

Vergaderjaar 2017–2018

**34 763**

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

**A**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 25 juni 2018

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **1. Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de noodzaak om met alle mogelijke middelen op te kunnen treden tegen de drugscriminaliteit en alle daaruit voortvloeiende schadelijke gevolgen. Wel hebben zij enkele vragen.

De **D66**-fractieleden hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid). Deze leden hebben een aantal vragen naar aanleiding van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **SP** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Verruiming sluitingsbevoegdheid drugspanden en willen de regering een aantal vragen stellen.

De **PvdA**-fractieleden hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij stellen vast dat, met de uitbreiding van artikel 13b van de Opiumwet, burgemeesters een ruimere bevoegdheid krijgen om een drugspand te sluiten en dat deze uitbreiding goed past in de integrale

<sup>1</sup> Samenstelling:

Engels (D66), vac. (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Vlietstra (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS) Van Zandbrink (PvdA), Aardema (PVV), Fiers (PvdA).

aanpak van criminele drugshandel door verschillende overheidspartijen. Zij stellen graag enkele vragen aan de regering.

De fractieleden van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel om de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van drugspannen te verruimen. In dat kader hebben zij vragen over de werking van de huidige wet en over de implicaties van de verruiming.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat strekt tot uitbreiding van de bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting van drugspannen op grond van de Opiumwet. Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

## **2. Proportionaliteit en recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer**

De leden van de **D66**-fractie merken op dat uit de 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. Een van de redenen die opgegeven wordt voor de sluiting is dat de omgeving een slechte reputatie krijgt door de illegale activiteiten die plaats zouden vinden.<sup>2</sup> Is de regering van mening dat ook een gesloten pand een negatieve impact heeft op de reputatie van een buurt? En zo ja, hoe kan dit worden tegengegaan?

De leden van de D66-fractie vragen of de verhuurders van ruimten niet onevenredig hard getroffen worden door sluiting van de ruimte. Hoe beziet de regering de proportionaliteit van de sluiting van een pand, ook gezien de reactie van Vastgoed Management Nederland (VGM NL) dat het wetsvoorstel onvoldoende rekening houdt met de belangen van professionele eigenaren en beheerders om vastgoed rendabel te exploiteren? In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer<sup>3</sup> staat dat de regering in gesprek is met de VGM NL over de bescherming van de belangen van de eigenaar, beheerder of verhuurder. Wat is het resultaat van deze gesprekken, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben enige zorg bij de toepassing van het criterium «bestuurlijke beoordeling». De burgemeester zal moeten beoordelen of de situatie in een pand van dien aard is dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat er sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen. Hij zal zich daarbij moeten baseren op een veelal grote hoeveelheid en complexe feitelijke omstandigheden zoals vastgesteld door de politie, zo begrijpen deze leden de memorie van toelichting.<sup>4</sup> Uit toepasselijke jurisprudentie<sup>5</sup> kan echter worden opgemaakt dat burgemeesters – blijkbaar – niet goed in staat zijn de ook onder de huidige regels voorgeschreven bestuurlijke afweging zorgvuldig te maken. Zij lijken de neiging te vertonen het beschikbare instrumentarium eendimensionaal toe te passen zonder een goed beeld te hebben van de precieze feitelijke omstandigheden. Zo blijkt er in de praktijk niet zelden sprake te zijn van situaties waarin zich verslaafden of meerder gebruikers in een pand bevinden. Dit roept de vraag op in hoeverre met de beoogde uitbreiding van art. 13b Opiumwet spanning kan ontstaan met art. 8 EVRM. Graag vragen deze leden op dit punt een reactie van de regering.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 6, p. 9.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 4.

<sup>5</sup> Rb. Oost-Brabant, 27 juli 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:4010.

De leden van de D66-fractie constateren dat artikel 1 lid 1 sub a van de voorgestelde wetswijziging eindigt met de woorden «wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.» Betekent dit dat het afgeleverd krijgen of het verkopen van de in het artikel genoemde middelen eenzelfde risico tot sluiting van het pand met zich meebrengt? Licht het niet in de rede om de verschillende handelingen gedifferentieerd in de wet op te nemen, zo vragen deze leden aan de regering.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vraagt in haar advies aandacht voor de proportionaliteit tussen de gedraging en de last onder bestuursdwang. De regering reageert dat voor artikel 13b Opiumwet geldt dat de voor een belanghebbende nadelige gevolgen niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen belangen. Dit evenredigheidsbeginsel zou naar haar oordeel voldoende rechtsbescherming bieden.<sup>6</sup> De leden van de **SP**-fractie vragen de regering nog nader in te gaan op wanneer het optreden met een last onder bestuursdwang nog evenredig is en wanneer niet meer.

Indien een pand is verhuurd en in de woning worden aanwijzingen aangetroffen waaruit opgemaakt kan worden dat de huurder voorbereidingshandelingen aan het treffen was in het kader van art. 10a en 11a van de Opiumwet. Betekent dit dat een sluiting op grond van de onderhavige wet ook geldt voor de eigenaar? Hoe had de eigenaar dit moeten of kunnen voorkomen, zo vragen de leden van de **SP**-fractie.

Indien bij een inwonend meerderjarig kind of bij een gast in een woning een hoeveelheid versnijdingsmateriaal wordt aangetroffen, bijvoorbeeld in een tas, is dat dan al voldoende om over te gaan tot sluiting van een woning? Hoe dient die afweging plaats te vinden? Hoe had de huurder of eigenaar dit moeten weten? Kan de huurder of eigenaar dit worden toegerekend? Hoe kan in zo'n geval opzet en culpa aannemelijk worden gemaakt voor die huurder of eigenaar door de burgemeester, zo vragen de **SP**-fractieleiden aan de regering.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben zorgen over de proportionaliteit van het wetsvoorstel. Het sluiten van een pand is een vergaande maatregel, zeker als het een woning betreft. Huurders van een door de burgemeester gesloten drugspand komen op een «zwarte lijst», met als gevolg dat ze geen andere woning kunnen huren. Voor de verhuurder betekent het dat het pand gedurende enkele maanden niet opnieuw verhuurd kan worden. Dit betekent dat niet lichtvaardig overgegaan mag worden tot het sluiten van een pand of woning en dat in voorkomende gevallen de burgemeester een zeer zorgvuldige afweging zal moeten maken tussen de verschillende belangen. Dat geldt zeker wanneer sprake is van situaties waarin mensen worden gedwongen een deel van hun woning beschikbaar te stellen voor het vervaardigen van drugs of in situaties waarin kwetsbare burgers daaraan medewerking verlenen, zonder dat ze zich realiseren wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. Is de regering bekend met dergelijke situaties en is naar haar mening in die gevallen de proportionaliteit voldoende in acht genomen?

Uit een analyse van 271 rechterlijke uitspraken blijkt dat 30% van de woninguitzettingen vanwege cannabis achteraf onrechtmatig was omdat het besluit onvoldoende gemotiveerd was. In veel van deze gevallen bleek er slechts sprake van een beperkte hennepcultuur voor privégebruik. Ook bleek de Gezondheidssituatie en gezinssituatie vaak niet te worden meegewogen in het kader van een evenredigheidstoets. Deelt de regering de opvatting van de fractieleiden van **GroenLinks** dat dit percentage

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 5.

uiterst zorgelijk is, nu het hier gaat om een bevoegdheid met ingrijpende consequenties voor de bewoners? Welke maatregelen heeft de regering genomen als gevolg van deze bevindingen, om te bewerkstelligen dat deze besluiten op grond van de Opiumwet zorgvuldig tot stand komen, na een volledige belangenafweging en met een uitgebreide motivering?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** merken op dat het instrumentarium van de burgemeester om op te treden bij drugs gerelateerde criminaliteit opnieuw wordt uitgebreid. Zij vragen zich af in hoeverre de huidige bevoegdheden aanvullend of soms ook overlappend zijn. Kan de regering inzichtelijk maken hoe het nieuwe voorstel zich verhoudt tot art 174a Gemeentewet, de Wet Aanpak Woonoverlast en de Huisvestingswet. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe voorkomen wordt dat de burgemeester maatregelen treft die meer passen in het strafrechtelijk regime. Zij vragen om een beknopte reflectie op de huidige inzet van art. 13b Opiumwet en de ontstane jurisprudentie, welke ruimer lijkt dan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever.

### 3. Ultimum remedium

De **SP**-fractieleden merken op dat in de memorie van toelichting van de huidige Wet Damocles staat dat alvorens tot sluiting van een woning kan worden overgegaan, eerst andere maatregelen moeten worden toegepast, bijvoorbeeld een gesprek met de burgemeester, een mondelinge of schriftelijke waarschuwing of een bestuurlijke boete.<sup>7</sup> Wanneer zijn de voorbereidingshandelingen in het kader van art. 10a en 11a van de Opiumwet zodanig ernstig dat dit sluiting van een woning rechtvaardigt? Hoe wordt dit kenbaar gemaakt aan de burgers in de gemeenten? Graag een reactie van de regering.

Is de regering het met de **PvdA**-fractieleden eens dat sluiten van een pand een ultimum remedium zou moeten zijn en dat door de burgemeester, in overleg met de ketenpartners, eerst andere maatregelen overwogen zouden moeten worden alvorens zo'n ingrijpend besluit te nemen? Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het geven van een waarschuwing, het opleggen van een bestuurlijke boete of het in overleg treden met de verhuurder van het pand om deze passende maatregelen te laten nemen. Hoe beoordeelt de regering de wijze waarop en de mate van zorgvuldigheid waarmee door burgemeesters wordt omgegaan met het toepassen van artikel 13b? Klopt het beeld dat wordt geschetst dat burgemeesters steeds vaker overgaan tot sluiting van een pand?

Hoewel de wetgever bij de invoering van artikel 13b Opiumwet had beoogd dat deze bevoegdheid als ultimum remedium zou worden gehanteerd en voorbehouden aan ernstige situaties, blijkt ze in de praktijk vaak te worden toegepast. Staat de regering nog steeds achter het uitgangspunt van ultimum remedium en zo ja, hoe meent zij dat te bewerkstelligen? Hoe ziet zij deze bevoegdheid in verhouding tot andere bevoegdheden om panden te sluiten, zoals bijvoorbeeld in het kader van de openbare orde op grond van de Gemeentewet of bij vrees voor de gezondheid, veiligheid of leefbaarheid op grond van de Woningwet? Aan welke bevoegdheid zou de burgemeester in de ogen van de regering voorrang dienen te verlenen als er sprake is van een samenloop van gronden, en met welke argumenten, zo vragen de fractieleden van **GroenLinks**.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2004/06, 30 515, nr. 3, p. 8.

De fractieleden van GroenLinks willen weten of de regering de voorgestelde verruiming eveneens als een ultimum remedium beschouwt en hoe zij zal waarborgen dat ze als zodanig zal worden toegepast. De leden kunnen zich voorstellen dat voor de vaststelling dat er in een pand of op een erf voorbereidingen worden getroffen voor een drugsdelict meer kennis nodig is dan voor de vaststelling dat er een drugsdelict wordt gepleegd. Is de burgemeester daar voldoende toe geëquipeerd? Zouden hier strafrechtelijke regels niet meer waarborgen bieden voor zowel de bewoners als voor de feitelijke vaststelling van het strafbare feit? De voorbereidingshandelingen zelf zijn strafbaar, en in dat kader is er ook de mogelijkheid van inbeslagname van de materialen. Heeft de regering overwogen om in deze context ook sluiting van het pand te kunnen vorderen, waarmee de strafrechtelijke waarborgen ook op deze procedure van toepassing zouden zijn?

#### 4. Rechtspraak

De leden van de **SP**-fractie merken op dat in de jurisprudentie tot op heden meerdere uitspraken te vinden zijn waarbij besluiten van burgemeesters om panden te sluiten door rechters om procedurele redenen worden geschorst of vernietigd, onder meer om redenen dat de burgemeester niet gerechtigd was om zijn bevoegdheid ex art. 13b Opiumwet toe te passen, het besluit in strijd was met het eigen handhavingsbeleid op grond van artikel 13b Opiumwet van de gemeente, het besluit niet voldeed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of het besluit was in strijd met het eigen handhavingsbeleid op grond van artikel 13b Opiumwet van de gemeente en voldeed ook niet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>8</sup> De onderhavige aanpassing van de Wet Damocles breidt in het bijzonder het materiële bereik uit van de Wet Damocles. Zijn deze procedurele aspecten meegenomen in de totstandkoming van de aanpassing van de onderhavige wet? Zo ja, hoe en zo nee, wordt dit op een andere wijze ondervangen? Graag een reactie van de regering.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer zijn er door diverse Kamerleden zorgen geuit over de toepassing van de Wet Damocles al onder de huidige wet. Hoe ziet de regering er op toe dat de gemeenten niet op te lichtvaardige wijze overgaan tot de inzet van de last onder bestuursdwang? Zijn alle gemeenten verplicht handhavingsbeleid hierop te formuleren? Binnen hoeveel tijd na inwerkingtreding van de onderhavige wet dienen

<sup>8</sup> «De sluiting van drugspanden: mogelijkheden en moeilijkheden bij de toepassing van de (herziene) Wet Damocles» masterscriptie T.F.S. Fijnaut <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=144267>. Rb. Oost-Brabant, 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3536, Rb. Zeeland-West-Brabant, 5 september 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:6159, Rb. Oost-Brabant, 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3536, r.o. 4. Rb. Oost-Brabant, 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3536 Rb. 's-Hertogenbosch, 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO846, Rb. 's-Hertogenbosch, 3 februari 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BL3755. Rb. 's-Hertogenbosch, 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462. Rb. Breda, 10 februari 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BL3502. Rb. 's-Hertogenbosch, 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BW0286. Rb. Oost-Brabant, 13 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5667. 1Rb. Zeeland-West-Brabant, 18 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:852. Rb. 's-Hertogenbosch, 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462. Rb. Zeeland-West-Brabant, 18 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:85. Rb. Oost-Brabant, 4 augustus 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4226. Rb. Zeeland-West-Brabant, 21 december 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:8122 en Rb. Zeeland-West-Brabant, 20 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:3683; Rb. Zeeland-West-Brabant, 20 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:3682; Rb. Zeeland-West-Brabant, 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633. Rb. Oost-Brabant, 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3124.

gemeenten hun handhavingsbeleid te hebben aangepast? De fractieleden van de SP vragen een reactie van de regering.

Nu gedurende langere tijd ervaring is opgedaan met het huidige artikel 13b van de Opiumwet, horen de leden van de **PvdA**-fractie graag van de regering hoeveel panden in de afgelopen jaren zijn gesloten op basis van dit artikel. In hoeveel gevallen was daarbij sprake van een woning? Hoe vaak is een besluit van een burgemeester achteraf ongedaan gemaakt door de rechter?

Is de regering bereid, ten behoeve van een juiste toepassing van de wet en om zoveel mogelijk te voorkomen dat de rechter achteraf een besluit ongedaan maakt, afstemming in beleid te bevorderen tussen burgemeesters, zo vragen de leden van de **PVDA**-fractie.

## 5. Monitoren bestuurlijke beoordeling

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een motie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om het gebruik van de bestuurlijke sluitingsbevoegdheid te monitoren, uitspraken van de rechter hierover te analyseren en de (Tweede) Kamer hierover driejaarlijks te informeren.<sup>9</sup> In het licht van de vergaande consequenties die het sluiten van een woning kan hebben voor bewoner en verhuurder, achten de leden van de **PvdA**-fractie deze monitoring en analyse van groot belang. Zij verzoeken de regering de uitkomsten ook te delen met deze Kamer.

Op welke wijze geeft de regering uitvoering aan de motie die de regering verzoekt om het gebruik van de bestuurlijke sluitingsbevoegdheid te monitoren en uitspraken van de rechter hierover te analyseren<sup>10</sup>, zo vragen de leden van de fractie van **GroenLinks**. De motie ziet ook op de huidige bestuursbevoegdheid.

## 6. Schade

De **VVD**-fractieleden vragen hoe de schadevergoeding is geregeld ingeval van een – naar achteraf blijkt – onterechte sluiting? Wordt de schade volledig vergoed en is er sprake van voldoende voortvarendheid bij de afwikkeling van de schadevergoeding?

Met sluiting van een pand wordt niet beoogd om de overtreder leed toe te voegen. Eventuele bewoners kunnen soms in aanmerking komen 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. Hoewel het karakter van de sluitingsbevoegdheid als herstelsanctie de verwijtbaarheid van de verhuurder van het pand niet vereist is voor sluiting, kan sluiting voor betrokkenen toch beschouwd worden als straf gezien de kosten die dit voor betrokkenen met zich meebrengt. Wordt er ook voorzien in een onkostenvergoeding voor eigenaars, beheerders of verhuurders bij sluiting, zo vragen de leden van de **D66**-fractie.

## 7. Overige

De leden van de **D66**-fractie hebben altijd begrepen dat art. 13b Opiumwet bedoeld was om illegale verkooppunten van drugs te bestrijden en uitdrukkelijk niet om de teelt daarvan tegen te gaan. Daarvoor zou art. 17 Woningwet worden ingezet. Als deze leden het goed

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 10.

<sup>10</sup> Idem.

zien zullen nu ook voorbereidingshandelingen onder de werking van art. 13b Opiumwet worden gebracht. Deze leden vragen zich af hoe dit voornemen zich verhoudt tot het bestaande coffeeshopbeleid en met het voornemen van het kabinet om een experiment te starten met legale teelt van hennepplanten. De voorgestelde verruiming van art. 13b zal immers tot effect hebben dat hennepkwekerijen sneller gesloten kunnen worden omdat niet langer vereist is dat een handelshoeveelheid planten wordt aangetroffen. Graag vragen deze leden de regering om een reactie op deze observaties.

De leden van de **PvdA**-fractie merken op dat de burgemeester op basis van bevindingen van de politie aannemelijk zal moeten maken dat sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen. Goede dossiervorming door de politie is daarvoor een voorwaarde. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met opgebouwde jurisprudentie. Zijn of worden binnen de Nationale Politie criteria opgesteld waar een adequaat dossier aan moet voldoen? Zo ja, welke zijn die criteria? Zo nee, waarom niet en is de regering voornemens daartoe alsnog over te gaan?

In wetssystematisch licht vragen de leden van de fractie van de **ChristenUnie** of de Opiumwet de aangewezen wet is voor het introduceren van een nieuwe maatregel die ziet op het ingrijpen in verband met gevaar voor de omgeving (hetgeen in zichzelf goed voorstelbaar is bij het aantreffen van chemicaliën die nodig zijn voor de bereiding van harddrugs). Kan de regering nader beargumenteren waarom de keuze is gemaakt om dit aspect aan de Opiumwet toe te voegen en bijvoorbeeld niet voor aanpassing van de Omgevingswet.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
Van Dooren