

Drugsbeleid gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude 2014

Dit beleid is vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 21 januari 2014 en wordt gepubliceerd in het digitale gemeentebblad op 29 januari 2014 en treedt in werking de dag na bekendmaking.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Achtergrond	
1.2 Lokale verantwoordelijkheid en regionale afstemming	2
1.3 Doel	3
1.4 Taken en bevoegdheden van de burgemeester	3
1.5 Leeswijzer	3
2. Wet- en regelgeving	4
2.1 Opiumwet	4
2.2 Wet Damocles	
2.3 Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet)	5
2.4 Wet Victor	6
2.5 Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen	6
2.6 Algemene plaatselijke verordening	7
2.7 Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens	8
3. De nuloptie	
3.1 Inleiding	9
3.2 De nuloptie	9
3.3 Voortzetting huidig beleid	9
4. Handhaving	10
4.1 Inleiding	
4.2 Strafrechtelijke handhaving	10
4.3 Civielrechtelijke handhaving	10
4.4 Bestuursrechtelijke handhaving	11
4.4.1 Algemeen	11
4.4.2 Last onder bestuursdwang	11
4.4.3 Last onder dwangsom	11
4.4.4 Beleidsuitgangspunten	11
4.4.5 Bijzondere inachtnemingen bij sluiting 13b Opiumwet	17

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Binnen de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude is de overlast op het gebied van drugs minimaal. Voorkomen moet echter worden dat er drugsoverlast, drugscriminaliteit en/of drugshandel ontstaat of zich verplaatst naar onze gemeente. Een drugsbeleid dat zich (onder meer) richt op de wijze waarop hiertegen in voorkomende gevallen dan kan worden opgetreden, is dan ook noodzakelijk.

In 2000 is in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude een drugsbeleid vastgesteld: 'Drugsbeleid in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude'. In de afgelopen jaren is de werkingssfeer van de Wet Damocles verruimd en de Wet Victor in werking getreden. Daarnaast is het gewenst een transparante richtlijn op te stellen op welke wijze de gemeente optreedt tegen drugsoverlast.

Met de deze nota wordt het drugsbeleid van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude geactualiseerd aan de hand van de inzichten en ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan, en aangepast aan de geldende wet- en regelgeving. Voor de totstandkoming van een zo volledig mogelijk drugsbeleid is gebruik gemaakt van drugsbeleid dat reeds door andere gemeenten is opgesteld.

1.2 Lokale verantwoordelijkheid

Voor de regulering van de drugsbranche bestaan landelijke richtlijnen. De gemeente heeft echter de regierol bij het reguleren van de drugsbranche op lokaal niveau en kan dus zelf, binnen de kaders van de wet, invulling geven aan haar beleid.

Drugshandel en/of drugsgebruik is niet iets wat slechts één gemeente aangaat. Door regionale afstemming van beleid kunnen negatieve (verschuivings)effecten beperkt worden en creëert meer duidelijkheid voor zowel partners als burgers. Daarom is dit beleid zoveel mogelijk afgestemd met het beleid dat omliggende gemeenten hebben vastgesteld en met name de gemeente Haarlemmermeer, waar de gemeente een basisteam in de politie-eenheid Noord-Holland mee vormt.

1.3 Doel

Dit drugsbeleid richt zich op:

- het tegengaan en reduceren van drugsgebruik en/of drugshandel;
- het tegengaan van schade die aan het gebruik van, de productie van en de handel in drugs is verbonden; en
- het tegengaan van drugsoverlast en drugscriminaliteit.

1.4 Taken en bevoegdheden van de burgemeester

In algemene zin geldt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dit staat beschreven in artikel 172 van de Gemeentewet. Op basis van artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op openbare gebouwen en met de uitvoering van verordeningen die betrekking hebben op dat toezicht. Ook de artikelen 174a van de Gemeentewet, 13b van de Opiumwet en de APV-bepalingen met betrekking tot drugsoverlast wijzen de burgemeester aan als bevoegd gezag. Hij is bevoegd om dit beleid vast te stellen. De burgemeester is de gemeenteraad op basis van artikel 180 Gemeentewet wel verantwoording verschuldigd over het door hem gevoerde beleid. Ook geldt de actieve informatieplicht.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt een uiteenzetting gegeven van de huidige wet- en regelgeving waar het drugsbeleid op gebaseerd is. In hoofdstuk drie wordt de onderbouwing beschreven voor de voortzetting van het nulbeleid in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. In hoofdstuk vier worden de handhavingsinstrumenten en de –maatregelen opgesomd.

2. Wet- en regelgeving

2.1 De Opiumwet

In de Opiumwet staan alle middelen opgesomd die door de Nederlandse overheid als drugs worden beschouwd. Gebruik van drugs is in Nederland niet strafbaar. Wel is de productie, de handel en het bezit van drugs strafbaar.

In deze nota wordt onder drugshandel in de zin van artikel 13b van de Opiumwet ook verstaan het houden van een hennepplantage¹ waarbij er aanwijzingen zijn dat er sprake kan zijn van handel. Aanwijzingen die hiertoe leiden zijn in ieder geval:

- het houden van meer dan vijf hennepplanten²;
- de inrichting van de plantage: bij een hennepplantage die is ingericht op het verwerken van meer dan vijf hennepplanten of het aantreffen van reststoffen, materialen of andere aanwijzingen die duiden op een eerdere oogst, is sprake van telen voor handel³;
- het aantreffen van afval en/of reststoffen van middelen vermeld op lijst I of II van de Opiumwet.

Uit vaste jurisprudentie blijkt dat uit artikel 13b Opiumwet volgt dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs de bevoegdheid geeft tot toepassing van artikel 13b Opiumwet⁴. Het is dus niet nodig dat drugs daadwerkelijk worden verhandeld. Verder is van belang dat de werking van de Opiumwet zo ver reikt dat artikel 13b Opiumwet ook kan worden toegepast wanneer het slechts gaat om delen van de hennepplant indien de hars hier niet aan onttrokken is⁵.

In het vervolg van deze nota wordt dan ook daar waar over drugshandel, handel of illegale verkooppunten wordt gesproken ook hennepplantages bedoeld.

¹ Onder hennep wordt verstaan: elk deel van de plant van het geslacht Cannabis (hennep) waaraan de hars niet is onttrokken met uitzondering van de zaden.

² Het houden van maximaal vijf hennepplanten wordt in Nederland gedoogd omdat het kan worden gezien als telen voor eigen gebruik.

³ Rb 's-Hertogenbosch, 24 september 2010 / ABRS, 11 december 2013

⁴ Dit volgt uit het woord 'daartoe' zoals genoemd in artikel 13b van de Opiumwet.

⁵ Dit volgt uit artikel 1 eerste lid sub b en lijst II van de Opiumwet.

2.2 Wet Damocles (artikel 13b van de Opiumwet)

Artikel 13b van de Opiumwet is ook wel bekend onder de naam Wet Damocles. Het artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid gekregen om een last onder bestuursdwang op te leggen indien middelen als bedoeld in de artikelen 2 (harddrugs) en 3 (softdrugs) van de Opiumwet in een woning of voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven worden verkocht, afgeleverd en/of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.

Artikel 13b Opiumwet

1. De burgemeester is bevoegd tot toepassing van 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 artseneijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheekunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.

Tot de inwerkingtreding van de Wet Damocles, artikel 13b van de Opiumwet, was het Openbaar Ministerie de enige handhaver van de Opiumwet en kon tegen overtreding van de Opiumwet uitsluitend strafrechtelijk worden opgetreden.

Met invoering van deze wet in 1999 heeft het openbaar bestuur de mogelijkheid gekregen om een lokaal (bijvoorbeeld coffeeshop, café of winkel) te sluiten ingeval er soft- en/of harddrugs worden verhandeld. Met de wijziging in 2007 is artikel 13b van de Opiumwet naast lokalen ook toepasbaar op woningen.

In tegenstelling tot artikel 174a van de Gemeentewet, paragraaf 2.3, is het doel van artikel 13b van de Opiumwet niet het bestrijden van overlast als gevolg van handel in drugs. Weliswaar wordt beoogd de met de handel in drugs gepaard gaande overlast tegen te gaan, men heeft primair willen bereiken dat met de invoering van dit artikel de burgemeester een direct instrument voorhanden heeft in de vorm van het toepassen van een last onder bestuursdwang om de handel in drugs te bestrijden. Verstoring van de openbare orde of vrees daartoe is daarom geen voorwaarde voor het toepassen van de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Ook bijvoorbeeld de persoonlijke verwijtbaarheid van de betrokken exploitant van een illegaal verkooppunt speelt geen rol bij de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting van de inrichting leidt. In de bestuursrechtelijke procedure hoeven geen strafrechtelijke bewijsregels in acht te worden genomen. Er kan worden uitgegaan van het feitencomplex dat naar voren is gekomen uit het proces-verbaal of het rapport van bevindingen dat door de politie is opgemaakt.

In beginsel is het daarbij voor het bestuursrechtelijk optreden niet van belang of de eigenaar, huurder, bewoner of een derde de overtreding heeft begaan. De feitelijke constatering van overtreding van de Opiumwet is voldoende om over te gaan tot handhavend optreden. Het is ook niet noodzakelijk dat een na

een waarschuwing volgende overtreding door dezelfde persoon wordt begaan. Het bestuursrechtelijk optreden is niet persoonsgebonden maar pandgebonden.

2.3 Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet)

Op grond van artikel 174a van de Gemeentewet, ook wel de Wet Victoria genoemd, kan de burgemeester besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal en/of een bij die woning of 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.

Artikel 13b van de Opiumwet is niet in de plaats getreden van de bevoegdheid op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. De reden hiervoor is dat artikel 174a van de Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid toekent om woningen en dergelijke te sluiten wegens *verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor* zonder dat dit gekoppeld wordt aan bepaalde strafbare feiten. Dit criterium is indertijd bewust in de wet opgenomen om een rechtsbasis te creëren om op te kunnen optreden om andere redenen dan overtreding van de Opiumwet, bijvoorbeeld als sprake is van verstoring van de openbare orde bij bijvoorbeeld wapenhandel of prostitutie. Artikel 174a van de Gemeentewet heeft dus een ruimere werkingssfeer en wordt ook als zodanig gebruikt.

De voorwaarde voor optreden op grond van artikel 174a van de Gemeentewet is dus, dat ‘door de gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord’. De openbare ordeverstoring kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt doordat woningen fungeren als gebruikerspanden of als illegaal verkooppunt van drugs. Er kan echter niet worden opgetreden wanneer er bijvoorbeeld wel in drugs wordt gehandeld maar er geen sprake is van ernstige overlast. Er worden aan het bewijs voor verstoring van de openbare orde door de rechter zeer strenge en concrete eisen gesteld. Zo dient het dossier onder andere overlastmeldingen van omwonenden, sfeerrapportages en processen-verbaal van politie en getuigenverklaringen te bevatten. In de meeste gevallen waarbij sprake is van drugshandel in of bij woningen zal eerder op grond van artikel 13b van de Opiumwet (kunnen) worden opgetreden.

2.4 Wet Victor (artikel 14 Woningwet)

Indien sluiting niet voldoende wordt geacht dan wel de opheffing van een tijdelijke sluiting niet verantwoord is, kan op grond van de Wet Victor worden opgetreden. De Wet Victor geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om na een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet, artikel 174a Gemeentewet of artikel 17 Woningwet, de eigenaar van dat gebouw, erf of terrein te verplichten het in gebruik te geven aan een ander of het in beheer te geven aan een persoon of instelling.

Ook kunnen burgemeester en wethouders op grond van dit artikel eisen dat voorzieningen worden getroffen waardoor het gebouw, open erf of terrein weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik kan

dienen. Indien geen gehoor wordt gegeven aan de aanschrijving kan tot toepassing van een last onder bestuursdwang of de oplegging van een lastgeving onder dwangsom worden besloten. In het uiterste geval kan het college tot onteigening van het gesloten gebouw, open erf of terrein overgaan overeenkomstig artikel 77 lid 1 sub 7 van de Ontheffingswet. De gemeente kan het gebouw, open erf of terrein dan zelf verkopen of verhuren via een plaatselijke woningcorporatie.

2.5 Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen

Op 1 juli 2007 is de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) in werking getreden. Deze wet regelt de registratie van beperkende overheidsbesluiten. Op grond van de Wkpb moet elk besluit tot sluiting op basis van de artikelen 13b van de Opiumwet en 174a van de Gemeentewet binnen vier dagen worden ingeschreven in het openbare register van publiekrechtelijke beperkingen. Daarnaast is het bevoegd gezag verplicht de gegevens over kadastrale objecten waarop een beperking rust te melden aan de zogenaamde Landelijke Voorziening. Als de beperking wordt opgeheven, de sluitingstermijn is verstreken of door een rechtelijke uitspraak het besluit is ontbonden, dient dit eveneens te worden vastgelegd in het register. Een besluit tot sluiting blijft na verkoop van het object onverkort van toepassing en is door de verplichte registratie kenbaar voor rechtsopvolgers.

2.6 Algemene plaatselijke verordening (APV)

Artikel 2:41 APV

In de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude (hierna: APV) is in artikel 2:41 een koppeling gemaakt met artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 13b van de Opiumwet. De burgemeester is op grond van artikel 174a van de Gemeentewet bevoegd tot sluiting van een woning van waaruit (drugs)overlast wordt veroorzaakt. Dit artikel in de Gemeentewet regelt de sluiting, in artikel 2:41 lid 1 van de APV is verbod opgenomen tot het betreden van een op basis van artikel 174a Gemeentewet gesloten lokaal/woning zonder ontheffing.

Het tweede lid van artikel 2:41 van de APV is gebaseerd op de bevoegdheid van de burgemeester krachtens artikel 13b van de Opiumwet om een last onder bestuursdwang op te leggen als in voor het publiek toegankelijke lokalen en/of daarbij behorende erven drugs als bedoeld in artikel 2 (hard drugs) of 3 (soft drugs) van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd, verstrekt of daarvoor aanwezig zijn. Met de laatste wijziging van de Opiumwet is het ook mogelijk om op te treden tegen drugshandel vanuit woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen. Lid 2 van artikel 2:41 van de APV regelt het verbod om zonder ontheffing een op basis van artikel 13b van de Opiumwet gesloten lokaal/woning te betreden. Aangezien de situatie kan ontstaan dat personen de woning of het lokaal moeten betreden wegens dringende redenen, is het derde lid aan artikel 2:41 toegevoegd: uitzondering van het verbod.

Artikel 2:74 APV

In de Opiumwet wordt geen aandacht besteed aan overlast ten gevolge van drugshandel op straat. De straathandel in drugs kan echter wel leiden tot een verstoring van de openbare orde. In artikel 2:74 van de APV is dan ook, kort gezegd, opgenomen dat het verboden is om op of aan de weg post te vatten of zich heen en weer te bewegen dan wel zich in of op een voertuig te bevinden of daarmee heen en weer te rijden met het kennelijke doel om soft- en/of hard drugs af te leveren, aan te bieden of te verwerven.

2.7 Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)

Artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet raken het recht op ongestoord genot van de woning zoals dat is neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De wetsbepalingen dienen daarom te voldoen aan de eisen die artikel 8 EVRM stelt.

Artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet voorzien in een wettelijke grondslag in het nationale recht voor een beperking van de persoonlijke levenssfeer en voldoen aan de eisen van voorzienbaarheid en toegankelijkheid. Het doel dat wordt gediend met artikel 13b van de Opiumwet sluit ook aan bij het doelcriterium ‘voorkoming van strafbare feiten’ zoals opgesomd in artikel 8, tweede lid van het EVRM. Het doel dat wordt gediend met artikel 174a van de Gemeentewet sluit aan bij het doelcriterium ‘noodzakelijk in het belang van de openbare veiligheid’ uit artikel 8, tweede lid van het EVRM. Daarnaast worden ook rechten van anderen, in dit geval omwonenden, beschermd: aan intimidatiepraktijken wordt een einde gemaakt en overlast wordt weggenomen. Daardoor kunnen omwonenden het recht op ongestoord genot van hun woning weer ten volle uitoefenen. Artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet dienen dus de door het EVRM genoemde gerechtvaardigde belangen en voldoen hiermee aan de eisen van artikel 8 EVRM.

Tot slot kan er in dit kader op worden gewezen dat de uitoefening van de bevoegdheid tot sluiting van woningen en/of lokalen in verband met drugsgerelateerde gedragingen in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude met verschillende waarborgen wordt omkleed. Zoals in hoofdstuk 4 uiteen zal worden gezet, wordt er opgetreden op grond van een stappenplan waarbij in bepaalde gevallen na een eerste constatering van overtreding van de Opiumwet wordt volstaan met een schriftelijke waarschuwing. Op basis van recidive wordt, al dan niet na een waarschuwing, overgegaan tot sluiting. Het spreekt voor zich dat de uitoefening van de last onder bestuursdwang zorgvuldig moet geschieden en dat alle procedurele vereisten in acht moeten worden genomen. De rechter zal dit in een concreet geval (kunnen) toetsen.

3. De nuloptie

3.1 Algemeen

De mogelijkheid bestaat om te kiezen voor een nuloptie voor wat betreft de vestiging van coffeeshops in de gemeente. Ook uit jurisprudentie blijkt dat deze mogelijkheid tot de opties behoort. Dit betekent heel concreet dat als de gemeente een weloverwogen nuloptiebeleid heeft, een verwijzing naar dit beleid volstaat om een coffeeshop binnen de gemeentegrenzen te weren dan wel door middel van een last onder bestuursdwang te sluiten.

Bij het bepalen van een beleidskeuze, zoals onder meer de nuloptie voor wat betreft coffeeshops, dient steeds de vraag te worden gesteld wat de gevolgen zijn voor onder meer de openbare orde, veiligheid en het woon- en leefklimaat. Een aantal belangrijke uitgangspunten uit de landelijke nota 'Het Nederlandse drugsbeleid' is in deze notitie verwoord en is ook toegepast bij het bepalen van de richting van het beleid.

3.2 De nuloptie

Met het 'Drugsbeleid in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude' is in 2000 door de raad bepaald dat er in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude **geen** coffeeshops worden toegelaten. Uitgangspunt van dit nulbeleid is te voorkomen dat de veiligheid, de openbare orde, het woon- en leefklimaat en/of de gezondheid van de inwoners van de gemeente nadelig worden beïnvloed als direct of indirect gevolg van de vestiging van een coffeeshop.

3.3 Voortzetting huidig beleid

De uitgangspositie van het drugsbeleid uit 2000 (nuloptie) wordt voortgezet. Overwegingen die hier toe leiden:

- De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude telt ruim 5.500 inwoners, die verdeeld zijn over drie kernen. Gezien de aard en omvang van de kernen is het zonder meer te rechtvaardigen dat daar geen coffeeshop gevestigd wordt. Deze kleine kernen hebben in overwegende mate een duidelijke woonfunctie en zijn zodoende behoorlijk gevoelig voor overlast als gevolg van de effecten van de vestiging van een coffeeshop.
- De naburige steden Amsterdam en Haarlem voorzien in ruime mate in de vraag naar een verkooppunt van softdrugs (coffeeshops).
- Er is op dit moment in de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude geen sprake van een verkooppunt van softdrugs in de vorm van een (legale) coffeeshop.
- Bestemmingsplannen bieden onvoldoende mogelijkheden om het gebruik van alle panden als coffeeshop tegen te gaan.

4. Handhaving

4.1 Inleiding

Lokaal drugsbeleid kan alleen succesvol zijn wanneer het doeltreffend wordt gehandhaafd. Een doeltreffende handhaving is in voorkomende gevallen een gecombineerd optreden van de gemeente, het openbaar ministerie en de politie waarbij strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en eventueel civielrechtelijke maatregelen, indien mogelijk, op elkaar worden afgestemd.

4.2 Strafrechtelijke handhaving

Het openbaar ministerie kent een gedoogbeleid ten aanzien van softdrugs. Dit houdt in dat bij niet-bedrijfsmatige teelt van hennep (maximaal 5 planten) in beginsel geen vervolging plaatsvindt.

Tevens wordt het bezit van een gebruikershoeveelheid softdrugs (maximaal 5 gram) gedoogd en zal bij constatering hiervan ook geen vervolging plaatsvinden. Zowel voor niet-bedrijfsmatige teelt als bij de constatering van een gebruikershoeveelheid softdrugs geldt dat wel afstand gedaan moet worden van de drugs. Indien dit niet gebeurt, wordt alsnog vervolgd. Er vindt geen gerichte opsporing plaats tegen deze twee feiten. Voor minderjarigen jonger dan 18 jaar geldt het gedoogbeleid niet.

Ten aanzien van harddrugs bestaat geen gedoogbeleid.

Bij constatering van verkoop, aflevering of verstrekking dan wel de aanwezigheid daartoe van zowel soft- als harddrugs wordt opgetreden door de politie en het openbaar ministerie. De prioriteit bij de politie en het openbaar ministerie in de strafrechtelijke aanpak van drugs ligt op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Met name op het gebied van georganiseerde hennep-teelt wordt geïnvesteerd op intensivering van de aanpak en op verbreding van de aanpak met buiten de strafrechtketen gelegen partners zoals de gemeente.

4.3 Civielrechtelijke handhaving

Bij overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet (kort gezegd het handelen in, verkopen van, produceren van of bezitten van softdrugs en harddrugs) is het onder bepaalde omstandigheden/voorwaarden mogelijk een pand te onteigenen op grond van artikel 77 van de Onteigeningswet.

Het bevoegde bestuursorgaan kan bovendien de verhuurder van het gebouw vragen de overtreder uit te zetten. De verhuurder kan immers de huurovereenkomst ontbinden indien het gebouw is gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet of op grond van artikel 13b Opiumwet.

4.4 Bestuursrechtelijke handhaving

4.4.1 Algemeen

Bestuursrechtelijke handhaving, oftewel het opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom, is gericht op het ongedaan maken, beëindigen of voorkomen van een overtreding.

4.4.2 Last onder bestuursdwang

Last onder bestuursdwang houdt in dat een bestuursorgaan door feitelijk handelen (de sluiting van een woning of lokaal) een situatie die in strijd is met wet- en regelgeving ongedaan maakt. Daarbij hebben personen die daartoe zijn aangewezen door dat bestuursorgaan toegang tot elke plaats voor zover dat nodig is. Bij de toepassing van een last onder bestuursdwang is het bestuursorgaan bevoegd tot het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt. Ook is het bestuursorgaan bevoegd tot het meevoeren en opslaan van daarvoor vatbare zaken. De kosten worden verhaald op de overtreder.

Artikel 125 van de Gemeentewet stelt dat het bestuursorgaan bevoegd is tot het toepassen van een last onder bestuursdwang. In afdeling 5.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht staat onder welke voorwaarden het bevoegd bestuursorgaan last onder bestuursdwang mag toepassen.

4.4.3 Last onder dwangsom

Een dwangsom is een geldboete die de gemeente de overtreder in het vooruitzicht stelt als de overtreding niet binnen een bepaalde termijn wordt beëindigd. De bedoeling is om de overtreder er zo toe te dwingen een situatie die in strijd is met wet- en regelgeving ongedaan te maken. Wordt dit niet gedaan, dan wordt de dwangsom geïnd.

Artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht stelt dat een bestuursorgaan bevoegd is om in de plaats van het toepassen van bestuursdwang een last onder dwangsom op te leggen. In afdeling 5.3.2 van deze wet staat onder welke voorwaarden het bevoegd bestuursorgaan een last onder dwangsom mag opleggen.

4.4.4 Beleidsuitgangspunt

Algemeen

In de gevallen dat opgetreden wordt op grond van de Wet Damocles (artikel 13b van de Opiumwet) of de Wet Victoria (artikel 174a van de Gemeentewet) heeft de wetgever expliciet bepaald dat de burgemeester bevoegd is op te treden door middel van een last onder bestuursdwang. Ook indien wordt opgetreden tegen een in strijd met het nulbeleid gevestigde coffeeshop wordt opgetreden op basis van artikel 13b van de Opiumwet en kan de burgemeester zodoende gebruik maken van zijn bevoegdheid tot het sluiten van de woning of het lokaal waarin de coffeeshop is gevestigd.

Toepassing Wet Damocles: artikel 13b Opiumwet

Bij het toepassen van de last onder bestuursdwang op grond van artikel 13b Opiumwet zijn de volgende stappen van belang, voor het toepassen van de last onder bestuursdwang op grond van artikel 174a Gemeentewet gelden de stappen niet. Zie hiervoor de uitleg van de Wet Victoria op bladzijde 10.

De bestuursdwangbevoegdheid van de burgemeester is een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het gebruik van deze bevoegdheid geen verplichting is. De toepassing van bestuursdwang kan zeer ingrijpende gevolgen hebben voor de betrokkenen, met name bij bewoners van een woning of eigenaar van de horecazaak.

Gebruikmaken van de bestuursdwang wordt in beginsel pas toelaatbaar geacht wanneer:

1. er sprake is van een verboden situatie en/of een overtreding van een wettelijk voorschrift;
2. én het belang van daadwerkelijk optreden zorgvuldig wordt gemotiveerd;
3. én de op te leggen maatregel in redelijke verhouding staat met de overtreding (met andere woorden dat is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit).

Het (tijdelijk) sluiten van een woning of een lokaal is de uiterste vorm van toepassing van bestuursdwang, met andere woorden het is een ultimum remedium. Er zullen eerst minder verregaande maatregelen moeten worden getroffen om een (tijdelijke) sluiting te rechtvaardigen, tenzij de omstandigheden dit redelijkerwijs niet toelaten. Hierbij kan gedacht worden aan het geven van een waarschuwing bij een eerste overtreding of, in geval van een beperkte hoeveelheid softdrugs, het opleggen van een bestuurlijke boete.

Jurisprudentie laat zien dat in het geval van handel in drugs vanuit een lokaal direct tot sluiting van het lokaal kan worden overgegaan. Dit kan gedaan worden zonder dat de overtreder eerst wordt gewaarschuwd.

Stappenplan

Het volgende stappenplan is bedoeld als leidraad bij het gebruik van art. 13b Opiumwet.

Stap 1: Voorbereiding

Indien uit eigen onderzoek blijkt dan wel bij een woningcorporatie, de politie of de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude een melding van de illegale verkoop, afleveren verstrekken en/of voorhanden hebben van drugs in of vanuit een woning of lokaal wordt ontvangen, dan stellen zij elkaar

hiervan in kennis.

De politie stelt, indien nodig, aan de hand van de melding van de illegale verkoop, afleveren verstrekken en/of voorhanden hebben van drugs een onderzoek in. De feitelijke constatering van de verkoop, levering of verstrekking van drugs, of het aantreffen van daartoe aanwezige (handelsvoorraad) drugs is voldoende om op grond van artikel 13b Opiumwet op te kunnen treden.

Alle meldingen en feitelijke constatering van de illegale verkoop, afleveren verstrekken en/of voorhanden hebben van drugs worden door de politie aan de burgemeester gemeld in een rapport of proces-verbaal van bevindingen. De overtreding moet voldoende concreet zijn en de plaats, tijd en omstandigheden moeten worden vermeld.

Stap 2: Waarschuwing en vooroverleg

De burgemeester kan de overtreders op grond van de geconstateerde feiten schriftelijk - door middel van een waarschuwingsbrief - op de hoogte brengen en hen uitnodigen voor een gesprek uit op het gemeentehuis. Dit geldt als een officiële waarschuwing. De waarschuwing is geen besluit. Bij het gesprek is een vertegenwoordiger van de politie aanwezig. Reageren de overtreders niet op de aanschrijving (bijvoorbeeld in geval van schijnbewoning), dan kan de eigenaar van het pand worden aangeschreven.

De geconstateerde feiten worden in de lokale driehoek besproken. Er wordt bekeken hoe de overtreding door de overtreder binnen een vastgestelde periode kan worden beëindigd en wat de eventuele consequenties zullen zijn bij voortzetting.

In ieder concreet geval wordt er een situatiebeoordeling gemaakt. Deze beoordeling gebeurt aan de hand van de omstandigheden die in de tabel op bladzijde 19 staan beschreven. Op basis van de uitslag van deze beoordeling wordt de volgende stap (stap 3a of 3b) gezet. In ernstige of spoedeisende gevallen kan van het geformuleerde beleid en bijbehorende handhavingsmatrix worden afgeweken. Uit jurisprudentie blijkt dat de burgemeester bij handel in harddrugs vanuit lokalen zonder waarschuwing kan overgaan tot het toepassen van bestuursdwang.

Stap 3a. Waarschuwing

In een aantal gevallen wordt er een waarschuwing aan de belanghebbenden gegeven. Een bestuurlijke waarschuwing wordt op schrift gesteld en, indien mogelijk, aan belanghebbenden overhandigd. Een waarschuwing is pandgebonden maar kan niet worden ingeschreven in het beperkingenregister. De gegeven waarschuwing blijft voor 5 jaar geregistreerd staan bij de gemeente.

Stap 3b. Sluitingsbesluit

Motivering sluitingsbesluit

Is de overtreding van de Opiumwet niet beëindigd en gaat de burgemeester over tot een (tijdelijke) sluiting, dan zal dit besluit voldoende moeten worden gemotiveerd. Voor de duur van de sluiting volgt de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude het modelbeleid opgesteld door het RIEC.

De duur van de sluiting is in de eerste plaats afhankelijk van de bestemming van het pand: gaat het om een woning of een lokaal? In het geval van een woning kan een onderverdeling worden gemaakt in een huur- en koopwoning. Gaat het om een gehuurde woningen en wordt civielrechtelijk de huurovereenkomst door de woningcorporatie of de particulier verhuurder ontbonden, dan is een verdere sluiting van de woning niet nodig, maar wel mogelijk. Gaat het om een koopwoning, dan kan het van belang zijn of deze daadwerkelijk wordt bewoond of in schijn wordt bewoond. In het geval van een bewoond pand worden de bewoners uit de woning geplaatst. Dit is bij schijnbewoning niet het geval, er zijn immers geen bewoners. In dit laatste geval is de eigenaar van het pand de belanghebbende.

In de tweede plaats is de duur van de sluiting afhankelijk van de zwaarte van de overtreding. Het gaat hierbij om het soort drugs. Gezien de eis van proportionaliteit geldt hier dat hoe zwaarder de categorie drugs is, hoe zwaarder de maatregel kan zijn.

Tot slot is de duur van de sluiting afhankelijk van de mate van herhaling van de overtreding. Ook hierbij geldt de eis van proportionaliteit: hoe vaker de overtreding plaats vindt, hoe zwaarder de maatregel kan zijn. Wat betreft de duur van de overtreding is het van belang dat de toeloop naar het pand zal beëindigen. Wanneer de sluitingstermijn te kort blijkt kan de burgemeester de sluiting verlengen.

Het bevel tot sluiting van een pand is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De overige bepalingen van deze wet zijn dan ook van toepassing. Dit betekent dat alle belanghebbenden tegen het besluit bezwaar kunnen aantekenen en vervolgens, na de beslissing op het bezwaarschrift, beroep bij de bestuursrechter kunnen instellen. Belanghebbenden zijn in ieder geval de bewoners en gebruikers van de woning of het lokaal, en de eigenaar. Horen kan zowel schriftelijk (bijvoorbeeld met het concept van voorgenomen besluit) als mondeling (dus ook telefonisch op zeer korte termijn) aldus art. 4:9 Awb.

Drugshandel in lokalen	
1e overtreding	Bij handel in soft drugs wordt het lokaal gesloten voor de duur van drie maanden. Bij een horecabedrijf wordt eveneens de exploitatievergunning ingetrokken. Bij handel in hard drugs wordt het lokaal gesloten voor de duur van twaalf maanden. Bij een horecabedrijf wordt eveneens de exploitatievergunning ingetrokken.
2e overtreding	Indien binnen drie jaar na de eerste overtreding een tweede overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van soft drugs wordt het lokaal gesloten voor de duur van zes maanden. Indien binnen drie jaar na de eerste overtreding een tweede overtreding geconstateerd wordt ten aanzien van hard drugs, dan wordt het lokaal zonder waarschuwing onmiddellijk gesloten voor de duur van twaalf maanden.
3e overtreding	Indien hierna binnen drie jaar wederom een overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van soft -of hard drugs, wordt het lokaal gesloten voor onbepaalde tijd.
Drugshandel in woningen	
1e overtreding	Bij handel in soft-en hard drugs volgt een schriftelijke waarschuwing.
2e overtreding	Indien binnen drie jaar na de eerste overtreding een tweede overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van soft drugs, wordt de woning gesloten voor de duur van drie maanden. Indien binnen drie jaar na de eerste overtreding een tweede overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van hard drugs, wordt de woning gesloten voor de duur van zes maanden.
3e overtreding	Indien hierna binnen drie jaar wederom een overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van soft drugs, wordt de woning gesloten voor de duur van zes maanden. Wordt een overtreding geconstateerd ten aanzien van hard drugs, dan wordt de woning zonder waarschuwing onmiddellijk gesloten voor de duur van twaalf maanden.
Drugshandel in woningen zonder bewoning	
1e overtreding	Bij handel in soft drugs wordt de woning gesloten voor drie maanden. Bij handel in hard drugs wordt de woning gesloten voor vier maanden.
2e overtreding	Indien binnen twee jaar na de eerste overtreding een tweede overtreding wordt geconstateerd bij de handel in soft drugs wordt de woning gesloten voor een periode van zes maanden. Indien binnen twee jaar na de eerste overtreding een tweede overtreding wordt geconstateerd bij de handel in hard drugs wordt de woning gesloten voor een periode van acht maanden.
3e overtreding	Indien binnen twee jaar na de tweede overtreding een derde overtreding wordt geconstateerd bij de handel in soft drugs wordt de woning gesloten voor een periode van twaalf maanden. Indien binnen twee jaar na de tweede overtreding een derde overtreding wordt geconstateerd bij de handel in hard drugs wordt de woning gesloten voor een periode van vijftien maanden.

Bekendmaking sluitingsbesluit

Het sluitingsbesluit op grond van artikel 13b Opiumwet wordt op schrift gesteld en verzonden. In het bevel tot sluiting worden doorgaans de volgende elementen opgenomen:

1. De grondslag voor de sluiting (artikel 13b Opiumwet);
2. Welk pand wordt gesloten;
3. Waarom tot sluiting wordt overgegaan (subsidiariteit, proportionaliteit);
4. De begunstigingstermijn; kan kort of helemaal niet in geval van spoed;
5. De termijn van de sluiting;
6. Welke dwangmiddelen zullen worden toegepast;
7. Vermelden welke kosten verhaald zullen worden;
8. Vermelden dat tegen het besluit bezwaar en beroep mogelijk is.

De kosten van de sluiting kunnen ingevolge artikel 5:25 eerste lid van de Awb op de overtreder worden verhaald. Op grond van artikel 5:25 Awb vermeldt de beschikking (aanschrijving) dat de bestuurdwang plaatsvindt op kosten van de overtreder.

Feitelijke sluiting

Na afloop van de begunstigingstermijn gaat de gemeente ertoe over de betreffende ruimte eventueel fysiek te sluiten. Dit kan op verschillende manieren worden geregeld. Bij de uitvoering van de sluiting kunnen naast medewerkers van de gemeente ook anderen, bijvoorbeeld een aannemer, nutsbedrijf of de politie aanwezig zijn. De in het pand aanwezige personen worden hieruit verwijderd. Indien nodig wordt het pand eerst ontsmet en worden de nutsvoorzieningen afgesloten.

In sommige gevallen is het ophangen van een bekendmaking op de toegangsdeur met de mededeling dat het pand gesloten is voldoende. In andere gevallen is het noodzakelijk het pand (deuren en ramen) daadwerkelijk dicht te timmeren en eventueel te verzegelen. Het doorbreken van het zegel levert een strafbaar feit op grond van artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht op.

Verlenging sluitingsbevel

Als onvoldoende waarborgen kunnen worden gegeven dat de illegale verkoop, afleveren, verstrekken en/of voorhanden hebben van drugs na beëindiging van de sluiting zich niet opnieuw zullen voordoen, kan de burgemeester de sluiting verlengen.

De betrokkenen worden bij de verlenging opnieuw gehoord en de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. Wanneer na heropening van een pand de illegale verkoop, afleveren, verstrekken en/of voorhanden hebben van drugs opnieuw plaatsvinden, kan opnieuw een sluitingsbevel worden uitgevaardigd.

Aflopen sluitingstermijn

Voordat de sluitingstermijn afloopt vindt overleg plaats tussen de gemeente en de eigenaar/verhuurder van het pand. Bij dit overleg is een vertegenwoordiger van de politie aanwezig. Wanneer na heropening van een pand de drugshandel opnieuw plaatsheeft, kan opnieuw een sluitingsbevel worden uitgevaardigd.

Opheffing sluitingstermijn

De burgemeester heeft ook de bevoegdheid de sluiting op te heffen. Wanneer belanghebbenden van een gesloten pand kunnen aantonen dat zij voldoende maatregelen hebben getroffen waardoor aannemelijk wordt gemaakt dat na de opening van het pand de illegale verkoop, afleveren, verstrekken en/of voorhanden hebben van drugs niet opnieuw plaatsvinden, kan de burgemeester besluiten de sluiting op te heffen. Wanneer na het opheffen van de sluiting van een pand de illegale verkoop, afleveren verstrekken en/of voorhanden hebben van drugs opnieuw plaatsvinden, kan opnieuw een sluitingsbevel worden uitgevaardigd.

4.4.5 Bijzondere inachtnemingen bij sluiting 13b Opiumwet

Gedeeltelijke sluiting woning

Bij kamerverhuurpanden zou overgegaan kunnen worden tot gedeeltelijke sluiting van afzonderlijke kamers of een gedeelte van het pand. De rest van het pand blijft dan voor bewoning toegankelijk. Hierdoor worden medebewoners, die niet met de illegale verkoop, afleveren, verstrekken en/of voorhanden drugs te maken hebben, niet onnodig getroffen. Bij aanhoudende overlast kan het pand alsnog in zijn geheel gesloten worden.

Vervangende woonruimte derden

Het kan voorkomen dat bewoners die niet met de illegale verkoop, afleveren, verstrekken en/of voorhanden hebben van drugs in en rond het pand te maken hebben, getroffen worden door het sluitingsbevel op grond van artikel 13b Opiumwet. Uit jurisprudentie met betrekking tot artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) blijkt dat in dat geval aan de 'onschuldige' bewoners passende vervangende woonruimte moet worden aangeboden.