

Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, inclusief nuloptiebeleid coffeeshops, gemeente Zaltbommel

De burgemeester van de gemeente Zaltbommel,

overwegende dat:

- de jurisprudentie omtrent de toepasselijkheid van artikel 13b Opiumwet is beoordeeld;
- de handhavingmatrixen voor de beoordeling van de bestuursrechtelijke maatregelen zijn aangescherpt;
- per 1 januari 2019 de werkingssfeer van artikel 13b Opiumwet aanzienlijk is uitgebreid;
- het nuloptiebeleid van de gemeente Zaltbommel is goedgekeurd in de Gezagsdriehoek De Waarden d.d. 17 juni 2021.

Gelet op artikel 13b Opiumwet:

Besluit vast te stellen:

'Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, inclusief nuloptiebeleid coffeeshops, gemeente Zaltbommel'.

1. Inleiding

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

De tekst van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet luidt als volgt:

"De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:

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

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

Er hoeft geen sprake te zijn van overlast ten gevolge van drugsgerelateerde activiteiten om artikel 13b van de Opiumwet te kunnen toepassen. De enkele omstandigheid dat is geconstateerd dat drugs zijn verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn, is voldoende voor toepassing ervan.¹

Sinds de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid in 2019 is het ook mogelijk om artikel 13b Opiumwet toe te passen in geval van voorhanden zijn van voorwerpen of stoffen die vermoedelijk bestemd zijn voor onder meer het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepsteelt.

Het voorliggende handhavingbeleid 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 is de regionaal opgestelde beleidsregel vastgesteld in de meeste gemeenten van Gelderland-Zuid. Eén van de aanbevelingen van het rapport van de werkgroep hennep Gelderland-Zuid over het jaar 2016 was de beleidsregel 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 deze regionale conceptversie van de beleidsregel opgesteld. Dit concept is vervolgens

1) Onderzoeksreeks Politieacademie "Waar een klein land groot in kan zijn", Pieter Tops e.a. 2018

in 2019 aangepast aan de nieuwe wettekst van artikel 13b Opiumwet. Door middel van deze actualisatie wordt het nuloptiebeleid bevestigd, wordt de wijze van sluiting van een pand verduidelijkt en zijn enkele tekstuele wijzingen door gevoerd.

2. Doel handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid heeft tot doel:

- de activiteiten van de aangesloten partijen bij het Regionaal Hennepconvenant 2014, zoals gemeente, politie en justitie, op elkaar af te stemmen en waar mogelijk complementair te laten zijn;
- kenbaar te maken aan de overtreder welke (bestuursrechtelijke) maatregel hij van de overheid kan verwachten na een overtreding, waardoor er mogelijk een preventieve werking van uitgaat;
- door onderliggend beleid de motivering van de maatregel in een gerechtelijke procedure te versterken;
- bij te dragen aan de brede aanpak op ondermijning, daarbij éénduidig op te treden binnen de regio om een waterbedeefte te voorkomen;
- te realiseren dat geconstateerde overtredingen van artikel 13b Opiumwet opgevolgd worden door een reactie die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de aard en de ernst van de overtreding (proportionaliteit en subsidiariteit).

3. Algemene uitgangspunten voor bestuursrechtelijk optreden

3.1 Algemene uitgangspunten

- Voor de bestuurlijke handhaving verstrekt de politie de benodigde informatie aan de burgemeester. Deze informatieverstrekking vindt schriftelijk plaats in de vorm van een hennepbericht of bestuurlijke rapportage waarbij de burgemeester informatie krijgt over de geconstateerde feiten, het optreden en de bevindingen van de politie die voortvloeien uit een strafrechtelijk onderzoek. Daarbij wordt aangetekend dat aan de bewijslast voor bestuursrechtelijke maatregelen minder zware eisen worden gesteld dan in het kader van het strafrecht.
- De benodigde informatie voor de bestuurlijke handhaving ten aanzien van hennepkwekerijen wordt verkregen conform het Regionaal Hennepconvenant, met als ondertitel 'Integrale aanpak van hennepkwekerijen in Oost Nederland', en het Uitvoeringprotocol Gelderland-Zuid 2015, behorend bij het Regionaal Hennepconvenant. Het hennepconvenant is op 25 augustus 2014 gezamenlijk ondertekend. In 2018 heeft er een actualisatie plaatsgevonden. Eind 2019 heeft het drinkwaterbedrijf VITENS NV aangegeven te willen toetreden tot het convenant. Dit is in de loop van 2020 geformaliseerd. In 2021 is Woningbouwvereniging RVG Arnhem Noord toegetreden.
- In de 'Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, inclusief nuloptiebeleid coffeeshops, gemeente Zaltbommel', hierna 'Beleidsregel' wordt verstaan onder:
 - drugs: de middelen als bedoeld in lijst I (harddrugs) of II (softdrugs) van de Opiumwet;
 - (drugs)productie: het telen of bereiden van drugs;
 - productiemiddel voor drugs: een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a van de Opiumwet.
- Deze Beleidsregel is van toepassing op alle vormen van drugshandel en -productie, zoals bedoeld in artikel 13b van de Opiumwet, zowel hard- of softdrugs. Mocht tussen de verschillende vormen een onderscheid worden gemaakt, wordt dit in deze Beleidsregel expliciet toegelicht.
- Het begrip verkoop wordt ruim geïnterpreteerd: het totaal aan handelingen dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt. Ook voorbereidingshandelingen voor drugshandel, zoals het maken van afspraken om drugs te verkopen tussen leverancier en afnemer, al dan niet via een tussenpersoon wordt hieronder verstaan. Dit betekent dat zelfs bij het leggen van contacten of het niet plaatsvinden van de levering en betaling vanuit het lokaal of de woning sprake kan zijn van verkoop vanuit dat lokaal of die woning.
- Voor een omschrijving van de definitie van een handelshoeveelheid wordt verwezen naar de 'Aanwijzing Opiumwet'. Volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State is een hennepkwekerij ook te beschouwen als een handelshoeveelheid waardoor de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet ook van toepassing is op hennepkwekerijen.
- Met een pand wordt in deze Beleidsregel bedoeld een lokaal of woning en de daarbij behorende erven en ruimten. Ook mobiele lokalen, zoals containers of trailers, en het erf waarop ze staan vallen onder de werking van de Beleidsregel.
- Als beleidsuitgangspunt wordt gekozen voor het toepassen van een last onder bestuursdwang en niet voor het opleggen van een last onder dwangsom. Bestuursdwang is een directer middel dat, in tegenstelling tot een last onder dwangsom, tot feitelijke beëindiging van de overtreding zal leiden, herhaling zal voorkomen en de bekendheid van het pand teniet zal doen. Van een last onder dwangsom mag in de meeste gevallen weinig effect worden verwacht, gelet op het feit dat het financiële gewin in het verdovende middelen-circuit dusdanig groot is, dat met

een last onder dwangsom naar verwachting niet zal worden bereikt dat een overtreding ophoudt of niet meer wordt herhaald.

- Bij het toepassen van een last onder bestuursdwang houdt dit feitelijk een (tijdelijke) sluiting van het lokaal of de woning in. Het (tijdelijk) sluiten van een pand en/of erf moet als de meest effectieve maatregel worden beschouwd om de met de Opiumwet strijdige situatie te doen beëindigen en herhaling ervan te voorkomen. 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.

3.2 Bestuursrechtelijke termijn van tijdelijke sluiting

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

- te bewerkstelligen dat er door de gekozen maatregel een einde komt aan de overtreding van de Opiumwet;
- te bewerkstelligen dat door de gekozen maatregel het drugspand definitief uit het drugscircuit wordt verwijderd, door de loop uit het drugspand te halen en 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 eenieder 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;
- voorkomen van verdere aantasting van het woon- en leefklimaat en verloedering van de wijk/het terrein;
- voorkomen van aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid;
- het belang van handhaving van de Opiumwet tot uitdrukking te brengen.

3.3 Belangenafweging

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

- Gelet op het recht op respect voor het/ieders privé-, familie- en gezinsleven, de woning en de correspondentie (artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden) 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 handhavingmatrixen.
Indien meer dan 5 jaar na verzenddatum van de bestuursrechtelijke maatregel of waarschuwing een constatering wordt gedaan, dan geldt deze als 1^e 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

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)

maatregel van toepassing of kan worden afgeweken van het beleid (zie verderop in deze Beleidsregel de afwijkingsbevoegdheid).

- Bij een sluiting voor onbepaalde tijd wordt de kanttekening gemaakt dat de pandeigenaar te allen tijde een verzoek tot opheffing van de sluiting kan indienen. Dit verzoek kan in beginsel alleen ingewilligd worden als de vrees voor herhaling verdwenen is en de burgemeester van oordeel is dat er door nieuwe feiten en omstandigheden een andere belangenafweging moet plaatsvinden.

4. Toepassen last onder bestuursdwang

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

4.1 Voorbereiding

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

4.2 Situatiebeoordeling

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

4.3 Waarschuwing

Indien uit de situatiebeoordeling volgt dat een waarschuwing wordt gegeven, wordt deze op schrift gesteld en (indien mogelijk) namens de burgemeester aan belanghebbende(n) overhandigd/verzonden.

Waarschuwingen kunnen gepubliceerd worden zonder vermelding van het huisnummer. Een waarschuwing is 'pandgebonden', maar kan niet worden ingeschreven in het gemeentelijk beperkingenregister. De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken 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 wordt de waarschuwing bekend gemaakt op officiële bekendmakingen.nl en/of de gemeentelijke website en/of 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.

4.4 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 de overtreder en aan de andere rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last ziet (artikel 5:24 Awb). Wordt besloten de woning te sluiten op grond van bijvoorbeeld artikel 13b Opiumwet, dan moet dat besluit ook bekend worden gemaakt aan bijvoorbeeld de eigenaar van die woning. In de last onder bestuursdwang inhoudende sluiting worden in ieder geval de volgende elementen opgenomen:

- bevel tot sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet. De last houdt in dat het pand ontoegankelijk is en blijft gedurende de termijn van sluiting en dat een aankondiging van de sluiting duidelijk zichtbaar moet worden aangebracht op het betreffende pand;
- aanduiding van het pand, adres en kadastraal nummer: de last houdt een concrete omschrijving in van wat moet worden gesloten en gesloten moet worden gehouden en in voorkomend geval een nadere aanduiding van de betreffende ruimten dan wel erven;
- termijn van de sluiting;
- motivering van de last inhoudende sluiting, waarbij wordt verwezen naar onderhavige Beleidsregel;

- 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, volstaat een kortere begunstigingstermijn;
- rechtsmiddelenclausule: tegen het besluit kunnen belanghebbenden bezwaar maken en een voorlopige voorziening vragen;
- eventueel de mogelijkheid om opheffing van de sluiting te verzoeken;
- aanzegging tot kostenverhaal in het geval het bestuursorgaan de last dient uit te voeren. Dit geldt wanneer de last niet binnen de in het besluit aangegeven begunstigingstermijn geheel wordt uitgevoerd. Zie hieronder nog het kopje 'kostenverhaal';
- de wijze van sluiting van het pand: de eigenaar van het pand wordt in de gelegenheid gesteld het pand zorgvuldig af te sluiten. Team Toezicht en Handhaving van de gemeente plakt zegels op deuren en ramen om te kunnen controleren of deze ook daadwerkelijk gesloten blijven tijdens de periode van sluiting;
- Voldoet de eigenaar van het pand in eerste instantie niet aan de last onder bestuursdwang om het pand te sluiten, dan wordt de eigenaar van het pand nogmaals in de gelegenheid gesteld dit te doen. Geeft de eigenaar geen gehoor aan deze tweede oproep, dan zorgt de gemeente voor de sluiting. Hierbij zijn de volgende mogelijkheden van toepassing: de sloten worden vervangen of er wordt een hangslot geplaatst door de gemeente op kosten van de eigenaar.

4.5 Gebruik pand tijdens sluiting

Als blijkt dat het pand toch gebruikt wordt (bijvoorbeeld bij constatering van doorbroken zegels) of daar vermoedens voor zijn, dan past de gemeente bestuursdwang toe en vervangt de gemeente de sloten of wordt het pand dicht getimmerd. Dit proces wordt beschreven in de last onder bestuursdwang. De sleutels van de nieuwe sloten blijven gedurende de sluitingsperiode in bewaring van de gemeente. Na toepassing van bestuursdwang wordt het pand opnieuw door de gemeente verzegeld. De kosten van deze maatregelen worden verhaald op de eigenaar.

4.6 Effectuering last onder bestuursdwang inhoudende sluiting

De overtreder/eigenaar kan tijdens de sluiting niet over het pand / zijn eigendom beschikken. Op grond van artikel 2:41 van de Algemene plaatselijke verordening (APV) Zaltbommel is het verboden een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een bij die woning of dat lokaal behorend erf, een voor het publiek toegankelijk lokaal of bij dat lokaal behorend erf te betreden.

Bij panden die aan verschillende personen worden verhuurd (zoals kamerverhuurpanden) wordt, indien dit mogelijk is, 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 wordt het pand alsnog in zijn geheel gesloten.

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 onroerende zaken dient de sluiting van het pand binnen vier dagen te worden ingeschreven in de landelijke voorziening.

4.7 Controle verzegeling

Met regelmaat wordt gecontroleerd of de verzegeling intact is. Indien een zegel is verbroken, wordt daarvan aangifte gedaan bij de politie en wordt de verzegeling vervangen. Het verbreken van een zegel is strafbaar gesteld in artikel 199, lid 1 van het Wetboek van Strafrecht en is een misdrijf tegen het openbaar gezag. Indien aanwijzingen zijn dat het pand is betreden, wordt het pand geopend voor onderzoek. De politie is bevoegd hier tegenop te treden.

4.8 Kostenverhaal

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

4.9 Heropening

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

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

5. Nuloptiebeleid coffeeshops (lokalen) / Handhavingmatrixen (overige) lokalen

5.1 Nuloptiebeleid coffeeshops (lokalen)

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

Met de formele vaststelling van deze Beleidsregel kunnen zich in de gemeente Zaltbommel geen coffeeshops vestigen. Het nuloptiebeleid voor coffeeshops sluit aan bij het beleid dat eerder door de burgemeester is vastgesteld en gevoerd wordt bij het preventief alcohol- en drugsbeleid van de gemeente Zaltbommel. Dit nuloptiebeleid geeft de burgemeester een sterkere positie bij de handhaving van 'illegale' coffeeshops en bij de weigering van een aangevraagde vergunning. Dit blijkt duidelijk uit de standaarduitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State³.

5.1.1 Doel nuloptiebeleid

Met dit nuloptiebeleid kan de burgemeester optreden tegen de vestiging van een coffeeshop. Het doel van het voeren van een nuloptiebeleid is het behouden van de veiligheid. Een van de thema's, zowel regionaal als lokaal, is de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Veelal is ondermijning en georganiseerde criminaliteit verbonden aan de drugsproductie en -verkoop. De gemeente wil een prettig en veilig woon- en leefklimaat creëren en een ongewenste aanzuigende werking op personen van buiten de gemeente voorkomen.

De vestiging van een coffeeshop kan ongewenste effecten hebben op het woon- en leefklimaat. Het veiligheidsgevoel van inwoners kan hierdoor worden aangetast. Uitgangspunt van het nuloptiebeleid is te voorkomen dat de veiligheid, 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.

5.1.2 Juridisch kader

Artikel 13b Opiumwet biedt de burgemeester de mogelijkheid om beleid te ontwikkelen op het gebied van coffeeshops. Daarnaast staat in de 'Aanwijzing Opiumwet' (Openbaar Ministerie, 2015) onderdeel 'Pre-opsporing' paragraaf 1. Gedoogbeleid coffeeshops dat: *in de lokale driehoek kan worden afgesproken dat in een gemeente in het geheel geen coffeeshops worden gedoogd, de zogenaamde nuloptie. Afstemming over lokaal maatwerk vindt plaats in de lokale driehoek.* Deze afstemming over het nuloptiebeleid heeft plaatsgevonden in de Gezagsdriehoek De Waarden van 17 juni 2021.

De burgemeester van Zaltbommel heeft ervoor gekozen om gebruik te maken van deze mogelijkheid om een zogenaamd nuloptiebeleid ten aanzien van coffeeshops te voeren. Dit heeft tot gevolg dat er in de gemeente tegen de vestiging van (illegale) coffeeshops handhavend wordt opgetreden.

Dit is gerechtvaardigd en blijkt, zoals eerder vermeld, uit onder meer de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State naar aanleiding van de sluiting van een coffeeshop door de

3) Afdeling 22 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2722; AB 1997/299; strafrechtelijke handhaving bij nul-optie-beleid: Hoge Raad (strafkamer) 7 november 2000, NJ 2000-738; ECLI:NL:HR:2000:AA8200

burgemeester van Naaldwijk wegens strijd met het nuloptiebeleid. In deze uitspraak overweegt de Afdeling dat aan de burgemeester in beginsel de vrijheid toekomt om ter bescherming van het woon- en leefklimaat dan wel de openbare orde geen enkele coffeeshop toe te staan.

Het nuloptiebeleid is voor een belangrijk deel lokaal beleid. Behalve een goede afstemming tussen gemeente, Openbaar Ministerie en de politie is het ook van belang dat er rekening gehouden wordt met het beleid van de omliggende gemeenten in het werkgebied van basisteam De Waarden. De omliggende gemeenten Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel en West-Betuwe hebben geen bezwaren tegen het voeren van dit beleid. Goede afspraken met de buurgemeenten leiden tot een evenwichtige regionale spreiding van coffeeshops. Er zijn coffeeshops in de nabij gelegen steden Den Bosch, Culemborg en Tiel.

5.1.3 Overwegingen

Het werkgebied van Politie basisteam De Waarden bestaat uit stedelijke gemeenten (Culemborg en Tiel) en landelijke gemeenten (Buren, Maasdriel, Neder-Betuwe, West Betuwe en Zaltbommel). Het is een gebied met ongeveer 225.000 inwoners. Zaltbommel is een overwegend landelijk gebied met een groot aantal kleine(re) kernen. Gelet op het landelijke karakter en het aanbod van coffeeshops in de directe omgeving, is het vestigen van een coffeeshop niet passend bij de gemeente. Coffeeshops worden steeds meer geconcentreerd in stedelijke gebieden. De inschatting is dat er weinig maatschappelijk draagvlak voor een coffeeshop is.

Eind 2018 hadden 266 (70%) van de 380 gemeenten een nuloptiebeleid, in deze gemeenten worden geen coffeeshops gedoogd⁴. Door het voeren van een nuloptiebeleid wordt voorkomen dat jongeren direct de gelegenheid wordt geboden in aanraking te komen met softdrugs. Jongeren zijn een kwetsbare groep waarvan de gevolgen van alcohol- en drugsgebruik verstrekkende gevolgen kunnen hebben op zowel de (geestelijke) gezondheid als op het sociale leven. Het nuloptiebeleid beoogt een drempel op te werpen, zodat jongeren niet direct de gelegenheid wordt geboden om met drugs in aanraking te komen.

5.1.4 Conclusie

Een coffeeshop (lokaal) wordt niet passend geacht binnen de gemeentegrenzen gezien het landelijke karakter van de gemeente en de grootte van de kernen. De burgemeester heeft daarom gekozen om een zogenaamd nuloptiebeleid ten aanzien van coffeeshops te voeren. Het toelaten van coffeeshops is in strijd met de lijn die de gemeente volgt om het middelengebruik bij jongeren te verminderen en de bewustwording over de schade die middelengebruik met zich meebrengt te vergroten. Daarnaast zijn er in de omliggende gemeenten meer dan voldoende coffeeshops te bereiken om in de behoeften te voorzien en is er weinig tot geen maatschappelijk draagvlak voor een coffeeshop. De burgemeester verleent derhalve geen gedoogbeschikkingen en exploitatievergunningen voor coffeeshops.

5.2 Handhavingmatrix (Overige) lokalen

Het gaat bij (overige) lokalen om:

- de voor het publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven. Deze worden onderverdeeld in:
 - o de vergunningplichtige lokalen, zoals o.a. cafés, restaurants, cafetaria's;
 - o de nietvergunning plichtige 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 thuiswaker blijven legaal. Een smartshop is een winkel, waar in het algemeen smartdrugs en andere psychoactieve 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 de aanwezigheid van een handelsvoorraad drugs en de voorbereidingen voor productie van drugs.

De belangenafweging ten aanzien van de duur van de maatregel is anders bij een grote hennepkwekerij. Gelet op het feit dat een grote kwekerij alleen al door omvang meer bekend is in het criminele circuit en geweld daar over het algemeen niet wordt geschuwd. Dat levert meer risico's op voor derden. Volgens

4) Coffeeshops in Nederland 2018 – Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2018 – Breuer IntraVal Onderzoek & Advies, 2019

vaste jurisprudentie geldt het adagium: hoe groter de kwekerij, hoe groter de impact op de omgeving. Een lange sluitingsduur is dan nodig om de relatie met het criminele milieu en drugshandel te verbreken.⁵

In de handhavingmatrix worden 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 en meer sprake is van grootschaligheid. De grens van 500 planten en meer is gerelateerd aan de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet. Hierin staat dat vanaf het aantal van 500 planten aanleiding is om een gevangenisstraf te vorderen. Bij een kleiner aantal planten wordt een taakstraf geëist.

Met betrekking tot de productiemiddelen/voorbereidingshandelingen, bedoeld in lid 1 sub b 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 wordt 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 gaat, wordt aan de hand van de omstandigheden, zoals die blijken uit de politierapportage, gekozen voor een aangepaste sluitingstermijn.

Indien er sprake is van een bedrijfsmatige 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 en grote verwevenheid met andere drugsmarkten en grote flexibiliteit.⁶

Naast handhaving op grond van artikel 13b van de Opiumwet, wordt ten aanzien van vergunningplichtige inrichtingen tegen overtredingen in of vanuit een overig lokaal opgetreden op grond van de desbetreffende regelgeving, zoals de Alcoholwet en de APV Zaltbommel. Dit is niet in deze Beleidsregel opgenomen. Voor de niet vergunningplichtige lokalen geldt dat overtredingen alleen op grond van artikel 13b van de Opiumwet worden gehandhaafd, omdat in beginsel geen andere wettelijke regelingen van toepassing zijn op grond waarvan handhavend opgetreden kan worden. De handhavingmatrix voor (overige) lokalen ziet er als volgt uit:

Constatering/Overtreding	Bestuursrechtelijke actie
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 verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben van soft- en/of harddrugs in of vanuit een coffeeshop	Nuloptiebeleid: Sluiting voor onbepaalde tijd.
Het voorhanden hebben 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 200 of minder planten	1 ^e constatering: sluiting voor een periode van drie maanden. 2 ^e constatering ⁷ : sluiting voor periode van één jaar
Het aantreffen van een hennepkwekerij met meer dan 200, maar met 500 of minder planten	1 ^e constatering: sluiting voor een periode van 6 maanden. 2 ^e constatering ⁷ : sluiting voor periode van één jaar.
Het aantreffen van een hennepkwekerij met meer dan 500 planten	1 ^e constatering: sluiting voor een periode van één jaar. 2 ^e constatering ⁷ : sluiting voor onbepaalde tijd.

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

6) Onderzoeksreeks Politieacademie "Waar een klein land groot in kan zijn"; Pieter Tops e.a. 2018

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

<p>Het voorhanden hebben van productiemiddelen voor softdrugs, zoals bedoeld in artikel 11a Opiumwet</p>	<p>De sluitingstermijn varieert tussen drie maanden en één jaar. Afhankelijk van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gevaarzetting; - gebruik van chemische stoffen; - de hoeveelheden drugs en/of productiemiddelen die aangetroffen zijn; - het aantal ruimten dat wordt gebruikt; - de bedrijfsmatigheid; - de periode van overtreding.
<p>Het voorhanden zijn van productiemiddelen voor softdrugs, zoals bedoeld in artikel 11a Opiumwet, in het kader van bedrijfsmatige handel in deze stoffen of voorwerpen (grow-shop)</p>	<p>1^e constatering: sluiting voor periode van één jaar. 2^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.</p>

Als zich meerdere overtredingen voordoen, kan het aantal maanden van de verschillende overtredingen bij elkaar worden opgeteld.

6. Handhavingmatrix woningen

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

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 wordt aangemerkt als een al dan niet voor publiek toegankelijk lokaal en valt daarmee onder het handhavingbeleid dat voor lokalen geldt. Als er sprake is van een woning waarin kamerverhuur plaatsvindt en de illegale drugshandel in één van de verhuurde kamers is geconstateerd dan wordt een gedeeltelijke sluiting van de woning overwogen. Gelet op het feitelijke gebruik ervan wordt deze kamer in principe aangemerkt als afzonderlijke woning. De beleidslijn is echter om uit te gaan van een gehele sluiting van de woning. Dit met het oog op de doelstelling van Opiumwet 13b, het verwijderen van een drugspand uit het drugscircuit. Doorgaans zal een woning als zodanig en niet (alleen) een zich daarin bevindende specifieke kamer bekend staan als drugspand.

In geval van woningen in eigendom van een woningcorporatie wordt in beginsel niet overgegaan tot sluiting van de woning op basis van deze Beleidsregel, onder andere op basis van jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2016:2770 onder punt 3.2). Woningcorporaties en de gemeente hebben een bijzondere verantwoordelijkheid op grond van de Huisvestingswet waardoor een andere belangenafweging voorligt.

De woningcorporaties zijn tevens partner in het Regionaal Henneconvenant en verplichten zich daarmee tot het laten opzeggen van de huurovereenkomst door de huurder(s) dan wel tot ontbinding van de huurovereenkomst.

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. Of maatwerk van toepassing is, beoordeelt de burgemeester per situatie.

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

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

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

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

6.1 Handhavingmatrix woningen

De handhavingmatrix voor woningen ziet er als volgt uit:

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

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

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

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

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

7. Afwijkingsbevoegdheid

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

8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

1. Deze Beleidsregel treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking in het elektronische Gemeenteblad.
2. De Beleidsregel bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet Zaltbommel, zoals vastgesteld door de burgemeester op 3 september 2019, en de Notitie nuloptiebeleid coffeeshops zoals vastgesteld door de burgemeester op 19 december 2000 worden ingetrokken met ingang van de inwerkingtreding van de 'Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, inclusief nuloptiebeleid coffeeshops gemeente Zaltbommel', met dien verstande dat de Beleidsregel bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet Zaltbommel van toepassing blijft op overtredingen van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet die geconstateerd zijn voor de datum van inwerkingtreding van de (nieuwe) 'Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, inclusief nuloptiebeleid coffeeshops gemeente Zaltbommel'.

9. Citeertitel en vaststelling

Deze Beleidsregel wordt aangehaald als: 'Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, inclusief nuloptiebeleid coffeeshops, gemeente Zaltbommel'.

Aldus vastgesteld door de burgemeester op 28 september 2021.

*De burgemeester van de gemeente Zaltbommel,
P.C. (Pieter) van Maaren*