

Vergaderjaar 2017–2018

34 763

Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 maart 2018

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor (inmiddels) Justitie en Veiligheid over het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid). Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden en op enkele punten een nadere toelichting te geven. Bij de beantwoording heb ik de volgorde van het verslag aangehouden. Waar dit de helderheid en overzichtelijkheid ten goede kwam, heb ik vragen samengenomen in de beantwoording.

2. Noodzaak van de voorgestelde wijziging

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde verruiming van artikel 13b Opiumwet ook kan worden gebruikt als in een bedrijfspand niet een handelshoeveelheid drugs aanwezig is, maar er wel sprake is van een poging tot verkoop of verhandeling van drugs (zoals het geval was in de beroepszaak die leidde tot de rechterlijke uitspraak ECLI:NL:RVS:2017:993).

In de door deze leden bedoelde casus zijn de drugs onderschept en uit de pakketten gehaald voordat zij het pand hebben bereikt. Met de voorgestelde verruiming van artikel 13b zou sluiting in zo'n situatie mogelijk zijn als in het pand (andere) voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die duidelijk bestemd zijn voor verkoop of verhandeling van drugs.

3. Relatie met andere bevoegdheden

De leden van de GroenLinks-fractie zien de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b als een punitieve sanctie en vragen of het 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. Zij vragen naar de eerste ervaringen met de op 1 maart 2015 in werking getreden Wet strafbaarstelling voorbereiding illegale

hennepsteelt. Schiet die wet tekort en is dat de reden voor dit wetsvoorstel? Is het niet beter om gebruik te maken van de Wet strafbaarstelling? De strafrechter kan dan een met rechtswaarborgen omklede volledige belangenafweging en proportionaliteitstoets maken.

Het is vaste jurisprudentie dat een op artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet gebaseerd sluitingsbevel in beginsel geen punitieve sanctie is. De bestuursrechter komt tot dat oordeel aan de hand van de drie criteria toe uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM): de kwalificatie van de sanctie naar nationaal recht, de aard van de overtreding (mede gezien in relatie tot het doel van de sanctie) en de zwaarte van de maatregel. Zo overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 29 november 2017 over de sluiting van een woning voor de duur van drie maanden:

«7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen [...] strekt een op artikel 13b van de Opiumwet gebaseerd sluitingsbevel tot uitoefening van bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 van de Awb. De sluiting van de woning van [appellante] wordt naar nationaal recht derhalve gekwalificeerd als een bestuurlijke maatregel en niet als een punitieve sanctie. De toepassing van bestuursdwang strekt er in het algemeen toe een overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Wat betreft artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet gaat het er blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van dit artikel (Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr. 3, blz. 5) om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs een halt toe te roepen. Dit oogmerk past in de algemene doelstelling van de Opiumwet, dat primair gericht is op preventie en beheersing van de uit het druggebruik voortvloeiende risico's voor de gezondheid. Daarnaast wordt met deze bepaling beoogd negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs, onder meer gezien vanuit het perspectief van de openbare orde, tegen te gaan. Het feit dat de maatregel van artikel 13b, eerste lid, is gericht op beëindiging en voorkoming van een overtreding is een aanwijzing dat het hier gaat om een bestuurlijke maatregel en niet om een punitieve sanctie. Een sluiting van een woning voor de duur van drie maanden kan op zichzelf een bestuurlijke maatregel zijn die er niet (mede) op is gericht om leed toe te voegen, als deze noodzakelijk is om de overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Met een sluiting wordt de bekendheid van een pand als drugspand weggenomen en wordt de «loop» naar het pand eruit gehaald, waarmee het pand aan het drugs-circuit wordt onttrokken.»¹

Hoewel een sluitingsbevel in beginsel dus geen punitieve sanctie is, kunnen de concrete omstandigheden van het geval dat anders maken. Inderdaad oordeelt de rechter in dit geval dat de burgemeester onvoldoende heeft gemotiveerd dat sluiting van de woning van appellante ook in dit geval géén punitieve sanctie was. Om te kunnen worden aangemerkt als een herstelsanctie, is onder meer een verband vereist tussen de woning en de aangetroffen drugs.² De rechter vond dat verband in dit geval onduidelijk. Deze uitspraak laat zien dat de bestuursrechter uitstekend in staat is om ook ingrijpende (al dan niet punitieve) sancties indringend te beoordelen op hun rechtmatigheid, aan de hand van een met rechtswaarborgen omklede volledige belangenafweging en proportionaliteitstoets.

De door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde Wet strafbaarstelling voorbereiding illegale hennepsteelt dient een ander doel dan de nu voorgestelde verruiming van artikel 13b Opiumwet. Hetzelfde geldt voor

¹ ECLI:NL:RVS:2017:3251.

² In die zin ook ECLI:NL:RVS:2017:3339, punt 5.1.

de al veel langer bestaande strafbaarheid van de voorbereiding van harddrugsdelicten. Strafbaarstelling richt zich op de daders, sluiting op grond van artikel 13b richt zich op het pand dat wordt gebruikt voor het plegen van de strafbare feiten.

De leden van de SP-fractie vragen of dit wetsvoorstel regelt dat degene die geen middelen aanwezig heeft die op lijst I of II van de Opiumwet staan, maar wél alle andere voorwerpen en middelen die nodig zijn om grootschalig of bedrijfsmatig drugs te telen of bereiden, strafrechtelijk vervolgd kunnen worden omdat dit gezien kan worden als voorbereidende handelingen?

Dergelijke voorbereidingshandelingen zijn al strafbaar op grond van de huidige Opiumwet: voor harddrugs sinds 1985 (artikel 10a), voor softdrugs sinds 2015 (artikel 11a). De bestaande bestuursrechtelijke bevoegdheid om panden te sluiten ziet echter nog niet op strafbare voorbereidingshandelingen. De voorgestelde verruiming van artikel 13b brengt daar voor een deel van de strafbare voorbereidingshandelingen verandering in, namelijk voor zover het gaat om het voorhanden hebben van voorwerpen of stoffen die duidelijk bestemd zijn voor de productie van harddrugs of voor grootschalige of bedrijfsmatige hennepcultuur.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het proces van woningen sluiten precies gaat en welke rechtsbescherming is ingebouwd.

Als de politie in een pand een situatie aantreft die zich mogelijk leent voor een sluiting op grond van de Opiumwet, meldt zij dat aan de burgemeester. Deze zal op grond van de feiten en omstandigheden zoals opgenomen in de rapportage van de politie, een afweging maken of sluiting gerechtvaardigd is. Tenzij de gemeente als beleid het «one strike you're out»-principe hanteert, volgt bij de eerste keer dat een overtreding wordt geconstateerd doorgaans eerst een waarschuwing.³ Als de burgemeester het voornemen heeft om een sluitingsbevel te geven, dan zal hij dat voornemen kenbaar maken aan de belanghebbende, die vervolgens zijn zienswijze hierop kan geven. Als de situatie zo spoedeisend is dat een schriftelijk besluit niet kan worden afgewacht, dan kan terstond bestuursdwang worden toegepast, en wordt het besluit zo spoedig mogelijk nadien alsnog op schrift gesteld en bekendgemaakt. Tegen het sluitingsbevel staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open: bezwaar bij het bestuursorgaan, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hangende het bezwaar of beroep kan de belanghebbende de bestuursrechter verzoeken om het sluitingsbevel te schorsen.

De genoemde leden vragen of het mogelijk is om een standaardcheck door bijvoorbeeld een rechter in te bouwen, voordat de woning of het lokaal gesloten wordt. Zo ja, waarom is hiervoor niet gekozen? Zo nee, ziet de regering andere mogelijkheden om extra rechtsbescherming te bieden voordat een gezin op straat belandt?

Uitgangspunt van het bestuursrecht is dat besluiten worden genomen door het bestuur en vervolgens kunnen worden beoordeeld door de (bestuurs)rechter. Het democratisch gelegitimeerde en gecontroleerde bestuur is aangesteld om de wetgeving, die vaak beoordelingsruimte en beleidsvrijheid biedt, uit te voeren. De rechter heeft steeds het laatste woord over de rechtmatigheid van het bestuurshandelen. De ingrijpendheid van besluiten is op zichzelf geen reden om van genoemd uitgangspunt af te wijken. Daar komt nog bij dat betrokkenen in beginsel

³ Zie daarover ECLI:NL:RVS:2018:55.

worden gehoord voordat de burgemeester het sluitingsbevel geeft. Bovendien kunnen zij de bestuursrechter verzoeken om het bevel te schorsen. De voorzieningenrechter beoordeelt of de burgemeester in het besluit (of tijdens de zitting) voldoende heeft gemotiveerd waarom hij de sluiting, ondanks de bezwaren van belanghebbenden, gerechtvaardigd acht. Daarbij moet de burgemeester zich rekenschap geven van de omstandigheden van de belanghebbenden, zoals de consequenties voor het gezin. Doet de burgemeester dat onvoldoende, dan zal de voorzieningenrechter het besluit schorsen.

4. Reikwijdte van de voorgestelde verruiming

De leden van de VVD-fractie vragen om een concreet voorbeeld van een situatie waarin 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.

Een praktijkvoorbeeld van een situatie die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel zou kunnen vallen, is een woning waarin een precisieweegschaal en bigbags met paracetamol werden aangetroffen. De weegschaal en de grote hoeveelheid paracetamol samen zijn een aanwijzing dat de paracetamol wordt gebruikt als versnijdingsmiddel waarmee zuivere harddrugs vermengd worden. Een ander voorbeeld is een pand waarin een synthetisch drugslaboratorium is opgebouwd, maar waar geen drugs aangetroffen zijn. Een derde voorbeeld is de opslag van 2.000 liter zoutzuur (grondstof voor de productie van harddrugs) in een woning. Een voorbeeld met betrekking tot bedrijfsmatige hennepcultuur is een woning die is ingericht als hennepkwekerij, bijvoorbeeld blijkend uit elektriciteitsbedrading en afzuiging door wanden en plafonds, maar waar de hennepstekjes nog niet geplant zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de aanwezigheid van gelden of vervoermiddelen als bedoeld in artikel 11a van de Opiumwet niet voldoende is voor sluiting van een pand, maar wel kan leiden tot een gevangenisstraf of geldboete.

Sluiting van een pand door de burgemeester is bedoeld als een herstelsanctie in de zin van de artikelen 5:2, eerste lid, onder b, en 5:21 Awb: sluiting beoogt de overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Met een sluiting wordt de bekendheid van een pand als drugs pand weggenomen en wordt de «loop» naar het pand eruit gehaald, waarmee het pand aan het drugscircuit wordt onttrokken. Om te kunnen worden aangemerkt als een herstelsanctie is dus een verband vereist tussen het pand en de aangetroffen voorwerpen of stoffen. Het voorhanden hebben van vervoer- of betaalmiddelen kan leiden tot een gevangenisstraf of geldboete, omdat een dergelijke gedraging kan bijdragen aan het oordeel dat de betrokkene strafbare voorbereidingshandelingen pleegt. Met sluiting van een pand wordt echter niet beoogd om de overtreder leed toe te voegen.⁴ Daarom mag sluiting niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om de overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Het verband tussen een pand en de daarin aangetroffen vervoer- en betaalmiddelen zal in veel gevallen te los zijn om sluiting van het pand te rechtvaardigen. Denk aan sluiting van een garagebedrijf of een parkeergarage nadat daar een voertuig is aange-

⁴ Vgl. de omschrijving van *bestraffende sanctie* in artikel 5:2, eerste lid, onder c, Awb: «een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen».

troffen waarvan bij de politie bekend is dat het wordt gebruikt voor het vervoer van drugs, of aan sluiting van het gemeentehuis of van een school als daar personen met drugsgeld zijn aangetroffen.

Ook vragen deze leden waarom deze uitzondering voor vervoer- en betaalmiddelen alleen blijkt uit de memorie van toelichting.

Deze uitzondering volgt niet alleen uit de toelichting maar ook uit het feit dat de voorgestelde tekst van de wet verwijst naar «een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a». Deze bepalingen bevatten een opsomming met daarin naast *voorwerpen en stoffen* onder meer *vervoermiddelen* en *gelden of andere betaalmiddelen*. Vervoermiddelen, gelden en andere betaalmiddelen moeten dus (ook) voor de toepassing van het voorgestelde artikel 13b, eerste lid, onder b, niet worden aangemerkt als stoffen of voorwerpen.

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 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? Hoe kan de burgemeester voldoende onderbouwen dat ook is voldaan aan het subjectieve bestanddeel 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 plicht voor een burgemeester om het sluitingsbevel zorgvuldig voor te bereiden, de bij het besluit betrokken belangen af te wegen en het bevel deugdelijk te onderbouwen, volgt niet alleen uit de rechtspraak maar ook uit de Awb (zie de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46). Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. De memorie van toelichting bevat diverse indicaties van de eisen waaraan de onderbouwing van het sluitingsbevel moet voldoen. Zo wijst de toelichting erop dat de voorgestelde verruiming van artikel 13b bedoeld is voor de situatie dat in een pand geen drugs worden aangetroffen, maar er wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die duidelijk bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs. 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 ter plekke aangetroffen situatie, de aard en hoeveelheid van de in beslag genomen stof en de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie. In het nader rapport is dat verder verduidelijkt door erop te wijzen dat op de burgemeester niet de bewijslast van een strafbaar feit rust, maar wel de verplichting om te (kunnen) onderbouwen dat voldoende aannemelijk is dat sprake is van een verboden voorbereidingshandeling. Ook wijst de memorie van toelichting erop dat uit artikel 3:4, tweede lid, Awb volgt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van de sluiting niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met de sluiting te dienen belangen. Ten slotte geeft de toelichting diverse concrete voorbeelden van situaties die onder de voorgestelde verruiming vallen.

De genoemde leden vragen of het klopt dat verwijtbaarheid van de verhuurder niet vereist is voor sluiting. Zo ja, hoe verhoudt dat zich tot de noodzaak om te onderbouwen dat voldaan is aan het subjectieve bestanddeel 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?

Verwijtbaarheid van de verhuurder van het pand is inderdaad niet vereist. Het gaat erom of de in het pand aangetroffen stoffen of voorwerpen, eventueel in combinatie met andere feitelijkheden, de conclusie rechtvaardigen dat sprake is van een verboden voorbereidingshandeling. Kenmerk van die verboden voorbereidingshandelingen is immers dat op zichzelf legale gedragingen, zoals het voorhanden hebben van paracetamol of dextrose, door de concrete omstandigheden van het geval (zoals de grote hoeveelheid of andere omstandigheden die erop wijzen dat de stoffen bestemd zijn voor de productie van drugs) «van kleur verschieten» en strafbaar zijn. Het is niet de bedoeling van de voorgestelde verruiming van artikel 13b om de bepaling ook te laten gelden voor legale gedragingen. Die koppeling met een strafbaar feit veronderstelt weliswaar verwijtbaarheid van de overtreder, maar niet dat de verhuurder de overtreder is. Sluiting is een herstelsanctie en beoogt noch de overtreder, noch de verhuurder leed toe te voegen.

De genoemde leden vragen of er in de praktijk situaties bekend zijn waarin geen stoffen of voorwerpen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3° of artikel 11a voorhanden zijn, maar wel uit observaties van de politie of verklaringen blijkt dat deze voorhanden zijn geweest. Kan de burgemeester het pand in zo'n situatie sluiten? Zo nee, acht de regering alleen het voorhanden hebben van voorwerpen of stoffen zoals bedoeld in artikel 10a of 11a Opiumwet daarom te beperkt?

Net als het huidige artikel 13b («wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is») is ook het voorgestelde artikel 13b, eerste lid, onder b, geformuleerd in de tegenwoordige tijd: «voorhanden is». In de huidige situatie worden de drugs doorgaans aangetroffen door de politie en meteen in beslag genomen. Vervolgens gaat er meestal enige tijd overheen voordat het pand met toepassing van artikel 13b op bevel van de burgemeester daadwerkelijk wordt gesloten. De drugs zijn op dat moment niet meer in het pand aanwezig. In die zin hoeft het feit dat de stof of het voorwerp niet meer voorhanden is (de stof of het voorwerp zal immers altijd door de politie in beslag genomen zijn), geen beletsel te zijn voor toepassing van de voorgestelde verruiming. Waar het om gaat is dat de sluiting noodzakelijk moet zijn om de overtrekking te beëindigen of herhaling daarvan te voorkomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een onderbouwing van het standpunt in de memorie van toelichting dat het bestuursrecht voldoende waarborgen bevat om te voorkomen dat de proportionaliteit tussen overtreding en opgelegde sanctie uit het oog verloren wordt. Zij vragen een precieze vergelijking tussen de bestuursrechtelijke onevenredigheidsafweging en de strafrechtelijke proportionaliteitstoets en de afzonderlijke gevolgen voor de rechtswaarborgen voor betrokkenen.

Ik verwijs naar de bespreking hierboven van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 november 2017, die illustreert dat de bestuursrechter uitstekend in staat is om het sluitingsbevel indringend te beoordelen op zijn rechtmatigheid, waaronder de vraag of de voor de belanghebbenden nadelige gevolgen van de sluiting onevenredig zijn in verhouding tot de met de sluiting te dienen doelen. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 26 oktober 2016:

«De Afdeling is [...] van oordeel dat omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd, niet reeds daarom buiten beschouwing kunnen worden gelaten. In de praktijk blijkt dat ook al heeft het betrokken bestuursorgaan bij het opstellen van de beleidsregel deze omstandig-

heden bezien, het daarmee niet heeft kunnen voorzien of deze omstandigheden alleen of tezamen in een concreet geval niettemin tot onevenredige gevolgen leiden. Het bestuursorgaan dient derhalve alle omstandigheden van het geval te betrekken in zijn beoordeling en dient te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.»⁵

Aan de vraag van deze leden naar een precieze vergelijking tussen bestuursrecht en strafrecht ligt kennelijk de veronderstelling ten grondslag, zoals ook blijkt uit de in paragraaf 3 besproken vragen van deze leden, dat sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet een punitieve sanctie is en geen herstelsanctie. Zoals ik daar heb betoogd, is sluiting juist geen punitieve sanctie, zodat de door deze leden gevraagde vergelijking niet zinvol is.

De leden van de SP-fractie vragen of hun indruk klopt dat burgemeesters die woningen sluiten, regelmatig worden teruggefloten door de rechter. 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?

Ik beschik niet over de gevraagde cijfers omdat niet alle uitspraken worden gepubliceerd, maar de wél op internet gepubliceerde rechtspraak (www.rechtspraak.nl) laat juist zien dat sluitingsbevelen doorgaans de rechterlijke toets doorstaan.

Verder vragen de genoemde leden wat er gebeurt met de mensen die in de gesloten woningen woonden.

De bewoners vinden in de meeste gevallen onderdak via hun directe sociale omgeving. De gemeente schakelt zo nodig in een vroeg stadium relevante hulpverleningsinstanties in (bijvoorbeeld maatschappelijke opvang) of zorgt soms zelf voor vervangende woonruimte, bijvoorbeeld als de belanghebbende niet in staat lijkt om zelf op zoek te gaan naar vervangende woonruimte of als er minderjarige kinderen bij betrokken zijn.

De genoemde leden vragen of het niet onwenselijk is als een burgemeester na de vondst van dextrose een woning kan sluiten enkel omdat hij het aannemelijk acht dat de dextrose wordt gebruikt voor de vervaardiging van drugs. Waarom wil de regering een dermate grote bevoegdheid en verantwoordelijkheid in handen van de burgemeester stellen? Wanneer precies is aannemelijk dat sprake is van een verboden voorbereidingshandeling? Welke criteria zijn daarvoor? Zal dit, net als bij de huidige wet, al het geval zijn als er meer wordt aangetroffen dan een hoeveelheid voor eigen gebruik? Als dit niet verder te specificeren is, deelt de regering dan de vrees van de genoemde leden dat er grote verschillen tussen gemeenten zullen optreden waarbij sommige mensen onevenredig (en soms zelfs onterecht) gestraft zullen worden?

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik naar de paragrafen 3 en 4 van deze nota, waar ik heb uitgelegd dat het sluitingsbevel volgens vaste

⁵ ECLI:NL:RVS:2016:2840.

rechtspraak in beginsel geen punitieve sanctie is. Verder ben ik daar ingegaan op de rechtsbescherming (waaronder de mogelijkheid om de voorzieningenrechter te verzoeken om het sluitingsbevel te schorsen), heb ik daar uitgelegd dat het wetsvoorstel bedoeld is voor situaties waarvan redelijkerwijs, met een zekere evidentie moet worden aangenomen dat het om strafbare voorbereidingshandelingen gaat en heb ik daar concrete voorbeelden gegeven van dergelijke situaties. Het is inherent aan de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester dat er verschillen zullen optreden tussen gemeenten. Overigens verwacht ik dat burgemeesters zorgvuldig zullen omgaan met de voorgestelde bevoegdheid, al was het maar uit vrees voor schadeclaims. Als de bestuursrechter het sluitingsbevel vernietigt, is de onrechtmatigheid ervan immers gegeven. De Awb kent een laagdrempelige regeling om de bestuursrechter te verzoeken om vergoeding van schade die wordt of is veroorzaakt door een onrechtmatig besluit (titel 8.4 Awb).

Bij het aantreffen van drugs in een handelshoeveelheid voldoet het huidige artikel 13b Opiumwet. Het wetsvoorstel is bedoeld voor de situatie waarin in een pand geen handelshoeveelheid drugs worden aangetroffen, terwijl er wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die duidelijk bestemd zijn voor onder meer het bereiden, bewerken of of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige hennepcultuur.

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 negatieve effecten heeft voor de verhuurder, 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, Awb, ook in het artikel zelf een proportionaliteitsclausule wordt opgenomen.

Het wetsvoorstel beoogt burgemeesters de bevoegdheid te geven om een pand te sluiten zodra het een schakel vormt in de productie of distributie van drugs, ook als er (nog) geen directe gevolgen zijn voor de lokale woon- of leefomgeving. De aanwezigheid van twee grote lampen kan onder omstandigheden een indicatie zijn voor bedrijfsmatige hennepcultuur. Het is aan de burgemeester om te beoordelen of het, gezien de door de politie geconstateerde feitelijke omstandigheden, voldoende aannemelijk is dat sprake is van een verboden voorbereidingshandeling. Ook moet de burgemeester kunnen uitleggen dat de sluiting van de woning niet verder gaat dan nodig is om de overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen (zie paragraaf 3 van deze nota). De burgemeester kan voor de toepassing van artikel 13b beleidsregels vaststellen, maar mag die niet toepassen als dat in het concrete geval onevenredige gevolgen heeft (zie de in paragraaf 4 besproken uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van 26 oktober 2016).

Het opnemen van een proportionaliteitseis in artikel 13b Opiumwet voegt niets toe aan de al bestaande proportionaliteitseis uit de Awb, integendeel: zo'n proportionaliteitseis in een specifieke wet ontkent de overkoepelende betekenis van de Awb voor het handelen van de overheid. Artikel 3:4, tweede lid, 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 doelen. Hoewel het bij sluiting om een herstelsanctie gaat en verwijtbaarheid alleen een rol speelt bij punitieve sancties, wordt ook de verhuurder beschermd door het verbod van artikel 3:4, tweede lid, Awb. Hij is immers belanghebbende bij de sluiting.

Een van de casussen waarbij de proportionaliteit volgens de leden van de SP-fractie 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 bewoners voor eigen medicijnbehoefte vijf planten binnenshuis mogen kweken mits zij daarvoor een verklaring van de dokter hebben. De genoemde leden vragen of de regering bereid is om deze uitzondering in de wet op te nemen.

In de Aanwijzing Opiumwet (Stcrt. 2015, 5391) is opgenomen dat het kweken van vijf planten in beginsel gezien wordt als hoeveelheid bestemd voor eigen gebruik. Zo'n situatie valt nu dus al buiten artikel 13b. Het wetsvoorstel verandert dat niet.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat verwijtbaarheid van de verhuurder van het pand geen vereiste is voor sluiting. Hoe is dan rekening gehouden met de belangen van professionele eigenaren en beheerders?

De belangen van de eigenaar, beheerder of verhuurder worden beschermd door het verbod van onevenredige gevolgen «voor een of meer belanghebbenden» (artikel 3:4, tweede lid, Awb). Over de door Vastgoed Management Nederland (VGM NL) voorgestelde aanvullende maatregelen (zoals beschreven op p. 5 van de memorie van toelichting) ben ik nog met hen in gesprek. Zie ook hierna, paragraaf 5.

5. Consultaties

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de opmerking van 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.

Er heeft een goed gesprek plaatsgevonden. De leden van VGM NL doen veel om te voorkomen dat panden in handen komen van malafide huurders. Verhuurders worden zelf ook hard getroffen door de schade die bijvoorbeeld hennep teelt veroorzaakt. Ook zij zijn erbij gebaat dat een woning weer snel bewoond wordt door goede huurders. Het gesprek geeft aanleiding om met VGM NL te bezien op welke manier met de autonome sluitingsbevoegdheid van de burgemeester tegemoet kan worden gekomen aan de behoefte van VGM NL om afspraken te kunnen maken met burgemeesters over de inzet van de sluitingsbevoegdheid, dan wel de bevoegdheid om te ontruimen.

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 voorbereidingshandelingen 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?

Artikel 11a stelt alleen de voorbereiding strafbaar van teelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf (als bedoeld in artikel 11, derde lid) dan wel de voorbereiding van teelt van een «grote hoeveelheid» (als bedoeld in artikel 11, vijfde lid). Een voorbeeld van wat als gevolg van deze keuze buiten de voorgestelde verruiming van artikel 13b valt, is de situatie dat in een pand voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die weliswaar duidelijk bestemd zijn voor de teelt van hennep, maar slechts in een hoeveelheid of combinatie die niet duidt op bedrijfsmatigheid. Uit de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (Stcrt. 2016, 23647) en de Aanwijzing Opiumwet (Stcrt. 2015, 5391) blijkt wat gezien wordt als teelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Een belangrijke indicator is de hoeveelheid planten. Tot maximaal vijf planten wordt gezien als teelt voor eigen gebruik, tenzij er in een individueel geval duidelijke aanwijzingen zijn dat dit anders is, bijvoorbeeld als duidelijk is dat met de teelt geldelijk gewin wordt beoogd. Ook de mate van professionaliteit is van belang. In bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet is een lijst opgenomen met indicatoren voor de professionaliteit, zoals belichting met kunstlicht op tijd klokken, thermostaat- of computergestuurde verwarming en CO₂-suppletie met een gestuurde installatie.

6. Overig

De leden van de D66-fractie merken op dat het gewijzigde artikel 13b in zijn nieuwe vorm slecht leesbaar is: het toepassingsbereik laat zich enkel kennen door meerdere wetsbepalingen in onderling verband te lezen. Waarom stelt de regering niet een formulering voor waardoor deze hink-stap-sprong-lezing niet meer nodig is?

Ik begrijp dat de precieze reikwijdte van het voorgestelde artikel 13b, eerste lid, onderdeel b, in eerste instantie lastig te doorgronden is, maar voor mij weegt zwaarder dat de gekozen formulering aansluit bij de huidige structuur van de artikelen 10a en 11a en met weinig tekst waarborgt dat onderdeel b uitsluitend geldt voor (enkele van de) voorbereidingshandelingen die strafbaar worden gesteld in de artikelen 10a en 11a. In de memorie van toelichting is expliciet ingegaan op de precieze reikwijdte.

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 hennep-teelt. Graag vernemen de leden hierop een reactie.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord opgenomen dat er experimenten zullen komen met een gesloten coffeeshopketen en dat de effecten daarvan gemeten zullen worden. Ik zal u daarover regelmatig informeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus