

Damoclesbeleid gemeente Lisse - 2023

1. Voorwoord

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is een belangrijk speerpunt in de gemeente Lisse. Ondermijnende criminaliteit is in belangrijke mate drugsgerelateerd. Vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid, het beschermen van het woon- werk- en leefklimaat en de volksgezondheid, treedt de burgemeester streng op tegen illegale handel in drugs, hennepsteelt en drugsproductie.

Het is belangrijk dat de overheid zichtbaar optreedt tegen degenen die verantwoordelijk zijn voor deze vormen van ondermijnende criminaliteit. Naast strafrechtelijke sancties kunnen ook bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet om drugshandel, drugsproductie en hennepsteelt en de voorbereidingen daarvan te beëindigen, te voorkomen en de openbare orde te herstellen. De burgemeester heeft de bevoegdheid tot het tijdelijk sluiten van woningen en lokalen op grond van artikel 13b van de Opiumwet, ook wel de Wet Damocles genoemd. Met een tijdelijke sluiting wordt de locatie weggenomen waar drugsgerelateerde criminele activiteiten plaatsvinden. Hiermee wordt een barrière opgeworpen voor criminele activiteiten en wordt het proces van drugshandel verstoord. Bovendien wordt met een dergelijke sluiting een sterk signaal naar de omgeving afgegeven.

In deze beleidsregel staat beschreven onder welke omstandigheden, op welke wijze en waarom de burgemeester gebruik maakt van de mogelijkheid om een bestuurlijke maatregel op te leggen op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Dit beleid ziet op alle woningen en lokalen, met uitzondering van gedoogde coffeeshops. Daar is afzonderlijk beleid voor vastgesteld.

2. Algemeen

2.1 Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- **Drugshandel:** bij de beoordeling of bestuursdwang kan worden toegepast op grond van artikel 13b van de Opiumwet is van belang dat de aangetroffen verdovende middelen staan vermeld op lijst I of lijst II behorende bij de Opiumwet, dan wel is aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet en dat deze worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Er moet dus sprake zijn van een handelshoeveelheid drugs.
- **Handelshoeveelheid:** een hoeveelheid drugs die groter is dan de hoeveelheid die wordt aangemerkt als geringe hoeveelheid bestemd voor eigen gebruik zoals bepaald in de 'Aanwijzing Opiumwet' van het Openbaar Ministerie¹.
- **Harddrugs:** een middel als bedoeld op lijst I van de Opiumwet, dan wel aangewezen op grond van artikel 3a, vijfde lid van de Opiumwet;
- **Lokaal:** een voor het publiek toegankelijk pand met bijbehorend erf, zoals een winkel of horecabedrijf, of een niet voor publiek toegankelijk pand met bijbehorend erf zoals een loods, magazijn of kantoor- of bedrijfsruimte. Gedoogde coffeeshops vallen niet onder deze beleidsregel.
- **Softdrugs:** een middel als bedoeld op lijst II van de Opiumwet, dan wel aangewezen op grond van artikel 3a, vijfde lid van de Opiumwet;
- **Vorbereidingshandelingen:** het in een woning of lokaal voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, van de Opiumwet of artikel 11a van de Opiumwet.
- **Woning:**
 - o **Bewoonde woning:** een feitelijk voor bewoning gebruikte ruimte. Daar waar dus feitelijk sprake is van het hebben van woongenot. Onder woning kan derhalve ook een boot, caravan, woonwagen e.d. worden verstaan. Of een ruimte wordt gebruikt als woonruimte en er dan ook sprake is van het hebben van woongenot blijkt uit de feitelijke constatering ter plaatse en de daadwerkelijk daaraan gegeven bestemming en wordt niet enkel bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en aanwezigheid van een bed en ander huisraad. Eventuele inschrijvingen in de gemeentelijke basisadministratie zijn medebepalend om vast te stellen of er sprake is van feitelijke bewoning. Een persoon die incidenteel overnacht in een woning wordt niet aangemerkt als bewoner.
 - o **Onbewoonde woning:** een woning die niet (hoofdzakelijk) voor woondoelinden wordt gebruikt. De vraag of een woning daadwerkelijk als woning in gebruik is, wordt – zoals hierboven

1) Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie d.d. 27-02-2015 van kracht (inwerking getreden per 27-02-2015; Staatscourant 2015, 5391).

beschreven – beoordeeld aan de hand van de waargenomen feiten en omstandigheden. Soms is sprake van schijnbewoning. Er wordt dan de indruk van bewoning gesimuleerd, bijvoorbeeld door het plaatsen van wat schaars meubilair in de woonkamer. Als een slaapzak en/of gebruikte kleding wordt aangetroffen, is er niet direct sprake van bewoning. Gebruik voor woondoeleinden – met meer dan een incidenteel karakter – is dan niet aannemelijk².

2.2. Juridisch kader

Artikel 13b, eerste lid en onder sub a, van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf een middel als bedoeld in lijst I (harddrugs) of lijst II (softdrugs) wordt verkocht afgeleverd of verstrekt of daartoe aanwezig is. Deze bevoegdheid is ook van toepassing indien middelen worden aangetroffen die vooruitlopend op plaatsing op lijst I of II, zijn aangewezen bij regeling van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport krachtens artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³ (hierna: de Afdeling) om de woorden ‘daartoe aanwezig’ in artikel 13b eerste lid onder a van de Opiumwet zo uit te leggen dat de burgemeester bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen indien in een pand een handelshoeveelheid drugs aanwezig is. Er mag dan worden aangenomen dat het pand een rol vervult binnen de keten van drugshandel, wat op zichzelf al een belang bij sluiting oplevert, ook als ter plaatse geen overlast of feitelijke drugshandel is geconstateerd⁴. Als er geen drugs zijn aangetroffen in het pand, maar op grond van andere feiten en omstandigheden aannemelijk is dat er drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt in het pand, valt dit ook onder de werking van artikel 13b, eerste lid en onder a, van de Opiumwet⁵.

De burgemeester is op grond van artikel 13b, eerste lid en onder sub b, van de Opiumwet ook bevoegd om een pand te sluiten indien sprake is van voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a, eerste lid, onder 3^o (verbod op voorbereidingshandelingen harddrugs), of artikel 11a (verbod op voorbereidingshandelingen softdrugs) van de Opiumwet. Hiervan is sprake als er voorwerpen of stoffen voorhanden zijn die bestemd zijn voor onder meer de productie van en/of handel in soft- en/of harddrugs.

De bepalingen over voorbereidingshandelingen vereisen dat degene die een voorwerp of stof in een woning of lokaal of daarbij behorend erf voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur. Bij de vaststelling van wat beroeps- of bedrijfsmatige teelt is wordt aansluiting gezocht bij de Aanwijzing Opiumwet. Onvoldoende om als voorbereidingshandeling te kwalificeren, is het aantreffen van (uitsluitend) vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen.

3. Uitgangspunten

3.1 Tijdelijke sluiting is uitgangspunt, tenzij..

Het uitgangspunt is het opleggen van een last onder bestuursdwang (sluiting van het pand en indien nodig het bijbehorende erf) in plaats van een last onder dwangsom. Sluiting van het pand is de meest effectieve manier om de drugshandel tegen te gaan dan wel de bekendheid van het pand in het criminele drugscircuit te doorbreken en openbare orde problematiek te voorkomen en de openbare orde en veiligheid in de omgeving van het pand te herstellen. Met een last onder dwangsom of een waarschuwing wordt de relatie tussen het pand, het criminele circuit en de handel niet in dezelfde mate doorbroken als bij een sluiting van een pand. Daarnaast wordt ook de openbare orde problematiek rondom het pand in mindere mate voorkomen en hersteld. Met het feitelijk sluiten van een pand wordt namelijk zichtbaar het signaal afgegeven dat drugscriminaliteit niet wordt getolereerd en daartegen wordt opgetreden. De sluiting van het pand wordt zichtbaar aan het pand kenbaar gemaakt door een bord of poster. Dit zorgt ervoor dat het pand zichtbaar wordt onttrokken aan het drugscircuit. De zichtbaarheid bevordert dat de loop naar het pand wordt doorbroken en dat de openbare orde en de veiligheid in de omgeving van het pand wordt hersteld. Voordat de burgemeester een besluit tot sluiting neemt, worden altijd alle relevante belangen tegen elkaar afgewogen. Als er sprake is van bijzondere omstandigheden kan de burgemeester besluiten om af te zien van het tijdelijk sluiten van een pand (paragraaf 7.2. van deze beleidsregel).

2) ECLI:NL:RVS:2015:1447

3) ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362; ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2562; ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130, ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738

4) ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1435

5) ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2400

3.2. Doelstellingen

Sluiting van een woning of lokaal is gericht op herstel van de openbare orde en het weren van drugs-handel vanuit het pand. Met het tijdelijk sluiten van een woning of lokaal worden de volgende doelen nagestreefd:

- overtredingen van de Opiumwet te beëindigen en (herhaling) te voorkomen;
- het creëren van een preventief effect, in die zin dat pandeigenaren kritischer worden bij het ver-huren van ruimten;
- de meldingsbereidheid ten aanzien van drugsgerelateerde activiteiten wordt vergroot;
- het teniet doen van de bekendheid van de woning of het lokaal als drugsadres;
- de bekendheid van het pand en/of bijbehorende erven in het (georganiseerde) drugscircuit te doorbreken;
- het beschermen van het woon- en leefklimaat rondom het perceel en het herstel van de openbare orde, veiligheid en gezondheid en het terugbrengen van rust in de directe omgeving;
- een signaal afgeven dat de geconstateerde feiten onacceptabel zijn;
- de gemeente onaantrekkelijk maken als vestigingsplaats voor drugshandel en productie.

Het sluiten van een woning of lokaal is een geschikt middel om de bovenstaande doelstellingen te be-reiken.

3.3. Onderscheid (sociale huur)woningen en lokalen

3.3.1. Onderscheid woningen, onbewoonde woningen en lokalen

Bij de toepassing van de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen wordt onderscheid gemaakt tussen bewoonde woningen, onbewoonde woningen en lokalen. De toepasselijke sluitingster-mijnen staan vermeld in hoofdstuk 4 en 5 van deze beleidsregel.

De tijdelijke sluiting van bewoonde woningen grijpt zwaarder in op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene(n) dan de sluiting van onbewoonde woningen en lokalen. De essentie ligt daarin dat bij ruimtes die feitelijk worden gebruikt om te wonen, het woonrecht en de bescherming van privé, familie- en gezinsleven zoals bedoeld in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) een rol speelt. Een tijdelijke sluiting van een bewoonde woning kan immers inbreuk maken op deze rechten en kan tevens ingrijpende gevolgen hebben voor de bewo-ners. Bij de beoordeling van de vraag of de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruik kan maken en, zo ja, op welke wijze, komt hieraan daarom zwaar gewicht toe. Bij de sluiting van onbewoonde woningen en lokalen is het grondrecht van artikel 8 EVRM niet in het geding.

Daarnaast is van belang dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet volgt dat in algemene zin bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van de (bewoonde) woning dient te worden overgegaan en moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel. Anderzijds is de impact van drugshandel op de omgeving en de omwonenden juist groot als het om woningen gaat. In ernstige gevallen kan daarom bij een eerste overtreding wel tot het tijdelijk sluiten van een woning worden overgegaan⁶. Hierbij wordt opgemerkt dat van belang is dat hiermee het woonrecht wordt beschermd, niet de woning.

Bij (on)bewoonde woningen speelt de krapte op de woningmarkt een rol. Een tijdelijke sluiting van een (on)bewoonde woning heeft immers tot gevolg dat deze gedurende de sluitingstermijn niet voor bewo-ning beschikbaar is of kan worden gesteld, terwijl deze woning dus wel een voor bewoning geschikte en bestemde ruimte is. Dit in tegenstelling tot de gevolgen van een tijdelijke sluiting van een lokaal.

3.3.2. Sociale huurwoningen

Bij de uitoefening van de bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 13b van de Opiumwet, weegt de burgemeester alle belangen die aan de orde zijn mee. Daarbij hecht de burgemeester - gelet op de huidige krapte op de woningmarkt - grote waarde aan het belang om (betaalbare) sociale huurwoningen zo min mogelijk aan de woningmarkt te onttrekken. Het sluiten van een woning betekent immers dat deze gedurende een bepaalde periode niet beschikbaar is voor bewoning. Daar staat echter tegenover dat de invloed van drugshandel op onder andere de leefomgeving niet moet worden onderschat. Daarom is de signaalfunctie die van een sluiting uitgaat in de sociale huursector even belangrijk als bij andere (particuliere) woningen.

Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁷ volgt echter dat de burgemeester bij de belangenafweging om over te gaan tot het al dan niet sluiten van een woning, niet

6) Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8 en Kamerstukken II 2006/07, 30 515, nr. 6, blz. 1 en 2.

7) ABRvS 29 april 2020, ECI:NL:RVS:2020:1147

alleen belangen die gediend zijn bij het zichtbaar optreden tegen drugshandel hoeft te betrekken. Dit belang mag ook worden afgewogen tegen andere belangen, zoals het belang bij de volkshuisvesting. Hierbij mag betekenis worden toegekend aan de wettelijke waarborgen die gelden voor woningcorporaties en het transparante toewijzingsbeleid. Anders dan particuliere verhuurders mogen zij niet elk willekeurig persoon huisvesten. Er bestaan over het algemeen lange wachttijden en meer mensen hebben een urgent woonprobleem, waardoor het belangrijk is dat woningen weer snel vrijkomen om de doorstroom in de sociale huursector te kunnen bevorderen en de specifieke doelgroepen te kunnen huisvesten. Particuliere verhuurders hebben niet een dergelijke plicht en zijn ook in die zin dus niet gelijk te stellen met een woningcorporatie. Aannemelijk is verder dat particuliere verhuurders doorgaans een voorkeur hebben voor andere doelgroepen en dat zij ook op een andere manier tot verdeling van woonruimte zullen overgaan omdat zij doorgaans een commercieel motief zullen hebben. Particuliere verhuurders kunnen daarom niet geacht worden in dezelfde mate het belang van de volkshuisvesting te dienen als woningcorporaties.

Daarom wordt er bij sociale huurwoningen van woningcorporaties in beginsel alleen de handhavingsmatrix gehanteerd zoals die wordt toegepast op woningen bij een eerste overtreding van de Opiumwet; namelijk een waarschuwing of een soortgelijke maatregel of drie maanden sluiting (eerste kolom van de handhavingsmatrix). Feitelijk betekent dit dat de bepalingen over recidive⁸ dus niet voor woningcorporaties gelden. Een langere sluitingsduur dan drie maanden kan wel noodzakelijk zijn indien er sprake is van omstandigheden die een zwaardere maatregel (langere sluitingsduur) rechtvaardigen, zoals omschreven in paragraaf 7.1. van deze beleidsregel.

3.4. Geen onderscheid softdrugs en harddrugs voor het bepalen van de duur van sluiting

In deze beleidsregel wordt geen onderscheid gemaakt tussen hard- en softdrugs voor het bepalen van de duur van de sluiting. In beide gevallen kan sprake zijn van zeer ernstige verstoring van de openbare orde die een sluiting rechtvaardigt. Gelet op de professionalisering die de hennepcultuur de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, de risico's die daarbij worden genomen en de uitstraling daarvan op de leefomgeving, kan ook bij de handel in softdrugs sprake zijn van een zeer ernstige verstoring van de openbare orde en kan ook dan (directe) sluiting noodzakelijk zijn.

3.5. De procedure bij toepassing van artikel 13b van de Opiumwet

Voordat de burgemeester een besluit tot sluiting neemt, wordt het voornemen daartoe schriftelijk bekend gemaakt aan de belanghebbende(n). Tegen dit voornemen kan een mondelinge of schriftelijke zienswijze worden ingediend⁹. Van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze kan worden afgezien indien de vereiste spoed zich hiertegen verzet¹⁰.

Vervolgens weegt de burgemeester alle omstandigheden zorgvuldig tegen elkaar af en neemt de burgemeester een beslissing. Belanghebbende(n) worden hierover schriftelijk geïnformeerd. In deze schriftelijke beslissing (beschikking) legt de burgemeester uit welk besluit hij heeft genomen en waarom. Indien de burgemeester ondanks eventuele ingebrachte zienswijzen besluit om tot sluiting van een woning of lokaal over te gaan, dan wordt er een redelijke begunstigingstermijn gegeven voordat het pand gesloten wordt. Dit is de termijn tussen de bekendmaking van de beschikking en de datum waarop het pand feitelijk gesloten wordt. Binnen deze termijn kunnen de belanghebbende(n) persoonlijke eigendommen uit het pand (laten) halen en afsluitmaatregelen (laten) nemen.

De last onder bestuursdwang (de sluiting) houdt in dat het pand en/of bijbehorende erf ontoegankelijk is en blijft gedurende de daarvoor gestelde termijn. Daartoe worden ramen en deuren gesloten en verzegeld en worden sloten vervangen. Dit dient ter voorkoming van het in gebruik nemen van het pand en/of het bijbehorende erf en in het kader van het toezicht op de sluiting van het pand en/of het bijbehorende erf. Het betreden van het gesloten pand en/of bijbehorende erf gedurende de sluitingstermijn is verboden op grond van artikel 2:41, derde lid, van de Algemene plaatselijke verordening. Het verbreken van de verzegeling is strafbaar op grond van artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht.

De sluiting van een woning of lokaal en/of het bijbehorende erf wordt zichtbaar kenbaar gemaakt met een bord of poster. Enerzijds wordt hiermee kenbaar gemaakt dat het pand en/of bijbehorende erf is gesloten op last van de burgemeester en dat betreding daarvan strafbaar is. Daarnaast draagt een zichtbare sluiting bij aan het herstellen van de openbare orde en het behalen van de doelstellingen zoals genoemd in paragraaf 3.2. Het is daarom ook gebruikelijk om met een persbericht bekend te maken dat er een pand is gesloten in de gemeente.

8) Zie hiervoor hoofdstuk 8 en de sluitingstermijnen bij recidive zoals weergegeven in de handhavingsmatrixen in hoofdstuk 4 van deze beleidsregel

9) Artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht

10) Artikel 4:11, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht

4. Handhavingsarrangement bij woningen en daarbij behorende erven

4.1. Bewoonde woningen

In deze paragraaf is toegelicht welke maatregel er wordt getroffen bij de toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet bij bewoonde woningen en daarbij behorende bijbehorende erven.

Waarschuwing

Indien een woning op het moment dat de overtreding wordt geconstateerd daadwerkelijk wordt bewoond en voor (die) bewoning noodzakelijk blijft, dan wordt bij een eerste overtreding van de Opiumwet in beginsel eerst een waarschuwingsbrief verstuurd¹¹ aan de overtreder en de rechthebbenden op het gebruik van de woning, tenzij er sprake is van een 'ernstig geval'. In ernstige gevallen kan een waarschuwing achterwege blijven.

Sluiting

Indien er bij een bewoonde woning sprake is van een 'ernstig geval' dan wordt er niet gewaarschuwd maar volgt er een sluiting van de woning en/of het bijbehorende erf. Dat kan ook het geval zijn bij een eerste overtreding.

Ernstig geval

Omdat harddrugs een ernstiger gevaar vormen voor de volksgezondheid is een algemeen uitgangspunt dat bij een handelshoeveelheid harddrugs of voorbereidingshandelingen ten aanzien van harddrugs altijd sprake is van een ernstige situatie en in beginsel tot sluiting zal worden overgegaan. Dit is ook in lijn met de geldende jurisprudentie¹².

Om verder te bepalen of sprake is van een ernstig geval, kunnen onder meer (niet cumulatief en niet limitatief) onderstaande factoren van belang zijn. Deze opsomming is bedoeld als hulpmiddel bij het bepalen van de ernst van de situatie. Ook op basis van een enkele hieronder genoemde omstandigheid kan sprake zijn van een voldoende ernstige situatie om direct over te gaan tot sluiting:

- a) de hoeveelheid aangetroffen middelen bedoeld in lijst II van de Opiumwet;
- b) de inrichting, het bedrijfsmatig karakter evenals de professionaliteit van de hennepplantage-/kwekerij of productiepunt (bijvoorbeeld illegale stroom aftap, aanwezige hennep-/drugsresten van een vorige productie en randapparatuur voor het in standhouden van de hennepplantage-/kwekerij of productiepunt);
- c) er is sprake van een combinatie van middelen als bedoeld in lijst I en lijst II Opiumwet (ook bij minder dan een handelshoeveelheid harddrugs);
- d) de wijze waarop de aangetroffen middelen zijn verpakt;
- e) het aantreffen van handelsgeld en/of aanwezigheid van (vuur)wapens/verboden wapenbezit als bedoeld in de Wet Wapens en Munitie;
- f) de omstandigheid dat de woning als ontmoetingsplek voor handelaren en/of gebruikers fungeert (dit kan bijvoorbeeld blijken uit politieobservaties of verklaringen van gebruikers, omwonenden, getuigen etc.);
- g) er is een vermoeden van verwijtbaarheid van de bewoner(s)/betrokkene(n);
- h) er is een vermoeden dat de bewoner(s)/betrokkene(n) verkeert/verkeren in kringen van personen met antecedenten (hierbij moet vooral gedacht worden aan antecedenten t.a.v. de Opiumwet of de Wet Wapens en Munitie, maar ook antecedenten op het gebied van geweld tegen personen of zaken, zoals geweld, mishandeling, bedreiging, vernieling of diefstal e.d. kunnen een rol spelen);
- i) aannemelijk is dat behalve de woning of het daarbij behorende erf nog één of meer locaties betrokken is/zijn bij drugshandel in georganiseerd verband of als aanwezigheid van drugs hierop duidt;
- j) er sprake is van overlast vanuit de woning, waaronder gewelds- en openbare orde delicten in of rond de woning;
- k) er sprake is van ondeugdelijke of ondoorzichtige huurconstructies en niet ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen;
- l) er is sprake van recidive, daaronder wordt in ieder geval begrepen eerdere overtredingen door de gebruikers of eigenaren van het pand van de Opiumwet en/of eerdere sluiting van eigendommen van één of meerdere pandeigenaren op grond van artikel 13b Opiumwet;
- m) de mate van risico of gevaar voor het woon- of leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonenden (hierbij kan gedacht worden aan de gevaren verbonden aan (georganiseerde) drugsriminaliteit);

¹¹) Zie ook paragraaf 3.3.1.

¹²) ECLI:NL:RVS:2019:2912

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

- n) de combinatie van aangetroffen stoffen (hierbij kan gedacht worden aan het tegelijk verkopen, dan wel aanwezig hebben van goederen die voor verwerking, transport of bereiding van drugs bedoeld zijn, zoals grammenweegschalen, drugsverpakkingen, versnijdingsmiddelen, etc.);
- o) de aard van de stoffen of goederen (hierbij kan gedacht worden aan het voorhanden hebben van een chemische stof, apparatuur of aanverwante artikelen welke niet of nauwelijks anders kunnen worden toegepast dan bij de productie, handel of transport van drugs);
- p) de combinatie van aangetroffen stoffen (hierbij kan gedacht worden aan het tegelijk verkopen, dan wel aanwezig hebben van goederen die voor verwerking, transport of bereiding van drugs bedoeld zijn, zoals grammenweegschalen, drugsverpakkingen, versnijdingsmiddelen, etc.);
- q) de hoeveelheid aangetroffen stoffen of goederen;
- r) de mate van bekendheid van het pand waar dergelijke producten verkocht, verhandeld, gebruikt of geproduceerd kunnen worden;
- s) de mate van risico of gevaar voor het woon- of leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonenden (hierbij kan naast de gevaren verbonden aan (georganiseerde) drugscriminaliteit gedacht worden aan brandgevaar, risico's verbonden aan het gebruik van chemicaliën, etc.).

Handhavingmatrix bewoonde woningen			
1^e constatering	2^e constatering binnen drie jaar na voorgaande waarschuwing of besluit tot sluiting	3^e constatering binnen drie jaar na voorgaande besluit tot sluiting	4^e en volgende constatering binnen drie jaar na voorgaande besluit tot sluiting
Waarschuwing of soortgelijke maatregel, tenzij sprake is van een ernstig geval, dan 3 maanden sluiting	3/6 maanden*	9 maanden	12 maanden

* Bij een eerste sluiting wordt in beginsel gesloten voor drie maanden. Bij een tweede overtreding wordt in beginsel gesloten voor zes maanden.

4.2. Onbewoonde woningen

Uitgangspunt voor onbewoonde woningen is dat bij het aantreffen van voor de handel bestemde drugs (in een grotere hoeveelheid dan bestemd voor eigen gebruik) of voorbereidingshandelingen altijd direct wordt gesloten, voor de duur zoals omschreven in onderstaande handhavingmatrix.

Handhavingmatrix onbewoonde woningen			
1^e constatering	2^e constatering binnen drie jaar na voorgaande besluit tot sluiting	3^e constatering binnen drie jaar na voorgaande besluit tot sluiting	4^e en volgende constatering binnen drie jaar na voorgaande besluit tot sluiting
3 maanden	6 maanden	9 maanden	12 maanden

5. Handhavingarrangement bij lokalen

Uitgangspunt voor lokalen is dat bij het aantreffen van voor de handel bestemde drugs (in een grotere hoeveelheid dan bestemd voor eigen gebruik) of voorbereidingshandelingen altijd direct wordt gesloten voor de duur zoals omschreven in onderstaande handhavingmatrix.

Handhavingmatrix lokalen			
1^e constatering	2^e constatering binnen drie jaar na voorgaande besluit tot sluiting	3^e constatering binnen drie jaar na voorgaande besluit tot sluiting	4^e en volgende constatering binnen drie jaar na voorgaande besluit tot sluiting
6 maanden	12 maanden	18 maanden	24 maanden

6. Belangenafweging

De bevoegdheid van de burgemeester tot toepassing van artikel 13b van de Opiumwet is een discretionaire bevoegdheid. Bij gebruikmaking van deze bevoegdheid weegt de burgemeester in iedere afzonderlijke zaak alle relevante belangen altijd zorgvuldig tegen elkaar af.

Op 28 augustus 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een overzichtsuitspraak gedaan¹³. In deze uitspraak geeft de Afdeling meer duidelijkheid over de manier waarop zij een besluit tot sluiting toetst. Op 2 februari 2022 heeft de Afdeling nader toegelicht op welke wijze en met welke mate van intensiteit een bestuursrechter per geval kan toetsen aan het evenredigheidsbeginsel¹⁴. Zaken die vallen onder de werking van deze beleidsregel worden beoordeeld volgens het beoordelingskader uit deze jurisprudentie.

Beoordelingskader

Als wordt voldaan aan de criteria uit artikel 13b van de Opiumwet, dan beoordeelt de burgemeester aan de hand van de ernst en de omvang van de overtreding in hoeverre sluiting noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde. Ook de locatie van het pand weegt mee. Het belang van sluiting weegt namelijk zwaarder als het pand is gelegen op een voor drugscriminaliteit kwetsbare locatie. Daarnaast moet de maatregel (tijdelijke sluiting) ook evenredig zijn ten opzichte van de belangen van de betrokkene(n). Daarom kijkt de burgemeester ook naar de gevolgen van een tijdelijke sluiting voor de belanghebbende(n) en naar de mate waarin deze belanghebbende(n) een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt. Daarbij wordt opgemerkt dat het voor de toepassing van deze bevoegdheid niet is vereist dat de belanghebbende(n) een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt. De mate van verwijtbaarheid is een omstandigheid die mee weegt bij de beoordeling van de evenredigheid van de sluiting.

Zowel gebruikers als eigenaren hebben er belang bij dat een pand open blijft. De wetgever heeft bewust lokalen en woningen onder het regime van artikel 13b van de Opiumwet gebracht. Het is inherent aan deze keuze van de wetgever dat dit gevolgen kan hebben voor de eigenaren en gebruikers. De aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs of voorbereidingshandelingen en de gevolgen daarvan voor de openbare orde en veiligheid, zijn dermate ernstig dat herstel daarvan als algemeen belang in ieder geval zwaarder weegt dan enkel het individuele financiële belang van belanghebbende(n).

Bij het opstellen van deze beleidsregel is onderkend en meegewogen dat specifiek bij een woningsluiting de bewoners tijdelijk elders moeten verblijven en dat dit dan ook een ingrijpende maatregel is. Bewoners zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor het regelen van alternatieve (tijdelijke) huisvesting. Men heeft immers een bepaald risico genomen door zich (wederom) in te laten met de (voorbereiding van) productie en/of handel in drugs.

7. Afwijkingsbevoegdheid

In de handhavingmatrixen in hoofdstuk 4 en 5 staan de maatregelen (sluitingstermijnen) beschreven die het uitgangspunt vormen voor het handhaven van de geconstateerde overtreding(en). Daarbij wordt op basis van alle feiten en omstandigheden onderzocht of kan worden volstaan met de maatregel zoals beschreven in de handhavingmatrix of dat er sprake is van een situatie die maakt dat afwijking van de maatregel in de matrix noodzakelijk is. Deze afweging kan leiden tot zowel een lichtere als een zwaardere maatregel.

7.1. Verzwarende omstandigheden - zwaardere maatregel

Een sluitingstermijn zoals beschreven in de handhavingmatrixen is minimaal nodig om de geschonden openbare orde te herstellen en de doelen die met de sluiting worden nagestreefd te bereiken. Er kunnen zich echter situaties voordoen die dermate ernstig zijn, dat door de burgemeester gemotiveerd kan worden afgeweken van de maatregelen in de handhavingmatrixen door het toepassen van een zwaardere maatregel (een langere sluitingsduur). Op deze wijze kan maatwerk worden geleverd passend bij de ernst van de situatie.

Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien zich een combinatie voordoet van een overtreding van de Opiumwet met bepaalde ernstige strafbare feiten, zoals verboden (vuur)wapenbezit als bedoeld in de Wet Wapens en Munitie, de mate van overlast rondom het pand, geweldsdelicten of mensenhandel. Ook kan een langere sluitingsduur gerechtvaardigd zijn indien sprake is van factoren die duiden op een grote mate van beroeps- of bedrijfsmatigheid. Bijvoorbeeld meerdere handelsindicaties, een grote hoeveelheid drugs of de voorbereiding van de productie van een grote hoeveelheid drugs, de betrokkenheid van meerdere locaties of signalen van drugshandel of (georganiseerde) ondermijnende criminaliteit.

13) ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912

14) ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285

Als de burgemeester van mening is dat een zwaardere maatregel moet worden toegepast in een specifieke casus, dan hanteert de burgemeester in beginsel een sluitingstermijn die in de handhavingmatrix bij de eerstvolgende overtreding toegepast zou worden.

7.2. Bijzondere omstandigheden - lichtere maatregel

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht handelt de burgemeester volgens deze beleidsregel, maar moet hiervan worden afgeweken als toepassing van het beleid voor een of meer belanghebbende(n) gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen. Dit betekent dat in een specifieke situatie sprake kan zijn van bijzondere feiten en omstandigheden die maken dat de burgemeester besluit om een lichtere maatregel op te leggen. Bijvoorbeeld een kortere sluiting, een waarschuwing of een met een waarschuwing gelijk te stellen maatregel, zoals een last onder dwangsom. Bij de vraag of sprake is van bijzondere omstandigheden, kunnen onder andere de onderstaande omstandigheden een rol spelen.

Minderjarige kinderen of medische omstandigheden

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

Buitengerechtelijke ontbinding huurovereenkomst (sociale) huurwoning

De gevolgen van een woningsluiting kunnen ook bijzonder zwaar zijn indien de bewoner(s) niet kan terugkeren in de woning na de sluiting, bijvoorbeeld omdat door de sluiting het huurcontract wordt ontbonden. In dat kader dient ook betekenis te worden toegekend aan de vraag of de betrokkene(n) door sluiting van de woning op een zogenoemde zwarte lijst komt te staan bij een woningbouwcorporatie als gevolg waarvan voor een bepaalde duur geen nieuwe sociale huurwoning gehuurd kan worden in de regio. Dit hoeft zich echter niet zonder meer tegen sluiting te verzetten, bijvoorbeeld wanneer de betrokkene een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt of wanneer de ernst van de overtreding zodanig is, dat het belang van sluiting groter is dan het belang van de belanghebbende(n).

8. Recidive

Hiervan is sprake wanneer het een herhaling van feiten betreft op dezelfde locatie binnen een periode van 3 jaar. Om te bepalen of de periode van 3 jaar is verstreken wordt gekeken naar het moment van verzending van de daaraan voorafgaande maatregel (waarschuwing, besluit tot sluiting of een alternatieve maatregel).

Bij recidive kan er een andere matrix van toepassing zijn dan bij de voorgaande overtreding. In dat geval wordt als uitgangspunt de maatregel toegepast die in de matrix staat bij de 2e (of opvolgende) overtreding, behorende bij het gebruik van het pand op het moment dat de 2e (of opvolgende) overtreding plaatsvond.

Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een woning die bij een eerste overtreding bewoond is, maar bij een tweede overtreding niet bewoond is en aangemerkt worden als een onbewoonde woning of vice versa.

9. Overgangsbeleid

Overtredingen die zijn begaan voor inwerkingtreding van deze beleidsregel worden beoordeeld en voortgezet volgens de vorige beleidsregel¹⁵.

Waarschuwingen en (sluitings)besluiten die onder de vorige beleidsregel zijn afgegeven worden aangemerkt als te zijn afgegeven of te hebben plaatsgevonden onder deze beleidsregel. Dat betekent dat dergelijke waarschuwingen en geconstateerde overtredingen op basis van de vorige beleidsregel aanleiding kunnen geven om over te gaan tot de volgende stap in de handhavingmatrixen uit de hoofdstukken 4 en 5 van deze beleidsregel.

10. Slotbepalingen

De beleidsregel 'Sluitingsbeleid ex. Artikel 13b Opiumwet' wordt ingetrokken op de dag dat deze beleidsregel in werking treedt.

¹⁵Sluitingsbeleid ex. artikel 13b Opiumwet

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na publicatie in het gemeenteblad en wordt aangehaald als: 'Damoclesbeleid gemeente Lisse - 2023'.