



Haarlem

Gemeente Haarlem

Mr. B.B. Schneiders
burgemeester

Aan De leden van de Commissie Bestuur

Datum 14 april 2015
Ons kenmerk VVH/VH/2015/135428
Contactpersoon J.A.M. Lubbers
Doorkiesnummer 0235113815
E-mail jlubbers@haarlem.nl
Bijlage Beleidsregels Hennepplantages Woningen en Lokalen
Onderwerp Bestuurlijke aanpak illegale hennepplantages

Geachte leden van de Commissie Bestuur,

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 11 december 2013, dat de bestuursdwangbevoegdheid uit artikel 13b van de Opiumwet ook van toepassing is op hennepkwekerijen, heb ik beleidsregels vastgesteld zodat ook bestuursrechtelijk kan worden opgetreden tegen illegale hennepteelt. Deze beleidsregels treft u aan als bijlage bij deze brief.

Met deze beleidsregels is uitvoering gegeven aan het door de gemeenteraad vastgestelde Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid 2015-2018. Georganiseerde hennepteelt is in het kader van ondermijning door georganiseerde criminaliteit benoemd als thema dat de komende vier jaar prioriteit heeft.

In de regio wordt in RIEC-verband nauw samengewerkt met politie, justitie en andere gemeenten om hennepplantages integraal aan te pakken. Deze samenwerking krijgt gestalte in een regionaal hennepconvenant, dat is ontwikkeld ten behoeve van de integrale aanpak en de uitwisseling van informatie maar nog moet worden geformaliseerd.

In de praktijk komt de samenwerking tussen politie en gemeente erop neer dat de politie strafrechtelijk optreedt tegen hennepplantages (opsporing en ontruiming van hennepplantages) en de gemeente informatie verstrekt in de vorm van bestuurlijke rapportages op grond waarvan de burgemeester op grond van de bestuursdwangbevoegdheid in artikel 13b van de Opiumwet bestuursdwang toepast in woningen en lokalen.

In 2014 zijn op grond van de beleidsregels handhaving opiumwet voor hennepplantages twaalf waarschuwingen verzonden op grond van dit beleid en zijn twee bedrijfspanen gesloten, respectievelijk voor de duur van drie en zes maanden.



Haarlem

2

In 2015 zijn op grond van dit beleid 5 waarschuwingen verzonden. Tot nu toe zijn de sluitingen bevolen van vier woningen: één woning voor de duur van 12 maanden en drie woningen voor de duur van zes maanden. Over één woning is een voorgenomen besluit verzonden om belanghebbende in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze kenbaar te maken. Deze zienswijze is inmiddels ingediend. Over deze woning moet nog een definitief besluit worden genomen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Mr. B.B. Schneiders



Haarlem

BELEIDSREGELS HENNEPLANTAGES WONINGEN EN LOKALEN

Inleiding

Sinds jaar en dag wordt in de gemeente Haarlem bestuursdwang toegepast tegen lokaliteiten waar in drugs wordt gehandeld op grond van artikel 13b van de Opiumwet. In 2012 is artikel 13b van de Opiumwet voor het eerst in Haarlem gebruikt om een drietal woningen te sluiten vanwege de ernstige situatie waarover de burgemeester door de politie was gerapporteerd. Het risico bestond dat ernstig rekening moest worden gehouden met criminele activiteiten in en in de omgeving van deze woningen. Voor de burgemeester was dit reden om deze woningen te sluiten op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

Tegen woningen en lokaliteiten waar hennepplantages werden aangetroffen is door de gemeente Haarlem nog geen bestuursdwang toegepast vanwege de onzekerheid die er bestond of hennepplantages wel vielen onder de werking van artikel 13b van de Opiumwet. De jurisprudentie was hier niet eenduidig over. Sommige bestuursrechters oordeelden dat artikel 13b van de Opiumwet gemeenten wel de bevoegdheid verschafte om tegen hennepplantages op te treden. Andere bestuursrechters concludeerden dat gemeenten niet bevoegd waren op grond van artikel 13b van de Opiumwet om bestuursdwang toe te passen bij het aantreffen van een hennepplantage. Aan deze onzekerheid heeft de hoogste bestuursrechter in ons land, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, een einde gemaakt in een uitspraak van 11 december 2013. In een hoger beroep tegen de sluiting van een woning waar een hennepplantage werd aangetroffen oordeelde de Afdeling dat artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet naar zijn tekst onmiskenbaar van toepassing is op een hennepkwekerij in een woning waarvan de hennep bestemd is voor verkoop, aflevering of verstrekking in of vanuit de woning.

Met grote regelmaat worden er in Haarlem hennepplantages aangetroffen. De aanwezigheid van een hennepplantage zorgt voor gevaarstelling. Er bestaat een verhoogd risico van brand door kortsluiting en lekkage. Ook wordt er door criminelen die zich bezighouden met illegale hennepteelt veel geweld gebruikt. Ook kan een hennepplantage zorgen voor overlast in de omgeving en grote schade berokkenen aan het pand. De gemeente Haarlem wil tegen illegale hennepteelt ook bestuursrechtelijk optreden door het toepassen van bestuursdwang op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Dit past binnen het Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid van de gemeente Haarlem. In de regio wordt ook samengewerkt met politie, justitie en andere gemeenten om hennepplantages integraal aan te pakken. Deze samenwerking krijgt gestalte in een regionaal hennepconvenant, dat nu wordt ontwikkeld ten behoeve van de integrale aanpak en de uitwisseling van informatie.

Het is dan ook wenselijk beleid te formuleren ten aanzien van de toepassing van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Door het ontbreken van beleid voor de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet door de burgemeester, verkeren belanghebbenden in onzekerheid over de precieze gevolgen die door de burgemeester worden verbonden aan het aantreffen van hennepplantages in woningen en lokalen. Met het oog op rechtszekerheid verdient het tevens de aanbeveling om handhavingsbeleid hiervoor schriftelijk vast te leggen en bekend te maken. Dit handhavingsbeleid dient te worden aangemerkt als beleidsregel, zoals bedoeld in artikel 4:81 Awb.

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid burgemeester

De burgemeester is op grond van artikel 174 van de Gemeentewet belast met het toezicht op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. De burgemeester is op grond van artikel 172 van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Om aan deze verantwoordelijkheid uitvoering te kunnen geven, beschikt de burgemeester over een aantal bevoegdheden in de Gemeentewet, de Opiumwet en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Deze beleidsregel gaat exclusief over de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b



Haarlem

van de Opiumwet om bestuursdwang toe te passen indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven hennepplantages worden aangetroffen.

Strafrecht en bestuursrecht in de Opiumwet

De Opiumwet stelt de in- en uitvoer van drugs, de teelt, de verkoop, het bezit en het vervoer van drugs strafbaar. De strafrechtelijke kant van de Opiumwet is gericht op de aanpak van de handel en de handelaren. Het Openbaar Ministerie heeft niet de mogelijkheid om te beletten dat een lokaal of een woning gebruikt wordt voor hennepcultuur. De burgemeester heeft deze bevoegdheid wel op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

Artikel 13b Opiumwet is dan ook een bestuursrechtelijk element in de Opiumwet. Handel, gebruik en aanwezigheid van drugs hebben een nadelig effect op de openbare orde. Bij de handel in drugs en de aanwezigheid van een hoeveelheid hennepplanten voor de handel wordt de aantasting van de openbare orde zonder meer aangenomen. De aantasting van de openbare orde is geabstraheerd, met andere woorden de openbare ordeverstoring hoeft niet door middel van feiten of omstandigheden te worden aangetoond.

Uit jurisprudentie blijkt dat sluiting op grond van artikel 13b van de Opiumwet is bedoeld om de geconstateerde overtredingen van de Opiumwet te beëindigen en om verdere overtredingen te voorkomen. De sluiting is gericht op herstel van de openbare orde en is niet bedoeld om de belanghebbenden te straffen. De maatregel heeft niet mede als strekking leed toe te voegen, zodat deze geen punitief karakter heeft en er geen sprake is van een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Vaste jurisprudentie in Opiumwet-zaken is dat de persoonlijke verwijtbaarheid geen rol speelt bij de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting van de woning noopt.

Handelsvoorraad

Het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie heeft in de 'Aanwijzing Opiumwet' bepaald dat 5 hennepplanten als een geringe hoeveelheid bestemd voor eigen gebruik, wordt aangemerkt, tenzij er sprake is van indicatoren van een professionele hennepplantage. Bij de beoordeling of bestuursdwang zal worden toegepast in het kader van artikel 13b Opiumwet gaat de burgemeester uit van het beleid van het Openbaar Ministerie.

Inkadering beleid

Deze beleidsregel is alleen van toepassing op hennepplantages die in woningen en lokalen zijn aangetroffen. In beginsel zal de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet altijd worden ingezet indien in lokalen een hennepplantage wordt aangetroffen. Bij woningen zal vanwege het grondwettelijk beschermde woonrecht alleen bestuursdwang worden toegepast in ernstige gevallen en in geval van recidive. Bestuursdwang zal dan bestaan uit het sluiten van de woning, dan wel de lokaliteit. Het opleggen van een last onder dwangsom in plaats van bestuursdwang is niet aan de orde.

Bestuursdwang is een directer middel dat, in tegenstelling tot de dwangsom, (op termijn) tot feitelijke beëindiging van de overtreding zal leiden. Bestuursdwang is de meest effectieve maatregel om de met de Opiumwet strijdige situatie te doen beëindigen en herhaling ervan te voorkomen.

Sluitingscriteria Woningen

Hennepplantages vormen een aantasting van het woon- en leefklimaat en een inbreuk op de openbare orde. Naast de strafrechtelijke aanpak van hennepplantages door politie en justitie, wil de gemeente ook bestuurlijk optreden tegen hennepplantages. De bevoegdheid om middels oplegging van een last onder bestuursdwang een woning te sluiten is - gelet op de daarmee gepaard gaande grondrechten - ingrijpend en daarom een uiterst middel. Sluiting van een woning op grond van artikel 13b van de Opiumwet is een *ultimum remedium*. Daarom wordt een woning alleen gesloten in ernstige gevallen



In geval van recidive. Bij de overige, minder ernstige gevallen volgt bij de eerste overtreding van de Opiumwet (aantreffen hennepplantage) een waarschuwing.

Er is sprake van een ernstig geval indien wordt voldaan aan één of meer van de volgende criteria:

1. indien in een woning minimaal 250 hennepplanten zijn aangetroffen;
2. indien er naast een hennepplantage een handelshoeveelheid harddrugs, softdrugs als bedoeld in lijst I en II van de Opiumwet is aangetroffen, dan wel een combinatie van die twee;
3. indien er naast een hennepplantage een handelshoeveelheid softdrugs als bedoeld in lijst II van de Opiumwet is aangetroffen;
4. indien er naast overtredingen van de Opiumwet in- en vanuit een woning, sprake is van andere strafbare feiten zoals geweld, (vuur)wapens en/of munitie, waardoor de openbare orde is verstoord;
5. indien er sprake is van gevaar en/of overlast voor omwonenden, waardoor het woon- en leefklimaat is aangetast;
6. indien feiten en omstandigheden wijzen op georganiseerde drugshandel zoals de aanwezigheid van verpakkingsmateriaal, grote som(men) (handels) geld, weegschaal, assimilatielampen e.d.);

Sluitingstermijnen woningen

Indien aan één of meerdere bovenstaande criteria wordt voldaan, is naar het oordeel van de burgemeester sprake van een ernstig geval, waardoor de openbare orde dermate ernstig is verstoord dat de woning dient te worden gesloten in het belang van herstel van de openbare orde.

De burgemeester neemt bij de bepaling van de sluitingsduur in aanmerking dat hennepplantages in woningen waarbij minimaal tweehonderdvijftig hennepplanten zijn aangetroffen een grotere bedreiging vormen voor de volksgezondheid en de openbare orde dan hennepplantages waarbij minder dan tweehonderdvijftig hennepplanten zijn aangetroffen. De aanwezigheid van minimaal tweehonderdvijftig hennepplanten in een woning wordt aangemerkt als ernstig geval en zal leiden tot sluiting voor de duur van zes maanden. Indien in een woning duizend hennepplanten of meer worden aangetroffen, volgt een sluiting voor de maximale duur van twaalf maanden. Hier geldt als uitgangspunt dat hoe meer hennepplanten worden aangetroffen des te groter de inbreuk op de openbare orde, waardoor een langere sluitingsduur nodig is voor het herstel van de openbare orde. Bij recidive zal ook een langere sluitingstijd nodig zijn om de openbare orde te laten herstellen. Hierbij wordt een recidivetermijn gehanteerd van vijf jaar.

Woningen

- De burgemeester beveelt de sluiting van de woning voor de duur van zes maanden, indien tussen de zes en tweehonderdnegenenveertig hennepplanten zijn aangetroffen én sprake is van een ernstig geval (zie sluitingscriteria woningen 2 t/m 6);
- De burgemeester beveelt de sluiting van de woning voor de duur van zes maanden, indien daar minimaal tweehonderdvijftig en maximaal negenhonderdnegenennegentig hennepplanten zijn aangetroffen. Ingeval van herhaaldelijke overtreding binnen vijf jaar na de vorige overtreding, wordt de woning gesloten voor de duur van twaalf maanden;
- De burgemeester beveelt de sluiting van de woning voor de duur van twaalf maanden, indien daar minimaal duizend hennepplanten zijn aangetroffen. Ingeval van herhaaldelijke overtreding binnen vijf jaar na de vorige overtreding, wordt de woning gesloten voor de duur van twaalf maanden;
- De burgemeester beveelt de sluiting van de woning voor de duur van zes maanden, indien in deze woning meermalen tussen de zes en tweehonderdnegenenveertig hennepplanten zijn aangetroffen in een periode van vijf jaar.

Bovenstaande sluitingstermijnen zijn van toepassing op ernstige gevallen, waarvoor sluitingscriteria zijn vastgesteld. Bij de overige, minder ernstige gevallen volgt bij de eerste overtreding van de



Opiumwet een waarschuwing. Bij recidive van de overtreding volgt dan een sluiting conform bovenstaande sluitingstermijnen.

Bij toepassing van bestuursdwang zullen maatregelen worden getroffen die geen of een zo gering mogelijk negatief effect hebben op het woon- en leefklimaat. Dit betekent dat in de regel woningen en lokalen niet zullen dichtgetimmerd. Wel zullen in voorkomende gevallen de sloten van de toegangsdeuren van de woning worden vervangen. Daarnaast zal een openbare bekendmaking op de toegangsdeur(en) van de woning worden aangebracht, opdat deze sluiting kenbaar is.

Sluitingstermijnen lokalen

Bij lokalen geldt een strenger handhavingsregime dan bij woningen in verband met het grondwettelijk beschermde woonrecht waar men zich ingeval van lokalen niet op kan beroepen. Bij lokalen wordt in beginsel bestuursdwang toegepast, ook bij kleinere handelshoeveelheid hennepplanten. Hierbij geldt eveneens als uitgangspunt dat hoe meer hennepplanten worden aangetroffen des te groter de inbreuk op de openbare orde, waardoor een langere sluitingsduur nodig is voor het herstel van de openbare orde. Bij recidive zal ook een langere sluitingstijd nodig zijn om de openbare orde te laten herstellen. Hierbij wordt ook een recidivetermijn gehanteerd van vijf jaar.

Lokalen

- De burgemeester beveelt de sluiting van het lokaal voor de duur van drie maanden, indien daar minimaal zes hennepplanten zijn aangetroffen. Ingeval van herhaaldelijke overtreding binnen vijf jaar na de vorige overtreding, wordt het lokaal gesloten voor de duur van zes maanden;
- De burgemeester beveelt de sluiting van het lokaal voor de duur van zes maanden, indien daar minimaal tweehonderdvijftig en maximaal negenhonderdnegenennegentig hennepplanten zijn aangetroffen. Ingeval van herhaaldelijke overtreding binnen vijf jaar na de vorige overtreding, wordt het lokaal gesloten voor de duur van twaalf maanden;
- De burgemeester beveelt de sluiting van het lokaal voor de duur van twaalf maanden, indien daar minimaal duizend hennepplanten zijn aangetroffen. Ingeval van herhaaldelijke overtreding binnen vijf jaar na de vorige overtreding, wordt het lokaal gesloten voor de duur van twaalf maanden;
- De burgemeester beveelt de sluiting van het lokaal voor de duur van zes maanden, indien in deze woning meermalen tussen de vijf en tweehonderdnegenenveertig hennepplanten zijn aangetroffen in een periode van vijf jaar.
- De burgemeester kan de sluiting bevelen, indien een hennepplantage is aangetroffen waarbij er geen of een kleine hoeveelheid hennepplanten zijn aangetroffen, indien aannemelijk is dat er een handelshoeveelheid hennepplanten in de woning aanwezig zijn geweest voor de verkoop, aflevering of verstrekking als bedoeld in artikel 13b van de Opiumwet. De duur van sluiting kan variëren van drie tot maximaal twaalf maanden.

Langere sluitingstermijn

De burgemeester kan een langere sluitingstermijn opleggen dan bovenstaande sluitingstermijnen voor woningen en lokalen indien er sprake is van verzwarende omstandigheden. Indien de burgemeester afwijkt van deze sluitingstermijnen zal hij deze afwijking ook dienen te motiveren.

Spoedeisende bestuursdwang

Indien bestuursdwang wordt toegepast tegen een lokaal in verband met het aantreffen van een hennepplantage is spoedeisend optreden noodzakelijk omdat de openbare orde ernstig is verstoord. De burgemeester zal dan in de regel gebruik maken van de spoedsluiting op basis van artikel 4:11, onder a Awb. Vanwege het spoedeisende karakter van de bevolen sluiting, is het niet mogelijk om de motivering van de sluiting onmiddellijk op schrift te stellen. De motivering van de sluiting zal dan zo spoedig mogelijk op schrift worden gesteld en aan belanghebbenden worden toegezonden.



Haarlem

De burgemeester kan van deze regel afzien en een last onder bestuursdwang voorbereiden door eerst een voornemen bekend te maken waartegen zienswijzen, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling, kunnen worden ingediend (artikel 4:8 en 4:9 Awb). De burgemeester zal van deze reguliere Awb-procedure gebruik maken bij woningen vanwege de persoonlijke omstandigheden en de daarmee samenhangende grondrechten (o.a. recht op ongestoord woongenot, privéleven e.d.) die bij woningen een belangrijke spelen.

Bevoegdheid om af te wijken van de beleidsregel

De burgemeester handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbende gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, namelijk de openbare orde, het woon- en leefklimaat en de volksgezondheid. (inherente afwijkingsbevoegdheid artikel 4:84 Awb).

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt inwerking de dag na bekendmaking van dit besluit.

Besluit

Deze beleidsregels vast te stellen ter uitoefening van de bestuursdwangbevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Dit besluit wordt aangehaald als 'Beleidsregels Henneplantages Woningen en Lokalen'.

Haarlem, 22 mei 2014

De burgemeester van Haarlem,

Mr. B.B. Schneiders