. Daarnaast vallen gebouwen zoals bergingen, garages, schuren en stallen, welke op hetzelfde perceel als de woning zelf staat of aan de woning toebehoort, in de matrix ook onder woning. 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 andere huisraad, maar ook door de daadwerkelijk daaraan gegeven bestemming. Een tijdelijke afwezigheid van de bewoner leidt er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest. Een persoon die incidenteel overnacht in een woning wordt niet aangemerkt als bewoner. Een inschrijving in de Basisregistratie Personen is een indicatie voor bewoning maar hoeft niet doorslaggevend te zijn.

Vorbereidingshandelingen

Er zijn ook woningen en panden die een grote rol spelen in de handel van drugs zonder dat er ter plaatse drugs worden aangetroffen. Ze worden gebruikt als faciliterende schakel bij de handel in, de verwerking en het transport van soft- en harddrugs. Artikel 13b Opiumwet is op 1 januari 2019 daarom uitgebreid. Deze wetwijziging heeft tot gevolg dat de burgemeester ook een sluitingsbevoegdheid heeft als in een pand voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanwezigheid van apparatuur voor bijvoorbeeld illegale stroomaansluiting, aard en hoeveelheid van de aangetroffen stoffen, chemicaliën zoals zoutzuur en versnijdingsmiddelen. Daarnaast kan het ook blijken uit tapgesprekken of observaties uit een opsporingsonderzoek.

De sluitingsbevoegdheid is uitsluitend van toepassing op voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van de artikelen 10a eerste lid onder 3 en 11a Opiumwet. Die bepalingen vereisen dat degene die het voorwerp of de stof in de woning of het lokaal of op het erf voorhanden heeft, weet of het vermoeden heeft dat het voorwerp of de stof bestemd is voor onder meer het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige en/of professionele hennepcultuur. De situatie zal van dien aard zijn dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat het om strafbare voorbereidingshandelingen gaat.

Niet alle strafbare voorbereidingshandelingen in artikel 10 of 11a van die Wet vallen binnen de reikwijdte van deze beleidsregel. Deze gelden niet wanneer in een pand enkel vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3, of artikel 11a van de Opiumwet worden aangetroffen. De relatie van vervoer- of betaalmiddelen met het pand zal in veel gevallen te los zijn om sluiting van het pand te rechtvaardigen. De voorgestelde uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid geldt evenmin als in een pand een (geheime) ruimte wordt aangetroffen als bedoeld in artikel 11a van die Wet. Uiteraard kunnen in een pand aangetroffen vervoer- of betaalmiddelen of (geheime) ruimten wel bijdragen aan het oordeel dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het om strafbare voorbereidingshandelingen gaat.

6. Handhavingsarrangement

a. Bestuursrechtelijk instrumentarium

Als uitgangspunt van dit beleid geldt dat de burgemeester een last onder bestuursdwang oplegt. Sluiting draagt bij aan de doelen genoemd in paragraaf 3. Dit leidt tot sluiting van de woning of het lokaal. Bestuursdwang heeft een direct effect. Het object is voor een ieder ontoegankelijk gemaakt. Met de sluiting wordt een locatie weggenomen waar criminele activiteiten plaatsvinden. Vaak beëindigt sluiting van een lokaal een situatie die schadelijk is voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Hiermee wordt beoogd de loop naar het betreffende pand eruit te halen, de overtredingen te beëindigen en herhaling van de overtreding te voorkomen. Daarmee wordt een barrière opgeworpen en het criminele ondernemingsproces verstoord.

Naast het herstel van de openbare orde en het beëindigen van de overtreding, wordt met een sluiting ook een signaal naar de buitenwereld afgegeven. Het pand kan immers niet langer voor drugshandel of opslag van voorwerpen of stoffen die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, worden gebruikt. Deze activiteiten worden stevig aangepakt.

Als uitgangspunt geldt dat aan betrokkene een waarschuwing wordt gegeven wanneer voor het eerst een geringe handelshoeveelheid wordt aangetroffen, tenzij sprake is van verzwarende omstandigheden. Op het moment dat er sprake is van een 'ernstig geval' eventueel in combinatie met 'verzwarende omstandigheden' wordt er opgetreden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang in de vorm van een (tijdelijke) sluiting.

Matrix met overzicht maatregelen

De burgemeester gaat op basis van de door hem gehanteerde beleidsregels over tot sluiting van een pand indien wordt voldaan aan de criteria uit de Opiumwet. Daarbij dient in de eerste plaats aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding te worden beoordeeld in hoeverre sluiting noodzakelijk is om de met deze beleidsregel beoogde doelen te kunnen bereiken.

De sluiting van woningen grijpt zwaarder in op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene(n) dan de sluiting van lokalen. Daarom wordt er ten aanzien van de sluitingsduur in deze beleidsregels een onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen. De essentie ligt daarin dat bij ruimtes die feitelijk worden gebruikt om te wonen het woonrecht en de bescherming van privé, familie- en gezinsleven zoals bedoeld in artikel 8 EVRM een rol speelt.

Woningen en/of daarbij behorende erven

Waarschuwing

Als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13b Opiumwet volgt bij een eerste overtreding in beginsel een schriftelijke waarschuwing. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken op het moment dat sprake is van een 'ernstig geval'. Ook kunnen zich 'verzwarende omstandigheden' voordoen die een (langere) sluiting noodzakelijk maken. Zo zal bij een tweede overtreding met geringe hoeveelheid niet opnieuw een waarschuwen volgen. Er is dan sprake van recidive en dat beschouwen we als verzwarende omstandigheid.

Waarschuwing bij geringe handelshoeveelheid in woningen en/of bijbehorende erven	
<ul style="list-style-type: none"> Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (5-30 gram softdrugs of 6-20 hennepplanten). Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (0,5-5 gram/ 1-5 pillen/tabletten of, 5-50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs) 	Schriftelijke waarschuwing, tenzij 'ernstig geval' of 'verzwarende omstandigheden'.

Ernstige gevallen bij woningen en/of bijbehorende erven

Soms is de aangetroffen situatie dusdanig dat er sprake is van een 'ernstig geval'. Wanneer er sprake is van een 'ernstig geval' wordt de woning in beginsel gesloten conform onderstaande sluitingstermijnen, tenzij er sprake is van 'verzwarende omstandigheden'. In dat geval kan een langere sluitingsduur noodzakelijk zijn.

Sluitingstermijnen ernstige gevallen in woningen en/of bijbehorende erven				
Constatering	1e constatering	2 ^e constatering binnen 5 jaar na voorgaande constatering	3e constatering binnen 5 jaar na voorgaande constatering	4e en volgende constatering binnen 5 jaar na voorgaande constatering
<ul style="list-style-type: none"> Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (≥ 30 gram softdrugs of ≥ 20 hennepplanten). Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (≥ 5 gram / ≥ 5 pillen/tabletten of, ≥ 50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs). Vorbereidingshandelingen 	3 maanden	6 maanden	9 maanden	12 maanden (eventueel met inzet van artikel 14 Woningwet)

Lokalen en/of daarbij behorende erven

Waarschuwing

Als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13b Opiumwet volgt in beginsel een schriftelijke waarschuwing wanneer sprake is van een eerste constatering. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken op het moment dat sprake is van een 'ernstig geval'. Ook kunnen zich 'verzwarende omstandigheden' voordoen die een (langere) sluiting noodzakelijk maken. Zo zal bij een tweede overtreding met geringe hoeveelheid niet opnieuw een waarschuwing volgen. Er is dan sprake van recidive en dat beschouwen we als verzwarende omstandigheid.

Waarschuwing bij geringe handelshoeveelheid in lokalen en/of bijbehorende erven	
<ul style="list-style-type: none"> Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (5-30 gram softdrugs of 6-20 hennepplanten). Aanwezigheid geringe hoeveelheid harddrugs (0,5-5 gram / 1-5 pillen/tabletten of, 5-50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs). 	Schriftelijke waarschuwing tenzij 'ernstig geval' of 'verzwarende omstandigheden'.

Ernstige gevallen bij lokalen en/of bijbehorende erven

Soms is de aangetroffen situatie dusdanig dat er sprake is van een 'ernstig geval'. Wanneer er sprake is van een 'ernstig geval' wordt het lokaal in beginsel gesloten conform onderstaande sluitingstermijnen, tenzij er sprake is van 'verzwarende omstandigheden'. In dat geval kan een langere sluitingsduur noodzakelijk zijn.

Sluitingstermijnen ernstige gevallen in lokalen en/of bijbehorende erven				
Constatering	1e constatering	2 ^e constatering binnen 5 jaar na voorgaande constatering	3e constatering binnen 5 jaar na voorgaande constatering	4e en volgende constatering binnen 5 jaar na voorgaande constatering
<ul style="list-style-type: none"> Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (≥ 30 gram softdrugs of ≥ 20 hennepplanten). Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (≥ 5 gram / ≥ 5 pillen/tabletten of, ≥ 50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs). Vorbereidingshandelingen 	6 maanden	12 maanden	24 maanden	36 maanden (eventueel met inzet van artikel 14 Woningwet)

b. Samenloop

Indien er sprake is van handel in zowel soft- als harddrugs, wordt de maatregel toegepast die geldt bij de constatering van de grootste aangetroffen (handels)hoeveelheid drugs. Indien sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen in combinatie met een aangetroffen hoeveelheid drugs, wordt naar aanleiding van feiten en omstandigheden gekozen voor de maatregel die past bij de ernst van de situatie.

c. Intrekken vergunningen

Naast bestuursrechtelijke handhaving op grond van artikel 13b Opiumwet wordt in geval van vergunningplichtige inrichtingen ook beoordeeld of er aanleiding bestaat om de vergunningen in te trekken (zoals een drank- en horecaverunning, huisvestingsvergunning of exploitatievergunning).

d. Belangenafweging

Per dossier wordt nadrukkelijk gekeken of volstaan kan worden met de maatregel die genoemd is in de toepasselijke matrix of dat sprake is van een situatie die tot afwijking van de beleidsregel leidt.

De maatregelen in de tabellen zijn uitgangspunt. In voorkomende gevallen kan de burgemeester gemotiveerd afwijken van het beleid door een zwaardere of lichtere maatregel toe te passen.

Verzwarende omstandigheden

Om te kunnen nagaan of er sprake is van verzwarende omstandigheden is onderstaande indicatorenlijst opgesteld. De lijst is niet limitatief van karakter. Op basis van een enkele indicator kan er sprake zijn van een verzwarende omstandigheid. In dat geval is een langere sluitingsduur, vanwege de ernst van de situatie en grotere schending van de openbare orde, noodzakelijk om de in deze beleidsregel genoemde doelen te bereiken. De burgemeester hanteert in die gevallen een sluitingstermijn die bij de eerstvolgende overtreding toegepast zou worden. In het geval van een waarschuwing geldt dat in ieder geval de maatregel bij een eerste constatering bij een ernstig geval wordt gehanteerd.

Indicatorenlijst

- Signalen die duiden op beroeps- of bedrijfsmatigheid, zoals de aanwezigheid van verpakkingsmateriaal, weegschalen, grote geld sommen, assimilatielampen, capaciteit van de kwekerij, vermoeden van eerdere oogsten etc.;
- De mate waarin het pand betrokken is bij, dan wel bekend staat als pand waar sprake is van drugshandel of drugs aanwezig zijn. Hierbij kan worden gedacht aan (waarnemingen van) aanloop van personen die met drugshandel en/of drugsgebruik in verband kunnen worden gebracht, of het aantreffen van attributen die op handel in verdovende middelen wijzen, zoals weegschalen, grote hoeveelheden cash geld, versnijdingsmiddelen of verpakkingsmaterialen;
- Er is sprake van een combinatie van middelen als bedoeld op Lijst I en II Opiumwet;
- Indien sprake is van andere aantoonbare strafbare feiten zoals geweldsdelicten, verboden wapenbezit, of andere openbare orde delicten gerelateerd aan het pand;
- De mate van gevaar en/of overlast voor omwonenden en/of andere bedrijven, waardoor het woon- en leefklimaat is aangetast;
- Indien er gereede vermoedens zijn van betrokkenheid van gebruikers/eigenaren van het pand bij personen met antecedenten op het gebied van de Opiumwet of vormen van georganiseerde criminaliteit;
- 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 is sprake van recidive, waaronder in ieder geval wordt begrepen eerdere overtredingen door de gebruikers of eigenaren van het pand van de Opiumwet en/of eerdere sluiting van eigendommen van één of meerdere pandeigenaren op grond van artikel 13b Opiumwet;
- Overige feiten en/of omstandigheden die duiden op georganiseerde drugshandel en/of ernstig ondermijnende criminaliteit in (georganiseerd) verband.

In een situatie waarin sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen wordt rekening gehouden met de volgende indicatoren (deze zijn aanvullend op de hierboven genoemde indicatoren):

- De aard van stoffen en/of goederen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het voorhanden hebben van een chemische stof, apparatuur en/of aanverwante artikelen waarvan het aannemelijk is dat deze worden toegepast bij de productie, de handel en/of het transport van drugs;
- De mate waarin de stoffen en/of de goederen erop wijzen bestemd te zijn voor de handel, de handel en/of het transport van drugs;
- Combinatie van aangetroffen stoffen en/of goederen, waarbij gedacht kan worden aan het tegelijk verkopen en/of aanwezig hebben van stoffen en/of goederen die voor (grootschalige) verwerking, bereiding of transport van drugs bedoeld zijn, zoals grammenweegschalen, drugsverpakkingen, versnijdingsmiddelen);
- De hoeveelheid aangetroffen stoffen en/of goederen;
- De mate van bekendheid van het pand waar stoffen en/of goederen nodig voor de productie, de handel en/of het transport van drugs kunnen worden verkocht, verhandeld of gebruikt;
- De mate van risico of gevaar voor het woon- of leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonenden (hierbij kan naast de gevaren verbonden aan (georganiseerde) drugscriminaliteit gedacht worden aan brandgevaar, risico's verbonden aan het gebruik van chemicaliën, etc.).

Evenredigheid en inherente afwijkingsbevoegdheid

Indien sluiting op grond van hoofdstuk 3 van deze beleidsregel noodzakelijk wordt geacht, zal tevens beoordeeld moeten worden of de sluiting ook evenredig is.

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht dient de burgemeester overeenkomstig deze beleidsregel te handelen tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen. Zoals eerder in de jurisprudentie is bepaald dient de burgemeester daarbij alle omstandigheden van het geval in zijn beoordeling te betrekken en te bezien of deze op zichzelf, dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden. Denk hierbij aan: verwijtbaarheid, de gevolgen van de sluiting en de aanwezigheid van minderjarige kinderen (in

woningen). Uit de jurisprudentie blijkt dat het sluiten van een woning tot een zwaardere evenredigheids-toets noodzaakt dan bij een lokaal. 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.

7. Intrekken Damoclesbeleid gemeente Schagen 2018

Met het vaststellen van deze beleidslijn wordt het 'Damoclesbeleid gemeente Schagen 2018' ingetrokken.

8. Inwerkingtreding

Deze beleidslijn treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekenmaking.

9. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: 'Damoclesbeleid Schagen 2021'.

Vastgesteld bij burgemeestersbesluit, d.d. 15 april 2021

De burgemeester,

Bijlage 1 Werkinstructie 13B Opiumwet

Tijdsplanning behandeling

Teneinde een voorspoedige behandeling te bewerkstelligen is onderstaande tijdsplanning het streven om een casus te behandelen. Het kan door omstandigheden voorkomen dat hiervan wordt afgeweken. Denk hierbij aan bijzondere omstandigheden waardoor meer maatwerk noodzakelijk is.

1. Constatering soft- of harddrugs.
2. Binnen 10 werkdagen ontvangen Bestuurlijke Rapportage (hierna; BR) door politie. Inclusief een indicatieve test van de drugs.
3. Voornemen last onder bestuursdwang wordt verstuurd binnen 5 werkdagen na ontvangst BR.
4. Last onder bestuursdwang wordt verstuurd binnen 10 werkdagen na verlopen zienswijze termijn.

Belangrijk: Spoedeisende bestuursdwang loopt hier tussendoor indien van toepassing en wordt binnen 5 werkdagen verstuurd na opname toezichthouders gemeente.

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

Ter voorbereiding van een besluit tot het opleggen van 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 de last onder bestuursdwang houdt in de last tot sluiting van het pand door de exploitant, eigenaar of gebruiker in, bij gebreke waarvan, bestuursdwang wordt toegepast. De last onder bestuursdwang (sluiting van het pand), 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. Een wordt verstuurd naar de overtreder.

Last onder bestuursdwang; effectuering van de sluiting

De last onder bestuursdwang houdt in dat het pand ontoegankelijk is en blijft gedurende de termijn van de sluiting en dat een aankondiging van de sluiting duidelijk zichtbaar moet worden aangebracht op het betreffende pand. In de last onder bestuursdwang wordt een begunstigingstermijn (artikel 5:24, lid 2 Awb) opgenomen.

Omvang van de last onder 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. Er wordt een begunstigingstermijn gegeven van twee dagen waarbinnen de betrokkene de woning of het lokaal kan ontruimen en sluiten. Indien dit niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, zal de burgemeester overgaan tot het sluiten van de woning of het lokaal.

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 tevens hierna onder 'feitelijke sluiting' van het pand). De verzegeling is voorbehouden aan de aangewezen toezichthouders.

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

Een besluit tot sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet, is een beperkingsbesluit dat valt onder de 'Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken'. Het besluit wordt dan ook opgenomen in de landelijke voorziening die op deze wet is gebaseerd. Wanneer de sluiting wordt opgeheven of wanneer de sluitingstermijn afloopt, wordt dit aangepast in het WKBP-register.

Objectgerichte karakter van de maatregel

Met de sluiting van een woning of lokaal is sprake van een maatregel die is gerelateerd aan het pand en niet aan de bewoner, huurder, gebruiker of eigenaar. Dit betekent dat een eventuele overdracht van

het pand, of de komst van nieuwe huurders, niet van invloed is op het besluit tot sluiting. Het pand blijft gesloten.

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.

Aankondiging sluiting op het pand

Een aankondiging van de sluiting dient duidelijk zichtbaar te 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 Schagen 2016 bevat 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)

Communicatie

Omwonenden of omliggende bedrijven worden een week voor de sluiting geïnformeerd door middel van een informatiebrief. In de brief staat dat een hennepplantage is ontruimd / drugs zijn gevonden en dat het pand wordt gesloten voor een bepaalde duur. Ook worden de bewoners / de ondernemers in de brief opgeroepen om signalen/vermoedens van hennepsteelt / drugshandel te melden bij politie of gemeente.

De gemeente communiceert na elke ontmanteling / drugsvondst met een persbericht over de ingezette (bestuursrechtelijke) maatregelen.

Onverwachte omstandigheden

Er kunnen bij een sluiting onverwachte omstandigheden voordoen. Hiervoor is maatwerk nodig. Een aantal voorbeelden: 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 indien de eigenaar van het pand aanwezig is bij de sluiting in een rapportage en met beeldmateriaal (foto's en/of video's). Als het pand niet kan worden betreden ten tijde van de sluiting, wordt het pand gelijk verzegeld voor risico van de eigenaar.

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, indien mogelijk, de feitelijke situatie vastgelegd. Het besluit tot sluiting wordt uitgeschreven uit de bovengenoemde openbare registers.

Verzoek opheffing sluiting door woningcorporatie

Het belang om de schaarse sociale huurwoningen zo min mogelijk aan de woningmarkt te onttrekken is groot. Tegelijkertijd moet de invloed van drugshandel niet worden onderschat. Om die reden is de signaalfunctie die van een sluiting uitgaat in de sociale huursector even belangrijk als in de particuliere huursector. Dit betekent dat, ondanks het maatschappelijk belang bij volkshuisvesting, niet zomaar van de sluiting van huurwoningen wordt afgezien.

Gelet op het belang van de volkshuisvesting is de burgemeester echter onder bepaalde omstandigheden bereid welwillend te kijken naar een verzoek tot opheffing van een reeds geëffectueerde sluiting van een huurwoning van een woningcorporatie.

Als hoofdvereiste bij een dergelijk verzoek van een woningcorporatie geldt dat voldoende aannemelijk is dat er niet opnieuw overtredingen van de Opiumwet zullen worden gepleegd vanuit de betreffende woning en dat de te realiseren doelen van de sluiting (grotendeels) zijn behaald. Een verzoek om opheffing kan daarom pas worden gedaan nadat de sluiting is geëffectueerd en de volgende minimale periode zijn werking heeft gehad:

Sluitingsduur	Verzoek opheffing na
3 maanden	4 weken
6 maanden	4 maanden
9 maanden	6 maanden

Voorts gelden de volgende eisen:

- de huurovereenkomst met de huurder is ontbonden (door opzegging dan wel ontbinding) en uitschrijving is te zien in BRP;
- er zijn geen nieuwe c.q. recente signalen die duiden op gevaar voor de openbare orde of het woon-en leefklimaat in de omgeving van de woning.

Bijlage 2 Toetsingskader sluitingsbevoegdheid bij woning (zie uitspraak van ABRS Van Raad van State (ECLI:NL:RVS:2019:2912))

De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft met het oog op de rechtspraak aanleiding gezien om het toetsingskader aan de hand van eerdere rechtspraak van de Afdeling op hoofdlijnen uiteen te zetten. Op dit moment is de uitspraak van 28 augustus 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVS) via ECLI:NL:RVS:2019:2912 een belangrijk toetsingskader voor woningen, maar geeft ook richting voor lokalen.

Voordat de burgemeester besluit om maatregelen te nemen op grond van het beleid 13b Opiumwet dienen de volgende vragen beantwoord te worden:

1. Is de burgemeester bevoegd om artikel 13b Opiumwet toe te passen?
2. Is sluiting noodzakelijk gezien de ernst en omvang van de overtreding?
3. Is sluiting evenredig? Zijn er bijzondere omstandigheden waardoor van beleid/sluiting afgezien moet worden.

Hieronder worden de belangrijkste overwegingen uit de uitspraak genoemd.

Woningen

Stap 1. Is de burgemeester bevoegd om artikel 13b toe te passen?

Zie hiervoor het beleid met bijbehorende handhavingmatrixen.

Stap 2. Is sluiting noodzakelijk?

In de eerste plaats moet aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding worden beoordeeld in hoeverre sluiting van een woning noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning en het herstel van de openbare orde. Bij de beoordeling van de ernst en omvang van de overtreding vindt de Afdeling de volgende omstandigheden/situaties van belang:

a. Ernst en omvang van de overtreding

Bij aanwezigheid van meer dan 0,5 gram harddrugs of meer dan 5 gram softdrugs in een woning, is het in beginsel aannemelijk dat de aangetroffen drugs deels of geheel bestemd waren voor verkoop, aflevering of verstrekking (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362). In haar uitspraak van 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738, heeft de Afdeling overwogen dat bij de gebruikmaking van de bevoegdheid door de burgemeester bij een geringe overschrijding van deze hoeveelheden drugs dient te worden afgewogen of met een minder verstrekkende maatregel zoals een waarschuwing kan worden volstaan dan wel of sluiting als reparatoire maatregel is aangewezen ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning en het herstel van de openbare orde. In dat kader is ook van belang de soort drugs die in een woning is aangetroffen (zie uitspraken van de Afdeling, onder meer de uitspraak van 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1362). In de parlementaire geschiedenis van artikel 13b Opiumwet is vermeld dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van de woning moet worden overgegaan, maar dat een waarschuwing of soortgelijke maatregel volstaat. Dit moet volgens de Afdeling echter worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken. De aanwezigheid van een handelshoeveelheid *harddrugs* in een woning kwalificeert in ieder geval als een ernstig geval. Volgens de Afdeling zal in beginsel bij een handelshoeveelheid harddrugs de noodzaak om tot sluiting over te gaan dan ook groter zijn dan bij softdrugs (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2388)).

Daarnaast zal de noodzaak om tot woningsluiting over te gaan in beginsel ook groter zijn in geval van *recidive* (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851).

Ook zal de noodzaak tot sluiting groter zijn als de betrokken woning in een voor drugscriminaliteit *kwetsbare woonwijk* ligt (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481). Een zichtbare sluiting van dergelijke woningen door de burgemeester geeft een signaal af aan betrokken drugscriminelen en buurtbewoners dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in die woningen.

In verband met de ernst en omvang van de overtreding is mede van belang of de aangetroffen drugs feitelijk in of vanuit de woning werden verhandeld. Uitgangspunt is dat als in een woning een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, aangenomen mag worden dat de woning een rol vervult binnen de keten van drugshandel (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1435). Dit levert op zichzelf al een belang bij sluiting op, ook als ter plaatse geen overlast of feitelijke drugshandel is geconstateerd. Met een sluiting wordt de bekendheid van een pand als drugspand weggenomen en wordt de 'loop' naar het pand eruit gehaald, waarmee het pand aan het drugscircuit wordt onttrokken. Als blijkt dat de aangetroffen drugs niet in of vanuit de woning werden verhandeld, kan echter in mindere mate sprake zijn van een 'loop' naar de woning. Dit kan de noodzaak om te sluiten geteeld op het beoogde herstellende karakter van de sluitingsmaatregel minder groot maken (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2327, en 29 november 2017,

ECLI:NL:RVS:2017:3251). Feitelijke handel in of vanuit de woning kan worden aangenomen op grond van politiewaarnemingen, meldingen en verklaringen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2400), of het in de woning aantreffen van attributen die te relateren zijn aan drugshandel, zoals een weegschaal, verpakkingsmaterialen, een grote hoeveelheid contant geld en wapens (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:148).

Stap 3: Evenredigheid

Als sluiting van een woning in beginsel noodzakelijk wordt geacht, neemt dat niet weg dat de sluiting ook evenredig moet zijn. Voor de beoordeling van de evenredigheid zijn volgens de Afdeling de volgende omstandigheden van belang.

a. Verwijtbaarheid

Persoonlijke verwijtbaarheid is niet vereist voor toepassing van artikel 13b Opiumwet (zie uitspraak van 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851). Ook als tegen de betrokkene een strafzaak voor de overtreding is aangespannen en die strafzaak vervolgens door een sepot, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolgning of anderszins niet tot een straf leidt, dan betekent dat niet dat de burgemeester van sluiting had moeten afzien. De bestuursrechtelijke bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting staat namelijk los van een eventuele strafrechtelijke procedure (zie de uitspraken van de Afdeling van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:395, van 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:313, en van 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3512). De vraag of de rechthebbende een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt, kan daarentegen wel aan de orde komen in het kader van de beoordeling van de evenredigheid van de sluiting zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2241. Zo kan het ontbreken van iedere betrokkenheid bij de overtreding afzonderlijk of tezamen met andere omstandigheden tot gevolg hebben dat van sluiting wordt afgezien. Zo kan bijvoorbeeld de betrokkene geen verwijt van de overtreding worden gemaakt, als hij niet op de hoogte was en evenmin redelijkerwijs op de hoogte kon zijn van de aanwezigheid van de aangetroffen drugs in zijn woning (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2116).

Van degene die een woning verhuurt, wordt verwacht dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van die woning wordt gemaakt. Uit de rechtspraak volgt dat verhuurders concreet toezicht moeten houden op het gebruik van een pand dat zij verhuren. Het is niet genoeg als zij het pand alleen maar bezoeken. Zij moeten ook controles uitvoeren die zijn gericht op het gebruik van het pand.

Uit de jurisprudentie komen drie belangrijke criteria naar voren waaraan een eigenaar c.q. verhuurder van een pand aan moet hebben voldaan: (1) onderzoek naar de identiteit huurder, (2) een toereikende administratie hebben en (3) op de hoogte zijn van het gebruik van het pand.

De Afdeling maakt in haar jurisprudentie onderscheid tussen professionele verhuurders en niet-professionele verhuurders, danwel particulieren. Aan de administratie van een niet-professionele verhuurder mogen volgens de Afdeling niet dezelfde eisen gesteld worden als aan de administratie van een professionele verhuurder. Onduidelijk is wanneer de Afdeling een persoon als professionele verhuurder kwalificeert. Vaak gaat het om een rechtspersoon, maar dat hoeft niet altijd. Er is in ieder geval sprake van een professionele verhuurder indien de aangeschrevene 25 woningen verhuurt. De Afdeling lijkt soms enigszins vage criteria te hanteren; zo waren de activiteiten van een aangeschrevene niet van zodanige omvang dat hij als professioneel verhuurder moet worden aangemerkt. Alhoewel de Afdeling het niet expliciet noemt lijkt er ook sprake te zijn van een professionele verhuurder indien een aangeschrevene 'meerdere panden in eigendom heeft voor beleggingsdoeleinden'. Volgens de Afdeling is niet de hoedanigheid van eigenaar of verhuurder van het betrokken pand vereist om als overtreder te kunnen worden aangemerkt. Een beheerder dient, net zoals de eigenaar of verhuurder, aannemelijk te maken dat hij niet wist, dan wel redelijkerwijs had kunnen weten dat een pand anders dan voor bewoning of voor bedrijfsmatigheid werd gebruikt.

Het is onvoldoende indien pandeigenaar/verhuurders/beheerders het pand alleen maar bezoeken. Zij moeten ook controles uitvoeren die zijn gericht op het gebruik van het pand.

Checklist

Deze checklist kan worden gebruikt om te toetsen of de betrokkene in kwestie aan zijn of haar verplichtingen op basis van de jurisprudentie heeft voldaan. De criteria zijn uit de jurisprudentie gedestilleerd.

Stap 1: Hoe zat de constructie in elkaar?

- *Is de betrokkene eigenaar?*
- *Was er een huurrelatie? (verhuurder, huurder, onderverhuurder?)*
- *Zo nee: heeft iemand anders dan het pand gebruikt?*
- *Als er sprake was van een huurrelatie, wanneer is die dan ingegaan? En, wat voor een soort verhuurder is de pandeigenaar; professioneel of particulier? En om hoeveel panden gaat het dan?*

Stap 2: Onderzoek naar de identiteit huurder en toereikende administratie

- Wat voor administratie heeft de betrokkene van de huurder gezien/gecontroleerd?
 - *Identiteitsbewijs*
 - *Loonstroken*
 - *Bankafschriften*
 - *Werkgeversverklaring*
 - *Verhuurdersverklaring*
 - *Bij een woning: onderzocht of de huurder stond ingeschreven in BRP ?*
- Zijn deze documenten recent?
- Indien er stukken zijn: zijn daar kopieën van?
 - *Kopieën voldoende duidelijk? Maar; indien ID niet voldoende duidelijk is, in ieder geval andere stukken hebben waaruit de identiteit duidelijk blijkt.*
- Manier van betaling
 - Contant betaald?
 - Door wie?
 - Kwitanties
 - Per bank?
 - zo ja – van dezelfde persoon?
 - Achterstanden?
 - ▶ Bewijzen van deze betalingen?

Stap 3: *Op de hoogte (kunnen) zijn van het gebruik van de woning*

- (Periodiek) Toezicht gehouden op het verhuurde?
 - Afspraken gemaakt met de verhuurder?
 - Waar blijkt dat uit; huurcontract?
 - Heeft u bewijs van het bezichtigen van het pand?
- Andere signalen? / Alertheid
 - klachten van omwonenden
 - geur, ongedierte, wildgroei
 - Indien die klachten er waren; deze signalen opgepakt

b. Gevolgen van de sluiting (vervangende woonruimte)

Inherent aan een sluiting van een woning is dat een bewoner de woning moet verlaten. Dit is op zichzelf dan ook geen bijzondere omstandigheid. Dat wordt anders als de betrokkene een bijzondere binding heeft met de woning, bijvoorbeeld om medische redenen. Daarbij is van belang in hoeverre de betrokkene zelf geschikte vervangende woonruimte kan regelen, maar is ook een rol weggelegd voor de burgemeester. Gelet op de vereiste evenredigheid van de sluiting dient de burgemeester te informeren naar de mogelijkheden van vervangende huisvesting. De gevolgen van een woningsluiting kunnen ook bijzonder zwaar zijn indien de betrokkene niet kan terugkeren in de woning na de sluiting, bijvoorbeeld omdat door de sluiting zijn huurcontract wordt ontbonden. In dat kader moet ook betekenis worden toegekend aan de vraag of de betrokkene door sluiting van de woning op een zogenoemde zwarte lijst komt te staan bij een woningbouwcorporatie als gevolg waarvan hij voor een bepaalde duur geen nieuwe sociale huurwoning kan huren in de regio (zie de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840). Dit vormt echter niet zonder meer een obstakel voor sluiting, bijvoorbeeld niet als de betrokkene een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:719) of gezien de ernst van de overtreding (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1149).

c. Aanwezigheid minderjarige kinderen

De aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de burgemeester van een sluiting moet afzien (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1174). Wel kan de aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden maken dat de burgemeester niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken. Het is van belang dat de burgemeester zich voldoende rekenschap geeft van het feit dat in een woning minderjarige kinderen wonen. In beginsel zijn de ouders van minderjarige kinderen zelf verantwoordelijk voor het vinden van vervangende woonruimte (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4046). Maar ook hier geldt dat de burgemeester zich moet informeren over geschikte opvang, waarbij gekeken moet worden in hoeverre het kind of de

betrokken ouders of verzorgers zelf in staat zijn om iets te regelen (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3167 en van 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2562).

Indien er sprake is van minderjarige bewoners/betrokkenen neem je intern contact op met de verantwoordelijk afdeling in verband met een mogelijke melding bij Bureau Jeugdzorg. Verder wordt contact opgenomen met het sociaal wijkteam en indien nodig met Vangnet om te informeren naar de persoonlijke omstandigheden in het specifieke geval en zo nodig hulpverlening voor het gezin of minderjarige kind(eren) in gang te zetten. Het sociaal wijkteam onderzoekt en helpt zoveel mogelijk in het eigen netwerk tijdelijke opvang te vinden. Wanneer dit niet mogelijk is zal de situatie worden afgewogen in het kader van de belangafweging bij de besluitvorming.

Lokalen

Bij sluiting van lokalen dienen ook bovengenoemde vragen beantwoord te worden. Het ontbreken van betrokkenheid van de pandeigenaar bij de overtreding kan maken dat de sluiting niet evenredig zou zijn. Dit zal afhangen van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Degene die een pand verhuurt dient aantoonbaar adequaat en met regelmaat toezicht te houden op het gebruik van een pand, het is niet genoeg als verhuurders het pand alleen maar te bezoeken.

Indien een pandeigenaar zelf melding maakt van de aangetroffen hennepkwekerij bij de politie en tijdens de verhuurperiode aantoonbaar adequate maatregelen heeft getroffen om misbruik van het pand te voorkomen kan in een enkel geval van het beleid worden afgeweken. De gemeente volgt hierbij jurisprudentie.

De burgemeester zal ook moeten onderzoeken of er sprake is van bijzondere omstandigheden die tot afwijking van het beleid nopen. Bij de sluiting van lokalen is er echter geen sprake van inbreuk op woonrecht of bescherming van familylife zoals bedoeld in artikel 8 EVRM waardoor minder zwaar gewicht wordt toegekend aan de gevolgen van een sluiting voor de huurder of verhuurder van het pand.

Strafbare voorbereidingshandelingen

Op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, gelezen in verband met artikel 10, 10a en 11a van de Opiumwet is de burgemeester bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang als in een lokaal voorwerpen of stoffen voorhanden zijn, die op zichzelf gezien legaal zijn, maar waarvan de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn om in de uitoefening van een beroep of bedrijf opzettelijk in strijd met artikel 3, aanhef en onder B, van de Opiumwet te handelen, zoals door middel van hennep teelt of maken van harddrugs.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikelen 11a en 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet (Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 4, en Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 6, p. 5) volgt dat de aangetroffen situatie van dien aard moet zijn dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de voorhanden voorwerpen gebruikt zullen worden om strafbare voorbereidingshandelingen te plegen.

Dat vereist een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden, zoals door de politie vastgesteld. Dan gaat het bijvoorbeeld om de ter plekke aangetroffen situatie, de aard en de hoeveelheid van de in beslag genomen stof, de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie en andere uit het opsporingsonderzoek blijkende feitelijkheden, zoals resultaten van taggesprekken of observaties.

Softdrugs

De beoordeling of sprake is van het beroeps- of bedrijfsmatig in strijd handelen met artikel 3, aanhef en onder B, van de Opiumwet is volgens paragraaf 3.2.1. van de Aanwijzing Opiumwet, in het geval van een hennepplantage, afhankelijk van het aantal planten, de mate van de professionaliteit en het doel van de teelt. Ook is de burgemeester bevoegd als in een lokaal voorwerpen of stoffen voorhanden zijn, waarvan de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn om opzettelijk in strijd met artikel 3 van de Opiumwet te handelen en, zoals is vereist op grond van artikel 11, vijfde lid, van de Opiumwet, het daarbij gaat om een grote hoeveelheid van de in lijst II, behorend bij de Opiumwet, bedoelde middelen. Uit artikel 1, tweede lid, van het Opiumwetbesluit volgt dat van een grote hoeveelheid sprake is bij meer dan 500 g hennep, 200 hennepplanten of 500 eenheden van een ander middel.

Om bevoegd te zijn op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet is het niet nodig dat alle aangetroffen voorwerpen tegelijk geschikt zijn om een volledige beroeps- of bedrijfsmatige of grootschalige hennepplantage op te zetten. Voldoende is dat de burgemeester aannemelijk maakt dat de betrokkene wist of ernstige redenen had om te vermoeden dat de voorhanden voorwerpen bestemd waren voor het beroeps- of bedrijfsmatig of grootschalig opzetten van een hennepplantage. Ook indien slechts een deel van de voorwerpen voorhanden is die nodig zijn om een beroeps- of be-

drijfsmatige of grootschalige hennepplantage op te zetten, kan de burgemeester bevoegd zijn, mits de voorhanden voorwerpen daartoe bestemd zijn. Zoals ook volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet (Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 3) is van belang of het pand een schakel vormt in de productie of distributie van drugs.

Zoals de Afdeling vaker heeft geoordeeld (bijvoorbeeld in haar uitspraak van 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2801), mag een bestuursorgaan onverminderd de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het bewijs, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend proces-verbaal, voor zover deze eigen waarnemingen van de opsteller van het proces-verbaal weergeven. Indien die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd.

Recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 26 februari 2020 (201907187/1/A3).

Harddrugs

Op dit moment is er nog geen jurisprudentie van de Afdeling met betrekking tot strafbare voorbereidingshandelingen ten aanzien van harddrugs. Op grond van artikel 10a Opiumwet is de burgemeester bij harddrugs bevoegd een pand te sluiten als degene die een voorwerp of stof in de woning of het lokaal of op het erf voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor onder meer het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs. De situatie zal van dien aard moeten zijn dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het om strafbare voorbereidingshandelingen gaat. Dat vergt net als bij grootschalige hennepcultuur een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals door de politie vastgesteld, zoals de feiten die de politie op grond van artikel 9 Opiumwet bevoegd maakten om het pand te betreden, de ter plekke aangetroffen situatie, de aard en hoeveelheid van de in beslag genomen stof (opslag van 2.000 liter zoutzuur bijvoorbeeld in een woonwijk), de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie (een drugslaboratorium in aanbouw) en andere uit het opsporingsonderzoek blijkende feitelijkeheden zoals resultaten van tagesprekken of observaties.

Bij de beoordeling kunnen de volgende indicatoren worden betrokken:

- **De aard van de stoffen of goederen**
Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het voorhanden hebben van een chemische stof, apparatuur of aanverwante artikelen welke niet of nauwelijks anders kunnen worden toegepast dan bij de productie of handel van hard (- dan wel softdrugs).
- **De mate waarin de goederen erop wijzen bestemd te zijn voor handel in drugs**
Voor de productie en handel in drugs zijn veel goederen nodig die op diverse locaties worden verkocht. De vraag in welke mate de goederen bestemd zijn voor de handel of productie in drugs moet aan de hand van de feitelijke (bedrijfs)situatie worden beoordeeld. Dat kan bijvoorbeeld aan de hand van de hoeveelheid goederen en de bedrijfsadministratie.
- **De combinatie van aangetroffen stoffen**
Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het tegelijk verkopen, dan wel aanwezig hebben van goederen die voor (grootschalige) verwerking of bereiding van drugs bedoeld zijn (bijvoorbeeld: grammenweegschalen, drugsverpakkingen, versnijdingsmiddelen).
- **Mate van bekendheid van het pand waar dergelijke producten verkocht of verhandeld kunnen worden**
Uit informatie kan blijken dat een locatie een aanloop heeft van personen die juist voor de productie of handel in drugs naar een locatie komen.

De voorgestelde verruiming geldt niet voor in een pand aangetroffen vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a. De relatie van vervoer- of betaalmiddelen met het pand zal in veel gevallen te los zijn om sluiting van het pand te rechtvaardigen. De voorgestelde uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid geldt evenmin als in een pand een (geheime) ruimte wordt aangetroffen als bedoeld in artikel 11a. Uiteraard kunnen in een pand aangetroffen vervoer- of betaalmiddelen of (geheime) ruimten wel bijdragen aan het oordeel dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het om strafbare voorbereidingshandelingen gaat.

Overige (bijzondere) omstandigheden

Algemeen

- *Tijdsverloop:*
het enkele tijdsverloop tussen het moment van constateren van de drugs, het ontmantelen van de hennepkwekerij en de feitelijke sluiting, levert geen bijzondere omstandigheid op. Gezien de

- zorgvuldigheid die de Algemene wet bestuursrecht van de burgemeester verlangt, is daar nu eenmaal tijd mee gemoeid. Het tijdsverloop tussen de constatering door de politie en de feitelijke sluiting leidt er niet toe dat de bekendheid van het pand als drugspand geheel en definitief ongedaan gemaakt is. De sluiting is om die reden nog steeds noodzakelijk om de bekendheid van het pand in het criminele circuit definitief te beëindigen (ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3301);
- *Geen overlast:*
overlast rondom het pand is niet noodzakelijk voor een sluiting. Gelet op de tekst van artikel 13b Opiumwet – is voor het ontstaan van de hierin neergelegde bevoegdheid niet noodzakelijk dat aannemelijk wordt gemaakt dat het pand bekend staat als drugspand of dat er aan drugshandel gerelateerde overlast heeft plaatsgevonden (ABRvS 10 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:634 en ABRvS 6 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2616);
 - *Aangetroffen goederen niet van eigenaar/betrokkene:* aangetroffen drugs en de daaraan gerelateerde goederen hoeven niet van de eigenaar/betrokkene te zijn voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet. De herstelsanctie is immers gericht op het pand en niet op de bewoner (ABRvS 9 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3057);
 - *Financiële middelen:*
weinig financiële middelen c.q. hoge vaste lasten zijn geen bijzondere omstandigheden. Het ontbreken van financiële middelen is immers vaak juist een reden voor drugshandel. Dat de financiële consequenties van de sluiting van de woning voor rekening komt van betrokkene doet hieraan, gezien het doel van het beleid –herhaling van de handel in drugs voorkomen en herstellen van de openbare orde- niet af. (ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3339.) Het is immers inherent aan de sluiting van een pand dat daarmee financiële consequenties gepaard gaan (ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2043.);
 - *Dubbele lasten:*
dubbele woonlasten en het moeilijk vinden van nieuwe woonruimte geldt voor een ieder van wie de woning wordt gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet. Deze omstandigheid is niet als bijzonder aan te merken; tijdelijk verhuizen is immers inherent aan het sluiten van de woning (ABRvS 9 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3057);
 - *Punitief karakter:*
de sluiting van het pand heeft geen punitief karakter. Het sluiten van een pand is een herstelsanctie en is gericht op het pand en niet bedoeld als straf voor de gebruiker of eigenaar van pand. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling strekt de toepassing toe tot beëindigen en/of te voorkomen van de overtredingen van artikel 13b, eerste lid Opiumwet. Indien toepassing van deze bevoegdheid in een concreet geval verder zou strekken, zou de sanctie inderdaad niet meer uitsluitend het karakter van een herstelsanctie, maar ook een leed toevoegend karakter hebben en derhalve als een bestraffende sanctie moeten worden beschouwd (ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2423; ABRvS 5 januari 2015, Gst. 2005/142 m.nt. L.J.J. Rogier;.). Het tijdsverloop in een procedure en financiële consequenties geven ook geen afleiding dat sprake is van een punitieve sanctie. (ABRvS 9 januari 2013, AB 2013/111 m.nt. F. Spijker en C.M.M. van Mil; ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2043) of de (ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2043).

Woningen

- *Medische omstandigheden:*
volgens vaste rechtspraak kunnen medische omstandigheden alleen in zeer uitzonderlijke gevallen leiden tot afzien van handhavend optreden. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4401. Deze omstandigheden moeten wel met medische bewijsstukken van artsen worden onderbouwd. Wanneer sluiting vanwege deze omstandigheden onevenredig is, kan gekozen worden voor een bestuurlijke waarschuwing;
- *Aanwezigheid huisdieren:*
volgens vaste rechtspraak wordt niet snel aangenomen dat het aanwezig hebben van dieren een bijzondere omstandigheid vormt. ECLI:NL:RBLIM:2017:7729).
- *Samenhang sluiting en opzeggen huurovereenkomst:*
het bevel tot sluiting van de woning voor drie maanden wordt vervangen door een bestuurlijke waarschuwing als bedoeld in de Beleidsregels (ivm tijdsverloop en het feit dat er n de tussentijd geen overlast plaats heeft gevonden). Dit heeft tot gevolg dat de verhuurder van de woning niet bevoegd is om op grond van artikel 7:231, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de huurovereenkomst te ontbinden. ECLI:NL:RVS:2016:2840

Deze opsomming is niet limitatief en kan ook bij lokalen van toepassing zijn.

Bijlage 3 Stappenplan

