Beleidsregels van de burgemeester van de gemeente Duiven houdende regels omtrent drugs (Damoclesbeleid)
Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Organisatie	Gemeente Duiven
Organisatietype	Gemeente
Officiële naam regeling	Beleidsregels van de burgemeester van de gemeente Duiven houdende regels omtrent drugs (Damoclesbeleid)
Citeertitel	Damoclesbeleid gemeente Duiven
Vastgesteld door	Burgemeester
Onderwerp	Openbare orde en veiligheid
Eigen onderwerp	

Opmerkingen met betrekking tot de regeling
Deze regeling vervangt de Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Duiven houdende regels omtrent artikel 13b Opiumwet (de Beleidsregels artikel 13b van de Opiumwet gemeente Duiven 2019)

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd
1. artikel 13b van de Opiumwet
2. Aanwijzing Opiumwet
3. artikel 172 van de Gemeentewet
4. artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht
5. artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht
6. Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Duiven

Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

Datum inwerkingtreding	Terugwerkende kracht tot en met	Datum uitwerkingtreding	Betreft	Datum ondertekening Bron bekendmaking	Kenmerk voorstel
xx maand 2021			nieuwe regeling	Xx maand 2021 gmb-2021-xxxxxx	

Tekst van de regeling
Intitulé
Beleidsregels van de burgemeester van de gemeente Duiven houdende regels omtrent drugs (Damoclesbeleid)
De burgemeester van de gemeente Duiven

Gelet op artikel 13b Opiumwet, de Aanwijzing Opiumwet, artikel 172 Gemeentewet, artikel 4:81 en 4:84 Algemene wet bestuursrecht en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) gemeente Duiven 2019;

b e s l u i t

vast te stellen het "Damoclesbeleid gemeente Duiven" onder gelijktijdige intrekking van de Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Duiven houdende regels omtrent artikel 13b Opiumwet (de Beleidsregels artikel 13b van de Opiumwet gemeente Duiven 2019), zoals vastgesteld op 3 juni 2019.

Damoclesbeleid gemeente Duiven

In Gelderland-Midden, maar ook in de gemeente Duiven worden we (regelmatig) met overtredingen van de Opiumwet geconfronteerd. Concreet gaat het om de illegale handel en productie van zowel hard- als softdrugs in en vanuit een woning of lokaal of een daarbij behorend erf. Dit heeft een negatieve en ondermijnende invloed op het openbare leven, waaronder op de leefbaarheid, het veiligheidsgevoel en de gezondheid van burgers in de gemeente. Daarbij speelt mee dat drugshandels- en productiepunten in de regel verbonden zijn aan professioneel georganiseerde drugscircuits. Het Damoclesbeleid gemeente Duiven (hierna: 'het Damoclesbeleid') is er in de kern op gericht de negatieve en ontwrichtende effecten van de drugshandel- en productie op het openbare leven zoveel mogelijk te beperken door overtredingen van de Opiumwet te beëindigen en herhaling ervan te voorkomen. Het Damoclesbeleid heeft (uitsluitend) betrekking op de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet (ook bekend als de 'Wet Damocles'). Deze beleidsregels maken daarmee voor alle betrokken (veiligheids)partners (politie, bewoners, ondernemers, particuliere verhuurders, woningcorporaties en pandeigenaren) en overtreders inzichtelijk op welke wijze de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruik maakt.

Hoofdstuk 1. Inleiding

In artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet (hierna: 'artikel 13b van de Opiumwet') is aan de burgemeester de bevoegdheid toegekend om een last onder bestuursdwang op te leggen. Dit kan als 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. Sinds 1 januari 2019 is dit artikel uitgebreid en kent artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b., van de Opiumwet (hierna: ook artikel 13b van de Opiumwet) de burgemeester een nieuwe bevoegdheid toe. Op grond van dit artikellid heeft de burgemeester de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen, indien in woningen of lokalen dan wel in of bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a van de Opiumwet voorhanden is.

Gelet op de tekst van artikel 13b van de Opiumwet beschikt de burgemeester bij de uitoefening van de in artikel 13b van de Opiumwet neergelegde bevoegdheid over beleidsruimte. Dit Damoclesbeleid bevat de kaders die de burgemeester van de gemeente Duiven in acht neemt bij de toepassing van zijn bevoegdheden op grond van artikel 13b Opiumwet.

Het Damoclesbeleid vervangt het vorige Damoclesbeleid dat was neergelegd in "de Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Duiven houdende regels omtrent artikel 13b Opiumwet (de Beleidsregels artikel 13b van de Opiumwet gemeente Duiven 2019)", vastgesteld op 3 juni 2019. Allereerst vraagt de recente uitbreiding van artikel 13b van de Opiumwet om aanpassing van het

beleid. Deze uitbreiding van artikel 13b van de Opiumwet is in dit Damoclesbeleid verwerkt. Daarnaast is een herziening van het beleid wenselijk gelet op de ontwikkelingen in de rechtspraak. Tot slot vragen ook de opgedane ervaringen in de gemeente Duiven bij de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet om aanpassing van het beleid.

1.1 Doelstelling

Het algemene doel van de Opiumwet, en van artikel 13b van deze wet in het bijzonder, is de preventie en beheersing van de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het tegengaan van nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden, onder meer bezien vanuit het perspectief van de openbare orde.[1] De toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet strekt er concreet toe 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 – voor wat betreft voorbereidingshandelingen – de aanvang van drugshandel- en/of productie te beletten.

Aan deze algemene doelstelling van de bevoegdheidstoepassing van artikel 13b van de Opiumwet kunnen de volgende subdoelen worden ontleend die met dit Damoclesbeleid worden nagestreefd:

- te bewerkstelligen dat door de gekozen maatregel een definitief einde komt aan de geconstateerde overtreding van de Opiumwet;
- te verhinderen dat de woning of het lokaal of een daarbij behorend erf opnieuw gebruikt gaat worden ten behoeve van drugshandel en het drugscircuit (voorkoming van herhaling van het geconstateerde);
- te realiseren dat de geconstateerde overtreding wordt opgevolgd door een reactie van de burgemeester die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de aard en de ernst van de overtreding (proportionaliteit en subsidiariteit);
- dat aan betrokken drugscriminelen en aan buurtbewoners een signaal wordt afgegeven dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in de betrokken woning of het betrokken lokaal;[2]
- de eventuele bekendheid van de woning of het lokaal of een daarbij behorend erf als drugspand te doorbreken;
- de eventuele loop naar de woning of het lokaal of een daarbij behorend erf eruit te halen;
- aantasting van het woon- en leefklimaat en het veiligheidsgevoel in de omgeving van de woning of het lokaal of een daarbij behorend erf te herstellen;
- de verstoring of dreiging daarvan van de openbare orde, leefbaarheid en veiligheid – onder andere door gevaren van het handels- of productiepunt[3] – te herstellen;
- het voorkomen van een waterbedeffect binnen de gemeenten in Gelderland-Midden.

Deze subdoelen zijn niet uitputtend. Ook hoeven de subdoelen niet allemaal in iedere kwestie aan de orde te zijn. De subdoelen gelden daarom niet cumulatief maar alternatief. Uitgangspunt is dat de burgemeester van zijn bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet gebruik maakt als daarmee een of meer van deze subdoelen of een daaraan verwant doel zijn gediend.

1.2 Verhouding tot andere (beleids)terreinen en bevoegdheden

Om een goed beeld te hebben van de positionering van dit Damoclesbeleid worden hieronder andere (beleids)terreinen besproken die een rol kunnen spelen bij de constatering van overtredingen van de Opiumwet. Deze andere (beleids)terreinen vallen buiten de reikwijdte van deze beleidsregels.

Coffeeshopbeleid
De gemeente Duiven hanteert een nul-beleid. Concreet betekent dit dat de burgemeester geen gedoogverklaring en geen exploitatievergunning afgeeft.

Strafrecht
Het bezitten, in- en uitvoeren, telen, bereiden, verwerken, verkopen, verstrekken, afleveren en vervoeren van soft- en harddrugs is in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet strafbaar gesteld. Dat geldt ook voor handelingen ter voorbereiding van deze gedragingen. Degene die zich schuldig maakt aan bovengenoemde gedragingen kan daarvoor strafrechtelijk worden vervolgd door het Openbaar Ministerie. Deze verdachte kan uiteindelijk door een strafrechter worden bestraft met bijvoorbeeld een geldboete of gevangenisstraf. Dit staat los van de bevoegdheid van de burgemeester om op grond van artikel 13b van de Opiumwet handhavend op te treden. De toepassing van artikel 13b van de Opiumwet heeft geen strafrechtelijk, maar een bestuursrechtelijk doel. Het betreft geen bestraffende sanctie (met als doel leed toe te voegen) maar een herstelsanctie. De systematiek van het bestuursrecht is een andere dan die van het strafrecht. Het doel van het bestuursrecht is het wegnemen/beëindigen en beëindigd houden van de illegale/ongewenste situatie. Dus niet het opleggen van een bestraffende sanctie.[4]

Concreet wordt met de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet – zoals gezegd – beoogd de in de woning of het lokaal geconstateerde overtreding van de Opiumwet te beëindigen en herhaling ervan te voorkomen. De toepassing van 13b van de Opiumwet is dan ook niet gericht op de persoon die (vermoedelijk) de overtreding heeft begaan of daarvoor verantwoordelijk is, maar op het object van de woning of het lokaal of op een daarbij behorend erf (een pandgebonden herstelsanctie). Daarom kan een besluit om toepassing te geven aan artikel 13b van de Opiumwet niet worden aangemerkt als een ‘criminal charge’ in de zin van artikel 6 EVRM. Omdat de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet een ander doel heeft, en losstaat van de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie, kan bij een overtreding van de Opiumwet tegelijkertijd bestuursrechtelijk (door de burgemeester) en strafrechtelijk (door het Openbaar Ministerie) worden opgetreden.

Privaatrecht
Een overtreding van de Opiumwet in een huurwoning of gehuurd lokaal of op een daarbij behorend erf kan in een privaatrechtelijke (huur)relatie, zoals met een woningcorporatie, leiden tot een procedure die gericht is op de ontbinding van de huurovereenkomst. Het recht om ingeval van een dergelijke overtreding een huur- of gebruiksovereenkomst (buitengerechtelijk) te ontbinden komt toe aan de eigenaar/verhuurder van het pand waarin de overtreding heeft plaatsgevonden en staat eveneens los van de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet. De toepassing door de burgemeester van artikel 13b van de Opiumwet heeft een van de ontbinding van huur- of gebruiksovereenkomst te onderscheiden functie, ter voorkoming van verdere overtredingen in de betrokken woning of lokaal.[5] Een vereiste voor een buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst is overigens wel dat de burgemeester een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang, als bedoeld in artikel 13b van de Opiumwet, neemt (artikel 7:231, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek).

Als het gaat om een koopwoning, is het mogelijk dat er gevolgen zijn voor de hypotheek. Dit kan leiden tot (gedwongen) verkoop van de woning. De hypotheekverstrekker kan via het Wkpb-register (verderop in het beleid staat hierover meer informatie opgenomen) zien of er in de woning een

overtreding van artikel 13b Opiumwet heeft plaatsgevonden. Ook deze gevolgen staan los van de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet.

1.3 Persoonlijke verwijtbaarheid

De bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet is in beginsel gericht op het pand en is niet gericht tegen de eigenaar of bewoner. Deze bevoegdheid strekt er toe de geconstateerde overtreding van de Opiumwet in het betreffende pand te beëindigen en herhaling te voorkomen. Hierbij is de persoonlijke verwijtbaarheid van een betrokkene geen bijzondere omstandigheid die ertoe zou moeten leiden dat af moet worden gezien van sluiting. Zoals uit bestendige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt (zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:RVS:2010:BL8721 en ECLI:NL:RVS:2013:CA3702), speelt de persoonlijke verwijtbaarheid van de eigenaar/gebruiker geen rol bij de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting van het pand noodzaakt. Ook in het geval het aannemelijk is dat gebruikers (huurders) van een pand zonder medeweten van de eigenaar in of vanuit het lokaal of de woning drugs verkopen of verhandelen, kan sprake zijn van een handelshoeveelheid/drugshandel die aanleiding geeft tot optreden op basis van artikel 13b van de Opiumwet.

1.4 Pandgebonden

In de bestuursrechtelijke procedures hoeven de strafrechtelijke bewijsregels niet in acht te worden genomen. Er kan daarbij worden uitgegaan van het feitencomplex dat naar voren komt uit het proces-verbaal of rapport van bevindingen dat door de politie of andere opsporingsinstanties is opgemaakt. In beginsel is het daarbij voor bestuurlijk optreden niet van belang wie (feitelijk) de overtreding heeft begaan, zoals de eigenaar, verhuurder, bewoner of een derde. De constatering van overtreding van de Opiumwet is voor de burgemeester voldoende om tot handhaving over te gaan. Het bestuursrechtelijk optreden is in beginsel pandgebonden en niet persoonsgebonden. De verkoop van een woning of lokaal staat een sluiting van deze woning of lokaal niet in de weg. Verder is het niet noodzakelijk dat na een waarschuwing, eerdere overtreding of bestuurlijke maatregel, de volgende overtreding door dezelfde persoon wordt begaan.

1.5 Informatieverstrekking door politie

Omdat de Opiumwet geen mogelijkheid biedt om gemeentelijke toezichthouders aan te wijzen, is de burgemeester hoofdzakelijk afhankelijk van informatie uit opsporingsonderzoeken van de politie Eenheid Oost-Nederland of in voorkomende gevallen van andere eenheden die deel uitmaken van de Landelijke Eenheid Politie. Deze informatie wordt aan de burgemeester verstrekt in het kader van zijn taak tot handhaving van de openbare orde en veiligheid. Er wordt informatie verstrekt in de vorm van een bestuurlijke rapportage/hennepbericht. Het gaat daarbij om gevallen waarbij een handelshoeveelheid drugs en/of een handelshoeveelheid kweekmateriaal in een pand wordt aangetroffen of blijkt dat een pand is dan wel wordt gebruikt ten behoeve van de productie en/of handel in drugs. De benodigde informatie zoals processen-verbaal, verklaringen van getuigen en verdachten, mutatierapporten, bewijsstukken met betrekking tot inbeslaggenomen drugs en andere zaken die relevant zijn om tot een gedegen besluit te komen, worden aan de bestuurlijke rapportage/hennepbericht toegevoegd.

Hoofdstuk 2. Uitgangspunten Damoclesbeleid

Om kenbaar te maken op welke wijze de burgemeester uitvoering geeft aan de wettelijke bevoegdheid die hem is toegekend, legt hij de onderstaande uitgangspunten vast. Deze uitgangspunten gelden in beginsel voor alle panden (dus zowel voor woningen, lokalen en niet

bewoonde woningen of op daarbij behorende erven). Daarnaast zijn er in hoofdstuk 3 en 4 van deze beleidsregels aparte bepalingen voor woningen en lokalen/niet-bewoonde woningen opgenomen.

2.1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

a. harddrugs: alle middelen vermeld op lijst I behorend bij de Opiumwet;
b. softdrugs: alle middelen vermeld op lijst II behorend bij de Opiumwet;
c. handel in drugs: het verkopen, afleveren of verstrekken van harddrugs of softdrugs, dan wel het daartoe aanwezig zijn van een handelshoeveelheid hard- of softdrugs in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf;
d. handelshoeveelheid: een hoeveelheid drugs die de criteria, zoals die zijn vastgelegd in de 'Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie' overstijgt, alsmede een 'geringe hoeveelheid voor eigen gebruik' waarbij sprake is van een dealerindicatie;
e. lokaal: een voor het publiek toegankelijk pand met bijbehorend erf, zoals een winkel, bedrijfsmatig garage- of horecabedrijf, dan wel een niet voor publiek toegankelijk pand met bijbehorend erf, zoals een loods, magazijn of andere bedrijfsruimte. Ook kunnen bijvoorbeeld een hotelkamer, andere recreatieverblijven en een kantoor onder het begrip lokaal vallen, voor zover zij geen 'woning' zijn;
f. coffeeshop: een horecabedrijf, in bezit van een exploitatievergunning van de burgemeester om alcoholvrije dranken te mogen verkopen waar verkoop (en gebruik) van softdrugs gedoogd wordt op grond van een daartoe door de burgemeester verleende gedoogverklaring;
g. woning (bewoond): een voor bewoning gebruikte ruimte. Een woning is te karakteriseren als een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand - eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen - zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden. Of een ruimte een woning is, wordt niet alleen bepaald door uiterlijke kenmerken, zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en andere huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Of ergens gewoond wordt kan onder meer blijken uit de inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP), de inrichting van de ruimte/het pand en het feitelijke gebruik dat van de ruimte wordt gemaakt.[6] Het begrip woning omvat in ieder geval: woningen, woonwagens, woonschepen en bijbehorende erven.

2.2 Verkoop, aflevering, verstrekking dan wel daartoe aanwezig zijn

Dit Damoclesbeleid heeft in de eerste plaats betrekking op de bevoegdheid van de burgemeester om over te gaan tot het sluiten van woningen of lokalen of daarbij behorende erven. Dit geldt als daarin of daarop een middel als bedoeld in lijst I of II behorende bij de Opiumwet dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, van de Opiumwet, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.

Handelshoeveelheid

Artikel 13b van de Opiumwet is naar zijn tekst niet van toepassing bij de enkele aanwezigheid van drugs in een pand. Gezien de woorden "daartoe aanwezig" moeten de drugs met een bepaalde bestemming aanwezig zijn, dat wil zeggen voor verkoop, aflevering of verstrekking. Als uitgangspunt wordt volgens de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State[7] aanvaard dat bij de aanwezigheid van meer dan 0,5 gram harddrugs[8] of bij meer dan 5 gram softdrugs[9] – de in de 'Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie' gehanteerde criteria voor

eigen gebruik – de aangetroffen hoeveelheid drugs in beginsel (mede) geacht wordt bestemd te zijn voor de verkoop, aflevering of verstrekking. Een dergelijke hoeveelheid drugs wordt aangemerkt als een 'handelshoeveelheid'. De burgemeester sluit vanwege de rechtszekerheid en hanteerbaarheid aan bij de criteria uit de 'Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie'.[10] Het ligt op de weg van de betrokkene(n) om aan te tonen dat géén sprake is van handel.

Geen drugs, wel gebruikt ten behoeve van productie, verkoop, aflevering of verstrekking
Zo nu en dan wordt een hennepkwekerij opgerold die vlak voor de inval is geoogst of wordt een pand aangetroffen waarvan uit onderzoek door de politie blijkt dat het gebruikt wordt als knooppunt van waaruit handelsafspraken worden gemaakt ten behoeve van verkoop, aflevering of verstrekking van drugs. In dergelijke gevallen worden geen handelshoeveelheden drugs aangetroffen, maar valt het betreffende pand wel onder de werking van artikel 13b van de Opiumwet. Het is immers gebruikt ten behoeve van de productie, verkoop, aflevering dan wel verstrekking van drugs. Dergelijke gevallen worden gelijkgesteld met de situatie dat de betreffende drugs wel aanwezig waren.

2.3 Voorbereidingshandelingen

Deze beleidsregels hebben tevens betrekking op de bevoegdheid van de burgemeester om over te gaan tot het sluiten van woningen of lokalen of daarbij behorende erven, als sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen met betrekking tot handel in en/of productie van drugs. Voorwaarde is wel dat in de woning of lokaal of op een daarbij behorend erf een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a van de Opiumwet voorhanden is. De Opiumwet bevat geen nadere invulling van de kwalificatie van voorbereidingshandelingen. Het moet wel gaan om voorwerpen of stoffen die het ernstige vermoeden rechtvaardigen dat deze bestemd zijn voor onder andere het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepteelt. Dit moet onder andere blijken uit de aard en hoeveelheid van de aangetroffen voorwerpen of stoffen, de onderlinge combinatie en/of andere gebleken feiten en omstandigheden (zoals resultaten van tapgesprekken of observaties).
Onvoldoende om als voorbereidingshandeling te kwalificeren, is het aantreffen van (uitsluitend) vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen. De beoordeling of sprake is van voorbereidingshandelingen vraagt een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden, zoals door de politie vastgesteld.[11] De rechthebbende op de woning of het lokaal zal in voorkomend geval de conclusies die ontleend worden uit onder andere aard en onderlinge combinatie van de aangetroffen voorwerpen moeten ontkrachten.
Voorwerpen waarvan in ieder geval, maar niet uitsluitend, aannemelijk is dat deze deel uitmaken van strafbare voorbereidingshandelingen, zijn:

- alle voorwerpen op de hennepruimlijst van de politie: armaturen, transformatoren, assimilatielampen, elektriciteitssnoeren, schakelborden, tijdschakelaars, slakkenhuizen, koolstoffilters, luchtafzuigers, kachels, vijverfolie, groeimiddelen, groeitenten, dompelpompen, luchtbevochtigers, hygro-ph/ec thermometers, ventilatoren en droogrekken;
- potgrond of stekblokken;
- cannacutters of scharen;
- gripzakken.

2.4 Te treffen herstelmaatregel

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. In deze paragraaf wordt toegelicht welke uitgangspunten de burgemeester van de gemeente Duiven bij deze herstelmaatregel hanteert.

Last onder bestuursdwang
Volgens artikel 13b Opiumwet heeft de burgemeester bij een overtreding van een bepaling die onder de reikwijdte van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet valt, de bevoegdheid om handhavend op te treden via een last onder bestuursdwang. De burgemeester kan in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom opleggen. Uitgangspunt van deze beleidsregels is dat bij de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet geen last onder dwangsom wordt opgelegd, maar een last onder bestuursdwang.
Het financiële gewin in de drugshandel is dusdanig groot dat de financiële prikkel die uit moet gaan van een dwangsom niet het beoogde effect zal hebben. Hiermee zal niet worden bereikt dat een overtreding ophoudt of niet meer wordt herhaald. Uitgangspunt is dus dat bij een overtreding van artikel 13b Opiumwet de burgemeester een last onder bestuursdwang oplegt.

Sluiting van de woning of lokaal of een daarbij behorend erf
Een ander uitgangspunt in deze beleidsregels is dat de last onder bestuursdwang die is gebaseerd op artikel 13b van de Opiumwet strekt tot de sluiting van de woning of het lokaal of de daarbij bijbehorende erven.

2.5 Procedureverloop bij sluiting van het pand (en bijbehorende erven)
In deze paragraaf staan de procedurele uitgangspunten beschreven die de burgemeester van de gemeente Duiven in acht neemt bij het opleggen en toepassen van bestuursdwang op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

Proces sluiten (algemeen)
Als een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, worden in beginsel de volgende stappen doorlopen:

1. constatering handelshoeveelheid drugs/strafbare voorbereidingshandelingen;
2. belangenafweging. Waarschuwing of voornemen tot sluiten kenbaar maken;
3. mogelijkheid tot het geven van een zienswijze voor de belanghebbenden;
4. sluitingsbevel motiveren en bekendmaken;
5. intern sluiting voorbereiden;
6. effectueren van de sluiting;
7. nazorg. Politie neemt pand mee in de surveillance;
8. heropening van het pand.

Gelegenheid tot het geven van een zienswijze
Volgens dit Damoclesbeleid geldt als procedureel uitgangspunt dat – behoudens spoedeisende gevallen (zie hierna) – de belanghebbende(n) in de gelegenheid wordt gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit gebeurt voordat het definitieve besluit tot sluiting wordt genomen.
Er wordt daarom eerst een voornemen tot sluiting bekendgemaakt, waarin de aangeschreven belanghebbende(n) een korte termijn wordt geboden voor het indienen van een (bij voorkeur) schriftelijke zienswijze. Dit kan eventueel ook telefonisch (mondeling). Na afloop van de zienswijzeperiode en de belangenafweging naar aanleiding van de eventuele zienswijze(n), neemt de burgemeester een definitief besluit.

Bekendmaking
Als het volgende procedurele uitgangspunt geldt dat het besluit tot het opleggen van de last onder bestuursdwang bekend wordt gemaakt aan de overtreder en aan de rechthebbenden op (het gebruik

van) het pand en/of het bijbehorende erf. Daarbij geldt volgens de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de eigenaar van een pand in principe als overtreder in de zin van artikel 13b van de Opiumwet kan worden aangemerkt. Daarbij geldt wel dat hij wist of redelijkerwijs had kunnen weten dat het pand als – kort gezegd – drugspand werd gebruikt. Van de eigenaar van een pand mag namelijk worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van dat pand wordt gemaakt.[12]

Spoedeisende situaties
Als zich een spoedeisende situatie voordoet of de openbare orde vraagt om direct ingrijpen, kan op grond van artikel 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) een bevel tot sluiting worden gegeven. Dit bevel geldt voor een periode van ten hoogste twee weken. Artikel 4:11 van de Awb biedt de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen de zienswijzemogelijkheid achterwege te laten. Het bevel van de burgemeester kan mondeling worden bekendgemaakt en wordt daarna zo spoedig mogelijk schriftelijk bevestigd.
De spoedsluiting duurt voort (maximum twee weken) totdat de burgemeester een definitief besluit ten aanzien van het pand neemt. De burgemeester effectueert de sluiting via een overdracht van de sleutels (nadat de sloten vervangen zijn), verzegeling van het pand en het aanbrengen van een biljet met daarop de tekst dat dit drugspand op last van de burgemeester is gesloten. De spoedsluiting wordt in mindering gebracht op een eventuele tijdelijke sluiting van een woning of lokaal of een daarbij behorend erf.

Van een spoedeisende situatie is in ieder geval sprake bij acuut gevaar voor de veiligheid of gezondheid van personen of voor de openbare orde of bij zich direct aandienende risico's door of vanwege het criminele drugscircuit. Mede aan de hand van de indicatorenlijst wordt bepaald of men tot een spoedsluiting over moet gaan. Onder een bijzonder geval dat een spoedsluiting rechtvaardigt, wordt in ieder geval verstaan één of meerdere van de volgende situaties:

- het aantreffen van een vuur- of steekwapen of explosief in het pand;
- verkoop van drugs aan een minderjarige;
- het bezit van harddrugs door een minderjarige in het pand;
- aan het gebruik van het pand te relateren ernstige geweldsincidenten (waaronder geweld tegen een ambtenaar in functie) of ernstige incidenten waarbij de openbare orde, veiligheid of gezondheid in het geding is;
- brand- of explosiegevaar;
- het (kunnen) vrijkomen van giftige stoffen of gassen.

Het bovenstaande betreft geen limitatieve opsomming. Per geval wordt bepaald of, in lijn met de ernst van bovengenoemde situaties, sprake is van een dermate bijzondere situatie waarbij onmiddellijk optreden vereist is. Het enkel aantreffen van een handelshoeveelheid drugs of een hennepkwekerij, valt hier in ieder geval niet onder.

Belangenafweging
Als procedureel uitgangspunt geldt dat de burgemeester bij het nemen van zijn definitieve besluit (onder andere op basis van de zienswijze) alle relevante omstandigheden van het geval betrekt in zijn beoordeling.
Zowel gebruikers als eigenaren hebben er belang bij dat een pand open blijft. Dit belang kan financieel zijn, er worden huurpenningen misgelopen, of het belang van het hebben van huisvesting, voortgang van bedrijfsactiviteiten, enzovoorts. Dit gegeven maakt handhavend optreden echter niet per se onredelijk. De wetgever heeft bewust woningen en lokaliteiten onder het regime van artikel

13b van de Opiumwet gebracht. Het is inherent aan deze keuze van de wetgever, dat dit grote gevolgen kan hebben voor de eigenaren, verhuurders en gebruikers. De aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs en de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid en daar veelal mee samenhangende openbare orde en veiligheid en de rechtsorde, zijn dermate ernstig dat herstel daarvan als algemeen belang zwaarder wordt geacht dan het individuele belang van een eigenaar, verhuurder of gebruiker. Daarbij is van belang dat een verhuurder kan kiezen aan wie hij een pand verhuurt en de gevolgen van die keuze voor zijn risico mogen worden gelaten. Een verhuurder kan zich voorts op de hoogte stellen van het gebruik dat van het verhuurde wordt gemaakt. Het risico dat een pand krachtens artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet wordt gesloten, als aan de in deze bepalingen gestelde vereisten is voldaan, is daarbij verbonden aan het verhuren van een pand.
De (financiële) gevolgen van de toepassing van deze beleidsregels kunnen zwaar zijn voor eigenaren, verhuurders en gebruikers. Voor bewoners van een pand dat wordt gesloten is een dergelijke maatregel ook zeer ingrijpend. Echter, naast het feit dat eigenaren, verhuurders en gebruikers, indirect dan wel direct financieel voordeel hebben behaald uit de exploitatie van een hennepkwekerij en/of de handel in drugs, wordt de sluiting gerechtvaardigd door:

- de brede bekendheid van het nationale beleid en nationale wetgeving ten aanzien van verdovende middelen. Het produceren van drugs is verboden, softdrugs mogen enkel worden verkocht in gedoogde coffeeshops en handel in harddrugs is altijd verboden;
- de aard van de overtreding, namelijk een drugsgerelateerde criminele handeling met een bedrijfsmatig karakter, die bij of krachtens de Opiumwet strafbaar is gesteld;
- het geschonden algemeen belang, namelijk geen controle op de verkoop van soft- en harddrugs, met alle gevolgen en gevaren voor de volksgezondheid en bijkomende belangen zoals de verstoring van de openbare orde, veiligheid en rechtsorde, verloedering van het straatbeeld, aantasting van woon-, leef- en werkklimaat, onveiligheidsgevoelens in de straat/wijk, aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid, het vergaren van illegale inkomsten en belastingontduiking, aanzuigende werking op het ontstaan van soortgelijke activiteiten, vermindering van de waarde van onroerend goed;
- de beoogde werking van de maatregel, namelijk het terugdringen van de door criminele handelingen veroorzaakte negatieve effecten, herstel van het woon-, leef- en werkklimaat en het terugdringen van recidive.

Hetgeen hierboven is gesteld, wordt als uitgangspunt genomen. Per geval vindt echter een zorgvuldige afweging van alle feiten, omstandigheden en belangen plaats om te beoordelen of sprake is van bijzondere omstandigheden die tot een andere afweging noodzaken. Hierin speelt het zienswijzegesprek of de schriftelijk ingediende zienswijze een belangrijke rol.
De burgemeester moet bezien of de omstandigheden op zichzelf dan wel samen met andere omstandigheden moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb. In deze beoordeling neemt hij ook de afweging mee dat het handelen overeenkomstig dit Damoclesbeleid gevolgen heeft die mogelijk onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen, waardoor van het beleid zou moeten worden afgeweken.[13]

Begunstigingstermijn/zelf voldoen aan last
In het definitieve besluit tot oplegging van een last bestuursdwang staat een (korte) begunstigingstermijn. In de regel wordt een termijn van 72 uren voor woningen of het daarbij behorend erf gehanteerd. Voor lokalen en niet bewoonde-woningen of het daarbij behorend erf wordt een termijn van 24 uren gehanteerd. Binnen die termijn wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld zelf uitvoering te geven aan de gelaste sluiting van de woning of lokaal of het

daarbij bijbehorend erf. De belanghebbende krijgt de gelegenheid het pand af te sluiten en gesloten te houden en de sleutels van alle toegangen van het pand en/of het bijbehorende erf in te leveren bij de gemeente. Het feitelijk sluiten gebeurt in de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de gemeente die daartoe door de burgemeester is aangewezen. De sloten worden altijd vervangen. Hiermee wordt voorkomen dat sleutels in het bezit blijven van de belanghebbende. Deuren, ramen en andere toegangen worden (indien mogelijk) verzegeld. De sleutels behorende bij de nieuwe sloten worden na de sluitingsperiode teruggegeven.

De begunstigingstermijn is ook bedoeld om de belanghebbende de gelegenheid te geven om vóór de sluiting van het pand en/of het bijbehorende erf de maatregelen te treffen die nodig zijn in verband met de sluitingsperiode. Voorbeeldmaatregelen zijn het verwijderen van persoonlijke spullen, de zorg voor aanwezige dieren, bederfelijke waren, het afsluiten van gas, water en elektra, etc.

Effectueren bestuursdwang
Als de begunstigingstermijn is verstreken en de gelaste sluiting niet of niet tijdig is uitgevoerd, dan geeft de burgemeester opdracht tot het door feitelijk handelen geheel of gedeeltelijk sluiten van de woning of lokaal of het daarbij behorende erf. In dat geval wordt het pand gesloten, onder andere door de vervanging van de sloten. Daarnaast worden de deuren en ramen en andere doorgangen die toegang (kunnen) verschaffen tot het pand en/of het bijbehorende erf verzegeld.

Fysiek dichtmaken
Als moet worden aangenomen dat de verzegeling niet voldoende is om de toegang tot het pand en/of het bijbehorende erf gedurende de sluitingsperiode te garanderen, behoort het fysiek dichtmaken (bijvoorbeeld door dichttimmeren) van de woning of lokaal of het daarbij behorende erf tot de mogelijkheden.

Kennisgeving/kenbaarheid sluiting
Als volgend uitgangspunt geldt dat zowel als de belanghebbende binnen de begunstigingstermijn zelf de sluiting effectueert, als wanneer dit gebeurt door (namens) de burgemeester, de sluiting kenbaar wordt gemaakt door het aanbrengen van borden/stickers/aankondigingen aan of binnen de woning of het lokaal of aan de toegang tot het bijbehorende erf. Op de borden/stickers/aankondigingen staat dat de woning of het lokaal of het daarbij behorende erf is gesloten op last van de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet. De reden van deze openbare kennisgeving van de sluiting is dat publiekelijk bekend wordt gemaakt dat in de woning of lokaal of het daarbij behorende erf geen met de Opiumwet strijdige activiteiten meer plaatsvinden en dat actief wordt opgetreden tegen overtredingen van de Opiumwet. Hiermee beoogt de burgemeester van de gemeente Duiven in het bijzonder te voorkomen dat in de woning of lokaal of op het daarbij behorende erf of in de omgeving daarvan opnieuw met de Opiumwet strijdige activiteiten worden ontplooid.[14]

Betreden gesloten verklaard pand strafbaar
Het is op grond van artikel 2:41 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Duiven verboden een woning of lokaal of daarbij behorend erf te betreden, waarvan de sluiting is bevolen. Daarnaast is het verbreken van een zegel op grond van artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar.

Een op grond van artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning of lokaal of een daarbij behorend erf mag alleen worden betreden door personen wier aanwezigheid in de woning of het lokaal of een

daarbij behorend erf wegens dringende reden noodzakelijk is. In de regel geeft de burgemeester van de gemeente Duiven slechts toestemming/ontheffing bij een dringende of zwaarwichtige reden om de gesloten woning of het gesloten lokaal of een daarbij behorend erf tussentijds te betreden. Daarom zal de belanghebbende eerst schriftelijk en gemotiveerd moeten verzoeken om toestemming. Uit het verzoek moet blijken voor wie, met welk doel en voor welke duur betreding van de gesloten woning of lokaal of een daarbij behorend erf nodig is. De burgemeester kan voorschriften/of beperkingen aan de toestemming verbinden.

Registratie van sluitingen en waarschuwing in registers
De burgemeester is op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (WKBP) verplicht om binnen vier dagen na bekendmaking van het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang, in het beperkingenregister in ieder geval aan te tekenen dat een woning of lokaal of een daarbij behorend erf is gesloten. Dit geldt niet voor een waarschuwing. De waarschuwing is immers geen besluit. Een eventuele opvolgende eigenaar/huurder/gebruiker zou daarom kunnen worden geconfronteerd met de gevolgen van een eerder afgegeven waarschuwing. Als de sluiting is opgeheven, wordt dit ook in het WKPB-register geregistreerd.

Kostenverhaal
Volgens artikel 5:25 van de Awb worden de kosten voor het toepassen van de bestuursdwang (hoofdelijk) op de overtreder(s) verhaald. De overtreder is op grond van artikel 5:1, tweede lid, van de Awb degene die de overtreding van de verbodsbepalingen waarop artikel 13b van de Opiumwet van toepassing is, pleegt of medepleegt. Zoals in deze paragraaf toegelicht onder het kopje ‘Bekendmaking’ wordt de eigenaar van een woning of lokaal of een daarbij behorend erf in principe als overtreder als bedoeld in artikel 13b van de Opiumwet aangemerkt. Dit is alleen anders indien in voldoende mate is komen vast te staan dat de eigenaar alles heeft gedaan wat van hem uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid in redelijkheid verwacht mag worden om de overtreding te voorkomen en hem daarbij geen enkel verwijt valt te maken. In dat geval komen de kosten van bestuursdwang niet of niet geheel voor zijn rekening (artikel 5:25, eerste lid, van de Awb).

De volgende kosten worden in principe, indien gemaakt, in rekening gebracht:
- vervangen van sloten;
- dierenopvang;
- afsluiten van nutsvoorzieningen.

Dit is een opsomming van de meest voorkomende kosten die worden gemaakt en is geen limitatieve lijst.

Rechtsbescherming
Een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang op grond van artikel 13b van de Opiumwet is een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat het mogelijk is om tegen het besluit bezwaar en (hoger) beroep in te stellen. Een bezwaar of (hoger) beroep heeft geen schorsende werking. Dat betekent dat als er bezwaar of (hoger) beroep is ingesteld, het besluit kan worden uitgevoerd. Als belanghebbenden dit willen voorkomen, dan moeten zij daartoe een verzoek tot schorsing indienen bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Gelderland/Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hoger beroep). Daarvoor is vereist dat een belanghebbende(n) een spoedeisend belang heeft en dat hij bezwaar of (hoger) beroep heeft ingesteld. Het enkel indienen van het verzoekschrift heeft ook geen schorsende werking. Pas als de voorzieningenrechter het verzoek tot schorsing honoreert moet de burgemeester wachten met

uitvoering van het besluit tot oplegging van een last bestuursdwang, voor de werkingsduur van deze schorsing.

Als de burgemeester eerst een waarschuwingsbrief stuurt, is geen sprake van een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen staat geen bezwaar en beroep open.[15]

Verzoek opheffing sluiting
De sluitingsduur, zoals in de volgende hoofdstukken van dit Damoclesbeleid is bepaald, is afgestemd op de periode die noodzakelijk wordt geacht om de (sub)doelen van dit Damoclesbeleid te bereiken. Slechts als bijzondere omstandigheden aannemelijk maken dat in een concreet geval met het voortduren van de sluiting geen redelijk belang meer is gediend, is de burgemeester bevoegd om de sluiting tussentijds op te heffen. Een belanghebbende zal eerst een gemotiveerd verzoek moeten indienen. De burgemeester maakt van de bevoegdheid tot het tussentijds opheffen terughoudend gebruik. Daarin moet onder andere gemotiveerd aangegeven worden dat het op basis van nieuwe feiten en omstandigheden aannemelijk is dat er niet opnieuw overtredingen van de Opiumwet in of vanuit de desbetreffende woning of lokaal of op een daarbij behorend erf zullen worden gepleegd. Kortom er moeten dus voldoende maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat in of vanuit de woning of lokaal of op het daarbij behorende erf opnieuw overtredingen plaatsvinden van de Opiumwet.
Alleen als aannemelijk is dat er geen enkel redelijk doel meer met de sluiting is gediend, waarbij rekening wordt gehouden met de aard, ernst en duur van de overtreding van de Opiumwet en daarnaast met de uitgangspunten van dit Damoclesbeleid, kan de burgemeester besluiten om de sluiting tussentijds op te heffen.

Aan het opheffen van een sluiting wordt in de regel geen medewerking verleend, eerder dan de in onderstaande tabel genoemde periode:

Sluitingsduur	**Verzoek opheffing na**
4 weken	Niet mogelijk
3 maanden	6 weken
6 maanden	3 maanden
12 maanden	6 maanden
Onbepaalde tijd	12 maanden

Voorts gelden de volgende eisen:
1. de (nieuwe) eigenaar van het pand heeft geen overtreding van de Opiumwet begaan;
2. de nieuwe huurder/gebruiker van het pand heeft geen overtreding van de Opiumwet begaan;
3. de nieuwe huurder/gebruiker is een andere dan degene die ten tijde van de sluiting huurder/ gebruiker was;
4. bij het verzoek moet een plan worden overgelegd, waaruit blijkt op welke wijze zal worden voorkomen dat er opnieuw een overtreding(en) van de Opiumwet plaatsvindt;
5. als sprake is van een lokaal moet bij het verzoek een (ondernemings)plan worden overgelegd. Daaruit moet blijken welke invulling aan het gebruik van het lokaal wordt gegeven en op welke wijze voorkomen wordt dat opnieuw een overtreding(en) van de Opiumwet plaatsvindt. Het voorgenomen gebruik moet in overeenstemming zijn met het geldende bestemmingsplan.

Het besluit op een verzoek tot opheffing wordt op schrift gesteld. Dit besluit is vatbaar voor bezwaar en beroep.

2.6 Overige aspecten

Minderjarigen

Als sprake is van minderjarige bewoner(s)/betrokkene(n) wordt melding gedaan bij jeugdbescherming/ Veilig Thuis.

Opvang/huisdieren

Betrokkenen moeten in beginsel zelf voor hun huisraad, huisdieren of alternatieve huisvesting zorgen. Als voor huisdieren geen zorg wordt gedragen, wordt de dierenambulance gebeld. De hieruit voortvloeiende kosten komen voor rekening van de overtreder.

Vervangende woonruimte

Het sluiten van een woning na het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs, is zeer ingrijpend voor eventuele bewoners. Voor bewoners van panden die worden gesloten, wordt vanuit de gemeente echter geen vervangende woonruimte gezocht. Men heeft een bepaald risico genomen door zich in te laten met de productie en/of handel in drugs. De gevolgen van die keuze mogen voor de betreffende bewoners worden gelaten.

Hoofdstuk 3. Woningen en daarbij behorende erven

In dit Damoclesbeleid wordt voor het bepalen van het type maatregel en de sluitingsduur allereerst onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen. De reden voor dit onderscheid wordt hierna toegelicht. In de tweede plaats wordt in dit Damoclesbeleid onderscheid gemaakt tussen harddrugs en softdrugs, omdat harddrugs en de productie daarvan in het algemeen gevaarlijker zijn voor de gezondheid en het milieu dan softdrugs. Daarnaast is bij de handel- en productie van harddrugs eerder sprake van ernstige criminaliteit, niet zelden met een grensoverschrijdende component. Dit laatste moet in die zin wel worden genuanceerd omdat ook de handel- en productie van softdrugs zeer crimineel is waarbij geweld, bedreiging en intimidatie niet worden geschuwd (onder andere ripdeals).

In dit hoofdstuk worden de nadere uitgangspunten van dit Damoclesbeleid bij de toepassing van de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet door de burgemeester van de gemeente Duiven op (bewoonde) woningen en daarbij behorende erven weergegeven.

3.1 Bijzondere belangen bij woningen

Bij woningen spelen bijzondere belangen die niet aan de orde zijn bij lokalen. Toepassing van artikel 13b van de Opiumwet op een woning kan voor de bewoners namelijk mogelijk ingrijpende gevolgen hebben, die een inmenging kunnen vormen in het in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Zeker als sprake is van verblijf van minderjarige(n) in de woning en bij psychisch kwetsbare personen. Sluiting van een woning betekent voor minderjarige(n) het verlies van de vertrouwde woonomgeving, maar opgroeien in een drugspand is ook gevaarlijk voor opvoeding en ontwikkeling. Deze belangen worden per geval tegen elkaar afgewogen. Nadrukkelijk zal in deze gevallen worden overwogen of kan worden volstaan met een waarschuwing. Een kind zal binnen de gemeente Duiven nooit op straat komen te staan zonder dat, wanneer de ouders dat niet zouden kunnen realiseren, opvang geregeld wordt voor het kind. Gelet op het tweede lid van artikel 8 van het EVRM zijn inmengingen van enig openbaar gezag in de uitoefening van het in het eerste lid

van artikel 8 van het EVRM 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 van de Opiumwet en derhalve bij de wet voorzien. Dit ter bescherming van de rechten van anderen en in het verlengde daarvan het voorkomen van strafbare feiten. Artikel 10 en artikel 12 van de Grondwet stellen vergelijkbare eisen als 8 van het EVRM. Een inperking van deze grondrechten is alleen mogelijk als dit bij of krachtens de wet (lees onder andere artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet) is voorzien.

Sluiting van een bewoonde woning betekent wel een vergaand ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM) en op het huisrecht van de betrokkenen (artikel 12 Grondwet). Hieraan komt zwaar gewicht toe bij de beoordeling van de vraag of de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruik kan maken en zo ja, op welke wijze.[16] Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet volgt dat in algemene zin bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van de woning dient te worden overgegaan en moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel. Dit moet echter worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken.[17]

Onderscheid bewoonde en niet-bewoonde woningen
Voor lokalen geldt dit uitgangspunt van eerst waarschuwen niet. Ook als een woning niet feitelijk voor bewoning wordt gebruikt, geldt het bovenstaande niet. Daarom wordt in dit Damoclesbeleid ook onderscheid gemaakt tussen bewoonde en niet-bewoonde woningen. Voor niet-bewoonde woningen gelden dezelfde uitgangspunten als lokalen. De vraag of een woning daadwerkelijk als woning in gebruik is, wordt per geval beoordeeld aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden.

Sociale verhuur
Voor sociale verhuur geldt een uitzondering ten aanzien van een eerste overtreding van de Opiumwet in een woning of op een daarbij behorend erf. De burgemeester heeft beleidsruimte bij het bepalen in welke gevallen hij overgaat tot oplegging van een last onder bestuursdwang. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in één van haar uitspraken dat de burgemeester een zwaarder gewicht mag toekennen aan het belang bij de volkshuisvesting in relatie tot het belang(en) om tot sluiting van een woning over te gaan.[18] In deze uitspraak geeft de Afdeling ook aan dat betekenis mag worden toegekend aan de wettelijke waarborgen die gelden voor woningcorporaties en het transparante toewijzingsbeleid. Anders dan particuliere verhuurders mogen deze corporaties niet elke 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 niet een dergelijke plicht en zijn ook in die zin dus niet gelijk te stellen met een woningcorporatie. 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.

Als een woningcorporatie (sociale verhuurder, tevens partner in het Hennepconvenant) aantoont dat zij specifieke maatregelen treft, vindt in beginsel bij een eerste overtreding van de Opiumwet geen sluiting plaats. Voorwaarde is wel dat de met deze beleidsregels te dienen doelen (zie hoofdstuk 1.1 van deze beleidsregels) via de specifieke maatregelen van de woningcorporatie zijn verwezenlijkt.

Bij een volgende overtreding van de Opiumwet in dezelfde woning geldt deze uitzondering niet.

De burgemeester volstaat, bij een eerste overtreding van de Opiumwet in een woning of op een daarbij behorend erf van een woningcorporatie, met een bestuurlijke waarschuwing. Hierbij gelden de volgende voorwaarden:

1. de verhuurder aannemelijk maakt dat hij voldoende maatregelen heeft getroffen om een overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet te voorkomen; en
2. de verhuurder overgaat tot ontbinding van de huurovereenkomst met de huurder.

Hierop geldt wel een uitzondering als de burgemeester aantoont dat er nog concrete omstandigheden aanwezig zijn (bijvoorbeeld verstoring van de openbare orde), waardoor de herstelsanctie als bedoeld in artikel 13b van de Opiumwet alsnog wordt ingezet.

In de praktijk blijkt dat de woningcorporatie in de gemeente Duiven een zero tolerance-beleid toepast ten aanzien van overtredingen van de Opiumwet.

3.2 Softdrugs

In deze paragraaf staan de uitgangspunten die de burgemeester van de gemeente Duiven in acht neemt bij de toepassing van zijn bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet bij woningen of de daarbij behorende erven. Dit geldt als een handelshoeveelheid softdrugs wordt aangetroffen en/of indien sprake is van voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b., van de Opiumwet, ten aanzien van de handel in/productie van softdrugs.

Waarschuwing

In lijn met de hiervoor geschetste wetsgeschiedenis en rechtspraak wordt, als sprake is van een eerste overtreding van de Opiumwet in een woning, in principe eerst een waarschuwingsbrief verstuurd. Deze brief wordt verstuurd aan de overtreder en de rechthebbenden op het gebruik van de woning of het daarbij behorende erf.

Sluiting

Als bij een woning of het daarbij behorende erf geen sprake is van een eerste overtreding of als sprake is van een ‘ernstig geval’ (bij een eerste overtreding), dan wordt er niet gewaarschuwd, maar volgt direct een sluiting (oplegging last onder bestuursdwang) van de woning of het daarbij behorende erf.

Ernstig geval

Van een ernstig geval is in ieder geval sprake als één of meer van de hieronder staande indicatoren van toepassing is/zijn. Daarbij is geen sprake van een limitatieve opsomming:

a. de hoeveelheid aangetroffen middelen als bedoeld in lijst I en/of lijst II van de Opiumwet. Hierbij kan gedacht worden aan de soort aangetroffen middelen, aan de hoeveelheid als zodanig en of die duidt op beroeps- of bedrijfsmatige handel. Het aantreffen van een handelshoeveelheid is op zichzelf al voldoende om aan te nemen dat er van handel sprake is (hierbij wordt aangesloten bij de richtlijnen van het OM). Daadwerkelijke verkoop, aflevering of verstrekking hoeft niet aangetoond te worden;
b. de inrichting, het bedrijfsmatig karakter evenals de professionaliteit van de hennepplantage-/kwekerij of productiepunt (bijvoorbeeld illegale stroom aftap, aanwezige hennep-/drugsresten van een vorige productie en randapparatuur voor het in stand houden van de hennepplantage-/kwekerij of productiepunt);

c. er is sprake van een combinatie van middelen als bedoeld in lijst I en lijst II Opiumwet (ook bij minder dan een handelshoeveelheid harddrugs);
d. de wijze waarop de aangetroffen middelen zijn verpakt;
e. het aantreffen van meer dan 100 gram softdrugs of meer dan 50 cannabisplanten;
f. de verkoop van drugs aan een minderjarige;
g. het bezit van harddrugs door een minderjarige in het pand;
h. het aantreffen van handelsgeld en/of aanwezigheid van (vuur)wapens/verboden wapenbezit als bedoeld in de Wet Wapens en Munitie;
i. de omstandigheid dat de woning als ontmoetingsplek voor handelaren en/of gebruikers fungeert (dit kan bijvoorbeeld blijken uit politieobservaties of verklaringen van gebruikers, omwonenden, getuigen etc.);
j. er is een vermoeden van verwijtbaarheid van de bewoner(s)/betrokkene(n);
k. er is een vermoeden dat de bewoner(s)/betrokkene(n) verkeert/verkeren in kringen van personen met antecedenten (hierbij moet vooral gedacht worden aan antecedenten ten aanzien van de Opiumwet of de Wet Wapens en Munitie, maar ook antecedenten op het gebied van geweld tegen personen of zaken, zoals geweld, mishandeling, bedreiging, vernieling of diefstal e.d. kunnen een rol spelen);
l. aannemelijk is dat behalve de woning of het daarbij behorende erf nog één of meer locaties betrokken is/zijn bij drugshandel in georganiseerd verband of als aanwezigheid van drugs hierop duidt;
m. er sprake is van overlast vanuit de woning, waaronder gewelds- en openbare orde delicten in of rond de woning;
n. er sprake is van ondeugdelijke of ondoorzichtige huurconstructies en niet ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen;
o. er is sprake van recidive door dezelfde persoon;
p. de mate van risico of gevaar voor het woon- of leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonenden (hierbij kan gedacht worden aan de gevaren verbonden aan (georganiseerde) drugscriminaliteit).

In aanvulling op voorgaande indicatoren wordt in de situatie dat sprake is van een strafbare voorbereidingshandeling(en) rekening gehouden met de volgende indicatoren:
q. de aard van de stoffen of goederen (hierbij kan gedacht worden aan het voorhanden hebben van een chemische stof, apparatuur of aanverwante artikelen welke niet of nauwelijks anders kunnen worden toegepast dan bij de productie, handel of transport van drugs);
r. de mate waarin de goederen erop wijzen bestemd te zijn voor productie van of handel in drugs;
s. de inrichting, het bedrijfsmatig karakter evenals de professionaliteit van de hennepplantage-/kwekerij of productiepunt (bijvoorbeeld illegale stroom aftap, aanwezige hennep-/drugsresten van een vorige productie en randapparatuur voor het in stand houden van de hennepplantage-/kwekerij of productiepunt);
t. de combinatie van aangetroffen stoffen (hierbij kan gedacht worden aan het tegelijk verkopen, dan wel aanwezig hebben van goederen die voor verwerking, transport of bereiding van drugs bedoeld zijn, zoals grammenweegschalen, drugsverpakkingen, versnijdingsmiddelen, etc.);
u. de hoeveelheid aangetroffen stoffen of goederen;
v. de mate van bekendheid van het pand waar dergelijke producten verkocht, verhandeld, gebruikt of geproduceerd kunnen worden;

w. de mate van risico of gevaar voor het woon- of leefklimaat in de omgeving en/of voor omwonenden (hierbij kan naast de gevaren verbonden aan (georganiseerde) drugscriminaliteit gedacht worden aan brandgevaar, risico's verbonden aan het gebruik van chemicaliën, etc.).

3.3 Harddrugs

In deze paragraaf staan de uitgangspunten die de burgemeester van de gemeente Duiven in acht neemt bij de toepassing van zijn bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet bij woningen of de daarbij behorende erven. Dit geldt als een handelshoeveelheid harddrugs wordt aangetroffen en/of als sprake is van voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b., van de Opiumwet, ten aanzien van de handel in/productie van harddrugs.

Handelshoeveelheid harddrugs

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat als een handelshoeveelheid harddrugs wordt aangetroffen, een woning zonder voorafgaande waarschuwing mag worden gesloten. Dit geldt als uit het beleid volgt dat een handelshoeveelheid harddrugs gezien wordt als een ernstig geval. Als een handelshoeveelheid harddrugs wordt aangetroffen in de woning of op een daarbij behorend erf, is sprake van een ernstig geval. Op grond van dit beleid wordt een woning in dat geval direct, dat wil zeggen zonder voorafgaande waarschuwing, gesloten/een last onder bestuursdwang opgelegd.

Sluiting bij voorbereidingshandelingen

Als bij een woning of het bijbehorende erf sprake is van een eerste overtreding ten aanzien van voorbereidingshandelingen in relatie tot soft- (grootschalige hennepteelt) en het vervaardigen van harddrugs (waaronder bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewasserij), chemicaliën (apaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen) dan wordt niet gewaarschuwd. In dat geval volgt direct een sluiting (last onder bestuursdwang) van de woning of het daarbij behorende erf.

Combinatie van middelen

Als in een woning of een daarbij behorend erf zowel handelshoeveelheden softdrugs als een handelshoeveelheid harddrugs worden aangetroffen, dan geldt het regime voor harddrugs.

3.4 Handhavingsmatrix bewoonde woningen

In onderstaande matrix staan de verschillende, in zwaarte oplopende, maatregelen die bij bewoonde woningen worden ingezet.

	1ste constatering	2de constatering	3de constatering	4de constatering
Voorbereidingshandelingen ten aanzien van softdrugs/harddrugs, als sprake is van onder andere grootschalige hennepteelt of bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewasserij), chemicaliën (aspaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen	sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Softdrugs, handelshoeveelheid tot 30 gram	schriftelijke waarschuwing,	Sluiting voor drie	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor onbepaalde

	tenzij ernstig geval; sluiting drie maanden	maanden		tijd (minimaal zes maanden)
Cannabisplanten, handelshoeveelheid tot 15 planten	schriftelijke waarschuwing, tenzij ernstig geval; sluiting drie maanden	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal zes maanden)
Softdrugs, handelshoeveelheid tussen 30 gram en 100 gram	sluiting vier weken, tenzij ernstig geval; sluiting drie maanden	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal zes maanden)
Cannabisplanten, handelshoeveelheid tussen 15 planten en 50 planten	sluiting vier weken, tenzij ernstig geval; sluiting drie maanden	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal zes maanden)
Softdrugs, handelshoeveelheid boven de 100 gram	Sluiting voor drie maanden (boven de 100 gram is per definitie een ernstig geval)	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Cannabisplanten, handelshoeveelheid boven de 50 planten	Sluiting voor drie maanden (boven de 50 cannabisplanten is per definitie een ernstig geval)	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Harddrugs, handelshoeveelheid tot 5 gram	Sluiting voor drie maanden, tenzij ernstig geval; sluiting zes maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Harddrugs, handelshoeveelheid boven de 5 gram	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)	-

3.5 Recidive en verjaring

Als sprake is van een waarschuwing, dan geldt dat een volgende stap in het stappenplan wordt gezet, wanneer binnen een termijn van twee jaar na een vorige constatering opnieuw een overtreding in dezelfde woning of op het daarbij behorende erf plaatsvindt. Vindt een constatering plaats na twee jaar na de vorige constatering, dan wordt de handhavingsmatrix van voren af aan herhaald. Het is daarbij niet noodzakelijk dat een volgende overtreding door dezelfde overtreder of rechthebbende op de woning of het daarbij behorende erf wordt begaan.

Als er geen sprake is van een waarschuwing, dan geldt dat een volgende stap in het stappenplan wordt gezet, wanneer binnen een termijn van vijf jaar na een vorige constatering opnieuw een overtreding in dezelfde woning of op het daarbij behorende erf plaatsvindt. Vindt een constatering plaats na vijf jaar na de vorige constatering, dan wordt de handhavingsmatrix van voren af aan herhaald. Het is daarbij niet noodzakelijk dat een volgende overtreding door dezelfde overtreder of rechthebbende op de woning of op het daarbij behorende erf wordt begaan.[19]

Hoofdstuk 4. Lokalen en niet bewoonde woningen met bijbehorende erven
In dit hoofdstuk staan de uitgangspunten die de burgemeester van de gemeente Duiven in acht neemt bij de toepassing van zijn bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet bij lokalen en niet-bewoonde woningen. Dit geldt als handelshoeveelheden softdrugs of harddrugs worden aangetroffen en/of indien sprake is van voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b., van de Opiumwet ten aanzien van handel in/productie van softdrugs of harddrugs.

Nota bene: Voor lokalen en niet-bewoonde woningen geldt niet het uitgangspunt uit de wetsgeschiedenis dat bij een eerste overtreding van de Opiumwet een waarschuwing moet volgen. Gelet hierop gaat de burgemeester in deze gevallen direct, dus zonder waarschuwing, tot sluiting (oplegging van een last onder bestuursdwang) over. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient er wel een verband te zijn tussen de aangetroffen handelshoeveelheid drugs en het pand.[20]

4.1 Handhavingsmatrix lokalen en niet-bewoonde woningen of daarbij behorende erven
In deze matrix staan de verschillende, in zwaarte oplopende, maatregelen die bij lokalen en niet-bewoonde woningen worden ingezet.

	1ste constatering	2de constatering	3de constatering	4de constatering
Voorbereidingshandelingen ten aanzien van softdrugs/harddrugs als sprake is van onder andere grootschalige hennepteelt of bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewasserij), chemicaliën (apaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Softdrugs, handelshoeveelheid tot 100 gram	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Cannabisplanten, handelshoeveelheid tot 50 planten	Sluiting voor drie maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)

Softdrugs, handelshoeveelheid boven de 100 gram	Sluiting voor zes maanden (boven de 100 gram is per definitie een ernstig geval)	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Cannabisplanten, handelshoeveelheid boven de 50 planten	Sluiting voor zes maanden (boven de 50 planten is per definitie een ernstig geval)	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Harddrugs, handelshoeveelheid tot 5 gram	Sluiting voor drie maanden, tenzij ernstig geval; sluiting zes maanden	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)
Harddrugs, handelshoeveelheid boven de 5 gram	Sluiting voor zes maanden	Sluiting voor twaalf maanden	Sluiting voor onbepaalde tijd (minimaal twaalf maanden)	-

4.2 Recidive en verjaring

Voor de toepassing van de handhavingsmatrix geldt dat een volgende stap in het stappenplan wordt gezet, wanneer binnen een termijn van vijf jaar na een vorige constatering opnieuw een overtreding in hetzelfde lokaal of het daarbij behorende erf of dezelfde niet-bewoonde woning of het daarbij behorende erf plaatsvindt. Vindt een constatering plaats na vijf jaar na de vorige constatering, dan wordt de handhavingsmatrix van voren af aan herhaald. Het is daarbij niet noodzakelijk dat een volgende overtreding door dezelfde overtreder of rechthebbende op het lokaal of het daarbij behorende erf of dezelfde niet-bewoonde woning of het daarbij behorende erf wordt begaan.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

5.1 Hardheidsclausule

De bevoegdheid van de burgemeester tot toepassing van artikel 13b Opiumwet betreft een discretionaire bevoegdheid. Dat wil zeggen dat deze bevoegdheid gebruikt wordt na een belangenafweging. Ingevolge de inherente afwijkingsbevoegdheid, zoals neergelegd in artikel 4:84 van de Awb, kan van deze beleidsregels worden afgeweken. Hiertoe kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan als toepassing van het beleid voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Mocht sprake zijn van deze omstandigheden, dan kan de burgemeester gemotiveerd van de uitgangspunten en stappen in de beleidsregels – zowel strenger als soepeler – afwijken. Financiële schade, te lijden ten gevolge van een op te leggen maatregel, wordt niet als een bijzondere omstandigheid beschouwd, evenmin het verliezen van de eigen woonruimte. Dergelijke omstandigheden moet worden geacht door de wetgever, bij de totstandkoming van de bevoegdheid, zoals die is neergelegd in artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet, te zijn meegewogen.

5.2 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de dag na bekendmaking. De Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Duiven houdende regels omtrent artikel 13b Opiumwet (de Beleidsregels artikel 13b van de Opiumwet gemeente Duiven 2019, zoals vastgesteld op 3 juni 2019) wordt tegelijkertijd ingetrokken.

5.3 Overgangsrecht

Handhavingsprocedures met betrekking tot artikel 13b van de Opiumwet die zijn gestart onder de geldigheid van de vorige beleidsregels en de bijbehorende handhavingsarrangementen, in die zin dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit Damoclesbeleid een voornemen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang is verzonden, worden voorgezet op basis van de vorige beleidsregels en de daarin opgenomen handhavingsarrangementen.

Waarschuwingen en eerdere constateringen die onder de vorige beleidsregels zijn afgegeven of hebben plaatsgevonden worden aangemerkt als te zijn afgegeven of te hebben plaatsgevonden onder dit Damoclesbeleid. Dat betekent dat dergelijke waarschuwingen en geconstateerde overtredingen op basis van dit Damoclesbeleid aanleiding kunnen geven om over te gaan tot de volgende stap in de handhavingsmatrixen uit de hoofdstukken 3 en 4 van dit Damoclesbeleid.

5.4 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als “Damoclesbeleid gemeente Duiven”.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Duiven op 17 september 2021.

Mr. H.B. (Huub) Hieltjes

Bijlage 1 Wettelijk kader
De kaders voor de toepassing en handhaving van het Damoclesbeleid zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. In deze bijlage worden de relevante wettelijke kaders onder elkaar gezet en samengevat.

Artikel 13b lid 1 van de Opiumwet
Op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a., van de Opiumwet is de burgemeester 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 behorende bij de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.

Daarnaast is de burgemeester sinds 1 januari 2019 op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b., van de Opiumwet 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 voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a voorhanden is. Deze bepaling heeft betrekking op zogenoemde voorbereidingshandelingen. Dat wil zeggen dat van de in deze bepaling bedoelde voorwerpen of stoffen het ernstige vermoeden moet bestaan dat deze bestemd zijn voor o.a. het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepteelt.

Artikel 125 van de Gemeentewet
Op grond van artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Volgens artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet wordt de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang uitgeoefend door de burgemeester als de last dient tot handhaving van regels die hij uitvoert. Omdat de burgemeester belast is met de handhaving van artikel 13b Opiumwet, kan de burgemeester bij een overtreding op grond van artikel 125, derde lid, van de Gemeentewet een last onder bestuursdwang opleggen.

Artikel 4:81 van de Awb
Op grond van artikel 4:81 lid 1 van de Awb kan een bestuursorgaan, daaronder begrepen de burgemeester, beleidsregels vaststellen met betrekking tot een aan hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Het onderhavige Damoclesbeleid berust op de hiervoor genoemde wettelijke bevoegdheden, waarvan de burgemeester belast is met de naleving daarvan, en vindt zijn grondslag in artikel 4:81 van de Awb.

Artikel 4:84 van de Awb
Op grond van artikel 4:84 van de Awb dient het bestuursorgaan, zo ook de burgemeester, te handelen overeenkomstig zijn beleid, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Dit Damoclesbeleid bevat in hoofdstuk 5 een afwijkingsbevoegdheid in de vorm van een ‘hardheidsclausule’.

Artikel 5:21 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)
Een bevel van de burgemeester tot sluiting van een inrichting op grond van artikel 13b van de Opiumwet strekt tot uitoefening van bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Hierdoor zijn de bepalingen over de last onder bestuursdwang uit afdeling 5.3.1 van de Awb van toepassing, waaronder artikel 5:28, dat de burgemeester bevoegd maakt tot het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt.

Artikel 5:32 van de Awb

Artikel 5:32, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen. Op grond van het tweede lid wordt voor een last onder dwangsom niet gekozen, als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet. De keuze van het bestuursorgaan voor het instrument van de last onder dwangsom in plaats van bestuursdwang behoeft in beginsel niet afzonderlijk te worden gemotiveerd.[21] Volgens artikel 5:6 van de Awb kunnen een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom ter zake van één en dezelfde overtreding niet gelijktijdig worden opgelegd.

Artikel 2:41 van de model-APV van de VNG

In de model-APV VNG is in artikel 2:41 een model-bepaling opgenomen over het betreden van een gesloten woning of lokaal. In het tweede lid van dit artikel is opgenomen 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. Artikel 2:41, derde lid, van de model-APV van de VNG regelt dat dit verbod niet van toepassing is op personen wier aanwezigheid in de woning of het lokaal of een daarbij behorend erf wegens dringende reden noodzakelijk is.

Voetnoten

---

1 Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr. 3, blz. 5; ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3251.
2 Vgl. ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481.
3 Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld brandgevaar omdat de stroominstallatie is gemanipuleerd. Daarnaast kan het gaan om gevaren die in de regel verbonden zijn aan een crimineel drugscircuit, zoals bedreiging, intimidatie of geweld, waaraan ook derden kunnen worden blootgesteld. Het gaat er niet om dat dit concreet gebeurd moet zijn, maar dat het risico daarop bestaat of bestaan heeft.
4 ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4046.
5 ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481.
6 Kamerstukken II, 1995/96, 24 699, nr. 3, blz. 5 en 6.
7 ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.
8 Dit geldt v.w.b. harddrugs ook bij meer dan 2 pillen of bij meer dan 5 ml drugs in vloeistofvorm.
9 Dit geldt v.w.b. softdrugs ook bij meer dan 5 hennepplanten.
10 Ook als de in de Aanwijzing genoemde hoeveelheden wijzigen, sluit de burgemeester aan bij deze gewijzigde hoeveelheden.
11 Kamerstukken II, 2016–2017, 34 763, nr. 3, blz. 4.
12 ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2770.
13 ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.
14 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2906.
15 Volgens de conclusie van Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2018:249, is een waarschuwing die twee jaar lang geldt, geen besluit in de zin van de Awb.
16 ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.
17 Kamerstukken II, 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8 en Kamerstukken II, 2006/07, 30 515, nr. 6, blz. 1 en 2.
18 ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1147.
19 Er wordt bij waarschuwingen een termijn van twee jaar gehanteerd, aangezien de waarschuwing volgens de conclusie van Widdershoven van 24 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:249) anders een besluit wordt dat voor bezwaar en beroep vatbaar is. Dat is niet wenselijk.

20 ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3339. Als de jurisprudentie wijzigt, sluit de burgemeester aan bij deze gewijzigde jurisprudentie.
21 ABRvS 19 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4344; ABRvS 11 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ6637.