



Raadsbrief

Datum: 5 april 2022
Behandeld door: Femia Wortelboer
Zaak: 805383

Verzenddatum: 2 mei 2022
Mailadres: Femia.wortelboer@midden-groningen.nl
Portefeuillehouder: Adriaan Hoogendoorn

Onderwerp: Richtinggevend kader ondermijning

Geachte leden van de raad,

In 2021 is het Integraal Veiligheidsbeleid gemeente Midden-Groningen 2021-2024 vastgesteld door de raad. Dit beleidsplan beschrijft het strategisch kader voor de lokale openbare orde en veiligheid voor de komende 4 jaar. We geven hiermee uitvoering aan de Politiewet, die de gemeenteraden verplicht de beleidsprioriteiten vast te stellen. Een van de geprioriteerde thema's is de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. In een te ontwikkelen integrale aanpak ligt het accent op drugscriminaliteit, vastgoedfraude en -misbruik, witwassen en mensenhandel en uitbuiting.

Dat vraagt onder meer om het ontwikkelen en effectief toepassen van BIBOB-beleid, drugs- en coffeeshopbeleid en beleid op mensenhandel. Vanuit het perspectief van veiligheid heeft dit beleid een wat meer repressieve insteek, waarbij we niet uit het oog moeten verliezen dat preventie ook van belang is. Zo is bij het drugs- en coffeeshopbeleid de aandacht voor jeugd en preventie van belang. BIBOB is een preventief bestuursrechtelijk instrument. En bij mensenhandel is signalering en bewustwording van belang om misstanden te voorkomen en te bestrijden.

Tijdens de informatiemarkt op 21 april 2022 bent u geïnformeerd over ondermijnende criminaliteit. In deze brief geven we u een nadere toelichting op de beleidsthema's. In de bijlage leggen we u op onderdelen een mogelijk kader voor dat ondersteunend kan zijn aan het gesprek met uw raad.

BIBOB-beleid

De wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) is een preventief bestuursrechtelijk instrument. Als er ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt of crimineel verkregen vermogen wordt aangewend om een bouwwerk te plaatsen, kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Het doel van de wet BIBOB is te voorkomen dat de overheid criminele (ondermijnende) activiteiten faciliteert en het beschermen van de concurrentiepositie van bonafide ondernemers.

De gemeente Midden-Groningen wil graag zakendoen met integere partijen. De wet BIBOB is een instrument om te beoordelen of partijen waar de gemeente beschikkingen en subsidies aan verleent (of heeft verleend), dan wel overheidsopdrachten aan gunt of vastgoedtransacties mee aangaat, integer zijn. Dit gebeurt door een BIBOB-toets uit te voeren. Kern van de BIBOB-toets is het

onderzoek naar betrokkene en relevante BIBOB-relaties van de betrokkene.

De Wet BIBOB geeft de gemeente Midden-Groningen eigen beleidsruimte bij de besluitvorming over het toepassen van deze wet. Hiervoor kan een beleidsregel BIBOB worden vastgesteld door het college van B&W en de burgemeester. De gemeente kan zelf de mate waarin en de wijze waarop de wet BIBOB wordt toegepast in beleid vastleggen. De gemeente Midden-Groningen heeft de ambitie hiervoor beleid op te stellen en dit beleid toe te passen bij de aanvraag van beschikkingen en subsidies.

Drugs- en coffeeshopbeleid

De burgemeester is het bevoegde bestuursorgaan wat betreft het drugsbeleid. Hij is bevoegd om dit beleid vast te stellen. De bevoegdheid tot het vaststellen van het te voeren nul- of maximumbeleid ten aanzien van het aantal toegestane coffeeshops komt toe aan de gemeenteraad. Op 21 juni 2018 heeft de gemeenteraad kennisgenomen van de nota Drugs- en coffeeshopbeleid 2018-2022 en ingestemd met het in de nota opgenomen maximumbeleid van de vestiging van twee coffeeshops. In 2022 vindt er een actualisatie van de nota plaats. Het maximumbeleid wijzigt echter niet. Naast enkele tekstuele aanpassingen wordt de nota inhoudelijk aangepast op het punt dat strafbaar gestelde voorbereidingshandelingen de burgemeester sinds 2019 eveneens de bevoegdheid verlenen over te gaan tot sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet. De Rijksuniversiteit Groningen heeft in opdracht van het Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC) onderzoek gedaan naar sluiting van drugspannen op basis van de Wet Damocles. In dit rapport wordt onder meer het toetsingskader uiteengezet in het kader van artikel 13b Opiumwet. Burgemeesters kunnen op basis van artikel 13b Opiumwet een maatregel opleggen ten aanzien van woningen, publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven waar soft- of harddrugs worden ‘verkochte, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig’ zijn.

Met het Drugs- en coffeeshopbeleid wordt primair beoogd:

- De handel in softdrugs vanuit de 2 aanwezige coffeeshops te reguleren en te handhaven;
- Voorkomen dat zich meer coffeeshops gaan vestigen binnen de gemeente Midden-Groningen en hierop toe te zien;
- Bestrijden van drugscriminaliteit gericht op de aanpak van productie van drugs en de handel hierin;
- Aanpak van drugsgebruik en handel die leidt tot verstoring van de openbare orde en veiligheid of ander overlast;
- Het drugsgebruik onder jongeren zo veel als mogelijk te beperken door onder andere voorlichting in coffeeshops - waar uiteraard alleen jongeren boven de 18 jaar mogen komen - te verplichten en door voorlichting op scholen te stimuleren;
- Bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

Twee coffeeshops, The Happy Family en Coffeeshop A-7 vragen jaarlijks een gedoogverklaring aan. Deze coffeeshops moeten, naast de landelijke voorwaarden, voldoen aan de strikte voorwaarden behorende bij de afgegeven gedoogverklaring. Het afgeven van gedoogverklaringen biedt de mogelijkheid om nadere, specifieke eisen aan exploitanten en locaties te stellen. Daarnaast wordt er op deze wijze gecontroleerd welke personen er in de coffeeshop werkzaam zijn. Personele wijzigingen dienen aan de gemeente te worden doorgegeven voor een integriteitsbeoordeling door middel van een BIBOB-toets. Minimaal tweemaal per jaar worden de coffeeshops, waarvoor een gedoogverklaring is afgegeven, gecontroleerd op naleving van wet- en regelgeving. Bij geconstateerde overtreding wordt gewaarschuwd en overgegaan tot handhaving.

In toenemende mate worden gemeenten geconfronteerd met drugscriminaliteit in en vanuit woningen of lokalen. Te denken valt hierbij aan het opzetten en exploiteren van illegale hennepcultuur in woningen of het verkopen van bijvoorbeeld (hard)drugs vanuit cafés, woningen of lokalen. Aanvullend op de strafrechtelijke aanpak kunnen gemeenten de productie van en handel in drugs op grond van het bestuursrecht aanpakken. Hiermee vormt de gemeente een belangrijke

schakel in de ketenaanpak van drugsriminaliteit. Op grond van de Opiumwet (artikel 13b) is de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen (toepassing van de Wet Damocles). Sluiting van een lokaal of een woning is gericht op het herstel van de gewenste situatie en gericht op het weren en terugdringen van drugshandel gerelateerd aan het betreffende pand.

Beleid op mensenhandel

Mensenhandel is 'het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten'. Deze definitie beschrijft mensenhandel zoals die strafbaar gesteld is in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Mensenhandel draait om uitbuiting. Daders gebruiken slachtoffers - door geweld en bedreiging, door misleiding, of door misbruik van een kwetsbare positie - voor persoonlijk gewin. Mensenhandel wordt vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden, die gebruik maken van legale infrastructuur. Daarom is het een vorm van ondermijnende criminaliteit. Mensenhandel is een ernstige schending van mensenrechten en van de menselijke waardigheid. Het is een van de zwaarste vormen van criminaliteit, met ernstige gevolgen voor de slachtoffers die het betreft. De meest voorkomende vormen van mensenhandel in Nederland - seksuele uitbuiting, criminele uitbuiting en arbeidsuitbuiting - komen ook voor in onze regio. Mensenhandel speelt zich af in het verborgene en is lang niet altijd herkenbaar. Slachtoffers zien zichzelf vaak niet als slachtoffer of ontkennen - door angst of schaamte - dat er sprake is van uitbuiting. De angst van slachtoffers, de lage aangiftebereidheid, de beperkte pakkans van daders en het gebrek aan kennis over signalen bij de professionals zorgen ervoor dat er nauwelijks zicht is op de werkelijke omvang van deze ernstige vorm van criminaliteit.

In het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte-III is afgesproken dat de aanpak van mensenhandel intensief en geïntegreerd opgepakt wordt. Eind november 2018 is daarom het programma Samen tegen Mensenhandel van start gegaan, dat een nationaal plan uiteenzet voor de aanpak van mensenhandel in Nederland. In dit interbestuurlijke programma slaan de ministeries van Justitie en Veiligheid (J&V), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Buitenlandse Zaken (BZ) de handen ineen. Ook is er nauw contact met maatschappelijke organisaties die dagelijks slachtoffers van mensenhandel begeleiden, met politie, het Openbaar Ministerie en gemeenten.

De ambities van dit landelijke programma zijn het voorkomen van slachtofferschap, het beter in beeld krijgen van slachtoffers en hen de ondersteuning bieden die zij nodig hebben, en daarnaast het aanpakken en frustreren van daders. Dit betekent dat meer professionals in staat moeten zijn om mensenhandel te signaleren en dat het maatschappelijk bewustzijn rondom mensenhandel versterkt moet worden, met name over het feit dat deze schending van mensenrechten diverse vormen aanneemt en nauw verweven is met het dagelijks leven van burgers.

In 2022 moeten alle Nederlandse gemeenten beleid hebben op het gebied van mensenhandel. Het doel hiervan is drieledig: het voorkomen van slachtofferschap, het beter in beeld krijgen van slachtoffers en hen de ondersteuning bieden die zij nodig hebben en daarnaast het aanpakken en frustreren van daders. Iedere gemeente stelt een aanpak op waarin in ieder geval invulling wordt gegeven aan de volgende thema's:

- De beleidsmatige basis die noodzakelijk is om te voldoen aan de ambitie om mensenhandel binnen de gemeentegrenzen te voorkomen, aan te pakken en om hulp te bieden aan slachtoffers van mensenhandel (en daarmee te voldoen aan de afspraken van het interbestuurlijk programma 2018 en bij te dragen aan landelijke doelen in het kader van mensenhandel);
- Het verbeteren van het signalerend vermogen van de gemeente;
- De opvang van en hulpverlening aan slachtoffers en daders;
- Het bevorderen van aandacht voor en bewustwording van het fenomeen mensenhandel;
- De samenwerking van de gemeente met ketenpartners (in de regio).

In het vierde kwartaal van 2022 leggen we u het beleidsdocument mensenhandel voor.

Onze vraag aan u

Voordat wij verder gaan met de ontwikkeling van het beleid willen wij u vragen inhoudelijk te reageren ten behoeve van het opstellen van kaders. Graag gaan we hierover nader met u in gesprek tijdens de raadscommissie van 19 mei.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen

A. Hoogendoorn
Burgemeester

H.J.W. Mulder
Gemeentesecretaris

Bijlage raadsbrief richtinggevend kader ondermijning

1. BIBOB




















De gemeente Midden-Groningen wil graag zakendoen met integere partijen. De Wet BIBOB (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) is hierbij een instrument om te beoordelen of partijen waar de gemeente beschikkingen en subsidies aan verleent (of heeft verleend), dan wel overheidsopdrachten aan gunt of vastgoedtransacties mee aangaat, integer zijn.

Het doel van de Wet BIBOB is het voorkomen dat de gemeente strafbare activiteiten faciliteert en/of dat onrechtmatig verkregen voordelen wordt gebruikt. Dit gebeurt door een BIBOB-toets uit te voeren. Kern van de BIBOB-toets is het onderzoek naar betrokkene en relevante BIBOB-relaties van de betrokkene.

De Wet BIBOB geeft de gemeente Midden-Groningen hierbij eigen beleidsruimte bij de besluitvorming over het toepassen van hun uit deze wet voortvloeiende bevoegdheden. Dit betekent concreet dat de gemeente Midden-Groningen zelf beleidsruimte heeft op welke terreinen er een BIBOB-toets wordt uitgevoerd en aan welke voorwaarden een dergelijke aanvraag dient te voldoen voordat er een BIBOB-toets wordt uitgevoerd. Hiertoe kan de gemeente een beleidsregel vaststellen. Expliciet wordt onder de aandacht gebracht dat het vaststellen van de beleidsregel een bevoegdheid is die toekomt aan het college van B&W en de burgemeester.

Het vaststellen van een beleidsregel voor de toepassing van de Wet BIBOB heeft verschillende voordelen. Allereerst wordt aan inwoners en ondernemers duidelijk gemaakt op welk moment en onder welke condities er een BIBOB-toets wordt gedaan. Daarnaast hoeft de gemeente niet in individuele gevallen uit te leggen waarom er een BIBOB-toets wordt gedaan, verwezen kan dan worden naar de beleidsregel. Hiermee bereikt de gemeente een motiveringsvoordeel.

De wet BIBOB (en dus ook van het vast te stellen beleid) kan van toepassing worden verklaard op een groot aantal ondernemingen en activiteiten. In onderstaande infographic wordt aangegeven op welke terreinen de wet BIBOB kan worden toegepast (bron: <https://www.justis.nl/producten/bibob/wet-bibob/toepassingsbereik-wet-bibob>).

RECREATIE EN AMUSEMENT	MILIEU EN OMGEVING	VERVOER EN TRANSPORT	BOUW EN VASTGOED	DIVERS
				
Horeca	Afvalopslag en -verwerking *	Wegtransport	Vastgoedtransacties overheid	Overige bedrijven en inrichtingen (APV)
Seksbranche (APV)	Chemische Industrie *		Vastgoedtransacties woningcorporaties	
Coffeeshops (APV)	Raffinaderijen *	Besloten busvervoer **		Zorgaanbieders (o.v.)
Slijterijen	Benzinestations *	Openbaar vervoer **	Bouwvergunningen	
				Ontheffingen Opiumwet
Evenementen (APV)	Opslag en vervoer meststoffen *	Taxi-ondernemingen	Huisvestingswetvergunningen	Wietexperiment
Vechtsportgala's (APV)	Veehouderijen *	Toegelaten taxi-organisaties		
Stadions en racebanen *	Slachthuizen *			Subsidies
Attractieparken *		Onderhoud (en bouw) schepen, treinen en vliegtuigen *		Overheidsopdrachten
				
Speelautomaten	Overige milieu-inrichtingen *			Strategische goederen en diensten
Gokhallen (APV)				Telefoonnummers
Online gokken (o.v.)				

APV Voor toepassing van de Wet Bibob moet een gemeentelijke vergunningplicht bestaan.

o.v. Onder voorbehoud van nieuwe wetgeving.

* Bij vergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) of Wet milieubeheer (Wm) is vaak nader onderzoek nodig om te bepalen of een Bibob-advies kan worden aangevraagd.

** Momenteel geen Bibob-advies mogelijk.

In algemene zin kan gesteld worden dat het toepassen van de BIBOB-toets een intensieve activiteit is. Dat geldt niet alleen voor de gemeente, maar ook voor degene die getoetst wordt. Dit betekent dat er terughoudend omgegaan dient te worden met de BIBOB-toets en uitsluitend daar wordt getoetst waar het meerwaarde heeft.

Op basis van onderzoek kunnen er activiteiten worden benoemd, waarbij er een risico aanwezig is dat met die activiteiten strafbare feiten worden gepleegd, dan wel dat die activiteit wordt gebruikt om onrechtmatig verkregen voordelen te benutten. Om de wet BIBOB toe te passen, dient of sprake te zijn van een beschikking (bijvoorbeeld een vergunning of subsidie) of een privaatrechtelijke handeling (overheidsopdracht of vastgoedtransactie).

Het benoemen van dergelijke activiteiten betekent dus niet dat voor deze activiteiten ook altijd een vergunningplicht geldt of gaat gelden. Wanneer er activiteiten (gaan) plaatsvinden waarvoor geen beschikking dient te worden afgegeven of geen overeenkomst wordt aangegaan die onder de werking van de Wet BIBOB valt, zal er dus ook geen BIBOB-toets kunnen plaatsvinden.

Wanneer er door een initiatiefnemer een (voorgenomen) project wordt ingediend, waarbij één of meerdere van onderstaande activiteiten zal gaan plaatsvinden, zal dus gekeken moeten worden of hier activiteiten plaatsvinden waarvoor een beschikking zal moeten worden afgegeven (die onder de werking van de Wet BIBOB valt) of dat vastgoedtransactie of overheidsopdracht zal worden aangegaan.

Een opgave van risicocategorieën waarbij de gemeente de wet BIBOB zou kunnen toepassen

- Hotels
- Kamerverhuurbedrijven (en ook omgevingsvergunningen voor kamerverhuur- en/ of logiespanden waarbij sprake is van vijf of meer kamers)
- Omzettingsvergunningen kamerverhuur
- Pensions
- Recreatieparken en jachthavens
- Horecabedrijven
- Coffeeshops
- Shisha-lounges
- Prostitutie- en seksbedrijven, escortbedrijven, seksbioscopen, erotische massagesalons
- Sekswinkels
- Vechtsportgala's (of vergelijkbare evenementen)
- Ride outs motorclubs (of vergelijkbare evenementen)
- Smartshops/ Headshops
- Speelautomatenhallen/ Gamecenters
- Afvalbewerkings- en -verwerkingsbedrijven
- Afvalrecyclingbedrijven
- Inrichtingen voor het reinigen van drukhouders, insluitsystemen, ketels, vaten, mobiele tanks, tankauto's, tank- of bulkcontainers
- Autohandel (verkoop en verhuur)
- Sloopbedrijven
- Autodemontagebedrijven
- Vuurwerkbranche
- Wellnesscentra/ zonestudio's
- Kappers
- Nagelstudio's
- Tatooshops
- Fitnessbedrijven
- Sporthallen/complexen
- Religieuze instellingen
- Scholen
- Energieproducenten (w.o. vergisters, windmolens etc.)
- Zonneparken
- Zorgbureaus/ zorgaanbieders
- Reïntegratiebedrijven en/ of activiteiten;
- Kavelverkoop
- Verhuur gemeentelijke vastgoed
- Verkoop (voormalige) overheidsgebouwen
- Transformatie kantoorpanden
- Overheidsopdrachten boven [BEDRAG]
- Bouwsom (bij omgevingsvergunning bouwen) boven [BEDRAG]

Ter bespreking

Hoewel het vaststellen van BIBOB-beleid een aangelegenheid betreft van het college van B&W en de burgemeester vragen wij uw raad om mogelijke kaders mee te geven bij het vaststellen van BIBOB-beleid.

1. *Gaan we alle sectoren in een BIBOB-procedure opnemen of doen we dat risico-gestuurd? Het uitvoeren van de BIBOB-procedure is voor zowel de aanvrager als voor de gemeente een intensieve aangelegenheid. De aanvrager dient openheid van zaken te geven en dient daartoe diverse documenten aan te leveren ter onderbouwing hiervan. De gemeente dient alle aangeleverde documenten te beoordelen. Het toepassen van de BIBO-procedure vraagt dan ook extra tijd en capaciteit.*

Alle sectoren in BIBOB-procedure:

Voordeel

- *De gemeente Midden-Groningen streeft naar een gemeente met uitsluitend bonafide ondernemers, dat zou legitimeren om de BIBOB-procedure standaard uit te voeren.*

Nadeel

- *De BIBOB-procedure is een intensieve aangelegenheid en vraagt erg veel tijd en capaciteit van de ambtelijke organisatie. Alle sectoren in de BIBOB-procedure opnemen vraagt om uitbreiding van de personele capaciteit.*
- *Ook ondernemers dienen bij hun aanvraag vele documenten aan te leveren.*
- *De BIBOB-procedure werkt vertragend in het verstrekken van een beschikking, overheidsopdracht of vastgoedtransactie.*

Risico-gestuurd BIBOB-procedure toepassen:

Voordeel

- *Capaciteit wordt ingezet daar waar dit (potentieel) het meest rendement kan genereren.*
- *Op basis van onderzoek kunnen er activiteiten worden benoemd, waarbij er een risico aanwezig is dat met die activiteiten strafbare feiten worden gepleegd, dan wel dat die activiteit wordt gebruikt om onrechtmatig verkregen voordeel te benutten.*
- *Door het vaststellen van een beleidsregel (bevoegdheid van college van B&W en de burgemeester) voor de toepassing van de wet BIBOB heeft de gemeente altijd mogelijkheid andere organisaties te toetsen dan uitsluitend de risicobranches.*

Nadeel

- *Risico dat andere branches minder onderwerp zijn van toetsing.*

Als we risico-gestuurd de BIBOB-procedure gaan toepassen, welke sectoren dienen dan in ieder geval getoetst te worden?

2. *Sectoren welke worden onderworpen aan de BIBOB-procedure: regulering versus deregulering.*
“De gemeente wil als bondgenoot loyaal zijn aan mensen en maatschappelijke doelen. Dat betekent dat interne gemeentelijke procedures, doorlooptijden en besluitvorming daaraan in principe ondergeschikt zijn”. (Kompas Midden-Groningen).
De gemeente Midden-Groningen draagt uit bewoners en bedrijven optimaal te willen faciliteren en streeft naar een (acceptabel) niveau van deregulering. BIBOB is een instrument wat op gespannen voet staat met het faciliteren van inwoners en betekent juist regulering. Door het vaststellen van een beleidsregel BIBOB en het inzetten van de BIBOB-toets steunt de gemeente Midden-Groningen overigens bonafide ondernemers en weert het malafide ondernemers. Door het bewerkelijke karakter van BIBOB kan het toepassen van dit instrument leiden tot vertraging in het verstrekken van een beschikking, overheidsopdracht of vastgoedtransactie.

2. Drugs- en coffeeshopbeleid en wet Damocles

Wet Damocles

De Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) biedt de burgemeester een juridisch instrument om op te treden tegen handel in drugs vanuit woningen en lokalen zoals cafés, winkels en coffeeshops. Met de Wet Damocles kan de burgemeester een waarschuwing of dwangsom opleggen of besluiten een woning of lokaal (tijdelijk) te sluiten.

Drugs- en coffeeshopbeleid

Het drugs- en coffeeshopbeleid van de gemeente Midden-Groningen heeft tot doel preventie en beheersing van de uit drugsproblematiek voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en van nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden. Ons gemeentelijk beleid bestaat uit een apart onderdeel voor het coffeeshopbeleid (hoofdstuk 3) en het Damoclesbeleid (hoofdstuk 4).

Gemeenten kunnen voor wat betreft het coffeeshopbeleid zelf kiezen voor een zogenaamd nul beleid óf het hanteren van een maximumstelsel. In de gemeente Midden-Groningen worden twee coffeeshops gedoogd. Deze coffeeshops moeten, naast de landelijke voorwaarden, voldoen aan de strikte gedoogvoorwaarden zoals die zijn vastgesteld in het gemeentelijke drugs- en coffeeshopbeleid. De bevoegdheid tot het vaststellen van het te voeren beleid (nul beleid of maximumbeleid) komt toe aan de gemeenteraad. Voor wat betreft toezicht en handhaving komt de bevoegdheid toe aan de burgemeester en voor zover het gaat om de handhaving van bestemmingsplannen en voorschriften daarin, is dit een bevoegdheid van het college.

Het Damoclesbeleid geldt voor zover het woningen en lokalen of bijbehorende erven betreft en niet voor coffeeshops waarvoor een gedoogbeschikking is afgegeven en die zich houden aan de daarin gestelde voorwaarden. Het vaststellen van het Damoclesbeleid is een bevoegdheid van de burgemeester. Op grond van het Damoclesbeleid van de gemeente Midden-Groningen gaat de burgemeester over tot toepassing van artikel 13b Opiumwet in het geval van drugshandel of de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs. Onder een handelshoeveelheid wordt een hoeveelheid van meer dan 0,5 gram harddrugs, 5 gram softdrugs of 5 hennepplanten verstaan. Het uitgangspunt op grond van het gemeentelijk beleid is dat de burgemeester in bovengenoemde gevallen artikel 13b Opiumwet toepast door direct tot sluiting over te gaan. Een uitzondering hierop vormt de situatie dat er een kleine handelshoeveelheid softdrugs (5-30 gram softdrugs of 6-20 hennepplanten) in een woning wordt aangetroffen. In dat geval legt de burgemeester op grond van het Damoclesbeleid bij een eerste overtreding in beginsel een waarschuwing op.

Bestuurlijke aanpak drugscriminaliteit

De bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit is een aanvulling op de strafrechtelijke aanpak van het Openbaar Ministerie en de politie. Alle ketenpartners dragen zorg voor een integrale aanpak van drugscriminaliteit. Op grond van de Opiumwet (artikel 13b) is de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen. De last onder bestuursdwang is een herstelsanctie. Een herstelsanctie is géén boete, maar is een maatregel die is gericht op het beëindigen van een overtreding. In de praktijk past de burgemeester artikel 13b Opiumwet voornamelijk toe door een waarschuwing of tijdelijke sluiting van een woning of lokaal op te leggen. Het daadwerkelijk aanwezig zijn van een overlastsituatie is hiervoor geen voorwaarde. Ook zonder overlast kan de burgemeester overgaan tot de tijdelijke sluiting van een woning of lokaal.

Als de burgemeester een besluit tot sluiting oplegt, betekent dit dat het pand waarop de last onder bestuursdwang rust, tijdelijk voor niemand zonder toestemming van de burgemeester toegankelijk

is. Als gevolg is het niet meer mogelijk het pand voor druggerelateerde activiteiten te gebruiken, waardoor de bekendheid van het pand als drugspand teniet wordt gedaan. Hierdoor kan de rust in de directe omgeving van het pand terugkeren en wordt een verdere aantasting van het woon- en leefklimaat voorkomen.

Voordelen toepassing Wet Damocles:

De mogelijkheid voor de burgemeester om artikel 13b Opiumwet toe te passen, biedt verschillende voordelen. Allereerst is de bevoegdheid discretionair: gebruik ervan is geen verplichting. Dit betekent dat de burgemeester de vrijheid heeft om per situatie de afweging te maken of hij zijn bevoegdheid al dan niet wil toepassen.

Ten tweede is het toepassen van de bestuurlijke maatregel pand gebonden in plaats van persoonsgebonden. Dit betekent dat het in beginsel niet van belang is of de eigenaar van het pand, de huurder, de gebruiker of een derde de overtreding heeft begaan. In al deze gevallen kan de burgemeester artikel 13b Opiumwet toepassen. Hierdoor biedt artikel 13b Opiumwet de mogelijkheid locatiegericht in te grijpen in het criminele verdienmodel. Locaties waar drugs worden geproduceerd (labs en kwekerijen), locaties waar drugs, grondstoffen en kweekbenodigdheden worden opgeslagen en locaties van waaruit drugs worden verhandeld of verkocht, kunnen door de burgemeester worden gesloten. Doordat er met het strafrecht vooral persoonsgericht wordt ingegrepen, vormt de Wet Damocles een belangrijke aanvulling op het strafrecht om ondermijnende criminaliteit aan te pakken.

Ten derde is de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet bestuursrechtelijk van aard, waardoor de toepassing van dit instrument los staat van eventuele civielrechtelijke- of strafrechtelijke stappen. Dit betekent dat strafrechtelijke vervolging geen vereiste is om tot toepassing van artikel 13b Opiumwet over te kunnen gaan, maar ook niet kan verhinderen dat de burgemeester de Wet Damocles toepast. Het gevolg hiervan is dat een integrale aanpak mogelijk is, waarbij de burgemeester vanuit het bestuursrecht en politie en justitie vanuit het strafrecht ondermijnende criminaliteit aanpakken.

Reikwijdte Wet Damocles:

Op grond van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet kan de burgemeester een last onder bestuursdwang kort samengevat opleggen als er in een woning of lokaal sprake is van actieve drugshandel óf drugs hiertoe aanwezig zijn. In het geval van de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs in een woning of lokaal, mag op grond van jurisprudentie worden aangenomen dat deze aanwezig is voor drugshandel. Wel bestaat er een uitzondering op deze regel in het geval de betrokkene aannemelijk maakt dat de aangetroffen drugs bestemd zijn voor eigen gebruik.

Daarnaast is de burgemeester bevoegd artikel 13b Opiumwet toe te passen in het geval van strafbare voorbereidingshandelingen. Concreet kan hierbij worden gedacht aan het aanwezig hebben van apparatuur, chemicaliën en versnijdingsmiddelen die gebruikt kunnen worden voor de productie van of handel in drugs. Deze aanvullende bevoegdheid is neergelegd in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet.

Ter bespreking

Hoewel het vaststellen van het drugs- en coffeeshopbeleid een aangelegenheid betreft van het college van B&W en de burgemeester vragen wij uw raad om mogelijke kaders mee te geven bij het herzien van dit beleid.

- 1. Repressie en preventie hand in hand laten gaan bij aanpak van drugscriminaliteit. De wet Damocles is hoofdzakelijk een repressief instrument. Met de toepassing van artikel 13b Opiumwet wordt namelijk ingegrepen op het moment dat er al sprake is van een Opiumwetdelict. Hoewel dit een zeer nuttig middel is om concrete situaties van drugshandel tegen te gaan, is de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit uiteindelijk ook een sociaal vraagstuk. Sociaal kwetsbare personen kunnen namelijk verstrikt raken in het criminele circuit vanwege onder andere armoede, een instabiele thuissituatie en/of een beperkt sociaal netwerk. Om dit tegen te gaan zou er vanuit de gemeente meer ingezet kunnen worden op sociaal beleid om risico's van drugscriminaliteit (en drugsgebruik) op een effectieve wijze te bestrijden én te voorkomen. De focus richt zich specifiek op jongeren: voorkomen betekent dat jongeren ondersteund worden om niet te kiezen voor een carrière in de drugscriminaliteit, maar ook om te voorkomen dat jongeren zelf overgaan tot middelengebruik. Daarvoor is het van belang dat repressie, zorg en preventie beter samen op gaan. Wel vraagt een grotere preventieve inzet om meer capaciteit.*

Met betrekking tot drugsbeleid meer inzetten op preventie (verminderen drugscriminaliteit en drugsgebruik) naast toepassing van de Wet Damocles:

Voordeel

- Door meer in te zetten op preventieve voorlichting komen bijvoorbeeld jongeren minder snel in de verleiding om drugs te gebruiken;*
- Kunnen (kwetsbare) personen weerbaarder worden gemaakt tegen criminele druk of verleiding;*
- Kan de gemeente (kwetsbare) personen op een betere wijze helpen om zich te onttrekken aan het criminele circuit.*

Nadeel

- Er dient geïnvesteerd te worden in de kwantitatieve en kwalitatieve groei van de gemeentelijke veiligheidsorganisatie. Dit vergt budget.*

- 2. Toepassen artikel 13b Opiumwet in geval van kwetsbare personen. De politie constateert steeds vaker dat er in de gemeente Midden-Groningen Opiumwetdelicten worden gepleegd in woningen waarbij kwetsbare, soms minderjarige, personen betrokken zijn. Het lijkt erop dat deze ontwikkeling niet op toeval berust, maar dat criminelen hier bewust voor kiezen. Vermoedelijk gebeurt dit omdat criminelen ervan uitgaan dat de burgemeester niet over zal gaan tot sluiting van de woning, in het geval hier kwetsbare personen wonen of anderszins betrokken zijn.¹ Dit zorgt voor een lastig dilemma. Enerzijds wil de burgemeester voorkomen dat bijvoorbeeld gezinnen met kinderen op straat komen te staan. Anderzijds kan dit ertoe leiden dat criminelen juist hun activiteiten ontplooiën in woningen waar kwetsbare personen aanwezig zijn. De vraag is hoe de burgemeester bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet om moet gaan met*

¹ Op grond van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak heeft de burgemeester in beginsel ook de bevoegdheid tot sluiting over te gaan als er minderjarige kinderen in de woning woonachtig zijn. Wel kan de aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden ervoor zorgen dat de burgemeester niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kan maken. Relevante aanvullende omstandigheden kunnen bijvoorbeeld zijn dat achterblijvende bewoners geen verwijt kan worden gemaakt van het Opiumwetdelict, dat het zeer moeilijk is om vervangende woonruimte te vinden, dat er sprake is van gezondheidsproblemen en dat de kinderen in de buurt naar school gaan.

dergelijke situaties.

Ter bespreking het volgende dilemma bij de toepassing van de Wet Damocles:

- *Specifieke omstandigheden zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van minderjarige kinderen of gezondheidsproblematiek kunnen ervoor zorgen dat het voor de bewoners van een drugspand zeer wenselijk is dat de burgemeester mild optreedt (bijvoorbeeld door het opleggen van een waarschuwing). Tegelijkertijd kan het uitblijven van een besluit tot sluiting de kans vergroten dat criminele activiteiten in het pand worden voortgezet en vindt er geen signaalwerking in de buurt plaats.*