

Beleidsregel artikel 13b Opiumwet gemeente Diemen

De burgemeester van de gemeente Diemen;

gelet op het belang van de openbare orde, het belang van bescherming van het woon- en leefklimaat, het belang van de volksgezondheid en het belang van het voorkomen en tegengaan van ondermijnende criminele activiteiten;

gelet op artikel 125, derde lid van de Gemeentewet, hoofdstuk 4, titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 13b van de Opiumwet;

besluit:

1. Het huidige 'Geüniformeerd bestuursrechtelijk handhavingsbeleid met betrekking tot overtredingen van de Opiumwet (Sluitings- en heropeningsbeleid)' in te trekken;
2. De voorliggende 'Beleidsregel artikel 13b Opiumwet gemeente Diemen' vast te stellen;
3. De inwerkingtreding van deze beleidsregel wordt bepaald op de dag na publicatie in het Gemeenteblad van de betreffende gemeente.

Hoofdstuk 1 Aanleiding

Drugscriminaliteit zoals handel, productie en opslag van soft- en harddrugs heeft een sterk ondermijnend karakter. Deze illegale en criminele activiteiten tasten de rechtstaat en de samenleving in brede zin aan door sterke verwevenheid van onder- en bovenwereld, corruptie en innesteling in lokale gemeenschappen en maatschappelijke sectoren. Drugscriminaliteit gaat vaak gepaard met overlast, criminaliteit, brandgevaar en verstoring van de openbare orde.

Recente ontwikkelingen in uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en uitbreiding van de Opiumwet gaven aanleiding het beleid te vernieuwen.

Drugscriminaliteit vormt een ernstige aantasting van de openbare orde, de veiligheid en de volksgezondheid. Het woon- en leefklimaat en de sociale en/of fysieke veiligheid van burgers worden erdoor aangetast. Henneplantages, drugslaboratoria en andere productielocaties vormen een groot gevaar voor de woon- en leefomgeving, vanwege het risico op brandgevaar, ontploffing, waterschade en schimmelvorming. Uit de praktijk van de afgelopen jaren en eerdere onderzoeken is gebleken dat in veel gevallen waarbij een hennepkwekerij is aangetroffen er sprake is van diefstal van stroom, water en/of gas. Daarbij wordt de meter gemanipuleerd, waarbij de kans op brand, explosie, elektrocutie en/of het vrijkomen van gevaarlijke stoffen en gassen groot is. Daarnaast veroorzaakt het dumpen van drugsafval milieuverontreiniging. Door de in- en uitloop van dealers, gebruikers en andere aan illegale activiteiten gerelateerde personen ervaren omwonenden hinder van deze activiteiten en krijgt de omgeving een slechte reputatie. Daarbij kan ook gedacht worden aan geweld rondom woningen (ripdeals, handgranaten, explosies enz.)

Het is om deze redenen dat de burgemeester handhavende bevoegdheden heeft wanneer de Opiumwet wordt overtreden. Als in een pand (een lokaal of een woning) drugs wordt aangetroffen, of voorbereidingen voor drugshandel plaatsvinden, heeft de burgemeester de bevoegdheid om een bestuurlijke maatregel te treffen. Dat kan zowel een sluiting van het pand, een last onder dwangsom of een waarschuwing zijn. Op deze manier wordt een einde aan de situatie gemaakt om de openbare orde te herstellen.

In deze beleidsregel staat beschreven onder welke omstandigheden en op welke wijze in Diemen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om een bestuurlijke maatregel op te leggen indien de Opiumwet is overtreden.

Hoofdstuk 2 Doelstelling

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid op te treden in situaties waarbij in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf drugs wordt verkocht, afgeleverd, verstrekt of daartoe aanwezig is. Ook als er voorbereidingshandelingen worden gepleegd voor drugscriminaliteit kan de burgemeester op basis van dit artikel optreden. Optreden houdt in dat de burgemeester een bevel tot sluiting kan geven voor het desbetreffende pand.

Het doel van het toepassen van artikel 13b Opiumwet is de bescherming van de openbare orde door het:

- beëindigen van de openbare ordeverstoring;
- voorkomen van herhaling;
- te bewerkstelligen dat het betreffende pand wordt onttrokken aan het drugsircuit (de loop eruit);
- terugbrengen van rust in de buurt en het veiligheidsgevoel doen terugkeren, en
- tegengaan van nadelige effecten van productie, opslag, handel gebruik van drugs op het openbare leven.

Onderliggende doelstellingen hierbij zijn (niet limitatief):

- Kwaliteit van het woon- en leefklimaat verbeteren/herstellen.
- Het waterbedeffect voorkomen door criminelen af te schrikken zich in Diemen te vestigen.
- Overtreders (en/of degenen die belast zijn met het toezicht op de zaak) kenbaar maken welke herstelmaatregel van de overheid verwacht kan worden na een overtreding, hetgeen een preventief effect heeft.
- Pandeigenaren bewust maken van de verantwoordelijkheden die zij hebben met betrekking tot het verhuren van hun panden.
- De pakkans vergroten, doordat de meldingsbereidheid van burgers groter wordt.
- Illegale activiteiten rondom drugs effectiever bestrijden.

Hoofdstuk 3 Procedure

De burgemeester heeft verschillende handhavingsbevoegdheden wanneer de Opiumwet wordt overtreden: het geven van een waarschuwing, het opleggen van een last onder dwangsom en het opleggen van een last onder bestuursdwang (sluiting). In dit hoofdstuk worden deze drie verschillende procedures op hoofdlijnen besproken. Het toetsingskader wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4 en 5.

Waarschuwing

Wanneer een sluiting (last onder bestuursdwang) niet geschikt, noodzakelijk of evenredig is, zal in de meeste gevallen het geven van een bestuurlijke waarschuwing de voorkeur hebben. Met een waarschuwing wordt een signaal afgegeven naar de betrokkene(n) dat openbare ordeverstoringen niet worden geaccepteerd en welke maatregel er bij recidive kan volgen. De waarschuwing is pandgebonden. Dit houdt in dat als binnen vijf jaar na de waarschuwing opnieuw een verstoring van de openbare orde plaatsvindt in of vanuit de woning of het lokaal, dit als verzwarende omstandigheid zal worden meegevoerd bij de keuze om over te gaan tot een sluiting.

Last onder dwangsom

Indien een sluiting niet evenredig is en de verwachting is dat deze ook bij recidive niet evenredig zal zijn, kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Na oplegging van een last onder dwangsom kan bij een tweede overtreding alleen de dwangsom worden ingevorderd en niet over worden gegaan tot een sluiting.

Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang zal plaatsvinden in de vorm van een sluiting. Het sluitingsbevel is een reparatoire maatregel, bedoeld om de verstoring van de openbare orde onmiddellijk weg te nemen. De herstelsanctie strekt volgens artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) uitsluitend tot beëindiging of voorkoming van overtredingen van de Opiumwet. Een sluiting is niet gericht tegen de overtreder/belanghebbende (exploitant, bewoner of pandeigenaar) maar heeft betrekking op het lokaal of de woning. Het verhalen van de kosten bij het toepassen van bestuursdwang kan wel verhaald worden op de overtreder/belanghebbende. Krachtens vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1447) is een sluiting van een lokaal of woning met toepassing van artikel 13b van de Opiumwet geen punitieve sanctie en geen criminal charge als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (verder: EVRM). De bestuursrechtelijke bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting staat los van een eventuele strafrechtelijke procedure.

3.1. Zienswijze

Voordat de burgemeester daadwerkelijk overgaat tot sluiting van een lokaal of woning of voordat een last onder dwangsom wordt opgelegd, wordt het voornemen bekend gemaakt aan betrokkene(n). Vanwege de spoedeisendheid van de situaties, kan mondeling om een zienswijze worden gevraagd en wordt de termijn voor het indienen van een zienswijze kort gehouden (maximaal één week). Tegen het voornemen kan een mondelinge of schriftelijke zienswijze worden ingediend. Van de mogelijkheid tot

het indienen van een zienswijze wordt afgezien, indien de vereiste spoed zich hiertegen verzet (artikel 4:11, onder a van de Awb).

3.2. Uitvoering van spoedeisende bestuursdwang (spoedsluiting)

De burgemeester kan volgens artikel 5:31 van de Awb in spoedeisende gevallen bestuursdwang toepassen zonder voorafgaande last en zonder een voorafgaande termijn (begunstigingstermijn). Vanwege het veelal spoedeisende karakter van sluitingen, wordt in beginsel geen voorafgaande last gegeven en wordt direct dan wel zo spoedig mogelijk tot uitvoering van het bestuursdwangbesluit overgegaan. Het is daarbij veelal niet mogelijk en ook niet noodzakelijk dat (alle) belanghebbenden vooraf worden gehoord. Huurder(s), exploitant(en) (indien van toepassing), en de pandeigenaar /pandeigenaren worden zo snel mogelijk van het besluit op de hoogte gebracht en in de gelegenheid gesteld hun reactie op het gebeurde te geven door middel van een bezwaarschrift.

3.3. Uitvoering van het bestuursdwangbesluit (sluiting)

De sluiting wordt in beginsel door of namens de burgemeester uitgevoerd. Het is niet verantwoord en realistisch om de overtreders/belanghebbenden de mogelijkheid te bieden om zelf tot de sluiting over te gaan. Het sluiten gebeurt door in ieder geval een fysieke en zichtbare afsluiting van toegangsdeuren en ramen. In de praktijk komt dit neer op het vervangen van de sloten (cilinders) van het pand en een verzegeling van het betreffende pand. De sleutels worden in bewaring genomen door de gemeente. Indien hiervoor aanleiding is kunnen aanvullende maatregelen worden getroffen om de toegang onmogelijk te maken. Op de verzegelingssticker staat duidelijk aangegeven dat het om een sluitingsbevel gaat van de burgemeester. Hiermee wordt een signaal afgegeven naar de buitenwereld dat de burgemeester optreedt tegen ernstige openbare ordeverstoringen. Tevens wordt er vanuit de gemeente een persbericht verspreid waarin staat in welke wijk en op welke grond een woning of lokaal is gesloten. Voordat tot verzegeling wordt overgegaan, wordt een inspectie uitgevoerd in het te sluiten pand. Bekeken wordt of er geen personen en/of dieren in het pand verblijven, de nutsvoorzieningen worden gecontroleerd, er wordt bekeken of ramen en (achter)deuren deugdelijk zijn afgesloten en of er geen bederfelijke waren in het pand aanwezig zijn.

Daarnaast staat op de verzegelingssticker dat verbreking van de verzegeling een misdrijf is (volgens artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht).

3.4. Inschrijven kadaster

De sluiting van het pand wordt ingevolge de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (verder: Wkpb) ingeschreven in het kadaster. Dit gebeurt zo spoedig mogelijk na bekendmaking van het besluit. Als de sluiting wordt opgeheven, wordt het Wkpb register hierop weer aangepast. Met deze inschrijving geldt het besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ook voor de rechtsopvolger van degene aan wie dat besluit is opgelegd en iedere verdere rechtsopvolger (volgens artikel 18.4a van de Omgevingswet).

3.5. Kostenverhaal

Aan het uitvoeren van bestuursdwang zijn kosten verbonden. Dit zal meestal het sluiten van de woning betreffen. Deze kosten kunnen verhaald worden op de overtreder/betrokkene. In artikel 5:25 van de Awb staat dat bestuursdwang en verhalen van de kosten in de regel samengaan. Hoewel uitoefening van de sluitingsbevoegdheid en het kostenverhaal samengaan, kunnen bijzondere omstandigheden ertoe leiden dat geheel of gedeeltelijk wordt afgezien van kostenverhaal. Voor het maken van een uitzondering kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan indien de aangeschrevene geen verwijt kan worden gemaakt ten aanzien van de ontstane situatie. De burgemeester weegt in dit kader alle betrokken belangen af.

3.6. Consequenties voor (eventuele) vergunning

De feiten die ten grondslag liggen aan de constatering van een overtreding van artikel 13b Opiumwet kunnen ook consequenties hebben ten aanzien van de nog geldende vergunningen voor de betreffende woning of lokaal (zoals vergunningen op grond van de Alcoholwet, de Wet op de Kansspelen, de Huisvestingswet en de Algemene Plaatselijke Verordening Diemen 2015 (verder: APV)). De hierboven genoemde feiten kunnen ook een rol spelen bij de behandeling van een aanvraag om een vergunning. Zo kan een bestaande vergunning ingetrokken worden en kan een aangevraagde vergunning geweigerd worden.

4. Waarschuwings- en sluitingsbeleid

In dit hoofdstuk komen de verschillende sluitingsgronden op grond van artikel 13b, eerst lid, van de Opiumwet aan bod (paragraaf 1 en 4). Paragraaf twee bevat de handelsindicatoren en verzwarende omstandigheden. Deze zijn nodig om een zorgvuldige belangenafweging te kunnen maken van enerzijds

het belang van het herstellen van de openbare orde door bestuursdwang toe te passen en anderzijds de belangen van betrokkene(n). De sluitingstermijnen staan in de vierde paragraaf.

Van dit waarschuwings- en sluitingsbeleid kan worden afgeweken indien toepassing van het beleid voor een of meerdere belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 van de Awb). Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

4.1. Sluitingsgrond artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a Opiumwet

Artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Opiumwet geeft de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen wanneer er een middel als bedoeld bij de Opiumwet behorende Lijst I en II (drugs) wordt aangetroffen. Omdat de handel in drugs en de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs een nadelig effect hebben op de openbare orde, wordt bij het toepassen van bestuursdwang op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Opiumwet, deze bevoegdheid altijd uitgeoefend in de vorm van een sluiting.

Bij de beoordeling of er sprake is van een handelshoeveelheid drugs gaat de burgemeester uit van de richtlijnen van het College van procureurs-generaal en het vervolgingsbeleid van het parket Amsterdam van het Openbaar Ministerie. Bij het opstellen van deze beleidsregel was Aanwijzing Opiumwet 2015A003 de meest recente richtlijn. Mocht de richtlijn in de toekomst worden bijgesteld, zal de gemeente zich hierbij aansluiten.

- Harddrugs (lijst I): er is sprake van een handelshoeveelheid als er meer dan één bolletje, één ampul, één wikkel of één pil/tablet (in elk geval een aangetroffen hoeveelheid van maximaal 0,5 gram); een consumptie-eenheid van 5 ml GHB wordt aangetroffen.
- Softdrugs (lijst II): er is sprake van een handelshoeveelheid als er meer dan 5 gram henneproducten, meer dan 5 hennepplanten, meer dan 0,5 gram gedroogde paddo's, of meer dan 5 gram verse paddo's worden aangetroffen. Voor de overige softdrugs kan worden aangesloten bij de vaste jurisprudentie, namelijk 5 gram softdrugs.

Voor de aanwezigheid dan wel het verhandelen van lachgas (dat met ingang van 1-1-2023 op lijst II van de Opiumwet staat) wordt het landelijk vervolgingsbeleid gevolgd. Er is geen ondergrens voor lachgasampullen. Het bezitten van 1 ampul kan dus al verboden zijn, als het niet onder de wettelijke uitzonderingen valt. Een uitzondering kan bijvoorbeeld zijn het gebruik als voedingsadditief. Bij particulier bezit van meer dan 10 ampullen is er een (sterke) aanwijzing dat het lachgas niet bestemd is als voedingsadditief en dat sprake is van strafbaar handelen op basis van artikel 3 van de Opiumwet. Voor professionele partijen ligt deze grens bij 250 ampullen. Dit is in lijn met het besluit lachgasverbod van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Deze beleidsregel is ook van toepassing op (de toekomstige) lijst IA van de Opiumwet. Voor stoffen met een chemische structuur uit lijst IA, geldt dat voor het bepalen van de handelshoeveelheid dezelfde hoeveelheden wordt aangehouden als bij de chemische stof waarvan de stof is afgeleid uit lijst I.

4.2. Handelsindicatoren en verzwarende omstandigheden

Indien een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen kan een woning of lokaal gesloten worden wanneer er tevens sprake is van één of meer handelsindicatoren. De handelsindicatoren worden zorgvuldig afgewogen tegenover de belangen van betrokkene(n). Niet iedere handelsindicator weegt daarin even zwaar. Bij een grote hoeveelheid drugs kan de hoeveelheid op zichzelf voldoende zijn om de conclusie te trekken dat het aannemelijk is dat er sprake is van drugshandel. Bij het aantreffen van een (kleine) handelshoeveelheid drugs wordt gekeken of er sprake is van indicaties dat er vanuit een pand in drugs wordt gehandeld. Een indicatie van drugshandel kan onder meer blijken uit één of meer van de volgende feiten en omstandigheden.

Handelsindicatoren:

- De hoeveelheid drugs;
- Het aantreffen van administratie ten behoeve van de drugshandel;
- De omstandigheid dat de woning of het lokaal als ontmoetingsplek voor handelaren en/of gebruikers fungeert; dit kan bijvoorbeeld blijken uit politieobservaties of verklaringen van gebruikers, omwonenden en getuigen;
- De inrichting en het bedrijfsmatig karakter van de hennepplantage (bijvoorbeeld illegaal stroom aftappen/ de meetinrichting(en) manipuleren, aanwezige hennepresten van een vorige productie, indicaties dat er eerder een oogst is geweest en randapparatuur voor het in standhouden van een hennepplantage);
- De wijze waarop de aangetroffen drugs zijn verpakt;

- Het aantreffen van attributen als weegschalen, versnijdingsmiddelen, verpakkingsmaterialen (bijvoorbeeld gripzakjes);
- Het aantreffen van handelsgeld en/of de aanwezigheid van (vuur)wapens en of munitie of delen daarvan;
- De betrokkenen hebben antecedenten met betrekking tot de Opiumwet;
- Overlast vanuit de woning;
- De aanwezigheid van vervalste/gestolen identiteitskaart/paspoort en/of bankpas;
- De inrichting en het bedrijfsmatig karakter van het drugslab/ de productielocatie;
- De overige feiten en omstandigheden van het geval.

Verzwarende omstandigheden:

De onderstaande omstandigheden worden meegenomen bij een zorgvuldige belangenafweging of het belang van de openbare orde zwaarder weegt dan de individuele belangen van de belanghebbende(n). De onderstaande gevallen wegen in het nadeel van de overtreder/betrokkene en maken dat de burgemeester eerder besluit over te gaan tot sluiting. In de belangenafweging wordt een onderscheid gemaakt tussen de belangen van de eigenaar, gebruiker of bewoner enerzijds en het belang van de handhaving van de openbare orde anderzijds. De burgemeester betreft daarbij alle omstandigheden van het geval.

- Indicaties dat er sprake is van grootschalige (internationale) drugshandel.
- Het aantreffen van handelsgeld en/of de aanwezigheid van (vuur)wapens en/of munitie of delen daarvan.
- De omstandigheid dat de woning of het lokaal als ontmoetingsplek voor handelaren en/of gebruikers fungeert; dit kan bijvoorbeeld blijken uit politieobservaties of verklaringen van gebruikers, omwonenden en getuigen.
- De inrichting en het bedrijfsmatig karakter van de hennepplantage (bijvoorbeeld illegaal stroom aftappen/ de meetinrichting(en) manipuleren, aanwezige hennepresten van een vorige productie, indicaties dat er eerder een oogst is geweest en randapparatuur voor het in standhouden van een hennepplantage).
- De inrichting en het bedrijfsmatig karakter van het drugslab en/of aanwezigheid van grote hoeveelheden chemicaliën bedoeld voor de productie van drugs.
- Of er sprake is (geweest) van brandgevaar of enig ander gevaar.
- De situatie dat in de nabije omgeving van de woning of het lokaal eerder deze beleidsregel is toegepast.
- Ondeugdelijke of ondoorzichtige huurconstructies en niet ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen.
- (de vrees voor) Herhaling.
- De antecedenten van de betrokkene(n).
- De overige feiten en omstandigheden van het geval.

4.3. Sluitingsgrond voorbereidingshandelingen artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b van de Opiumwet

Artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet geeft de mogelijkheid om een pand ook te sluiten wanneer er geen drugs worden aangetroffen, maar in het pand wel voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het voorbereiden of bevorderen van drugs. Wel is vereist dat degene die een voorwerp, vervoermiddel, stof, gelde of ander betaalmiddel in een woning of lokaal of een daarbij behorend erf voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor het plegen van een strafbaar feit. Dit kan al blijken uit de aard en hoeveelheid van de aangetroffen stof of uit de aangetroffen voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen in onderlinge combinatie. Deze bevoegdheid om te sluiten bestaat ook als slechts een deel van de voorwerpen voorhanden is. Van belang is of het pand een schakel vormt in de productie of distributie van drugs. Het enkel aantreffen van vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, aanhef en onder 3 van de Opiumwet, is niet voldoende om over te gaan tot sluiten.

4.4. Sluitingstermijn

Onderstaand volgt een toelichting op de sluitingstermijnen die in beginsel worden gehanteerd. In bijzondere omstandigheden kan een afwijkende sluitingsduur worden bepaald.

4.4.1 Woningen

Bij een woning is het uitgangspunt dat een sluitingstermijn van drie maanden wordt gehanteerd. Deze termijn is nodig om de verstoring van de openbare orde te herstellen en de doelen die met de sluiting worden beoogd (genoemd in hoofdstuk 2 van deze beleidsregel) te bereiken. De sluitingsduur is bepaald op basis van jarenlange bestendige bestuurspraktijk en jurisprudentie. Ervaringen uit het verleden wijzen erop dat een periode van minimaal drie maanden nodig is om de loop van personen die zich op

enige wijze met de woning bezighielden (kwekers, kopers, handelaren, verslaafden) weg te nemen. In ernstigere gevallen kan overgegaan worden tot een sluiting van zes maanden of langer.

In het geval dat er binnen vijf jaar, gerekend vanaf de dag van de eerste constatering, een tweede overtreding plaatsvindt waarbij de woning weer gesloten wordt op grond van artikel 13b van de Opiumwet, kan de woning ditmaal voor zes maanden worden gesloten. In deze situaties wordt een andere sluitingstermijn gehanteerd omdat een sluiting van drie maanden blijkbaar niet heeft geleid tot het beëindigen van een criminele loop van/naar een woning en het voorkomen van herhaling. Ook hier geldt dat in ernstigere gevallen overgegaan kan worden tot een langere sluiting.

4.4.2. Lokalen

Anders dan woningen, worden bij publiek toegankelijke en niet publiek toegankelijke lokalen een sluitingstermijn van zes maanden gehanteerd. Doorgaans is een sluitingsduur van zes maanden noodzakelijk in verband met de signaalwerking richting de samenleving, de veiligheidsgevoelens van omwonenden, het doorbreken van een loop naar het lokaal en voor het nemen van maatregelen door de exploitant en/of pandeigenaar. In ernstigere gevallen kan overgegaan worden tot een langere sluiting.

In het geval dat er binnen vijf jaar, gerekend vanaf de dag van de eerste constatering, een tweede overtreding plaatsvindt waarbij het lokaal weer gesloten wordt op grond van artikel 13b van de Opiumwet, kan het lokaal ditmaal voor twaalf maanden worden gesloten. In gevallen met grote verzwarende omstandigheden kan het lokaal voor onbepaalde tijd worden gesloten.

4.5 Opheffen van de sluiting

Een belanghebbende kan de burgemeester schriftelijk verzoeken de sluiting op te heffen. Dit kan ook per e-mail naar info@diemen.nl onder vermelding van het zaaknummer van het besluit. Daarbij moet er sprake zijn van een verzoek, waarbij gemotiveerd wordt aangegeven dat het op basis van nieuwe feiten en omstandigheden aannemelijk is dat er niet opnieuw overtredingen van de Opiumwet zullen worden gepleegd in of vanuit de desbetreffende woning of het lokaal. Slechts indien bijzondere omstandigheden aannemelijk maken dat in het desbetreffende geval met het voortduren van de sluiting geen redelijk belang meer is gediend, kan de sluiting worden opgeheven. Van deze bevoegdheid wordt door de burgemeester terughoudend gebruik gemaakt. De burgemeester beoordeelt de voortdurende noodzaak van de sluiting in het kader van de openbare orde.

Voor de heropening van een pand dat voor onbepaalde tijd is gesloten, dient de belanghebbende een heropeningsverzoek in te dienen. De burgemeester kijkt daarnaast ambtshalve en regelmatig of het belang van de bescherming van de openbare orde zich verzet tegen het intrekken van het bevel tot sluiting.

In het verzoek tot opheffing van de sluiting dienen de maatregelen die noodzakelijk worden geacht om openbare ordeverstoring in de toekomst uit te sluiten aan de orde te komen. Deze maatregelen zijn zeer afhankelijk van de desbetreffende situatie waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen woningen en lokalen. Het is aan de verzoeker om gemotiveerd aan te tonen dat de maatregelen die genomen zijn om de openbare ordeverstoring in de toekomst uit te sluiten niet meer nodig zijn. Bij een sluiting wegens harddrugs speelt daarnaast de omstandigheid in hoeverre het pand tot aantrekkingspunt voor verslaafden en dealers was geworden een rol. Het moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat overvallen of ripdeals plaatsvinden op het desbetreffende pand. Het kost enige tijd, zo is de ervaring, om een bestaande loop van drugsverslaafden en drugshandelaren op een woning of lokaal te doorbreken. Het enkel hebben van financieel nadeel is in beginsel geen reden om een woning of lokaal eerder te heropenen.

4.5.1. Woningen

Voor de beoordeling of tot opheffing van een sluiting van een woning kan worden overgegaan, zijn in ieder geval de volgende vier aspecten, die in onderling verband en samenhang moeten worden gezien, van belang:

1. Aanleiding bestuurlijke maatregel (feiten en omstandigheden) en de vrees voor herhaling; bijvoorbeeld indien er sprake is van een zeer bijzondere nieuwe omstandigheid.
2. De openbare orde-situatie in de woning en de directe omgeving en de tijd die nodig is om de rust en orde in de buurt te herstellen; bijvoorbeeld wanneer er redenen zijn aangevoerd waaruit blijkt dat de termijn die noodzakelijk wordt geacht om het signaal dat aan de buitenwereld te geven dat de openbare orde hersteld is, beter is gediend met een eerdere heropening.
3. De afspraken tussen de burgemeester en de belanghebbende met betrekking tot het gebruik van de te openen woning;

bijvoorbeeld wanneer in toekomstige huurovereenkomsten zaken worden opgenomen zoals een 'drugsclausule' en afspraken over periodieke inspecties/controles van het gehuurde. Daarnaast kan een betere aanpak van de screening van nieuwe huurders een rol spelen.

4. Het vertrouwen van de burgemeester dat deze afspraken ook zullen worden nagekomen; de burgemeester dient ervan overtuigd te zijn dat de mate van verwijtbaarheid van de belanghebbende niet in de weg staat aan heropening. Indien de eigenaar/verhuurder een vermoeden van drugshandel zelf heeft gemeld bij de politie en/of gemeente, kan er (afhankelijk van de omstandigheden van het geval) sprake zijn van een verminderde verwijtbaarheid.

De burgemeester kan onderscheid maken tussen woningen die verhuurd worden door woningbouwverenigingen en woningen die door particulieren worden verhuurd. De gemeente heeft een publieke taak op het gebied van huisvesting. Woningbouwverenigingen hebben een bijzondere wettelijke taak op het gebied van volkshuisvesting die in verscheidende regelingen is gewaarborgd. Particulieren verhuurders hebben doorgaans een voorkeur voor andere doelgroepen en komen vaak op een andere manier tot verdeling van woonruimte, omdat zij doorgaans een commercieel motief hebben. Het opheffen van een sluiting bij een woningbouwvereniging kan daarom een groter algemeen belang dienen dan bij een particuliere verhuurder. Sinds 2019 heeft de gemeente het Doorzon convenant. De partners in dit convenant werken samen om ondermijning tegen te gaan. Wanneer de verhuurder een van de Doorzon partners is, is het aannemelijk dat er gekeken wordt of de woning eerder geopend kan worden.

4.5.2. Lokalen

Voor opheffing van een sluiting van een lokaal zijn in ieder geval de volgende vijf aspecten, die in onderling verband en samenhang moeten worden gezien, van belang:

1. De aanleiding van de bestuurlijke maatregel (de feiten en omstandigheden) en de vrees voor herhaling;
bijvoorbeeld indien er sprake is van een zeer bijzondere nieuwe omstandigheid.
2. De openbare orde-situatie in een lokaal en de directe omgeving en de tijd die nodig is om de rust en orde in de buurt te herstellen;
bijvoorbeeld wanneer er redenen zijn aangevoerd waaruit blijkt dat de termijn die noodzakelijk wordt geacht om het signaal dat aan de buitenwereld te geven dat de openbare orde hersteld is, beter is gediend met een eerdere heropening.
3. Het type lokaal;
hierbij spelen onder andere het karakter of de uitstraling van de zaak en het type bezoeker een rol bij de mate waarin er vertrouwen bestaat dat de openbare orde langdurig wordt hersteld. Onder andere afhankelijk van het type lokaal wordt gekeken welke maatregelen noodzakelijk worden geacht om de openbare orde te herstellen.
4. De afspraken tussen de burgemeester en de belanghebbende met betrekking tot het beheer van het te heropenen lokaal;
bijvoorbeeld wanneer in toekomstige huurovereenkomsten zaken worden opgenomen zoals een 'drugsclausule' en afspraken over periodieke inspecties/controles van het gehuurde. Daarnaast kan een betere aanpak van de screening van nieuwe huurders een rol spelen.
5. Het vertrouwen van de burgemeester dat deze afspraken ook zullen worden nagekomen;
De burgemeester dient ervan overtuigd te zijn dat de mate van verwijtbaarheid van de belanghebbende niet in de weg staat aan heropening. Indien de eigenaar/verhuurder een vermoeden van drugshandel zelf heeft gemeld bij de politie en/of gemeente, kan er (afhankelijk van de omstandigheden van het geval) sprake zijn van een verminderde verwijtbaarheid.

4.5.3. Verwachtingen van de eigenaar/verhuurder

Voorts is voor het opheffen van een sluiting van woningen en lokalen ook de bereidheid en de bekwaamheid van een belanghebbende om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen van belang. Bij een horeca inrichting kan hierbij onder meer gedacht worden aan herinrichting van het bedrijf c.q. de bedrijfsvoering, verscherping van het toelatingsbeleid en het aannemen van (ander) personeel. Dit wordt over het algemeen vastgelegd in een veiligheidsplan. Bij woningen, maar ook bij lokalen, kan de bereidheid en bekwaamheid van de eigenaar/verhuurder blijken uit de ontbinding van de huurovereenkomst van de huurder en een concept huurovereenkomst met een potentieel nieuwe huurder die volledig en zorgvuldig gescreend is.

Ook als er zich een nieuwe huurder/ondernemer of pandeigenaar aandient, zal beoordeeld worden (onder andere aan de hand van een bedrijfsplan) of het nieuwe bedrijf en de wijze van bedrijfsvoering voldoende vertrouwen geeft dat de openbare orde duurzaam wordt hersteld.

Verder is van belang dat een eigenaar/verhuurder kan aantonen:

- Dat de eigenaar/verhuurder bij het aangaan van een huurovereenkomst inspanningen heeft gepleegd om gebruik van het pand in strijd met het opiumbeleid te voorkomen (middels een clause in de huurovereenkomst);
- Dat de eigenaar/verhuurder actief en regelmatig toezicht heeft gehouden op het gebruik van het pand (en van deze controles een rapport kan overleggen);
- Dat de eigenaar/verhuurder, na het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs in het pand, uit eigen beweging actie heeft ondernomen om de negatieve effecten daarvan op de openbare orde en de woon- en leefomgeving weg te nemen en voldoende maatregelen heeft getroffen om het risico op herhaling van verstoring van de openbare orde door illegaal gebruik van het pand voor drugshandel te verkleinen.

4.6. Tijdelijk betreden van gesloten panden

De burgemeester kan in bijzondere gevallen direct betrokkenen toestemming verlenen om een pand dat op last van de burgemeester is gesloten tijdelijk te betreden. Voor een tijdelijke betreding wordt alleen toestemming gegeven als omstandigheden dit noodzakelijk maken. Hierbij kan gedacht worden aan ontruiming van het pand en (nood)-herstelwerkzaamheden in verband met bijvoorbeeld overlast en/of gevaar voor de omgeving. Nood-herstelwerkzaamheden kunnen nodig zijn om directe gevaren voor de omgeving weg te nemen, zoals het repareren van instabiele structuren die een veiligheidsrisico vormen of het verhelpen van ernstige overlast zoals lekkages die schade kunnen veroorzaken aan aangrenzende panden. Met het geven van toestemming voor tijdelijke betreding wordt terughoudend omgegaan, de sluiting is immers nog niet opgeheven.

5. Beoordelings- en toetsingskader (belangenafweging)

Het sluiten van een woning of een lokaal kan vergaande gevolgen hebben voor de betrokkenen. De burgemeester moet daarom altijd een zorgvuldige afweging maken tussen het algemeen belang en de belangen van de betrokkenen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met alle omstandigheden van het geval. Het enkele feit dat de burgemeester bevoegd is om de woning of een lokaal te sluiten, betekent niet dat dit ook altijd het juiste besluit is.

Hoofdstuk vier geeft richtlijnen voor wanneer welke vorm van bestuursdwang wordt ingezet. Deze richtsnoeren kunnen echter nooit elke mogelijke situatie dekken. Het is daarom van belang dat er bij het sluiten van een woning of een lokaal altijd gekeken wordt naar de noodzakelijkheid en de evenredigheid.

5.1. Noodzakelijkheid

Voordat een woning of een lokaal gesloten wordt, moet er altijd eerst gekeken worden of het sluiten noodzakelijk is om de doelen van de sluiting te bereiken. De doelen van de sluiting zijn eerder besproken in hoofdstuk 2. Als sluiten niet bijdraagt aan het behalen van de doelen is het niet nodig/noodzakelijk om tot sluiting over te gaan.

Om te beoordelen of er sprake is van noodzaak wordt er ten eerste gekeken naar de ernst en de omvang van de overtreding. Bij een geringe overtreding wordt afgewogen of een minder verstrekkende maatregel zoals een waarschuwing ook kan volstaan om de doelen te bereiken. In dit kader is het soort drugs dat wordt aangetroffen ook van belang. De noodzaak zal in beginsel groter zijn in het geval van recidive en/of wanneer de woning of het lokaal in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk ligt.

Ten tweede wordt gekeken of het aannemelijk is dat er feitelijke handel plaatsvindt in de woning of in het lokaal. Uitgangspunt is dat als in een woning een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, aangenomen mag worden dat de woning een rol vervult binnen de keten van drugshandel, hetgeen op zichzelf al een belang bij sluiting oplevert, ook als ter plaatse geen overlast of feitelijke drugshandel is geconstateerd. Het ligt in dat geval op de weg van de rechthebbenden op het pand om het tegendeel aannemelijk te maken. Als het tegendeel niet aannemelijk wordt gemaakt, is de burgemeester bevoegd om voor het pand te sluiten. Feitelijke handel in of vanuit de woning of het lokaal kan worden aangenomen op grond van politiewaarnemingen, meldingen en verklaringen of het in de woning of lokaal aantreffen van attributen die te relateren zijn aan drugshandel, zoals een weegschaal, verpakkingsmaterialen, een grote hoeveelheid contant geld en wapens. Als er geen bewijs is dat in of vanuit een woning drugs werden verhandeld is een sluiting van meer dan zes maanden onevenredig.

5.2. Evenredigheid

Wanneer het sluiten van een woning of een lokaal daadwerkelijk noodzakelijk is om de doelen van de sluiting te bereiken, moet er vervolgens ook gekeken worden of de maatregel evenredig is. Het gaat er hierbij niet om dat een betrokkene nadeel ondervindt van de maatregel, omdat daar al rekening mee is gehouden bij het vaststellen van de Opiumwet. Het behalen van de beoogde doelen, mag geen onnodige nadelige gevolgen hebben, oftewel niet onevenredig zijn aan de belangen van de betrokkenen. Om te bepalen of de sluiting evenredig is, wordt er gekeken naar persoonlijke verwijtbaarheid en naar de gevolgen van de sluiting.

Persoonlijke verwijtbaarheid is niet vereist voor het sluiten van de woning of het lokaal, maar dient wel meegenomen te worden bij de beoordeling van de evenredigheid. Het ontbreken van iedere betrokkenheid bij de overtreding kan afzonderlijk of tezamen met andere omstandigheden maken dat sluiting niet evenredig is. Van degene die een woning of een lokaal verhuurt, wordt verwacht dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het pand wordt gemaakt. De rechtspraak daarover brengt mee dat verhuurders concreet toezicht moeten houden op het gebruik van een pand dat zij verhuren. Het is niet genoeg als zij het pand alleen maar bezoeken. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor onrechtmatig gebruik van het verhuurde pand, dient de eigenaar aannemelijk te maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand aldus werd gebruikt.

Inherent aan een sluiting van een woning is het gevolg dat een bewoner de woning moet verlaten. Dit is op zichzelf dan ook geen bijzondere omstandigheid. Dat wordt anders als de betrokkene een bijzondere binding heeft met de woning, bijvoorbeeld om medische redenen. Het is van belang in hoeverre de betrokkene zelf een geschikte vervangende woonruimte kan regelen. De gevolgen van een woning-sluiting kunnen ook bijzonder zwaar zijn indien de betrokkene niet kan terugkeren in de woning na de sluiting, bijvoorbeeld omdat door de sluiting zijn huurcontract wordt ontbonden. Dit hoeft zich echter niet zonder meer tegen sluiting te verzetten, bijvoorbeeld in het geval van persoonlijke verwijtbaarheid of de ernst van het geval.

De aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de burgemeester van een sluiting moet afzien. Wel heeft dit invloed op de gevolgen van de sluiting. De burgemeester moet dit meenemen in zijn belangenafweging. Vooral lettende op de mogelijkheden van het vinden van een geschikte vervangende woonruimte.

6. Verhouding tot andere burgemeestersbevoegdheden

Naast de bevoegdheid uit artikel 13b van de Opiumwet om een last onder bestuursdwang op te leggen (de sluiting van een woning), heeft de burgemeester ook op basis van andere wetten de bevoegdheid om een woning te sluiten. Zo heeft de burgemeester de bevoegdheid om een woning of een niet voor publiek toegankelijk lokaal te sluiten op basis van artikel 174a van de Gemeentewet en de bevoegdheid om een voor publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte op basis van artikel 2:30 van de APV te sluiten. Het kan soms nauw luisteren welke bevoegdheid de juiste is om in te zetten. Door de bevoegdheden naast elkaar te zetten, wordt duidelijker welke bevoegdheid voor welke situatie bedoeld is.

Onderdelen uit deze beleidsregel zijn ook van toepassing voor deze andere sluitingsbevoegdheden, zoals hoofdstuk 3 (procedure), paragraaf 4.5 (sluitingstermijn), paragraaf 4.6 (opheffen sluiting) en paragraaf 4.7 (tijdelijk betreden gesloten panden).

Hieronder wordt uitgelegd in welke gevallen de burgemeester van welke bevoegdheid gebruik kan maken.

6.1. 174a Gemeentewet (Wet Victoria)

In artikel 174a van de Gemeentewet (ook wel de Wet Victoria genoemd) staat dat een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bijbehorend erf kan worden gesloten, indien de openbare orde rond de woning, het lokaal, of het bijbehorende erf ernstig wordt verstoord. De oorzaken van deze openbare ordeverstoringen kunnen komen door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning, het lokaal op het bijbehorende erf of het aantreffen van een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie in de woning, het lokaal of het bijbehorende erf. Het gaat er daarbij om of de openbare orde ernstig wordt verstoord of dat er ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring.

Om te sluiten op basis van de Opiumwet is het niet vereist dat er sprake is van overlast of een dreiging daarvan. Een overtreding van de Opiumwet kan voldoende zijn om een sluiting te rechtvaardigen. De bevoegdheid op basis van de Opiumwet is specifiek gericht op het bestrijden van drugshandel. Wanneer er geen sprake is van handelsindicatoren en/of verzwarende omstandigheden en er alleen sprake is van overlast, kan worden bekeken of de burgemeester artikel 174a Gemeentewet kan toepassen. Bij

ernstige overlast door de aanwezigheid van drugshandel kan zowel gesloten worden op basis van de Opiumwet als de Gemeentewet.

6.2. 2:30 van de APV

Op grond dit artikel kan de burgemeester publiek toegankelijke gebouwen, inrichtingen of ruimten sluiten als daar:

- wordt gehandeld in strijd met de Wet op de kansspelen;
- gestolen goederen voorhanden, bewaard, verborgen, verworven of overgedragen zijn;
- discriminatie heeft plaatsgevonden;
- wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn;
- zich andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw, de inrichting of de ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde, gezondheid en/of zedelijkheid.

Dit artikel ziet specifiek niet op overtredingen van de Opiumwet. Anders dan 174a van de Gemeentewet is overlast niet noodzakelijk om te sluiten op basis van artikel 2:30 van de APV.

Besloten op 24 september 2024.

*De burgemeester van Diemen,
dhr. E. Boog*