

Damoclesbeleid gemeente Pekela 2024

Aan: burgemeester J. Kuin;
Van: R. Haye, adviseur Openbare Orde en Veiligheid;
Datum voorstel: 17 juli 2024;
Status: ter vaststelling en ter vervanging van het eerder op 17-10-2023 vastgesteld (herzien) beleid;
Citeertitel: Damoclesbeleid gemeente Pekela 2024;
Vastgesteld: 22 juli 2024; week 30;
Bekendmaking: 03- 09- 2024.

1. Inleiding

Het Damoclesbeleid van de gemeente Pekela verdient aanpassing en actualisatie. De eerste versie van het Damoclesbeleid stamt uit 2013. Daarna heeft er in 2015 nog een herziening plaats gehad. Sindsdien is rondom de toepassing van het beleid rondom artikel 13b van de Opiumwet (Damoclesbeleid) veel veranderd zowel vanuit juridisch perspectief (wetswijzigingen en jurisprudentie) als vanuit bestuurlijk, sociaal en het criminaliteit- perspectief. In een 2020 verschenen onderzoeksrapport naar Damocles in de praktijk (Mee(r) doen met Damocles, Pieter Tops, 2020) wordt van de ontwikkeling van het Damoclesbeleid een goed bruikbaar overzicht geschetst. In het nieuwe Damoclesbeleid van de gemeente Pekela wordt aangesloten bij lijnen die in de rechtspraak inmiddels zijn getrokken, wordt ook aangesloten bij de aangepaste wetgeving m.b.t. strafbaar gestelde voorbereidingshandelingen, maar wordt ook de inmiddels eigen opgedane ervaringen meegewogen in het voorstel voor nieuw beleid.

2.1 Het huidige toetsingskader

In een zeer bruikbare overzichtsuitspraak van de Raad van State in een kwestie tussen de burgemeester van Maastricht en een (aanvankelijk met uithuisplaatsing bedreigde) moeder met dochter, worden de hoofdlijnen van het toetsingskader duidelijk omschreven (ECLI: NL; RVS 2019: 2912 d.d. 28-08-2019).

Belangrijke elementen daaruit zijn:

- Als in een woning een handelshoeveelheid drugs wordt gevonden, dan kan de burgemeester besluiten die woning te sluiten;
- De burgemeester hoeft dat niet te doen; bij een besluit tot sluiting moet hij in elk geval altijd alle betrokken belangen afwegen;
- Allereerst moet hij beoordelen of sluiting van de woning nodig is om het woon- of leefklimaat in de omgeving te beschermen en de openbare orde te herstellen. Daarbij speelt een rol welke soort en hoeveelheid drugs zijn gevonden en of er vanuit de woning zelf drugshandel heeft plaats gevonden;
- Verder moet de burgemeester besluiten of het sluiten van de woning evenredig is. Dit betekent dat hij moet in gaan of het belang van sluiten van de woning in verhouding staat tot de gevolgen voor de bewoners;
- Belangrijke vragen daarbij zijn of de bewoners wisten of konden weten dat er drugs in de woning aanwezig waren en zo ja, of hen dat kan worden verweten;
- Ook de gevolgen voor de bewoners spelen een rol. Bij medische omstandigheden of minderjarige kinderen zijn de gevolgen van een sluiting voor de bewoners extra zwaar. Dat wil overigens niet zeggen dat de burgemeester een woning in zo'n geval niet mag sluiten. Als de bewoners zelf actief betrokken zijn bij de drugshandel en er grote drugshoeveelheden worden gevonden, dan kan woningsluiting ook in deze gevallen op zijn plaats zijn (ABRvS, 28-08-2019; RvS 2019; 2912).

Er is daarmee een trend waarneembaar dat een burgemeester steeds minder generiek en steeds meer situationeler moet gaan beslissen en die beslissing onderbouwen. Daar waar voorheen nog kon worden volstaan met het aflezen van een situatie in een matrix met het daarbij toepassen van een zekere sanctie (zoals woningsluiting), is het nu zaak om meer maatgericht en situationeel te wegen, te wikken en te beslissen. Niettemin kent ook het handhavingsbeleid zoals neergelegd in de volgende paragraaf, nog steeds een matrix van situaties en een daarbij behorende range van maatregelen.

Bij het bepalen van de bestuurlijke maatregel zullen ook specifieke feiten en omstandigheden moeten worden meegewogen. Zo is het bijvoorbeeld bij het bepalen van de mate van bescherming van het woon- of leefklimaat in de omgeving (zie stap c.) het van belang hoeveel drugs er is gevonden en van welke soort dat is. Daarbij zijn bijvoorbeeld het aantreffen van (vuur)wapens, hoeveelheden geld en of attributen (weegschaal, verpakkingsmateriaal) indicatoren die de weging 'verzwaren' zodat er ook eerder een zwaardere maatregel kan worden toegepast. Dit speelt ook mee bij de evenredigheidstoets (stap d.) en de persoonlijke verwijtbaarheid (stap e.).

Bij toepassing van de bestuurlijke maatregel kunnen zich ook situaties voordoen waarbij sprake is van aanwezigheid van kwetsbaren, zoals in het pand woonachtige kinderen of personen die een medische

indicatie hebben. De belangen van kwetsbaren wegen weliswaar zwaar, maar zijn op zich beschouwd niet direct een reden om van het opleggen van een bestuurlijke maatregel af te zien.

Ook de mate van recidive speelt daarbij een rol. Per geval zullen alle relevante omstandigheden moeten worden geïnventariseerd en worden gewogen. Hierbij zal tevens het sociaal team van de gemeente Pekela betrokken worden.

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij een hennepkwekerij wordt aangetroffen in een woning of lokaal en de hennepplanten reeds zijn geoogst ten behoeve van verkoop, aflevering of verstrekking van drugs. Er wordt hierbij dan geen handelshoeveelheid drugs aangetroffen. In dergelijke gevallen waarbij de aard en omvang van de kweekruimte(n) zodanig is dat hieruit duidelijk blijkt dat er meer dan een handelshoeveelheid drugs aanwezig was (aanwezige lampen, bloempotten, overige kweekbenodigdheden etc.), dan valt het betreffende pand wel onder de werking van artikel 13b van de Opiumwet. Het pand is gebruikt ten behoeve van de kweek c.q. productie en/ of handel in drugs. Dergelijke gevallen worden gelijk gesteld met de situatie dat als waren de betreffende drugs wel was aangetroffen.

3. Heroriëntatie op de doelen en maatregelen van het Damoclesbeleid

Bij het van kracht worden van het Damoclesbeleid in Pekela in 2013 zijn weliswaar niet expliciet doelen geformuleerd, maar is in de loop der jaren wel een nadrukkelijke richting bepaald. In dit herziene beleid is het goed alsnog de doelen te benoemen. Vanuit deze doelbenadering kan dan ook de passende maatregelen en/ of sancties worden gekozen. De doelen van het Damoclesbeleid zijn als volgt:

- a. Herstel van de normale (woon)situatie en de openbare orde
Het algemene doel van toepassing geven aan artikel 13b van de Opiumwet, is het herstellen of terug-brengen van de normale (woon)situatie. Het gaat hier dan ook om een herstelsanctie in het kader van het bestuursrecht. Dit in tegenstelling tot het strafrecht waar een bestraffing of het toebrengen van leed aan de overtreder nadrukkelijk onderdeel is van het karakter van de sanctie (punitieve sanctie ook wel genoemd). Ook het herstel van de openbare orde en de leefbaarheid van de buurt is nadrukkelijk een doel van het Damoclesbeleid. In het kader van het optreden vanuit het bestuursrecht is het doel het ongedaan maken van de overtreding of voorkomen van de overtreding en herstel van de (normale) situatie. Dit doel past dan ook in de algemene doelstelling van de Opiumwet, namelijk preventie en beheersing van volksgezondheidsrisico's.
- b. Herstel van de veiligheid voor de bewoners en de omgeving
Het produceren of vervaardigen van drugs in een woonomgeving, brengt grote risico's voor andere omwonenden met zich mee. Het illegaal aftappen van elektriciteit en/ of het provisorisch opbouwen van een kweekinstallatie of een laboratorium, kan tot waterlekkage, brand en/ of ontploffing leiden met alle gevolgen van dien. Ook het niet denkbeeldige risico van zgn. ripdeals, is een duidelijk veiligheidsrisico voor ook de buurt. Het doel is dan ook om deze potentiële onveilige situatie weg te nemen en te doen herstellen.
- c. Voorkomen van recidive en het bestrijden van een ongezonde voedingsbodem voor herhaling
Hoewel het hier dus gaat om een herstelsanctie (ook wel reparatoire sanctie genoemd), is het doel ook nadrukkelijk preventief met het oog op herhaling. Degene die een sanctie krijgt opgelegd (bijvoorbeeld sluiting van de woning), zal daarvan moeten leren en zijn of haar toekomstig gedrag moeten aanpassen. Ondanks dat er geen sprake is van formele leedtoebrenging (geen punitieve sanctie), is de uitwerking van de sanctie vaak wel zodanig dat er leed wordt gevoeld of toegebracht. Men raakt immers tijdelijk de woning kwijt of wordt geconfronteerd met huurbëindiging. Daarnaast worden er aanzienlijke kosten gemaakt en moet de schade worden vergoed. Ook komt men moeizaam weer in aanmerking voor andere huurwoningen (zwarte lijst). Kortom de gevolgen zijn vaak aanzienlijk.
Uit de ervaringen die in Pekela zijn opgedaan, valt wel op te maken dat er in bepaalde gevallen meer aan de hand is dan eenvoudig winstbejag bij het opzetten van met name hennepkwekerijen. In bepaalde situaties is er sprake van een zeker slachtofferschap bij het mee werken aan de opzet van een hennepkwekerij. Het gaat daarbij om beïnvloedbare en kwetsbare personen die dan ook onevenredig hard getroffen kunnen worden door een woningsluiting. Om in deze gevallen recidive te voorkomen is er vaak ook hulp en ondersteuning nodig. Naast de grote maatschappelijke kosten van een woninguit-zetting, is deze maatregel in deze gevallen dan ook voor de lange termijn niet effectief. Voor deze situaties wordt dan ook voorgesteld de bereidheid en motivatie om mee te werken aan passende en ook reële hulpverlening mee te laten wegen in het uiteindelijk bepalen van de sanctie. Dit kan er toe leiden dat een uiteindelijke woningsluiting wordt voorkomen of achterwege blijft.
- d. Invulling geven aan de eigen rol in de integrale aanpak tegen criminele ondermijning
De burgemeester (en ook het college) heeft in de aanpak en bestrijding van de (criminele) ondermijning in de loop der jaren een steeds pregnantere rol gekregen. De bestuurlijke interventiemogelijkheden zijn daarop steeds aangepast en het instrumentarium is ook meer en meer uitgebreid. Hoewel ook een groeiend aantal burgemeesters bezwaar maakt tegen deze roluitbreiding, is zij niettemin een feit. Ook met de toepassing van artikel 13b Opiumwet is de burgemeester goed in

staat zijn rol in de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit adequaat uit te voeren. En dat niet zonder reden. In het in 2017 verschenen boek *De achterkant van Nederland: hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken* van Pieter Tops en Jan Tromp wordt indringend duidelijk dat ook hierin tegenmacht is geboden. Helaas heeft het boek nog niets aan actualiteit ingeboet. In een recent verschenen bestuurskundig/ criminologisch onderzoek naar ondermijning in het Ommeland (een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in negen Groningse gemeenten (verschenen in navolging van eenzelfde soort onderzoek in de gemeente Groningen), van Edward van der Torre en Pieter Tops, 2023) komen ook aspecten aan de orde die ook bruikbaar zijn voor de gemeente Pekela. Het rapport concludeert dat de Groningse top-3 wat betreft ondermijning in de stad hetzelfde is als in het Ommeland, namelijk hennepsteelt, drugshandel en misstanden met vastgoed. Softdrugsproductie is in het Ommeland beduidend meer ondermijnd dan drugslabs (harddrugs). Ook is geconstateerd dat de drugshandel op een hoog niveau ligt in het gebied. Deze criminele praktijken zijn ook in Pekela duidelijk waarneembaar en maken ook in onze gemeente gebruik van de bestaande gelegenheidsstructuren (situatieel, sociale en economische factoren).

- e. Krachtig signaal tegen situaties van criminele ondermijning
- In het verlengde van de toegenomen rol van de burgemeester in het voorkomen en bestrijden van ondermijnende (criminele) activiteiten, is het ook goed om daarin een sterk signaal af te geven dat er ook bestuursrechtelijk wordt opgetreden tegen illegale teelt en productie van drugs in de gemeente. In de daarvoor in aanmerking komende gevallen van harde sanctietoepassing, zal dan ook daaraan bekendheid worden gegeven. Dit kan gestalte krijgen door het opstellen van een persbericht na het oprollen van een kwekerij of laboratorium, het verspreiden van een brief in de nabije omgeving of het duidelijk aangeven dat tot sluiting is overgegaan door het plaatsen van een zgn. makelaarsbord op de woning waarop onverbloemd de sluiting staat vermeld.

4. Sanctiemogelijkheden

Voor wat betreft de middelen of sanctiemogelijkheden die de burgemeester kan inzetten worden de volgende sancties in volgorde van zwaarte, mogelijk geacht:

- Formele waarschuwing met variabele werkingsduur: het gaat hierbij om een formele waarschuwing zonder directe gevolgen voor de overtreder. Hierbij kan er ook passende hulpverlening worden afgesproken gericht op het vergroten van de weerbaarheid. De waarschuwing wordt voor een bepaalde periode opgelegd, waarbinnen geen recidive mag plaats vinden en er ingeval van overeengekomen hulpverlening ook actief moet worden meegewerkt en inzet worden gepleegd op dit aanbod. Vindt er wel recidive plaats of is evident dat men zich onttrekt aan het hulpverleningsaanbod, dan wordt bij de volgende maatregel hier rekening mee gehouden. Er is dan sprake van een situatie van recidive.
- Formele waarschuwing in combinatie met een last onder dwangsom: hierbij wordt naast de waarschuwing ook een financiële last onder dwangsom opgelegd aan de overtreder. Bij recidive binnen een bepaalde begunstigingstermijn, wordt de last verbeurd verklaard en zal deze worden ingevorderd na bekendmaking van het invorderingsbesluit.
- Sluiting woning of lokaal voor bepaalde tijd: dit is de meest verstrekkende sanctie, die in bepaalde gevallen noodzakelijk wordt geacht gelet op de aard van de overtreding, de impact op de buurt en/ of lokale samenleving en/ of de signaalwerking die gepaard gaat met de maatregel.

De ernst en omvang van de overtreding bepaald onder andere de sanctie die de burgemeester oplegt. Dit wordt door een aantal factoren/ indicatoren vastgesteld. Hierbij speelt onder andere de hoeveelheid drugs die is aangetroffen een rol en of het om softdrugs of harddrugs gaat. Regulier is dat de burgemeester een officiële waarschuwing geeft (eventueel in combinatie met het opleggen van een last onder dwangsom) bij een eerste overtreding, er sprake is van een woning, er sprake is van een geringe handelshoeveelheid en er geen bijzondere omstandigheden voordoen.

Indien sprake is van een (meer) ernstig(er) geval zal van dit uitgangspunt worden afgeweken. Bij een ernstig geval kan de burgemeester direct overgaan tot sluiting van de woning of het lokaal voor een bepaalde tijd. Een ernstig geval kan van een of meerdere factoren afhankelijk zijn en dient per geval beoordeeld te worden. Factoren kunnen zijn: soort drugs (soft/ harddrugs), hoeveelheid drugs, aangetroffen apparatuur en/ of attributen, indicaties of feitelijkheden betreffende drugshandel in/ vanuit de woning/ het lokaal, overige aanverwante criminaliteit.

Een ernstig geval wordt op grond van dit Damoclesbeleid in ieder geval aangenomen wanneer er sprake is van een aangetroffen hoeveelheid van 50 hennepplanten/ -stekken en/ of meer dan 250 gram softdrugs in een woning en/ of bij recidive. In dat geval wordt aangenomen dat er sprake is van beroeps- of bedrijfsmatige hennepsteelt en/of drugshandel. Bij harddrugs wordt een hoeveelheid van meer dan 0,5 gram aangehouden als zijnde een ernstig geval. In deze situaties is er geen sprake meer van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik. Verder wordt aangenomen dat in dit soort situaties sprake is van een ernstige verstoring van de openbare orde en een verstoring van het woon- en leefklimaat en zijn er grote veiligheidsrisico's voor de omgeving.

5. Handhavingsbeleid artikel 13b Opiumwet

Alvorens tot specifiek handhavingsbeleid over te gaan, is het van belang een aantal definities te benoemen. Deze vormen nadrukkelijk onderdeel van het beleid en de beleidsregels (zie ook: art. 1: 3, lid 4 Awb).

5.1 Definities

- a. *Harddrugs*: Alle middelen genoemd op lijst I van de Opiumwet.
- b. *Softdrugs*: Alle middelen genoemd op lijst II van de Opiumwet.
- c. *Handel in drugs*: het verkopen, afleveren of verstrekken van softdrugs of harddrugs – in al zijn verschijningsvormen - dan wel het daartoe aanwezig zijn daarvan; onder handel wordt mede verstaan een mondelinge overeenkomst tot koop, verkoop van drugs, waarbij aflevering of logistieke handelingen elders plaatsvinden;
- d. *Drugsproductie*: het telen of bereiden van drugs;
- e. *Drugslaboratorium*: een pand dat als een kleine, chemische fabriek wordt gebruikt en/ of geschikt is of wordt gemaakt voor de productie van synthetische drugs zoals ecstasy, MDMA, cocaïne, GHB en waarbij de chemische processen zijn gericht op het vervaardigen van een handels-hoeveelheid (hard)drugs.
- f. *Productiemiddel voor drugs*: een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a van de Opiumwet;
- g. *Handelshoeveelheid*: wanneer er sprake is van een handelshoeveelheid drugs is de burgemeester in beginsel bevoegd om van zijn bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet gebruik te maken. Wat nu als handelshoeveelheid geldt is afhankelijk van het soort drugs.
In het geval van softdrugs (o.a. hennep of hasjesj) wordt bij een hoeveelheid van meer dan 5 hennepplanten/-stekken aangenomen dat er sprake is van beroeps- en bedrijfsmatige hennepteelt. Er is in dat geval geen sprake van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik. Een hoeveelheid van meer dan 5 gram softdrugs brengt al ook het risico van overdraagbaarheid of handel met zich mee. In de aanwijzing Opiumwet wordt een hoeveelheid vanaf 30 gram softdrugs genoemd als zijnde een hoeveelheid waarop vanuit het Openbaar ministerie (eerste en enige) opsporingsprioriteit geldt.
In geval van harddrugs wordt meer dan 0,5 gram harddrugs als een handelshoeveelheid aangemerkt en is toepassing van artikel 13B van de Opiumwet gerechtvaardigd. Hierbij wordt 1 tablet c.q. 1 pil c.q. 1 ampul c.q. 1 gemiddelde consumptie-eenheid gelijkgesteld met 0,5 gram.

In overzicht:

Harddrugs (lijst I)	Softdrugs (lijst II)	Hennepplanten (lijst II)
Meer dan (>) 0,5 gram	Meer dan (>) 5 gram	Meer dan (>) 5 planten

Voor GHB (is een harddrug voorkomend op lijst I) geldt 5 ml als gemiddelde consumptie-eenheid. Een hoeveelheid van meer dan 0,5 gram/ meer dan 5 ml harddrugs brengt het risico van overdraagbaarheid met zich mee en geldt daarmee als handelshoeveelheid.

De voornoemde hoeveelheden worden in dit Handhavingsbeleid in ieder geval beschouwd als een handelshoeveelheid drugs, bedoeld voor het verkopen, afleveren, verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn in de zin van artikel 13b van de Opiumwet. Hierbij geldt de "omgekeerde bewijslast", dat wil zeggen dat het behoudens tegenbewijs van betrokkene/ overtreder het aannemelijk is dat die drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking.

De verboden van de Opiumwet gelden niet alleen voor middelen als genoemd in lijst I en II, maar ook voor middelen die vooruitlopend op plaatsing op lijst I of II, zijn aangewezen bij regeling van de Minister (van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) krachtens artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet.

- h. *Vorbereidingshandelingen*: in deze beleidsregel wordt onder voorbereidingshandelingen verstaan: het voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, van de Opiumwet of artikel 11a van de Opiumwet.
Die bepalingen vereisen dat degene die het voorwerp of de stof in de woning of het lokaal of op het erf voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor onder meer het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige en/of professionele hennepteelt. De situatie zal van dien aard moeten zijn dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het om strafbare voorbereidingshandelingen gaat.
- i. *Grootschalige en/of professionele hennepteelt*:
Artikel 11a van de Opiumwet stelt alleen de voorbereiding strafbaar van teelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf (als bedoeld in artikel 11, derde lid, van de Opiumwet) dan wel de voorbereiding van teelt van een grote hoeveelheid (als bedoeld in artikel 11, vijfde lid, van de

- Opiumwet). Bij de vaststelling van hetgeen wat beroeps- of bedrijfsmatige (hierna: professionele) teelt is, spelen de volgende factoren, terug te vinden in de Aanwijzing Opiumwet, een rol:
- De schaalgrootte van de teelt: de hoeveelheid planten; Bij een hoeveelheid van 5 planten of minder wordt in beginsel aangenomen dat er geen sprake is van beroeps- of bedrijfsmatig handelen. Deze situatie wordt gelijk behandeld als de situatie waarin wordt geconstateerd dat sprake is van een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik;
 - De mate van professionaliteit, afgemeten aan het soort perceel waarop geteeld wordt, belichting, verwarming, bevoeiing, etc. (opgenomen in bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet);
 - Indien, ongeacht de hoeveelheid planten, wordt voldaan aan twee of meer punten, genoemd in de lijst indicatoren met betrekking tot de mate van professionaliteit, zoals opgenomen in bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet, wordt aangenomen dat er sprake is van beroeps- of bedrijfsmatig handelen;
 - Het doel van de teelt. Indien er sprake is van het telen van hennep om geldelijk gewin te verkrijgen, wordt, ongeacht de hoeveelheid planten, aangenomen dat er sprake is van beroeps- of bedrijfsmatig handelen.
- j. *Woning:*
Een gebouw/ deel van een gebouw dat bestemd is tot bewoning als bedoeld in artikel 13b Opiumwet. Of een ruimte een woning is, wordt niet enkel bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daadwerkelijk daaraan gegeven bestemming en feitelijke (woon)situatie. Het begrip 'woning' omvat ook andere vormen van wonen, zoals woonwagens, woonschepen en woonketen. Daarnaast kan ook in een schip of in een tent, caravan, keet of barak een woning zijn ingericht. Ook gebouwen zoals bergingen, garages, schuren en stallen, welke op hetzelfde perceel als de woning zelf staan of aan de woning toebehoren, kunnen vallen onder het begrip woning. Tijdelijke afwezigheid van de bewoner, bijvoorbeeld wegens vakantie of opname in een ziekenhuis, leidt er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest;
- k. *Schijnwoning:*
Soms is sprake van schijnbewoning. Er wordt dan de indruk van bewoning gesimuleerd, bijvoorbeeld door het plaatsen van wat schaars meubilair in de woonkamer. Dat in de woning wordt geslapen, bijvoorbeeld blijken uit de aanwezigheid van een slaapzak en dat gebruikte kleding wordt aangetroffen, maakt niet dat sprake is van bewoning. Gebruik voor woondoeleinden met een meer dan incidenteel karakter is dan niet aannemelijk. De feitelijke constatering over het gebruik van de woning wordt vastgesteld op het moment van constatering van de overtreding van de Opiumwet door de politie. Bij een onbewoonde woning of bij schijnbewoning wordt conform dit beleid de matrix toegepast die geldt voor een lokaal;
- l. *Gebruik als woning:*
Bewoning als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM);
- m. *Pand:*
Een woning of een gebouw;
- n. *Lokaal:*
Voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven (zoals winkels en horecabedrijven) en de niet voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven (zoals loodsen, magazijnen).
- o. *Recidive:*
De herhaling van strafbaar gesteld gedrag op grond waarvan de burgemeester toepassing kan geven aan artikel 13b Opiumwet. De termijn voor recidive in de toepassing van dit Handhavingsbeleid wordt gesteld op 5 jaar.

5.2 Onderscheid tussen woningen en lokalen en tussen hard- en softdrugs

Doordat de sluiting van woningen zwaarder ingrijpt op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene(n) dan de sluiting van lokalen, wordt onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen. De essentie ligt daarin dat er in bewoonde woningen sprake is van het hebben van woongenot en de daaraan sterk gerelateerde persoonlijke levenssfeer die ook bescherming geniet. Bij lokalen is daarvan doorgaans geen sprake. Bij lokalen gaat het om winkels, horecazaken, loodsen en garageboxen. Een tweede gerechtvaardigd onderscheid is die tussen middelen van lijst I van de Opiumwet (doorgaans harddrugs genoemd) en middelen van lijst II (doorgaans de softdrugs genoemd). Het verschil tussen beide ligt met name in de gezondheidsrisico's en de gezondheidseffecten waarbij die van harddrugs hoger en zwaarder worden ingeschat dan die bij softdrugs. Overigens is een trend waarneembaar van enerzijds een opwaardering van de effecten van bepaalde softdrugs (met name cannabis met hoge THC-waarden) en een afwaardering van de effecten van sommige harddrugs (met name XTC). Voor de handhaving in dit Damoclesbeleid, wordt lijstindeling bij de Opiumwet (lijst I en II) onverkort gevolgd. Het sluiten van een woning of lokaal door de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet is pandgebonden en niet persoonsgebonden. In beginsel is het niet relevant of de eigenaar van het pand, huurder, gebruiker of een derde de overtreding heeft begaan. Hierdoor is ook bij het toepassen van een tweede bestuurlijke maatregel bij hetzelfde pand niet vereist dat dezelfde persoon opnieuw een overtreding in het pand begaat.

Wanneer de situatie zich voordoet dat geconstateerd wordt dat een persoon reeds eerder in een pand betrokken is geweest bij drugshandel en hiervoor een bestuurlijke maatregel is opgelegd en deze persoon opnieuw betrokken is bij drugshandel in een ander pand, wordt die situatie meegewogen in het besluit van de burgemeester (de bestuurlijke maatregel) alsof er sprake is van pandgebon-den recidive.

5.3 Samenloop

Bij cumulatie van op te leggen maatregelen, bijvoorbeeld als gevolg van overtredingen van een middel van lijst I of lijst II van de Opiumwet, en/of (een) voorwerp(en) en/of (een) stof(fen) ex artikel 10a, eerste lid, onder 3°, en/of 11a van de Opiumwet, is de zwaarst gestelde maatregel van toepassing. Daarmee kan dus voor wat betreft de lichtere vergrijpen en sanctiemogelijkheden, worden afgeweken van het beleid.

5.4 Waarschuwing of soortgelijke maatregel

In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet (Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8 en Kamerstukken II 2006/07, 30 515, nr. 6, blz. 1 en 2) is in algemene zin vermeld dat de burgemeester bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van een woning dient over te gaan, maar moet volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel. Van dit uitgangspunt mag hij in ernstige gevallen afwijken. Zie hiervoor bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2015:130 en ECLI:NL:RVS:2019:2912. Dit betekent dat ook in de beleidsregels deze mogelijk tot het geven van een waarschuwing bij een eerste overtreding moet zijn opgenomen de burgemeester de ruimte te kunnen om te voldoen aan de uitgangspunten van de wetgever. Immers sluiting van een woning is een voor betrokkene zeer ingrijpende maatregel die noodzakelijk en ook evenredig moet zijn.

In specifieke, uitzonderlijke situaties kan er sprake zijn van onevenredige gevolgen voor betrokkenen wanneer strikte toepassing van het Damoclesbeleid wordt gevolgd. Vooral speelt dat wanneer er sprake is van een woningsluiting voor een zekere duur en er sprake is van betrokken kwetsbare personen zoals minderjarigen en kinderen of situaties waarbij uit feiten en omstandigheden blijkt dat betrokkenheid bij de overtreding is ontstaan door (ernstige) dwang of afhankelijkheidsstelling. In deze situatie kan er in plaats van sluiting worden gekozen voor het geven van een officiële waarschuwing. Deze waarschuwing dient dan wel gepaard te gaan met het opleggen van een (preventieve) last onder bestuursdwang en mogelijk ook een (extern of intern) hulpaanbod. Dit als stok achter de deur ter voorkoming van recidive.

5.5 Integrale aanpak, tweesporenbeleid

Het lokaal drugsbeleid is er op gericht om, met zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke middelen, alle vormen van drugsproductie en drugshandel vanuit niet- gedoogde verkooppunten tegen te gaan. Strafrechtelijke sancties richten zich primair op de bij de handel betrokken personen. Het be-stuursrecht, in het bijzonder artikel 13b Opiumwet, biedt mogelijkheden om beëindiging van de illegale productie en verkooppunten te bewerkstelligen. Uitgangspunt van het beleid is om, in samenwer-king met het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, naast strafrechtelijke vervolging tevens over te gaan tot be-stuursrechtelijke handhaving.

Voor bestuurlijke handhaving verstrekt de politie de benodigde informatie aan de burgemeester. De burgemeester is afhankelijk van informatie uit het opsporingsonderzoek van de politie, vastgesteld in een proces-verbaal, drugsinformatiebericht en/ of bestuurlijke rapportage en soms aangevuld door de bevindingen van de gemeentelijke toezichthouder of andere constatering. Deze informatiever-strekking vindt schriftelijk plaats in doorgaans de vorm van een Bestuurlijke Rapportage waarbij de burgemeester informatie krijgt over de geconstateerde feiten, het optreden en de bevindingen van de politie. Daarbij wordt aangetekend dat aan de bewijslast voor bestuursrechtelijke maatregelen minder zware eisen worden gesteld dan in het kader van het strafrecht.

5.6 De Handhavingmatrix

Gelet op al het bovenstaande en gelet op de situationele beoordeling die de burgemeester dient te maken, is het van belang voor de genoemde categorieën (woning/ lokaal en soft-/ harddrugs) een handhavingmatrix op te stellen als richting voor sanctionering. Naar gelang de aard van de overtre-ding, kan gemotiveerd van de stappen in de matrix afgeweken worden. De inmiddels ook strafbaar gestelde voorbereidingshandelingen, maken daar deel van uit.

De genoemde maatregelen in de handhavingsmatrixen zijn het uitgangspunt voor het handhaven van de geconstateerde overtredingen. Per casus wordt onderzocht of kan worden volstaan met de maatregel die genoemd is in de handhavingsmatrix of dat er sprake is van een situatie die tot afwijking van dit Damoclesbeleid leidt. In voorkomende gevallen kan de burgemeester gemotiveerd afwijken van het beleid door een zwaardere of lichtere maatregel te nemen. Dit kan worden afgeleid uit de feiten en omstandigheden van het dossier.

De matrix maakt onverkort onderdeel uit van het Damoclesbeleid en luidt als volgt:

Handhavingsmatrix Damoclesbeleid Pekela 2024.

1. A Handhavingsmatrix Damocles artikel 13b Opiumwet WONINGEN regulier

Situatie:

- Sprake van een (in hoofdzaak) in gebruik zijnde woning;
- Aangetroffen: meer dan 5 hennepplanten en minder dan 50 hennepplanten;
- en/ of: meer dan 5 gram/ 5 ml softdrugs en/ of minder dan 250 gram softdrugs;
- en/ of: sprake van voorbereidingshandelingen (aantreffen van voorwerpen en stoffen) bestemd voor teelt of productie van naar redelijke inschatting meer dan 5 hennepplanten maar minder dan 50 hennepplanten en/ of meer dan 0,5 gram harddrugs:

<i>Overtreding</i>	<i>Softdrugs</i>	<i>Vorbereidingshandeling</i>
1e overtreding	Waarschuwing in combinatie met een last onder dwangsom of sluiting met een duur van maximaal 3 maanden.	Waarschuwing in combinatie met een last onder dwangsom of sluiting met een duur van maximaal 3 maanden.
2e overtreding binnen vijf jaar na 1e overtreding	Sluiting met een duur van maximaal 6 maanden; geen waarschuwing.	Sluiting met een duur van maximaal 6 maanden; geen waarschuwing.
3e overtreding binnen vijf jaar na 2e overtreding	Sluiting met een duur van maximaal 12 maanden; geen waarschuwing.	Sluiting met een duur van maximaal 12 maanden; geen waarschuwing.

1. B Handhavingsmatrix Damocles artikel 13b Opiumwet WONINGEN ernstig

Situatie:

- Sprake van een (in hoofdzaak) in gebruik zijnde woning;
- Aangetroffen: meer dan 50 hennepplanten;
- en/ of: meer dan 5 gram/ 5 ml softdrugs en/ of meer dan 250 gram softdrugs;
- en/ of: meer dan 0,5 gram harddrugs;
- en/ of: sprake van voorbereidingshandelingen (aantreffen van voorwerpen en stoffen) bestemd voor teelt of productie van naar redelijke inschatting meer dan 50 hennepplanten en/ of meer dan 0,5 gram harddrugs:

<i>Overtreding</i>	<i>Softdrugs</i>	<i>Harddrugs</i>	<i>Vorbereidingshandeling</i>
1e overtreding	Waarschuwing in combinatie met een last onder dwangsom of Sluiting met een duur van maximaal 6 maanden	Waarschuwing in combinatie met een last onder dwangsom of Sluiting met een duur van maximaal 6 maanden	Waarschuwing in combinatie met een last onder dwangsom of Sluiting met een duur van maximaal 6 maanden
2e overtreding Binnen vijf jaar na 1e overtreding	Sluiting met een duur van maximaal 12 maanden; geen waarschuwing.	Sluiting met een duur van maximaal 12 maanden; geen waarschuwing.	Sluiting met een duur van maximaal 12 maanden; geen waarschuwing.
3e overtreding Binnen vijf jaar na 2e overtreding	Sluiting met een duur van maximaal 18 maanden; geen waarschuwing.	Sluiting met een duur van maximaal 18 maanden; geen waarschuwing.	Sluiting met een duur van maximaal 18 maanden; geen waarschuwing.

2. A Handhavingsmatrix Damocles artikel 13b Opiumwet LOKALEN

Situatie:

- Sprake van een (in hoofdzaak) lokaal;
- Aangetroffen: meer dan 5 hennepplanten;
- en/ of: meer dan 250 gram softdrugs;
- en/ of: meer dan 0,5 gram harddrugs;
- en/ of: het aantreffen van voorwerpen en stoffen die bestemd zijn voor de teelt en/ of productie van meer dan 5 hennepplanten of voor de productie van harddrugs van beperkte hoeveelheid/omvang zonder dat er sprake is van een drugslaboratorium.

2. B Handhavingsmatrix Damocles artikel 13b Opiumwet LOKALEN/ drugslaboratorium

Situatie:

- Sprake van een (in hoofdzaak) lokaal;
- Welke is ingericht of in bedrijf is als synthetisch drugslaboratorium;
- Al dan niet in combinatie met een hennepkwekerij;
- Aangetroffen: voorwerpen en stoffen die bestemd zijn voor de productie van synthetische drugs zoals zuren, basen, zware metalen, (kwikchloride) kristallen etc. al dan niet opgeslagen in vaten, drums, (reactie)ketels of anderszins.

<i>Overtreding</i>	<i>Drugslaboratorium in werking en/ of in werking geweest en/ of pand met getroffen voorbereidingen daartoe</i>
--------------------	---

1e overtreding	Sluiting met een duur van maximaal 18 maanden in combinatie met een last onder dwangsom en/of last onder bestuursdwang afhankelijk van de gevaarstelling en de risico's voor de volksgezondheid en het milieu
2e overtreding binnen vijf jaar na 1e overtreding	Sluiting met een duur van maximaal 36 maanden in combinatie met een last onder dwangsom en/of last onder bestuursdwang afhankelijk van de gevaarstelling en de risico's voor de volksgezondheid en het milieu