

Damoclesbeleid gemeente Haarlemmermeer 2023

De burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer,

OVERWEGENDE DAT :

het wenselijk is een beleidsregel vast te stellen met betrekking tot de bevoegdheden die in artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet en de artikelen 2:74 en 2:74A van de Algemene Plaatselijke Verordening 2021, eerste wijziging (APV) aan mij zijn toebedeeld;

GELETOP :

artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, de artikelen 2:74 en 2:74A van de APV en artikel 1:3, vierde lid, en Titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht;

BESLUIT :

vast te stellen het 'Damoclesbeleid gemeente Haarlemmermeer 2023'.

Ik heb besloten om:

1. het 'Damoclesbeleid gemeente Haarlemmermeer 2023' vast te stellen;
2. het 'Damoclesbeleid gemeente Haarlemmermeer 2019' in te trekken;
3. dit besluit in werking te laten treden op de dag na de bekendmaking ervan;
4. deze nota ter informatie te zenden aan de raad.

Artikel 1 Begrippen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. harddrugs: een middel opgenomen in lijst I van de wet;
- b. hennepplant: elk deel van de plant van het geslacht Cannabis, waaraan de hars niet is onttrokken, met uitzondering van de zaden;
- c. hennepstek: een zijtak van een blad van een hennepplant die onvoldoende wortels heeft om uit te planten of te verkopen;
- d. recidive: een eerdere overtreding van artikel 2, 3, 10a of 11a van de wet of een eerder opgelegde bestuurlijke sanctie aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon op grond van artikel 13b, eerste lid, van de wet of artikel 2:74 of 2:74a van de verordening, waarbij een terugkijktermijn van drie jaar wordt gehanteerd;
- e. softdrugs: een middel opgenomen in lijst II van de wet;
- f. strafbare voorbereidingshandelingen: het in een woning of lokaal voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a van de wet;
- g. verordening: de Algemene Plaatselijke Verordening 2021, eerste wijziging;
- h. wet: de Opiumwet.

Artikel 2 Algemene uitgangspunten

1. Voor de toepassing van deze beleidsregel worden 5 hennepstekken als 1 hennepplant geteld.
2. Voor de toepassing van deze beleidsregel wordt een woning die op het moment van constatering van de overtreding feitelijk niet wordt bewoond, behandeld als een lokaal.

Artikel 3 Woningen en daarbij behorende erven

1. Voor woningen en daarbij behorende erven hanteer ik de volgende richtlijnen voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie bij softdrugs:

	> 5 - ≤ 25 hennepplanten > 5 - ≤ 705 gram	> 25 - ≤ 100 hennepplanten > 705 - ≤ 2820 gram	> 100 - ≤ 250 hennepplanten > 2820 - ≤ 7050 gram	> 250 hennepplanten > 7050 gram
1 ^o constatering	Last onder dwangsom	Last onder dwangsom	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 3 maanden
2 ^o constatering	Last onder dwangsom: dubbele dwangsom	Last onder bestuursdwang: 1 maand	Last onder bestuursdwang: 4 maanden	Last onder bestuursdwang: 6 maanden

3 ^o constatering	Last onder bestuursdwang: 1 maand	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 6 maanden	Last onder bestuursdwang: 12 maanden
-----------------------------	--------------------------------------	--	--	---

tabel 3.1: softdrugs, vaste stoffen

	>1 - ≤ 10 ampullen/ballonnen	> 10 - ≤ 250 ampullen/ballonnen ≤ 2 kilogram	> 2 - ≤ 10 kilogram	> 10 kilogram
1 ^o constatering	Last onder dwangsom	Last onder dwangsom	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 3 maanden
2 ^o constatering	Last onder dwangsom: dubbele dwangsom	Last onder bestuursdwang: 1 maand	Last onder bestuursdwang: 4 maanden	Last onder bestuursdwang: 6 maanden
3 ^o constatering	Last onder bestuursdwang: 1 maand	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 6 maanden	Last onder bestuursdwang: 12 maanden

tabel 3.2: softdrugs, lachgas

2. Voor woningen en daarbij behorende erven hanteer ik de volgende richtlijnen voor het opleggen van bestuurlijke sancties bij harddrugs:

	> 0,5 - ≤ 5 gram > 1 - ≤ 10 pillen/tabletten > 5 - ≤ 50 milliliter vloeistof	> 5 - ≤ 25 gram > 10 - ≤ 100 pillen/tabletten > 50 - ≤ 250 milliliter vloeistof	> 25 - ≤ 100 gram > 100 - ≤ 250 pillen/tabletten > 250 - ≤ 1000 milliliter vloeistof	> 100 gram > 250 pillen/tabletten > 1000 milliliter vloeistof
1 ^o constatering	Last onder dwangsom	Last onder bestuursdwang: 1 maand	Last onder bestuursdwang: 3 maanden	Last onder bestuursdwang: 6 maanden
2 ^o constatering	Last onder dwangsom: dubbele dwangsom	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 6 maanden	Last onder bestuursdwang: 12 maanden
3 ^o constatering	Last onder bestuursdwang: 1 maand	Last onder bestuursdwang: 4 maanden	Last onder bestuursdwang: 12 maanden	Last onder bestuursdwang: 12 maanden

tabel 3.3: harddrugs, vaste stoffen en vloeistoffen

3. De hoogte van de dwangsom bedraagt:
- voor softdrugs: € 600 per hennepplant of € 20 per gram, ballon of ampul, met dien verstande dat de dwangsom niet minder dan € 2.500 en niet meer dan € 50.000 bedraagt;
 - voor harddrugs: € 5.000.
4. Bij strafbare voorbereidingshandelingen leg ik een last onder bestuursdwang op. De sluitingstermijn bedraagt:
- bij softdrugs: 1 maand.
 - bij harddrugs: 2 maanden.

Artikel 4 Lokalen en daarbij behorende erven

1. Voor lokalen en daarbij behorende erven hanteer ik de volgende richtlijnen voor het opleggen van bestuurlijke sancties bij softdrugs:

	> 5 - ≤ 25 hennepplanten > 5 - ≤ 705 gram	> 50 - ≤ 100 hennepplanten > 705 - ≤ 2820 gram	> 100 - ≤ 250 hennepplanten > 2820 - ≤ 7050 gram	> 250 hennepplanten > 7050 gram
1 ^o constatering	Last onder dwangsom	Last onder bestuursdwang: 1 maand	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 3 maanden
2 ^o constatering	Last onder bestuursdwang:	Last onder bestuursdwang:	Last onder bestuursdwang:	Last onder bestuursdwang:

	1 maand	2 maanden	4 maanden	6 maanden
3 ^e constatering	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 4 maanden	Last onder bestuursdwang: 8 maanden	Last onder bestuursdwang: 12 maanden

tabel 4.1: softdrugs, vaste stoffen

	>1 - ≤ 10 ampullen/ballonnen	> 10 - ≤ 250 ampullen/ballonnen ≤ 2 kilogram	> 2 - ≤ 10 kilogram	> 10 kilogram
1 ^e constatering	Last onder dwangsom	Last onder bestuursdwang: 1 maand	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 3 maanden
2 ^e constatering	Last onder bestuursdwang: 1 maand	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 4 maanden	Last onder bestuursdwang: 6 maanden
3 ^e constatering	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 4 maanden	Last onder bestuursdwang: 8 maanden	Last onder bestuursdwang: 12 maanden

tabel 4.2: softdrugs, lachgas

2. Voor lokalen en daarbij behorende erven hanteer ik de volgende richtlijnen voor het opleggen van bestuurlijke sancties bij harddrugs:

	> 0,5 - ≤ 5 gram > 1 - ≤ 10 pillen/tabletten > 5 - ≤ 50 milliliter vloeistof	> 5 - ≤ 25 gram > 10 - ≤ 100 pillen/tabletten > 50 - ≤ 250 milliliter vloeistof	> 25 - ≤ 100 gram > 100 - ≤ 250 pillen/tabletten > 250 - ≤ 1000 milliliter vloeistof	> 100 gram > 250 pillen/tabletten > 1000 milliliter vloeistof
1 ^e constatering	Last onder bestuursdwang: 1 maand	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 3 maanden	Last onder bestuursdwang: 6 maanden
2 ^e constatering	Last onder bestuursdwang: 2 maanden	Last onder bestuursdwang: 4 maanden	Last onder bestuursdwang: 6 maanden	Last onder bestuursdwang: 12 maanden
3 ^e constatering	Last onder bestuursdwang: 4 maanden	Last onder bestuursdwang: 8 maanden	Last onder bestuursdwang: 12 maanden	Last onder bestuursdwang: 12 maanden

tabel 4.3: harddrugs, vaste stoffen en vloeistoffen

3. De hoogte van de dwangsom bedraagt € 600 per hennepplant of € 20 per gram, ampul of ballon, met dien verstande dat de dwangsom niet minder dan € 2.500 en niet meer dan € 50.000 bedraagt.
4. In geval van strafbare voorbereidingshandelingen leg ik een last onder bestuursdwang op. De sluitingstermijn bedraagt:
- bij softdrugs: 1 maand;
 - bij harddrugs: 2 maanden.

Artikel 5 Drugshandel op straat en openlijk drugsgebruik

- De hoogte van de dwangsom bij overtreding van artikel 2:74 van de verordening bedraagt:
 - bij softdrugs: € 2.500 per geconstateerde overtreding met een maximum van €10.000;
 - bij harddrugs: € 5.000 per geconstateerde overtreding met een maximum van € 20.000.
- De hoogte van de dwangsom bij overtreding van artikel 2:74A van de verordening bedraagt:
 - bij softdrugs: € 500 per geconstateerde overtreding met een maximum van € 2.500;
 - bij harddrugs: € 1.000 per geconstateerde overtreding met een maximum van € 5.000.
- Indien de last onder dwangsom is uitgewerkt, leg ik een nieuwe last onder dwangsom op. In dat geval worden de bedragen, genoemd in het eerste en tweede lid, vermenigvuldigd met de factor 2.

De burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer,
Marianne Schuurmans-Wijdeven

Toelichting

Omwillen van de leesbaarheid en praktische bruikbaarheid van de beleidsregel zijn er vijf (korte) artikelen met matrices opgesteld waarin de bestuurlijke keuzes zijn verwoord. Die artikelen en de toelichting moeten in onderlinge samenhang worden gelezen en vormen in feite samen het Damoclesbeleid.

De toelichting bestaat uit twee onderdelen. In het algemene deel zijn de achtergronden en de uitgangspunten van de beleidsregel verwoord. Hierin wordt ook ingegaan op de (hoofdlijnen van de) jurisprudentie van de Afdeling over de bevoegdheid van de burgemeester, de noodzaak en de evenredigheid van bestuurlijke sancties, in het bijzonder van de last onder bestuursdwang (sluiting). Het tweede deel betreft een artikelsgewijze toelichting. Daarin wordt niet alleen de context van de artikelen beschreven, maar staat ook beschreven hoe wordt omgegaan met een verzoek tot opheffing of tussentijdse heropening.

Algemeen

Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om woningen, lokalen en daarbij behorende erven te sluiten als – kort samengevat – artikel 2, 3, 10a of 11a van de wet wordt overtreden. Sluiting is echter niet altijd noodzakelijk en/of evenredig.

Het bepalen of, en zo ja welke, bestuurlijke sanctie noodzakelijk en evenredig is, gebeurt aan de hand van vier stappen:

1. Is de burgemeester bevoegd?

Als het gaat om een geringe overschrijding van de grens van 0,5 gram harddrugs of 5,0 gram softdrugs, of vijf (hennep)planten gaat, en de rechthebbende feiten en omstandigheden kan noemen waaruit volgt dat het om een hoeveelheid voor eigen gebruik, of althans om een hoeveelheid die niet voor verkoop, verstrekking of aflevering aanwezig was, zou kunnen gaan, dan is er in beginsel toch geen bevoegdheid om handhavend op te treden. Dit kan doordat de rechthebbende een helder en consistent betoog heeft over zijn eigen gebruik dat een geringe overschrijding van de 0,5 gram-grens of 5,0 gram-grens, of vijf planten-grens, vanwege dat gebruik aannemelijk maakt, geen andere zaken in het pand zijn aangetroffen die wijzen op drugshandel en niet is gebleken van andere relevante feiten en omstandigheden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 22 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1765).

Als wordt vastgesteld dat de burgemeester in beginsel bevoegd is om toepassing te geven aan artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet moeten de volgende vragen beantwoord worden:

2. Is de maatregel geschikt om het doel/de doelen van deze beleidsregel te realiseren?
3. Is de maatregel noodzakelijk ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de woning en voor het herstel van de openbare orde?
4. Is de maatregel evenredig?

In de artikelen 3 en 4 van de beleidsregel zijn matrices opgenomen. Uit die matrices volgt welke maatregel *in beginsel* geschikt, noodzakelijk en evenredig is. In die artikelen wordt daarom het woord 'richtlijn' gebruikt. Aan de hand van de relevante feiten en omstandigheden wordt per geval beoordeeld of er aanleiding is om daarvan af te wijken. Dat kan leiden tot een lichtere bestuurlijke sanctie, maar ook tot een zwaardere bestuurlijke sanctie.

In tegenstelling tot het hiervoor geldende beleid, wordt niet meer meteen het zwaarste middel (de last onder bestuursdwang) ingezet. Bij 'lichtere' overtredingen is een last onder dwangsom (ter voorkoming van herhaling) een geschikter middel. De praktijk heeft uitgewezen dat sluiting bij de aanwezigheid van kleine handelshoeveelheid in een woning meestal niet noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat de woning niet bekendstond als drugslocatie, en/of evenredig is vanwege de aanzienlijke consequenties voor de bewoner(s) van de woning. Dat leidde er regelmatig toe dat met toepassing van artikel 4:84 van de Awb werd afgeweken van de beleidsregel.

Noodzakelijkheid

Bij de beoordeling van de noodzaak van het opleggen van een bestuurlijke sanctie is de vraag aan de orde of met een minder ingrijpende maatregel kan en moet worden volstaan, omdat het beoogde doel daarmee ook kan worden bereikt.

Voor sluitingen geldt dat aan de hand van de ernst en de omvang van de overtreding moet worden beoordeeld in hoeverre sluiting van een pand noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning of het lokaal en het herstel van de openbare orde. Het beoordelingskader volgt uit

de jurisprudentie van de Afdeling. De jurisprudentie is nog altijd in ontwikkeling. De volgende feiten en omstandigheden zijn in ieder geval van belang:

- Mate van gevaarstelling of het risico voor de veiligheid of gezondheid van personen in het pand en/of de omgeving (zoals: de aanwezigheid van (pre)precursoren en andere chemicaliën, diefstal van elektriciteit, gas en/of water).
- Het soort verdovende middelen (hard- of softdrugs) in samenhang met de hoeveelheid aangetroffen drugs en/of de aanwezigheid van meerderen middelen als bedoeld in lijst I en lijst II van de wet.
- Periode waarin het pand voor drugshandel werd gebruikt (bijvoorbeeld afgeleid uit de indicatie van het aantal eerdere oogsten, uit (MMA-)meldingen of uit observaties van de politie);
- Recidive.
- Ligging van het pand in een voor (drugs)criminaliteit kwetsbare wijk.
- Antecedenten van bewoners/gebruikers en bezoekers van het pand.
- Professionele karakter van de drugshandel of de hennepsteelt/drugsproductie (overeenkomstig bijlage 1 bij de Aanwijzing Opiumwet).
- Feitelijke handel in/vanuit het pand. Dat kan blijken uit het aantreffen van aan drugshandel te relateren attributen (zoals weegschalen, verpakkingsmaterialen, versnijdingsmiddelen, administratie of contant geld).
- Mate van (ernstige) overlast rondom de locatie van het pand.
- Overige feiten en/of omstandigheden die duiden op georganiseerde drugshandel en/of ondermijnende criminaliteit in georganiseerd verband.

Er kunnen ook feiten en omstandigheden zijn die op zichzelf al bij de noodzakelijkheidstoets betrokken zijn, maar in hun onderlinge samenhang of gezien de omvang toch noodzaken tot een zwaardere maatregel dan in de matrices als passend is aangegeven. Dat volgt ook uit artikel 5:32, tweede lid, van de Awb: voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.

Wanneer een andere sanctie noodzakelijk wordt geacht, wordt in beginsel aansluiting gezocht bij de sanctie van de volgende constatering (dus: in plaats van de bestuurlijke sanctie die geldt voor de 1^e constatering, wordt de sanctie opgelegd die geldt voor de 2^e constatering etc.).

Naast de feiten en omstandigheden die hiervoor zijn genoemd, kan het bijvoorbeeld gaan om:

- Aanwezigheid van wapens en/of munitie in de zin van de Wet wapens en munitie in het pand.
- Indicaties dat sprake is van grootschalige drugshandel en het witwassen van geld in of vanuit het pand (zoals: aanwezigheid van grote sommen contant geld, betrokkenheid van een andere pand).
- Gewelddelicten of andere openbare orde delicten gelieerd aan het pand (zoals: ripdeals, aanslagen, bedreigingen, illegale prostitutie, mensenhandel of illegaal vuurwerk, maar ook overtredingen van de Geneesmiddelenwet, de Tabaks- en rookwarenwet en/of de Alcoholwet).
- De (mogelijke) verkoop aan minderjarigen.

Deze opsomming is gebaseerd op ervaringen uit de praktijk en jurisprudentie van de Afdeling. In het bijzonder geldt dat overtreding van artikel 38, eerste lid, van de Geneesmiddelenwet ook als verzwarende omstandigheid geldt. Dit in verband met de handel in ketamine. De laatste jaren wordt die stof regelmatig aangetroffen in de gemeente. Die stof valt niet onder de Opiumwet, maar onder de Geneesmiddelenwet. De lijst is niet limitatief: ook feiten en omstandigheden die niet zijn genoemd, kunnen van belang zijn.

Evenredigheid

Als is bepaald dat een bestuurlijke sanctie noodzakelijk is, dient een evenredigheidstoets plaats te vinden. Bij de sluiting van een woning of een lokaal de volgende omstandigheden van belang:

- Mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon;
- Gevolgen van de sluiting:
 - medische situatie van belanghebbende;
 - bijzondere binding met de woning;
 - mogelijkheid om weer in de woning terug te keren;
 - overtreder komt door sluiting op een zwarte lijst van de verhuurder te staan;
 - aanwezigheid minderjarige kinderen in de woning.

De mate van verwijtbaarheid en de (nadelige) gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat ik de sluiting noodzakelijk mocht achten. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig.

Coffeeshops

Voor de twee (gedoogde) coffeeshops in de gemeente is een aparte beleidsregel vastgesteld. De coffeeshops vallen niet onder de reikwijdte deze beleidsregel, tenzij er over een specifieke situatie niets in het coffeeshopbeleid is geregeld.

Artikel 1

Omwille van de leesbaarheid en duidelijkheid is in artikel 1 een aantal begrippen toegelicht. Voor de uitleg van begrippen die niet in de beleidsregel zijn uitgewerkt, wordt vanzelfsprekend aansluiting gezocht bij de toepasselijke wetgeving (de Opiumwet, de APV en de Awb) en de jurisprudentie.

Onder softdrugs (lijst II) valt sinds 1 januari 2023 ook lachgas (distikstofoxide, N₂O). In het beleid zijn aparte matrices opgenomen voor lachgas voor de toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet. Voor het opleggen van een last onder dwangsom wegens overtreding van de artikelen 2:74 en 2:74a van de APV wordt lachgas niet anders behandeld dan andere softdrugs.

Artikel 2

Hennepstekken zijn op grond van artikel 3 van de Opiumwet strafbaar, omdat een hennepstek wordt gezien als een deel van een hennepplant. Voor de toepassing van dit beleid worden vijf hennepstekken geteld als één hennepplant. Die lijn wordt ook in het strafrecht gehanteerd.

In het beleid is onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen. Voor de toepassing van dit beleid wordt een woning die uitsluitend in gebruik is voor drugshandel (en waar dus feitelijk niemand woont) behandeld als een lokaal. Dat een woning feitelijk niet wordt bewoond, is in de regel eenvoudig vast te stellen, bijvoorbeeld als alle verblijfsruimten worden gebruikt voor de teelt van hennep en/of het niet aanwezig zijn van bedden of persoonlijke eigendommen, zoals bijvoorbeeld meubels, inventaris of kleding.

Artikel 3 en 4

Het sluiten van een (bewoonde) woning heeft meestal ingrijpender gevolgen dan de sluiting van een lokaal. Het sluiten van woningen betekent over het algemeen een vergaand ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer en het huisrecht (de artikelen 10 en 12 van de Grondwet en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)). Bij lokalen is in de regel alleen het eigendomsrecht (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM) in het geding. Daarom geldt als uitgangspunt dat niet direct tot sluiting van de woning wordt overgegaan.

Er worden aparte matrices gehanteerd voor de verkoop, aflevering of verstrekking of het daartoe aanwezig zijn van softdrugs (lid 1) en harddrugs (lid 2). De aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs wordt per definitie namelijk als 'ernstig geval' aangemerkt en dat rechtvaardigt een andere aanpak.

De in de tabellen opgenomen sluitingsduren zijn indicaties (richtlijnen). Per geval wordt bepaald of de sluitingsduur passend en geboden is. Die beoordeling kan niet alleen tot gevolg hebben dat een korte sluitingsduur is geïndiceerd, maar ook een langere sluitingsduur. Ook een andere herstelsanctie of, in uitzonderlijke gevallen, een waarschuwing behoort tot de mogelijkheden.

Constateringen en terugkijktermijn

In de matrices wordt gesproken over 'constateringen'. In beginsel wordt driejaar teruggekeken tussen twee constateringen. Bij herhaling van een overtreding zal de bekendheid van het pand groter zijn en is een langere sluitingstijd nodig om de openbare orde te herstellen en de met dit beleid beoogde doelen te bereiken. De bestuurlijke sanctie die wordt opgelegd, wordt gebaseerd op de laatste constatering. Twee voorbeelden:

- In 2023 is in een woning 50 gram harddrugs aangetroffen en de woning is gesloten voor de duur van drie maanden. In 2024 worden in diezelfde woning 20 hennepplanten aangetroffen. Er wordt een last onder dwangsom opgelegd met een dubbele dwangsom.
- In 2023 worden in een woning 20 hennepplanten aangetroffen en er is een last onder dwangsom opgelegd. In 2024 wordt in diezelfde woning 100 gram harddrugs aangetroffen. Er wordt een last onder bestuursdwang opgelegd met een sluitingsduur van 6 maanden. Daarnaast wordt de van rechtswege verbeurde dwangsom ingevorderd.

Berekeningswijze

In de matrix voor softdrugs wordt gerekend met hennepplanten en grammen (droge stof). Voor de toepassing van deze beleidsregel is gemakshalve gerekend met een opbrengst van 28,2 gram per hennepplant. Dit getal is gebaseerd op de gemiddelde opbrengst van een kwekerij met 15 hennepplanten per vierkante meter (uit het rapport 'Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt

onder kunstlicht – standaardberekening en normen van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie).

Als in een woning hennepplanten en grammen softdrugs worden aangetroffen, dan worden die hoeveelheden bij elkaar opgeteld, waarbij één hennepplant wordt gerekend als 28,2 gram softdrugs of andersom. Een voorbeeld: voor een woning waarin 90 hennepplanten én 1.000 gram softdrugs aanwezig zijn, geldt de bestuurlijke sanctie voor '> 100 - ≤ 250 hennepplanten' (of voor '> 2820 - ≤ 7050 gram').

Voor de hoogte van de dwangsom is aansluiting gezocht bij de consumentenprijs van wiet of hasj per gram (circa € 10), vermenigvuldigd met de factor 2. De opbrengst van een gemiddelde hennepplant (28,2 gram) komt dan uit op (afgerond) € 300, eveneens vermenigvuldigd met de factor 2.

Hoewel de consumentenprijs van een ballon met lachgas lager ligt dan € 10 (namelijk circa € 5 per ballon op een festival) wordt ook een dwangsom van € 20 per ampul of ballon gehanteerd. Handelshoeveelheden lachgas worden niet anders behandeld dan andere softdrugs.

Deze bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het door de overtreding van het wettelijk voorschrift geschonden belang en de beoogde effectieve werking van de dwangsom. Daarbij is van belang dat van de dwangsom een zodanige prikkel moet uitgaan dat de opgelegde last wordt nagekomen en het verbeuren van een dwangsom wordt voorkomen. Om te voorkomen dat geen sprake (meer) is van een redelijke verhouding, hanteer ik bij softdrugs als onder- en bovengrens een bedrag van € 2.500 respectievelijk € 50.000.

Bij harddrugs wordt een vast bedrag van € 5.000 gehanteerd. De hoogte van de dwangsom relateren aan de consumentenprijs vermenigvuldigd met de factor 2 zou uitkomen op een bedrag van grofweg € 100 á € 500, omdat de last onder dwangsom alleen wordt opgelegd bij relatief kleine handelshoeveelheden harddrugs. Die bedragen staan echter niet in redelijke verhouding tot het geschonden belang en de beoogde effectieve werking van de dwangsom. Een dwangsom van € 5.000 is een verdubbeling van de minimale dwangsom voor softdrugs. Dat bedrag is in lijn met de (voorheen) 'consistent gevoerde gedragslijn' bij straathandel in harddrugs.

Lachgas

Voor lachgas geldt dat 1 ampul of ballon wordt beschouwd als gebruikershoeveelheid. Net als voor andere softdrugs, zoals hennep en hasj, geldt, wordt in beginsel een last onder dwangsom (ter voorkoming van herhaling) opgelegd bij het aantreffen van een kleine handelshoeveelheid in een woning (>1 - ≤ 250 ampullen/ballonnen) of in een lokaal (>1 - ≤ 10 ampullen/ballonnen). Bij het aantreffen van grotere hoeveelheden ampullen, ballonnen en/of cilinders in een woning of een lokaal, wordt een last onder bestuursdwang opgelegd.

Cilinders bestaan er in verschillende maten, maar de cilinder met 2 kilogram lachgas wordt in de praktijk het meest aangetroffen. Die cilinder is goed voor ongeveer 250 ballonnen. Een cilinder met 1 kilogram lachgas wordt dus geteld als 125 ballonnen.

Opleggen last onder dwangsom (ter voorkoming van herhaling)

In sommige gevallen is het opleggen van een last onder dwangsom meer geschikt dan een last onder bestuursdwang om de doelen te bereiken. In andere gevallen is het opleggen van een last onder bestuursdwang niet noodzakelijk of onevenwichtig. In dat geval kan gekozen worden voor het opleggen van een last onder dwangsom. Naast de gevallen die reeds expliciet in de matrices zijn genoemd, kan een last onder dwangsom ook in de rede liggen als door of namens een eigenaar, niet zijnde de overtreder, zelf melding is gemaakt van een overtreding van de Opiumwet of de overtreder minderjarig is en de eigenaar/hoofdhuurder van de woning geen of in mindere mate een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt.

In de last onder dwangsom wordt geen einddatum opgenomen. Dat is niet verplicht, omdat de Awb in een algemene regeling voorziet (artikel 5:34, tweede lid, van de Awb). Van de overtreder mag redelijkerwijs worden gevraagd dat hij of zij zelf het initiatief neemt tot opheffing van de last.

In beginsel worden geen (schriftelijke) waarschuwingen gegeven wegens overtredingen van de Opiumwet. Een last onder dwangsom (ter voorkoming van herhaling) kan in feite al worden beschouwd als waarschuwing. Er wordt alleen volstaan met een schriftelijke waarschuwing als uit de richtlijnen volgt dat een last onder dwangsom wordt opgelegd, maar dat niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat de overtreder onbekend is, of het opleggen van een last onder dwangsom niet zinvol is, bijvoorbeeld omdat de kans op herhaling van de overtreding nihil is.

Vorbereidingshandelingen

Sinds 1 januari 2019 bestaat ook de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf een voorwerp op stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a, voorhanden is. Dat volgt uit artikel 13b, eerste lid, onderdeel b, van de wet. De wijzing is doorgevoerd met het oog op het beter kunnen tegengaan van de nadelige effecten van de drugscriminaliteit en drugsgebruik op het openbare leven. Het moet gaan om voorwerpen of stoffen waarvan de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat ze bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs.

In geval van strafbare voorbereidingshandelingen geldt als richtlijn dat de woning of het lokaal wordt gesloten. Dat geldt ook voor softdrugs. Uit de Opiumwet volgt al dat deze bevoegdheid alleen bestaat bij – kort samengevat – handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf of een grote hoeveelheid softdrugs. Onder een 'grote hoeveelheid' wordt verstaan: meer dan vijfhonderd gram hennep, tweehonderd hennepplanten of meer dan vijfhonderd eenheden van een ander middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet (artikel 11, vijfde lid juncto artikel 1, tweede lid, van de Opiumwet).

Huurwoningen van woningcorporaties

In de beleidsregel uit 2019 stond – kort samengevat – dat huurwoningen van woningcorporaties alleen in geval van recidive werden gesloten. In de praktijk werkte dat onderscheid niet goed of zelfs contra-productief. Er wordt daarom bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie geen onderscheid meer gemaakt tussen koopwoningen, particuliere huurwoningen en huurwoningen van woningcorporaties. Dat onderscheid wordt wel gemaakt bij de beoordeling van een verzoek tot heropening.

Tussentijdse heropening en opheffing

Na de sluiting mag een woning, lokaal of een daarbij behorend erf niet meer worden betreden (artikel 2:41, tweede lid, van de APV). In uitzonderlijke gevallen kan ontheffing worden verleend van dat verbod. Daarmee wordt zeer terughoudend omgegaan. Er wordt alleen toestemming gegeven om een woning, lokaal of daarbij behorend erf te betreden als sprake is van dringende en zwaarwegende omstandigheden, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van een (spoed-)reparatie.

Van de mogelijkheid tot opheffing van de sluiting wordt terughoudend gebruik gemaakt. Alleen als aannemelijk is dat met de sluiting geen enkel doel meer wordt gediend, waarbij rekening wordt gehouden met de aard, ernst en duur van de overtreding en de uitgangspunten van dit beleid, kan de sluiting worden opgeheven.

De sluitingsduur die volgt uit de beleidsregel wordt noodzakelijk geacht om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Het kan gebeuren dat de sluiting niet langer noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat de openbare orde reeds is hersteld. Een belanghebbende, zoals de eigenaar van een woning of lokaal of de rechthebbende op het gebruik ervan, kan gemotiveerd verzoeken om de sluiting op te heffen. In de aanvraag kan onder andere worden toegelicht waarom de openbare orde is hersteld en op basis van welke (nieuwe) feiten en omstandigheden aannemelijk is dat vanuit die woning of dat lokaal geen nieuwe overtredingen van de Opiumwet worden gepleegd. Het enkele feit dat de woning een nieuwe eigenaar of een nieuwe huurder heeft, is daartoe in de regel niet voldoende.

Bij woningcorporaties ligt dat anders. Er wordt onderscheid gemaakt tussen verhuur door particulieren en door woningcorporaties. Dat onderscheid is niet onrechtmatig (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1147). Het onderscheid is gebaseerd op een afweging tussen de belangen die zijn gediend met een rechtvaardige en sociale verdeling van woningen en de belangen die worden gediend met artikel 13b van de Opiumwet. De wachttijd voor een sociale huurwoning in de gemeente Haarlemmermeer behoort tot de langste van Nederland en steeds meer mensen hebben een urgent woonprobleem. Woningcorporaties hebben, anders dan particuliere verhuurders, een bijzondere en wettelijke taak en zijn gehouden om woningen toe te wijzen via een transparant toewijzingsbeleid. Het is belangrijk dat woningen weer snel vrijkomen om doorstroom in de sociale huursector te kunnen bevorderen en specifieke doelgroepen te huisvesten. Een particuliere verhuurder wordt niet geacht in dezelfde mate het belang van volkshuisvesting te dienen als een woningcorporatie. Omdat met woningcorporaties en overigens ook sommige institutionele beleggers, zoals pensioenfondsen en beleggingsmaatschappijen, goede (werk-) afspraken zijn gemaakt, wordt eerder aangenomen dat andere belangen prevaleren, mits de huurovereenkomst (buiten-)gerechtelijk is ontbonden en de woning is ontruimd.

Artikel 5

Al enkele jaren worden er bestuurlijke sancties opgelegd wegens drugshandel op straat. Dat gebeurt op grond van artikel 2:74 van de APV. De hoogte van de dwangsommen volgde niet uit een beleidsregel. De consistent gevoerde gedragslijn is nu vastgelegd.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen soft- en harddrugs. In zijn algemeenheid geldt dat handel in harddrugs (of daarop gelijkende waar, zoals versnijdingsmiddelen of waspoeder) een grotere inbreuk betekent op de openbare en de veiligheid. Voor harddrugs gelden ook hogere prijzen. Een gram wiet of hasj kost circa € 10 per gram, terwijl voor cocaïne circa € 50 per gram en voor MDMA ongeveer € 20 per gram wordt gerekend. Dat rechtvaardigt een hogere dwangsom.

Tegen overtreding van het verbod op openlijk drugsgebruik (artikel 2:74A van de APV) werd in het verleden alleen strafrechtelijk opgetreden. Het artikel maakt het onder meer mogelijk om (ook) bestuursrechtelijk op te treden tegen het openlijk gebruik van lachgas op openbare plaats en zo herhaling van die overtreding te voorkomen. Met het oog daarop, is in dit beleid ook een dwangsom opgenomen voor overtredingen van artikel 2:74A van de APV.

Opvolgende last onder dwangsom

Als het maximumbedrag aan dwangsommen is verbeurd, is de last onder dwangsom uitgewerkt. Er kan vervolgens een nieuwe last onder dwangsom worden opgelegd. In overeenstemming met andere beleidsregels voor bestuurlijke sancties wordt als uitgangspunt gehanteerd dat bewuste overtreders een hardere aanpak verdienen. In de nieuwe last onder dwangsom wordt de dwangsom ten minste verdubbeld.

Inwerkingtreding en overgangsregeling

De beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na die van de bekendmaking. De oude beleidsregel ('Damoclesbeleid gemeente Haarlemmermeer 2019') wordt dan ingetrokken. In de beleidsregel is niet voorzien in een overgangsregeling, omdat de Awb daar reeds in voorziet. In artikel 7:11, eerste lid, van de Awb is bepaald dat op grondslag van het bezwaar een volledige heroverweging van het besluit plaatsvindt. Als uitgangspunt heeft daarbij te gelden dat bij het nemen van het besluit op bezwaar het recht wordt toegepast zoals dat op dat moment geldt. Dit geldt eveneens voor beleidsregels (zie de uitspraak van de Afdeling van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:243).