

Damoclesbeleid gemeente Staphorst

De burgemeester van Staphorst,

gelet op:

- De bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 174 Gemeentewet ten aanzien van het toezicht op openbare inrichtingen en de uitvoering van verordeningen die betrekking hebben op dat toezicht;
- De bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet tot het toepassen van bestuursdwang ten aanzien van woningen en lokalen in verband met de aanwezigheid van en de handel in drugs;
- De bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid;
- Het feit dat de andere gemeenten in de regio IJsselland een dergelijk beleid hebben dan wel krijgen en een waterbed-effect voorkomen moet worden.

Overwegende dat het derhalve wenselijk is een Beleidsregel Damocles vast te stellen;

Besluit:

vast te stellen de volgende Beleidsregel voor het toepassen van artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet:

Damoclesbeleid gemeente Staphorst

1. Wet Damocles

Artikel 174a van de gemeentewet biedt mogelijkheden om op te treden tegen de illegale verkoop van drugs vanuit woningen. In de Memorie van Toelichting (KST96309, 2005-2006) van de Opiumwet schrijft de regering dat artikel 174a van de Gemeentewet niet langer toereikend is. Deze ontoereikendheid werd veroorzaakt door de noodzaak om steeds verstoring van de openbare orde aan te tonen. Vanuit gemeenten bestond de wens om op korte termijn langs efficiëntere weg te kunnen komen tot aanpak van drugshandel vanuit woningen.

2. Aanleiding Damoclesbeleid in de gemeente Staphorst

De hennepcultuur en de handel in hard- en softdrugs is de afgelopen jaren sterk toegenomen en geprofessionaliseerd. Er zijn inmiddels vele voorbeelden te noemen, waarbij de hennepcultuur en de handel in drugs tot dusdanige overlast en verstoring van de openbare orde hebben geleid dat optreden noodzakelijk is. Ook de gemeente Staphorst wordt geconfronteerd met de aanwezigheid van hennepcultuur en de handel in hard- en softdrugs. Het feit dat de andere IJssellandse gemeenten een dergelijk beleid hebben moet een waterbed effect voorkomen worden.

De gemeenten in het politiedistrict IJsselland hebben sinds enkele jaren ervaring opgedaan met het Damoclesbeleid. Om een "waterbedeffect" te voorkomen is het van belang om uniformiteit binnen het district IJsselland te creëren en bestuurlijke maatregelen op elkaar af te stemmen. Ook de gemeenten Kampen, Steenwijkerland en Zwartewaterland hebben inmiddels Damocles-beleid/Hard- en softdrugs-beleid opgesteld. Wanneer er niet geanticipeerd wordt op deze ontwikkeling loopt de gemeente Staphorst het risico onbewust een aantrekkelijk klimaat te scheppen voor deze vorm van criminaliteit.

In augustus 2014 is met de gezamenlijke partners, te weten de politie, het OM, verhuurders, netwerkbeheerders en gemeenten, het Hennepconvenant in Oost-Nederland vastgesteld en op 3 maart 2015 daarop volgend getekend met als doel:

Het doel van artikel 13b van de Opiumwet is de preventie en beheersing van de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het voorkomen van nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden.

De inzet van de maatregel uit artikel 13b is er op gericht om de drugshandel in of vanuit een woning of lokaal te beëindigen en beëindigd te houden. De maatregel is derhalve niet bedoeld als straf, maar is gericht op herstel van de situatie/de verstoring van de openbare orde.

Doel van de maatregel is om:

- a. de bekendheid van de woning of het lokaal als drugspand te doorbreken en de loop eruit te halen;
- b. de bekendheid van de woning of het lokaal in het drugscircuit te doorbreken;

- c. te verhinderen dat de woning of het lokaal (nog) wordt gebruikt ten behoeve van (georganiseerde) drugshandel en het drugsircuit;
- d. verdere aantasting van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de woning of het lokaal te voorkomen.

3. Juridisch kader

De bevoegdheden van de burgemeester om in geval van aanwezigheid van drugs op te treden is opgenomen in artikel 13b van de Opiumwet. Dit artikel luidt:

1. De burgemeester is bevoegd 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 wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig 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 artseneerbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.

Volgens de jurisprudentie volgt uit het woord 'daartoe' zoals genoemd in lid 1 artikel 13b Opiumwet, dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs aan de burgemeester de bevoegdheid geeft tot toepassing ervan. Het is dus niet noodzakelijk dat de drugs daadwerkelijk worden verhandeld. Het is ook niet langer noodzakelijk om verstoring van de openbare orde door middel van feiten en omstandigheden aan te tonen. Dit blijkt uit vaste jurisprudentie waarin staat dat de handel, het gebruiken de aanwezigheid van drugs een nadelig effect hebben op de openbare orde. Bij de handel in drugs wordt de aantasting van de openbare orde dus zonder meer aangenomen.

Waar in dit beleid wordt gesproken over drugshandel of handel wordt ook bedoeld op hennepplantages,- knipperijen en -drogerijen.

Strafrecht en Bestuursrecht in de Opiumwet

De Opiumwet biedt niet alleen de basis voor het bestuursrechtelijk optreden, maar ook voor het strafrechtelijk optreden van het Openbaar Ministerie (OM). De Opiumwet stelt immers de in- en uitvoer van drugs, de vervaardiging, de verkoop, het bezit en het vervoer van drugs strafbaar. De strafrechtelijke kant van de Opiumwet is gericht op de aanpak van het telen, fabriceren en het verhandelen. Het OM heeft niet de mogelijkheid om te beletten dat een lokaal of woning wordt gebruikt voor drugshandel. De burgemeester heeft deze bevoegdheid, op grond van artikel 13b van de Opiumwet, wel. Bij de aanpak van handel worden naast strafrechtelijke maatregelen dus ook bestuursrechtelijke maatregelen ingezet (tweesporenbeleid). Tussen het strafrechtelijk optreden en het effectueren van de bestuursrechtelijke maatregelen kan enige tijd zitten, nu de eisen van zorgvuldigheid bij het toepassen van het bestuursrechtelijke spoor in acht moet worden genomen. Bestuursrechtelijk optreden door de burgemeester op basis van de Opiumwet veronderstelt altijd samenwerking met de politie. De burgemeester is afhankelijk van informatie uit het opsporingsonderzoek, vastgesteld in een proces-verbaal of bestuurlijke rapportage van de politie.

4. Algemene uitgangspunten

A. Onderscheid harddrugs en softdrugs

In de aanpak wordt onderscheid gemaakt tussen de aanwezigheid van harddrugs en softdrugs. Aan de activiteiten die te maken hebben met harddrugs zijn grotere risico's voor de volksgezondheid verbonden. De handel vindt immers meestal plaats in een harder en criminelere milieu. Daarnaast hebben die activiteiten een grotere negatieve invloed op het woon- en leefklimaat dan softdrugs. Bij overtredingen van lijst I (harddrugs) behorende bij de Opiumwet is een langere sluitingstijd noodzakelijk om een einde te maken aan de overtredingen, de situatie te normaliseren en herhalingen te voorkomen

B. Handelshoeveelheid

Op grond van de Opiumwet is productie, handel en het in bezit hebben van drugs in Nederland verboden. Het OM heeft echter in de richtlijn voor strafvordering Opiumwet opgenomen dat onder bepaalde omstandigheden geen toepassing wordt gegeven aan de strafrechtelijke mogelijkheden. Voor wat betreft het bepalen wanneer er sprake is van een handelshoeveelheid wordt aangesloten bij het vervolgingsbeleid van het OM. Het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke beleid zijn hierdoor met elkaar in overeenstemming. Dit betekent dat de volgende hoeveelheden niet meer als geringe hoeveelheid voor eigen gebruik, maar als handelshoeveelheid wordt gezien:

1. Harddrugs: gelijk aan of meer dan 0,5 gram

2. Softdrugs: meer dan 5 gram
3. Hennepplanten: meer dan 5 planten

Hetzelfde geldt ten aanzien van het bezit van meer dan 30 gram softdrugs. Het bezit hiervan wordt aangemerkt als een handelsvoorraad en is een misdrijf. Bezit van softdrugs tot 30 gram is een overtreding en in geval van minder dan 5 gram bezit wordt niet tot vervolging overgegaan. Dit –meer dan 5 planten of meer dan 30 gram softdrugs- wordt in deze beleidsregel in ieder geval beschouwd als een handelshoeveelheid als bedoeld voor het verkopen, afleveren, verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn in de zin van artikel 13b Opiumwet.

Verder is van belang dat de werking van de Opiumwet zo ver reikt dat artikel 13b Opiumwet ook kan worden toegepast als het gaat om delen van de (hennep)plant indien de hars hier niet aan onttrokken is. Dat volgt uit artikel 1, eerste lid, sub b en lijst II van bijlage 1 van de Opiumwet.

Standaardclassificatie Openbaar Ministerie			
Bezit van:	Misdrijf	Overtreding	Gedogen
Harddrugs (lijst I)	Iedere hoeveelheid		
Softdrugs (lijst II)	30 gram en meer	5 gram tot 30 gram	Minder dan 5 gram
Hennepplanten (lijst II)	Meer dan 5 planten		Gelijk aan – of minder dan 5 planten

C. Verwijtbaarheid van betrokken personen

Het toepassen van bestuursdwang is erop gericht de handel in of vanuit een lokaal of (on) bewoonde woning beëindigd te houden en de openbare orde in de omgeving te herstellen. In beginsel is het voor het bestuursrechtelijk optreden niet van belang of de eigenaar, exploitant/huurder, gebruiker of een derde de overtreding heeft begaan. De feitelijke constatering van overtreding van de Opiumwet is voldoende om over te gaan tot handhavend optreden. Ook speelt de persoonlijke verwijtbaarheid van de betrokkenen van een illegaal verkooppunt geen rol bij de vraag of zich een situatie voordoet waarin de burgemeester kan optreden. In een bestuursrechtelijke procedure hoeven geen strafrechtelijke bewijsregels in acht genomen te worden. Er kan worden uitgegaan van het feitencomplex dat naar voren is gekomen uit het proces-verbaal en/of het hennepinformatiebericht (HIB) van de politie.

D. Onderscheid woningen en lokalen

Handel in drugs vanuit lokalen en (on) bewoonde woningen, dan wel in of daarbij behorende erven, is in het belang van de openbare orde en het algemeen maatschappelijk belang volstrekt ontoelaatbaar. Het is van belang dat er in dit handhavingsbeleid een onderscheid wordt gemaakt in drugshandel in (al dan niet voor het publiek toegankelijke) lokalen, onbewoonde woningen, gebouwen en drugshandel in bewoonde woningen. Zo zal de sluiting van een woning de betrokkenen veel harder treffen dan de sluiting van bijvoorbeeld een café of loods. De bewoners worden immers dakloos.

De wetgever heeft ervan afgezien het begrip woning in de Opiumwet te definiëren. De burgemeester verstaat in het kader van onderhavig beleid onder woning: 'een voor bewoning bedoelde ruimte (blijkend uit de Basis Administratie Gebouwen BAG)'. Hieronder worden bijvoorbeeld ook stacaravans, woonwagens, etc. verstaan. Indien er geen sprake is van een woning, wordt het pand dan wel de ruimte beschouwd als lokaal in de zin van dit beleid. Dit is onder andere het geval als er sprake is van schijnbewoning. Ook vallen de voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven (zoals winkels en horecabedrijven) en de niet voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven (zoals loods, magazijnen en andere bedrijfsruimten) in deze categorie.

E. Uitgangspunt is sluiten

Het opleggen van een last onder bestuursdwang is een herstelsanctie in de zin van artikel 5:2 lid 1 onder b van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een herstelsanctie is een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van de overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Toepassing ervan moet voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Bij het toepassen van bestuursrechtelijke herstelsancties kan de burgemeester kiezen tussen een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang. Een last onder dwangsom is een herstelsanctie gericht op geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Een last onder bestuursdwang is een her-

stelsanctie gericht op 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. Het opleggen van een last onder dwangsom is in beginsel geen geschikt middel. Onbewoonde woningen en lokalen worden bij het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs daarom gesloten. Hiermee wordt beoogd de loop naar het betreffende pand eruit te halen en de overtredingen te beëindigen en herhaling van de overtreding te voorkomen. Daarnaast wordt hiermee ook een signaal aan de buitenwereld afgegeven dat het pand niet langer als verkoop-, aflever-, teelt- of opslagruimte voor drugs kan worden gebruikt en dat de gemeente Staphorst de handel in drugs stevig wordt aangepakt.

Dat is echter anders bij bewoonde woningen. Daarbij speelt het hebben van woongenot en de daaraan gerelateerde privacy een erg prominente rol en grijpt het feitelijk dakloos worden van de betrokkenen erg in op de persoonlijke levenssfeer. Bij de handel in softdrugs kan met het oog op de proportionaliteit daarom eerst een bestuurlijke waarschuwing worden gegeven en bij een tweede overtreding volgt pas sluiting. Woningen die niet bewoond worden en enkel zijn gebruikt voor de handel in drugs worden bij het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs meteen gesloten. Of een woning wordt gebruikt als woonruimte, blijkt uit de feitelijke constatering ter plaatse, zoals dat veelal wordt verwoord in het rapport van bevindingen van de politie en vanuit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA).

F. Hardheidsclausule en afwijkingsbevoegdheid

De bevoegdheid van de burgemeester om bij geconstateerde drugshandel in woningen en lokalen bestuursrechtelijk op te treden, is een discretionaire bevoegdheid. De burgemeester kan optreden, maar is hiertoe niet verplicht. In deze beleidsregels is vastgelegd wanneer en op welke wijze de burgemeester zijn bevoegdheid zal inzetten.

Inherent aan deze bevoegdheid is dat het de burgemeester vrij staat om in een concreet geval te kunnen afwijken van het vastgestelde beleid. Het kan immers zijn dat zich omstandigheden voordoen waarin het toepassen van het beleid onredelijke gevolgen heeft, die niet voor rekening van (één van) de betrokkene(n) kunnen komen. In die gevallen heeft de burgemeester een inherente afwijkingsbevoegdheid en kan hij gemotiveerd afzien van het toepassen van bestuursdwang of een maatregel anders dan bestuursdwang opleggen.

5. Toepassing van de last onder bestuursdwang

A. Zienswijzen / spoedeisende bestuursdwang

Ter voorbereiding van een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wordt in beginsel het voornemen bekend gemaakt waartegen zienswijzen, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, kunnen worden ingediend (artikelen 4:8 en 4:9 Awb). Hiervan wordt afgezien indien de vereiste spoed zich daartegen verzet (artikel 4:11, onder a Awb).

B. Begunstigingstermijn

In een last onder bestuursdwang moet, krachtens jurisprudentie, in de regel een begunstigingstermijn worden opgenomen. Begunstiging houdt in dat de overtreder de gelegenheid krijgt om zelf aan het bevel te voldoen. Daarmee wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld om bijvoorbeeld persoonlijke spullen e.d. uit het pand te verwijderen. Afhankelijk van de situatie wordt de termijn, gelet op de ernst van de situatie, op maximaal 48 uur gesteld. De sluiting van voor het publiek en niet voor het publiek opengestelde lokalen waarin drugshandel is geconstateerd, vindt plaats met toepassing van spoedeisende bestuursdwang. In het geval van drugshandel in lokalen wordt de openbare orde in zeer ernstige mate verstoord en is spoedeisende sluiting gerechtvaardigd. De toepassing van spoedeisende bestuursdwang wordt vervolgens schriftelijk bekend gemaakt aan de overtreder en/of rechthebbende op het gebruik van de zaak (artikel 5:31 Awb)

C. Aanzegging tot kostenverhaal

In het besluit tot opleggen van een last onder bestuursdwang wordt tegelijk een aanzegging tot kostenverhaal opgenomen in het geval het bestuursorgaan de last dient uit te voeren. Dit is het geval wanneer de last niet binnen de in het besluit aangegeven begunstigingstermijn geheel wordt uitgevoerd. De kosten van bestuursdwang worden op basis van het bepaalde in de Awb verhaald op de overtreder(s) tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.

D. Bekendmaking en registratie van het besluit

Het besluit tot sluiting van een woning of een lokaal op grond van artikel 13b Opiumwet wordt geregistreerd en gepubliceerd in de zin van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (WKPB). Indien de sluiting wordt opgeheven, wordt dit aangepast in het WKPB-register.

E. Effectuering van de sluiting

Wanneer overgegaan wordt tot sluiting, dan wordt het besluit bekend gemaakt aan de overtreder en de rechthebbende op het gebruik van de zaak (artikel 5:24 lid 3 Awb). 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. Veelal zal de sluiting door de feitelijke handeling van verzegeling (artikel 5:28 Awb) worden geeffectueerd. Het doorbreken van het zegel is strafbaar op grond van artikel 199 Wetboek van Strafrecht. Daarnaast is in artikel 2:41 lid 2 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Staphorst het betreden van een gesloten pand, woning of erf strafbaar gesteld.

Indien de overtreder en/of rechthebbende op het gebruik van de zaak geen gevolg geeft aan de last onder bestuursdwang, zal de burgemeester de woning, het lokaal of gebouw op een andere wijze ontoegankelijk maken, bijvoorbeeld door andere sloten op de toegangsdeuren aan te brengen.

F. Samenloop

Bij cumulatie van op te leggen maatregelen op grond van dit beleid is de zwaarst gestelde maatregel van toepassing. Het reeds bestaande Hennepconvenant 'Oost-Nederland' blijft onverminderd van kracht, evenals de maatregelen die daarin genoemd staan. Toepassing van de bevoegdheden op grond van de Opiumwet staat toepassing van andere bevoegdheden, zoals het intrekken van een Drank- en Horecaverunning, niet in de weg.

G. Natraject

Na afloop van de sluitingstermijn vindt in overleg met de eigenaar en/of bewoners een overdracht van de woning of het lokaal plaats. Is er ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde dan komt het betreffende pand in aanmerking voor een verlenging van de duur van de sluiting. De betrokkenen worden bij mogelijke verlenging opnieuw door de gemeente gehoord. Een andere mogelijkheid is het opleggen van een preventieve last onder dwangsom indien de gerechtvaardigde vrees op herhaling bestaat. 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 14 Woningwet) en daarna eventueel te onteigenen (artikel 77 Onteigeningswet). Het besluit tot beheer wordt genomen door het college van burgemeester en wethouders.

6. Handhavingmatrixen

Richtlijnen

De getrapte sanctionering wordt in onderstaande tabellen weergegeven. Bij herhaling van een overtreding zal de bekendheid van het verkooppunt groter zijn en is een langere sluitingstijd nodig om de 'loop' eruit te halen. 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. De maatregelen genoemd in de matrix geven een richtlijn. In voorkomende gevallen kan de burgemeester gemotiveerd afwijken van het beleid en de daarin genoemde (zwaarte van de) maatregel. Dat is bijvoorbeeld het geval indien er duidelijk geen sprake is van een incidentele overtreding, maar van een structurele en/of grootschalige handel.

Verjaring

Indien gedurende drie jaar na de waarschuwing of het op de eerdere constatering genomen besluit geen nieuwe constatering plaatsvindt, zal de zaak als afgedaan worden beschouwd. Een latere constatering op dezelfde locatie zal dan gelden als een eerste constatering.

Handhavingmatrix drugshandel in (al dan niet voor het publiek opengestelde) **lokalen/gebouwen** dan wel in of op bij zodanige lokalen / gebouwen behorende erven

	Softdrugs	Harddrugs
1 ^e overtreding	Sluiting voor periode van 3 maanden	Sluiting voor periode van 6 maanden

2 ^o overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 6 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden
3 ^o overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor periode van 24 maanden

Handhavingmatrix drugshandel in onbewoonde woningen dan wel in of op bij de onbewoonde woning behorende erven

	Softdrugs	Harddrugs
1 ^o overtreding	Sluiting voor periode van 3 maanden	Sluiting voor periode van 6 maanden
2 ^o overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 6 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden
3 ^o overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor periode van 24 maanden

Handhavingmatrix drugshandel in bewoonde woningen dan wel in of op bij de bewoonde woning behorende erven

	Softdrugs	Harddrugs
1 ^o overtreding	Bestuurlijke waarschuwing	Sluiting voor periode van 6 maanden
2 ^o overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 3 maanden	Sluiting voor periode van 12 maanden
3 ^o overtreding binnen 3 jaar	Sluiting voor periode van 12 maanden	Sluiting voor periode van 24 maanden

7. Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als Damoclesbeleid gemeente Staphorst en treedt in werking op de dag na bekendmaking: 26 februari 2019.

Staphorst,

*drs. T.C. Segers
burgemeester*