

Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Op grond van artikel 13b van de Opiumwet (ook wel de Wet-Damocles genoemd) heeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, indien in woningen of lokalen drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Deze last onder bestuursdwang kan het bevel van de burgemeester inhouden om de woning of het lokaal te sluiten. Die bevoegdheid geldt niet als in een pand geen drugs worden aangetroffen (noch verkocht, afgeleverd of verstrekt), terwijl er wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die duidelijk bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewaterij), chemicaliën (apaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen. Dit wetsvoorstel regelt dat de sluitingsbevoegdheid ook geldt in geval van dergelijke strafbare voorbereidingshandelingen. Met deze uitbreiding van artikel 13b Opiumwet wordt de burgemeester beter in staat gesteld om de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en beheersen en de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden tegen te gaan.

Dit wetsvoorstel is aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer van 28 juni 2016.¹

2. Noodzaak van de voorgestelde wijziging

Handel, productie, teelt en andere illegale activiteiten rondom zowel harddrugs als softdrugs, hebben een ondermijnend en potentieel ontwrichtend effect op de samenleving door de verwevenheid van onder- en bovenwereld, corruptie en de innesteling in lokale gemeenschappen en maatschappelijke sectoren. De commissie-Van Traa deed in 1996 de aanbeveling om naast de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, meer aandacht te geven aan bestuursrechtelijk optreden.² Met name het laatste decennium wordt steeds meer de koers ingezet om van een meer strafrechtelijke aanpak naar een meer geïntegreerde aanpak te gaan, waarbij de betrokken overheidsinstanties samenwerken om georganiseerde en ondermijnende criminaliteit aan te pakken. De aanpak van georganiseerde (drugs)criminaliteit bestaat uit een omvangrijke samenwerking tussen verschillende partners zoals het openbaar ministerie, Belastingdienst, politie en het gemeentebestuur. Naast strafrechtelijk onderzoek (naar criminele samenwerkingsverbanden) wordt onder andere ingezet op het afpakken van crimineel vermogen, het uitvoeren van Bibob-toetsen en bewustmakingstrainingen. Dit is noodzakelijk om de diverse vormen van drugscriminaliteit aan te pakken en de ondermijnende structuren daadwerkelijk te raken. De Taskforce Brabant Zeeland is hier een belangrijk voorbeeld van. Ook het gemeentebestuur speelt een belangrijke rol in dit geheel.

Juist doordat de overheidspartners intensiever zijn gaan samenwerken, zijn zij zich bewuster geworden van hun mogelijkheden om op te treden tegen drugscriminaliteit. Het sluiten van panden door burgemeesters is daar een belangrijk onderdeel van. Vaak beëindigt sluiting een situatie die schadelijk is voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Door de in- en uitloop van dealers, gebruikers en andere aan illegale activiteiten gerelateerde personen ervaren omwonenden immers hinder van deze activiteiten en krijgt de omgeving een slechte reputatie. Ook kan de lokale veiligheid in het geding zijn, zoals wanneer een pand wordt overvallen door andere criminelen. Met de sluiting wordt ook een locatie weggenomen waar criminele activiteiten plaatsvinden. Daarmee wordt een barrière opgeworpen en het criminele ondernemingsproces verstoord. Bovendien gaat van deze pandgerichte aanpak een sterke signaalfunctie uit die naast

¹ Kamerstukken II 2015/16, 24077, nr. 372.

² Kamerstukken II 1995/96, 24072, nrs. 10-11.

een preventieve werking (anderen afschrikken en het voorkómen van herhaling) ook de aantrekkingskracht op andere criminele activiteiten tegengaat. Dit effect wordt versterkt door de snelheid van de interventie. Een krachtig signaal waarmee de onwenselijke situatie op korte termijn kan worden beëindigd. Ten slotte heeft deze bevoegdheid ook nog een ander preventief effect in die zin dat mensen kritischer worden bij het verhuren of anderszins beschikbaar stellen van ruimten in gevallen dat daartoe aanleiding bestaat.

Strafrechtelijk optreden richt zich op de personen die zich bezighouden met illegale activiteiten. Daarmee zijn de illegale verkoop- of handelslocaties niet beëindigd of opgeheven. Er is meer nodig om de loop naar een pand eruit te halen, om overlast en verloedering van de omgeving bij de locaties tegen te gaan en om in het algemeen drugshandel aan te pakken. Sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet beoogt het beëindigen of opheffen van die locaties en betreft dus een pandgerichte aanpak. Om de integrale aanpak mogelijk te maken, zijn voldoende instrumenten voor de verschillende partners nodig. De huidige sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet als bestuurlijk instrument geldt niet voor stoffen en voorwerpen die worden gebruikt voor productie en distributie, maar geen drugs zijn in de zin van de Opiumwet. Het criminele circuit zoekt naar mogelijkheden om de aanpak van drugscriminaliteit te omzeilen, waardoor het huidige bestuurlijke instrumentarium niet altijd of niet meer van toepassing is op de criminele processen. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van pre-precursoren. Dit zijn stoffen die eerst in een laboratorium moeten worden omgezet in precursoren, zoals safrol als grondstof voor PMK. In tegenstelling tot synthetische drugs zijn de (pre-)precursoren niet opgenomen in lijst I. Bij aantreffen van deze grondstoffen in een pand zal er vaak sprake zijn van een strafbaar feit, namelijk een op grond van artikel 10a of 11a strafbare voorbereidingshandeling, maar is bestuurlijk optreden niet mogelijk.

Een ander voorbeeld waarin evident kan worden gesproken van drugscriminaliteit, is een pand waarin illegale stroomaansluitingen, plantenbakken, afzuiginstallatie en een ventilatiesysteem worden gevonden. Het is evident dat deze voorwerpen in deze omstandigheden bestemd zijn voor het kweken van hennep, maar zonder het aantreffen van drugs zelf (dan wel bewijs dat in het pand drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt) kan de burgemeester het pand niet sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet, terwijl dat wel mogelijk is bij het aantreffen van een kwekerij met zes planten. Zo kan een woning of pand wel worden gesloten wanneer op soft- of harddrugs wordt gestuit, maar voor een pand dat wordt gebruikt als drugslaboratorium is artikel 13b Opiumwet niet toereikend op het moment dat (nog) geen middelen van lijst I of lijst II Opiumwet worden aangetroffen.

In de praktijk wordt bijvoorbeeld een pand onderzocht waar enkele jerrycans met in totaal vier liter amfetamine-olie en vier liter BMK (grondstof voor amfetamine) worden aangetroffen. Dat pand kon door de burgemeester worden gesloten vanwege de aanwezigheid van die amfetamine-olie. Ook zonder die olie zou het pand een gevaar voor de omgeving zijn geweest vanwege het risico van ontploffing of lekkages van de chemische stoffen, maar was sluiting niet mogelijk geweest. Bovendien worden niet zelden wapens en explosieven ingezet om dergelijke panden te beveiligen. Deze situaties vormen een direct gevaar voor de lokale woon- en leefomgeving.

3. Relatie met andere bevoegdheden

De sluitingsbevoegdheid van de burgemeester, opgenomen in artikel 174a Gemeentewet, geldt alleen als door gedragingen in een woning, een niet voor het publiek toegankelijke lokaal of een daarbij behorend erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord. Uit de rechtspraak blijkt dat aan die voorwaarde alleen voldaan wordt als de gedragingen ernstige overlast veroorzaken die de veiligheid en gezondheid van omwonenden in ernstige mate aantast. Dat biedt onvoldoende soelaas voor de hierboven beschreven situaties, waarin de openbare orde niet verstoord hoeft te zijn, geen sprake hoeft te zijn van overlast en ook niet steeds van een (ernstige) aantasting van de veiligheid en gezondheid van omwonenden. Sluiting moet mogelijk zijn zodra het pand een schakel vormt in de productie of distributie van drugs, ook als er (nog) geen directe gevolgen zijn voor de lokale woon- en leefomgeving.

De sluitingsbevoegdheid van artikel 17 Woningwet kan worden toegepast als herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of 1b van de Woningwet naar het oordeel van het "bevoegd gezag" (doorgaans het college van burgemeester en wethouders) gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Ook dat biedt onvoldoende soelaas voor een effectieve en op preventie gerichte aanpak van de hierboven beschreven situaties, zoals het sluiten van een hennepkwekerij of drugslaboratorium in aanbouw of van een ruimte waarin grondstoffen of versnijdingsmiddelen worden opgeslagen.

4. Reikwijdte van de voorgestelde verruiming

Dit wetsvoorstel regelt dat de burgemeester een last onder bestuursdwang kan opleggen als in een woning of lokaal of op een erf voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs. Net als het huidige artikel 13b Opiumwet heeft de voorgestelde verruiming van artikel 13b Opiumwet alleen betrekking op overtredingen van de Opiumwet. Bij de voorgestelde verruiming gaat het daarbij om voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a of 11a Opiumwet. Die bepalingen vereisen dat degene die het voorwerp of de stof in de woning of het lokaal of op het erf 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 situatie zal van dien aard moeten zijn dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het om strafbare voorbereidingshandelingen gaat. Dat vergt een bestuurlijke beoordeling die kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals door de politie vastgesteld, zoals de feiten die de politie op grond van artikel 9 Opiumwet bevoegd maakten om het pand te betreden, de ter plekke aangetroffen situatie, de aard en hoeveelheid van de in beslag genomen stof (opslag van 2000 liter zoutzuur in een woonwijk), de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie (een drugslaboratorium of hennepkwekerij in aanbouw) en andere uit het opsporingsonderzoek blijkende feitelijkheden zoals resultaten van tagesprekken of observaties.

De voorgestelde verruiming geldt niet voor in een pand aangetroffen vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a. De relatie van vervoer- of betaalmiddelen met het pand zal in veel gevallen te los zijn om sluiting van het pand te rechtvaardigen. De voorgestelde uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid geldt evenmin als in een pand een (geheime) ruimte wordt aangetroffen als bedoeld in artikel 11a. Uiteraard kunnen in een pand aangetroffen vervoer- of betaalmiddelen of (geheime) ruimten wel bijdragen aan het oordeel dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het om strafbare voorbereidingshandelingen gaat.

De verboden van de Opiumwet gelden niet alleen voor middelen als genoemd in lijst I en II, maar ook voor middelen die vooruitlopend op plaatsing op lijst I of II, zijn aangewezen bij regeling van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport krachtens artikel 3a, vijfde lid. Ik stel voor om die middelen toe te voegen aan de reikwijdte van artikel 13b.

5. Consultatiereacties

Een eerdere versie van dit wetsvoorstel is opengesteld voor consultatie op www.internetconsultatie.nl³ en voor commentaar toegezonden aan de Vereniging der Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), het openbaar ministerie, de politie, de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De VNG, de Rvdr, de NVvR en de politie hebben gereageerd. De VNG, na consultatie van de G32 (een netwerk van grote en middelgrote steden), oordeelt positief over het wetsvoorstel. Gemeenten zien de mogelijkheid om een pand te sluiten zodra het een schakel

³ Zie www.internetconsultatie.nl/sluitingsbevoegdheidopiumwet. Van de twaalf ontvangen reacties zijn negen openbaar.

vormt in de productie of distributie van drugs, als een waardevolle toevoeging in de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

De Rvdr ziet geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen en volstaat met de opmerking dat het wetsvoorstel naar verwachting niet leidt tot een substantiële toename van de werklast voor de gerechten.

De NVvR onderschrijft de wenselijkheid van de voorgestelde bevoegdheid, maar merkt op dat de afbakening van het toepassingsbereik van de bevoegdheid vatbaar is voor verbetering. Ten eerste laat die afbakening zich alleen maar kennen door artikel 13b Opiumwet te lezen in combinatie met de artikelen 2, 3, 10 tot en met 11a. Ten tweede vallen onder de voorgestelde bevoegdheid ook gedragingen waarbij getwijfeld kan worden aan de proportionaliteit tussen de gedraging en de last onder bestuursdwang, zoals het aanwezig hebben van een beperkte hoeveelheid van een versnijdingsmiddel, van een koffer die bruikbaar is voor transport van verdovende middelen, of het aanwezig zijn van middelen voor het maken van joints voor verkoop in een coffeeshop, aldus de NVvR.

Mijn keuze om in het voorgestelde artikel 13b, eerste lid, onderdeel b, te verwijzen naar de artikelen 10a en 11a sluit aan bij de huidige structuur van onder meer de artikelen 10 tot en met 11a en heeft als voordeel dat met weinig tekst wordt gewaarborgd dat de voorgestelde verruiming alleen betrekking heeft op voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a of 11a Opiumwet. Zo ziet het nieuwe onderdeel b van artikel 13b, eerste lid, wat betreft de teelt van hennep (zie de artikelen 3, onder B, en 11, tweede en derde lid) alleen op handelingen ter voorbereiding van bedrijfsmatige (zie "in de uitoefening van een beroep of bedrijf" in artikel 11, derde lid, in samenhang met de verwijzing naar dat lid in artikel 11a) of grootschalige teelt (zie "een grote hoeveelheid" in artikel 11, vijfde lid, in samenhang met de verwijzing naar dat lid in artikel 11a).

Wat betreft de noodzaak van proportionaliteit tussen de gepleegde overtreding en de sanctie merk ik op dat artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen belangen. Die bepaling geldt ook al voor het huidige artikel 13b, waarover de NVvR zelf opmerkt dat niet is gebleken van een tekort aan rechtsbescherming. Naar mijn oordeel biedt dat algemene evenredigheidsbeginsel ook voor de voorgestelde verruiming voldoende waarborgen.

Vastgoed Management Nederland (VGM NL), de belangenbehartiger voor vastgoed- en VvE-managers in Nederland, vindt dat het wetsvoorstel onvoldoende rekening houdt met de belangen van professionele eigenaren en beheerders om vastgoed rendabel te exploiteren. Ook kan sluiting de omgeving rond het pand negatief beïnvloeden. Deze georganiseerde criminaliteit gaat zo geraffineerd te werk dat het erg moeilijk, zo niet onmogelijk is voor niet-opsporingsdiensten als vastgoedmanagers, in dienst van de verhuurder, om dit type criminaliteit vroegtijdig te signaleren. VGM NL pleit voor strengere screening van kandidaat-huurders, inclusief een politiecheck, omdat fraude in het aanleveren van gegevens vaak niet door vastgoedmanagers kan worden doorzien, mede door de beperkingen die wetgeving op dit gebied stelt. Hierbij zou ook gekeken moeten worden naar een vorm van registratie om te voorkomen dat de huurder switcht van het ene naar het andere pand en het probleem zich zo verplaatst. Voor de gevallen waarin overwogen wordt een pand te sluiten, pleit VGM NL voor een passende en tijdelijke invulling van het vastgoed, om ervoor te zorgen dat geen nieuwe criminaliteit wordt aangetrokken en het pand zijn (woon)functie niet verliest.

De reactie van VGM NL gaat over de huidige sluitingsbevoegdheid en niet zozeer over de voorgestelde wijziging van artikel 13b. Voor zover wetgeving nodig is voor de preventieve en alternatieve maatregelen die zij voorstelt, gaat dat het bestek van dit wetsvoorstel te buiten. Ik neem echter het aanbod van VGM NL graag aan om over die maatregelen met haar in gesprek te gaan.

De gemeente Rotterdam pleit ervoor om de sluitingsbevoegdheid wat betreft de teelt van hennep niet te beperken tot handelingen ter voorbereiding van *grootschalige* of *bedrijfsmatige* teelt. Deze suggestie neem ik niet over, omdat artikel 13b dan ook zou gelden voor gedragingen die geen overtreding zijn, dus voor gedragingen die artikel 11a niet strafbaar stelt, zie ook mijn reactie op het advies van de NVvR.

In een van de reacties op de internetconsultatie wordt de vrees uitgesproken dat de rechter extra zware zorgvuldigheidseisen zal stellen aan de toepassing van de voorgestelde verruiming. Ten eerste omdat de burgemeester aannemelijk zal moeten maken dat degene die het voorwerp of de stof in het pand voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor het plegen van een drugsdelict, ten tweede omdat alleen nog maar sprake is van een voorbereidingshandeling. Stel dat de verhuurder van niets weet en hem of haar ook geen enkel verwijt kan worden gemaakt, is het dan nog wel redelijk om het pand strikt objectgericht te sluiten, zoals onder de huidige jurisprudentie is toegestaan?

Inherent aan de keuze om (een deel van de) strafbare voorbereidingshandelingen onder de reikwijdte van artikel 13b te brengen is dat de burgemeester voldoende aannemelijk moet kunnen maken dat ook aan het subjectieve bestanddeel van die strafbare feiten is voldaan. Kenmerk van die strafbare feiten is immers dat op zichzelf legale gedragingen toch strafbaar zijn vanwege de intentie waarmee ze verricht worden. Die aannemelijkheid kan echter worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals door de politie vastgesteld, zie paragraaf 4 van deze memorie.

Artikel 13b geeft de burgemeester de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Een dergelijke last is een herstelsanctie als bedoeld in artikel 5:2 Algemene wet bestuursrecht: "een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding". Gezien het karakter van de sluitingsbevoegdheid als herstelsanctie is verwijtbaarheid van de verhuurder van het pand niet vereist voor het ontstaan van de bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting, zo volgt uit de rechtspraak.⁴ Het is niet aannemelijk dat die rechtspraak niet ook zal gelden voor de voorgestelde verruiming van artikel 13b, het blijft immers een reparatoire sanctie.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging artikel 13b Opiumwet)

Met het oog op de leesbaarheid van artikel 13b, eerste lid, is in de bepaling een opsomming opgenomen, waarbij de voorgestelde verruiming is ondergebracht in onderdeel b. Ook is de formulering van de aanhef van het eerste lid vereenvoudigd.

Zoals opgemerkt in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie stel ik voor om de reikwijdte van artikel 13b uit te breiden met de middelen die vooruitlopend op plaatsing op lijst I of II, zijn aangewezen bij regeling van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport krachtens artikel 3a, vijfde lid. Bij onderdeel b volgt dat al uit de verwijzing naar de artikelen 10a en 11a (via de verwijzing in die artikelen naar de artikelen 10 en 11, waar wordt verwezen naar de artikelen 2 en 3). Bij onderdeel a leidt dat tot de toevoeging van de zinsnede "dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid".

De Minister van Veiligheid en Justitie,

⁴ Zie bijv. ECLI:NL:RVS:2016:2418, punt 2.5.