



De Minister van Veiligheid en Justitie  
Mr. G.A. van der Steur  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

**Datum**

24 november 2016

**Uw kenmerk**

**Contactpersoon**

**Onderwerp**

Advies over het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 8 september 2016 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid). Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

**Strekking conceptwetsvoorstel**

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de mogelijkheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang volgens artikel 13b Opiumwet uit te breiden. In de thans geldende regeling kan zo'n last worden opgelegd, als er in een woning, lokaal, of een bijbehorend erf middelen van lijst I of lijst II van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig zijn. Aan deze voorziening moet de bevoegdheid worden toegevoegd om ook tot oplegging van een last onder bestuursdwang over te gaan, als er in een woning, een lokaal of een bijbehorend erf geen middelen van lijst I of lijst II worden aangetroffen, maar wel voorwerpen of stoffen die worden gebruikt bij, kort gezegd, de teelt of productie van dergelijke middelen. Blijkens de concept-memorie van toelichting kan hierbij worden gedacht aan de aanwezigheid van materialen voor de bouw van een hennepwekerij, grondstoffen en/of een werkplaats voor de productie van synthetische drugs.

**Probleeminventarisatie**

De concept-memorie van toelichting maakt duidelijk dat een geïntegreerde bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit vraagt om inspanningen van meerdere overheidsinstanties. Samenwerking en afstemming van activiteiten van publieke (politie, OM, lagere overheden) en particuliere (woningbouwverenigingen, makelaars) organisaties is

noodzakelijk om greep te krijgen op de georganiseerde drugscriminaliteit. Deze samenwerking en afstemming veronderstelt dat bevoegdheden van de verschillende instanties complementair zijn. In het kader van de bestrijding van de drugshandel vanuit woningen en lokalen<sup>1</sup> zijn, in het verlengde van de strafrechtelijke mogelijkheden, de bevoegdheden van de burgemeester om onmiddellijk een einde te maken aan het misbruik van de betrokken panden en lokalen in het huidige artikel 13b Opiumwet toereikend. Een lacune doet zich echter gevoelen als in een woning of lokaal voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die geschikt zijn om te worden gebruikt bij de productie, bewerking of verwerking van middelen van lijst I of lijst II van de Opiumwet, zonder dat dergelijke middelen daadwerkelijk in die woning of het lokaal worden aangetroffen. Weliswaar biedt het strafrecht dan wel mogelijkheden om ter zake van strafbare voorbereidingshandelingen<sup>2</sup> op te treden, maar heeft de burgemeester niet de mogelijkheid om het onwenselijke gebruik van de betrokken woning of het lokaal onmiddellijk te beëindigen. Met het wetsvoorstel moet in deze lacune worden voorzien.

### **Advies**

Het opleggen van een last onder bestuursdwang overeenkomstig artikel 13b Opiumwet heeft voor personen en instanties die door de last worden geraakt, ver strekkende gevolgen. De burgemeester kan immers het gebruik van een woning of lokaal onmiddellijk beëindigen door de woning of het lokaal te sluiten nadat is geconstateerd dat in die woning verdovende middelen worden verkocht, afgeleverd of bewerkt, dan wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die worden gebruikt bij de teelt, productie, bewerking of verwerking van die middelen. In de wettelijke regeling van een dergelijke ingrijpende bevoegdheid moeten de gevallen waarin de bevoegdheid mag worden toegepast, voldoende duidelijk zijn afgebakend en moet zijn voorzien in adequate rechtsbescherming. Hoewel de NVvR de wenselijkheid van de voorgestelde bevoegdheid onderschrijft, is in de voorgestelde uitbreiding van artikel 13b Opiumwet de afbakening van het toepassingsbereik van de bevoegdheid vatbaar voor verbetering. In de wettelijke constructie laat de afbakening van het toepassingsbereik zich alleen maar kennen door meerdere wetsbepalingen in onderling verband te lezen. Zo is de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang bedoeld 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 deze onderdelen van de artikelen 10a en 11a Opiumwet wordt verwezen naar de artikelen 10 en 11 Opiumwet, omdat 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. De artikelen 10 en 11 Opiumwet verwijzen op hun beurt weer naar de artikelen 2 en 3 Opiumwet. Via deze constructie is, indien het wijzigingsvoorstel wet wordt, de last onder bestuursdwang mogelijk bij alle voorwerpen en stoffen - waarmee het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen (artikel 2 onder A Opiumwet), het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken en vervoeren (artikel 2 onder B Opiumwet) en het vervaardigen (artikel 2 onder D Opiumwet) van middelen van lijst I kan worden voorbereid of bevorderd, of

---

<sup>1</sup> Met inbegrip van de bijbehorende erven.

<sup>2</sup> Zie de artikelen 10a en 11a Opiumwet.



- die voorhanden zijn en bestemd zijn tot het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen, het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen (artikel 3 onder A t/m D Opiumwet) van middelen van lijst II.

Onder deze ruime gedragingen vallen ook gedragingen waarin ernstig getwijfeld kan worden aan de proportionaliteit tussen 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. Hierdoor heeft de voorgestelde bevoegdheid een veel ruimer toepassingsbereik dan de in de concept-memorie van toelichting genoemde hennepkwekerij zonder hennepplanten, het drugslab of opslagplaats voor grote hoeveelheden chemicaliën. Uiteindelijk zijn via de hink-stap-sprong van het voorgestelde artikel 13b, onder b, Opiumwet naar de artikelen 2 en 3 Opiumwet de grenzen van de last onder bestuursdwang, met name dan de ondergrens van de bevoegdheid, bepaald onduidelijk. Weliswaar moet de bestuursrechter bij de beoordeling van een op grond van artikel 13b Opiumwet opgelegde last onder bestuursdwang een strenge proportionaliteitstoets aanleggen, maar de NVvR meent dat het uit een oogpunt van legaliteit de voorkeur verdient om het toepassingsbereik van de voorgestelde bevoegdheid duidelijker af te bakenen. Het wetsvoorstel ware op dit punt aan te passen.

Rechtsbescherming tegen toepassing van de oplegging van een last tot bestuursdwang wordt geboden door de bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb. De toepassing van het huidige artikel 13b Opiumwet is in de loop der jaren in de rechtspraak van de bestuursrechter afgebakend. Van een tekort aan rechtsbescherming is niet gebleken. Om deze reden bestaat er geen aanleiding om in het wetsvoorstel op dit vlak aanvullende voorzieningen op te nemen.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,



