

Rubriek:	Openbare orde en veiligheid
-----------------	------------------------------------

Naam regeling:	Beleidsregel handhaving op artikel 13b Opiumwet in de gemeente Zundert 2014
-----------------------	--

Citeertitel:	Beleidsregel handhaving op artikel 13b Opiumwet in de gemeente Zundert 2014
---------------------	--

Wettelijke grondslag	Opiumwet, artikel 13b Gemeentewet, artikel 174a
Vastgesteld door	Burgemeester
Datum vaststelling	20 januari 2014
Kenmerk besluit	2014/1210 (adviesnota) 2014/1211 (besluit)
Datum publicatie	22 januari 2014
Bron publicatie	De Zundertse Bode
Datum inwerkingtreding	23 januari 2014
Datum melding arrondissementsparket	
Bijzonderheden	

De burgemeester van de gemeente Zundert;

gelezen het bepaalde in artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet;

overwegende dat

- ter bescherming van de gezondheid, openbare orde en veiligheid handhavend dient te worden opgetreden tegen handel in drugs;
- het wenselijk is om hiertoe een strikter handhavingsbeleid te formuleren waarin staat aangegeven hoe de bevoegdheden worden uitgeoefend;

besluit vast te stellen de:

Beleidsregel handhaving op artikel 13b Opiumwet in de gemeente Zundert 2014

1. Inleiding

Algemeen

Om de handel in drugs in de gemeente Zundert tegen te gaan is, ter bescherming van de gezondheid en openbare orde en veiligheid, een strikte handhaving bij overtredingen van de Opiumwet gewenst en noodzakelijk, niet alleen vanuit het strafrecht maar ook op grond van het bestuursrecht. Uitgangspunt is dat de handel in drugs (zowel soft- als harddrugs) in alle gevallen is verboden en hier handhavend tegen opgetreden wordt. Daarvoor is het gewenst om een strikt handhavingsbeleid te formuleren. Dit handhavingsbeleid is beschreven in deze beleidsregel en geeft weer hoe de burgemeester omgaat met de bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet ten aanzien van niet-gedoogde verkooppunten. Tegen openbare ordeverstoringen vanuit woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen kan daarnaast worden opgetreden op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. De wijze waarop de burgemeester uitvoering geeft aan deze bevoegdheid is ook opgenomen in deze beleidsregel.

Aanscherping van handhavingsmaatregelen ten opzichte van eerdere beleidsregel

In de beleidsregel zoals die in 2013 is vastgesteld, is het zogenoemde 'one strike you are out'-principe opgenomen. Behoudens de gevallen waarbij wordt gehandeld in harddrugs en direct – dat wil zeggen zonder waarschuwing – tot sluiting wordt overgegaan, beantwoordt het beleid niet volledig aan dit principe. Bij de eerste constatering van drugshandel in een woning of lokaal wordt namelijk in de regel eerst een waarschuwing gegeven. Pas na een volgende constatering van drugshandel wordt overgegaan tot de sluiting van de woning of het lokaal. Bestuurlijk bestaat echter de behoefte, mede op basis van praktijkervaringen bij andere gemeenten, om slagvaardiger te kunnen optreden door in bepaalde gevallen direct na de eerste constatering tot sluiting te kunnen overgaan. Een schriftelijke waarschuwing heeft namelijk niet altijd het effect dat de drugshandel ter plaatse wordt beëindigd. Het leidt er dan alleen toe dat betrokkenen anders gaan opereren, bijvoorbeeld door de drugsdeal in een aantal activiteiten op te delen waarbij afspraak, betaling en overdracht op verschillende plaatsen en/of tijden plaatsvinden. Terwijl de drugshandel dan voortgang vindt, wordt het lastiger dit ook vast te stellen. Een constatering vraagt dan ook meer inzet van politiecapaciteit. Uit de rechtspraak volgt ook dat het mogelijk is een woning of lokaal zonder waarschuwing te sluiten, maar dan niet zonder meer direct voor lange tijd.

2. Juridisch kader

Voor de bestuursrechtelijke handhaving van de verboden in de zin van artikel 2 (verbod op aanwezigheid van harddrugs, Lijst I) en artikel 3 (verbod op aanwezigheid van softdrugs, Lijst II) van de Opiumwet, is in die wet het artikel 13b opgenomen¹. Artikel 13b van de Opiumwet luidt als volgt:

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

Eveneens is de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie van 13 december 2012 van kracht (inwerking getreden per 1 januari 2013; Staatscourant 2012, 26938), waarop het onderhavig beleid is afgestemd.

3. Sanctiebeleid

3.1. Inleiding

In deze beleidsregel wordt onder drugshandel in ieder geval verstaan: de verkoop, aflevering of verstrekking dan wel daartoe aanwezigheid van drugs in een pand en de daarbij behorende erven.

Bij de te nemen maatregelen wordt onderscheid gemaakt naar hard- (lijst I) en softdrugs (lijst II). Reden daarvoor is dat van harddrugs algemeen bekend is dat het gebruik van en de handel in harddrugs leidt tot een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid en een grote impact heeft op de directe omgeving van een pand waar harddrugs gebruikt worden en/of de handel in harddrugs plaatsvindt. De handel in harddrugs vindt meestal plaats in een harder en criminelere milieu dan de handel in softdrugs en de gezondheidsrisico's voor de gebruikers zijn groot. Het is niet voor niets dat de wetgever in de Opiumwet onderscheid maakt naar hard- en softdrugs. Het algemeen belang is hier meer in het geding dan bij de handel in softdrugs. Dit is de reden waarom dit algemeen belang zwaarder weegt dan de belangen als genoemd in het eerste lid van artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (verder: EVRM).

Mede daarom wordt bij harddrugs uitgegaan van het principe 'one strike and your out' om een einde te maken aan de overtreding in of vanuit het pand, danwel om herhaling daarvan in of vanuit het pand te voorkomen en worden langere sluitingstermijnen noodzakelijk geacht.

De bedrijfsmatige teelt van hennep of het bedrijfsmatig exploiteren van een hennepdrogerij of –knipperij wordt eveneens aangemerkt als drugshandel. In jurisprudentie is aangegeven dat de burgemeester op basis van artikel 13b Opiumwet tot sluiting van een pand over kan gaan als sprake is van bedrijfsmatige hennepsteelt. Er is in deze beleidsregel in ieder geval sprake van beroeps- of bedrijfsmatige teelt als sprake is van meer dan vijf hennepplanten (of hennepstekjes). Ook bij minder dan vijf planten kan in voorkomende gevallen sprake zijn van beroeps- of bedrijfsmatige teelt. Bij het beoordelen daarvan wordt aangesloten bij wat is gesteld in de eerder genoemde Aanwijzing Opiumwet. Bij hennepknipperijen, -drogerij en buitenteelt is vaak al sprake van meer dan 5 gram hennep of hasjesj. In het geval van meer dan 5 gram brengt dit het risico van overdraagbaarheid met zich mee. Er is dan geen sprake van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik.

3.2. Drugshandel in of vanuit lokalen niet zijnde woningen

¹ Artikel 13b Opiumwet wordt in beginsel niet toegepast in het geval er alleen een kleine hoeveelheid drugs wordt aangetroffen bestemd voor eigen gebruik (softdrugs ≤ 5 gram, harddrugs ≤ 0,5 gram).

Deze overtreding betreft de handel in harddrugs in of vanuit een voor het publiek toegankelijk dan wel niet voor het publiek lokaal en daarbij behorende erven, zoals een horeca-inrichting (zowel nat als droog), winkel, groothandel, loods of bedrijfsruimte. Zoals in de inleiding (3.1) is aangegeven wordt onderscheid gemaakt naar harddrugs en softdrugs.

Harddrugs

Bij overtreding van artikel 2 Opiumwet j^o artikel 13b Opiumwet lid 1 (handel in harddrugs) in of vanuit een voor het publiek toegankelijk lokaal, dan wel een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, of daarbij behorende erven wordt als volgt gehandeld:

1 ^e constatering	Sluiting voor een periode van 12 maanden
2 ^e constatering	Sluiting voor onbepaalde tijd

Van deze overtreding is in ieder geval (het betreft dus geen limitatieve opsomming) sprake in de volgende gevallen:

- Verkoop van harddrugs door eigenaar/exploitant, leidinggevende of ander personeel;
- Aanwezigheid van harddrugs in het lokaal in een handelshoeveelheid (> 0,5 gram harddrugs / voor GHB > 5 ml).

Softdrugs

Bij overtreding artikel 3 Opiumwet j^o artikel 13b Opiumwet lid 1 (handel in softdrugs) in of vanuit een voor het publiek toegankelijk lokaal, dan wel een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, of daarbij behorende erven wordt als volgt gehandeld:

1 ^e constatering	Sluiting voor een periode van 6 maanden
2 ^e constatering	Sluiting voor een periode van 12 maanden
3 ^e constatering	Sluiting voor onbepaalde tijd

Van deze overtreding is in ieder geval sprake (het betreft dus geen limitatieve opsomming) in de volgende gevallen:

- Verkoop van softdrugs door eigenaar/exploitant, leidinggevende of ander personeel;
- Aanwezigheid van softdrugs in het lokaal in een handelshoeveelheid (> 5 gram softdrugs);
- Aanwezigheid van een bedrijfsmatige hennepkwekerij (> 5 hennepplanten).

3.3. Drugshandel in of vanuit woningen

De burgemeester verstaat in het kader van de bestuurlijke handhaving van de Opiumwet onder een woning: een pand dat (of ruimte die) in de aangetroffen staat op een normale wijze voor bewoning kan worden gebruikt en dat/die daarvoor ook mag worden gebruikt (woongenot). Of een woning wordt gebruikt als woonruimte en er dan ook sprake is van het hebben van woongenot, blijkt uit de feitelijke constatering ter plaatse, zoals dat veelal wordt verwoord in het rapport van bevindingen van de politie. Wat betreft het sluiten van woningen moet rekening worden gehouden met artikel 8 van het EVRM.

Tekst artikel 8 EVRM:

1. *Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.*
2. *Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de*

ationale vrijheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Uit artikel 8 EVRM volgt dat de toepassing van de bestuursdwang op basis van artikel 13b Opiumwet niet er toe mag leiden dat het recht op respect voor het privéleven, het familie- en gezinsleven en de woning onevenredig wordt aangetast. De in het algemeen belang nagestreefde doeleinden, voor zover die onder het bereik van het tweede lid van artikel 8 van het EVRM vallen, moeten worden afgewogen tegen de belangen als bedoeld in het eerste lid. Deze taak is op de eerste plaats aan de burgemeester. Gelet op deze afweging is voor de drugshandel in of vanuit woningen een afzonderlijke handhavingmatrix vastgesteld waarin recht wordt gedaan aan hetgeen is bepaald aan artikel 8 van het EVRM. Zoals in de inleiding bij 3.1 is aangegeven wordt in onderstaande matrix onderscheid gemaakt naar hard- en softdrugs.

Harddrugs

Bij overtreding artikel 2 Opiumwet j^o artikel 13b Opiumwet lid 1 (handel in harddrugs) in of vanuit een woning of daarbij behorende erven wordt als volgt gehandeld:

1 ^e constatering	Sluiting voor een periode van 3 maanden
2 ^e constatering	Sluiting voor een periode van 6 maanden
3 ^e constatering	Sluiting voor onbepaalde tijd

Van deze overtreding is in ieder geval (het betreft dus geen limitatieve opsomming) sprake in de volgende gevallen:

- Verkoop van harddrugs door eigenaar/huurder/bewoner;
- Aanwezigheid van harddrugs in de woning in een handelshoeveelheid (> 0,5 gram harddrugs / voor GHB > 5 ml) .

Softdrugs

Bij overtreding artikel 3 Opiumwet j^o artikel 13b Opiumwet lid 1 (handel in softdrugs) in of vanuit een woning of daarbij horende erven wordt als volgt gehandeld:

1 ^e constatering	Sluiting voor een periode van 3 maanden
2 ^e constatering	Sluiting voor 6 maanden
3 ^e constatering	Sluiting voor 12 maanden

Van deze overtreding is in ieder geval sprake (het betreft dus geen limitatieve opsomming) in de volgende gevallen:

- Verkoop van softdrugs door eigenaar/huurder/bewoner;
- Aanwezigheid van softdrugs in de woning in een handelshoeveelheid (> 5 gram softdrugs);
- Aanwezigheid van een bedrijfsmatige hennepkwekerij (> 5 hennepplanten).

Overlast

Bij openbare ordeverstoringen als bedoeld in artikel 174a Gemeentewet in of vanuit een woning of daarbij behorende erven wordt als volgt gehandeld op basis van genoemd artikel:

1 ^e constatering	Sluiting voor periode van 3 maanden
-----------------------------	-------------------------------------

2 ^e constatering	Sluiting voor 6 maanden
3 ^e constatering	Sluiting voor 12 maanden

Van deze overtredingen is in ieder geval (het betreft dus geen limitatieve opsomming) sprake in de volgende gevallen:

- Aanhoudende drugsoverlast, zowel in of nabij de woning, waarbij de eigenaar, huurder(s) of bewoner(s) niet actief betrokken zijn maar wel verwijtbaar nalatig;
- Aanhoudende drugsoverlast, zowel in als nabij de woning, waarbij eigenaar, huurder(s) of bewoner(s) actief betrokken is;
- Gewelddelict (met aantoonbaar letsel) in of nabij de woning, waarbij de eigenaar, huurder(s) of bewoner(s) niet actief betrokken is maar wel verwijtbaar nalatig;
- Ernstig gewelddelict (met / zonder aantoonbaar letsel) in of nabij de woning waarbij een relatie kan worden gelegd met de wijze van bewoning / gebruik van de woning;
- Vuurwapengeweld of gewelddelict (met aantoonbaar letsel) in of nabij de woning waarbij de eigenaar, huurder(s) of bewoner(s) actief is betrokken;
- Feiten of handelingen die naar het oordeel van de burgemeester de vrees wettigen dat het geopend blijven van deze plaats gevaar oplevert of kan opleveren voor de openbare orde.

Het is mogelijk om na constatering van een zeer ernstig incident met een burgemeestersbevel ex artikel 174a Gemeentewet een onmiddellijke sluiting te gelasten voor de duur van minimaal twee tot vier weken om de woning zo nodig met bestuursdwang te sluiten.

4. Uitgangspunten optreden

4.1. Inleiding

Beginseplicht tot handhaving

Derdebelanghebbenden moeten er op kunnen vertrouwen dat wettelijke voorschriften worden gehandhaafd en dat bij overtreding wordt opgetreden. Volgens vaste jurisprudentie is het, behoudens bijzondere omstandigheden, onjuist noch onredelijk te achten dat de gemeente in het geval waarin is gehandeld in strijd met een wettelijk voorschrift – in het belang van de handhaving van wettelijke voorschriften en het voorkomen van precedentwerking – besluit tot het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel.

Afzien van handhaving

Gelet op het algemene belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel gebruik van deze bevoegdheid moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Daarbij wordt aangetekend dat ingevolge vaste jurisprudentie het feit dat een exploitant een financieel belang heeft bij de exploitatie van een inrichting, niet als een bijzondere omstandigheid kan worden aangemerkt op grond waarvan van handhavend optreden dient te worden afgezien.

4.2. Werkwijze

Rapportage

De politie informeert de burgemeester zo spoedig mogelijk na een constatering van een overtreding van de Opiumwet of bij overlast als bedoeld in artikel 174a Gemeentewet, door middel van een politierapportage aan de burgemeester. De politie maakt daarnaast proces-verbaal op voor het openbaar ministerie.

Bestuurlijke maatregel

Op basis van deze beleidsregel bepaalt de burgemeester welke bestuurlijke maatregel moet volgen op de geconstateerde overtreding. In beginsel wordt er overeenkomstig deze beleidsregel besloten. Alleen op basis van feiten en omstandigheden kan de burgemeester in bijzondere gevallen gemotiveerd afwijken van de maatregelen zoals in deze beleidsregel is vastgesteld (artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb), de zogenaamde inherente afwijkingsbevoegdheid). Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat bij zeer ernstige overtredingen een stap wordt overgeslagen of voor een langere periode wordt gesloten.

Zienswijzen/spoedeisende bestuursdwang

Al naar gelang de omstandigheden van het geval kan gekozen worden voor toepassing van spoedeisende bestuursdwang of wordt - alvorens tot besluitvorming over te gaan - de belanghebbende in de gelegenheid gesteld een zienswijze kenbaar te maken. In de artikelen 5:21 en verder van de Awb zijn de procedureregels opgenomen die gevolgd moeten worden indien tot toepassing van bestuursdwang wordt overgegaan.

Begunstigingstermijn

- In de regel wordt bij toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet een begunstigingstermijn geboden. Deze termijn verschaft de betrokken exploitant of eigenaar de gelegenheid zelf uitvoering te geven aan een bevel tot sluiting op basis van artikel 13b Opiumwet;
- In geval van drugshandel in harddrugs wordt echter geen begunstigingstermijn gegeven. Ingevolge vaste jurisprudentie mag bij harddrugs als uitgangspunt worden genomen dat de vereiste spoed zich verzet tegen het gunnen van een begunstigingstermijn;
- In het geval van softdrugs wordt degene die het in zijn macht heeft om uitvoering aan het gegeven sluitingsbevel te geven, wel een begunstigingstermijn gegeven. Dit zal in de regel vijf werkdagen zijn. Gedurende deze dagen kan betrokkene de nodige voorbereidingen treffen zoals het verwijderen van bederfelijke etenswaar en andere spullen en/of afsluiten van water en elektriciteit. Blijkt betrokkene na afloop van de begunstigingstermijn geen uitvoering te hebben gegeven aan het op grond van artikel 13b Opiumwet gegeven sluitingsbevel van de burgemeester, dan wordt dit door of namens de burgemeester uitgevoerd. Daarbij kunnen de eventuele kosten worden verhaald.

Sluiting

- Als uitgangspunt bij optreden bij handel in drugs wordt in de regel gekozen voor een sluiting (het toepassen van bestuursdwang) en niet voor het opleggen van een dwangsom. Een sluiting wordt gezien als het meest effectieve middel om de overtreding ongedaan te maken, een einde te maken aan de handel in drugs vanuit dat pand en de loop naar dat pand te ontnemen, zodat klanten en dealers geen gebruik meer maken van dat pand voor de handel in drugs. Gezien het grote financiële gewin in het circuit van de drugshandel, mag van een dwangsom weinig effect worden verwacht, in de zin dat naar verwachting niet zal worden bereikt dat een overtreding ophoudt of niet meer wordt herhaald. Bestuursdwang is een directer middel;
- Sluiting zal in de regel gebeuren door het sluiten van de deuren van het pand en de verzegeling van deze toegangen. Hiermee wordt voorkomen dat het woon- en leefklimaat in de directe omgeving zo min mogelijk negatief wordt aangetast. Dit zal bijvoorbeeld al snel het geval zijn als een pand met houten platen wordt dicht gemaakt. Indien blijkt dat de verzegeling niet werkt doordat deze is

verbroken, dan wordt overgegaan tot een effectievere feitelijke uitvoering van de bestuursdwang. Gedacht moet worden aan het fysiek dichtmaken van de toegangen tot het pand;

- Bij het toepassen van een sluiting dan wel bestuursdwang, wordt het (niet) voor het publiek toegankelijke lokaal gesloten. Op grond van artikel 2:41 lid 1 van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Zundert (APV) is het verboden zich in een door de burgemeester krachtens artikel 174a Gemeentewet gesloten lokaal of ruimte te bevinden en op grond van artikel 2:41 lid 2 APV geldt een dergelijk verbod ook wanneer er sprake is van een krachtens artikel 13b Opiumwet gesloten lokaal of ruimte.

Intrekken vergunning

Indien van toepassing, zal naast de bestuurlijke handhaving op grond van artikel 13b Opiumwet, bij elke constatering van een overtreding van de Opiumwet de mogelijkheid worden gezien van intrekking van de Drank- en Horecawetvergunning op grond van artikel 31 eerste lid sub d van de Drank- en Horecawet, dan wel de horeca-exploitatievergunning op grond van artikel 2:28 van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Zundert.

4.3. Herhaling overtreding

- In deze beleidsregel wordt uitgegaan van een herhaalde constatering/overtredingen, indien deze heeft plaatsgevonden in het pand dan wel onderneming, dan wel door de eigenaar/exploitant, leidinggevende of ander personeel;
- De termijn waarbinnen er sprake is van een herhaalde overtreding is twee jaar. Dus als een overtreding heeft plaatsgevonden wordt, zoals in paragraaf 3 weergegeven, van een volgende overtreding uitgegaan als deze heeft plaatsgevonden binnen twee jaar na de vorige overtreding. Is de termijn langer dan twee jaar dan wordt de nieuwe overtreding weer beschouwd als een eerste overtreding;
- Met dit beleid wordt voorkomen dat telkens van een eerste overtreding moet worden uitgegaan wanneer een pand van eigenaar verwisselt of van exploitant. Het beleid is uitdrukkelijk gericht op het voorkomen van herhaling van de overtreding in dezelfde inrichting. Daarbij is het niet nodig dat de herhaling van de overtreding door dezelfde exploitant wordt gepleegd. Hiermee wordt voorkomen dat zich steeds een nieuwe ondernemer (stroman) in het betreffende bedrijf vestigt en daarmee de beleidsuitgangspunten van deze beleidsregel worden omzeild;
- Sluitingen op basis van artikel 13b Opiumwet worden ingeschreven in de openbare registers (Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen) en mogen dan ook als bekend worden beschouwd;
- Bij cumulatie van op te leggen maatregelen is de zwaarst gestelde maatregel van toepassing.

5. Afwijkingsbevoegdheid

In beginsel wordt er overeenkomstig de bovenstaande beleidsregel besloten waarbij de getrapte sanctionering in de matrixen is weergegeven. Er kunnen zich echter situaties voordoen die dermate ernstig zijn dat van de matrix afgeweken moet kunnen worden.

Ook indien niet dezelfde overtreding voor de tweede of derde keer is begaan, maar een overtreding uit een andere (matrix)categorie, kan er aanleiding zijn van de matrix af te wijken. Van het in de matrix vervatte arrangement kan door de burgemeester dan ook gemotiveerd worden afgeweken. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat bij zeer ernstige overtredingen een stap wordt overgeslagen of voor een langere periode wordt gesloten.

6. Citeertitel

Dit beleid kan worden aangehaald als: Beleidsregel handhaving op artikel 13b Opiumwet in de gemeente Zundert 2014.

7. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de eerste dag na die van de bekendmaking onder gelijktijdige intrekking van de Beleidsregel handhaving op artikel 13b Opiumwet in de gemeente Zundert zoals die is vastgesteld op 14 november 2013.

Aldus vastgesteld op 20 januari 2014

De burgemeester van de gemeente Zundert,

L.C. Poppe-de Looff

Toelichting op de Beleidsregel handhaving op artikel 13b Opiumwet in de gemeente Zundert

Algemeen

Noodzaak handhavingsbeleid

Om de handel in drugs in de gemeente Zundert tegen te gaan is, ter bescherming van de gezondheid en openbare orde en veiligheid, een strikte handhaving bij overtredingen van de Opiumwet gewenst en noodzakelijk, zowel vanuit het strafrecht als het bestuursrecht. Uitgangspunt is dat de handel in drugs (zowel soft- als harddrugs) in alle gevallen is verboden en hier handhavend tegen opgetreden wordt. De gemeente Zundert heeft in 2001 besloten om niet over te gaan tot het gedogen van verkooppunten (gedoogde coffeeshops). Dit is gebeurd door middel van de vaststelling op 23 januari 2001 van de 'Beleidsnota van de gemeente Zundert betreffende openbare inrichtingen waarin softdrugs verkocht worden'. In dit beleid, dat in werking is getreden op 8 februari 2001 en nog steeds geldt, is bepaald dat de gemeente kiest voor een 0-optie als het gaat om het toestaan van coffeeshops in Zundert. Een coffeeshop kan als volgt worden gedefinieerd: 'Een coffeeshop is een alcoholvrije horecagelegenheid waarin met inachtneming van gedoogcriteria de verkoop, aflevering of verstrekking dan wel daartoe aanwezigheid van softdrugs wordt gedoogd'.

Om effectief en efficiënt tot handhaving te kunnen overgaan is het gewenst om hiervoor een strikt handhavingsbeleid te formuleren. Dit handhavingsbeleid is beschreven in deze beleidsregel en geeft weer hoe de burgemeester omgaat met de bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet ten aanzien van niet gedoogde verkooppunten. Tegen openbare orde verstoringen vanuit woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen kan daarnaast worden opgetreden op grond van artikel 174a van de Gemeentewet (wet Victoria). Deze wijze waarop de burgemeester uitvoering geeft aan deze bevoegdheid is ook opgenomen in deze beleidsregel. Ten opzichte van de beleidsregel zoals die in 2013 is vastgesteld, is het handhavingsbeleid aangescherpt omdat nu ook bij handel in softdrugs in woningen (zie paragraaf 3.3 van de beleidsregel) meteen tot sluiting wordt overgegaan in plaats van een schriftelijke waarschuwing.

Intensivering aanpak criminaliteit

De burgemeesters van de gemeenten Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg (B5-gemeenten) en de Minister van Veiligheid en Justitie hebben in december 2010 naar aanleiding van de onderzoeksresultaten uit de 'Stads- en regioscan grootste Brabantse gemeenten' afgesproken de bestuurlijke, strafrechtelijke en fiscale aanpak van de georganiseerde criminaliteit te intensiveren. Daartoe zijn in de B5-gemeenten in 2011 quickscans afgenomen om ondermeer de bestuurlijke weerbaarheid te inventariseren. Uit deze quickscans is gebleken dat de aanpak van hennepsteelt en hennephandel, ook in de coffeeshops, binnen de B5-gemeenten verschillend is. Gelet op het gegeven dat criminelen zich niets aan gemeentegrenzen gelegen laten liggen, is geconcludeerd dat het van belang is om in B5-verband de toe te passen bestuursrechtelijke maatregelen op elkaar af te stemmen. De betreffende gemeenten zijn daarbij ondersteund en geadviseerd door het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Zuid-West Nederland en het programmabureau Taskforce B5.

Naast de B5-gemeenten is het uiteraard ook voor de overige gemeenten in Brabant van belang om te zorgen dat zij in staat zijn om adequaat hun bestuurlijke verantwoordelijkheid te kunnen nemen in de bestrijding van criminaliteit. Het formuleren van handhavingsbeleid met betrekking tot de Opiumwet past hierin. Voor het opstellen van dit beleid is aansluiting gezocht bij het al bestaande beleid van gemeenten die deel uitmaken van het politiedistrict De Baronie en met name dat van de gemeente Breda.

Doelstellingen handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid zoals dat in de beleidsregel is opgenomen, heeft de volgende doelstellingen:

1. Een geconstateerde overtreding te laten volgen door een maatregel die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de ernst van de overtreding;
2. Duidelijkheid en kenbaarheid over welke maatregel van de burgemeester volgt na een overtreding, waardoor er mogelijk een preventieve werking van uit gaat.
3. Herstel door het beëindigen van dan wel het voorkomen van herhaling van de overtreding in de woning, het lokaal of daarbij behorende erven;
4. Door onderliggend beleid de motivering van bestuurlijke maatregelen in een gerechtelijke procedure te versterken.

Tegen openbare orde verstoringen vanuit woningen, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf, kan daarnaast worden opgetreden op grond van artikel 174a Gemeentewet. De wijze waarop van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt is ook opgenomen in deze beleidsregel.

Achtergrond artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles)

De handhaving van de Opiumwet verloopt sinds de inwerkingtreding van de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) via het strafrecht en het bestuursrecht. Op basis van artikel 13b Opiumwet heeft de burgemeester rechtstreeks de bevoegdheid gekregen om bestuursdwang toe te passen indien in woningen of lokalen dan wel in of bij zodanige woningen of lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I en II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Het is de bedoeling van de wetgever geweest om de burgemeester de mogelijkheid te geven op te kunnen treden tegen drugshandel in of vanuit inrichtingen of woningen zonder dat daarbij steeds aangetoond moet worden dat sprake is van (geabstraheerde) overlast. Ook heeft de wetgever beleidselementen die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan het belang van bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat, zoals de bescherming van jongeren, hiermee een hechtere basis willen geven.

Tekst artikel 13b Opiumwet (geldend vanaf 1 november 2007):

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

De bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet is in beginsel gericht op het pand en is niet gericht tegen de exploitant c.q. eigenaar. Het betreft namelijk geen punitieve sanctie maar een herstelmaatregel. De bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet strekt er toe de geconstateerde overtreding van de Opiumwet in het lokaal te beëindigen en te voorkomen. Bestuursdwang op grond van lid 1 van artikel 13b Opiumwet is in de praktijk een sluiting van de woning of het lokaal.

Het is bij de vraag of in of vanuit een pand drugs worden verhandeld niet nodig dat daadwerkelijk drugshandel of drugsverkoop in een pand wordt geconstateerd. Ingevolge vaste jurisprudentie is de aanwezigheid in een pand van een handelshoeveelheid drugs (zowel soft als harddrugs) voldoende om op grond van artikel 13b Opiumwet een pand te sluiten. Uit het woord 'daartoe' in artikel 13b, eerste lid, Opiumwet, volgt dat de enkele

aanwezigheid van een handelshoeveelheid ten behoeve van de verkoop, aflevering of verstrekking de bevoegdheid verschaft voor de burgemeester tot sluiting van een pand. Bij het bepalen wanneer sprake is van een handelshoeveelheid wordt aangesloten bij de justitiële gedoogregels. Aldus wordt in deze beleidsregel bij harddrugs van een handelshoeveelheid gesproken indien dit meer dan 0,5 gram is en bij softdrugs indien dit meer dan 5 gram is. Daarmee zijn het bestuurlijk en strafrechtelijk beleid met elkaar in overeenstemming. Deze normen voor het bepalen wanneer sprake is van een handelshoeveelheid sluit ook aan bij wat in de vaste jurisprudentie wordt geaccepteerd. Andere omstandigheden van het geval kunnen bij deze situaties de constatering dat er sprake is van handel, ondersteunen.

Uit recente gevallen, in bijvoorbeeld de gemeente Breda, blijkt dat steeds vaker de drugsverkoop zo wordt georganiseerd dat de kans klein is dat daadwerkelijk drugs in een pand worden aangetroffen. Hiermee wordt getracht te voorkomen dat het pand wordt gesloten. Zo is een veel gebruikte methode het op bestelling van klanten – de exploitant belt daartoe een drugskoerier - laten afleveren van drugs door een drugskoerier die, na aflevering van de gevraagde hoeveelheid drugs, weer vertrekt met het geld van de transactie. Ook de klanten verlaten na de transactie het pand met de gekochte drugs. Zodoende wordt de kans verkleind dat bij een controle door de politie in het pand daadwerkelijk drugs worden aangetroffen en/of grote sommen geld. Ingevolge vaste jurisprudentie kan echter deze drugshandel worden aangenomen op basis van verklaringen van meerdere personen die met drugs zijn onderschept en onafhankelijk van elkaar verklaren de drugs in het pand gekocht te hebben of, in combinatie daarmee, een onderschepte drugskoerier die verklaart regelmatig drugs af te leveren bij het pand voor de verkoop in of vanuit dat pand. Op basis van vaste jurisprudentie zijn daarvoor verklaringen nodig van minimaal drie personen die dit los van elkaar hebben verklaard.

Bij voor publiek toegankelijke lokalen wordt er ook vaker voor gekozen om het eerste contact te leggen in de inrichting, maar vervolgens de drugs te leveren buiten de inrichting zoals op een (parkeer)plaats. Ook dit is een methode waarmee getracht wordt te bemoeilijken dat de drugshandel in een inrichting feitelijk kan worden geconstateerd. Bijvoorbeeld omdat een handelshoeveelheid drugs in de inrichting wordt aangetroffen. In deze gevallen zal de drugshandel moeten blijken uit andere feiten en omstandigheden dan het daadwerkelijk constateren van drugsverkoop in de inrichting of de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs. Ingevolge vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: AbRS) valt onder verkoop het totaal aan handelingen dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt. Ook het leggen van contacten valt onder de term verkoop. Ook als de levering of de betaling van de drugs niet plaatsvindt in de inrichting zelf, kan toch sprake zijn van drugsverkoop vanuit een inrichting.

Bij voor publiek toegankelijke lokalen is het daarbij niet van belang of de ondernemer (of leidinggevende medewerkers) zelf betrokken is bij de drugshandel in diens inrichting. Ingevolge vaste jurisprudentie van de AbRS speelt de persoonlijke verwijtbaarheid van de exploitant geen rol bij de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting van de inrichting noopt. Op grond van artikel 13b Opiumwet is namelijk doorslaggevend waar de drugs zijn verkocht en niet door wie (LJN: BG9789, RvS, 200802857/1). Daarbij is een ondernemer altijd verantwoordelijk voor wat zich binnen het bedrijf afspeelt en voor datgene wat in de inrichting aanwezig is en dient afdoende maatregelen te nemen om drugshandel te voorkomen (LJN: AP0405, RvS, 200306552/1).

De sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet is gericht op het pand. Een wijziging in de exploitatie of in de huursituatie wordt niet aangemerkt als een nieuwe situatie. Voorkomen moet worden dat sluiting wordt voorkomen door een andere exploitant in de inrichting of een andere huurder in de woning te plaatsen. Een op grond van artikel 13b Opiumwet opgelegde waarschuwing en/of sluiting geldt dus ook voor eventuele rechtsopvolgers.

Achtergrond artikel 174a Gemeentewet

Op grond van artikel 174a van de Gemeentewet (Wet Victoria) heeft de burgemeester de discretionaire bevoegdheid tot het sluiten van een woning, een niet openbaar lokaal of een daarbij behorend erf als de openbare orde rond die ruimte wordt verstoord door gedragingen in of rond die plaats. Daarnaast heeft de burgemeester deze bevoegdheid in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde op grond van het verleden van eigenaar/bewoner van de woning, van wie eerder een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of woning of daarbij behorend erf op grond van het eerste lid is gesloten en er aanwijzingen zijn dat de betrokkene de woning, het lokaal of het erf ten aanzien waarvan hij rechthebbende is eveneens op zodanige wijze zal gebruiken of doen gebruiken.

Tekst artikel 174a Gemeentewet (geldend vanaf 1997)

- 1. De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.*
- 2. De in het eerste lid genoemde bevoegdheid komt de burgemeester eveneens toe in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde op grond dat de rechthebbende op de woning, het lokaal of het erf eerder een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf op een zodanige wijze heeft gebruikt dat die woning, dat lokaal of dat erf op grond van het eerste lid is gesloten, en er aanwijzingen zijn dat betrokkene de woning, het lokaal of het erf ten aanzien waarvan hij rechthebbende is eveneens op een zodanige wijze zal gaan gebruiken of doen gebruiken.*
- 3. De burgemeester bepaalt in het besluit de duur van de sluiting. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan hij besluiten de duur van de sluiting tot een door hem nader te bepalen tijdstip te verlengen.*
- 4. Bij de bekendmaking van het besluit worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. De eerste volzin is niet van toepassing, indien voorafgaande bekendmaking in spoedeisende gevallen niet mogelijk is.*
- 5. De artikelen 5:25 tot en met 5:28 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. De burgemeester kan van de overtreder de ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.*

Bij de toepassing van artikel 174a Gemeentewet is vooral het 'overlast'-begrip van belang. In de praktijk blijkt dit moeilijk aan te tonen. Er moet ruimschoots aangetoond worden dat er sprake is van overlast. Er dient dus een concreet, recent en gefundeerd dossier te liggen van politie, justitie, omwonenden en overige betrokkenen.

Op grond van artikel 14 Woningwet (Wet Victor) is het college van burgemeester en wethouders bevoegd tot het 'indirect' vorderen van een gebouw dat gesloten is geweest door de burgemeester. Soms is een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet of artikel 174a Gemeentewet niet voldoende en zijn aanvullende maatregelen nodig om de leefbaarheid rond het gesloten pand te herstellen. Leegstaande panden kunnen aantasting van de leefbaarheid in de omgeving veroorzaken. De Wet Victor (artikel 14 Woningwet) biedt mogelijkheden hiertegen op te treden.

Tekst artikel 14 lid 1 Woningwet (geldend vanaf 1997)

Indien een gebouw, een open erf of een terrein op grond van artikel 17, dan wel een gebouw op grond van artikel 174a van de Gemeentewet, een verordening als bedoeld in artikel 174 van die wet of artikel 13b van de Opiumwet is gesloten, kan bij besluit van het bevoegd gezag degene die als eigenaar of uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van dat gebouw, open erf of terrein, worden verplicht om naar keuze van het bevoegd gezag het gebouw, open erf of terrein binnen een daarbij te bepalen termijn:

- a. in gebruik te geven aan een andere persoon dan degene die als gevolg van de sluiting het gebruik van het gebouw, open erf of terrein heeft moeten staken, of*
- b. in beheer te geven aan een persoon, die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is, of aan een op dat terrein werkzame instelling.*

In het traject na een sluiting van een drugspand of horeca-inrichting kan het college dus het aanschrijvingsinstrument uit de Woningwet hanteren. De eigenaar wordt aangeschreven over de beslissing van het college dat het pand in gebruik wordt gegeven aan een andere persoon of instelling. Dit kan een persoon of instelling zijn die werkzaam is op het terrein van huisvesting. Het college kan de eigenaar verplichten het pand op te knappen en in verhuur te geven aan een bonafide huurder.

Indien de eigenaar geen gehoor geeft aan de aanschrijving, kan een dwangsom worden opgelegd. Hiertoe is de Woningwet aangepast. In het uiterste geval, als de overlast rondom het (leegstaande) pand niet duurzaam vermindert of de verkoop van drugs niet langdurig achterwege blijft, kan het college tot onteigening van het gesloten pand overgaan. Hiertoe is de Onteigeningswet aangepast. De gemeente verkoopt het pand of verhuurt het via een woningcorporatie.