

Damoclesbeleid gemeente Eemsdelta 2023

Beleidsregels betreffende de toepassing van de bevoegdheid tot het sluiten van panden op grond van overtreding van artikel 13b Opiumwet.

DE BURGEMEESTER VAN DE GEMEENTE EEMSDelta.

Gelet op artikel 13b Opiumwet, de Aanwijzing Opiumwet, artikel 172 Gemeentewet, artikel 4:81 en 4:84 Algemene wet bestuursrecht en de Algemene plaatselijke verordening Eemsdelta 2022.

Overwegende:

dat de notities 'Damoclesbeleid' van de voormalige gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum zijn samengevoegd in een notitie Damoclesbeleid gemeente Eemsdelta;
dat de inhoud van die 3 notities zijn geharmoniseerd en geactualiseerd;
dat de notities 'Damoclesbeleid' van de voormalige gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum kunnen worden ingetrokken.

BESLUIT:

de Notitie Damoclesbeleid gemeente Eemsdelta van 15 augustus 2023 vast te stellen;
deze beleidsregel treedt in werking op de dag na publicatie en werkt terug tot en met 1 januari 2023;
de notities 'Damoclesbeleid' van de voormalige gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum in te trekken.

Eemsdelta, 1 juli 2023

De burgemeester voornoemd,

Bijlage 1: Damoclesbeleid gemeente Eemsdelta 2023

Hoofdstuk 1

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Doel beleidsregels
- 1.3 Integrale aanpak

Hoofdstuk 2

Het Damoclesbeleid

- 2.1 De algemene beleidsuitgangspunten voor het Damoclesbeleid
- 2.2 Voorbereidingshandelingen
- 2.3 Aanwezigheid handelshoeveelheid drugs
- 2.4 Zaaksgebonden handhaving
- 2.5 Indicatoren en zwaartebeoordeling
- 2.6 Ernstige situatie
- 2.7 Toepassing van bestuursdwang
- 2.8 Jurisprudentie

Hoofdstuk 3:

Handhaving

- 3.1 Woningen en lokalen
- 3.2 Samenwerking met verhuurders
- 3.3 Handhaving woningen en lokalen
- 3.4 Voornemen en zienswijze
- 3.5 Begunstigingstermijn
- 3.6 Toezichthouders
- 3.7 Hardheidsclausule

Bijlagen

- Bijlage 1: Stappenplan bestuurlijk optreden
- Bijlage 2: Bepalen hoogte last onder dwangsom
- Bijlage 3: Definities
- Bijlage 4: Het juridisch instrumentarium

Hoofdstuk 1

1.1 Inleiding

In toenemende mate worden gemeenten geconfronteerd met drugscriminaliteit in en vanuit woningen of openbare gelegenheden of lokalen. Te denken valt hierbij aan het opzetten en exploiteren van illegale hennepsteelt in woningen of het verkopen van bijvoorbeeld (hard)drugs vanuit cafés, woningen of lokalen. Deze vorm van drugscriminaliteit zorgt in veel gevallen voor een ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat, onveilige situaties op straat en ook onveilige situaties voor het bouwwerk zelf (brandgevaar). Maar ook als er geen sprake is van direct ervaren overlast is er in ieder geval sprake van ondermijning van de rechtsorde. Bovendien lopen mensen die bezwijken voor de verleiding van het snelle geld dat verdiend lijkt te worden met de hennepsteelt, veel risico stevig in de criminaliteit verstrikt te raken of in grote(re) financiële moeilijkheden te komen.

De wetgever heeft aan de burgemeester bevoegdheden toegekend om op te treden tegen verstoringen van de openbare orde, de veiligheid en de volksgezondheid. In deze nota wordt ingegaan op de wijze waarop de burgemeester van deze bevoegdheden gebruik kan maken als het gaat om drugsgerelateerde handelingen in panden. Het doel is onder meer het voorkomen en verminderen van de maatschappelijke schade die aan drugscriminaliteit is verbonden, zoals hieronder verder is uitgewerkt.

De belangrijkste bepalingen over drugs zijn vastgelegd in de Opiumwet. Vastgesteld beleid maakt dat voor eenieder duidelijk is welke consequenties aan welk (drugscrimineel) gedrag zijn verbonden. Verwijzing naar dit beleid kan in voorkomende gevallen dan ook vaak volstaan. Dit beschreven Damoclesbeleid bestaat uit een meer algemeen deel waarin de beleidsuitgangspunten op hoofdlijnen worden beschreven en een meer praktisch deel met een overzicht van handhavingstappen die afhankelijk van de verschillende situaties worden gezet of kunnen worden gezet.

Met artikel 13b Opiumwet heeft de burgemeester sinds 2007 een nieuwe sluitingsbevoegdheid gekregen, waardoor drugspanden gesloten kunnen worden als er drugs in een pand aanwezig is. Sinds 1 januari 2019 is deze sluitingsbevoegdheid verruimd, waardoor de burgemeester ook panden kan sluiten in het geval van strafbare voorbereidingshandelingen met betrekking tot handel in en productie van drugs. Gelet op de tekst van artikel 13b Opiumwet beschikt de burgemeester bij de uitoefening van de in artikel 13b Opiumwet neergelegde bevoegdheid over beleidsruimte. Dit Damoclesbeleid bevat de kaders die de burgemeester van de gemeente Eemsdelta in acht neemt bij de toepassing van zijn bevoegdheden op grond van artikel 13b Opiumwet.

Het Damoclesbeleid vervangt de notities 'Damoclesbeleid' van de voormalige gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum en voorziet in een Damoclesbeleid voor het gehele gebied van de gemeente Eemsdelta na de herindeling van de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum. Verder vraagt de verruiming van de Opiumwet om aanpassing van het beleid, deze is daarom in dit Damoclesbeleid

verwerkt. Daarnaast is een update van het beleid wenselijk gelet op de ontwikkelingen in de rechtspraak, waaronder de jurisprudentie in navolging op de Harderwijk-uitspraak over het evenredigheidsbeginsel.

1.2 Doel beleidsregels

Het algemene doel van de Opiumwet en artikel 13b van deze wet in het bijzonder is de preventie en beheersing van de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het tegengaan van nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden, onder meer bezien vanuit het perspectief van de openbare orde.¹

Met deze beleidslijn wordt primair beoogd een bijdrage te leveren aan:

bestrijden van drugscriminaliteit gericht op de aanpak van productie van drugs en de handel hierin; bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit; herstel van de (dreigende) verstoring van de openbare orde;

de bekendheid van de woning of het lokaal in het drugscircuit en als drugspand doorbreken en de loop eruit halen;

verhinderen dat de woning of het lokaal opnieuw wordt gebruikt ten behoeve van het drugscircuit en de georganiseerde drugshandel;

een signaal afgeven dat de geconstateerde feiten onacceptabel zijn; daarbij heeft de burgemeester niet alleen het oog op bewoners van panden in de gemeente Eemsdelta, maar ook op pandeigenaren, in die zin dat zij bewust zijn van de eigen verantwoordelijkheid als verhuurder voor bijvoorbeeld het contracteren van huurders, de daarbij behorende screening en het toezicht op het gebruik van het gehuurde;

verdere aantasting van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de woning of het lokaal voorkomen; de gemeente Eemsdelta onaantrekkelijk maken als vestigingsplaats voor drugshandel en productie.

1.3 Integrale aanpak

Een integrale aanpak van zinvolle afwegingen voor een bestuurlijke, strafrechtelijke of fiscale aanpak (of een combinatie van interventies) leidt tot een adequate aanpak op lokaal niveau. Het bestuursrecht en het strafrecht werken in de handhaving van de Opiumwet complementair aan elkaar. Voor zover het drugsbeleid wordt beoordeeld vanuit de scope van de openbare orde en veiligheid, zijn daarbij uiteraard de politie en het Openbaar Ministerie mee annex. Het Openbaar Ministerie richt zich op de strafrechtelijke vervolging en de voorwaarden waaronder, de politie houdt zich bezig met de opsporing. In dit verband dient ook het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) vermelding. Het RIEC ondersteunt en adviseert de gemeenten bij aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en fungeert daarbij zowel als informatieknooppunt als expertisecentrum. De gemeente is partner in het convenant met het RIEC. Andere convenantpartners zijn: de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, de Inspectie van SZW, de FIOD, de Douane, Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Convenantpartners kunnen (onder voorwaarden) via het RIEC Noord-Nederland informatie met elkaar delen en het RIEC Noord-Nederland kan zijn partners van de laatste informatie voorzien.

Hoofdstuk 2

Het Damoclesbeleid

2.1 De algemene beleidsuitgangspunten voor het Damoclesbeleid

Het beleid geldt voor zover het woningen en lokalen of bijbehorende erven betreft en niet voor coffee-shops waarvoor een gedoogbeschikking is afgegeven en die zich houden aan de daarin gestelde voorwaarden. Het Damoclesbeleid geldt voor zowel particuliere woningen (woningen in particulier bezit) als ook voor woningen in eigendom bij een woningcorporatie.

2.2 Voorbereidingshandelingen

Op basis van artikel 10a en 11a van de Opiumwet zijn voorbereidingshandelingen voor het telen of bereiden van drugs strafbaar gesteld. Deze artikelen in de wet bieden het OM en de politie de mogelijkheid strafrechtelijk in te grijpen, nog voordat er daadwerkelijk drugs worden geteeld of bereid. De sluitingsbevoegdheid van de burgemeester op basis van artikel 13b Opiumwet is in 2019 verruimd met voorbereidingshandelingen. Bij de verruiming gaat het om voorbereidingshandelingen en stoffen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a, eerste lid, onder 3 en 11a van de Opiumwet. Hierbij kan worden gedacht aan bepaalde apparatuur, chemicaliën en versnijdingsmiddelen. Voorts is voor het bestaan van de bevoegdheid niet vereist dat de betrokkene zelf wetenschap dan wel een ernstig vermoeden

behoeft te hebben dat de aanwezige stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor het bereiden van drugs.²

De beoordeling of er sprake is van voorbereidingshandelingen vraagt een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden, zoals door de politie vastgesteld.³

Voorwerpen waarvan in ieder geval, maar niet uitsluitend, aannemelijk is dat deze deel uitmaken van strafbare voorbereidingshandelingen, zijn:

Alle voorwerpen op de hennepruimlijst van de politie: armaturen, transformatoren, assimilatielampen, elektriciteitsnoeren, schakelborden, tijdschakelaars, slakkenhuizen, koolstoffilters, luchtafzuigers, kachels,

1) Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr.3, blz. 5; ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3251, r.o. 72.

2) ABRvS 21 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523, r.o. 4.4.

3) Kamerstukken II, 2016-2017, 34763, nr. 3, blz 4.

vijverfolie, groeimiddelen, groeienten, dompelpompen, luchtbevochtigers, hydro-ph/ec thermometers, ventilatoren en droogrekken;
Potgrond of stekblokken;
Cannacutters of scharen;
Gripzakken.

2.3 Aanwezigheid handelshoeveelheid drugs

Uit vaste jurisprudentie blijkt dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs de bevoegdheid geeft tot toepassing van artikel 13b Opiumwet. Het daadwerkelijk verkopen, verstrekken of afleveren van drugs hoeft daarbij niet te worden aangetoond. Ook overlast is geen directe voorwaarde. Uiteraard is de toepassing van de bevoegdheid tot sluiten van een woning vaak wel in hoofdzaak ingegeven door de wil of ambitie om spanning op het woon- en leefklimaat ter plaatse of de openbare orde in te dammen of te handhaven. Veelal geldt dit in situaties waarbij sprake is van handel in drugs waarbij vaak ook een annexe situatie van overlast bestaat. Dat deze handel niet direct hoeft te worden aangetoond, maakt de toepassing van dit instrument eenvoudiger en effectiever.

Als uitgangspunt geldt dan ook dat indien de aanwezigheid van de handelshoeveelheid of door rapportages van politie of eigen toezichthouders wordt aangetoond, er toepassing wordt gegeven aan artikel 13b Opiumwet. Onder handelshoeveelheid wordt in dit kader verstaan:

bij softdrugs (lijst II Opiumwet): 5 gram of meer;

bij harddrugs (lijst I Opiumwet): 0,5 gram of meer;⁴

bij hennepsteelt: indien er sprake is van beroeps- of bedrijfsmatige teelt als bedoeld in de meest recente Aanwijzing Opiumwet zoals die bij de opsporing en vervolging wordt gehanteerd. Globaal gesteld moet er sprake zijn van meer dan 5 hennepplanten, een zekere mate van professionaliteit en moet de hennepsteelt plaatsvinden met het doel daar geldelijk gewin uit te halen.⁵

Sinds 1 januari 2023 staat lachgas ook op lijst II van de Opiumwet.

Bij samenloop van verschillende situaties (bijvoorbeeld hennepsteelt met de aanwezigheid van meer dan 0,5 gram harddrugs) wordt het zwaardere regime van toepassing verklaard.

Wanneer er een hennepkwekerij wordt opgerold die vlak voor de inval is geogst of een pand waarvan uit onderzoek door de politie blijkt dat het gebruik wordt als knooppunt van waaruit handelsafspraken worden gemaakt ten behoeve van verkoop, aflevering of verstrekking van drugs, zal van een aangetroffen handelshoeveelheid drugs geen sprake zijn. Toch valt dit wel onder de werking van artikel 13b Opiumwet vanwege gebruik ten behoeve van productie, verkoop, aflevering dan wel verstrekking van drugs.

2.4 Zaaksgebonden handhaving

Het Damoclesbeleid zoals hier geformuleerd is erop gericht het woon- en leefklimaat te beschermen en situaties van gevaar of bedreiging weg te nemen of te doen stoppen. Bij de toepassing van de handhavingstappen speelt de persoon van de overtreder in beginsel dan ook geen rol noch de mate van verwijtbaarheid of zijn of haar persoonlijke omstandigheden. Van belang is de enkele constatering dat in een zekere woning of een zeker lokaal sprake is of is geweest van voorbereidende handelingen, verkoop, aflevering, verstrekking of het aanwezig zijn van tenminste de handelshoeveelheid drugs. 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 sanctie de eerste constatering van drugshandel (in dat andere pand) meegewogen als zijnde constatering drugshandel in het nieuwe pand.

Als er sprake is van overtreding in een door de overtreder gehuurd pand, kan er ook handhavend worden opgetreden op grond van dit Damoclesbeleid. In beginsel is het niet relevant of de eigenaar, huurder, bewoner of een derde de overtreding heeft begaan. De feitelijke constatering is voldoende om tot handhaving over te gaan o.g.v. artikel 13b Opiumwet. Zowel aan de huurder als aan de eigenaar kan de last worden opgelegd. De verkoop van een woning of lokaal staat een sluiting van deze woning of lokaal niet in de weg.

2.5 Indicatoren en zwaartebepaling

Hoewel in de keuze van het toepassen van de handhaving in beginsel de persoon van de overtreder en zijn of haar omstandigheden geen rol speelt zal volgens vaste jurisprudentie er altijd een weging moeten plaats vinden tussen sanctie en overtreding/ overtreder. De sanctie zal gelet op de overtreding (en de impact daarvan op de woon- en leefomgeving) proportioneel moeten zijn en ook passend (er is geen beter alternatief voor handen). In de range van de sanctiemogelijkheden kan dit tot uitdrukking komen. Indicatoren of wegingsfactoren hierbij zijn:

De hoeveelheid aangetroffen drugs en de kwalificatie daarvan (lijst I of II);

Mate van professionaliteit of georganiseerdheid (thuissteler versus georganiseerd crimineel netwerk);

Samenloop met andere delicten (bedreiging, mishandeling, geweld, verboden wapenbezit);

Herhaaldelijkheid of recidive;

Mate van overlast voor de woonomgeving of de spanning op het woon- of leefklimaat ter plaatse;

Mate van nabijheid van voorzieningen voor jongeren of de mate van aantrekking op jongeren als bijzonder te beschermen doelgroep;

4) Dit geldt v.w.b harddrugs ook bij meer dan 2 pillen of bij meer dan 5 ml drugs in vloeistofvorm.

5) Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs generaal van het Openbaar Ministerie (Strc. 2015, nr. 5391)

Mate van brandgevaar of ander dreigend risico voor de woonomgeving;
Mate van verwijtbaarheid en betrokkenheid van andere bewoners en de daarvan af te leiden bescherming die dat vergt.

2.6 Ernstige situatie

Uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet, komt naar voren dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van een woning dient te worden overgegaan, maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel. Dit geldt niet wanneer er sprake is van een 'ernstige situatie'. Bij een ernstige situatie is volgens deze beleidsregels de noodzaak tot sluiting gegeven.

Van een ernstig situatie is in ieder geval sprake als één of meer van de hieronder staande indicatoren van toepassing is/zijn. Daarbij is geen sprake van een limitatieve opsomming.

De hoeveelheid aangetroffen drugs en de kwalificatie daarvan (lijst I of II), de hoeveelheid aangetroffen middelen als bedoeld in lijst I en/of lijst II van de Opiumwet. Bij harddrugs geldt dat sprake is van een ernstig situatie als tenminste 5 gram of 5 milliliter (of voor zover dit de 5 gram of 5 milliliter niet overschrijdt, 10 pillen, 10 ampullen, 10 bolletjes of 10 wikkels) wordt aangetroffen. Bij softdrugs wordt een ernstig situatie aangenomen bij minimaal 30 gram;

een combinatie van handelshoeveelheden soft- en harddrugs. Wordt er een combinatie van meer dan 2,5 gram/2,5 milliliter harddrugs én meer dan 15 gram softdrugs aangetroffen, dan is sprake van een ernstig situatie.

Mate van professionaliteit of georganiseerdheid (thuissteler versus georganiseerd crimineel netwerk);
Samenloop met andere delicten (bedreiging, mishandeling, geweld, verboden wapenbezit);

Herhaaldelijkheid of recidive;

Mate van overlast voor de woonomgeving of de spanning op het woon- of leefklimaat ter plaatse;

Mate van nabijheid van voorzieningen voor jongeren of de mate van aantrekking op jongeren als bijzonder te beschermen doelgroep;

Mate van brandgevaar of ander dreigend risico voor de woonomgeving;

Mate van verwijtbaarheid en betrokkenheid van andere bewoners en de daarvan af te leiden bescherming die dat vergt;

Er is sprake van overlast vanuit de woning, waaronder gewelds- en openbare orde delicten in of rond de woning.

2.7 Toepassing van bestuursdwang

Artikel 13b Opiumwet stelt dat de burgemeester de bevoegdheid toekomt om een last onder bestuursdwang op te leggen. Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende een last tot herstel van de overtreding (door het opleggen van een dwangsom) of de bevoegdheid van de burgemeester om zelf tot herstel over te gaan indien de last tot herstel niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (feitelijke bestuursdwang; zie titel 5.3 Awb). Toepassing van de bestuursdwang vindt in beginsel plaats door directe sluiting van de woning of het lokaal. In de daarvoor in aanmerking komende gevallen volgt - gelet op het toe te passen maatwerk - eerst een waarschuwing.

Gezien de effecten die de handel of teelt in drugs heeft op het openbare leven en het woon- en leefklimaat, geniet direct ingrijpen de voorkeur boven een last onder dwangsom. Het opleggen van een last onder bestuursdwang in de vorm van sluiting van een pand, heeft dan ook naar verwachting het beste effect. Om die reden wordt er voor de toepassing van bestuursdwang o.g.v. artikel 13b Opiumwet, in principe gekozen voor directe sluiting van het betreffende pand. Overeenkomstig de bepalingen van de Awb dient aan de overtreder een termijn te worden gegeven (begunstigingstermijn) waarbinnen hij of zij 'vrijwillig' het pand kan (doen) ontruimen.

De vraag die hierbij kan worden gesteld is of er in de toepassing van de bestuursdwang (directe sluiting van de woning) nog een waarschuwingsfase dient vooraf te gaan. Het uitdoen gaan van een waarschuwing biedt de overtreder de mogelijkheid zelf een einde te maken aan de ongewenste gedraging of situatie. Nu het karakter van de maatregel een herstelsanctie is (herstel van de gewenste situatie) en er ook vanuit een waarschuwing deze situatie kan worden bereikt, ligt het voor de hand de waarschuwingsfase in daarvoor in aanmerking komende gevallen wel te hanteren. Bij deze waarschuwing kunnen voorwaarden worden gesteld die bij niet naleving leiden tot een directe sluiting voor de maximale duur. De mogelijkheid tot het uitdoen gaan van een waarschuwing (al dan niet met aanvullende voorwaarden) wordt beperkt tot de overtredingen waarin sprake is van softdrugs (lijst II). Bij harddrugs wordt deze fase overgeslagen en wordt direct tot sluiting bevolen.

2.8 Jurisprudentie

2.8.1 Discretionaire bevoegdheid

De burgemeester heeft de bevoegdheid tot sluiting over te gaan in het geval in een woning drugs worden aangetroffen welke in beginsel bedoeld zijn voor de verkoop, aflevering of verstrekking. Dit betekent dat de burgemeester een pand *kan* sluiten na de hiervoor bedoelde vondst, maar dat niet *hoeft* te doen. Bij een sluiting van een woning wordt op grond van jurisprudentie van de burgemeester verwacht dat hij alle betrokken belangen zorgvuldig afweegt. De aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning is volgens de Afdeling op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de

burgemeester van een sluiting moet afzien.⁶ Wel kan de aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden maken dat de burgemeester niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kan maken.⁷ Tegelijkertijd doen er zich in drugspanden soms situaties voor waarin de veiligheid van minderjarige kinderen zeer ernstig in het geding is. In zulke gevallen kan een sluiting juist uitkomst bieden om kinderen uit deze onveilige situatie te halen. Om deze redenen is het van belang dat de burgemeester voldoende rekenschap geeft van het feit dat in een woning minderjarige kinderen wonen.

2.8.2 Evenredigheidstoets

In 2022 heeft de Afdeling van Bestuursrechtspraak een nadere invulling gegeven aan de evenredigheidstoets van een besluit op grond van artikel 3:4 van de Awb. Besluiten op grond van artikel 13b Opiumwet worden getoetst aan dit evenredigheidsbeginsel, inhoudende dat de voor één of meer belanghebbende nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doel. De twee oriëntatiepunten voor de toetsing van de evenredigheid van het besluit zijn (i) de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen en (ii) de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbende aantast.⁸

De bestuursrechter maakt bij het toetsen aan het evenredigheidsbeginsel onderscheid tussen de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het overheidsbesluit. De bestuursrechter toetst (1) of het besluit geschikt is om het doel te bereiken, (2) of het een noodzakelijke maatregel is of dat met een minder vergaande maatregel kon worden volstaan en (3) of de maatregel in het concrete geval evenwichtig is.⁹ De burgemeester weegt aan de hand van de hierboven genoemde punten of het sluiten van de woning evenredig is. Bij deze afweging past de burgemeester dit Damoclesbeleid toe.

2.8.3 Geschiktheid

Om te toetsen of het besluit geschikt is om het gestelde doel te bereiken is van belang dat het wettelijk doel van artikel 13b Opiumwet is het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Deze beleidsregels bevatten evenwel aanvullende, specifiekere doelen. De vraag of de opgelegde maatregel geschikt is om deze doelen te bereiken, hoeft alleen beantwoord te worden als er reden is om aan te nemen dat dit ter discussie staat.

2.8.4 Noodzakelijkheid

Wat betreft de noodzakelijkheid moet worden nagegaan of de opgelegde maatregel noodzakelijk is om het woon- en leefklimaat te beschermen en de openbare orde te herstellen.¹⁰ Hierbij wordt naar de soort maatregel gekeken en naar de hoogte of de duur van de maatregel. De noodzakelijkheid van de maatregel mag met name worden afgeleid uit de ernst en de omvang van de overtreding. Daarbij dient onder andere gewicht te hangen aan het feit of er sprake is van professioneel familiair drugscircuit, een recidivesituatie, de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs of dat de ligging van de woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk is.¹¹ Zo bepaalt de Afdeling dat de noodzaak om tot sluiting over te gaan in beginsel groter is bij het aantreffen van harddrugs dan bij softdrugs.¹² De Afdeling oordeelde dat de sluiting van een woning noodzakelijk was omdat de woning in een 'gevoelige wijk' ligt, grenst aan een plein met speelvoorzieningen voor kinderen en zich boven een speelgoedwinkel bevond.¹³ In een andere zaak oordeelde de Afdeling dat de noodzaak tot sluiting niet alleen kan worden ontleend aan het bestaan van een brandgevaarlijke situatie.¹⁴ Tijdsverloop tussen het aantreffen van de overtreding en het opleggen van de maatregel kan afbreuk doen aan de noodzakelijkheid van de sluiting.¹⁵ Met dit Damoclesbeleid sluit de burgemeester aan bij deze jurisprudentie van de Afdeling.

2.8.5 Evenwichtigheid

Hetzelfde geldt voor de evenwichtigheid. Tot slot moet namelijk worden beoordeeld of de opgelegde maatregel evenwichtig is gelet op de gevolgen van de maatregel voor de betrokkenen en het doel van de maatregel. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid zijn verschillende omstandigheden van belang, zoals de mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon, een bijzondere binding met het pand en de mogelijkheid om weer van het pand gebruik te mogen maken.¹⁶ Een maatregel is oneven-

6) ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008, r.o. 4.6.

7) Rechtbank Limburg 23 december 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:9840, r.o. 22.

8) ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.9.

9) ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.7.

10) ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4.1.

11) ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 9.

12) ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388, r.o. 3.

13) ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2005, r.o. 3.

14) ABRvS 22 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1765, r.o. 8.3.

15) ABRvS 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2756, r.o.5.

16) ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910, r.o. 10.5.

wichtig als blijkt dat de belanghebbende geen verwijt van de overtreding gemaakt kan worden.¹⁷ Toch zijn hier uitzonderingen op, zo is een verhuurder als eigenaar verantwoordelijk voor de gang van zaken in en om de woning.¹⁸ Daarnaast kunnen de gevolgen van de sluiting leiden tot het oordeel dat de sluiting onevenredig is. Daarbij moet onderzocht worden wat de gevolgen zijn voor eventuele medische situatie van de belanghebbende(n), minderjarige kinderen en de woonsituatie en de huurrechtelijke gevolgen.¹⁹ Ook speelt het herstelkarakter van de maatregel een belangrijke rol. De last onder bestuursdwang is een herstelsanctie, dat brengt met zich mee dat het toepassen gericht moet zijn op het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling en niet het toebrengen van leed. Wanneer de maatregel aangemerkt kan worden als een punitieve sanctie is dat in veel gevallen in strijd met artikel 6 EVRM.²⁰

Met dit Damoclesbeleid geeft de burgemeester invulling aan deze evenredigheidstoets.

Hoofdstuk 3

Handhaving

De in deze nota opgenomen handhavingmatrix is een richtlijn. Mochten de omstandigheden daartoe aanleiding geven, dan kan de burgemeester in voorkomende gevallen gemotiveerd afwijken van het stappenplan en de daarin genoemde (zwaarte van de) maatregel. Uitgangspunt is dat tegen overtreders repressieve maatregelen worden getroffen onder het motto "ja, tenzij".

3.1 Woningen en lokalen

Sluiting van het lokaal of de woning is gericht op het herstel van de gewenste situatie en gericht op het weren en terugdringen van drugshandel gerelateerd aan het betreffende pand. Het is van belang dat er in het beleid een onderscheid wordt gemaakt in drugshandel en/of daaraan gerelateerde strafbare voorbereidingshandelingen in lokalen en drugshandel in woningen. Het sluiten van een woning die daadwerkelijk bewoond wordt, zal in zijn algemeenheid een grotere inbreuk maken op iemands persoonlijke levenssfeer, dan de sluiting van een lokaal. Drugshandel in of bij woningen vormen een ernstige aantasting van de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Daarbij legt een illegaal verkoopspunt een zware druk op de omgeving. Zeker in woongebieden wordt de aanwezigheid daarvan als zeer belastend ervaren. Illegale verkooppunten (de drugshandel zoals dat hierboven is gedefinieerd) vormen een bedreiging voor de sociale veiligheid in de buurt en leiden vaak tot verloedering van het straatbeeld. De burgemeester verstaat in het kader van onderhavige beleidsnota onder woning een voor bewoning gebruikte ruimte. Het begrip woningen omvat ook andere vormen van wonen of verblijven, zoals schuren, woonwagens, woonschepen, recreatiewoningen en woonketen etc.

Lokalen zijn alle niet voor bewoning bestemde gebouwen en ruimten, een voor bewoning bestemde ruimte die niet gebruikt wordt als woning. Onder de in deze rubriek bedoelde panden, vallen de voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, zoals winkels en horecabedrijven en de voor publiek niet toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, zoals loodsen, magazijnen en andere bedrijfsruimten. Pandgebonden:

Het toepassen van de bestuursrechtelijke maatregel is pandgebonden en niet persoonsgebonden. Het is dus in beginsel niet van belang of de eigenaar van het pand, huurder, gebruiker of een derde de overtreding heeft begaan. In het beleid wordt geen onderscheid gemaakt tussen huur- en koopwoningen. Echter zijn de gevolgen, bij toepassing van artikel 13b Opiumwet, wel verschillend. In het geval dat de burgemeester besluit om een huurpand of huurwoning voor een bepaalde tijd te sluiten en de verhuurder daarop besluit het huurcontract te ontbinden (art. 7:231 lid 2 BW) en er daarna vervolgens sprake is van een nieuwe huurder (van onbesproken gedrag), dan kan de last tot sluiting worden opgeheven. Dit kan alleen als de verhuurder geen enkele schuld treft, geen kennis had kunnen hebben van de overtreding van de Opiumwet, niet in relatie staat tot de huurder en het bevoegd gezag ervan uitgaat dat met het vertrekken van de betreffende huurder de loop naar de woning zal beëindigen. In de situatie dat een hypotheek rust op de koopwoning, kan de hypotheekverstrekker mogelijk maatregelen nemen. Dit kan leiden tot (gedwongen) verkoop van de woning.

Overige bewoners:

Als er sprake is van een woning waarin kamerverhuur plaatsvindt en de handel in drugs in één van de verhuurde kamers is geconstateerd dan kan, bij een overtreding, een gedeeltelijke sluiting van de woning worden overwogen. Het kan voorkomen dat bewoners die niet met de drugshandel in en rond het pand te maken hebben, getroffen worden door een sluitingsbevel op grond van artikel 13b Opiumwet. Uit jurisprudentie met betrekking tot artikel 8 ERVM blijkt dat aan de 'onschuldige' bewoner passende vervangende woonruimte moet worden aangeboden. Onder een onschuldige bewoner wordt in beginsel verstaan een bewoner, die niet met de drugshandel in en rond het pand te maken heeft. Gelet op het

17)Vgl ABRvS 6 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2875, ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3076, ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2068, ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910.

18)ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2116, r.o. 5.3.

19)Vgl. ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1140, ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:823, ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2444, ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2709.

20)ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3482 en ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3663.

Verdrag van de rechten van het kind behoeft dit extra aandacht indien er kinderen bij de situatie betrokken zijn.

Schijnbewoning:

Gaat het om een koopwoning, dan kan het van belang zijn of deze daadwerkelijk wordt bewoond of in schijn wordt bewoond. In het geval van een bewoond pand worden de bewoners uit de woning geplaatst. Dit is bij schijnbewoning niet het geval. Er zijn immers geen bewoners. In dit laatste geval is de eigenaar van het pand de belanghebbende.

3.2 Samenwerking met verhuurders

Om op een effectieve wijze op te treden tegen drugscriminaliteit in panden, is het belangrijk dat de burgemeester bij de toepassing van het Damocles-beleid goed samenwerkt met verhuurders. Om die reden heeft de burgemeester met woningcorporaties afspraken gemaakt om drugscriminaliteit in huurwoningen te voorkomen en indien noodzakelijk hiertegen op te treden.²¹ Ook de rol van particuliere verhuurders is van groot belang bij de bestrijding van drugscriminaliteit.

3.3 Handhaving woningen en lokalen

Constatering	1e keer	2e keer	3e keer
Verkoop van drugs vanuit dan wel aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs in een lokaal	Bestuursdwang (sluiting) op basis van artikel 13b Opiumwet voor de duur van zes maanden. Bij overtreding Woningwet dwangsom op grond van de Woningwet.	Binnen twee jaren na de eerste constatering: bestuursdwang (sluiting) op basis van artikel 13b Opiumwet voor twaalf maanden. Bij herhaalde overtreding Woningwet, verbeuring dwangsom Woningwet.	Bestuursdwang (sluiting) op basis van artikel 13b Opiumwet voor onbepaalde tijd.
Handelshoeveelheid: ²² Softdrugs, lijst II Opiumwet - 5 gram - 5 hennep- planten Harddrugs, lijst I Opiumwet - 0,5 gram - 5 ml of meer			
Vorbereidingshandelingen (art 10 a en 11a Opiumwet)	Bij overtreding Opiumwet dwangsom (waarschuwing) op grond van artikel 13b Opiumwet. Bij overtreding Woningwet dwangsom op grond van de Woningwet.	Bij herhaalde overtreding Opiumwet, verbeuring dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet. Bij herhaalde overtreding Woningwet, verbeuring dwangsom Woningwet. Binnen twee jaren na eerste constatering: bestuursdwang (sluiting) op basis van artikel 13b Opiumwet (sluiting) voor de duur van zes maanden. Bij overtreding Woningwet dwangsom op grond van de Woningwet.	Bestuursdwang op basis van artikel 13b Opiumwet (sluiting) voor de duur van twaalf maanden. Bij herhaalde overtreding Woningwet, verbeuring dwangsom Woningwet.
Verkoop van kleine hoeveelheid softdrugs in een woning dan wel aanwezigheid van een kleine handelshoeveelheid softdrugs in een woning			
Kleine (handels)hoeveelheid is: Softdrugs, lijst II Opiumwet Niet minder dan 5 gram maar niet meer dan 30 gram zes tot twintig hennepplanten.			
Verkoop van drugs vanuit een woning dan wel aanwezigheid in een woning van een handelshoeveelheid drugs van meer dan :	Bestuursdwang (sluiting) op basis van artikel 13b Opiumwet voor de duur van drie maanden. Bij overtreding Woningwet, dwangsom op grond van de Woningwet.	Binnen twee jaren na eerste constatering: bestuursdwang (sluiting) op basis van artikel 13b Opiumwet voor de duur van zes maanden. Bij herhaalde overtreding Woningwet, verbeuring dwangsom Woningwet. Bij overtreding Woningwet dwangsom op grond van Woningwet.	Bestuursdwang op basis van artikel 13b Opiumwet (sluiting) voor de duur van twaalf maanden. Bij herhaalde overtreding Woningwet, verbeuring dwangsom Woningwet.
Softdrugs, lijst II Opiumwet - dertig gram - twintig of meer hennep- planten Harddrugs, lijst I Opiumwet - 0,5 gram of meer - 5 ml of meer			

Voorbeeld handhavingmatrix Bewoonde woningen

	1ste constatering	2de constatering	3de constatering	4de constatering
Vorbereidingshandelingen ten aanzien van softdrugs/harddrugs, als sprake is van onder andere grootschalige hennepcultuur of bepaalde apparatuur (drugslaborato-	Sluiting voor drie maanden, tenzij sprake is van verzwarende omstandigheden; sluiting zes maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)

21)Convenant informatie-uitwisseling aanpak hennepcultuur Noord-Nederland.

22)ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509, r.o. 4.1: "Bij aanwezigheid van meer dan 0,5 gram harddrugs, meer dan 5 gram softdrugs, of meer dan 5 hennepplanten in een woning, is het in beginsel aanneemelijk dat de aangetroffen drugs deels of geheel bestemd waren voor verkoop, aflevering of verstrekking." Zie ook ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362, r.o. 4.2, ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738, r.o. 7.1.

rium, cocaïnewaterij), chemicaliën (apaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen)				
Softdrugs, handelshoeveelheid tot 30 gram	(preventieve) last onder dwangsom	Verbeuren dwangsom	Last onder bestuursdwang sluiting voor drie maanden	
Cannabisplanten, handelshoeveelheid tot 15 planten	schriftelijke waarschuwing, tenzij ernstig geval; sluiting drie maanden	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal zes maanden)
Softdrugs, handelshoeveelheid tussen 30 gram en 100 gram	sluiting vier weken, tenzij ernstig geval; sluiting drie maanden	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal zes maanden)
Cannabisplanten, handelshoeveelheid tussen 15 planten en 50 planten	sluiting vier weken, tenzij ernstig geval; sluiting drie maanden	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal zes maanden)
Softdrugs, handelshoeveelheid boven de 100 gram	Sluiting voor drie maanden (boven de 100 gram is per definitie een ernstig geval)	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Cannabisplanten, handelshoeveelheid boven de 50 planten	Sluiting voor drie maanden (boven de 50 cannabisplanten is per definitie een ernstig geval)	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Harddrugs, handelshoeveelheid tot 5 gram	Sluiting voor drie maanden, tenzij ernstig geval; sluiting zes maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Harddrugs, handelshoeveelheid boven de 5 gram	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)	-

Lokalen en niet-bewoonde woningen of daarbij behorende erven

	1 ste constatering	2 de constatering	3 e constatering	4 e constatering
Vorbereidingshandelingen ten aanzien van softdrugs/ harddrugs, als sprake is van onder andere grootschalige hennep-teelt of bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewaterij, chemicaliën en versnijdingsmiddelen)	Sluiting voor drie maanden, tenzij sprake is van verzwarende omstandigheden: sluiting zes maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Softdrugs, handelshoeveelheid tot 100 gram	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Cannabisplanten, handelshoeveelheid tot 50 planten	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Softdrugs, handelshoeveelheid boven de 100 gram	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Cannabisplanten handelshoeveelheid boven de 50 planten	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Harddrugs handelshoeveelheid tot 5 gram	Sluiting voor drie maanden, tenzij ernstig geval dan sluiting voor zes maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Harddrugs, handelshoeveelheid boven de 5 gram	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)	-

3.4 Voornemen en zienswijze

Voordat de burgemeester of het college daadwerkelijk overgaan tot sluiten van een woning of lokaal wordt, wordt belanghebbende in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen op het voorgenomen besluit. Dit gebeurt voordat het definitieve besluit tot sluiting is genomen.

Alleen als de situatie dermate spoedeisend is dat het bestuursorgaan de beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet tevoren op schrift kan stellen, dan moet de opschriftstelling zo spoedig mogelijk plaatsvinden nadat de bestuursdwang is toegepast (artikel 5:31 lid 2 Algemene wet bestuursrecht). Bij effectivering van de sluiting van een woning zal in beginsel aan betrokkenen enige tijd gegund worden voordat deze daadwerkelijk gesloten wordt. Zo worden zij in de gelegenheid gesteld om, binnen een redelijke termijn, bijv. persoonlijke spullen, huisraad, bederfelijk waar e.d. uit de woning te verwijderen.

Spoedeisende situaties

Als zich een spoedeisende situatie voordoet of de openbare orde vraagt om direct ingrijpen, kan op grond van artikel 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) een bevel tot sluiting worden gegeven. Artikel 4:11 van de Awb biedt de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen de zienswijzemogelijkheid achterwege te laten. Het bevel van de burgemeester kan mondeling worden bekendgemaakt en wordt daarna zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen 14 dagen, schriftelijk bevestigd.

De burgemeester effectueert de sluiting via een overdracht van de sleutels (nadat de sloten vervangen zijn), verzegeling van het pand en het aanbrengen van een biljet met daarop de tekst dat dit drugsband op last van de burgemeester is gesloten.

Van een spoedeisende situatie is in ieder geval sprake bij acuut gevaar voor de veiligheid of gezondheid van personen of voor de openbare orde of bij zich direct aandienende risico's door of vanwege het criminele drugsircuit. Mede aan de hand van de indicatorenlijst wordt bepaald of men tot een spoedsluiting over moet gaan. Onder een bijzonder geval dat een spoedsluiting rechtvaardigt, wordt in ieder geval verstaan één of meerdere van de volgende situaties:

- het aantreffen van een vuur- of steekwapen of explosief in het pand of perceel/erf;
- verkoop van drugs aan een minderjarige;
- het bezit van harddrugs door een minderjarige in het pand of op het perceel/erf;
- aan het gebruik van het pand te relateren ernstige geweldsincidenten (waaronder geweld tegen een ambtenaar in functie) of ernstige incidenten waarbij de openbare orde, veiligheid of gezondheid in het geding is;
- brand- of explosiegevaar;²³
- het (kunnen) vrijkomen van giftige stoffen of gassen;
- een grote hoeveelheid contant geld;

Het bovenstaande betreft geen limitatieve opsomming. Per geval wordt bepaald of, in lijn met de ernst van bovengenoemde situaties, sprake is van een dermate bijzondere situatie waarbij onmiddellijk optreden vereist is. Het enkel aantreffen van een handelshoeveelheid drugs of een hennepkwekerij, valt hier in ieder geval niet onder.

3.5 Begunstigingstermijn

Op grond van artikel 5:24 lid 2 Algemene wet bestuursrecht dient in de beslissing tot toepassing van bestuursdwang een termijn gesteld te worden waarbinnen de belanghebbende de tenuitvoerlegging kan voorkomen door zelf maatregelen te nemen. De begunstigingstermijn wordt gesteld op minimaal 48 uur.²⁴ Als zich echter een spoedeisende situatie voordoet kan bestuursdwang worden toegepast zonder voorafgaande last. Bij de aanpak van hennepcultuur, drugshandel en -productie zal daarvan als regel sprake zijn, waarbij de burgemeester rekening houdt met de voorgaande paragraaf over spoedeisende situaties.

3.6 Toezichthouder

Ten behoeve van de controle op de naleving van het door de burgemeester vastgestelde drugsbeleid wijst de burgemeester na afstemming met de chef van de politie basiseenheid Ommelanden-Noord politiefunctionarissen als toezichthouder in de zin van afdeling 5.2 Algemene wet bestuursrecht.

3.7 Hardheidsclausule

Daar waar in de toepassing van het hierboven geredigeerde beleid en beleidsuitgangspunten onbillikheden van overwegende aard ontstaan, kan de burgemeester gemotiveerd afwijken van de gestelde sancties bij de resp. overtredingen dan wel kan de burgemeester besluiten de werkingsduur van de maatregel te beperken in omvang en duur.

Bijlage 1 Damoclesbeleid gemeente Eemsdelta

Stappenplan artikel 13b Opiumwet (drugsgelateerde pandsluiting)

1. **Bestuurlijke rapportage ontvangen.** De gemeente verzamelt en bundelt de BR met eventuele eigen informatie. Op grond van deze feiten kan de burgemeester overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, zoals een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of een waarschuwing. Alle meldingen en feitelijke constatering van drugshandel of voorbereidende handelingen worden door de politie aan de gemeente (de burgemeester) gemeld. De gemeente verzamelt en bundelt deze, samen met eventuele waarschuwingsbrieven aan de bewoners of de exploitant. Op grond van deze feiten kan de burgemeester overgaan tot sluiting van de woning of het lokaal. De casus wordt in de lokale driehoek besproken. In tegenstelling tot de dossiervorming bij het gebruik van artikel 174a Gemeentewet, hoeft er bij het gebruik van artikel 13b Opiumwet geen overlast aangetoond te worden, maar voor zover die informatie aanwezig is, wordt die wel in het dossier betrokken.

23) ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509.

24) ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3891. "Aan het college komt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn enig vrijheid toe. Echter volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (waaronder de uitspraak van 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2445, r.o. 10.3), geldt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Een begunstigingstermijn mag ook niet wezenlijk korter worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. (zie: 1 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5795)"

2. Waarschuwingsbrief of voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel versturen. De burgemeester informeert de belanghebbende schriftelijk over de geconstateerde feiten in de vorm van een voorgenomen besluit tot sluiting van een woning of lokaal (bestuursdwang), een last onder dwangsom of een waarschuwing. Toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom gebeurt conform het gestelde in de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat, voorafgaande hieraan, door de burgemeester een schriftelijke waarschuwing wordt gegeven, mits de spoedeisendheid en/of ernst van de casus zich hiertegen niet verzet. De overtreder wordt daarbij van de geconstateerde feiten schriftelijk op de hoogte gesteld. Dit geldt als een officiële waarschuwing, waarbij meegedeeld wordt wat de consequenties zullen zijn bij voortzetting van de overtreding(en).

Bij toepassing van een last onder bestuursdwang of dwangsom, dient op grond van art. 5:24 lid 2 Awb een termijn gesteld te worden waarbinnen de belanghebbende de tenuitvoerlegging kan voorkomen door zelf maatregelen te nemen. De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Ook de eigenaar van het lokaal of de woning wordt hiervan (schriftelijk) op de hoogte gesteld. Wanneer er sprake is van vereiste spoed of wanneer het een ernstige overtreding betreft, kan besloten worden tot toepassing van spoedeisende bestuursdwang, waarbij een waarschuwing of voorafgaande last achterwege blijft. Voor het bepalen van de ernst en het spoedeisende karakter van de overtreding fungeert de in dit beleidsdocument opgenomen handhavingmatrix Opiumwet als uitgangspunt.

3. Belangenafweging. De burgemeester dient de belangen van de openbare orde af te wegen tegen de belangen van de gebruiker en/of de (financiële) belangen van de eigenaar van het pand. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Ook moet er sprake zijn van een evenredige doel-middelverhouding. Een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel zal met zienswijzetermijn verstuurd worden. Het daadwerkelijke besluit tot toepassing van bestuursdwang wordt genomen met inachtneming van de kenbaar gemaakte zienswijze. De burgemeester kan op grond van artikel 4:11, derde lid, Awb het horen van een belanghebbende achterwege laten wanneer er sprake is van vereiste spoed of wanneer het beoogde doel alleen bereikt kan worden als belanghebbende daarvan niet van tevoren in kennis wordt gesteld. De duur en de noodzaak van de sluiting kan afhankelijk zijn van de zwaarte (soort en hoeveelheid), de locatie (drugscriminaliteit kwetsbare wijk?) en de mate van herhaling en duur van de overtreding.

4. Besluiten motiveren. Bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel dient de burgemeester de gemaakte belangenafweging goed te motiveren. De volgende aspecten dienen te worden opgenomen: Waarom is de maatregel het meest geschikt; Waarom is de maatregel noodzakelijk; De evenwichtigheid van de maatregel ten opzichte van de gevolgen ervan voor de betrokkenen; Als wordt afgeweken van de voorgenomen bestuurlijke maatregel en/of de beleidsregel of vaste gedragslijn, een uitleg hiervan.

5. Bekendmaking sluitingsbevel. Het sluitingsbevel wordt op schrift gesteld en aangetekend verzonden of in persoon uitgereikt door de politie aan de belanghebbende(n). De volgende elementen worden opgenomen:

1. Sluiting op grond van artikel 13b;
2. Welk pand is gesloten;
3. Waarom tot sluiting is overgegaan (proportionaliteit, subsidiariteit, belangenafweging);
4. De termijn van de sluiting;
5. De begunstigingstermijn;
6. De dwangmiddelen die zullen worden toegepast;
7. Dat tegen het besluit bezwaar en beroep mogelijk is.

De kosten van sluiting kunnen op grond van artikel 5:25 eerste lid, Awb op de overtreder worden verhaald.

Als er sprake is van vereiste spoed of wanneer het beoogde doel alleen bereikt kan worden als belanghebbenden daarvan niet van tevoren in kennis worden gesteld, vindt de opschriftstelling en uitreiking van het besluit zo spoedig mogelijk plaats nadat de bestuursdwang is toegepast (art. 5:31 lid 2 Awb). Bij de aanpak van hennepcultuur, drugshandel en -productie zal daarvan als regel sprake zijn. Het bevel tot sluiting van een lokaal of woning is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De overige bepalingen van deze wet zijn dan ook van toepassing. Dit betekent dat alle belanghebbenden tegen het besluit bezwaar kunnen aantekenen en vervolgens, na de beslissing op het bezwaarschrift, beroep bij de bestuursrechter kunnen instellen. Belanghebbenden zijn in ieder geval de bewoners van de woning of het lokaal en (in geval van verhuur) de eigenaar.

6. Feitelijke sluiting. Het pand wordt ontruimd, zo nodig ontsmet, de nutsvoorzieningen worden afgesloten en de deuren en ramen worden indien nodig dichtgetimmerd en verzegeld. Het doorbreken van een zegel levert een strafbaar feit op, artikel 199 Wetboek van Strafrecht. Op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken dient de sluiting van het pand binnen 4 dagen te worden ingeschreven in de landelijke voorziening. Op grond van artikel 2:41 van de Algemene Plaatselijke Verordening Eemsdelta (APV) kan worden opgetreden tegen personen die een krachtens artikel 13b Opiumwet gesloten woning of lokaal betreden.

7. Kosten verhalen. De kosten van de sluiting van een woning of lokaal kunnen redelijkerwijs in het geheel of gedeeltelijk aan de overtreder worden toegerekend. In de dwangbeschikking moet hiervan melding worden gemaakt. Het verhalen van de kosten kan plaatsvinden bij dwangbevel (artikel 5:25 Awb). Tegen deze beschikking staat bezwaar en beroep open. Indien de betaling van de kosten na het verstrijken van de termijn genoemd in de kostenbeschikking achterwege blijft kan er een aanmaning verstuurd worden. In het uiterste geval kunnen de kosten na uitblijven van betaling per dwangbevel worden geïnd (paragraaf 4.4.4.2 Awb).

8. Inzet rechtsmiddelen. Bezwaar (binnen zes weken bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen) en voorlopige voorziening (hiertoe kan belanghebbende een verzoek doen bij de rechtbank in geval van spoed). Beroep (bij de rechtbank binnen zes weken na beslissing op bezwaar). Hoger beroep (bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes weken na de uitspraak in beroep).

9. Opheffen besluit of ambtshalve wijziging. Op verzoek van een verhuurder, huurder of eigenaar kan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen het besluit opheffen. Het bestuursorgaan kan het besluit, gedurende de looptijd, ook ambtshalve wijzigen.

10. Heropenen. Na het einde van de sluitingstermijn keren de gebruikers van het pand in beginsel terug, tenzij de huurovereenkomst bijvoorbeeld ontbonden is. De burgemeester gaat er dan vanuit dat de openbare orde voldoende hersteld is. Als blijkt dat na heropening van een pand de drugshandel, en/of drugsproductie en/of drugsteelt opnieuw plaatsvindt, kan de gemeente zo mogelijk opnieuw een sluitingsbevel uitvaardigen. Bij huurwoningen van een woningcorporatie behoort een verbod op het handelen in strijd met de Opiumwet veelal tot de standaardclausules in het huurcontract. Indien bij huurwoningen van een particuliere verhuurder de huurovereenkomst door deze niet wordt opgezegd kan het College van Burgemeester en Wethouders op grond van artikel 14 Woningwet (alias Wet Victor) de eigenaar sommeren de woning in gebruik te geven aan een andere huurder, dan wel deze in beheer te geven van bijvoorbeeld een woningcorporatie. Daarbij kan het College van B&W de eigenaar verplichten het pand op te knappen of andere voorwaarden stellen. Indien de eigenaar (bewoner, dan wel particulier verhuurder) in gebreke blijft kan een dwangsom worden op-

gelegd. Indien de bevoegdheid van artikel 14 Woningwet geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde, kan de woning op grond van artikel 77 Ontheffingswet worden onteigend.

Bijlage 2: Bepalen hoogte last onder dwangsom

Richtlijn dwangsomhoogte m.b.t. bevoegdheden college resp. de burgemeester

6.1 Algemeen: nut en noodzaak beleidsregel

Om gebruik te maken van de dwangsombevoegdheid is het geen wettelijke eis dat het college respectievelijk de burgemeester daarvoor een richtlijn heeft vastgesteld. Om reden van uniforme handhavingspraktijk, rechtszekerheid en transparantie richting alle belanghebbenden heeft dit echter wel de voorkeur van het college. Deze beleidsregel geeft houvast bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag.

6.2 Richtlijn; indicatief, niet uitputtend

In het algemeen is de hoogte van de dwangsom afhankelijk van de aard van de overtreding en is niet bij voorbaat exact aan te geven hoe deze wordt berekend.

Samengevat hebben het college en de burgemeester bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid. De dwangsomhoogte moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit, artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht).

Verder is de hoogte van de dwangsom afhankelijk van verschillende factoren:

de dwangsom moet voldoende pressie voor de overtreder tot gevolg hebben om de overtreding op te heffen of te beëindigen;

de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen; de dwangsom moet hoger zijn dan het door de overtreding door de overtreder behaalde (geschatte) financiële voordeel; het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft behaald met de overtreding; voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand; de bevestiging van normen gesteld in het belang van o.a. regelgeving en ruimtelijke ordening; de financiële draagkracht van de overtreder.

6.3 Verlagende en verhogende factoren

Een situatie waarbij de overtreding zelf klein is, kan leiden tot bijstellen naar beneden (de tabel is indicatief). Ook naar aanleiding van ingediende zienswijzen of heroverweging in de bezwaarprocedure kan de hoogte naar beneden worden bijgesteld.

Als de overtreding is begaan door een bedrijf, kan bij bepaling van de hoogte van de dwangsom(men) gekeken worden naar onder andere rechtsvorm, kapitaal, draagkracht (financiële positie), het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming.

De hoogte van de gekozen bedragen en het maximum te verbeuren bedrag hebben primair tot doel de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (reparatoir karakter van de dwangsom), waarbij het gaat om maatwerk van geval tot geval. In het handhavingsbeleid is dit ook steeds uitgangspunt. De dwangsom mag dus niet het karakter van een straf krijgen (niet punitief).

Een maximum te verbeuren bedrag is gekozen omdat de overtreding waarvoor de dwangsom wordt verbeurd wel telkens door team Toezicht en Handhaving geconstateerd en vastgelegd moet worden. Mocht de overtreding niet ongedaan zijn gemaakt, of verdere overtreding dan wel herhaling niet kunnen worden voorkomen dan kan het zijn dat de hoogte van de dwangsom te laag is gekozen.

Het is dan mogelijk om na het bereiken van het maximum een nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen. Ook de hoogte van deze hogere dwangsom moet in de dwangsombeschikking gemotiveerd worden. In dat geval bijv. in de beschikking vermelden dat uit onderzochte/geconstateerde feiten/omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van de overtreding(en).

De eerder verbeurde dwangsommen blijven natuurlijk wel verschuldigd als (binnen zes maanden na de dag waarop het bedrag is verbeurd) de invordering is aangevangen.

6.4 Criteria voor een dwangsom afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten

De hoogte van het bedrag van de dwangsom kan ook worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Met de financiële omstandigheden van de wetsovertreder hoeft in beginsel geen rekening te worden gehouden.

De vraag die de rechter is voorgelegd, is hoe bepaald moet worden of de hoogte van een dwangsom – die een overtreder moet betalen als hij geen gehoor geeft aan de hem opgelegde last – redelijk is.

6.5 Criteria voor de hoogte van de dwangsom

Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt daarvoor het volgende criterium. Aangezien de last onder dwangsom het doel heeft de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende wettelijke voorschriften, kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij niet naleving van die voorschriften. Van belang daarbij is dat de dwangsom een financiële prikkel moet zijn om het strijdige gebruik te staken.²⁵ De Afdeling kijkt dus of er een voldoende financiële prikkel is. Voor de rest gelden er geen zware motiverings-

²⁵ABRvS 4 april 2007, LJN: BA2199, r.o.. 2.4.1. (Coffeeshop te Bergen op Zoom).

eisen voor het bestuursorgaan met betrekking tot de hoogte van de dwangsom. Een schatting van het ten onrechte verkregen voordeel is voldoende. Maar dat wil niet zeggen dat het bestuursorgaan het motiveringsbeginsel helemaal opzij kan zetten. Zij moet wel duidelijk kunnen maken hoe de hoogte van de dwangsom zich verhoudt tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.²⁶ Een motivering die overigens slechts marginaal wordt getoetst. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 19 september 1996 in zaak nr. H01.95.0638, AB 1997, 91, bestaat bij het opleggen van een last onder dwangsom geen aanleiding voor een indringende toetsing aan de evenredigheidsmaatstaf die in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht besloten ligt, ook niet wat betreft de toetsing van de hoogte van het bedrag waarop de dwangsom is vastgesteld.²⁷

Het doel van een herstelsanctie als de last onder dwangsom, is dat wetsovertreders worden bewogen tot naleving van de voor hen geldende regels. Om dit doel te bereiken kan de hoogte van het bedrag van de dwangsom worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Maar ook andere factoren kunnen een rol spelen, zoals: geen gehoor geven aan eerdere verzoeken van het bestuursorgaan de onrechtmatige situatie te herstellen en een cumulatie van overtredingen.

6.6 Toelichting tabellen

Bij dwangsombeschikkingen gelden voor het bepalen van de dwangsomhoogte de in de onderstaande tabellen genoemde indicatieve dwangsomhoogten. De tabellen vermelden richtinggevende voorbeelden. De geconstateerde feiten/omstandigheden zijn bepalend voor de individuele vaststelling van de hoogte en het maximaal te verbeuren bedrag. Afwijkingen naar boven/beneden van de dwangsomhoogte volgens de tabellen, waarvoor in het concrete geval goede redenen kan zijn, moet steeds goed onderbouwd zijn en in de beschikking worden gemotiveerd.

Deze tabellen kunnen niet leiden tot calculerend gedrag van overtreeders. Aan deze tabellen kunnen geen rechten worden ontleend in die zin dat het college respectievelijk de burgemeester in een concreet geval niet rechtens gehouden kan zijn om op grond van de tabel een bepaalde dwangsomhoogte te bepalen.

6.7 Tabel indicatieve dwangsomhoogten m.b.t. illegale activiteiten op basis van de Opiumwet

Hoogte van de dwangsom wordt bepaald door het aantal aangetroffen hennepplanten of aantal aangetroffen grammen softdrugs.

Tabel hoogte van de dwangsom bij aantal aangetroffen hennepplanten

Hoeveelheid	Hoogte dwangsom
Tot 200 planten	€0-€25.000
200-750 planten	€25.000- €50.000
Vanaf 750 planten	€50.000- 75.000

Tabel hoogte van de dwangsom bij aantal aangetroffen grammen softdrugs

Hoeveelheid	Hoogte dwangsom
5-30 gram	€0- €1.275,00
30-50 gram	€1.275,00- €3.500,00
50-100 gram	€3.500,00- €7.000,00
100-150 gram	€7.000,00- €10.500,00
150-200 gram	€10.500,00- €14.000,00
200 gram- 6 kg	€14.000,00- €25.000,00
6 kg- 22,5 kg	€25.000,00- €50.000,00
Vanaf 22,55 kg	€50.000,00-€75.000,00

De hoogte van de last bij een aangetroffen voorwerp of stof als bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet wordt bepaald op € 25.000.

Bij een dergelijke overtreding is vereist 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 voor grootschalige hennepcultuur. Aangezien het, gelet op de handhavingmatrix in dit beleid, dan alleen gaat om een dwangsom voor voorwerpen of stoffen ten behoeve van grootschalige hennepcultuur (van een grote hoeveelheid is sprake bij meer dan 500 g hennep, 200 hennepplanten of 500 eenheden van een ander middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet), maar geen hennep werd aangetroffen, wordt er in beginsel aangesloten bij de dwangsom zoals die geldt in het geval er van 50 tot 200 hennepplanten worden aangetroffen. Een hoger bedrag kan echter worden opgelegd als verzwarende omstandigheden daar aanleiding toe geven.

6.8 Tabel indicatieve dwangsomhoogten, activiteit bouwen

26)ABRvS 29 november 2007, LJN: BB9446, r.o. 2.6. (Glastuinbouw).

27)ABRvS 25 juli 2007, LJN: BB0391, r.o. 2.13. (Apeldoornse Poeren).

(ver)bouwen/ vergroten woning/ gebouw/in strijd met de Woningwet, Bouwbesluit of de Bouwverordening, dan wel in strijd met de bestemmingsplanvoorschriften of andere gemeentelijke verordening resp. beleidsregels

Licht € 1.500,- € 7.500,-

Matig € 3.000,- € 15.000,-

Ernstig € 5.000,- € 25.000,-

buitencategorie € 10.000,- € 50.000,-

Bijlage 3: Definities

Harddrugs:

alle middelen vermeld op lijst I behorend bij de Opiumwet.

Softdrugs:

alle middelen vermeld op lijst II behorende bij de Opiumwet.

Handel in drugs,

het verkopen, afleveren of verstrekken van harddrugs of softdrugs, dan wel het daartoe aanwezig zijn daarvan.

Woning:

een voor bewoning bestemd gebouw als bedoeld in artikel 13b Opiumwet.

Woonwagen:

een voor bewoning bestemd gebouw, dat is geplaatst op een standplaats en dat in zijn geheel of in delen kan worden verplaatst.

Standplaats:

een kavel die is bestemd voor het plaatsen van een woonwagen, waarop voorzieningen aanwezig zijn die op het leidingnet van de openbare nutsbedrijven, van andere instellingen of van gemeenten kunnen worden aangesloten.

Woonschip:

elk vaartuig dat uitsluitend of in hoofdzaak wordt gebezigd als, of te oordelen naar zijn constructie of inrichting uitsluitend of in hoofdzaak bestemd is tot dag- of nachtverblijf van één of meer personen;

Woonkeet:

een loods, keet of ander soortgelijk bouwwerk, bestemd om te voorzien in een tijdelijke behoefte aan woonegelegenheid.

Lokaal:

een voor het publiek toegankelijk gebouw of een niet voor het publiek toegankelijk gebouw en het bijbehorende erf.

Gebouw:

een bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt

Een voor het publiek toegankelijk lokaal:

een besloten ruimte, met inbegrip van een daarbij behorend erf, die –al dan niet met enige beperking– voor het publiek toegankelijk is.

Een niet voor het publiek toegankelijk lokaal:

een besloten ruimte, met inbegrip van een daarbij behorend erf, die niet voor het publiek toegankelijk is, niet zijnde een woning.

Coffeeshop:

een openbare inrichting, waar met vergunning van de burgemeester alcoholvrije dranken worden verkocht en waar verkoop van softdrugs plaatsvindt op grond van een daartoe door de burgemeester verleende gedoogbeschikking.

Bevoegdheid burgemeester:

bevoegdheid op basis van artikel 13b Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet.

Bevoegdheid college:

bevoegdheid op basis van de Woningwet c.a.

Handelshoeveelheid:

In het kader van deze beleidsregels is sprake van een handelshoeveelheid als aangetoond/ aannemelijk is dat:

Meer dan 0,5 gram harddrugs in het gebouw aanwezig is (geweest);

Meer dan 5 gram softdrugs in het gebouw aanwezig is (geweest);

In het gebouw sprake is (geweest) van beroeps- of bedrijfsmatige hennepcultuur, als bedoeld in de meeste recente Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie.

Bijlage 4: Het juridisch Instrumentarium

1. De Opiumwet

1.1 Algemeen.

In de Opiumwet zijn alle middelen opgenomen die door de Nederlandse overheid als drugs worden beschouwd. Gebruik van drugs is in Nederland niet strafbaar. Dat geldt wel voor de productie, de handel en het bezit van drugs.

In deze nota wordt onder drugshandel in de zin van artikel 13b van de Opiumwet ook verstaan het houden van een hennepplantage waarbij er aanwijzingen zijn dat er sprake kan zijn van handel. Aanwijzingen die hiertoe leiden zijn in ieder geval:

het houden van meer dan vijf hennepplanten²⁸;

de inrichting van de plantage: bij een hennepplantage die is ingericht op het verwerken van meer dan vijf hennepplanten of het aantreffen van reststoffen, materialen of andere aanwijzingen die duiden op een eerdere oogst, is er sprake van telen voor handel²⁹;

het aantreffen van afval en/of reststoffen van middelen als vermeld op lijst I of II van de Opiumwet.

Van belang hierbij is dat uit vaste jurisprudentie blijkt dat uit artikel 13b Opiumwet volgt dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs de bevoegdheid geeft tot toepassing van artikel 13b

Opiumwet.³⁰ Het is dus niet nodig dat drugs daadwerkelijk worden verhandeld. Verder is van belang dat de werking van de Opiumwet zo ver reikt dat artikel 13b van deze wet ook kan worden toegepast wanneer het slechts gaat om delen van de hennepplant indien de hars hier niet aan onttrokken is.³¹

In het vervolg van deze nota worden dan ook daar waar over drugshandel, handel of illegale verkooppunten wordt gesproken ook hennepplantages bedoeld.

1.2. De 'Wet Damocles' (artikel 13b van de Opiumwet).

Tot de inwerkingtreding van de Wet Damocles – artikel 13b van de Opiumwet – was het OM de enige handhaver van de Opiumwet en kon tegen overtredingen van de Opiumwet uitsluitend strafrechtelijk worden opgetreden. De regering was echter van mening dat de handhaving van de Opiumwet vraagt om een gecoördineerde inzet van het openbaar bestuur, het OM en de politie. Daarbij is ingezien dat een actieve opstelling van het openbaar bestuur vereist dat dit bestuur over een adequaat en sluitend wettelijk instrumentarium beschikt om zowel preventief als repressief op te kunnen treden.

Bij wet is artikel 13b van de Opiumwet dan ook ingevoerd, de zogenoemde 'Wet Damocles'. De burgemeester heeft daarmee de bevoegdheid gekregen om een last onder bestuursdwang op te leggen indien middelen als bedoeld in de artikelen 2 (harddrugs) en 3 (softdrugs) van de Opiumwet in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Op deze wijze heeft het openbaar bestuur dus de mogelijkheid gekregen om een lokaal (bijvoorbeeld coffeeshop, café of winkel) te sluiten ingeval er soft- en/of harddrugs worden verhandeld. Bij wet van 27 september 2007, in werking getreden op 1 november 2007, is artikel 13b Opiumwet gewijzigd en sindsdien naast lokalen ook toepasbaar op woningen.

In tegenstelling tot artikel 174a van de Gemeentewet, paragraaf 2.3, is het doel van artikel 13b van de Opiumwet niet het bestrijden van overlast als gevolg van handel in drugs. Weliswaar wordt tevens beoogd de met de handel in drugs gepaard gaande overlast tegen te gaan, maar primair heeft men met de invoering van dit artikel willen bereiken dat de burgemeester een direct instrument voorhanden heeft in de vorm van het toepassen van een last onder bestuursdwang om de handel in drugs te bestrijden. Verstoring van de openbare orde of vrees daartoe is dus geen voorwaarde voor het ontstaan van de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Ook speelt bijvoorbeeld de persoonlijke verwijtbaarheid van de betrokken exploitant van een illegaal verkooppunt geen rol bij de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting van de inrichting noopt. In de bestuursrechtelijke procedure hoeven ook geen strafrechtelijke bewijsregels in acht te worden genomen. Er kan worden uitgegaan van het feitencomplex dat naar voren is gekomen uit het proces-verbaal of rapport van bevindingen dat door de politie is opgemaakt. In beginsel is het daarbij voor het bestuursrechtelijk optreden niet van belang of de eigenaar, huurder, bewoner of een derde de overtreding heeft begaan. De feitelijke constatering van overtreding van de Opiumwet is voldoende om over te gaan tot handhavend optreden. Het is dus ook niet noodzakelijk dat een na een waarschuwing volgende overtreding door dezelfde persoon wordt begaan. Het bestuursrechtelijk optreden is dus niet persoonsgebonden maar pandgebonden.

Daarnaast is de burgemeester sinds 1 januari 2019 op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, Opiumwet bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien woningen of lokalen dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3, of artikel 11a voorhanden is. Deze bepaling heeft betrekking op de zogenoemde voorbereidingshandelingen. Dat wil zeggen dat van de in deze bepaling bedoelde voorwerpen of stoffen het ernstige vermoeden moet bestaan dat deze bestemd zijn voor o.a. het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur.

28) Dit is het maximum aantal dat in Nederland wordt gedoogd omdat het kan worden gezien als telen voor eigen gebruik.

29) Rb 's-Hertogenbosch 24 september 2010, LJN BN8193.

30) Dit volgt uit het woord 'daartoe' zoals genoemd in artikel 13b Opiumwet, zie bijvoorbeeld ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1755, r.o. 5.2.

31) Dit volgt uit artikel 1 eerste lid sub b en lijst II van de Opiumwet.

Opiumwet, artikel 10a

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,

3e. 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

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.

Opiumwet, artikel 11a

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.

Opiumwet, artikel 13b

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 artseneerbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.

2 De Gemeentewet

2.1 De 'Wet Victoria' (artikel 174a Gemeentewet).

Tot de wetgeving op het terrein van drugsbeleid behoort ook artikel 174a van de Gemeentewet, de zogenoemde Wet Victoria. Bij deze wet is, reeds voorafgaand aan artikel 13b van de Opiumwet, de bevoegdheid gecreëerd voor de burgemeester om een last onder bestuursdwang op te leggen tegen illegale verkooppunten van drugs. Op grond van artikel 174a van de Gemeentewet kan de burgemeester besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of lokaal behorend erf te sluiten indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.

Artikel 13b van de Opiumwet is niet in de plaats getreden van de bevoegdheid op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. De reden hiervoor is dat artikel 174a van de Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid toekent om woningen en dergelijke te sluiten wegens verstooring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor zonder dat dit gekoppeld wordt aan bepaalde strafbare feiten. Dit criterium is indertijd bewust in de wet opgenomen om een rechtsbasis te creëren om op te treden tegen woningen waarbij ook om andere redenen dan overtreding van de Opiumwet sprake is van verstooring van de openbare orde zoals bijvoorbeeld wapenhandel of prostitutie. Artikel 174a van de Gemeentewet heeft dus een ruimere werkingssfeer en wordt ook als zodanig gebruikt.

De voorwaarde voor optreden op grond van artikel 174a van de Gemeentewet is dus, dat "door de gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord". De openbare ordeverstoring kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt doordat woningen fungeren als gebruikerspanden of als illegaal verkooppunt van drugs. Er kan echter niet worden opgetreden wanneer er bijvoorbeeld wel in drugs wordt gehandeld maar er geen sprake is van ernstige overlast. Tevens worden er aan het bewijs voor verstooring van de openbare orde door de rechter zeer strenge en concrete eisen gesteld. Zo dient het dossier talrijke overlastmeldingen van omwonenden, sfeerrapportages en processen-verbaal van afgevangen klanten te bevatten. In de meeste gevallen waarbij sprake is van drugshandel in of bij woningen zal derhalve eerder op grond van artikel 13b van de Opiumwet (kunnen) worden opgetreden vanwege de minder zware bewijslast.

Uit jurisprudentie blijkt onder meer dat:

de burgemeester zorgvuldig moet onderzoeken hoe ernstig de vrees voor verstooring van de openbare orde is, én

deugdelijk moet motiveren waaruit die verwachte verstooring blijkt.

Gemeentewet, artikel 174a

1. De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.

2. De in het eerste lid genoemde bevoegdheid komt de burgemeester eveneens toe in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde op de grond dat de rechthebbende op de woning, het lokaal of het erf eerder een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf op een zodanige wijze heeft gebruikt of doen gebruiken dat die woning, dat lokaal of dat erf op grond van het eerste lid is gesloten, en er aanwijzingen zijn dat betrokkene de woning, het lokaal of het erf ten aanzien waarvan hij rechthebbende is eveneens op een zodanige wijze zal gebruiken of doen gebruiken.

3. De burgemeester bepaalt in het besluit de duur van de sluiting. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan hij besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen.

4. Bij de bekendmaking van het besluit worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. De eerste volzin is niet van toepassing, indien voorafgaande bekendmaking in spoedeisende gevallen niet mogelijk is.

5. De artikelen 5:25 tot en met 5:28 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. De burgemeester kan van de overtreder de ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.

3 De Woningwet en overige wetten

3.1 De 'Wet Victor'

De Wet Victor regelt het traject na een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet. Indien, in voorkomend geval, sluiting niet voldoende wordt geacht dan wel de opheffing van een tijdelijke sluiting niet verantwoord is, kan op grond van de Wet Victor worden opgetreden. Bij deze wet zijn de Woningwet, de Ontheingingswet en het Burgerlijk Wetboek aangevuld met bevoegdheden. Artikel 14 van de Woningwet biedt het bevoegd gezag (het college van burgemeester en wethouders) de mogelijkheid om de eigenaar of personen die uit andere hoofde bevoegd zijn tot het in het gebruik geven van het gesloten gebouw, open erf of terrein te verplichten om het gebouw, open erf of terrein in gebruik of beheer te geven aan een andere persoon of instelling.

Ook kunnen burgemeester en wethouders op grond van dit artikel eisen dat voorzieningen worden getroffen zodat het gebouw, open erf of terrein weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik kan dienen. Indien geen gehoor wordt gegeven aan de aanschrijving kan tot toepassing van een last onder bestuursdwang of de oplegging van een lastgeving onder dwangsom worden besloten. In het uiterste geval kan het college tot onteigening van het gesloten gebouw, open erf of terrein overgaan overeenkomstig artikel 77 lid 1 sub 7 van de Ontheingingswet. De gemeente kan het gebouw, open erf of terrein dan ook zelf verkopen of verhuren via een plaatselijke woningcorporatie.

Woningwet, artikel 1a

1. De eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

2. Een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

3. De eigenaar van een bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen onderzoekt, of laat onderzoek uitvoeren naar, de staat van dat bouwwerk, voor zover dat bouwwerk behoort tot bij ministeriële regeling vast te stellen categorieën bouwwerken waarvan is vast komen te staan dat die een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid kunnen opleveren.

Bij ministeriële regeling worden voorschriften gegeven omtrent het onderzoek

Woningwet, artikel 1b

1. Tenzij een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk het uitdrukkelijk toestaat, is het verboden een bouwwerk te bouwen, voor zover daarbij niet wordt voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, tweede lid, aanhef en onderdeel d, derde en vierde lid.

2. Het is verboden een bestaand bouwwerk, open erf of terrein in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en vierde lid.

3. Het is verboden een bouwwerk, open erf of terrein in gebruik te nemen, te gebruiken of te laten gebruiken, anders dan in overeenstemming met de op die ingebruikneming of dat gebruik van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel c, tweede lid, aanhef en onderdeel b, derde en vierde lid.

4. Tenzij een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk het uitdrukkelijk toestaat, is het verboden een bouwwerk, dan wel deel daarvan, in stand te laten voor zover bij het bouwen daarvan niet is voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in het eerste lid.

5. Het is verboden te slopen voor zover daarbij niet wordt voldaan aan de op dat slopen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdelen c en d, en derde lid.

Woningwet, artikel 17

1. Indien herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of artikel 1b naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, kan het bevoegd gezag besluiten dat gebouw, open erf of terrein te sluiten. Het bevoegd gezag kan van de overtreder de ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.

2. Het bevoegd gezag bepaalt in het besluit, bedoeld in het eerste lid, de duur van de sluiting.

4 Onteigeningswet, artikel 77, lid 1, sub 7

Onteigening, bedoeld in deze titel kan plaatsvinden:

van een gebouw als bedoeld in artikel 13b, tweede lid, van de Woningwet ten behoeve van de handhaving van de openbare orde rond dat gebouw of van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in zodanig gebouw, indien de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 13b, tweede lid, van de Woningwet, geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde rond dat gebouw welke is verstoord door gedragingen in het gebouw, onderscheidenlijk het duurzaam achterwege blijven van een overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet in dat gebouw;

5 De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen

Op 1 juli 2007 is de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) in werking getreden. Deze wet regelt de registratie van beperkende overheidsbesluiten. Op grond van de Wkpb moet elk besluit tot sluiting op basis van de artikelen 13b van de Opiumwet en 174a van de Gemeentewet binnen vier dagen worden ingeschreven in het openbare register van publiekrechtelijke beperkingen. Daarnaast is het bevoegd gezag verplicht de gegevens over kadastrale objecten waarop een beperking rust te melden aan de zogenaamde Landelijke Voorziening. Als de beperking wordt opgeheven, de sluitingstermijn is verstreken of door een rechtelijke uitspraak het besluit is ontbonden, dient dit eveneens te worden vastgelegd in het register.

Een besluit tot sluiting blijft na verkoop van het object onverkort van toepassing en is door de verplichte registratie kenbaar voor rechtsopvolgers.

6 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:81

1. Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.

2. In andere gevallen kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Artikel 5:21

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en

b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Artikel 5:23

Deze afdeling is niet van toepassing op optreden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde.

7. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

In de APV van de gemeente Eemsdelta is in artikel 2:41 een koppeling gemaakt met artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 13b van de Opiumwet.

Artikel 2:41 Betreden gesloten woning of lokaal

Het is verboden een krachtens artikel 174a van de Gemeentewet gesloten woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te betreden.

Het is verboden een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een bij die woning of dat lokaal behorend erf, een voor het publiek toegankelijk lokaal of bij dat lokaal behorend erf te betreden.

Deze verboden zijn niet van toepassing op personen wier aanwezigheid in de woning of het lokaal wegens dringende reden noodzakelijk is.

8 Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens

Artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet raken het recht op ongestoord genot van de woning zoals dat is neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). De wetsbepalingen dienen daarom te voldoen aan de eisen die artikel 8 EVRM stelt.

Artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet voorzien in een wettelijke grondslag in het nationale recht voor een beperking van de persoonlijke levenssfeer en voldoen aan de eisen van voorzienbaarheid en toegankelijkheid. Het doel dat wordt gediend met artikel 13b van de Opiumwet sluit ook aan bij het doelcriterium "voorkoming van strafbare feiten" zoals opgesomd in artikel 8, tweede lid van het EVRM. Het doel dat wordt gediend met artikel 174a van de Gemeentewet sluit aan bij het doelcriterium "noodzakelijk in het belang van de openbare veiligheid" uit artikel 8, tweede lid van het EVRM. Daarnaast worden ook rechten van anderen, in dit geval omwonenden, beschermd: aan intimidatiepraktijken wordt een einde gemaakt en overlast wordt weggenomen. Daardoor kunnen omwonenden het recht op ongestoord genot van hun woning weer ten volle uitoefenen. Artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet dienen dus de door het EVRM genoemde gerechtvaardigde belangen en voldoen hiermee aan de eisen van artikel 8 EVRM.

Artikel 8 EVRM - Recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven

Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.