

Damoclesbeleid 2024

Gemeente Schagen

Bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting
van lokalen en woningen op grond van artikel
13b Opiumwet

Datum

23-01-2024

Inlichtingen bij

Team OOV

Afdeling

Directie- Openbare
Orde en Veiligheid

Doorkiesnummer

0224 210 400



1. Inleiding

Het is belangrijk dat de overheid zichtbaar optreedt tegen diegenen die verantwoordelijk zijn voor de productie en/of handel in verdovende middelen. Naast strafrechtelijke sancties kunnen ook bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet om de drugshandel en overlast die hier op volgt te beëindigen dan wel te voorkomen. Artikel 13b Opiumwet is het juridisch instrument om bestuursrechtelijk op te treden tegen drugshandel vanuit een pand en/of het (het voorbereiden van) productie van drugs.

Bij het aantreffen van een productielocatie van drugs, een handelshoeveelheid hard- of softdrugs of voorbereidingshandelingen voor de productie van drugs in een pand kan de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet verschillende maatregelen opleggen. De burgemeester kan een pand sluiten, maar hij kan ook een minder zware maatregel opleggen door het opleggen van een last onder dwangsom of geven van een waarschuwing. In deze beleidsregel is sluiting van het pand het uitgangspunt.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) zag in 2019 aanleiding om het toetsingskader voor sluitingen weer te geven in een overzichtsuitspraak.¹ Daarmee is meer duidelijkheid gegeven over de manier waarop pandsluitingen worden getoetst, maar ook dat de burgemeester in zijn beoordeling rekening dient te houden met alle omstandigheden van het geval. Uit deze uitspraak volgt dat in de eerste plaats aan de hand van de ernst en de omvang van de overtreding de noodzaak van de sluiting moet worden beoordeeld. Als sluiting in beginsel noodzakelijk is, moet vervolgens worden beoordeeld of de sluiting evenredig is. Het sluiten van een pand kan immers verstrekkende gevolgen hebben voor met name bewoners die niet in verhouding staan tot de doelen in het beleid. Per casus dient maatwerk te worden geleverd. Deze ontwikkelingen en de uitbreiding van de Opiumwet waren aanleiding om het Damoclesbeleid in 2021 te actualiseren.

Op 2 februari 2022 deed de Afdeling opnieuw een belangrijke uitspraak² waarin die evenredigheidstoets nader is geconcretiseerd. De burgemeester dient meer maatwerk te leveren en alle betrokken belangen nadrukkelijk en inzichtelijk tegen elkaar af te wegen. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarmee bevestigt de hoogste bestuursrechter de tendens dat zij steeds nadrukkelijker aan het evenredigheidsbeginsel toetst en afstand neemt van het begrip '*marginale toetsing*'.

Deze ontwikkelingen zijn aanleiding tot de huidige actualisatie van het Damoclesbeleid.

2. Convenant Aanpak Drugslocaties Noord-Holland

Sinds 1 november 2020 geldt het Convenant Aanpak Drugslocaties Noord-Holland. Doel van het convenant is het integraal bestrijden en aanpakken van drugscriminaliteit en de daarmee samenhangende problematiek. Het convenant zorgt ervoor dat de partners onderling informatie kunnen uitwisselen om dit doel te kunnen behalen. Het convenant is ondertekend door 34 gemeenten, politie Noord-Holland, het Openbaar Ministerie Noord-Holland, woningcorporaties en woningbouwverenigingen, netwerkbeheerders, drinkwaterbedrijven, waterschappen, intergemeentelijke sociale diensten en omgevingsdiensten.

3. Juridisch kader en afbakening beleid

Bij het toepassen van de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet is de volgende wet- en regelgeving van belang.

Opiumwet:

Artikel 13b Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen of op een daarbij behorend erf, een middel als bedoeld in de bij de Opiumwet behorende lijsten I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. De burgemeester is ook bevoegd een pand te sluiten indien sprake is van

¹ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912. In een drietal uitspraken van 6 juli 2022 heeft de Afdeling de kaders voor het vaststellen van de noodzaak van een sluiting nader geconcretiseerd, zie ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910, ECLI:NL:RVS:2022:1911 en ECLI:NL:RVS:2022:1913.

² ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a, eerste lid, onder 3° of artikel 11a van de Opiumwet. Het betreft voorwerpen zoals gereedschappen, instrumenten en apparatuur bedoeld voor het vervaardigen van soft- en harddrugs. Voor wat betreft stoffen gaat het om versnijdingsmiddelen en andere grondstoffen.

Sinds 1 januari 2023 is ook lachgas opgenomen in lijst II van de Opiumwet.

Algemene wet bestuursrecht:

Uit artikel 5:32, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt dat de burgemeester er ook voor kan kiezen om aan de overtreder een last onder dwangsom op te leggen. Tevens behoort het geven van een waarschuwing tot de mogelijkheden.

Ingevolge artikel 5:1, tweede lid, van de Awb wordt onder overtreder verstaan degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is een overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de gedraging is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt.

Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het overtreder begrip genuanceerd.³ De Afdeling bestuursrechtspraak zal voor zowel bestuurlijke boetes als zogenoemde herstelsancties voor het begrip 'overtreder' voortaan uitgaan van de uitleg die in het strafrecht wordt gegeven aan het functioneel daderschap. Samengevat komt het erop neer dat een overtreding aan een functioneel dader kan worden toegerekend als deze erover over die gedragingen kon "beschikken" en het plaatsvinden van die gedragingen heeft aanvaard. De Afdeling bestuursrechtspraak sluit hiermee aan bij het zogenoemde IJzerdraad-arrest (voor natuurlijke personen) en het Drijfmest-arrest (voor rechtspersonen) van de Hoge Raad.

Algemene plaatselijke verordening Schagen 2023 (Apv):

Artikel 2:41 lid 2 en 3 van de Apv bepaalt dat het verboden is een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een bij die woning of dat lokaal behorend erf, een voor het publiek toegankelijk lokaal of bij dat lokaal behorend erf te betreden. Dit geldt niet voor personen van wie de aanwezigheid in de woning of het lokaal of het daarbij behorend erf wegens dringende reden noodzakelijk is.

Dit beleid ziet alleen op bestuurlijke maatregelen tegen panden niet zijnde gedoogde coffeeshops. Hiervoor is afzonderlijk beleid vastgesteld. Zie het geldende coffeeshopbeleid .

³ ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2071 (natuurlijke personen) en ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067 (rechtspersonen).

4. Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- *drugs*: harddrugs en softdrugs;
- *drugshandel*: de verkoop, vervaardiging, aflevering of verstrekking van drugs in al zijn verschijningsvormen, dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs in een pand of op de daarbij behorende erven;
- *handelshoeveelheid*: een hoeveelheid hard- of softdrugs waarvan in beginsel, behoudens tegenbewijs, aannemelijk is dat de drugs bestemd zijn voor de verkoop, aflevering of verstrekking. Bij het bepalen van deze hoeveelheden wordt aangesloten bij het bepaalde in de 'Aanwijzing Opiumwet' van het Openbaar Ministerie⁴:
 - onder een handelshoeveelheid softdrugs wordt verstaan een hoeveelheid van meer dan 5 gram van een middel opgenomen in lijst II behorend bij de Opiumwet⁵ of een hoeveelheid van meer dan 5 hennepplanten (= beroeps- of bedrijfsmatig handelen);
 - onder een handelshoeveelheid harddrugs wordt verstaan een hoeveelheid van meer dan 0,5 gram⁶ van een middel opgenomen in lijst I behorend bij de Opiumwet of een consumptie-eenheid van meer dan 5 ml GHB;
- *harddrugs*: een middel opgenomen in lijst I van de Opiumwet;
- *hennep*: elk deel van de plant van het geslacht Cannabis (hennep), waaraan de hars niet is onttrokken, met uitzondering van de zaden. Een hennepstek wordt aangemerkt als een individuele hennepplant;
- *lachgas*: In de Nota van Toelichting bij het Lachgasbesluit wordt een norm voor legaal thuisgebruik van lachgas, zoals door hobbykoks, aangehouden van maximaal 10 ampullen/ballonnen. In deze beleidsregel wordt vooralsnog uitgegaan van deze 'gedoogde' gebruikersgrens;
- *pand*: woningen en al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen met bijbehorende erven, niet zijnde gedoogde verkooppunten voor softdrugs (coffeeshops). Ook (woon)wagens, -schepen en -keten kunnen vallen onder het begrip pand;
- *softdrugs*: een middel opgenomen in lijst II van de Opiumwet;
- *strafbare voorbereidingshandelingen*: het in een pand voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3° of artikel 11a van de Opiumwet.

5. Doelen van het beleid

De toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet betreft een herstelmaatregel, die er concreet toe strekt om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs in of vanuit een woning of lokaal of een daarbij behorend erf (definitief) te beëindigen en beëindigd te houden, herhaling daarvan te voorkomen en de negatieve gevolgen daarvan weg te nemen en voor wat betreft voorbereidingshandelingen (de aanvang) van drugshandel- en/of drugsproductie te beletten.

⁴ Aanwijzing Opiumwet van het college van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie d.d. 27-02-2015 van kracht (st getreden per 27 februari 2015; Staatscourant 2015, 5391).

⁵ Bij paddo's wordt een onderscheid gemaakt tussen verse en gedroogde paddo's, waarbij een hoeveelheid van meer dan 5 gram verse dan wel niet gedroogde paddo's en een hoeveelheid van meer dan 0,5 gedroogde paddo's als een handelshoeveelheid wordt aangemerkt. Onder softdrugs (lijst II) valt sinds 1 januari 2023 ook lachgas.

⁶ Een gebruikershoeveelheid van maximaal 0,5 gram komt overeen met één bolletje, één ampul, één wikkel of één pil/tablet.

Daarnaast gelden de volgende doelstellingen. Dit betreft geen uitputtende en limitatieve opsomming:

- de bekendheid van het pand als drugspand in het drugscircuit te doorbreken en te verhinderen dat het pand (weer) wordt gebruikt ten behoeve van het drugscircuit en de georganiseerde drugshandel;
- een duidelijk en zichtbaar signaal af te geven dat de handel in en productie van drugs niet wordt getolereerd en dat daartegen wordt opgetreden;
- het woon- en/of leefklimaat in en rondom het pand te beschermen en gevaar voor (nieuwe) bewoners, ondernemers en omwonenden te voorkomen;
- de openbare orde, veiligheid en/of gezondheid te herstellen en rust terugbrengen in de directe omgeving van het pand.

6. Afwijkingsbevoegdheid

Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht dient de burgemeester overeenkomstig deze beleidsregel te handelen. Afwijken van deze beleidsregel kan als dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen.

7. Handhavingsbeleid

7.1 Toepassen beleid

Dit beleid is van toepassing op de volgende objecten:

- woningen en/of daarbij behorende erven: drugshandel en voorbereidingshandelingen;
- lokalen en/of daarbij behorende erven: drugshandel en voorbereidingshandelingen.

De begrippen 'woning' en 'lokaal' zijn hierna verduidelijkt.

Bij de maatregel gericht tegen voorbereidingshandelingen zal worden gekeken naar de aard en de hoeveelheid van de aangetroffen voorwerpen of stoffen in het pand en de onderlinge samenhang.

Woning

Een woning is een pand dat in hoofdzaak dient tot woning dan wel dienstbaar is aan wonen. Hieronder valt zowel een koopwoning als een huurwoning, maar ook stacaravans, woonwagens en woonschepen. Daarnaast vallen gebouwen zoals bergingen, garages, schuren en stallen, welke op hetzelfde perceel als de woning zelf staat of aan de woning toebehoort, in de matrix ook onder woning. Het is de plaats waar een persoon zijn private huishouden leidt.

Dit wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daadwerkelijk daaraan gegeven bestemming. Een tijdelijke afwezigheid van de bewoner leidt er niet toe dat de ruimte het karakter van woning verliest. Een persoon die incidenteel overnacht in een woning wordt niet aangemerkt als bewoner. Een inschrijving in de Basisregistratie Personen is een indicatie voor bewoning maar hoeft niet doorslaggevend te zijn.

Lokalen en daarbij behorende erven

Het begrip lokalen omvat zowel voor publiek toegankelijke als niet voor publiek toegankelijke lokalen. Voorbeelden van voor publiek toegankelijke lokalen zijn winkels, horecabedrijven zoals hotels, restaurants, pensions, cafés, cafetaria, snackbars, discotheken, buurthuizen of clubhuizen. Onder een voor publiek opengesteld lokaal wordt tevens verstaan een bij dit bedrijf behorend terras en andere aanhorigheden.

Niet voor het publiek toegankelijke lokalen zijn bijvoorbeeld loodsen, schuren en bedrijfsruimten. Een voor bewoning bestemde ruimte die niet gebruikt wordt als woning kan aangemerkt worden als lokaal.

Sluiting van panden waarin sprake is van bewoning grijpt zwaarder in op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen dan sluiting van panden waar niet in gewoond wordt. Er is in dit beleid onderscheid gemaakt tussen bewoning en niet bewoning van panden.

7.2 Uitgangspunt bestuursdwang

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid een pand te sluiten als er sprake is van overtreding van de verboden opgenomen in de artikelen 2, 3, 10a en 11a van de Opiumwet. Deze maatregel is echter niet in alle gevallen passend. Deze beleidsregel gaat daarom uit van een getrappt systeem van beoordeling en toepassing van de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet. De toepassing van deze bevoegdheid vindt plaats aan de hand van vier stappen:

- Is de burgemeester bevoegd? Er dient bepaald te worden of aan de voorwaarden van artikel 13b van de Opiumwet wordt voldaan en de burgemeester bevoegd is deze in het concrete geval te gebruiken.

In het geval wordt vastgesteld dat de burgemeester in beginsel bevoegd is toepassing te geven aan artikel 13b van de Opiumwet dienen de volgende drie onderdelen beantwoord te worden:

- Is de maatregel (sluiting) geschikt om het doel/de doelen genoemd in hoofdstuk 5 van deze beleidsregel te realiseren?
- Is de maatregel noodzakelijk ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de woning en voor het herstel van de openbare orde?
- Is de maatregel evenredig?

Zie voor nadere toelichting de hoofdstukken 8 (geschiktheid van de maatregel) en 9 (noodzaak en evenredig van de maatregel).

In deze paragraaf is de handhavingmatrix opgenomen die aangeeft welke maatregel de burgemeester in beginsel toepast op basis van de feiten en omstandigheden vanwege overtreding van de verbodsbepalingen van de Opiumwet. In vervolg daarop dient per casus nog afgewogen te worden of de maatregel conform de handhavingmatrix ook geschikt, noodzakelijk en evenredig is. Deze vervolgstappen komen in paragraaf 8 aan de orde.

Uitgangspunt van deze beleidsregel is dat de burgemeester overgaat tot sluiting van een pand als sprake is van een **ernstig geval**. Wanneer hiervan in ieder geval sprake is blijkt uit de onderstaande tabellen. Een sluitingsmaatregel heeft een direct effect. Het pand zal immers worden gesloten. De overtreding is beëindigd, herhaling van de overtreding wordt zo tegengegaan en het pand verliest zijn bekendheid als drugslocatie. Bijkomend voordeel van een zichtbare sluiting is dat voor gebruikers van en handelaren in drugs duidelijk is dat het pand geen onderdeel meer uitmaakt van het drugscircuit. Maar ook dat voor omwonenden, passanten en omliggende ondernemingen, duidelijk is dat de burgemeester staat voor de veiligheid en de bescherming van het woon- en leefklimaat.

Bij het aantreffen van een **geringe handelshoeveelheid** volgt bij een eerste overtreding in beginsel een waarschuwing, tenzij bij de beoordeling uit feiten en omstandigheden blijkt dat desondanks voldoende noodzaak bestaat tot een zwaardere maatregel. In dat geval is de situatie beoordeeld als een ernstig geval en volgt in beginsel een sluiting.

Afhankelijk van de omstandigheden van de situatie kan op grond van artikel 5:32, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht gekozen worden om gebruik te maken van een andere, lichtere maatregel zoals een last onder dwangsom of een waarschuwing.

Aan lijst II bij de Opiumwet (softdrugs) is sinds 1 januari 2023 ook 'lachgas' toegevoegd. Het is vanaf 1 januari 2023 verboden om lachgas voor recreatief gebruik binnen Nederland te vervoeren, te verkopen, te produceren of in bezit te hebben. Op 28 augustus 2023 is de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet gepubliceerd in de Staatscourant, waarin ten aanzien van lachgas is bepaald dat er bij 1 ampul/1 ballon sprake is van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik.

In de Nota van Toelichting bij het Lachgasbesluit wordt een norm voor legaal thuisgebruik – zoals door hobbykoks – aangehouden van maximaal 10 ampullen/ballonnen.⁷ Ook in deze beleidsregel wordt vooralsnog uitgegaan van de laatstgenoemde “gedoogde” gebruikersgrens.

7.3 Spoedeisende bestuursdwang

Afhankelijk van de ernst van de situatie en de mate van gevaarzetting is het mogelijk gebruik te maken van spoedeisende bestuursdwang. Het gaat daarbij om situaties waarbij onmiddellijk optreden is vereist en aan belanghebbenden niet eerst de mogelijkheid wordt geboden tot het geven van een zienswijze en

⁷ Stb. 2022-461, p. 14.

begunstigingstermijn. In een dergelijke situatie gaat het feitelijke handelen vooraf aan het schriftelijke besluit dat zo spoedig mogelijk sluiting van het pand volgt.

7.4 Recidive

Een tweede overtreding van de artikelen 2, 3, 10a en 11a van de Opiumwet binnen drie jaar na de verzenddatum van een bestuurlijke maatregel of een waarschuwing wordt aangemerkt als recidive. Bij herhaling van een overtreding zal de bekendheid van het pand groter zijn en is een langere sluitingstijd nodig om de openbare orde te herstellen en de met dit beleid beoogde doelen te bereiken. In beginsel sluit de zwaarte van de maatregel aan op de ernst en omvang van de overtreding.

Wanneer bij de eerste overtreding sprake was van een geringe handelshoeveelheid drugs waarvoor een waarschuwing is opgelegd, dan volgt bij een tweede overtreding bij een geringe handelshoeveelheid binnen drie jaar in beginsel een sluiting van drie maanden.

7.5 Handhavingmatrix:

Woningen en/of daarbij behorende erven; drugshandel en voorbereidingshandelingen

Geringe handelshoeveelheid bij woningen en/of bijbehorende erven

Als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13b Opiumwet volgt bij een eerste overtreding en bij een geringe handelshoeveelheid in beginsel een schriftelijke waarschuwing. Hiervan kan worden afgeweken als sprake is van feiten en omstandigheden die zijn benoemd in hoofdstuk 8.

Geringe handelshoeveelheid drugs	
Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (5-30 gram softdrugs of 6-20 hennepplanten of maximaal 10 ampullen lachgas).	Schriftelijke waarschuwing
Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (0,55 gram / 1-5 pillen / tabletten of 5-50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs)	

Ernstig geval bij woningen en/of bijbehorende erven

Ernstig geval drugs			
Constatering	1 ^e constatering	2 ^e constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering	3 ^e en volgende constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering
Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (\geq 30 gram softdrugs of \geq 20 hennepplanten of meer dan 10 ampullen lachgas). Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (\geq 5 gram / \geq 5 pillen / tabletten of \geq 50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs). Voorbereidingshandelingen bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet	3 maanden sluiting	6 maanden sluiting	9 maanden sluiting

Lokalen en/of daarbij behorende erven; drugshandel en voorbereidingshandelingen

Geringe handelshoeveelheid bij lokalen en/of daarbij behorende erven

Als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13b Opiumwet volgt in beginsel bij een eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken op het moment dat sprake is van feiten en omstandigheden die zijn benoemd in hoofdstuk 8.

Geringe handelshoeveelheid drugs	
Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (5-30 gram softdrugs of 6-20 hennepplanten of maximaal 10 ampullen lachgas Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (0,5-5 gram/ 1-5 pillen/tabletten of 5-50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs)	Schriftelijke waarschuwing

Ernstig geval bij woningen en/of bijbehorende erven

Sluitingstermijn ernstig geval drugs			
Constatering	1 ^e constatering	2 ^e constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering	3 ^e en volgende constatering binnen 3 jaar na voorgaande constatering
Aanwezigheid hoeveelheid softdrugs (\geq 30 gram softdrugs of \geq 20 hennepplanten of meer dan 10 ampullen lachgas). Aanwezigheid hoeveelheid harddrugs (\geq 5 gram / \geq 5 pillen/tabletten of \geq 50 ml consumptie-eenheid vloeibare harddrugs). Vorbereidingshandelingen bedoeld in artikel 13b, eerste lid onder b, van de Opiumwet	6 maanden	9 maanden	12 maanden

7.6 Samenloop

Indien er sprake is van samenloop (cumulatie) van overtredingen is op grond van dit beleid de zwaarst gestelde maatregel van toepassing of kan worden afgeweken van dit beleid zoals opgenomen in hoofdstuk 6.

7.7 Intrekken vergunningen

Naast bestuursrechtelijke handhaving op grond van artikel 13b Opiumwet wordt in geval van vergunningplichtige inrichtingen ook beoordeeld of er aanleiding bestaat om de vergunningen in te trekken (zoals een alcohol-, huisvestings- of exploitatievergunning).

8. Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregel

Naar aanleiding van verschillende uitspraken van de Afdeling moet de burgemeester toetsen of de bovenstaande termijnen passend zijn bij de maatregel die de burgemeester kan opleggen. Dit wordt getoetst aan de hand van de criteria geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid.

8.1 Geschiktheid van de maatregel

De maatregel die de burgemeester oplegt, moet geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken. Het wettelijke doel van artikel 13b Opiumwet is het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Daarnaast geeft het beleid in hoofdstuk 5 nog een aantal specifiekere doelen die met de maatregel wordt beoogd. In de afweging komt dit aan de orde als bijvoorbeeld uit de zienswijze blijkt dat de op te leggen maatregel niet geschikt is om een of meerdere van de doelen te bereiken.

8.2 Noorzakelijkheid en evenredigheid van de maatregel

Is bepaald dat de burgemeester in beginsel bevoegd is tot toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet en hij over kan gaan tot sluiting van een pand conform bovenstaande sluitingstermijn zal de volgende afweging gemaakt moeten worden. De burgemeester dient te bepalen of ook daadwerkelijk de noodzaak bestaat tot sluiting van het pand en hij dient vervolgens te bepalen of een op zichzelf noodzakelijke sluiting evenredig is in verhouding tot de met de sluiting te dienen doelen.

8.2.1 Bestaat de noodzaak tot sluiting?

Bij de beoordeling van de noodzaak van een sluiting is de vraag aan de orde of met een minder ingrijpende maatregel kan en moet worden volstaan omdat het beoogde doel daarmee kan worden bereikt. Aan de hand van de ernst en de omvang van de overtreding dient te worden beoordeeld in hoeverre sluiting van een pand noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning of het lokaal en het herstel van de openbare orde. In recente uitspraken heeft de Raad van State het beoordelingskader verder verduidelijkt aangaande de noodzaak van woningsluiting⁸.

De volgende feiten en omstandigheden zijn daarbij onder andere van belang:

- Is er sprake van gevaar voor de openbare orde.
- De mate van gevaarstelling en de risico's voor de omgeving, waaronder de aard en omvang van de aangetroffen stoffen en goederen.
- Het soort verdovende middelen in samenhang met de hoeveelheid aangetroffen drugs.
- Is er sprake van recidive.
- De ligging van een woning of lokaal in een voor (drugs)criminaliteit kwetsbare wijk, waarbij een groter gewicht mag worden toegekend aan de signaalfunctie.
- De drugshandel of hennepcultuur / drugsproductie heeft een professioneel karakter.
- Feitelijke handel in/vanuit pand: voor de beoordeling van de ernst en de omvang van de overtreding is mede van belang of de aangetroffen drugs feitelijk in of vanuit het pand werden verhandeld en of sprake is van een 'loop' naar het pand.
- Een combinatie van aanwezigheid van middelen als bedoeld op Lijst I en II Opiumwet;
- De mate van (ernstige) overlast rondom de locatie.
- Overige feiten en/of omstandigheden die duiden op georganiseerde drugshandel en/of ernstige ondermijnende criminaliteit in (georganiseerd) verband.

Verzwarende omstandigheden

Er kan ook sprake zijn van feiten en omstandigheden die op zich zelf al bij de noodzakelijkheidstoets betrokken zijn, maar in hun onderlinge samenhang of gezien de omvang toch noodzaken tot een zwaardere maatregel dan in de handhavingmatrix als passend is aangegeven. Verzwarende omstandigheden kunnen leiden tot een zwaardere maatregel dan in de matrix is aangegeven. Wanneer een langere sluitingsduur noodzakelijk wordt geacht, wordt in beginsel aansluiting gezocht bij de sluitingsduur van de volgende constatering (bij een eerste constatering verzwarende van de sluitingsduur naar die van tweede constatering etc). Wanneer een sluiting in plaats van een waarschuwing noodzakelijk wordt geacht, wordt aansluiting gezocht bij de sluitingsduur van een eerste constatering.

Te denken valt aan de volgende niet limitatieve (verzwarende) omstandigheden:

⁸ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022: 1910, 1911 en 1913.

- omvang van de aangetroffen verdovende middelen en/of aanwezigheid van wapens en/of munitie in de zin van de Wet wapens en munitie;
- indicaties van betrokkenheid bij grootschalige (internationale) drugshandel; en/of in combinatie met verdenking witwassen;
- de aanwezigheid van grote sommen contant geld;
- ernstige gewelds- of andere openbare orde delicten gelieerd aan de locatie (waaronder ripdeals, aanslagen, bedreiging, mensenhandel, prostitutie, illegaal vuurwerk);
- de aannemelijkheid dat er ook andere locaties betrokken zijn bij de drugshandel;
- zeer ernstig gevaar voor en/of bedreiging van de woon- en leefomgeving.

De burgemeester zal aan de hand van bovenstaande feiten en omstandigheden per geval beoordelen of voldoende noodzaak bestaat over te gaan tot sluiting van een pand en of een sluiting voor langere duur noodzakelijk is.

8.2.2 Is de sluiting evenredig?

Nadat is bepaald dat voldoende noodzaak tot sluiting van een pand bestaat dient een evenredigheidstoets plaats te vinden. Bij deze beoordeling zijn de volgende omstandigheden van belang:

- de mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon;
- de gevolgen van de sluiting:
 - medische situatie van belanghebbende;
 - is er een bijzondere binding met de woning;
 - de mogelijkheid om weer in de woning terug te keren;
 - de overtreder door sluiting op een zwarte lijst komt te staan;
 - zijn er minderjarige kinderen in de woning.

De mate van verwijtbaarheid en de (nadelige) gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de burgemeester de sluiting noodzakelijk mocht achten. Dit vraagt een actieve opstelling van de burgemeester. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig. Indien noodzakelijk kan de burgemeester ook afwijken van de handhavingmatrix door een kortere sluitingsduur te nemen.

8.2.3 Overige (minder ingrijpende) maatregelen

Uit de beoordelingstoets kan volgen dat sluiting van een pand niet noodzakelijk of niet evenredig is en dient te worden afgezien van deze bestuurlijke maatregel. De gevolgen van de sluiting staan dan niet in redelijke verhouding tot het doel dat met de sluiting wordt beoogd. In dat geval kan de burgemeester een last onder dwangsom inzetten gericht aan de overtreder(s) of een waarschuwing.

De hoogte van een op te leggen dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van de vermeende geschonden belangen. Dat wil zeggen dat het bedrag een voldoende afschrikwekkend effect moet hebben zodat voorkomen wordt dat wederom een overtreding van artikel 13b Opiumwet plaatsvindt.

De hoogte van een op te leggen dwangsom is gebaseerd op de te verwachten opbrengst van de aangetroffen situatie.

Hoogte van de dwangsom		
	Woning	Lokaal
Softdrugs	€600 per hennepplant of €20 per gram, met dien verstande dat de dwangsom niet minder dan €5.000 bedraagt.	€600 per hennepplant of €20 per gram, met dien verstande dat de dwangsom niet minder dan €5.000 bedraagt.
Harddrugs	€10.000	€10.000

Voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom bij strafbare voorbereidingshandelingen kan aansluiting gezocht worden bij bovenstaande tabel. Vaak kan wel een inschatting gemaakt worden van de hoeveelheid drugs waar de voorbereidingshandelingen op zagen.

8.2.4 Tussentijdse heropening en opheffing

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

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

Het belang om de schaarse sociale huurwoningen zo min mogelijk aan de woningmarkt te onttrekken is groot. Tegelijkertijd moet de invloed van drugshandel niet worden onderschat. Om die reden is de signaalfunctie die van een sluiting uitgaat in de sociale huursector even belangrijk als in de particuliere huursector. Dit betekent dat, ondanks het maatschappelijk belang bij volkshuisvesting, niet zomaar van de sluiting van huurwoningen wordt afgezien.

De rechtspraak⁹ geeft aan dat bij de afweging om al dan niet tot sluiting van een woning over te gaan de burgemeester betekenis mag toekennen aan de wettelijke waarborgen die gelden voor woningcorporaties en het transparante toewijzingsbeleid. Anders dan particuliere verhuurders mogen zij niet elk willekeurig persoon huisvesten. Aannemelijk is dat lange wachttijden bestaan en dat steeds meer mensen een urgent woonprobleem hebben, waardoor het belangrijk is dat woningen weer snel vrijkomen om de doorstroom in de sociale huursector te kunnen bevorderen en de specifieke doelgroepen te kunnen huisvesten. Particuliere verhuurders hebben een dergelijke plicht niet en zijn ook in die zin dus niet gelijk te stellen met een woningbouwvereniging. Aannemelijk is verder dat particuliere verhuurders doorgaans een voorkeur hebben voor andere doelgroepen en dat zij ook op een andere manier tot verdeling van woonruimte zullen overgaan omdat zij doorgaans een commercieel motief zullen hebben. Daarom weegt in het geval van particuliere verhuur het belang van het zichtbaar optreden tegen drugshandel zwaarder dan bij verhuur door woningbouwcorporaties.

Om tot opheffing van de sluiting van een sociale huurwoning over te kunnen gaan moet het doel van dit beleid zijn bereikt zoals genoemd in hoofdstuk 5. Een verzoek om opheffing kan daarom pas worden gedaan nadat de sluiting is geëffectueerd en de volgende minimale periode zijn werking heeft gehad:

Sluitingsduur Verzoek opheffing na

3 maanden	4 weken
6 maanden	4 maanden
9 maanden	6 maanden

9. Inwerkingtreding en overgangsbepaling

Dit beleid treedt in werking op de eerste dag na dat datum van bekendmaking. Tegelijkertijd komt het eerder vastgestelde 'Damoclesbeleid Schagen 2021' te vervallen.

Handhavingprocedures met betrekking tot de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet die zijn opgestart c.q. dossiers waarin handhavingstappen al reeds zijn genomen voor de inwerkingtreding van dit beleid worden afgehandeld conform het nieuw vastgestelde beleid.

10. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: 'Damoclesbeleid 2024 gemeente Schagen'.

AldusDen He vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Schagen op 23 januari 2024.