

Beleidsregel “bestuurlijke handhaving van artikel 13b van de Opiumwet (Damoclesbeleid)” gemeente Schouwen-Duiveland

De burgemeester van de gemeente Schouwen-Duiveland;

Gezien het voorstel van de afdeling Openbare Werken (OW) van 13 maart 2023 met zaaknummer 780381;

Gelet op artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet en afdeling 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht;

Overwegende dat de uit druggebruik voortvloeiende risico’s voor de gezondheid moeten worden voorkomen en beheerst;

Overwegende dat de effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden beheerst moeten worden;

Overwegende dat kenbaar behoort te zijn op welke wijze wordt omgegaan met de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang, indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.

BESLUIT:

vast te stellen de Beleidsregel “bestuurlijke handhaving van artikel 13b van de Opiumwet (Damoclesbeleid) gemeente Schouwen-Duiveland”

1. Doel van Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet)

1.1. Inleiding

Gemeenten worden geconfronteerd met illegale activiteiten gerelateerd aan verdovende middelen. Artikel 13b Opiumwet is voor de burgemeester het juridische instrument om hiertegen bestuurlijk op te treden. De Opiumwet richt zich voor de burgemeester primair op de preventie en beheersing van de uit druggebruik voortvloeiende risico’s. Artikel 13b Opiumwet biedt de burgemeester de mogelijkheid om bestuursdwang toe te passen.

1.2. Doel van het gemeentelijk Damoclesbeleid

Dit beleid gaat niet alleen over drugshandel in de traditionele zin van het woord. In de afgelopen 20 jaar is hennepcultuur en de handel in hard- en softdrugs in Nederland sterk toegenomen en geprofessionaliseerd. Ook worden regionaal de laatste tijd steeds meer locaties aangetroffen waar voorbereidingshandelingen worden gepleegd voor het vervaardigen van hard- en softdrugs, de zogenaamde drugslaboratoria. Het is van belang om het beleid voor de aanpak van hennepcultuur, dealpanden en productie van harddrugs op efficiënte en effectieve wijze op elkaar af te stemmen. In het verlengde van het doel dat de wetgever nastreefde bij het opstellen van de “Wet Damocles”, beoogt dit Damoclesbeleid primair:

- de preventie en beheersing van de uit drugsgebruik voortvloeiende risico’s voor de gezondheid;
- het beheersen van de negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden;
- het tegengaan van het onaanvaardbare risico van gebruik van (hard)drugs;
- het uitvoeren van het gemeentelijk drugsbeleid.

Secundair beoogt het Damoclesbeleid in een beleid(sregel) kenbaar te maken hoe de burgemeester omgaat met de discretionaire (elementen van de) bevoegdheid, uit artikel 13b van de Opiumwet.

Dit Damoclesbeleid vervangt alle voorgaande beleidsnotities over dit onderwerp. De eerder door de burgemeester van Schouwen-Duiveland" op 3 november 2015 vastgestelde "bestuurlijke handhaving van artikel 13b van de Opiumwet (Damoclesbeleid) gemeente Schouwen-Duiveland" wordt met ingang van datum van inwerkingtreding van deze nota ingetrokken.

Handhavingprocedures met betrekking tot de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet die zijn opgestart c.q. kwesties waarin handhavingsschappen zijn gezet ten tijde van de geldigheid van de thans in te trekken beleidsregels en bijbehorende handhavingsmatrices, worden voortgezet op basis van deze nieuwe beleidsregel met bijbehorende handhavingsmatrices.

1.3. Integraal handhavingbeleid

Uit het enkele feit dat de Opiumwet, een Nederlandse wet met in beginsel een strafrechtelijk uitgangspunt, ook een bevoegdheid aan de burgemeester toekent blijkt dat de wetgever méér voorstaat dan alleen strafrechtelijke handhaving. Vanwege die uitdrukkelijke wettelijke koppeling, wordt bij een aantal uitgangspunten en beleidsdocumenten uit het strafrecht aangesloten. De Aanwijzing Opiumwet en de recidivetermijnen zijn voorbeelden daarvan.

2. Wet Damocles

2.1. Artikelen 10a, 11a en 13b Opiumwet = Wet Damocles

Dit beleid is gebaseerd op de Opiumwet [1].

De volledige tekst van artikel 10a van de Opiumwet, luidt:

1. Hij die om een feit, bedoeld in het vierde of vijfde lid van artikel 10, voor te bereiden of te bevorderen:
 - 1°. een ander tracht te bewegen om dat feit te plegen, te doen plegen, mede te plegen of uit te lokken, om daarbij behulpzaam te zijn of om daartoe gelegenheid, middelen of inlichtingen te verschaffen,
 - 2°. zich of een ander gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van dat feit tracht te verschaffen,
 - 3°. voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen voorhanden heeft, waarvan hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van dat feit, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Niet strafbaar is hij die de in het eerste lid omschreven feiten begaat met betrekking tot het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik.

Artikel 11a Opiumwet

De volledige tekst van artikel 11a van de Opiumwet, luidt:

Hij die stoffen of voorwerpen bereidt, bewerkt, verwerkt, te koop aanbiedt, verkoopt, aflevert, verstrekt, vervoert, vervaardigt of voorhanden heeft dan wel vervoermiddelen, ruimten, gelden of andere betaalmiddelen voorhanden heeft of gegevens voorhanden heeft, waarvan hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van een van de in artikel 11, derde en vijfde lid, strafbaar gestelde feiten, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 13b Opiumwet

1 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.

2 Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artseneijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.

2.2. "Artikel 2 of 3 Opiumwet"

In artikel 13b Opiumwet wordt verwezen naar lijst I en II van de Opiumwet.

Artikel 2 Opiumwet

Verwijst naar middelen

Artikel 3 Opiumwet

Verwijst naar middelen

Vermeld op de bij de Opiumwet behorende lijst I

Aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op grond van art. 2 Opiumwet

Aangewezen bij ministerieel besluit op grond van art. 2 Opiumwet

De middelen die op lijst I staan, dan wel zijn of worden aangewezen vallen onder de categorie

HARDDRUGS

Vermeld op de bij de Opiumwet behorende lijst II

Aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op grond van art. 3 Opiumwet

Aangewezen bij ministerieel besluit op grond van art. 3 Opiumwet

de middelen die op lijst II staan, dan wel zijn of worden aangewezen vallen onder de categorie

SOFTDRUGS

Toepassing artikel 13b Opiumwet

Van belang hierbij is dat uit vaste jurisprudentie volgt dat uit het woord 'daartoe', zoals genoemd in artikel 13b Opiumwet, volgt dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs de bevoegdheid geeft tot toepassing van 13b Opiumwet. Het is niet nodig dat er bewijs is van daadwerkelijke verkoop, aflevering of verstrekking. Het is aan betrokkene om het tegendeel aannemelijk te maken. Verder is van belang dat de werking van de Opiumwet zo ver reikt dat 13b Opiumwet ook kan worden toegepast als het gaat om delen van de (hennep)plant indien de hars hier niet aan onttrokken is. Dit volgt uit artikel 1, eerste lid, sub b en lijst II van bijlage 1 van de Opiumwet. In het vervolg van deze beleidsregel dient daar waar over drugshandel, handel of illegale verkooppunten wordt gesproken ook te worden begrepen hennepplantages.

Met de wijziging van artikel 13b van de Opiumwet is de bevoegdheid voor het opleggen van een last onder bestuursdwang verruimd met voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a, eerste lid, onder 3°, en/ of 11a van de Opiumwet. Hiervan is sprake als er voorwerpen of stoffen voorhanden zijn die bestemd zijn voor onder meer de productie van en/ of handel in soft- en harddrugs.

Aansluiten bij Aanwijzing Opiumwet/ Handelshoeveelheid

In de Aanwijzing Opiumwet [2] is vastgelegd wat wordt aangemerkt als een "geringe hoeveelheid voor eigen gebruik". Een grotere hoeveelheid wordt aangemerkt als een handelshoeveelheid.

De Richtlijn voor strafvordering, softdrugs [3] heeft betrekking op alle verboden handelingen met betrekking tot softdrugs (henneproducten, qat en paddo's).

De Richtlijn voor strafvordering, harddrugs [4] heeft betrekking op enkele verboden handelingen met betrekking tot harddrugs. 1 tablet of 1 pil of 1 ampule of 1 gemiddelde consumptie eenheid wordt gelijkgesteld met 0,5 gram. Voor GHB geldt 5 ml als gemiddelde consumptie-eenheid.

Concreet betekent dit dat er sprake is van een handelshoeveelheid/ overtreding op grond van dit beleid bij een hoeveelheid:

- harddrugs: meer dan 0,5 gram (bijvoorbeeld cocaïne/ amfetamine) (of 5 ml (GHB));
- softdrugs: meer dan 5 gram;
- hennepplanten: meer dan 5 planten;
- qat: meer dan 1 bundel (ca. 200 gram, stengel en blaadjes);

Volgens vaste jurisprudentie mag de burgemeester in beginsel wanneer er een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen in een woning of lokaal, aannemen dat het gaat om handel en hoeft er geen bewijs aanwezig te zijn van daadwerkelijke verkoop, aflevering of verstrekking.

Het bezit van 6 tot en met 30 gram hennep of 6 tot en met 20 hennepplanten als vermeld op lijst II Opiumwet wordt in het kader van dit beleid beschouwd als een "kleine handelshoeveelheid".

Ernstig geval softdrugs in woningen

Vanuit het oogpunt van de subsidiariteit en proportionaliteit zal onder toepassing van bestuursdwang in ieder geval tot directe sluiting van een woning worden overgegaan in ernstige gevallen.

Een ernstig geval wordt op grond van deze beleidsregel in ieder geval aangenomen wanneer sprake is van een aangetroffen hoeveelheid van meer dan 20 planten en/ of meer dan 30 gram softdrugs in een woning. Bij het aantreffen van deze hoeveelheden wordt bij de eerste overtreding de woning gesloten, indien er eerder overtredingen zijn geweest wordt bij minder planten en mindere hoeveelheid drugs de woning al gesloten (zoals weergegeven in de handhavingmatrix). In dat geval wordt aangenomen dat er sprake is van beroeps- of bedrijfsmatige hennepcultuur en/of drugshandel. Verder wordt aangenomen dat in dit soort situaties sprake is van een ernstige verstoring van de openbare orde en een verstoring van het woon- en leefklimaat en zijn er grote veiligheidsrisico's voor de omgeving.

Ook gelet op de meest actuele jurisprudentie valt het aanmerken van meer dan 20 planten als een ernstig geval ruim binnen de marges [5]. Daarbij is opgemerkt dat het beleid voldoende mogelijkheden biedt om elke situatie op zijn eigen merites te beoordelen en in bijzondere/uitzonderlijke situaties daarvan af te wijken.

Gelet op het voorgaande wordt er in ernstige gevallen niet gewaarschuwd bij een eerste overtreding van de Opiumwet, maar wordt de woning direct gesloten.

Ernstig geval harddrugs in woningen

Vanuit het oogpunt van de proportionaliteit en evenredigheid zal onder toepassing van bestuursdwang in ieder geval tot directe sluiting van een woning worden overgegaan in geval sprake is van meer dan 0,5 gram harddrugs. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling [6] is bij de aanwezigheid van een

hoeveelheid (hard)drugs in een pand die groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik het in beginsel namelijk aannemelijk dat die drugs bestemd is voor verkoop, aflevering of verstrekking. In beginsel mag daarom worden aangenomen dat het pand dan een rol vervult binnen de keten van drugshandel. Het ligt derhalve op de weg van de betrokkene om het tegendeel aannemelijk te maken.

Definitie voorbereidingshandelingen

In deze beleidsregel wordt onder voorbereidingshandelingen verstaan: het voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, van de Opiumwet of artikel 11a van de Opiumwet.

Het betreft voorwerpen of stoffen die duidelijk bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewaterij, assimilatielampen), chemicaliën (apaan, zoutzuur), attributen (gripzakjes, ponypacks, (grammen)weegschaal) en versnijdingsmiddelen (cafeïne/paracetamol, Inositol, Mannitol, fenacetine).

Dit vereist dat degene die het voorwerp of de 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, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur. Op zijn minst moeten de voorwerpen of stoffen het ernstige vermoeden rechtvaardigen dat zij daarvoor bestemd zijn. Onvoldoende om als voorbereidingshandeling te kwalificeren, is aantreffen van (uitsluitend) vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen.

Grootschalige en/of professionele hennepcultuur

Artikel 11a van de Opiumwet stelt alleen de voorbereiding strafbaar van teelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf (als bedoeld in artikel 11, derde lid, van de Opiumwet) dan wel de voorbereiding van teelt van een grote hoeveelheid (als bedoeld in artikel 11, vijfde lid, van de Opiumwet). Bij de vaststelling van hetgeen wat beroeps- of bedrijfsmatige (hierna: professionele) teelt is, spelen de volgende factoren, terug te vinden in de Aanwijzing Opiumwet, een rol:

De schaalgrootte van de teelt: de hoeveelheid planten; Bij een hoeveelheid van 5 planten of minder wordt in beginsel aangenomen dat er geen sprake is van beroeps- of bedrijfsmatig handelen. Deze situatie wordt gelijk behandeld als de situatie waarin wordt geconstateerd dat sprake is van een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik;

De mate van professionaliteit, afgemeten aan het soort perceel waarop geteeld wordt, belichting, verwarming, bevoeiing, etc. (opgenomen in bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet);

Indien, ongeacht de hoeveelheid planten, wordt voldaan aan twee of meer punten, genoemd in de lijst indicatoren met betrekking tot de mate van professionaliteit, zoals opgenomen in bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet, wordt aangenomen dat er sprake is van beroeps- of bedrijfsmatig handelen; Het doel van de teelt. Indien er sprake is van het telen van hennep om geldelijk gewin te verkrijgen, wordt, ongeacht de hoeveelheid planten, aangenomen dat er sprake is van beroeps- of bedrijfsmatig handelen.

Ernstig geval voorbereidingshandelingen in woningen

Bij het aantreffen van voorwerpen en stoffen waarvan aannemelijk is dat die bestemd zijn voor het telen en bereiden van drugs in een woning wordt, bij het aanmerken van een ernstig geval, aangesloten bij het voorgaande. Dit houdt in dat als een hoeveelheid voorwerpen of stoffen wordt aangetroffen die bestemd is voor het telen van meer dan 20 planten en/of bereiden van meer dan 30 gram softdrugs, dit aangemerkt wordt als ernstig geval.

Voor harddrugs wordt de norm van het aantreffen van voorwerpen en stoffen voor het bereiden en produceren van meer dan de handelshoeveelheid, zoals aangegeven in paragraaf 2.2. onder Aansluiten bij Aanwijzing Opiumwet/ Handelshoeveelheid, aangehouden.

2.3. Last onder bestuursdwang

In de Algemene wet bestuursrecht is een volledige paragraaf gewijd aan de last onder bestuursdwang, namelijk paragraaf 5.3.1. Deze paragraaf begint met artikel 5:21 waarin is aangegeven wat onder bestuursdwang moet worden verstaan, namelijk: de herstelsanctie inhoudende:

- een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Gebruikmaken van de bestuursdwang wordt in beginsel pas toelaatbaar geacht wanneer:

- 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 (met andere woorden, dat is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit).

Bestuursdwang is een reparatoire maatregel. Anders dan een punitieve maatregel is bestuursdwang niet gericht op bestraffing of leed toevoeging, maar op het ongedaan maken, beëindigen of voorkomen van een overtreding. Gelet op de aard van de overtreding zal de overtreding onmiddellijk ongedaan worden gemaakt of wordt beëindigd.

Uitvoering van bestuursdwang betekent - in het kader van de uitvoering van dit beleid – dat het lokaal of de woning bij sluiting ook feitelijk namens het bestuursorgaan wordt gesloten. Dit kan op verschillende manieren uitgevoerd worden.

Niet betreden

De sluiting is feitelijk van aard, en brengt met zich mee dat de woning of het lokaal door niemand mag worden betreden. Het gebouw mag alleen worden betreden als de burgemeester daartoe toestemming heeft verleend. In de regel wordt slechts toestemming verleend in geval van een dringende en/of zwaarwichtige reden. Daarom moet een schriftelijk en gedetailleerd verzoek worden ingediend, waaruit in ieder geval duidelijk moet blijken voor wie het verzoek geldt, voor welk doel en voor welke periode.

3. Handhavingarrangement

3.1. Inleiding

Uitgangspunt is dat, indien is gebleken dat er sprake is van een overtreding als genoemd in artikel 13b Opiumwet, de burgemeester handhavend zal optreden.

De, in het kader van het Damoclesbeleid relevante, taak van de politie is om de burgemeester te informeren door geconstateerde overtredingen en daarvan opgemaakte proces-verbalen bij hem te melden of andere schriftelijke informatie aan hem te verstrekken, zoals het toesturen van een bestuurlijke rapportage of een Hennep Informatie Bericht. De werkafpraak is dat een dergelijke rapportage binnen twee weken verstrekt wordt aan de burgemeester. Dit om zo snel mogelijk te kunnen handelen door de burgemeester.

De burgemeester is verantwoordelijk voor de uitvoering van het handhavingsbeleid ingevolge artikel 13b Opiumwet.

3.2 Begrippen en uitgangspunten

Woning of lokaal

De wetgever heeft ervan afgezien het begrip woning te definiëren. De burgemeester verstaat onder woning 'een pand dat (of ruimte die) in de aangetroffen staat op een normale wijze voor bewoning kan worden gebruikt en dat (die) daarvoor ook mag worden gebruikt (woongenot)'.

Of een woning wordt gebruikt als woonruimte en er dan ook sprake is van het hebben van woongenot, blijkt uit de feitelijke constatering ter plaatse en andere omstandigheden, zoals een inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP).

Samengevat:

- woning: een feitelijk voor bewoning gebruikte ruimte en het daarbij behorende erf.
- lokaal: een al dan niet voor publiek toegankelijk lokaal en het daarbij behorende erf (zoals horeca-richtingen, winkels, loodsen, en/of bedrijfsruimten).

Voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is een schriftelijke machtiging vereist. In het geval van artikel 13b van de Opiumwet is aan de burgemeester de bevoegdheid toegekend tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Op grond van de Algemene wet op het binnentreden, in samenhang gezien met de Awb, kan, indien de bewoner niet aanwezig is of geen toestemming geeft om de woning te betreden, een toezichthouder van de gemeente de woning betreden met een machtiging tot binnentreden afgegeven door de burgemeester.

Overige ruimten

Bij panden die aan verschillende personen worden verhuurd, zoals kamerverhuurpanden of garageboxen, kan worden overgegaan tot gedeeltelijke sluiting door sluiting van afzonderlijke kamers of een gedeelte van het pand. De rest van het pand blijft dan toegankelijk voor derden. Hierdoor worden bijvoorbeeld afzonderlijke woonruimten, die niets met de overtreding te maken hebben, niet onnodig getroffen.

Horeca – samenloop met maatregel Drank en Horecawet (vanaf 1 juli 2021 Alcoholwet)

Op grond van artikel 31 van de Alcoholwet dient een vergunning te worden ingetrokken als zich in de inrichting feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid. Leidinggevend van het betreffende horecabedrijf zijn dan op grond van artikel 5, eerste lid van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet (vanaf 1 juli 2021 Alcoholwet) gedurende de eerstvolgende vijf jaar niet meer gerechtigd op te treden als leidinggevende in een horecabedrijf. Intrekking van de vergunning is een definitieve situatie. De vergunning wordt in beginsel alleen ingetrokken als de ondernemer mede schuldig is aan de drugshandel. Er moet dus sprake zijn van verwijtbaarheid aan de kant van de onder-

nemer. De maatregelen die kunnen worden genomen bij of krachtens de Drank- en Horecawet (vanaf 1 juli 2021 Alcoholwet) en de Algemene Plaatselijke Verordening, kunnen worden toegepast naast de maatregelen op grond van de regeling van artikel 13b Opiumwet en vice versa.

Na traject en Wet Victor

Bij afloop van de sluitingstermijn vindt in overleg met de eigenaar en bewoners een overdracht van de woning plaats. Is er ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde dan komt de betreffende woning in aanmerking voor een verlenging van de duur van de sluiting. De betrokkenen worden bij mogelijke verlenging opnieuw gehoord.

Soms is sluiting niet voldoende en zijn aanvullende maatregelen nodig om de leefbaarheid rond het gesloten pand te herstellen. De Wet Victor regelt het natraject van onder andere een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet. De Wet Victor maakt het mogelijk om het beheer van een pand over te nemen (artikel 13b Woningwet) en daarna eventueel te onteigenen (artikel 77 Onteigeningswet). Het besluit tot beheer wordt genomen door het college van burgemeester en wethouders.

Sluiting inschrijven in openbare registers op grond van WKBP

Met het inwerkingtreden van de wet Victor is een bepaling toegevoegd aan de artikelen 13b Opiumwet en 174a Gemeentewet. Sluiting van een pand op grond van één van deze artikelen moet nu zo spoedig mogelijk worden ingeschreven in de betreffende openbare registers, conform artikel 3:16 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 3, eerste lid van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Artikel 3:24 Burgerlijk Wetboek, waarin de koper beschermd wordt tegen onvolledigheid in de registers, is echter niet van toepassing. Ook als verder geen gebruik zal worden gemaakt van het instrumentarium van de wet Victor, moeten sluitingen dus wel worden ingeschreven in de registers. In het Burgerlijk Wetboek is een bepaling opgenomen op basis waarvan men een huurovereenkomst kan ontbinden, wanneer een pand gesloten is geweest op grond van artikel 13b Opiumwet of 174a Gemeentewet.

3.3. Doel van de maatregel

De bestuursdwangmaatregel dient te bewerkstelligen:

- het teniet doen gaan van de naamsbekendheid van het lokaal/woning als lokaal/woning waar drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.
- het realiseren dat de geconstateerde overtreding wordt opgevolgd door een reactie van de burgemeester die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de aard en de ernst van de overtreding (proportionaliteit en subsidiariteit);
- dat aan betrokken drugscriminelen en aan buurtbewoners een signaal wordt afgegeven dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in de betrokken woning of het betrokken lokaal.
- het buiten elke twijfel verheffen dat het pand niet beschikbaar is voor de verkoop, aflevering of verstrekking van drugs;
- de eventuele loop naar de woning of het lokaal eruit te halen.
- de eventuele bekendheid van de woning of het lokaal als drugspand te doorbreken;
- herhaling van drugshandel, -opslag en/of -handel voorkomen;
- aantasting van het woon- en leefklimaat en het veiligheidsgevoel in de omgeving of het lokaal te herstellen;
- de aangifte bereidheid van overtredingen van de Opiumwet te bevorderen.
- het doen wederkeren van de rust in de omgeving, het voorkomen van herhaling van ernstige verstoring van de openbare orde voorkomen, alsmede het voorkomen van een verdere aantasting van het woon- en leefklimaat.

3.4. Voorgeschiedenis

Bij de bepaling van de duur van de sluiting is de voorgeschiedenis relevant, waaronder die van de eigenaar en/ of de bewoners. Wanneer na een sluiting van een lokaal voor de duur van bijvoorbeeld drie maanden na verloop van tijd blijkt dat er toch weer in drugs wordt gehandeld vanuit het lokaal of de woning, dan kan daaruit worden geconcludeerd dat de "loop" er kennelijk nog niet voldoende uit is gehaald. Dat rechtvaardigt een langere sluitingsduur bij herhaling van de overtreding. Dit geldt ook indien de vorige overtreding begaan werd door een andere dan de huidige eigenaar en/ of de bewoners. Dit betekent echter niet dat de eigenaar en/ of de bewoners tot in lengte van dagen geconfronteerd moet worden met een "misstap" in het verleden. Bij het bepalen van de termijnen van het meewegen van de voorgeschiedenis wordt aangesloten bij de termijn van vijf jaren zoals in het strafrecht wordt gehanteerd. Recidive is aan de orde binnen vijf jaar na de daaraan voorafgaande overtreding.

3.5. Arrangement

Voor de uitvoering van het beleid is onderstaand handhavingsarrangement vastgesteld waarin de diverse verschijningsvormen van drugshandel met daarop de bestuursrechtelijke maatregelen zijn opgenomen. Om de naamsbekendheid van het drugsband en de aanloop naar de betreffende locatie teniet te doen, zijn de termijnen die in dit beleid zijn genoemd noodzakelijk.

Onderscheid in hard- en softdrugs en samenloop

Bij cumulatie van op te leggen maatregelen, bijvoorbeeld bij handel in softdrugs en/ of handel in harddrugs, en/of (een) voorwerp(en) en/of (een) stof(fen) ex artikel 10a, eerste lid, onder 3°, en/of 11a van de Opiumwet, is de zwaarst gestelde maatregel van toepassing of kan voor langere tijd worden gesloten, zie de indicatorenlijst.

Indien handel in softdrugs wordt geconstateerd nadat er al een maatregel is opgelegd voor de handel in harddrugs, wordt de maatregel opgelegd die hoort bij de tweede of volgende constatering van handel in softdrugs. Indien handel in harddrugs wordt geconstateerd nadat er al een maatregel is opgelegd voor handel in softdrugs, wordt de maatregel opgelegd die hoort bij de tweede of volgende constatering voor handel in harddrugs.

Overtreding

In beginsel is het voor het bestuursrechtelijk optreden niet van belang of de betrokkene(n) de overtreding heeft begaan. De feitelijke constatering van overtreding van de Opiumwet is voldoende om over te gaan tot handhavend optreden. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling[7] is persoonlijke verwijtbaarheid niet vereist voor toepassing van artikel 13b van de Opiumwet. 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 in een straf resulteert, 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.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling[8] kan de vraag of rechthebbende een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt, daarentegen wel aan de orde komen in het kader van de beoordeling van de evenredigheid van de sluiting. Het ontbreken van iedere betrokkenheid bij de overtreding kan afzonderlijk of tezamen met andere omstandigheden maken dat de burgemeester niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kan maken.

Pand-gebonden

Voor de toepassing van de in dit beleid opgenomen handhavingstappen is ook niet vereist dat een overtreding volgend op een eerdere overtreding door dezelfde persoon wordt begaan. Uitgangspunt is dat het bestuursrechtelijk optreden niet persoonsgebonden, maar pand-gebonden is. Een uitzondering hierop vormt de situatie dat een persoon, na een eerdere constatering van drugshandel door deze persoon in een bepaald pand, zich opnieuw schuldig maakt aan drugshandel in een ander pand. In een dergelijk geval wordt bij de op te leggen maatregel de eerste constatering van drugshandel ten volle meegewogen en is de maatregel die hoort bij de 2e of volgende constatering van toepassing.

Huurwoningen/ lokalen

Het feit dat de maatregel geen maatregel is die tegen de persoon is gericht, maar betrekking heeft op het pand van waaruit de drugs verhandeld werd en het tegengaan van overlast in de buurt, betekent dat verhuurders kunnen worden geconfronteerd met sluiting van hun pand, terwijl zij met de activiteiten niets te maken hebben. De 'niet-verwijtbaarheid' van de verhuurder is op zichzelf geen reden om de maatregel niet te nemen. Het belang van sluiting is namelijk groot in het kader van het antidrugsbeleid en de doelstellingen van de wet. In voorkomende gevallen kan er echter aanleiding zijn om de belangen die de verhuurder aandraagt om de sluiting van zijn pand te voorkomen of te verkorten, zwaarder te laten wegen dan het belang om onverkort toepassing te geven aan het hierna beschreven handhavingsarrangement. Dit kan alleen onder strikte voorwaarden met als belangrijkste uitgangspunten dat de doelstellingen uit deze beleidsnota in voldoende mate moeten zijn behaald. De wijze waarop de burgemeester met deze belangenafweging omgaat wordt hierna aangegeven.

Afwegingskader bij huurwoningen/ lokalen

1. Daadwerkelijke sluiting van een drugsband is uitgangspunt

Het sluiten van een pand op grond van artikel 13b van de Opiumwet is niet bedoeld om eigenaren/bewoners van panden of personen die betrokken waren bij de drugshandel te straffen. De sluiting is een maatregel die is gericht op het pand en het tegengaan van overlast in de buurt. Met de sluiting wil de burgemeester herhaling van de handel in drugs in of vanuit het pand en/ of voorbereidingshandelingen vanuit het pand voorkomen, de bekendheid van het pand als drugsband in het criminele circuit weg nemen en het signaal afgeven dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit. Het uitgangspunt is gelet hierop dat een opgelegde sluiting ook geëffectueerd wordt.

2. Verzoek tot voortijdige opheffing sluiting drugsband is mogelijk

Een belanghebbende kan aan de burgemeester tussentijds verzoeken de sluiting op te heffen. Het uitgangspunt is echter nadrukkelijk dat een sluiting die is opgelegd ook wordt geëffectueerd en alleen bij wijze van uitzondering tussentijds kan worden opgeheven.

3. Van een eigenaar/verhuurder mag het nodige worden verwacht

Bij een verzoek om opheffing van de sluiting moet steeds per geval bekeken worden of hieraan tegemoet gekomen kan worden. Daarbij wordt beoordeeld of de doelstellingen van de Beleidsnota artikel 13b Opiumwet in het concrete geval voldoende zijn bereikt.

Daarnaast dient eigenaar/verhuurder zich te gedragen als een "goed verhuurder". De volgende punten worden in overweging genomen om te beoordelen of de eigenaar/verhuurder zich kwalificeert als "goed verhuurder":

Er is sprake van een schriftelijke huurovereenkomst en een deugdelijke huuradministratie;

Uit de huuradministratie blijkt dat de huur wordt voldaan aan de eigenaar/verhuurder en door degene met wie die huurovereenkomst is gesloten. Er dient sprake te zijn van bancaire huurbetalingen;

De identiteit en kredietwaardigheid van de huurder(s) is geverifieerd door middel van identiteitsbewijs, werkgeversverklaring, recente loonstroken en/of een inkomensverklaring;

Degene met wie de huurovereenkomst is gesloten en die de huur betaalt staat ook op het huuradres ingeschreven in de Basisregistratie personen (BRP);

De eigenaar/verhuurder maakt aannemelijk dat hij voldoende concreet toezicht heeft gehouden en deugdelijk toezicht kan houden op het gebruik van het verhuurde pand. Dit moet onder meer blijken uit op schrift gestelde protocollen en werkwijzen en een beschrijving van de feitelijke uitvoering daarvan;

De eigenaar/verhuurder maakt zelf actief melding van verdachte omstandigheden in zijn panden bij de politie. Hij kan dit aantonen bijvoorbeeld met behulp van een logboek waaruit blijkt wanneer welke meldingen hebben plaatsgevonden;

De eigenaar/verhuurder moet zelf actief overgaan tot opzegging of beëindiging van de huurovereenkomst en het toewijzen van het pand aan een nieuwe huurder. De beëindiging van de huurovereenkomst en het feitelijk niet meer woonachtig zijn in een huurwoning door huurder moet volledig zijn voltooid alvorens een verzoek kan worden ingediend.

4. Aanpassing beleid geeft positieve prikkel aan eigenaar/verhuurder

Er zal alleen overgegaan worden tot opheffing van een reeds geëffectueerde sluiting van een drugspand als de eigenaar/verhuurder zich aantoonbaar heeft gedragen als goed verhuurder. In voorkomende gevallen kan door actief toezicht en optreden van de eigenaar/verhuurder de schending van de openbare orde die gepaard gaat met drugshandel vanuit panden worden beperkt en daardoor met de benodigde hersteltermijn worden bekort. Met dit beleid wordt een actief toezicht op het gebruik van panden door eigenaren/verhuurders gestimuleerd.

Van woningcorporaties en andere professionele verhuurders is bekend dat zij als organisatie voldoende toegerust zijn om de gestelde eisen te kunnen voldoen. Bij een verzoek tot voortijdige opheffing moet dit wel steeds worden onderbouwd. Dit mag echter ook van andere eigenaars/verhuurders worden verwacht.

Bij verzoeken tot voortijdige opheffing van sluiting geldt dat de burgemeester het beleid voert dat als aan alle bovengenoemde voorwaarden is voldaan, de sluitingstermijn met de helft kan worden bekort. Er blijft namelijk een minimale termijn noodzakelijk, ook al is aan bovengenoemde voorwaarden voldaan, die nodig is om de vereiste signaalwerking te doen uitgaan naar de omgeving en naar het drugscircuit.

5. Exclusief recht voor betreding van de woning

In voorkomende gevallen is het mogelijk dat naast een bekorting van de sluitingstermijn, voortijdig een exclusief recht voor betreding van het drugspand aan een verhuurder wordt toegekend indien hierom wordt verzocht in verband met bijvoorbeeld herstelwerkzaamheden. De herstelwerkzaamheden dienen dan voort te komen uit het feit dat in het pand drugshandel heeft plaatsgevonden. Dit verzoek moet worden onderbouwd met een uiteenzetting van de herstelwerkzaamheden die nodig zijn en een redelijke inschatting van de termijn die met de herstelwerkzaamheden gemoeid gaat. Indien de termijn van de herstelwerkzaamheden meer dan 2 weken bedraagt, kan een exclusief recht worden toegekend tegen het einde van de termijn van sluiting voor het aantal weken aan hersteltijd dat boven de twee weken zit.

Samenhang locatie drugsvondst met andere gebouwen of gebouwdelen

In verscheidene uitspraken is de vraag aan de orde gekomen of de locatie waar drugs zijn aangetroffen al dan niet één geheel vormde met andere delen van het gebouw of bouwwerken in de directe omgeving. Die vraag is van belang omdat bij voldoende samenhang tussen gebouwen of gebouwdelen het geheel door een sluitingsbevel kan worden getroffen. Er moet dan sprake zijn van voldoende functionele verbondenheid tussen de verschillende gebouwen of gebouwdelen. Indien voldoende aannemelijk kan worden gemaakt, gelet op de jurisprudentie [9] dat de genoemde functionele verbondenheid aanwezig is, wordt het geheel aan gebouwen of gebouwdelen gesloten.

3.5.1. Lokalen

Uitgangspunt voor lokalen is dat bij het aantreffen van voor de handel bestemde drugs (in een grotere hoeveelheid dan voor eigen gebruik) altijd direct wordt gesloten. Indien er sprake is van (meerdere) verzwarende omstandigheden kan voor langere tijd worden gesloten, zie de indicatorenlijst.

Constatering	1e overtreding	2e overtreding (binnen 5 jaar)	3e overtreding (binnen 5 jaar)
Verkoop van dan wel aanwezigheid van een handelshoeveelheid softdrugs in een lokaal en/of op een bijbehorende erf	Sluiting voor een periode van 3 maanden	Sluiting voor een periode van 6 maanden	Sluiting voor een periode van 12 maanden
Verkoop van dan wel aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs in een lokaal en/of op een bijbehorend erf	Sluiting voor een periode van 6 maanden	Sluiting voor een periode van 12 maanden	Sluiting voor een periode van 24 maanden
Voorhanden zijn van voorwerp(en) en/ of stof(fen) ex artikel 10a en/ of 11a Opiumwet	Sluiting voor een periode van 3 maanden	Sluiting voor een periode van 6 maanden	Sluiting voor een periode van 12 maanden

3.5.2. Woningen

Bij woningen grijpt een sluiting erger in op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene(n). De beginselen als 'recht op ongestoord woongenot' (artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)) en 'huisvredebreuk' rechtvaardigen een minder vergaande aanpak bij woningen. Zie paragraaf 2.2. voor de definitie van "kleine handelshoeveelheid".

Constatering	1e overtreding	2e overtreding (binnen 5 jaar)	3e overtreding (binnen 5 jaar)	4e overtreding (binnen 5 jaar)
Verkoop van dan wel aanwezigheid van een kleine handelshoeveelheid (minder dan 20 planten of minder dan 30 gram) softdrugs	Schriftelijke waarschuwing	Sluiting voor een periode van 3 maanden	Sluiting voor een periode van 6 maanden	Sluiting voor een periode van 12 maanden
Verkoop van dan wel aanwezigheid van meer dan een kleine handels-hoeveelheid softdrugs	Sluiting voor een periode van 3 maanden	Sluiting voor een periode van 6 maanden	Sluiting voor een periode van 9 maanden	Sluiting voor een periode van 12 maanden
Verkoop van dan wel aanwezigheid van een handels-hoeveelheid harddrugs	Sluiting voor een periode van 3 maanden	Sluiting voor een periode van 6 maanden	Sluiting voor een periode van 12 maanden	Sluiting voor een periode van 24 maanden
Voorhanden zijn van voorwerp(en) en/ of stof(fen) ex artikel 10a en/ of 11a Opiumwet	Voor de maatregel sluiten we aan bij het gronddelict.			

3.5.3. Verzwarende omstandigheden

Lokale feiten en omstandigheden kunnen aanleiding geven om af te wijken. De belangrijkste feiten en omstandigheden die kunnen worden aangemerkt als verzwarende omstandigheden, staan in onderstaande indicatorenlijst vermeld. De indicatorenlijst heeft een alternatief en geen cumulatief karakter. Ook op basis van enkele indicatoren kan worden aangetoond dat er verzwarende omstandigheden zijn. De indicatorenlijst is nadrukkelijk een hulpmiddel. Voor toepassing van de maatregel moet uiteraard altijd eerst gekeken worden of voldaan wordt aan de criteria van artikel 13b Opiumwet en de voorwaarden zoals gesteld in dit beleid.

Aan de afweging om af te wijken spelen onder meer de volgende indicatoren een rol:

- de aangetroffen hoeveelheid middelen;
- de mate van professionaliteit: wordt afgemeten aan de aanwezigheid van attributen in het lokaal die wijzen op regelmatige handel in verdovende middelen, zoals de aanwezigheid van weegschalen, grote hoeveelheden cash geld, verpakings- en versnijdingsmaterialen en/of overige attributen die wijzen op beroeps- of bedrijfsmatige teelt zoals assimilatielampen;
- de mate waarin de woning betrokken is geweest bij (eerdere) handel in verdovende middelen;
- er is sprake van gewelds- of openbare orde delicten;
- er is sprake van verboden wapenbezit en/of aanwezigheid van verboden wapens als bedoeld in de Wet Wapens en Munitie;

- f. er is een vermoeden van betrokkenheid van de eigenaar/bewoner(s)/betrokkene(n);
- g. er is een vermoeden dat de eigenaar/bewoner(s)/betrokkene(n) verkeert/verkeren in kringen van personen met antecedenten t.a.v. de Opiumwet en/of de Wet Wapens en Munitie en/of antecedenten op het gebied van geweld tegen personen of zaken, bedreiging of diefstal en dergelijke;
- h. er is sprake van recidive bij de eigenaar/bewoner(s)/betrokkene(n), daaronder in ieder geval begrepen eerdere overtredingen van de Opiumwet en/of eerdere sluiting van eigendommen op grond van artikel 13b Opiumwet;
- i. er is sprake van een combinatie van middelen als bedoeld op Lijst I en II Opiumwet
- j. en/of (een) voorwerp(en) en/of (een) stof(fen) ex artikel 10a, eerste lid, onder 3°, en/of 11a van de Opiumwet
- k. de mate van gevaarstelling en de risico's voor de bewoners, omwonenden en/of de omgeving;
- l. de mate van overlast;
- m. de aannemelijkheid dat de woning niet overeenkomstig de woonfunctie wordt gebruikt;
- n. de aannemelijkheid dat behalve de woning en/of het lokaal of bijbehorende erf, nog een of meer andere locaties zijn betrokken bij de drugshandel in georganiseerd verband of als aanwezigheid van drugs hierop duidt;
- o. overige feiten en omstandigheden die duiden op drugshandel in georganiseerd verband[7].

3.5.4. Bijzondere omstandigheden

Bij een besluit of hij tot sluiting van de woning overgaat, zal de burgemeester alle betrokken belangen afwegen. In geval van uitzonderlijke omstandigheden zal gebruik gemaakt worden van de afwijkingsbevoegdheid ingevolge artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht.

De Raad van State heeft in ECLI:NL:RVS:2019:2912 [8] via een zogenoemde overzichtsuitspraak meer duidelijkheid gegeven over de manier waarop zij als hoogste bestuursrechter besluiten van de burgemeester over het sluiten van woningen toetst.

De volgende omstandigheden kunnen hierbij een rol spelen.

Bij medische omstandigheden of minderjarige kinderen, zijn de gevolgen van een sluiting voor de bewoners extra zwaar. Bijvoorbeeld als de betrokkene een bijzondere binding heeft met de woning, bijvoorbeeld om medische redenen. Dat wil overigens niet zeggen dat de burgemeester een woning in zo'n geval niet mag sluiten. Als de bewoners bijvoorbeeld zelf actief betrokken zijn bij drugshandel en er grote drugshoeveelheden worden gevonden, dan kan woningsluiting ook onder deze omstandigheden op zijn plaats zijn.

Voor de beoordeling van een geringe overschrijding van de handelsvoorraad voor bijvoorbeeld medicinale doeleinden heeft de Raad van State in haar uitspraak ECLI:NL:RVS:2018:738 een kader gegeven. Dan moet betrokkene een helder en consistent betoog hebben over zijn eigen gebruik dat een geringe overschrijding van 0,5 g grens vanwege dat gebruik aannemelijk maakt, geen andere zaken in het pand zijn aangetroffen die wijzen op drugshandel en niet is gebleken van andere relevante feiten en omstandigheden, in de regel worden geoordeeld dat het tegendeel aannemelijk is gemaakt en er geen bevoegdheid bestaat om een last onder bestuursdwang op te leggen.

3.6. Rechtsopvolging

Een opgelegde sluiting werkt ook voor rechtsopvolgers. De sluiting van een drugspand door de burgemeester wordt geregistreerd en gepubliceerd in de zin van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (WKPB). Het WKPB register houdt dergelijke publiekrechtelijke beperkingen bij.

*Burgemeester van Schouwen-Duiveland heeft op 20 april 2023 besloten,
J.Chr. van der Hoek MBA*

Toelichting

[1]Zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036356/2015-03-01>

[2]Zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037984/2016-06-01>

[3]ECLI:NL:RVS:2015:130

[4] Kroniek openbare-orderecht 2018, Gst. 2018/186.

[5]Zie o.a. <https://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/algemeen/@88338/aanwijzing-opiumwet-0/>

[6]ECLI:NL:RVS:2018:2787

[7]ECLI:NL:RVS:2018:851 en ECLI:NL:RVS:2019:395

[8]ECLI:NL:RVS:

[9]Aannemelijkheid dat de aangetroffen drugs voor drugshandel in georganiseerd verband bestemd zijn, kan volgens de rechtspraak blijken uit bijvoorbeeld verklaringen van betrokkenen, onderzoek van de politie of uit ander bewijs zoals het aantreffen van verpakkingsmateriaal, sealbags gevuld met hennetoppen, vuurwapens met bijbehorende munitie, grote contante geldbedragen, een weegschaal of assimilatielampen (LJN BY5106, RvS, 5-12-2012, rechtsoverweging 2; LJN: BX5656, rechtbank Utrecht, 27-08-2012, rechtsoverweging 11).