

Beleid Toepassing Artikel 13b Opiumwet gemeente Oud-Beijerland (Damoclesbeleid)

De burgemeester van de gemeente Oud-Beijerland;

OVERWEGENDE DAT;

wegens toepassen van artikel 13b Opiumwet, het wenselijk is beleid op te stellen,

GELET OP;

de artikelen 4:81 en 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 13b van de Opiumwet,

BESLUIT:

tot het vaststellen van het beleid toepassing artikel 13b Opiumwet gemeente Oud-Beijerland.

1 Inleiding

Met de wijziging van artikel 13b van de Opiumwet (november2007) is de burgemeester bevoegd om naast lokalen (bijvoorbeeld cafés of winkels), ook woningen te sluiten indien er soft- en/of harddrugs worden verhandeld, dan wel daartoe aanwezig zijn.

Deze beleidsnota ziet op de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet. Gelet op de tekst van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet beschikt de burgemeester bij de uitoefening van de in deze bepaling neergelegde bevoegdheid over beleidsruimte (ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL;RVS:2016:1506).

De burgemeester beoogt met de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet niet alleen de verstoring van de openbare orde te beëindigen, maar ook de kans op herhaling te verkleinen, de rust in de omgeving van de woning of het lokaal te doen wederkeren en een signaal af te geven dat de geconstateerde feiten onacceptabel zijn.

Voor de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen is een gelijkkludend beleid ontwikkeld in de lijn met de ambities verwoord in de nota Integraal Veiligheidsbeleid Hoeksche Waard 2015-2018.

Deze beleidsnota is na vaststelling en bekendmaking op te vatten als een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

2 Wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de wet- en regelgeving besproken die van toepassing is bij de uitvoering van het in deze nota neergelegde beleid.

2.2 Artikel 13b Opiumwet

2.2.1 Bestuursdwangbevoegdheid burgemeester

Bij wet van 18 maart 1999, in werking getreden op 21 april 1999, is artikel 13b van de Opiumwet ingevoerd, (Wet Damocles, Staatsblad 1999, nr. 167). De burgemeester heeft daarmee de bevoegdheid gekregen om bestuursdwang toe te passen indien middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven worden verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig zijn. Op deze wijze heeft de burgemeester dus de mogelijkheid gekregen om een lokaal te sluiten ingeval er soft- en/of harddrugs worden verhandeld. Bij wet van 27 september 2007, in werking getreden op 1 november 2007, is artikel 13b van de Opiumwet gewijzigd en sindsdien naast lokalen ook toepasbaar op woningen.

2.2.2 Doel van artikel 13b Opiumwet

De Opiumwet richt zich primair op de preventie en beheersing van de uit druggebruik voortvloeiende risico's voor de gezondheid. De uitbreiding van de Opiumwet met artikel 13b is gericht op de beheersing van de negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden (Tweede Kamer 1996-1997, 25 324, nr. 3).

Door artikel 13b van de Opiumwet is het bestuurlijke instrumentarium voor handhaving uitgebreid en kan er ook bestuursrechtelijk worden opgetreden tegen de (neveneffecten van de) aanwezigheid van coffeeshops en/of niet gedoogde verkooppunten. Deze wijziging van de Opiumwet brengt dus tot uitdrukking dat de verbodsbepalingen aangaande de handel in en het gebruik van drugs niet meer uitsluitend langs strafrechtelijke weg worden gehandhaafd.

2.2.3 Een direct instrument

Met artikel 13b van de Opiumwet is er voor het bestuur een direct instrument voorhanden om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel de aanwezigheid van middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in woningen of lokalen dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een halt toe te roepen. Het optreden op grond van dit artikel vindt immers plaats op grond van het enkele feit dat de Opiumwet wordt overtreden. De bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang ontstaat zodra verkoop, aflevering, verstrekking of de aanwezigheid van soft- of harddrugs zich in woningen of lokalen of daarbij behorende erven voordoet.

In tegenstelling tot artikel 174a van de Gemeentewet is het doel van artikel 13b van de Opiumwet dus niet het bestrijden van overlast als gevolg van handel in drugs. Weliswaar wordt tevens beoogd de met de handel in drugs gepaard gaande overlast tegen te gaan, doch heeft men primair willen bereiken dat met de invoering van dit artikel de burgemeester een direct instrument voorhanden heeft in de vorm van het toepassen van bestuursdwang om de handel in drugs te bestrijden. Verstoring van de openbare orde of vrees daartoe is derhalve geen voorwaarde voor het ontstaan van de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft overigens bij herhaling geoordeeld dat de aanwezigheid van een handelshoeveelheid soft- en harddrugs in een woning of lokaal op zichzelf reeds het risico met zich meebrengt van negatieve effecten op de openbare orde.

Voorts speelt bijvoorbeeld de persoonlijke verwijtbaarheid van de betrokken exploitant van een illegaal verkooppunt of coffeeshop geen rol bij de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting van de inrichting noopt (ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:313). In de bestuursrechtelijke procedure hoeven ook geen strafrechtelijke bewijsregels in acht te worden genomen. Er kan worden uitgegaan van het feitencomplex dat naar voren is gekomen uit het proces-verbaal (of bestuurlijke rapportage) dat door de politie is opgemaakt (ABRvS 18 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AG1738). Ook de uitkomst van een eventuele strafzaak is niet relevant voor de bevoegdheid van de burgemeester of voor het oordeel of de burgemeester in redelijkheid van deze bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken (ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:313).

Bovendien kan bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet worden afgezien van een begunstigingstermijn. Het aantreffen van harddrugs en wapens wordt doorgaans gehonoreerd als een geval dat om onmiddellijke handhaving van de openbare orde vraagt, waardoor geen begunstigingstermijn hoeft te worden geboden (ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701).

2.2.4 Reikwijdte artikel 13b Opiumwet

Artikel 13b van de Opiumwet luidt als volgt :

1. *De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd, of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.*
2. *Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artsnijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.*

In artikel 13b van de Opiumwet wordt verwezen naar lijst I en lijst II behorende bij de Opiumwet. De middelen die op lijst I staan vallen onder de categorie harddrugs. De middelen die op lijst II staan vallen onder de categorie softdrugs.

Bij de wijziging van het artikel is het element "voor het publiek toegankelijke" komen te vervallen. De reden hiervoor is, dat het de bedoeling is om niet langer onderscheid te maken tussen lokalen die wel of niet voor het publiek toegankelijk zijn. Artikel 13b van de Opiumwet is dus toepasbaar op:

1. voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, zoals coffeeshops, cafés en winkels;
2. niet voor publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, zoals loodsen en bedrijfsruimten;
3. woningen en bijbehorende erven.

Het is bij de vraag of in of vanuit een pand drugs worden verhandeld niet nodig dat daadwerkelijk drugshandel of drugsverkoop wordt geconstateerd. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft overwogen dat artikel 13b van de Opiumwet naar zijn tekst niet van toepassing is bij de enkele aanwezigheid van drugs. Gezien de woorden 'daartoe aanwezig' moeten de drugs met een bepaalde bestemming aanwezig zijn (ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362).

Uit de tekst van het artikellid volgt dat het woord "daartoe" allereerst ziet op verkoop, maar tevens op aflevering en verstrekking. Dit betekent dat het artikellid ook van toepassing is als in een pand drugs aanwezig zijn die elders zijn of zullen worden verkocht, maar in of vanuit het pand zullen worden geleverd of verstrekt.

Tevens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat mag worden aangenomen dat een meer dan geringe hoeveelheid drugs niet, althans niet uitsluitend, voor eigen gebruik van een persoon bestemd is, maar deels of geheel voor verkoop, aflevering of verstrekking aan derden. Daarbij kan in redelijkheid worden aangesloten bij de door het Openbaar Ministerie toegepaste criteria, volgens welke een hoeveelheid harddrugs van maximaal 0,5 gram, een hoeveelheid van maximaal 5 gram softdrugs, een hoeveelheid van 5 ml drugs in vloeistofvorm (bijv. GHB) en 1 (XTC)-pil voor eigen gebruik mag worden aangemerkt (ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1690). Een meer dan geringe hoeveelheid drugs wordt ook wel aangemerkt als handelsvoorraad of handelshoeveelheid.

Bij de aanwezigheid van een grotere hoeveelheid is in beginsel aannemelijk dat deze is bestemd voor verkoop, aflevering of verstrekking. Het ligt in dat geval op de weg van de betrokkene om het tegendeel aannemelijk te maken. Indien het tegendeel niet aannemelijk wordt gemaakt, is de burgemeester ingevolge artikel 13b van de Opiumwet bevoegd om ten aanzien van het pand een last onder bestuursdwang op te leggen (ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1676). Hiermee is het bestuurlijk en strafrechtelijk beleid met elkaar in overeenstemming.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft uitgesproken dat de termen verkoop of aflevering ruim dienen te worden uitgelegd. Dat betekent dat ook van verkoop of aflevering sprake is indien de drugsgerelateerde activiteiten onderdeel uitmaken van de gehele keten van koop of aflevering. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat voor het ontstaan van de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen niet is vereist dat daadwerkelijk drugs in de woning of het lokaal zijn verhandeld (ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:185). De enkele opslag van drugs die dan elders worden of zullen worden verkocht brengt reeds mee dat de burgemeester bevoegd is tot handhavend optreden (ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362). Onder verkoop wordt begrepen van het totaal aan handelingen dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt. Ook de productie en het leggen van contacten valt onder de term verkoop. Ook als de levering of betaling van de drugs niet plaatsvindt in de woning of het lokaal zelf, is er sprake van drugsverkoop.

2.2.5 13b Opiumwet en 17 Woningwet

Artikel 13b Opiumwet kan ook worden toegepast bij de bestuurlijke aanpak van hennepeteelt (Rb Roermond 3 mei 2011, ECLI:NL:RBROE:2011:BQ3816 en (Rb Roermond 27 juli 2011, ECLI:NL:RBROE:2011:BR3945). Artikel 17 van de Woningwet en artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet betreffen verschillende overtredingen die niet noodzakelijkerwijs samenvallen. Artikel 17 van de Woningwet verschaft een bevoegdheid tot sluiting van een pand indien daarin - in strijd met bij of krachtens de Woningwet gestelde voorschriften - activiteiten plaatsvinden die gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Dit artikel ziet daarmee, anders dan artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, niet alleen op drugsgerelateerde activiteiten. Evenzeer anders dan bij artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, is voor toepassing van artikel 17 van de Woningwet op hennepeteelt vereist dat de teelt gepaard gaat met bedreiging of gevaar als hiervoor bedoeld en is niet vereist dat de geteelde hennep bestemd is voor verkoop, aflevering of verstrekking in of vanuit de woning. Het al dan niet aanwezig zijn van niet uit de verkoop, aflevering of verstrekking van drugs voortvloeiend gevaar voor de omgeving en omwonenden, zoals elektrocutie- of brandgevaar in het geval van een technisch ondeugdelijke en onveilige hennepeteelt, is in het kader van de beoordeling of is voldaan aan het bepaalde in artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet niet relevant. Tegen zodanig gevaar kan op grond van artikel 17 van de Woningwet worden opgetreden (ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362)

2.3 Feitelijke bestuursdwang of last onder dwangsom

Op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen. Bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn reparatoire sancties. Anders dan punitieve sancties zijn de bestuursdwang en de last onder dwangsom niet gericht op bestraffing of leedtoevoeging, maar op het ongedaan maken, beëindigen of voorkomen van een overtreding.

In beginsel dient de meest effectieve en minst kostbare maatregel te worden gekozen. Ten aanzien van de uitoefening van artikel 13b van de Opiumwet lijkt de meest aangewezen maatregel steeds de (tijdelijke) sluiting. Bij wijze van uitzondering kan in concrete gevallen, waarbij het middel van sluiting niet adequaat of evenredig is, bekeken worden welke andere vorm van bestuursdwang dient te worden toegepast.

Als beleidsuitgangspunt wordt in de regel gekozen voor het toepassen van bestuursdwang en niet voor het opleggen van een last onder dwangsom. Aangezien het financiële gewin van de handel in verdovende middelen dusdanig groot is, mag van een last onder dwangsom in de meeste gevallen weinig effect worden verwacht. Bestuursdwang is een directer middel dat in tegenstelling tot de last onder dwangsom op termijn tot feitelijke beëindiging van de overtreding zal leiden.

2.4 Pandgebondenheid

In beginsel is het voor het bestuursrechtelijk optreden niet van belang of de eigenaar, exploitant, huurder, gebruiker, bewoner of een derde de overtreding heeft begaan. Zo is het risico dat een verhuurd pand op grond van artikel 13b Opiumwet wordt gesloten verbonden aan het verhuren van een pand (ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1976). Dat de verhuurder niet op de hoogte was van de drugs-handel levert evenmin een bijzondere omstandigheid op die zou moeten leiden tot het oordeel dat de burgemeester van zijn beleid moet afwijken (ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8721. Voor exploitanten van horeca of detailhandel geldt eveneens dat de omstandigheid dat de exploitanten geen wetenschap hebben van de aanwezigheid van drugs in het lokaal en hen geen verwijt treft, niet afdoet aan de bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting van het lokaal (Rb Haarlem 28 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY8837). De feitelijke constatering van overtreding van de Opiumwet is voldoende om over te gaan tot handhavend optreden. Het is dus ook niet noodzakelijk dat een na een waarschuwing volgende overtreding door dezelfde persoon wordt begaan. Het bestuursrechtelijk optreden is niet persoonsgebonden maar pandgebonden.

2.5 Rechtsbescherming

Een besluit tot toepassing van bestuursdwang is aan te merken als een besluit in de zin artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. In de Algemene wet bestuursrecht zijn procedurele waarborgen opgenomen met betrekking tot bestuursdwang. Het gaat daarbij onder meer om vereisten aan de motivering en bekendmaking van het besluit en de (zorgvuldige) voorbereiding. Daarnaast gelden uiteraard de bepalingen over bezwaar en beroep.

2.6 WKPB-register

De tijdelijke sluiting van woningen of lokalen wordt geregistreerd in het WKPB-register.

2.7 Kostenverhaal

De kosten van de sluiting van een woning of lokaal kunnen de overtreder redelijkerwijs geheel of gedeeltelijk worden toegerekend (artikel 5:25 Awb).

3 Handhaving ten aanzien van woningen

3.1 Inleiding

Woningen komen steeds vaker in beeld als verkoop- of productielocaties van drugs. Bij de handel in drugs in of bij woningen kan bestuursrechtelijk worden opgetreden op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Dit hoofdstuk bevat het handhavingsbeleid ten aanzien van de sluiting van woningen op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

3.2 Rechtvaardiging van de inbreuk op het huisrecht

De regering realiseert zich dat artikel 13b van de Opiumwet het recht op ongestoord genot van de woning zoals dat is neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) raakt (TK 2005-2206, 30 515, nr. 3).

Artikel 13b van de Opiumwet voorziet in een wettelijke grondslag in het nationale recht voor een beperking van de persoonlijke levenssfeer en voldoet aan de eisen van voorzienbaarheid en toegankelijkheid. Het doel dat wordt gediend met artikel 13b van de Opiumwet sluit aan bij het doelcriterium "voorkoming van strafbare feiten" zoals opgesomd in artikel 8, tweede lid van het EVRM. Daarnaast worden ook rechten van anderen, in dit geval omwonenden, beschermd. Daardoor kunnen omwonenden het recht op ongestoord genot van hun woning weer ten volle uitoefenen. Artikel 13b van de Opiumwet dient

door het EVRM genoemde gerechtvaardigde belangen. De ontwikkeling die de illegale verhandeling vanuit woningen heeft doorgemaakt, maakt de sluiting ervan bovendien noodzakelijk en rechtvaardigt ook de bevoegdheid om tegen illegale activiteiten in woningen op te treden.

Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld is de omstandigheid dat de toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet op een woning zeer ingrijpende gevolgen voor de bewoners kan hebben en het in artikel 8 van het EVRM neergelegde recht raakt, niet relevant voor de vraag of artikel 13b, eerste lid, bevoegd is toegepast (ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362). Wel dient aan de mogelijk zeer ingrijpende gevolgen van die toepassing een zwaar gewicht te worden toegekend bij de beoordeling van de vraag of in redelijkheid van de in die bepaling neergelegde bevoegdheid gebruik kon worden gemaakt en, zo ja, of de wijze waarop de bevoegdheid is toegepast evenredig is ten opzichte van het doel dat daarmee wordt nagestreefd.

De sluiting van een woning is niet in strijd met artikel 8 van het EVRM (ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1174). Ingevolge het tweede lid van dat artikel zijn inmengingen van enig openbaar gezag in de uitoefening van het in het eerste lid neergelegde recht toegestaan, voor zover deze bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor, onder meer, het voorkomen van strafbare feiten of het beschermen van de rechten van anderen. De bevoegdheid van de burgemeester tot het gelasten van de sluiting van de woning is neergelegd in artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet en derhalve bij de wet voorzien. Gelet op de betrokkenheid van de woning bij de handel in softdrugs en/of harddrugs, is de burgemeester bevoegd sluiting van de woning gedurende noodzakelijk te achten termijn ter voorkoming van strafbare feiten en ter bescherming van de rechten van anderen.

3.3 Aanpak illegale verkoop vanuit woningen

Uitgangspunt van het handhavingsbeleid is dat indien in woningen dan wel in of bij woningen behorende erven soft- en/of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn, wordt opgetreden. Dit betekent concreet dat bij de eerste constatering van overtreding van artikel 3 van de Opiumwet in beginsel een schriftelijke waarschuwing wordt afgegeven. Bij een volgende constatering van overtreding van de Opiumwet, alsook bij een eerste overtreding van artikel 2 Opiumwet (harddrugs), wordt overgegaan tot sluiting van de woning, voor een periode zoals opgenomen in de tabel.

Hierbij merkt de burgemeester wel op dat sluiting van de woning, hoewel uitgangspunt van het beleid, niet altijd en onvermijdelijk het gevolg van de eerste constatering van een handelshoeveelheid harddrugs in de woning hoeft te zijn. De burgemeester wijst uitdrukkelijk op de bevoegdheid om op grond van artikel 4:84 van de Awb, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, in afwijking van dat beleid te volstaan met een waarschuwing of een minder vergaande maatregel dan sluiting.

Gelet hierop kan naar het oordeel van de burgemeester voldoende inhoud worden gegeven aan het uitgangspunt van de wetgever dat bij een overtreding zorgvuldig moet worden bezien of in plaats van sluiting van de woning met een waarschuwing of een daaraan soortgelijke maatregel kan worden volstaan.

Voor woningen geldt dat deze niet altijd feitelijk worden bewoond en er soms sprake is van schijnbewoning en bedrijfsmatigheid. Om die reden wordt een woning die hoofdzakelijk wordt gebruikt voor een bedrijfsmatig georganiseerde hennepkwekerij en/of andere aan de handel in drugs gerelateerde activiteiten, aangemerkt als een lokaal (ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1447).

De burgemeester hanteert zoals voornoemd het beleid dat bij een eerste constatering van de handel in softdrugs in of vanuit een woning dan wel in of op bij woningen behorende erven, in beginsel wordt volstaan met een waarschuwing. In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet is weliswaar opgenomen dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van een woning dient te worden overgegaan, maar dit betreft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet meer dan een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken (ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388).

Zo wordt in de rechtspraak algemeen aanvaard dat de aanwezigheid van een handelsvoorraad harddrugs in een woning in ieder geval als een ernstig geval kan worden aangemerkt. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt dat bij een eerste constatering hiervan aan artikel 13b Opiumwet derhalve de bevoegdheid tot sluiting wordt ontleend. Beleid waarin is opgenomen dat direct de sluiting van een woning wordt gelast bij het aantreffen van een handelsvoorraad harddrugs, zonder voorafgaande waarschuwing, is dan ook niet in strijd met voormeld uitgangspunt (ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1676).

Indien bij handel in softdrugs in woningen (bij een eerste overtreding) zich een zodanig ernstige situatie voordoet dat niet met een waarschuwing of soortgelijke maatregel kan worden volstaan, wordt de desbetreffende woning voor de duur van 3 maanden.

De integrale aanpak ten aanzien van handel in drugs in of bij **woningen** kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Overtreding Opiumwet

Verkoop, aflevering of verstrekking dan wel daartoe aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst II (softdrugs).

Bestuurlijke maatregel gemeente

Na 1ste constatering: Waarschuwing op grond van artikel 13b van de Opiumwet, tenzij ernstige situatie: sluiting voor een periode van 3 maanden.

Na 2de constatering (binnen 2 jaar na 1ste): Sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet voor een periode van 3 maanden.

Na 3de constatering (binnen 2 jaar na 2e): Sluiting op grond van 13b van de Opiumwet voor een periode van 6 maanden.

Na 4de en volgende constatering (binnen 2 jaar na eerdere): Sluiting op grond van 13b van de Opiumwet voor een periode van 12 maanden.

Verkoop, aflevering of verstrekking dan wel daartoe aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst I (harddrugs).

Na 1ste constatering: Sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet voor een periode van 12 maanden.

Na 2de constatering (binnen 2 jaar na de 1ste): Sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet voor een periode van 18 maanden.

Na 3de en volgende constatering (binnen 2 jaar na de eerdere): Sluiting op grond van 13b van de Opiumwet voor een periode van 24 maanden.

3.4 Nadere motivering sluitingstermijn

Om de handel in drugs in of bij woningen tegen te gaan is strikte handhaving gewenst en noodzakelijk. Handel in drugs in of bij woningen vormt immers een ernstige aantasting van de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Het woon- en leefklimaat van de burgers wordt erdoor aangetast alsmede de sociale veiligheid en de geloofwaardigheid van de overheid. De volksgezondheid is in het geding omdat sprake is van ongecontroleerde verkoop van drugs. Daarnaast kan worden gewezen op nadelige economische gevolgen zoals het dalen van de verkoop- en verhuurwaarde van woningen.

Erkend wordt dat de sluiting van een woning ingrijpende (financiële) gevolgen heeft of kan hebben voor zowel de gebruikers als de eigenaren van woningen. Er is echter door de gebruikers en mogelijk tevens door de eigenaren van de woningen ook financieel voordeel behaald (of beoogd) uit de illegale verkoop van drugs. Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak kan financieel nadeel niet leiden tot de conclusie dat de burgemeester in redelijkheid geen gebruik kan maken van artikel 13b van de Opiumwet. Daarnaast is de zwaarte van de maatregel gerechtvaardigd omdat handel in drugs (zowel soft- als harddrugs) verboden is bij wet en het beleid van de gemeente breed bekend is gemaakt. Bovendien moet het sluitingsbeleid voorkomen dat er een nog sterkere verplaatsing van drugshandel naar woningen gaat plaatsvinden, met alle gevolgen van dien (zoals verloedering van de woonomgeving).

Er is gekozen voor een sluiting van 3 maanden omdat een kortere tijdelijke sluiting niet volstaat als het gaat om het daadwerkelijk en structureel terugdringen van de illegale drugshandel vanuit woningen. De bekendheid van de locatie als verkooppunt van drugs blijft immers enige tijd bestaan. De burgemeester is dan ook van mening dat in de gemeente Binnenmaas gelet op de lokale situatie, de systematische handel in drugs en de nabijheid van de (grote) steden, zichtbaar en effectief optreden noodzakelijk is. Van een langdurige sluiting mag in die zin meer effect worden verwacht. Middels een sluiting voor een periode van 3 maanden wordt ook voorkomen dat – vooral in gebieden waar meerdere illegale verkooppunten bestaan – het ene verkooppunt wordt gesloten het andere alweer mag worden geopend en er derhalve per saldo geen verbetering wordt gerealiseerd.

3.6 Werkingsduur schriftelijke waarschuwingen

Schriftelijke waarschuwingen vervallen 2 jaren na de datum waarop de waarschuwing is gedateerd (verzenddatum). Indien binnen 2 jaren na de datum waarop de waarschuwing is gedateerd opnieuw een overtreding wordt geconstateerd, kan de betreffende woning worden gesloten voor een periode van 3 maanden.

Met nadruk wordt hierbij opgemerkt dat de schriftelijke waarschuwing ook zijn werking behoudt als binnen 2 jaren opnieuw een overtreding wordt geconstateerd en de handhavingprocedure pas na het verstrijken van die 2 jaren wordt gestart. Met het starten van een handhavingprocedure wordt bijvoorbeeld bedoeld het opleggen van een last onder bestuursdwang (sluitingsbevel) dan wel een vooraankondiging daartoe.

3.6.1 Overgangsrecht

De waarschuwingen die voorafgaand aan dit beleid zijn afgegeven en nog niet zijn komen te vervallen door het verstrijken van 2 jaren, behouden hun kracht. Dit betekent dat indien een waarschuwing is opgelegd naar aanleiding van een geconstateerde overtreding, bij de volgende constatering van een overtreding kan worden overgegaan tot sluiting van de woning voor een periode van 3 maanden.

3.7 Convenant woningstichting

Drugshandel in huurwoningen zal, indien mogelijk, door middel van gemaakte afspraken in het 'Regionaal Convenant Integrale Aanpak Hennepteelt' worden bestreden.

4 Handhaving ten aanzien van lokalen

4.1 Inleiding

Bij de handel in drugs in of bij lokalen kan bestuursrechtelijk worden opgetreden op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Dit hoofdstuk bevat het handhavingsbeleid van de burgemeester van de gemeente Binnenmaas ten aanzien van de sluiting van lokalen, op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

4.2 Aanpak illegale verkoop vanuit lokalen

Uitgangspunt van het handhavingsbeleid is dat indien in lokalen dan wel in of bij lokalen behorende erven soft- en/of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt van wel daartoe aanwezig zijn wordt opgetreden. Dit betekent concreet dat bij de eerste constatering van overtreding van artikel 3 van de Opiumwet (softdrugs) in beginsel een schriftelijke waarschuwing wordt opgelegd. Bij de eerste overtreding van artikel 2 van de Opiumwet (harddrugs) alsmede bij een volgende constatering van overtreding van artikel 3 van de Opiumwet wordt direct overgegaan tot sluiting van het lokaal, voor een periode zoals opgenomen in tabel II, middels het toepassen van bestuursdwang.

De burgemeester hanteert het beleid dat bij een eerste constatering van de handel in softdrugs in of vanuit een lokaal dan wel in of op bij lokalen behorende erven, in beginsel wordt volstaan met een waarschuwing. In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet is weliswaar opgenomen dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van een lokaal dient te worden overgegaan, maar dit betreft volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet meer dan een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken (ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388).

Zo wordt in de rechtspraak algemeen aanvaard dat de aanwezigheid van een handelsvoorraad harddrugs in een lokaal in ieder geval als een ernstig geval kan worden aangemerkt. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt dat bij een eerste constatering hiervan aan artikel 13b van de Opiumwet derhalve de bevoegdheid tot sluiting kan worden ontleend. Beleid waarin is opgenomen dat direct de sluiting van een lokaal wordt gelast bij het aantreffen van een handelsvoorraad harddrugs, zonder voorafgaande waarschuwing, is dan ook niet in strijd met voormeld uitgangspunt (ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1676).

Hierbij merkt de burgemeester wel op dat sluiting van het lokaal, hoewel uitgangspunt van het beleid, niet altijd en onvermijdelijk het gevolg van de eerste constatering van een handelshoeveelheid harddrugs in het lokaal hoeft te zijn. De burgemeester wijst uitdrukkelijk op de bevoegdheid om op grond van artikel 4:84 Awb, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, in afwijking van dat beleid te volstaan met een minder vergaande maatregel dan sluiting.

Gelet hierop kan naar het oordeel van de burgemeester voldoende inhoud worden gegeven aan het uitgangspunt van de wetgever dat bij een overtreding zorgvuldig moet worden bezien of in plaats van sluiting van een lokaal met een waarschuwing of een daaraan soortgelijke maatregel kan worden voldaan.

Indien de burgemeester een lokaal sluit wegens de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs en in het lokaal is tevens een handelsvoorraad softdrugs aanwezig, dan heeft het besluit strekkende tot sluiting tevens te gelden als een waarschuwing.

Indien bij handel in softdrugs in lokalen (bij een eerste overtreding) zich een zodanig ernstige situatie voordoet dat niet met een waarschuwing of soortgelijke maatregel kan worden volstaan, wordt het desbetreffende lokaal onmiddellijk voor de duur van 6 maanden gesloten.

De integrale aanpak ten aanzien van handel in drugs in of bij **lokalen** kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Overtreding Opiumwet

Verkoop, aflevering of verstrekking dan wel daartoe aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst II (softdrugs).

Gemeente

Na 1ste constatering: Waarschuwing op grond van artikel 13b van de Opiumwet, tenzij ernstige situatie: sluiting voor een periode van 6 maanden.

Na 2de constatering (binnen 2 jaar na 1ste): Sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet voor een periode van 12 maanden.

Na 3de constatering (binnen 2 jaar na 2e): Sluiting op grond van 13b van de Opiumwet voor een periode van 18 maanden.

Na 4de en volgende constatering (binnen 2 jaar na eerdere): Sluiting op grond van 13b van de Opiumwet voor een periode van 24 maanden

Verkoop, aflevering of verstrekking dan wel daartoe aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst I (harddrugs).

Na 1ste constatering: Sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet voor een periode van 12 maanden.

Na 2de constatering (binnen 2 jaar na de 1ste): Sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet voor een periode van 18 maanden.

Na 3de en volgende constatering (binnen 2 jaar na de eerdere): Sluiting op grond van 13b van de Opiumwet voor een periode van 24 maanden.

4.3 Nadere motivering aanpak lokalen

Om de handel in drugs in of bij lokalen tegen te gaan is strikte handhaving gewenst en noodzakelijk. Handel in drugs in of bij lokalen vormt immers een ernstige aantasting van de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Daarbij is de druk die een illegaal verkooppunt legt op de omgeving bijzonder zwaar. Zeker in woongebieden wordt de aanwezigheid ervan als zeer belastend ervaren. Ze vormen een bedreiging voor de sociale veiligheid in de buurt en leiden vaak tot verloedering van het straatbeeld. De volksgezondheid is in het geding omdat sprake is van ongecontroleerde verkoop van drugs. Daarnaast kan worden gewezen op nadelige economische gevolgen zoals het dalen van de verkoop- en verhuurwaarde van panden en de achteruitgang van de verzorgingsstructuur (aanwezigheid van andere winkels en voorzieningen). Een en ander tast het woon- en leefklimaat aan alsmede de geloofwaardigheid van de overheid. In het algemeen belang wordt daarom met de uitvoering van het beleid beoogd om de handel in drugs in of bij lokalen te beëindigen en hierdoor tevens de veroorzaakte negatieve effecten terug te dringen.

Erkend wordt dat de toepassing van 13b Opiumwet ingrijpende (financiële) gevolgen heeft of kan hebben voor zowel de exploitanten/huurders als de eigenaren van lokalen. Er is echter door de exploitanten/huurders en mogelijk tevens door de eigenaren van de lokalen ook financieel voordeel behaald uit de illegale verkoop van drugs. Daarnaast is de zwaarte van de maatregel gerechtvaardigd omdat handel in drugs (zowel soft- als harddrugs) verboden is bij wet en het beleid van de gemeente breed bekend is gemaakt. Bovendien wordt zoals zojuist verwoord door de aanwezigheid van de illegale verkooppunten het algemeen belang geschonden (o.a. aantasting openbare orde, veiligheid en volksgezondheid).

In de praktijk is voorts gebleken dat het financiële verlies voor exploitanten/huurders en/of eigenaren met de sluitingen voor beperkte duur niet zwaar genoeg is gebleken om illegale verkooppunten uit de markt te halen. Ook zijn de kortdurende sluitingen onvoldoende drukmiddel om nieuwe vestiging te voorkomen. Om de illegale handel vanuit lokalen daadwerkelijk en structureel terug te dringen is dan ook gekozen voor een sluiting van respectievelijk 6 of 12 maanden. Een andere factor hierbij is dat de bekendheid van de locatie als verkooppunt van drugs enige tijd blijft bestaan. Van een langdurige sluiting mag in die zin meer effect worden verwacht. Middels een sluiting voor een periode van respectievelijk 6 of 12 maanden wordt ook voorkomen dat – vooral in gebieden waar meerdere illegale verkooppunten bestaan – het ene verkooppunt wordt gesloten het andere alweer mag worden geopend en er derhalve per saldo geen verbetering wordt gerealiseerd.

4.4 Intrekken vergunning

Ingeval van vergunningplichtige inrichtingen, zal naast de bestuurlijke handhaving op grond van artikel 13b van de Opiumwet, bij elke constatering van een overtreding van de Opiumwet worden beoordeeld of er aanleiding is om de vergunning in te trekken. Een Drank- en Horecavergunning kan bijvoorbeeld worden ingetrokken op grond van artikel 31 eerste lid sub d van de Drank- en Horecawet. Daarnaast dienen exploitanten van inrichtingen in het bezit te zijn van horeca-exploitatievergunningen. Betrokkenen kunnen na intrekking een nieuwe vergunning aanvragen, maar de kans dat deze wordt verleend is, gelet op de omstandigheden die tot sluiting en intrekking hebben geleid en het Preventie- en Handhavingsplan 2014-2018 Drank- en Horecawet, zeer klein.

4.5 Schriftelijke waarschuwingen

Schriftelijke waarschuwingen vervallen 2 jaren na de datum waarop de waarschuwing is gedateerd. Indien binnen 2 jaren na de datum waarop de waarschuwing is gedateerd opnieuw een overtreding wordt geconstateerd, kan het betreffende lokaal worden gesloten voor een periode van 6 maanden.

Met nadruk wordt hierbij opgemerkt dat de schriftelijke waarschuwing ook zijn werking behoudt als binnen 2 jaren opnieuw een overtreding wordt geconstateerd en de handhavingprocedure pas na het verstrijken van die 2 jaren wordt gestart. Met het starten van een handhavingprocedure wordt bijvoorbeeld bedoeld het uitvaardigen van een last onder bestuursdwang (sluitingsbevel) dan wel een voor-aankondiging daartoe.

4.5.1 Overgangsrecht

De waarschuwingen die voorafgaand aan dit beleid zijn afgegeven en nog niet zijn komen te vervallen door het verstrijken van 2 jaren, behouden hun kracht. Dit betekent dat indien een waarschuwing is opgelegd naar aanleiding van een geconstateerde overtreding, bij de volgende constatering van een overtreding kan worden overgegaan tot sluiting van de woning voor een periode van 3 maanden.

5 Hardheidsclausule

De burgemeester benadrukt dat de Afdeling bestuursrechtspraak over de inherente afwijkingsprocedure van artikel 4:84 van de Awb heeft geoordeeld dat de aangevoerde omstandigheden slechts als bijzondere omstandigheden in de zin van deze bepaling kunnen worden aangemerkt, indien deze binnen de strekking en de reikwijdte van de wettelijke bevoegdheid vallen ter invulling waarvan de toe te passen beleidsregel strekt (ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:543). Pas wanneer toepassing van de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden, wegens bijzondere omstandigheden, gevolgen zou hebben die onevenredig zijn aan de met de beleidsregel te dienen doelen, nopen deze bijzondere omstandigheden tot afwijking daarvan. De omstandigheid dat de sluiting van een woning of een lokaal met zich brengt dat de gebruikers deze woning of dat lokaal door de duur van de sluiting niet als woon- of bedrijfsruimte kunnen gebruiken, is inherent aan de sluiting en kan dus niet als bijzondere omstandigheid worden aangemerkt.

Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven kan de burgemeester, gelet op het bepaalde in artikel 4:84 van de Awb, gemotiveerd afwijken van de hier geformuleerde beleidsregels. Dit kan zowel leiden tot een langere als een kortere sluitingstermijn. Dit betekent dus dat de concrete sluitingstermijn per geval kan verschillen.

Bij de vraag welke termijn in een concreet geval passend is, zal rekening worden gehouden met een aantal indicatoren:

- meer dan een geringe overschrijding van de handelshoeveelheid van softdrugs, harddrugs of hennepplanten;
- mate waarin het openbare leven en het woon- en leefklimaat negatief worden beïnvloed;
- de aanwezigheid van druggerelateerde panden in de nabije omgeving;
- indicatoren van enige professionaliteit: de professionaliteit wordt afgemeten aan de aanwezigheid van attributen in het lokaal die wijzen op regelmatige handel in verdovende middelen - zoals weegschalen, grote hoeveelheden cash geld, verpakings- en versnijdingsmaterialen etc. - of attributen die wijzen op beroeps- of bedrijfsmatige teelt;
- andere strafbare feiten zoals geweldsdelicten, verboden wapenbezit als bedoeld in de Wet Wapens en Munitie of andere openbare orde-delicten gerelateerd aan de woning;
- contacten van dealers en klanten in/vanuit een woning;
- verklaringen van klanten en/of drugskoeriers die met drugs zijn onderschept;
- mate van gevaarstelling als gevolg van een verhoogd brandrisico (door bijvoorbeeld overbelasting van het energienetwerk en illegale elektriciteitsaansluitingen) of overtreding van de bouwregelgeving;
- mate van uitkeringsfraude, belastingontduiking en energiediefstal.

6 Onmiddellijke sluiting

De andere kant van de medaille is dat de burgemeester onder bijzondere omstandigheden kan overgaan tot onmiddellijke sluiting van een lokaal, ook indien er geen sprake is van handel in harddrugs (ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:950). Er dient in die gevallen sprake te zijn van zodanige omstandigheden dat gesproken kan worden van een ernstige situatie.

Bij de afweging in concreto wordt in ieder geval met een of meer van de volgende indicatoren rekening gehouden:

- meer dan een geringe overschrijding van de handelshoeveelheid van softdrugs of hennepplanten;
- indicatoren van enige professionaliteit: de professionaliteit wordt afgemeten aan de aanwezigheid van attributen in het lokaal die wijzen op regelmatige handel in verdovende middelen - zoals weegschalen, grote hoeveelheden cash geld, verpakkings- en versnijdingsmaterialen etc. – of attributen die wijzen op beroeps- of bedrijfsmatige teelt;
- mate waarin het openbare leven en het woon- en leefklimaat negatief worden beïnvloed;
- andere strafbare feiten zoals geweldsdelicten, verboden wapenbezit als bedoeld in de Wet Wapens en Munitie of andere openbare orde-delicten gerelateerd aan de woning;
- mate van overlast en verloedering;
- contacten van dealers en klanten in/vanuit een woning/lokaal;
- verklaringen van klanten en/of drugskoeriers die met drugs zijn onderschept;
- aanwezigheid van handelsattributen;
- mate van gevaarstelling als gevolg van een verhoogd brandrisico (door bijvoorbeeld overbelasting van het energienetwerk en illegale elektriciteitsaansluitingen) of overtreding van de bouwreggeving;
- mate van uitkeringsfraude, belastingontduiking en energiediefstal.

7 Spoedeisende bestuursdwang

In spoedeisende gevallen kan ex. artikel 5:31 lid 2 Awb worden opgetreden nog voordat de beslissing een schriftelijk beslissing tot toepassing van bestuursdwang is genomen. In dat bijzondere geval wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit bekend gemaakt.

8 Samenloop

Indien er sprake is van handel in zowel soft- als harddrugs, wordt de sanctie opgelegd die geldt bij de constatering van handel in harddrugs.

Indien de burgemeester een woning sluit wegens de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs en in de woning is tevens een handelsvoorraad softdrugs aanwezig, dan heeft het besluit strekkende tot sluiting tevens te gelden als een waarschuwing.

Indien handel in softdrugs wordt geconstateerd nadat er al een sanctie is opgelegd voor de handel in harddrugs, wordt de sanctie opgelegd die hoort bij de tweede of volgende constatering van handel in softdrugs.

9 Verzoek tot opheffing

De burgemeester is bevoegd om de sluiting van de woning of het lokaal tussentijds op te heffen. Het uitgangspunt is echter nadrukkelijk dat een sluiting die is opgelegd ook wordt geëffectueerd en alleen bij wijze van uitzondering tussentijds kan worden opgeheven. Als hoofdvereiste geldt dat in de regel alleen tot opheffing kan worden overgegaan indien er sprake is van een verzoek van een belanghebbende waarin 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 de desbetreffende woning of het desbetreffende lokaal. Er dienen dus in ieder geval voldoende maatregelen te zijn getroffen om te voorkomen dat er in of vanuit de woning opnieuw in drugs zal worden gehandeld. De enkele omstandigheid dat sprake zou zijn van een nieuwe huurder of gebruiker is onvoldoende om tot opheffing te kunnen leiden.

10 Betreden gesloten verklaard pand

Het is op grond van artikel 2:41, lid 2, van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Binnenmaas een ieder verboden om een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten pand te betreden. Het pand mag alleen worden betreden indien de burgemeester daartoe toestemming heeft verleend. In de regel wordt slechts toestemming verleend ingeval van een dringende en/of zwaarwichtige reden. Om voor toestemming tot betreden van het pand in aanmerking te komen zal een schriftelijk en gedetailleerd verzoek moeten worden ingediend, waaruit in ieder geval duidelijk dient te blijken voor wie de ontheffing moet gelden, voor welk doel en voor welke periode.

11 Inwerkingtreding en citeertitel

Deze beleidsregel treedt in werking op 1 april 2017 en wordt aangehaald als “Beleid Toepassing Artikel 13b Opiumwet gemeente Oud-Beijerland (Damoclesbeleid)”

*Aldus vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Oud-Beijerland op 28 maart 2017.
De burgemeester,
mw. J.H.M. Hermans-Vloedveld*