

Beleidsregel bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet Gemeente Leidschendam-Voorburg

Inleiding

Uit een oogpunt van openbare orde en veiligheid, bescherming van het woon- en leefklimaat alsmede volksgezondheid wordt streng opgetreden tegen illegale handel in drugs en/of de productie van drugs (hennepkwekerijen, drugslaboratoria). Met name als het gaat om hennepkwekerijen/drugslaboratoria in woningen is al snel sprake van een aanzienlijk risico op brandgevaar. Bij de aanpak van de diverse vormen van drugscriminaliteit (waaronder handel en productie) kan gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles). Het betreft een aan de burgemeester toegekende bevoegdheid en is van toepassing ten aanzien van:

- voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, inclusief horeca-inrichtingen en seks-bedrijven;
- niet voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, bijvoorbeeld bedrijfsruimten of loodsen;
- woningen en bijbehorende erven en bouwwerken.

In deze beleidsregel staat beschreven onder welke omstandigheden en op welke wijze gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om een bestuurlijke maatregel op te leggen indien artikel 2 en 3 van de Opiumwet is overtreden.

Doelstelling

Sluiting van een lokaal of woning is erop gericht om in ieder geval de volgende doelen te bereiken:

- het voorkomen van een nieuwe verstoring van de openbare orde alsmede een verdere aantasting van het woon- en leefklimaat.
- het teniet doen van de bekendheid van de woning of het lokaal als drugsadres;
- het afgeven van een signaal naar de (directe) omgeving dat de geconstateerde feiten onacceptabel zijn;
- het doen herstellen van de rust in de directe omgeving.

Juridisch kader

Ingevolge de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet is het verboden een middel als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst I en II, dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, 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. Naast de inzet van het strafrecht door het Openbaar Ministerie is de burgemeester op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang, indien de in artikel 13b genoemde situatie zich voordoet.

Toepassing van artikel 13b Opiumwet is een vorm van bestuursdwang zoals nader uitgewerkt in afdeling 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Voor de relevante wetsartikelen uit de Opiumwet wordt verwezen naar Bijlage I van deze beleidsregel.

Handelsvoorraad drugs en voorbereidingshandelingen

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om de zinsnede 'daartoe aanwezig is' in artikel 13b lid 1 Opiumwet zo uit te leggen dat de burgemeester al bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen indien in een pand een handelshoeveelheid drugs aanwezig is. Bij overschrijding van de hoeveelheid die bestemd is voor eigen gebruik wordt aangenomen dat de drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking.

Het tegendeel dient aannemelijk te worden gemaakt. Bij de beoordeling of sprake is van een handelsvoorraad drugs gaat de burgemeester uit van de 'Aanwijzing Opiumwet' van het Openbaar Ministerie.

Harddrugs

In de 'Aanwijzing Opiumwet' wordt met betrekking tot harddrugs onder een gebruikershoeveelheid verstaan: een hoeveelheid/dosis die doorgaans wordt aangehouden als gebruikershoeveelheid. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld één bolletje, één ampul, één wikkel, één pil/tablet. Het gaat in elk geval om een aangetroffen hoeveelheid van maximaal 0,5 gram. Voor wat betreft GHB wordt een consumptie-eenheid aangehouden van 5 ml. Grotere hoeveelheden dan de genoemde hoeveelheden worden aangemerkt als een handelsvoorraad.

Softdrugs

Met betrekking tot hennep wordt in de 'Aanwijzing Opiumwet' onder een handelsvoorraad verstaan een hoeveelheid van meer dan 5 gram. Echter, bij een handelsvoorraad softdrugs minder dan 30 gram in een woning volgt een waarschuwing als kan worden aangenomen dat die niet gebruikt wordt om te verkopen of anderszins te verstrekken en indien geen sprake is van bijzondere, verzwarende omstandigheden. Bij een hoeveelheid van >30 gram kan tot sluiting van de woning worden overgegaan.

Onder softdrugs vallen ook bewerkte en onbewerkte 'paddo's' (paddenstoelen die van nature de stof psilocine, psylocybine, muscimol dan wel iboteenzuur bevatten). Ten aanzien van het bezit van paddo's dient bij het bepalen van wat een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik is, een onderscheid gemaakt te worden in verse paddo's en gedroogde paddo's. Onder een gebruikershoeveelheid wordt doorgaans verstaan 0,5 gram gedroogde paddo's en 5 gram verse dan wel niet gedroogde paddo's.

Vorbereidingshandelingen

De burgemeester heeft tevens de bestuursdwangbevoegdheid wanneer in een pand voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs. Hierbij kan worden gedacht aan bepaalde apparatuur, chemicaliën en versnijdingsmiddelen. Dit zijn zogenoemde voorbereidingshandelingen, zoals bedoeld in artikel 10a en 11a van de Opiumwet.

De sluitingsbevoegdheid van de burgemeester heeft alleen betrekking op voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a en 11a Opiumwet. Deze bepalingen vereisen dat degene die een voorwerp of stof in een woning of lokaal of daarbij behorend erf voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur. Dit kan al blijken uit de aard en hoeveelheid van de aangetroffen stof of uit de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie. Daarnaast kan dit ook blijken uit bijvoorbeeld tapgesprekken of observaties uit een opsporingsonderzoek.

Niet alle op grond van artikel 10 of 11a Opiumwet strafbare voorbereidingshandelingen wegen mee. Alleen het in een woning of lokaal of daarbij behorend erf voorhanden hebben van de hierboven genoemde voorwerpen of stoffen, geeft al de bevoegdheid van de burgemeester om over te gaan tot sluiting. Dit is niet het geval bij het aantreffen van (uitsluitend) vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen als bedoeld in artikel 10a lid 1 onder 3 Opiumwet.

Tweesporenbeleid

Strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak

Dit beleid is gebaseerd op een bestuurlijke bevoegdheid van de burgemeester en staat los van een eventuele strafrechtelijke aanpak. Nadat een overtreding van de Opiumwet is geconstateerd kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden opgetreden. De verantwoordelijkheden van een burgemeester zijn van een andere aard dan die van het Openbaar Ministerie.

Het moment van strafrechtelijke inbeslagname van drugs en het effectueren van de bestuursdwang kan enige tijd uit elkaar liggen, nu de eisen van zorgvuldigheid bij het toepassen van bestuursdwang in acht genomen moeten worden. Dit betekent niet dat na inbeslagname er geen reden meer bestaat om de bevoegdheid van de burgemeester om bestuursdwang toe te passen.

Persoonlijke verwijtbaarheid

In beginsel is niet van belang of de eigenaar, exploitant, huurder, gebruiker of een derde de overtreding heeft begaan. De feitelijke constatering van een overtreding van de Opiumwet is voldoende om handhavend op te treden. Bij de toepassing van de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet dient te worden voldaan aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. De persoonlijke verwijtbaarheid kan in dit kader een rol spelen, waarbij geldt dat de toepassing van bestuursdwang geen bestraffing is, maar

gericht op herstel en bescherming van de algemene belangen die in de inleiding van dit beleid zijn benoemd.

Onderscheid lokalen en woningen

Bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet wordt onderscheid gemaakt tussen lokalen en woningen.

Onder lokaal wordt in dit verband verstaan “voor publiek toegankelijke panden en bijbehorende erven, inclusief horeca- en seksinrichtingen en niet voor publiek toegankelijke panden en bijbehorende erven, bijvoorbeeld bedrijfsruimten of loodsens”.

Onder woning wordt verstaan een voor bewoning gebruikte ruimte. Onder woning kan ook een boot, caravan, woonwagen e.d. worden verstaan. Of een woning gebruikt wordt als woonruimte blijkt uit de Basis Registratie Personen (BRP) en uit de feitelijke situatie. Een persoon die incidenteel overnacht in een woning en niet op dit adres in de BRP staat ingeschreven, wordt niet aangemerkt als bewoner. Een voor bewoning bestemde ruimte die niet gebruikt wordt als woning kan worden aangemerkt als lokaal.

Belangenafweging/ernstige situatie

De aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs en de gevolgen daarvan voor de openbare orde en veiligheid zijn dermate ernstig dat herstel daarvan als algemeen belang in ieder geval zwaarder wordt geacht dan enkel het individuele financiële belang van een eigenaar.

Bij de afweging van de belangen van de bewoner tegenover de ernst van de situatie zijn onderstaande indicatoren van belang. De indicatorenlijst bepaalt mede de ernst van de situatie en is niet limitatief. In de belangenafweging wordt rekening gehouden met alle omstandigheden van het specifieke geval.

De hoeveelheid aangetroffen middelen als bedoeld in lijst I en/of II van de Opiumwet is van belang bij het bepalen of sprake is van een ernstige situatie. Uitgangspunt is dat bij de aanwezigheid van een handelvoorraad harddrugs sprake is van een ernstige situatie waarbij tot sluiting wordt overgegaan. Bij softdrugs is bij een handelshoeveelheid van meer dan 30 gram sprake van een ernstige situatie waarbij tot sluiting kan worden overgegaan. Bij kleinere handelshoeveelheden kan tot sluiting worden overgegaan als er aanvullende indicaties zijn zoals bijvoorbeeld wanneer een of meer van de situaties uit onderstaande indicatorenlijst zich voordoen. In die gevallen wordt een belangenafweging gemaakt. Onderstaande indicatorenlijst is niet limitatief.

Indicatoren:

1. Er is sprake van een combinatie van middelen als bedoeld in lijst I en lijst II van de Opiumwet.
2. De mate waarin de woning betrokken is bij, dan wel bekend staat als pand waar drugshandel of drugsbezit aanwezig is. Hierbij kan worden gedacht aan (waarnemingen van) aanloop van personen, die met drugshandel en/of drugsgebruik in verband kunnen worden gebracht; het aantreffen van attributen, die op handel in verdovende middelen wijst zoals weegschalen, grote hoeveelheden cash geld, versnijdingsmiddelen en verpakkingsmaterialen.
3. Er is sprake van gewelds- of andere openbare orde delicten.
4. Er is sprake van een of meer (vuur)wapen(s)/verboden wapenbezit als bedoeld in de Wet Wapens en Munitie.
5. Er is sprake van (een vermoeden van) witwassen.
6. Er is een vermoeden dat de bewoner(s)/betrokkenen verkeert/verkeren in kringen van personen met antecedenten (hierbij kan worden gedacht aan antecedenten in het kader van de Opiumwet of de Wet Wapens en Munitie, maar ook antecedenten op het gebied van geweld jegens personen of zaken, zoals mishandeling en bedreiging).
7. De woning ligt in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk.
8. Er is sprake van overlast, gevaar voor de omgeving en risico voor omwonenden.
9. Het is aannemelijk dat de woning niet overeenkomstig de woonfunctie wordt gebruikt.
10. Het is aannemelijk dat behalve de woning of het daarbij behorende erf nog een of meer locaties betrokken is/zijn bij drugshandel.
11. Overige feiten of omstandigheden die duiden op drugshandel in georganiseerd verband. Dit kunnen bijvoorbeeld verklaringen of meldingen zijn van getuigen, omwonenden, gebruikers, handelaren e.d.
12. Recidive, dat wil zeggen herhaling van een/de overtreding binnen drie jaar na een/de vorige overtreding.

In aanvulling op voorgaande indicatoren, wordt in de situatie waarin alleen sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen, rekening gehouden met de volgende indicatoren:

13. De aard van de stoffen of goederen. Hierbij kan 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, handel of transport van drugs.
14. De mate waarin de goederen erop wijzen bestemd te zijn voor handel in drugs.
15. De combinatie van aangetroffen stoffen of goederen. Hierbij kan gedacht worden aan het tegelijk verkopen, dan wel aanwezig hebben van goederen die voor (grootschalige) verwerking, transport of bereiding van drugs bedoeld zijn (grammenweegschalen, drugsverpakkingen, versnijdingsmiddelen).
16. De hoeveelheid aangetroffen stoffen of goederen.
17. Mate van bekendheid van het pand waar dergelijke producten verkocht, verhandeld of gebruikt kunnen worden.
18. De mate van risico of gevaar voor het woon- of leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonenden. Hierbij kan gedacht worden aan een buurt die door drugscriminaliteit reeds zwaar onder druk staat of het gevaar dat een drugslaboratorium met zich meebrengt.

Sluiting of waarschuwing

In onderstaande handhavingmatrix is opgenomen wanneer tot sluiting wordt overgegaan en voor hoe lang. Daarbij is van belang dat de sluiting proportioneel moet zijn. Bij harddrug boven de handelshoeveelheid volgt in beginsel sluiting. Ook is er onderscheid tussen woningen en lokalen.

Vanwege het grote gevaar voor de openbare orde en de volksgezondheid dat uitgaat van de illegale handel in drugs, wordt bij lokalen direct overgegaan tot een sluiting, indien het aannemelijk is dat daar een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is of indien sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen.

Recidive

Bij herhaling van een overtreding zal de bekendheid van de locatie groter zijn en is een langere sluitingstijd noodzakelijk om het geachte doel te bereiken. In beginsel sluit de zwaarte van de sanctie aan op de ernst van de overtreding. Het gaat om de proportionaliteit van de sancties ten opzichte van de overtreding

Handhavingmatrix

Tabel 1. Lokalen

Overtredingsvorm	Harddrugs	Softdrugs	Vorbereidingshandelingen
1e overtreding	Sluiting voor 3 maanden.	Sluiting voor 3 maanden.	Sluiting voor 3 maanden.
2e overtreding	Binnen 3 jaar, sluiting voor 6 maanden.	Binnen 3 jaar, sluiting voor 6 maanden.	Binnen 3 jaar, sluiting voor 6 maanden.
3e overtreding	Binnen 3 jaar na de eerste overtreding, sluiting voor onbepaalde tijd.	Binnen 3 jaar na de eerste overtreding, sluiting voor onbepaalde tijd.	Binnen 3 jaar na de eerste overtreding, sluiting voor onbepaalde tijd.

Tabel 2. Woningen

Overtredingsvorm	Harddrugs	Softdrugs	Vorbereidingshandelingen
1e overtreding	Sluiting voor 3 maanden.	Waarschuwing als <30 gram Indien sprake van een ernstig geval kan worden overgegaan tot sluiting voor 3 maanden	Sluiting voor 3 maanden.
2e overtreding	Binnen 3 jaar, sluiting voor 6 maanden.	Binnen 3 jaar, sluiting voor 6 maanden.	Binnen 3 jaar, sluiting voor 6 maanden.
3e overtreding	Binnen 3 jaar na de eerste overtreding, sluiting voor 12 maanden.	Binnen 3 jaar na de eerste overtreding, sluiting voor 12 maanden.	Binnen 3 jaar na de eerste overtreding, sluiting voor 12 maanden.

Afspraken met corporaties/ bedrijfsmatige verhuurders en overige externe partners corporaties/ bedrijfsmatige verhuurders

Woningcorporaties vormen een belangrijke private partner van gemeenten op het terrein van de volkshuisvesting. Een deel van de lokale woningvoorraad, waarvan de omvang verschilt per gemeente, is eigendom van een of meer woningcorporaties. Hetzelfde geldt voor grote bedrijfsmatige verhuurders (bijvoorbeeld pensioenfondsen). Het is dan ook wenselijk dat tussen gemeenten en woningcorporaties c.q. bedrijfsmatige verhuurders afspraken worden gemaakt over de wijze van handelen, indien in hun panden drugsactiviteiten plaatsvinden.

Feitelijke sluiting: last onder bestuursdwang

Het opleggen van een last onder bestuursdwang op basis van artikel 13b van de Opiumwet is nader uitgewerkt in afdeling 5.3 van de Awb. Het betreft een herstelsanctie, gericht op het ongedaan maken, beëindigen of voorkomen van de overtreding. Bij de toepassing van een last onder bestuursdwang wordt een termijn gegeven waarbinnen de overtreder de woning of het lokaal zelf kan (doen) ontruimen en sluiten. Als hieraan niet of niet tijdig gehoor wordt gegeven volgt de feitelijke toepassing van de bestuursdwang, te weten: sluiting van de woning of het lokaal.

De last onder bestuursdwang wordt bekendgemaakt aan de overtreder en aan de rechthebbenden op het gebruik van het pand. De last is gerelateerd aan het pand; voor het opleggen van de last is het niet van belang of de eigenaar, de huurder, de bewoner of een derde de overtreding heeft begaan. De feitelijke constatering van de overtreding van de Opiumwet is voldoende om over te gaan tot handhavend optreden en uitgangspunt is dat zowel gebruiker van het pand als de rechthebbenden aan de last kunnen voldoen.

Zorgvuldigheid (zienswijzen)

Voorafgaand aan een besluit van de burgemeester tot het nemen van een eventuele maatregel, worden de belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om zienswijze in te dienen (artikel 4:8 Awb). Dit in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit en een evenredige belangenafweging. Vervolgens neemt de burgemeester een beslissing. Het besluit wordt bekend gemaakt aan de belanghebbenden en de handhavingpartners. Indien de belanghebbenden zich niet kunnen verenigen met het besluit van de burgemeester, dan kan hiertegen bezwaar worden gemaakt. Bezwaar schorst de werking van het besluit niet. Hiervoor zal een belanghebbende de voorzieningenrechter moeten vragen het besluit te schorsen hangende de behandeling van het bezwaar.

Spoedeisende situaties

Indien zich een spoedeisende situatie voordoet, kan op grond van art. 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) spoedbestuursdwang worden toegepast. In spoedeisende gevallen kan afgezien worden van het opvragen van zienswijzen (art. 4:11 Awb). Het besluit van de burgemeester kan mondeling worden bekendgemaakt en wordt daarna zo spoedig mogelijk schriftelijk bevestigd.

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.

Registratie WKPB

Een besluit tot toepassing van bestuursdwang, 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 WKPB-register.

Minderjarigen

Indien er sprake is van minderjarige bewoner(s)/betrokkene(n) wordt melding bij Veilig Thuis gedaan.

Huisraad, huisdieren

Betrokkenen dienen in beginsel zelf voor hun huisraad, huisdieren en alternatieve huisvesting te zorgen. De last onder bestuursdwang omvat ook het zorgdragen voor eventuele dieren in de woning of het lokaal. Dat betekent dat indien na verloop van de begunstigingstermijn dieren aanwezig zijn in de woning, bij de uitoefening van de bestuursdwang de dieren zullen worden meegenomen en opgevangen. De kosten daarvan zullen worden verhaald op degene tot wie het besluit tot sluiting is gericht.

Opheffing sluiting

Belanghebbende(n) kan (kunnen) een schriftelijk, gemotiveerd verzoek om opheffing van de sluiting indienen. Op basis van dit verzoek kan de sluiting worden opgeheven. Voorwaarde voor opheffing van de sluiting is dat het aannemelijk moet zijn dat er niet opnieuw sprake zal zijn van drugshandel vanuit het pand. Bij het beslissen op een dergelijk verzoek worden alle betrokken belangen door de burgemeester gewogen; opheffing voordat de opgelegde termijn is verstreken kan alleen in zeer uitzonderlijke situaties

Nazorgtraject

Wanneer de sluitingstermijn is verstreken, zal in overleg met de eigenaar en bewoners een overdracht van de woning of het lokaal plaatsvinden.

Strafbaarstellingen

Hieronder volgt een opsomming van gedragingen rondom de oplegging en uitvoering van een sluiting die strafbaar zijn gesteld:

- op grond van artikel 2:41 van de Apv is het verboden een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten pand en bijbehorend erf te betreden;
- artikel 187 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het beschadigen, wederrechtelijk afscheuren of onleesbaar maken van de bekendmaking van de last (de kennisgeving), met het oogmerk om de kennisneming daarvan te beletten of te bemoeilijken, strafbaar is;
- het verbreken van een verzegeling is strafbaar gesteld in artikel 199, lid 1, van het Wetboek van Strafrecht en is een misdrijf tegen het openbaar gezag;
- artikel 447 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat het beschadigen, wederrechtelijk afscheuren of onleesbaar maken van de bekendmaking van de last (de kennisgeving) strafbaar is.

Afwijkingsbevoegdheid

Op basis van de inherente afwijkingsbevoegdheid, zoals neergelegd in artikel 4:84 van de Awb, kan van dit beleid worden afgeweken. Hiertoe kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan indien toepassing van het beleid voor een of meerdere belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Intrekken beleidsregel

Met het vaststellen van deze beleidsregel wordt het "Damoclesbeleid Gemeente Leidschendam-Voorburg – Beleidsregel artikel 13b Opiumwet", zoals vastgesteld op 25 september 2017, ingetrokken.

Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking.

Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: 'Beleidsregel bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet Gemeente Leidschendam-Voorburg'.

Aldus vastgesteld op 19 april 2022.

*De burgemeester van Leidschendam-Voorburg
J.G. Bijl*