

Vergaderjaar 2017–2018

**34 763**

## **Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 9 oktober 2017

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### **INHOUDSOPGAVE**

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Noodzaak van de voorgestelde wijziging</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Relatie met andere bevoegdheden</b>	<b>3</b>
<b>4.</b>	<b>Reikwijdte van de voorgestelde verruiming</b>	<b>3</b>
<b>5.</b>	<b>Consultaties</b>	<b>6</b>
<b>6.</b>	<b>Overig</b>	<b>7</b>

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming en interesse kennisgenomen van de wijziging van de Opiumwet ter verruiming van de sluitingsbevoegdheid (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden hebben meermaals tot uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid voor de burgemeester opgeroepen. De mogelijkheid om een pand te sluiten zodra het een schakel vormt in de productie of distributie van drugs, ook als er geen drugs worden aangetroffen, zien zij als een waardevolle toevoeging in de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Het verheugt hen dat dit nu met deze wetswijziging mogelijk wordt gemaakt.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. De sluitingsbevoegdheid uit artikel 13b van de Opiumwet is een effectief middel voor burgemeesters om actief op te treden tegen drugshandel en deze leden zien deze sluitingsbevoegdheid

dan ook graag uitgebreid zoals het wetsvoorstel beoogd. De genoemde leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De genoemde leden zijn van mening dat het uitbreiden van de bevoegdheden van de burgemeester in het strafrechtelijk domein enkel mogelijk is wanneer dit proportioneel is. In dit geval onderschrijven de genoemde leden de noodzaak tot het aanpassen van de wet om het mogelijk te maken de sluitingsbevoegdheid ook te gebruiken indien geen drugs worden aangetroffen, maar wel stoffen en voorwerpen die kunnen worden gebruikt voor de productie en distributie ervan. De genoemde leden staan achter de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit waarbij verschillende instanties samenwerken. Wel zijn de leden van mening dat de uitwerking van deze aanvullende bevoegdheid van de burgemeester duidelijk moet zijn en rechtszekerheid moet bieden. De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. De huidige sluitingsbevoegdheid ex artikel 13b Opiumwet ziet op situaties waarin drugs in een pand of woning worden aangetroffen, verkocht, afgeleverd of verstrekt. Deze bevoegdheid wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid naar situaties waarin voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die duidelijk bestemd zijn voor onder meer de productie van harddrugs of grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur, waarbij gedacht moet worden aan apparatuur, chemicaliën en versnijdingsmiddelen.

De genoemde leden onderschrijven het belang van het opsporen en bestrijden van ondermijnende drugscriminaliteit. Met name de huidige risico's op de verwevenheid van de onder- en bovenwereld in Zuid-Nederland baart waarschijnlijk iedereen wel grote zorgen. Daartegen moet naar het oordeel van deze leden effectief én rechtstatelijk kunnen worden opgetreden.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en ondersteunen de gedachte dat georganiseerde en ondermijnende criminaliteit op een geïntegreerde wijze bestreden moet worden. Wel leven bij deze leden nog een aantal vragen en hebben zij een aantal opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de uitgangspunten dat bestuursrechtelijk optreden tegen de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en de nadelige effecten van de productie en distributie van handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven meer aandacht verdient. De integrale aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit dient verder ontwikkeld te worden. De genoemde leden hebben op enkele punten nog behoefte aan een nadere toelichting.

## **2. Noodzaak van de voorgestelde wijziging**

Het is volgens de leden van de CDA-fractie op dit moment een gemis dat er geen last onder bestuursdwang kan worden opgelegd wanneer er in een woning, lokaal of erf wel apparatuur om drugs mee te kweken of te maken wordt gevonden, maar niet drugs zelf. Het wetsvoorstel beoogt ook voorbereidingshandelingen te laten vallen onder artikel 13b Opiumwet. De genoemde leden lezen in een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 april jl. (ECLI:NL:RVS:2017:933) dat een poging tot verkoop of verhandeling van drugs niet voldoende bleek voor het sluiten van een pand op basis van artikel 13b Opiumwet. In deze casus was de drugs onderschept en uit de pakketten gehaald waarna de politie de pakketten bleef volgen om

uiteindelijk bij een bedrijfspand uit te komen. De burgemeester besluit het bedrijfspand te sluiten, maar de Afdeling Bestuursrechtspraak draait dit terug nu een poging tot verkoop niet voldoende is voor artikel 13b Opiumwet. Kan de regering aangeven of met de voorgestelde uitbreiding van artikel 13b Opiumwet een burgemeester wel de mogelijkheid had het bedrijfspand te sluiten? Zo nee, waarom niet?

### **3. Relatie met andere bevoegdheden**

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat sinds het einde van de jaren negentig een bestuurs-strafrechtelijke aanpak in zwang is geraakt. Publiekrechtelijke bestuursorganen kunnen steeds vaker, zonder voorafgaande tussenkomst van de rechter, sancties met een bestraffend karakter opleggen. Aan het opleggen van een last onder bestuursdwang met het bevel van de burgemeester om een woning of een lokaal te sluiten op grond van artikel 13b van de Opiumwet kan naar het oordeel van de genoemde leden een duidelijk bestraffend karakter worden toegedicht. Deze leden vragen of het hierbij niet voor de hand ligt om een dergelijke verstrekkende inbreuk op een in de meeste gevallen grond- en verdragsrechtelijk beschermd belang (namelijk de eerbiediging van privéleven en huisvrede) door een onafhankelijke (straf)rechter te laten opleggen. De Wet strafbaarstelling voorbereiding illegale hennepcultuur is van kracht per 1 maart 2015. Kan de regering de eerste ervaringen met de toepassing van deze wet delen? Waar schiet deze wet te kort en geeft dat aanleiding voor het huidige wetsvoorstel?

Het is voorgekomen dat burgemeesters de sluitingsbevoegdheid ex artikel 13b Opiumwet al bij een eerste overtreding en bij de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs toepassen. De bestuursrechter moet dat terughoudend toetsen, aldus de Afdeling advisering van de Raad van State. Met het oog op de ingrijpende gevolgen van een woningsluiting vragen deze leden of niet beter gebruik kan worden gemaakt van de Wet strafbaarstelling illegale voorbereiding hennepcultuur. De strafrechter kan dan een met rechtswaarborgen omklede volledige belangenafweging en proportionaliteitstoets maken.

De leden van de SP-fractie begrijpen de zorgen over het criminele circuit dat het bestuursrechtelijke instrumentarium omzeilt. Echter, klopt het dat zij die geen middelen die op lijst I of II van de Opiumwet staan hebben, maar wél alle andere voorwerpen en middelen die nodig zijn om grootschalig of bedrijfsmatig drugs te telen of bereiden nu strafrechtelijk vervolgd kunnen worden omdat dit gezien kan worden als voorbereidende handelingen? Het is begrijpelijk dat de wens is dat in deze gevallen ook snel bestuursrechtelijk kan worden ingegrepen maar de genoemde leden zijn van mening dat dit een erg grote verantwoordelijkheid en bevoegdheid is voor de burgemeester. Kan de regering uiteenzetten hoe het hele proces van woningen sluiten precies gaat en bij elke stap aangeven welke rechtsbescherming is ingebouwd? Is het mogelijk om een standaard check door bijvoorbeeld een rechter in te bouwen, vóórdat de woning of het lokaal gesloten wordt? Zo ja, waarom is hiervoor niet gekozen? Zo nee, ziet de regering andere mogelijkheden om extra rechtsbescherming voordat een gezin op straat belandt te garanderen?

### **4. Reikwijdte van de voorgestelde verruiming**

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de voorgestelde wetswijziging voldoet aan hun wens en voorstel de mogelijkheden voor de burgemeester uit te breiden om drugsproblematiek in woonwijken en de georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Zij hadden nog een enkele vraag over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan alvorens deze nieuwe mogelijkheid kan worden ingezet. De wet maakt het mogelijk voor

een burgemeester een woning te sluiten indien daar voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die bestemd zijn voor onder meer het telen of voorbereiden van drugs. Het gaat dus om het vaststellen van voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a of 11a Opiumwet. Kan een concreet voorbeeld worden gegeven wanneer door een burgemeester kan worden aangenomen dat degene die het voorwerp of de stof in de woning voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor onder meer het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er in het wetsvoorstel gekozen is om vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen als bedoeld in artikel 10a eerste lid sub 3 of artikel 11a Opiumwet niet onder de verruiming van artikel 13a Opiumwet te laten vallen. Kan de regering aangeven waarom de aanwezigheid van gelden of vervoermiddelen zoals bedoeld in artikel 11a van de Opiumwet niet voldoende is voor sluiting van een pand, maar wel – op basis van artikel 11a Opiumwet – kan leiden tot een gevangenisstraf of geldboete? Het is de taak van de burgemeester om voldoende aannemelijk te maken dat ook aan het subjectieve bestanddeel van de feiten is voldaan. Hoe beoordeelt de regering de situatie dat een burgemeester op basis van vervoermiddelen of gelden voldoende aannemelijk kan maken dat aan het subjectieve bestanddeel van de feiten is voldaan, maar dan dus niet tot sluiting van het bedrijfspand over kan gaan? Ook zijn deze leden benieuwd waarom deze uitzondering op vervoersmiddelen en gelden niet onderdeel is van het voorgestelde artikel 13a Opiumwet, maar nu volgt uit de memorie van toelichting?

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat uit de jurisprudentie over de huidige wet Damocles blijkt dat de burgemeester verplicht is een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang goed te motiveren. De memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel bevat echter geen enkele indicatie van de eisen waaraan de motivatie zal moeten voldoen. Kan de regering toelichten waarom hierover niet wordt gesproken? Aan welke vereisten zal het besluit van de burgemeester naar verwachting moeten voldoen?

De genoemde leden merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies gewezen heeft op het feit dat de artikelen 10a en 11a Opiumwet een subjectief bestanddeel bevatten, namelijk dat de dader weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat bepaalde stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor het voorbereiden van een strafbaar feit. De regering geeft in reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan dat de burgemeester zal moeten onderbouwen dat ook aan dit subjectieve bestanddeel is voldaan, maar de toelichting bevat geen enkele uitleg (anders dan dat hij zich kan baseren op vaststellingen van de politie) hoe de burgemeester dit voldoende kan onderbouwen. Kan de regering hierop een nadere toelichting geven?

De genoemde leden lezen daarnaast dat de huidige bestuursrechtspraak aangaande artikel 13b stelt dat verwijtbaarheid van de verhuurder niet is vereist. Betekent dit met betrekking tot de voorliggende wijziging dat indien de verhuurder niets te verwijten valt maar de burgemeester wel aannemelijk kan maken op basis van de feitelijk omstandigheden dat er sprake is van een strafbaar feit, de burgemeester het pand kan sluiten? De aan het woord zijnde leden vragen aan de regering of zij kan verduidelijken hoe de subjectieve beoordeling van de strafbare feiten zoals omschreven in 10a en 11a en het ontbreken van de verwijtbaarheid van de verhuurder zich tot elkaar verhouden.

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel regelt dat de burgemeester een last onder bestuursdwang kan opleggen als in een woning of lokaal voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs. De voornoemde leden vragen de regering of er in de praktijk situaties bekend zijn waarin geen stoffen of voorwerpen zoals bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3 of artikel 11a meer voorhanden zijn, maar wel uit observaties van de politie of verklaringen blijkt dat deze voorhanden zijn geweest. Komt deze situatie in de praktijk voor? Indien dat het geval is, heeft de burgemeester in deze situatie de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen? Zo nee, acht de regering alleen het voorhanden hebben van voorwerpen of stoffen zoals bedoeld in artikel 10a of 11a Opiumwet daarom te beperkt?

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat de regering de bestuursrechtelijke onevenredigheidstoets van artikel 3:4, tweede lid Algemene Wet Bestuursrecht vergelijkbaar beschouwt met de strafrechtelijke proportionaliteitstoets van het gekozen middel (hier: de last onder bestuursdwang) en de gedraging (het voorhanden hebben van precursoren). De leden ontvangen graag, aan de hand van de meest recente wetenschappelijke inzichten en de jurisprudentie, een precieze vergelijking tussen de bestuursrechtelijke onevenredigheidsafweging en de strafrechtelijke proportionaliteitstoets en de afzonderlijke gevolgen voor de rechtswaARBorgen voor betrokkenen. Op basis waarvan meent de regering dat dit voldoende waarborgen bevat om te voorkomen dat de proportionaliteit tussen overtreding en opgelegde sanctie uit het oog verloren wordt?

De leden van de SP-fractie constateren dat op dit moment woningen gesloten kunnen worden waar middelen worden verkocht, afgeleverd of verstrekt worden die op lijst I of II van de Opiumwet staan. Volgens jurisprudentie mag worden aangenomen dat drugs daartoe bestemd zijn indien de aangetroffen hoeveelheid groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik. Sommige burgemeesters gebruiken deze bevoegdheid steeds vaker, zoals te zien was in de uitzending van EenVandaag van 27 september jl. (zie ook <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/steeds-meer-drugspannen-gesloten-door-burgemeesters/>) De genoemde leden hebben de indruk dat zij daarbij ook regelmatig worden teruggefloten door de rechter. Klopt dit? Kan de regering aangeven hoe vaak een rechter oordeelt dat het sluiten van een woning of lokaal disproportioneel was en mensen dus onterecht hun woning uitgezet werden? Kan de regering hierbij ook een uitsplitsing maken naar de verschillende gemeenten zodat inzichtelijk wordt of er een grote variatie zit in de mate van hoeveel burgemeesters gebruik maken van deze bevoegdheid? Daarnaast zijn de genoemde leden benieuwd wat er gebeurt met de mensen die in de gesloten woningen woonden. Vooral in het licht van het feit dat er regelmatig onterecht woningen en panden gesloten worden is het van belang om bijvoorbeeld gezinnen of ouderen niet zomaar op straat te zetten. Graag vernemen de leden een reactie op deze zorg.

De leden van de SP-fractie constateren dat de uitbreiding van deze wet tot gevolg heeft dat een burgemeester zou kunnen oordelen dat hij enkel de aanwezigheid van dextrose ziet als voorbereiding op drugsvervaardiging en overgaat tot sluiting van een woning en er een gezin op straat komt. De aanwezigheid van een legaal middel kan met het wetsvoorstel immers gezien worden als verboden als de burgemeester het aannemelijk acht dat de bewoners dit gebruiken om drugs te vervaardigen. Dat de rechter dit oordeel vervolgens in twijfel zal trekken en zal oordelen dat niet aannemelijk was dat het gezin wist of vermoedde dat de dextrose voor drugsvervaardiging gebruikt werd (en bovendien disproportioneel om de

woning te sluiten) doet niet af aan het feit dat er een woning is gesloten en een gezin op straat is beland. Deelt de regering de mening dat dergelijke situaties volstrekt onwenselijk zijn? Waarom acht de regering het gerechtvaardigd een dermate grote bevoegdheid en verantwoordelijkheid in handen van de burgemeester te stellen? Kan de regering aangeven wanneer het precies aannemelijk zal zijn dat sprake is van een verboden voorbereidingshandeling? Welke criteria zijn daarvoor? Zal dit, net als bij de huidige wet, al het geval zijn indien er meer wordt aangetroffen dan een hoeveelheid voor eigen gebruik? Indien dit niet verder te specificeren is, deelt de regering dan de vrees van de genoemde leden dat er erg grote verschillen tussen verschillende gemeenten zullen optreden waarbij sommige mensen onevenredig (en soms zelfs onterecht) gestraft zullen worden?

Een grote terughoudendheid van de aan het woord zijnde leden zit hem aldus in de proportionaliteit. Worden er straks woningen gesloten omdat er twee grote lampen zijn aangetroffen? Weegt het sluiten van een pand, hetgeen zeer negatieve effecten heeft voor de verhuurders, op tegen de voordelen van het sluiten van een pand waarbij nog geen sprake van handel, en dus niet van loop van en naar het pand is? Het lijkt deze leden dan ook van groot belang dat er minstens naast het algemene proportionaliteitsbeginsel uit artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene Wet Bestuursrecht ook in het artikel zelf een proportionaliteitsclausule wordt opgenomen. Graag vernemen deze leden hierop een reactie.

Een van de casussen waarbij de proportionaliteit zoek lijkt is wanneer panden worden gesloten terwijl er om medicinale redenen cannabis wordt gekweekt. In Tilburg heeft de burgemeester met de politie en het openbaar ministerie afgesproken dat medicinaal gebruik van cannabis niet aangepakt wordt. Voor medicijnbehoefte mogen mensen vijf planten binnenshuis kweken mits inwoners van de gemeente Tilburg daarvoor een verklaring van de dokter hebben. De genoemde leden zijn van mening dat het absoluut disproportioneel is om mensen die vanwege medicinale behoefte een geringe hoeveelheid cannabis kweken uit hun huis te zetten en vernemen graag een reactie van de regering op de praktijk in Tilburg. Deelt de regering de mening dat deze afspraak minstens het onderzoeken waard is en is de regering bereid deze uitzondering in de wet op te nemen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat verwijtbaarheid van de verhuurder van het pand geen vereiste wordt geacht voor de sluitingsbevoegdheid. Kan de regering nader toelichten hoe rekening is gehouden met de belangen van professionele eigenaren en beheerders?

## **5. Consultaties**

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de opmerking van Vastgoed Management Nederland (VGM NL) over een passende en tijdelijke invulling van het vastgoed wel degelijk binnen het bestek van dit wetsvoorstel valt. Immers zullen er met dit wetsvoorstel meer panden gesloten worden en is dit ook een urgenter probleem. Een meer specifieke maatregel om de proportionaliteit te waarborgen zou kunnen zijn om niet de bevoegdheid tot sluiting, maar de bevoegdheid tot ontruiming van huurpanden te verruimen. Op die manier kan de pandeigenaar zo snel mogelijk weer verhuren aan een andere huurder. Deze leden vernemen dan ook graag hoe het gesprek met VGM NL is verlopen en wat de volgende stappen zullen zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de gemeente Rotterdam ervoor pleit om de sluitingsbevoegdheid wat betreft de teelt van hennep niet te beperken tot handelingen ter voorbereiding van grootschalige of bedrijfsmatige teelt. Deze suggestie neemt de regering

niet over, omdat artikel 13b dan ook zou gelden voor gedragingen die geen overtreding zijn, dus voor gedragingen die artikel 11a niet strafbaar stelt. Deze leden verzoeken de regering nader toe te lichten wanneer sprake is van grootschalige of bedrijfsmatige teelt. Wat blijft buiten schot nu deze suggestie van de gemeente Rotterdam niet wordt overgenomen?

## **6. Overig**

De leden van de D66-fractie merken op dat het gewijzigde artikel 13b in haar nieuwe vorm slecht leesbaar is. Hierdoor ontstaan er vragen over de afbakening van het artikel: het toepassingsbereik van de bevoegdheid laat zich enkel kennen door meerdere wetsbepalingen in onderling verband te lezen. Zoals de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (NVvR) tevens opmerkt betekent dit dat de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang in artikel 13b bedoeld is voor situaties waarin voorwerpen en stoffen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid onder 3, of artikel 11a Opiumwet in een woning of lokaal voorhanden zijn. In de genoemde onderdelen van artikel 10a en 11a wordt verwezen naar de artikelen 10 en 11 Opiumwet, daar is aangegeven dat de bewoner of gebruiker van de woning of het lokaal weet of ernstige reden moet hebben om te vermoeden dat voorwerpen of stoffen bestemd zijn tot het plegen van een van de in artikel 10 vierde of vijfde lid of artikel 11, derde of vijfde lid Opiumwet strafbaar gestelde feiten. Deze artikelen verwijzen op hun beurt weer naar de artikelen 2 en 3 Opiumwet, waarin gespecificeerd wordt welke voorwerpen en stoffen voorhanden moeten zijn. Dit alles komt de leesbaarheid van het nieuwe artikel 13b niet ten goede. Kan de regering overwegen dit artikel opnieuw te formuleren zodat deze hink-stap-sprong lezing niet meer nodig is?

De leden van de SP-fractie ondersteunen ten volle de gedachte dat georganiseerde en ondermijnende criminaliteit aangepakt moet worden. Een deel van de oplossing is volgens deze leden echter ook juist het reguleren van de gehele productieketen van de hennepeteelt. Op die manier kan er geproduceerd en verkocht worden op een gereguleerde wijze die beter is voor de volksgezondheid en de openbare orde en veiligheid. Een echt geïntegreerde aanpak van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit kan dan ook niet uit alleen bestaan uit repressie, maar moet volgens deze leden ook bestaan uit het zoveel mogelijk wegnemen van het businessmodel van deze criminelen door het gereguleerd legaliseren van de hennepeteelt. Graag vernemen de leden hierop een reactie.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Visser

Adjunct-griffier van de commissie,  
Verstraten