

Damoclesbeleid gemeente Bunschoten 2022

De burgemeester van gemeente Bunschoten;

gelet op de artikelen 13b van de Opiumwet en artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)

Deze beleidsregels geven aan hoe ik met mijn bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet omga.

Deze beleidsregels treden de dag na bekendmaking in werking.

1. Inleiding

Drugscriminaliteit heeft een sterk ondermijnend karakter. De illegale en criminele activiteiten die gepaard gaan met drugscriminaliteit tasten de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid, het woon- en leefklimaat en de sociale en/of fysieke veiligheid van burgers aan. Door de verwevenheid van de onder- en bovenwereld, mogelijke corruptie en innesteling in de lokale gemeenschap worden deze gevolgen vaak nog versterkt.

Voor de handhaving van het verkopen, afleveren, verstrekken of aanwezig hebben van soft- en/of harddrugs in een woning of lokaal (of een daarbij behorend erf) heeft de burgemeester volgens artikel 13b van de Opiumwet de mogelijkheid bestuursdwang toe te passen. Om bij deze vorm van handhaving aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit te voldoen, is het gewenst om de bestuurlijke handhaving van artikel 13b Opiumwet vast te leggen in lokaal beleid. In deze beleidsregels staat beschreven hoe de burgemeester omgaat met de bevoegdheid die voortvloeit uit artikel 13b Opiumwet.

2. Definities en begrippen

- a. *Harddrugs:*
Middelen bedoeld als in lijst 1 Opiumwet.
- b. *Softdrugs:*
Middelen bedoeld als in lijst 2 Opiumwet.
- c. *Hoeveelheid voor eigen gebruik:*
De volgende hoeveelheden worden in het kader van dit beleid als hoeveelheid voor eigen gebruik gezien:
 1. *Harddrugs:*
0,5 gram of minder:
1 tablet, c.q. 1 pil, c.q., 1 ampule, c.q. 1 gemiddelde consumptie eenheid harddrugs wordt gelijkgesteld met 0,5 gram. Voor GHB geldt 5 ml als gemiddelde consumptie eenheid;
 2. *Softdrugs:*
 - i. 0,5 gram of minder gedroogde paddo's als bedoeld in lijst II bij de Opiumwet;
 - ii. 5 gram of minder van de overige softdrugs;
 - iii. Hennepplanten: 5 planten of minder;
- d. *Handelshoeveelheid*
In het kader van dit beleid wordt een hoeveelheid drugs die groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik beschouwd als een handelshoeveelheid.
- e. *Woning en bijbehorende (bebouwing op) erven:*
In het kader van dit beleid wordt onder een woning een pand of complex van ruimten, zoals woonwagens, woonboten of woonketen, dat in hoofdzaak dient tot een woning dan wel dienstbaar is aan het wonen en daarbij behorende erven en bouwwerken op deze erven verstaan. Hieronder valt zowel een koopwoning als een huurwoning. Het is de plaats waar een persoon zijn private huishoudelijke leven leidt. Een voor bewoning bestemde ruimte die niet gebruikt wordt als woning kan aangemerkt worden als lokaal;
- f. *Lokaal en bijbehorende (bebouwing op) erven:*
Indien er geen sprake is van een 'woning', wordt het pand/de ruimte beschouwd als 'lokaal' in de zin van dit beleid. Onder de in deze categorie bedoelde panden vallen de voor publiek toeganke-

- lijke lokalen en bijbehorende erven (zoals winkels en horecabedrijven) en de niet voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven (zoals loodsen, magazijnen en andere bedrijfsruimten).
- g. **Drugshandel:**
Het verkopen, afleveren of verstrekken, dan wel het daartoe aanwezig zijn van harddrugs of soft-drugs – in alle verschijningsvormen, dan wel het daartoe voorhanden hebben van voorwerp(en) en/of stof(fen) als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3° of artikel 11a van de Opiumwet. Onder handel wordt tevens verstaan het sluiten van een mondelinge overeenkomst tot koop en verkoop van drugs.
 - h. **Overtreder(s):**
De personen, die al dan niet actief participeerden in de drugshandel en de eigenaren en/of verhuurders van woningen of lokalen, dan wel van bij woningen, of zodanige lokalen behorende erven, die wisten, of hadden kunnen weten dat in de woningen, of lokalen, dan wel in of, op bij de woningen, of zodanige lokalen behorende drugshandel plaatsvond.
 - i. **Exploitant:**
Degene die het lokaal ten behoeve van zijn bedrijfsvoering, anders dan als verhuur gebruikt.
 - j. **Herstelsanctie:**
Een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

3. Doel beleid

De toepassing van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 13b Opiumwet zoals beschreven in deze onderliggende beleidsregel ziet toe op de preventie en beheersing van de uit de drugshandel voortvloeiende risico's voor de samenleving. Hierbij wordt gericht op de volgende doelen:

- a. Het tegengaan van (verdere) verstoring(en) van de openbare orde;
- b. Verhindere(n) of voorkomen dat de woning of het lokaal (nog of weer) wordt gebruikt ten behoeve van (georganiseerde) drugshandel en het drugscircuit;
- c. het woon- en leefklimaat herstellen;
- d. de bekendheid van de woning of het lokaal in het drugscircuit en als drugspand doorbreken en de loop eruit halen.
- e. verdere aantasting van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de woning of het lokaal voorkomen.

De hieruit voortvloeiende subdoelstellingen zijn:

- a. te realiseren dat geconstateerde overtredingen gevolgd worden door een adequate reactie die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de ernst van de overtreding en het beoogde effect heeft, namelijk het bestrijden van handel in drugs en herstel van de openbare orde;
- b. te bewerkstelligen dat er door de gekozen maatregel een einde komt aan de verboden situatie en dat herhaling van de overtreding wordt voorkomen;
- c. door het treffen van de gekozen maatregel de negatieve effecten en risico's voor de openbare orde en veiligheid van handel in drugs zoveel mogelijk te beheersen;

4. juridisch kader

4.1 Artikel 13b Opiumwet

- a. *Wettekst 13b van Opiumwet*

Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet 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.”
- b. **Daartoe aanwezig**
Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ om de woorden ‘daartoe aanwezig’ in artikel 13b eerste lid onder a van de Opiumwet zo uit te leggen

1) <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR653372#d119098896e115>

dat de burgemeester al bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen indien in een pand een handelshoeveelheid drugs aanwezig is. Het is dus niet noodzakelijk dat de drugs daadwerkelijk wordt verhandeld. Bij de aanwezigheid van een hoeveelheid drugs in een pand die groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik, is in beginsel aannemelijk dat die drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking.

c. *Aantasting openbare orde wordt zonder meer aangenomen*

Gelet op de tekst van artikel 13b van de Opiumwet is voor het ontstaan van de hierin neergelegde bevoegdheid niet noodzakelijk dat de burgemeester aannemelijk maakt dat de aanwezigheid van drugs overlast heeft veroorzaakt³. Door de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs, wordt de aantasting van de openbare orde zonder meer aangenomen. De openbare ordeverstoring in de vorm van drugsgerelateerde overlast in de omgeving hoeft niet door middel van feiten en omstandigheden te worden aangetoond.

4.2 Voorbereidingshandelingen

De bevoegdheid die voortvloeit uit artikel 13b Opiumwet heeft ook betrekking op voorbereidingshandelingen, maar alleen als deze strafbaar zijn op grond van artikel 10a en 11a van de 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, uit de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie of uit overig ondersteunend bewijs uit politie-informatie.

4.3 Discretionaire bevoegdheid

Het toepassen van bestuursdwang is een discretionaire bevoegdheid, wat inhoudt dat het geen verplichting is van deze bevoegdheid gebruik te maken. Het toepassen van bestuursdwang kan ingrijpende gevolgen hebben voor de betrokkenen. De bestuursdwangbevoegdheid mag daarom alleen worden toegepast indien:

- er sprake is van een verboden situatie en/of een overtreding van een wettelijk voorschrift;
- én het belang van daadwerkelijk optreden zorgvuldig wordt gemotiveerd;
- én de op te leggen maatregel in redelijke verhouding staat met de overtreding (proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel).

4.4 Proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel

De proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginselen vereisen dat de bevoegdheid alleen wordt toegepast indien deze in verhouding staat met de begane overtreding. Vanuit dit oogpunt is er gekozen voor een getrappt optreden.

Een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom zijn reparatoire maatregelen. Anders dan punitieve sancties zijn de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom niet gericht op bestraffing of leedtoevoeging, maar op het ongedaan maken, beëindigen of voorkomen van een overtreding. Toepassing ervan moet voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om in geval van aanwezigheid van drugs bestuursdwang toe te passen waarbij tot sluiting van een pand wordt overgegaan. Het opleggen van een last onder bestuursdwang is een herstelmaatregel in de zin van artikel 5:2 lid 1 onder b van de Awb. Een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, heeft ook de mogelijkheid om in plaats van bestuursdwang toe te passen de overtreder een last onder dwangsom op te leggen (artikel 5:32 Awb).

Ten aanzien van de uitoefening van artikel 13b van de Opiumwet kan de burgemeester ervoor kiezen om bij het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs en/of strafbare voorbereidingshandelingen in lokalen het pand te sluiten. Met de sluiting wordt een locatie weggenomen waar criminele activiteiten plaatsvinden. Vaak wordt hiermee de situatie beëindigt die schadelijk is voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Met deze maatregel wordt beoogd om de gang naar de locatie en de bekendheid van de locatie in kringen van handelaren en gebruikers van verdovende middelen te doorbreken, de rust in de directe omgeving te doen wederkeren, de overtredingen te beëindigen en herhaling van de overtreding te voorkomen. Daarmee wordt een barrière opgeworpen voor het criminele proces. Eveneens geeft deze maatregel een sterk zichtbare signaalfunctie af die naast een preventieve werking ook de aantrekkingskracht voor andere criminele activiteiten tegengaat. Met deze maatregel wordt duidelijk gemaakt dat het pand niet langer als verkoop-, aflever-, teelt- of opslagruimte voor drugs kan worden gebruikt.

Dat is echter anders bij bewoonde woningen. Daarbij speelt het recht van betrokkene(n) om in de woning te kunnen verblijven (woongenot) en de daaraan gerelateerde privacy (persoonlijke levenssfeer) een

prominente rol. Eveneens is er vaak sprake van medebewoners die door het sluiten van het pand ook getroffen worden. Met het oog op de proportionaliteit wordt daarom een duidelijke afweging gemaakt tussen sluiting en het inzetten van een last onder dwangsom. Zo geeft artikel 13b Opiumwet de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen. Echter kan er op basis van artikel 5:32 Awb een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats van bestuursdwang gebruik maken van het toe passen van een last onder dwangsom aan de overtreder. Zo kan de overtreder gelast worden om geen drugs meer voorhanden te hebben in een woning. Deze maatregel is minder ver ingrijpend dan de sluiting van de woning, maar behoudt wel het beoogde doel.

4.8 Begunstigingstermijn

In een last onder bestuursdwang moet in de regel een begunstigingstermijn worden opgenomen (artikel 5:24, tweede lid, Awb). Begunstiging houdt in dat de overtreder de gelegenheid krijgt om aan het opgelegde bevel te voldoen op eigen kracht. Deze termijn moet zodanig zijn dat in redelijkheid de overtreder de gelegenheid heeft gevolg te geven aan het bevel. Dit is de reden dat in dit beleid de begunstigingstermijn gesteld wordt op minimaal 48 uur. Van deze termijn kan worden afgeweken als er uit oogpunt van openbare orde en veiligheid sprake is van een spoedeisende situatie. In geval van een spoedeisende situatie kan de burgemeester besluiten bestuursdwang toe te passen zonder voorafgaande last onder bestuursdwang. In dat bijzondere geval wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit bekendgemaakt aan betrokkene(n).

De last onder bestuursdwang houdt in dat het pand ontoegankelijk is en blijft gedurende de termijn van de sluiting. Tijdens de periode van de sluiting heeft niemand toegang tot het pand. Als het gesloten pand toch wordt betreden, is sprake van een strafbaar feit (artikel 2:43 van de Algemene Plaatselijke Verordening Bunschoten, artikel 187 en 199 van het Wetboek van Strafrecht). Alleen personen wiens aanwezigheid wegens dringende redenen in het pand noodzakelijk is, mogen het pand betreden met voorafgaande toestemming van de burgemeester. Bij de feitelijke sluiting van het pand, zal het pand worden verzegeld en wordt een bekendmaking op het pand bevestigd. Hieruit blijkt dat het pand wegens een overtreding van de Opiumwet op last van de burgemeester gesloten is.

4.9 Rechtvaardiging van de inbreuk op het woonrecht

Het toepassen van artikel 13b Opiumwet tast het recht op ongestoord genot van een bewoond pand aan, zoals dat is beschreven in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het doel dat artikel 13b Opiumwet dient sluit aan bij het doelcriterium weergegeven in artikel 8, tweede lid van het EVRM. Namelijk "voorkoming van strafbare feiten". Daarnaast worden ook rechten

Van omwonenden beschermd. Zo wordt overlast en/of gevaar weggenomen. Artikel 13b Opiumwet dient dus de door het EVRM genoemde, gerechtvaardigde belangen.

5. Handhaving

Om de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet adequaat, proportioneel en subsidiair toe te passen is het van belang om de manier van handhaving vast te leggen in beleid. Hieronder zal dan ook worden weergegeven hoe er wordt omgegaan met de bevoegdheid van de burgemeester op basis van artikel 13b Opiumwet.

Doordat de sluiting van woningen in beginsel zwaarder ingrijpt op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene(n) dan de sluiting van lokalen wordt onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen. De essentie ligt daarin dat er in bewoonde woningen sprake is van het hebben van woongenot en de daaraan sterk gerelateerde persoonlijke levenssfeer.

5.1 Handhaving bij lokalen

- a. *Aangetroffen handelshoeveelheid drugs en/ of een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, Opiumwet in een lokaal of op een daarbij behorend erf.*

	Softdrugs en/of daaraan gerelateerde strafbare voorbereidingshandelingen	Harddrugs en/of daaraan gerelateerde strafbare voorbereidingshandelingen
1e overtreding	Sanctie die varieert van een waarschuwing tot een sluiting voor een duur van drie maanden	Sanctie die varieert van een waarschuwing tot een sluiting voor een duur van 6 maanden
2e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 6 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden

3e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor periode van 24 maanden
------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------

5.2 Handhaving bij woningen

- a. *aangetroffen handelshoeveelheid drugs en/ of een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, Opiumwet in een bewoonde woning of op een daarbij behorend erf.*

	Softdrugs en/of daaraan gerelateerde strafbare voorbereidingshandelingen	Harddrugs en/of daaraan gerelateerde strafbare voorbereidingshandelingen
1e overtreding	Sluiting voor een duur van drie maanden	Sluiting voor periode van 3 maanden
2e overtreding binnen 3 jaar	Invordering dwangsom + sluiting voor een periode van 3 maanden	Sluiting voor een periode van 6 maanden
3e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 6 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden

5.3 Handhaving bij voorhanden hebben van productiemiddelen voor drugs

- a. Voorwerpen of stoffen die voorhanden zijn, de productiemiddelen van soft- en/of harddrugs zoals bedoeld in artikel 10a, lid 1 sub 3 en/of artikel 11a.

	Voorhanden hebben van productiemiddelen voor softdrugs (artikel 11a)	Voorwerpen of stoffen die voorhanden zijn van productiemiddelen voor harddrugs (artikel 10a, lid 1 sub 3)
1e overtreding	Sanctie die varieert van een waarschuwing tot een sluiting voor een duur van drie maanden	Sanctie die varieert van een waarschuwing tot een sluiting voor een duur van 12 maanden
2e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor een periode van 6 maanden	Sluiting voor een periode van 18 maanden
3e overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor periode van 24 maanden

6. Afwijkingsbevoegdheid

De burgemeester kan op basis van feiten en omstandigheden in bepaalde gevallen afwijken van de maatregelen zoals deze zijn vastgesteld in dit beleid. Zo kan een verzwaarde maatregel worden opgelegd, maar is het ook van belang dat er ruimte wordt geboden om een minder ingrijpende maatregel dan sluiting op te leggen, zoals een waarschuwing of een last onder dwangsom. Zo handelt de burgemeester overeenkomstig het Damoclesbeleid, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (art 4:48 Awb).

Zo moet de maatregel geschikt zijn om de gestelde doelen te bereiken. Het wettelijke doel van artikel 13b Opiumwet is het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling (art. 5:21 Awb). Hierbij is het met name van belang om rekening te houden met bijzondere omstandigheden Zoals de medische situatie van de belanghebbende(n), minderjarige kinderen en de woonsituatie én de huurrechtelijke gevolgen, zoals buitengerechtelijk ontbinden van de huurovereenkomst of het plaatsen op een zwarte lijst.

Tevens speelt het herstelkarakter van de maatregel een rol bij het bepalen van de evenredigheid. De last onder bestuursdwang, zoals staat in artikel 13b Opiumwet, is een herstelsanctie (art. 5:2 lid 1 sub b Awb). Dit betekent dat het toepassen gericht moet zijn op het beëindigen van de overtreding (lees: drugshandel) en het voorkomen van herhaling. Als de maatregel verder strekt dan het bereiken van deze doelen, dan heeft de maatregel een leedtoevoegend karakter. In dat geval wordt de maatregel niet meer aangemerkt als een herstelsanctie, maar als een punitieve sanctie. In veel gevallen wordt dan in strijd met artikel 6 van het Europees

Verdrag voor de Rechten van de Mens gehandeld. In dit kader en het kader van bijzondere omstandigheden kan daarom met het oog op het evenredigheidsbeginsel een afweging worden gemaakt tussen sluiting en het inzetten van een last onder dwangsom.

Zo geeft artikel 13b Opiumwet de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen. Echter, kan er op basis van artikel 5:32 Awb ook gebruik worden gemaakt van bestuursdwang, door het toe passen van een last onder dwangsom aan de overtreder. Zo kan de overtreder gelast worden om geen drugs meer voorhanden te hebben in een woning. Op deze manier wordt er rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel.

7. Inwerkingtreding

Dit beleid treedt in werking op de dag na bekendmaking en kan worden aangehaald als:

Damoclesbeleid gemeente Bunschoten 2022.