

“The war on drugs”

Onderzoek naar recente ontwikkelingen van artikel 13b Opiumwet ten behoeve van de (bestuursrechtelijke) verdediging door Smit & De Hart advocaten



Student:	S.R.D. Klaassen
Studentnummer:	2082916
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie:	's-Hertogenbosch
Opleiding:	HBO-Rechten
Opdrachtgever:	Smit & De Hart advocaten
Afstudeermentor:	mr. E.P.M. Smit
1^e afstudeerdocent:	mr. S.G.E. van Dooren
2^e afstudeerdocent:	mr. M.A.A.E.J. Lemmens
Afstudeerperiode:	februari 2018 t/m mei 2018
Plaats:	Vught
Datum:	28 mei 2018

Smit & De Hart

ADVOCATEN

“The war on drugs”

Onderzoek naar recente ontwikkelingen van artikel 13b Opiumwet ten behoeve van de (bestuursrechtelijke) verdediging door Smit & De Hart advocaten

In opdracht van Smit & De Hart advocaten, vertegenwoordigd door Dhr. mr. E.P.M. Smit alsmede in samenwerking met de Juridische Hogeschool Avans-Fontys.

Student:	S.R.D. Klaassen
Studentnummer:	2082916
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie:	's-Hertogenbosch
Opleiding:	HBO-Rechten
Opdrachtgever:	Smit & De Hart advocaten
Afstudeermentor:	mr. E.P.M. Smit
1^e afstudeerdocent:	mr. S.G.E. van Dooren
2^e afstudeerdocent:	mr. M.A.A.E.J. Lemmens
Afstudeerperiode:	februari 2018 t/m mei 2018
Plaats:	Vught
Datum:	28 mei 2018

Voorwoord

Na om en nabij vier maanden praktijkgericht juridisch onderzoek verricht te hebben, presenteer ik thans met (gepaste) trots mijn afstudeeronderzoek. Mijn afstudeeronderzoek is geschreven ten behoeve van Smit & De Hart advocaten, een advocatenkantoor gevestigd te Vught. Hierin heb ik aanbevelingen geformuleerd, ter zake de recente ontwikkelingen van artikel 13b Opiumwet. Dit afstudeeronderzoek vormt het sluitstuk van mijn vierjarige HBO-Rechten opleiding aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys. Mede dankzij de informele sfeer op het kantoor van opdrachtgever, heb ik mezelf optimaal kunnen focussen op mijn afstudeeronderzoek. Dit heeft mijns inziens dan ook een (grote) bijdrage geleverd aan mijn streven een kwalitatief onderzoek op te stellen.

Via deze weg wil ik tevens graag een specifiek woord van dank richten aan verschillende personen voor hun advies, steun, behulpzaamheid en hun vertrouwen. Op de eerste plaats wil ik uiteraard mijn stagementor, de heer mr. E.P.M. (Eugène) Smit, bedanken voor zijn begeleiding, ondersteuning, gegeven feedback, kennis en ervaring en uiteraard de ter beschikking gestelde faciliteiten. Eveneens wil ik mijn collega's van Smit & De Hart advocaten bedanken voor de gesprekken, die ook een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan mijn afstudeeronderzoek, zoals dit thans voor u ligt. Tevens wil ik mijn afstudeerdocenten mr. S.G.E. (Sylvia) van Dooren en mr. M.A.A.E.J. (Mark) Lemmens dankzeggen voor hun bevorderlijke adviezen, de gegeven feedback, de door hen gespendeerde tijd, zo ook de inzet die zij voor mij hebben verricht. Voorts ben ik alle door mij geïnterviewde respondenten erkentelijk voor de tijd die zij voor mij hebben vrijgemaakt. Dankzij de door hen gegeven intervisie heb ik een volwaardig antwoord op de centrale vraag kunnen formuleren. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen, alsook de getoonde interesse gedurende de gehele opleiding.

Vught, 28 mei 2018

S.R.D. (Stephen) Klaassen

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst van afkortingen

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
1.1	Probleembeschrijving	1
1.2	Doelstelling	2
1.3	Centrale vraag	2
1.4	Deelvragen en de onderzoeksmethodieken	2
1.4.1	Deelvraag 1	2
1.4.2	Deelvraag 2	3
1.4.3	Deelvraag 3	3
1.4.4	Deelvraag 4	4
1.5	Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2	Juridisch kader artikel 13b Opiumwet	6
2.1	Opiumwet	6
2.1.1	Artikel 13b lid 1 Opiumwet	6
2.1.2	Handelshoeveelheid	7
2.1.3	Gedeeltelijke sluiting van een pand	8
2.1.4	Poging tot verkoop	9
2.2	Het Damoclesbeleid	10
2.2.1	De inherente afwijkingsbevoegdheid	10
2.2.2	Geen Damoclesbeleid bij de gemeente Vught	11
2.2.3	Beleidsregels artikel 13b Opiumwet in de gemeente Oss	11
2.2.4	Beleidsregels artikel 13b Opiumwet in de B5-gemeenten	12
2.2.5	Beleidsregels artikel 13b Opiumwet in de gemeente 's-Hertogenbosch	13
2.3	Tussenconclusie	13
Hoofdstuk 3	De mogelijke wetswijziging van artikel 13b Opiumwet	15
3.1	Het wetsvoorstel	15
3.2	De reikwijdte van de voorgestelde verruiming	16
3.2.1	De strafbare voorbereiding	16
3.2.2	Weet of ernstige reden heeft om te vermoeden	17
3.2.3	De gemeentelijke implementatie	18
3.2.4	Poging tot verkoop	20
3.3	Tussenconclusie	20
Hoofdstuk 4	De huidige praktijk van de sluitingsbevoegdheid	22
4.1	Relevante jurisprudentie	22

4.1.1 Jurisprudentie waarin de sluiting overeind blijft	22
4.1.2 Jurisprudentie waarin de burgemeester wordt “teruggefloten”	24
4.2 Tendens in de jurisprudentie.....	26
4.2.1 Statistische analyse	26
4.2.2 Een praktijkgeval van opdrachtgever	29
4.3 Tussenconclusie	29
Hoofdstuk 5 De huidige praktijk van artikel 11a Opiumwet	31
5.1 Algemeen	31
5.2 De Hoge Raad	31
5.2.1 Beschadigde voorbereidingshandelingen.....	31
5.2.2 Uitleg bestandsdeel ‘bestemd zijn tot’	32
5.3 Het gerechtshof	32
5.3.1 De onderzoeksplicht van een groothandel	32
5.3.2 De zolderkamer.....	33
5.3.3 Verschillende bestemmingen	34
5.3.4 Hennep gerelateerde afbeeldingen	34
5.4 De rechtbank Oost-Brabant	35
5.4.1 Kwijtschelding van geldschulden.....	35
5.4.2 De combinatie van hennep en hennep gerelateerde voorwerpen.....	35
5.4.3 Growshops.....	35
5.5 Koppeling met de verruiming van de sluitingsbevoegdheid	36
5.6 Tussenconclusie	37
Hoofdstuk 6 Conclusies en Aanbevelingen	38
6.1 Conclusies	38
6.2 Aanbevelingen.....	39
6.2.1 De huidige sluitingsbevoegdheid.....	39
6.2.2 De voorgestelde verruiming van de sluitingsbevoegdheid	40
Bronnenlijst.....	41
Literatuurlijst.....	41
Artikelen	41
Parlementaire stukken.....	42
Elektronische bronnen.....	42
Jurisprudentie.....	43
Overig	44
Bijlagen in een apart document	

Samenvatting

Artikel 13b Opiumwet verleent de burgemeester een (discretionaire) bevoegdheid tot het sluiten van panden, indien een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd, verstrekt dan wel *'daartoe aanwezig'* is. Deze bevoegdheid wordt middels het aanhangige wetsvoorstel, zoals dit op 17 april 2018 door de Tweede Kamer is aangenomen, verruimd met het voorhanden zijn van de voorwerpen en/of stoffen, als bedoeld in artikel 10a en 11a Opiumwet. Derhalve verkrijgt die bevoegdheid weldra in zekere zin een strafrechtelijk karakter. Smit & De Hart advocaten wil graag weten, wanneer het toch niet is toegestaan om panden te sluiten, terwijl de bepalingen uit de Opiumwet en het opgestelde beleid in voorkomend geval wél zijn overtreden. Derhalve dienen de reikwijdte, gemeentelijk beleid, de parlementaire ontwikkelingen, alsmede de geschiedenis bij artikel 13b Opiumwet nader onderzocht te worden.

De huidige sluitingsbevoegdheid

De sluitingsbevoegdheid is gericht op panden waarin een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen. Daarvan is sprake indien minst genomen 0,5 gram harddrugs, 5 gram softdrugs of vijf hennepplanten worden aangetroffen. Hierbij wordt, behoudens tegenbewijs, aangenomen, dat de drugs voor de handel bestemd is, derhalve *'daartoe aanwezig'* is. Ter ontkrachting dient dan ook een helder en consistent betoog te worden gevoerd, waarin aannemelijk wordt gemaakt, dat de drugs *'slechts'* voor *eigen gebruik* aanwezig is. De bevoegdheid is discretionair, zodat tussen de verschillende gemeenten uiteenlopende verschillen bestaan. De meeste gemeenten hanteren een zogenaamd Damoclesbeleid. Indien de sluiting niet met het beleid correspondeert, kan daarop verweer worden gevoerd. Voorts kan een beroep worden gedaan op de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden. De Afdeling (d.d. 16 oktober 2016) heeft immers bepaald, dat alle omstandigheden in de besluitvorming opgenomen dienen te worden. De sluitingsduur kan worden verruimd in geval verzwarende omstandigheden aanwezig zijn. Het is dan ook raadzaam om deze te ontkrachten, omdat de omstandigheden in verband dienen te staan met hetgeen is aangetroffen. Voorts dient een verband te bestaan tussen het pand en hetgeen is aangetroffen. De bevoegdheid behelst immers een herstelmaatregel. Indien een pand *'in zijn geheel'* wordt gesloten, terwijl daarin niet onlosmakelijke ruimtes aanwezig zijn, welke (voor derden) afzonderlijke functies kunnen bekleden, kan het verband ontbreken. Het onderlinge verband ontbreekt evenzeer in geval *'slechts'* een poging tot verkoop *'vanuit het pand'* heeft plaatsgevonden.

De voorgestelde verruiming van de sluitingsbevoegdheid

Deze bevoegdheid geldt, na invoering van het wetsvoorstel, tevens, indien er voorwerpen en/of stoffen, als bedoeld in artikel 10a of 11a Opiumwet, in het pand voorhanden zijn. Een en ander dient – *'ten tijde van het tenlastegelegde'* – voor de bedrijfsmatige en/of grootschalige hennepcultuur bestemd te zijn. Uit jurisprudentieonderzoek blijkt, dat *bedrijfsmatigheid* aannemelijk wordt geacht, indien (minst genomen) twee factoren van de Aanwijzing Opiumwet aanwezig zijn. *Grootschaligheid* is aanwezig, in geval de voorwerpen en/of stoffen (minst genomen) 500 gram hennep kunnen produceren. Dientengevolge dient aannemelijk te worden gemaakt, dat de voorwerpen en/of stoffen niet (meer) bestemd waren voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur. Een en ander kan immers ook voor (uiteenlopende) legale doeleinden worden gebruikt. De betrokkene dient daarnaast de *wetenschap* te hebben, dat hetgeen (in het pand) is aangetroffen voor de voornoemde bestemming is bestemd. Na onderzoek van parlementaire geschiedenis en jurisprudentie blijkt, dat deze wetenschap op grond van de aangetroffen situatie, de aard van hetgeen is aangetroffen en de onderlinge combinatie daaromtrent aannemelijk kan worden gemaakt (of juist bestreden). Uit jurisprudentieonderzoek blijkt, dat met enige regelmaat verdachten van artikel 11a Opiumwet worden vrijgesproken. Het is dan ook zaak om te beargumenteren, dat *strafrechtelijke* vrijspraak uiteindelijk in de rede ligt en *bestuursrechtelijke* sluiting om die reden prematuur is.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bv.	Bijvoorbeeld
Canna	Cannabis
CCV	Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid
CDA	Christen Democratisch Appèl
CO ₂	Koolstofdioxide
C.q.	Casu quo
D.d	de dato
Dhr.	De heer
ECLI	De European Case Law Identifier
Etc.	Et cetera
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GHB	4-hydroxybutaanzuur of gamma-hydroxyboterzuur
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HR	Hoge Raad
Jo.	Juncto
MDMA	3,4-methyleendioxymethamfetamine
Mr.	Meester
NJB	Nederlands Juristenblad
Nr.	Nummer
O.a.	Onder andere
O.g.v.	Op grond van
PvdD	Partij voor de Dieren
P.	Pagina
Rb.	Rechtbank
R.o.	Rechtsoverweging
SP	Socialistische Partij
Stb.	Staatsblad
Tbs	Terbeschikkingstelling
T/m	Tot en met
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit eerste hoofdstuk is bedoeld ter inleiding van het inhoudelijke onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding van het onderzoek, de doelstelling, de centrale vraag en de onderzoeksmethodieken. Afsluitend wordt er alvast in het kort vooruitgeblikt op de hierna volgende hoofdstukken.

1.1 Probleembeschrijving

Uit hoofde van artikel 13b Opiumwet, de zogenaamde 'Wet Damocles', is de burgemeester bevoegd tot het sluiten van panden, in geval daarin middelen als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd, verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Op 28 juni 2016 heeft de (toenmalige) minister van Justitie & Veiligheid, Dhr. G.A. van der Steur, een wetsvoorstel ingediend tot verruiming van deze sluitingsbevoegdheid. Het wetsvoorstel beoogt dat de burgemeester een pand (ook) kan sluiten, indien daarin voorwerpen en/of stoffen, ingevolge artikel 10a of 11a Opiumwet, aanwezig zijn.¹ De sluiting van een dergelijk pand is overigens enkel dan gerechtvaardigd, indien de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden, dat de voorwerpen en/of de stoffen voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur bestemd zijn.² Het wetsvoorstel is inmiddels (d.d. 17 april 2018) door de Tweede Kamer aangenomen.

Deze bestuursrechtelijke bevoegdheid betreft een zogenaamde discretionaire bevoegdheid, waardoor de burgemeester bevoegd is om in een concrete zaak van het vigerende beleid af te wijken. Dientengevolge is de burgemeester gerechtigd om in een concreet geval gebruik te maken van diens inherente afwijkingsbevoegdheid.³ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bepaalde hieromtrent, dat bestuursorganen, conform artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb), in beginsel, overeenkomstig haar eigen beleidsregels dienen te handelen, tenzij dat voor een of meerdere belanghebbenden zou leiden tot onevenredig zware gevolgen in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Voorts dient de burgemeester in diens besluitvorming, alle bijzondere omstandigheden te betrekken, nadrukkelijk óók die reeds in het beleid zijn verdisconteerd, aldus de Afdeling (r.o. 4.3).⁴

Smit & De Hart advocaten (hierna: opdrachtgever) weet uit ervaring, dat rechters niet snel tot vernietiging van een sluitingsbesluit overgaan en dat burgemeesters de grenzen van die sluitingsbevoegdheid steeds verder oprekken. De jurisprudentie van artikel 13b Opiumwet laat ook zien, *“dat de rechter deze ‘war on drugs’ welwillend faciliteert”*.⁵ Uit de cijfers blijkt dat er 418 Brabantse panden zijn gesloten in 2017, hetgeen een stijging van 14 procent ten opzichte van het jaar 2016 betreft.⁶ Opdrachtgever wil dan ook weten, welke feiten en omstandigheden reden (kunnen) zijn om af te (moeten) zien van sluiting, op basis van het huidige artikel 13b Opiumwet, maar ook welke feiten en omstandigheden onder het toekomstige recht (mogelijk) daartoe een rol kunnen spelen. Uit onderzoek dient dus te blijken wanneer het (toch) niet toegestaan is om een pand te sluiten, terwijl de bepalingen van de Opiumwet en het vigerende beleid wél overtreden worden. Voorts rijst de vraag; onder welke omstandigheden de sluiting, blijkens de uitspraak van de Afdeling, als disproportioneel c.q. onevenredig wordt beschouwd?

¹ Kamerstukken II 2015/16, 24 077, nr. 372.

² Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3.

³ 'Stappenplan 13b Opiumwet', Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, augustus 2016, www.hetccv.nl (zoek: ccv-infosheets Opiumwet), laatst geraadpleegd op 7 februari 2018.

⁴ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

⁵ Michelle Bruijn, 'Een dichtgetimmerde wet?', *Brabants Dagblad* 22 november 2017.

⁶ "Recordaantal drugspanden gesloten door Brabantse burgemeesters", Omroep Brabant 18 februari 2018, www.omroepbrabant.nl (zoek op: drugspanden gesloten).

1.2 Doelstelling

Op maandag 28 mei 2018 wordt aan mr. E.P.M. Smit van Smit & De Hart advocaten zowel een onderzoeksrapport als ook een brochure overhandigd. Daarin worden aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van het (toekomstige) artikel 13b Opiumwet, opdat opdrachtgever de (bestuursrechtelijke) belangenbehartiging van cliënten in ‘*Damocles-dossiers*’, zo adequaat mogelijk kan voeren.

1.3 Centrale vraag

Welke aanbevelingen kunnen aan Smit & De Hart advocaten worden gegeven, die zijn af te leiden uit de ontwikkelingen bij artikel 13b Opiumwet, ter toetsing van een proportioneel en evenredig proces, in verband met de (bestuursrechtelijke) verdediging van cliënten die geconfronteerd worden met een sluiting in de zin van artikel 13b Opiumwet?

➤ Nadere toelichting op “ontwikkelingen”:

Met het begrip “*ontwikkelingen*” wordt bedoeld, de daadwerkelijke invoering van het wetsvoorstel bij de verruiming van de sluitingsbevoegdheid. Tevens wordt gerefereerd aan het in het wetsvoorstel betrokken artikel 11a Opiumwet. In dat kader zal de achtergrond, de doelstelling en de reikwijdte van de artikelen 13b en 11a van de Opiumwet worden bestudeerd.

➤ Nadere toelichting op “een proportioneel en evenredig proces”:

Met de zinsnede “*een proportioneel en evenredig proces*” wordt verwezen naar de voornoemde uitspraak van de Afdeling, waarin werd overwogen, dat het bestuursorgaan in de besluitvorming alle omstandigheden moet betrekken. Nadrukkelijk óók omstandigheden die al in het beleid zijn verdisconteerd, indien het wil overgaan tot afwijking van het opgestelde beleid (inherente afwijkingsbevoegdheid)! De essentie van deze uitspraak is, dat een bestuursorgaan te allen tijde moet nagaan of omstandigheden – óók als deze reeds in het beleid zijn verdisconteerd – in een concreet geval tot onevenredige gevolgen (kunnen) leiden.⁷

1.4 Deelvragen en de onderzoeksmethodieken

Om een adequaat antwoord te (kunnen) geven op de centrale vraag zijn de hierna volgende deelvragen opgesteld. De antwoorden op deze deelvragen tezamen vormen een volledig antwoord op de centrale vraag. De geformuleerde deelvragen zijn uiteraard concreter dan de centrale vraag, waardoor deze de sturing geven aan het algehele onderzoeksrapport. Per deelvraag worden de bronnen, strategieën en de methoden nader uiteengezet.

1.4.1 Deelvraag 1

Wat is het huidige juridisch kader omtrent de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet en wordt hieraan een eenduidige invulling gegeven in de gemeentelijke beleidsregels?

Een analyse van de huidige ‘Wet Damocles’ draagt niet alleen bij aan een helder beeld rondom het huidige, maar ook het toekomstige artikel 13b Opiumwet. Teneinde het huidige juridisch kader in kaart te brengen, wordt er een literatuuronderzoek gevoerd. Hierbij wordt met name gebruik gemaakt van de boeken “*Orde in de openbare orde*”⁸ en “*Hoofdstukken openbare-orderecht*”.⁹ De gedachte en de bedoeling van het huidige artikel 13b Opiumwet zullen blijken uit een onderzoek van de parlementaire stukken. Het huidige juridisch kader is nog niet gericht op het toekomstige artikel 13b Opiumwet, waardoor deze deelvraag met name – ten opzichte van de rest van het onderzoek – een sturingskarakter heeft.

⁷ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

⁸ M.A.D.W. de Jong, ‘*Orde in de openbare orde*’, Wolters kluwer 2017.

⁹ A. van den Berg, ‘*Hoofdstukken openbare-orderecht*’, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015.

Voor het (praktijk)onderzoek wordt een drietal gemeentelijke beleidsdocumenten onderzocht. Hierbij wordt met name toegespitst op eenduidige en uiteenlopende bepalingen ten opzichte van het juridisch kader en de achterliggende gedachte daaromtrent. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de beleidsregels omtrent artikel 13b Opiumwet van de zogenaamde B5-gemeenten. De B5-gemeenten hebben in 2011 namelijk hun beleid geïnventariseerd. Daarnaast worden de beleidsregels van de gemeente 's-Hertogenbosch geanalyseerd, omdat daarin een eigen (strenger) beleid wordt gehanteerd. Om die reden is de adviseur openbare orde & veiligheid van de gemeente 's-Hertogenbosch als respondent geselecteerd, zodat de achterliggende gedachte van dat beleid in kaart kan worden gebracht. Tevens wordt het beleid van de gemeente Oss geanalyseerd, omdat die gemeente met 46 sluitingen op jaarbasis de koploper van Brabant is.¹⁰ Afsluitend wordt de adviseur openbare orde & veiligheid van de gemeente Vught geïnterviewd, zulks met name omdat de gemeente Vught juist géén Damoclesbeleid hanteert. Deze expert is als respondent geselecteerd teneinde zorg te dragen voor een volwaardig en krachtig antwoord op de vraag hoe een gemeente zonder beleid artikel 13b Opiumwet aanpakt en in de praktijk brengt. Het (praktijk)onderzoek naar de beleidsregels beperkt zich tot Brabantse gemeenten, omdat de georganiseerde misdaad zich ook met name in het zuiden manifesteert. Je bent hier als crimineel namelijk dicht bij de grens en je kan gemakkelijk onder de radar blijven.¹¹ Het analyseren van gemeentelijke beleidsdocumenten sluit goed aan bij de centrale vraag, omdat opdrachtgever zich per gemeente – in de bestuursrechtelijke verdediging – anders moet op stellen, omdat iedere gemeente veelal een ander – al dan niet strenger – beleid hanteert.

1.4.2 Deelvraag 2

Wat houdt de aanstaande wetswijziging van artikel 13b Opiumwet in en wat is de reikwijdte, zulks in combinatie met artikel 11a Opiumwet?

Teneinde een antwoord te (kunnen) geven op de betekenis van de wetswijziging van artikel 13b Opiumwet worden de voorgestelde verruiming, de internet consultatie, de parlementaire stukken en een aantal juridische faculteitsbladen bestudeerd. In dat kader worden zowel de kamerstukken van artikel 11a als die van 13b Opiumwet geraadpleegd. Hieruit wordt de bedoeling van de wetgever afgeleid en wordt het (toekomstige) juridisch kader van artikel 13b Opiumwet uiteengezet.

Tevens wordt in het interview met de respondenten uit deelvraag 1 ingegaan op het aanhangige wetsvoorstel en wordt hen de vraag gesteld hoe zij de aanstaande wetswijziging zullen implementeren. Het toekomstige artikel 13b Opiumwet ziet (ook) op handelingen ter voorbereiding van de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur (art. 3 sub b jo. 11 lid 3 en 5 Opiumwet).¹² Teneinde de vraag, wat de toekomstige reikwijdte van artikel 13b Opiumwet inhoudt, te kunnen beantwoorden, wordt er dus gekeken naar de ontstaansgeschiedenis. Echter, deze keer gaat het specifiek om welke activiteiten precies strafbaar worden gesteld en welke omstandigheden – op grond van de uitspraak van de Afdeling (d.d. 26 oktober 2016) – allemaal meegenomen dienen te worden. Kort en goed, welke activiteiten vallen onder artikel 11a Opiumwet?

1.4.3 Deelvraag 3

Welke tendens is er te vinden in de (huidige) jurisprudentie bij artikel 13b Opiumwet?

Indien een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet door de betrokkene wordt aangevochten, wordt de procedure – na een (eventuele) zienswijze en/of na het maken van bezwaar – aanhangig gemaakt bij de rechtbank sector bestuursrecht. In deze

¹⁰ "Recordaantal drugspanden gesloten door Brabantse burgemeesters", Omroep Brabant 18 februari 2018, www.omroepbrabant.nl (zoek op: drugspanden gesloten).

¹¹ Pieter Tops, 'De achterkant van Nederland', Amsterdam: Balans 2017, p. 21.

¹² Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 5

deelvraag worden overeenkomsten in kaart gebracht, zoals deze voortvloeien uit de jurisprudentie. Bezien wordt of een zekere tendens kan worden bespeurd. Op basis van de bevindingen worden er aanbevelingen opgesteld.

De te analyseren jurisprudentie beperkt zich tot de rechtbanken Limburg, Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant, omdat de georganiseerde misdaad steeds meer naar het zuiden verschuift.¹³ Teneinde een actueel beeld te schetsen worden de uitspraken van 1 september 2017 t/m 13 februari 2018 geanalyseerd. De toepassing van artikel 13b Opiumwet door de zuidelijke rechtbanken is van belang, omdat hieruit concrete aanbevelingen zijn op te stellen voor opdrachtgever. Met name wordt gezien of het bestuursorgaan alle omstandigheden heeft betrokken in het besluit en of er (al dan niet) rechtmatig gebruik is gemaakt van de inherente afwijkingsbevoegdheid.

Het onderzoek naar de huidige praktijk van opdrachtgever is gericht op een documentenonderzoek, waarbij een (afgelegd) dossier wordt bestudeerd en geanalyseerd. In het documentenonderzoek wordt nagegaan, in hoeverre de uit de jurisprudentie naar voren gekomen tendens correspondeert met de afdoening in dat dossier. In verband met de privacy van de betrokkene worden adresgegevens, namen of specifieke adres-gerelateerde gegevens achterwege gelaten.¹⁴

Naar aanleiding van het jurisprudentieonderzoek en het documentenonderzoek worden er aanbevelingen gedaan teneinde het grijze gebied van het Damoclesbeleid nader in te vullen. Met het grijze gebied worden de omstandigheden uit de desbetreffende zaak aangeduid, die twijfel laten ontstaan over de criminele intentie en het doel van de aanwezigheid van de voorwerpen en/of stoffen. Middels het praktijkgerichte documentenonderzoek wordt in samenhang met het jurisprudentieonderzoek dus het overgangsgebied van de 'Wet Damocles' in kaart gebracht.

1.4.4 Deelvraag 4

Welke tendens is er te vinden in de (huidige) jurisprudentie bij artikel 11a Opiumwet?

Teneinde te bezien wanneer een verdachte wordt veroordeeld of vrijgesproken bij een verdenking van overtreding van artikel 11a Opiumwet, wordt bij deze deelvraag de betreffende jurisprudentie bij dat artikel geanalyseerd. Hierbij worden in de veroordelende en de vrijsprekende jurisprudentie overeenkomsten in kaart gebracht, opdat een bepaalde tendens kan worden vastgesteld. Op basis van deze overeenkomsten worden er vervolgens aanbevelingen geformuleerd. Welke omstandigheden zorgen ervoor dat een strafrechter besluit tot een veroordeling c.q. een vrijspraak? Deze aanbevelingen sluiten goed aan bij de centrale vraag, omdat artikel 11a Opiumwet onder de reikwijdte van het toekomstige artikel 13b Opiumwet gaat vallen. Door de tendens van de jurisprudentie bij artikel 11a Opiumwet in kaart te brengen, wordt duidelijk wat de grenzen zullen zijn van de toekomstige (verruimde) sluitingsbevoegdheid. Vanuit deze tendens kunnen aanbevelingen worden gedaan, omtrent de aanwezige voorwerpen en/of stoffen en de al dan niet aanwezige criminele intentie daaromtrent.

In deze deelvraag wordt de jurisprudentie bij artikel 11a Opiumwet, van de Hoge Raad, het gerechtshof 's-Hertogenbosch en de rechtbank Oost-Brabant geanalyseerd. Het huidige artikel 11a Opiumwet is eerst ingevoerd op 1 maart 2015.¹⁵ Aangezien er (nog) niet heel veel jurisprudentie bij het (huidige) artikel 11a Opiumwet beschikbaar is, is er voor gekozen om (alle) uitspraken van 1 maart 2015 t/m 13 maart 2018 te analyseren. Deze zijn handmatig gefilterd, omdat het merendeel van de jurisprudentie (nog) gaat over het oude artikel 11a Opiumwet, te weten het verbod van deelname aan een criminele

¹³ Pieter Tops, 'De achterkant van Nederland', Amsterdam: Balans 2017, p. 21.

¹⁴ G.A.F.M. van Schaaijk. 'Praktijkgericht juridisch onderzoek', Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011, p.168.

¹⁵ Artikel 11a Opiumwet, Stb. 2014, 489.

organisatie. Er is specifiek voor gekozen om de analyse t/m 13 maart 2018 te voeren, omdat de Hoge Raad op die datum een belangrijk en toonaangevend arrest heeft gewezen. Voorts wordt de vastgestelde tendens gekoppeld aan de verruiming van de sluitingsbevoegdheid.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat uit zes hoofdstukken, welke zowel in het licht staan van het huidige artikel 13b Opiumwet, als ook de recente ontwikkelingen omtrent het aanhangige wetsvoorstel ter verruiming van de sluitingsbevoegdheid. In dit eerste hoofdstuk wordt het onderzoeksrapport in het algemeen ingeleid. Aansluitend zijn vier inhoudelijke hoofdstukken opgenomen, waarin een afzonderlijk antwoord op de vier zojuist aangeduide deelvragen wordt gegeven. In het tweede hoofdstuk is het huidige juridisch kader van artikel 13b Opiumwet onderzocht en uiteengezet. Hierin wordt zowel ingegaan op toonaangevende jurisprudentie van de Afdeling, alsmede de opgestelde beleidsdocumenten van de drie eerder aangeduide Brabantse gemeenten. In het derde hoofdstuk is het toekomstige juridisch kader van artikel 13b Opiumwet, naar aanleiding van een onderzoek van de parlementaire stukken omtrent het aanhangige wetsvoorstel, uiteengezet. Hierin wordt zowel aandacht besteed aan de reikwijdte van (het huidige) artikel 11a Opiumwet, alsmede aan de toekomstige implementatie van het wetsvoorstel door de gemeenten Vught en 's-Hertogenbosch. In het vierde hoofdstuk is een jurisprudentieanalyse gevoerd, waaruit een zekere tendens kan worden afgeleid. In dit hoofdstuk worden dan ook enkele zwaarwegende omstandigheden genoemd, die op grond van de uitspraak van de Afdeling (kunnen) leiden tot afwijking van het opgestelde beleid. In het vijfde hoofdstuk is andermaal een jurisprudentieanalyse gevoerd. Hierin wordt onderzocht hoe de strafrechter met artikel 11a Opiumwet omgaat, waaruit aanbevelingen worden gedaan, omtrent de aanwezige voorwerpen en/of stoffen en de al dan niet aanwezige criminele intentie daaromtrent. Voorts wordt in dat hoofdstuk een koppeling gemaakt met de strafrechtelijke bepaling en de verruiming van de sluitingsbevoegdheid. In het zesde hoofdstuk worden, afsluitend, de conclusies en aanbevelingen geformuleerd, waarin alle bevindingen (van het onderzoek) tezamen uiteen worden gezet. Deze conclusies en aanbevelingen geven tezamen een helder antwoord op de centrale vraag.

Hoofdstuk 2 Juridisch kader artikel 13b Opiumwet

In de eerste paragraaf wordt het huidige juridisch kader van artikel 13b Opiumwet in kaart gebracht. Hierbij wordt zowel ingegaan op de (oorspronkelijke) gedachte, de bedoeling en de reikwijdte van het huidige artikel 13b Opiumwet. Voorts wordt, in de tweede paragraaf, onderzocht of hieraan een eenduidige invulling wordt gegeven in de gemeentelijke beleidsregels. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattende conclusie.

2.1 Opiumwet

De huidige Opiumwet stamt uit 1928.¹⁶ In deze wet wordt onderscheid gemaakt tussen hard- (lijst I, artikel 2 jo. 10 jo. 10a Opiumwet) en softdrugs (lijst II, artikel 3 jo. 11 jo. 11a Opiumwet). De Opiumwet verbiedt naast het bezit van deze middelen ook het vervaardigen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken als ook vervoeren daarvan.

2.1.1 Artikel 13b lid 1 Opiumwet

Artikel 13b Opiumwet – de 'Wet Damocles' – is op 21 april 1999 in werking getreden.¹⁷ Op grond van de toenmalige redactie van dit artikel kon de burgemeester bestuursdwang toepassen, indien middelen van lijst I of II, in voor *publiek toegankelijke lokalen* en de daarbij behorende erven werden verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig waren. Vóór de inwerkingtreding op 21 april 1999 maakte de burgemeester hiervoor gebruik van het bepaalde in artikel 174a Gemeentewet (de 'Wet Victoria'). De 'Wet Victoria' verleent de burgemeester de bevoegdheid om een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bijbehorend erf te sluiten, *indien de openbare orde wordt verstoord*. De strenge eisen die aan het toetsingskader van artikel 174a Gemeentewet werden gesteld, te weten de verstoring van de openbare orde en het feit dat drugsdealers daarop inspeelden, leidde tot ontevredenheid over het (beperkte) bereik van artikel 174a Gemeentewet. Het bereik van artikel 13b Opiumwet werd op 1 november 2007 verruimd, door ook het sluiten van *woningen* (en de daarbij behorende erven) onder deze bepaling te brengen.¹⁸

Sinds 1 november 2007 is de huidige redactie van artikel 13b Opiumwet van kracht. Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid *"tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is"*.¹⁹ Het criterium tot het opleggen van bestuursdwang is de overtreding van de Opiumwet, dus niet – zoals bij artikel 174a Gemeentewet – de verstoring van de openbare orde. Het doel is de preventie en beheersing van de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het voorkomen van nadelige effecten van de handel op het openbare leven en andere lokale omstandigheden.²⁰ Bovendien heeft de sluiting een preventieve werking, namelijk het afschrikken van anderen en het daardoor voorkomen van herhaling. De bevoegdheid van de burgemeester is dan ook te beschouwen als een waardevolle toevoeging in de aanpak van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De Damocles-sluiting betreft een herstelmaatregel in de zin van artikel 5:2 lid 1 sub b jo. 5:21 Awb en mag dan ook niet langer duren dan noodzakelijk om de (voornoemde) doelstelling te bereiken. Teneinde de sluiting aan te (kunnen) merken als zijnde een herstelmaatregel, dient er een verband te bestaan tussen de aangetroffen handelshoeveelheid drugs en het desbetreffende pand.²¹

¹⁶ Stb. 1928, 167.

¹⁷ M.A.D.W. de Jong, 'Orde in de openbare orde', Wolters Kluwer 2017, p. 145.

¹⁸ M.A.D.W. de Jong, 'Orde in de openbare orde', Wolters Kluwer 2017, p. 146.

¹⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 324 nr. 3, p. 5.

²⁰ R.A. Noordhoff, 'Artikel 13b Opiumwet: wegwijs in gedogen en handhaven', Deventer: Kluwer 2011, p. 2.

²¹ ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3339.

Een meerderheid in de Tweede Kamer uitte zich destijds kritisch over de ruime bevoegdheid, die aan de burgemeester werd verleend. Het sluiten van een woning, op grond van artikel 13b Opiumwet, is immers op zichzelf een zeer ingrijpende bevoegdheid, omdat het een vergaande inbreuk is op het recht op bescherming van het privéleven als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 10 van de Grondwet.²² De wetgever benadrukte dan ook, dat sluiting van een pand het laatste middel is, oftewel het ultimatum remedium. *“Meer concreet moet daarbij gedacht worden aan een getrapte sanctionering, waarbij na een eerste constatering van verstoring van de openbare orde wordt volstaan met minnelijk vooroverleg, een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een dwangsom.”* Hierdoor wordt de burger in de gelegenheid gesteld, om de inzet van het ultimatum remedium te voorkomen.²³ Dit standpunt is in de nota naar aanleiding van het verslag (nog) stelliger uiteengezet: *“Wij menen er verder goed aan te doen hier aan te geven dat het niet de bedoeling is bij een eerste overtreding van de Opiumwet acuut tot sluiting van de woning over te gaan.”*²⁴ Overigens, bij een ‘ernstig geval’ kan de gemeente, in haar beleid, van dit uitgangspunt afwijken. Echter, het begrip “ernstig geval” is de laatste jaren drastisch geminimaliseerd. *“Dat waren vroeger honderden planten, maar we zitten nu al op 25 planten”*, aldus prof. dr. J.G.(Jan) Brouwer van de Rijksuniversiteit Groningen.²⁵

2.1.2 Handelshoeveelheid

Uit de bewoordingen *“dan wel daartoe aanwezig”* heeft de Afdeling afgeleid, dat niet is vereist, dat de drugs daadwerkelijk (vanuit het pand) worden verhandeld. Het is voldoende indien aannemelijk wordt gemaakt, dat de drugs aanwezig zijn om te verhandelen. Er is voorts sprake van een indicatie van drugshandel indien er een *“belangrijke”* hoeveelheid drugs wordt aangetroffen.²⁶ Hiervan is sprake als de aangetroffen hoeveelheid groter is dan de hoeveelheid voor eigen gebruik, de zogenaamde ‘handelshoeveelheid’. Er is (reeds) sprake van een handelshoeveelheid bij (aantreffen van) meer dan 0,5 gram harddrugs, meer dan 5 gram softdrugs of bij meer dan vijf hennepplanten. Het is dan aan de rechthebbende om aan te tonen dat het niet om een handelshoeveelheid gaat, deze dient dan het tegendeel te bewijzen.²⁷ Anderzijds, als voldoende aannemelijk is, dat een aanwezige ‘kleinere’ hoeveelheid toch bestemd is voor de verkoop, aflevering of verstrekking, dan is artikel 13b Opiumwet evenzeer aan de orde.²⁸

Op 23 januari 2017 deed de Rechtbank Zeeland West-Brabant een uitspraak, waarbij sprake was van een zekere trendbreuk met de (vigerende) rechtspraak van de Afdeling.²⁹ De rechtbank oordeelde, dat de burgemeester van Tilburg niet bevoegd was om een woning te sluiten, terwijl toch meer dan 0,5 gram harddrugs was aangetroffen. De rechtbank oordeelde, dat het aantreffen van een geringe handelshoeveelheid, niet meteen duidt op drugshandel. De rechtbank overwoog daartoe dat er nu eenmaal gebruikers zijn die een voorraad aanleggen, omdat zij dagelijks meer dan 0,5 gram harddrugs gebruiken. De analogie met consumentengoederen komt hierbij naar boven: zo zal een brood voor meer dan één ontbijt worden gebruikt, maar de aanwezigheid van één brood duidt nog

²² M.A.D.W. de Jong, ‘Orde in de openbare orde’, Wolters Kluwer 2017, p. 151.

²³ Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 8.

²⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 6, p. 1.

²⁵ ‘Steeds meer drugspanden gesloten door burgemeesters’, EenVandaag, eenvandaag.avrotros.nl (zoek op: drugspanden), laatst geraadpleegd op 1 maart 2018.

²⁶ Handelingen II, 2006/07, 30 515, nr. 55, p. 3138.

²⁷ A. van den Berg, ‘Hoofdstukken openbare-orderecht’, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 102.

²⁸ Gemeentebld van ‘s-Hertogenbosch, Nr. 30106 (2018).

²⁹ Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.

niet op de handel in broden.³⁰ Voorts overwoog de rechtbank, dat de enkele aanwezigheid van drugs, zonder enige indicatie dat er in of vanuit het desbetreffende pand drugs wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt, onvoldoende is om tot sluiting over te gaan, een en ander zoals ook ter sprake kwam bij de totstandkoming van het huidige artikel 13b Opiumwet in 2007.³¹ De rechtbank concludeerde, dat het aan de burgemeester is om, *“in geval van hoeveelheden aangetroffen drugs van niet meer dan een beperkt aantal voor de belanghebbende gebruiker gebruikelijke doses (r.o. 5.5)”*, feiten en omstandigheden aan te tonen, op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat de aangetroffen drugs *“daartoe aanwezig”* is. De bewijslast verschoof hierbij dus van de rechthebbende naar de burgemeester. De rechtbank Zeeland West-Brabant herhaalde deze overwegingen op 24 maart 2017 jegens de burgemeester van Waalwijk.³² De burgemeesters Theo Weterings (Tilburg) en Nol Kleijngeld (Waalwijk) zijn tegen deze uitspraken in hoger beroep gegaan, omdat zij de mening huldigden, dat de bewijslast juist niet bij de burgemeester hoort te liggen. Op de zitting (d.d. 22 januari 2018) wilde de Afdeling weten of burgemeesters niet al langer van hun beleid afwijken, indien er meer drugs wordt gevonden dan wettelijk is toegestaan. *“Dat klopt, bij softdrugs ligt de grens bij 30 gram maar bij harddrugs, die ook niet gedoogd worden, willen wij in principe niet meer dan een halve gram toestaan”*, aldus de Tilburgse woordvoester.³³

Bij uitspraak (d.d. 14 maart 2018) heeft de Afdeling bepaald, dat zij geen aanleiding ziet om af te wijken van de huidige jurisprudentielijn, te weten, *“dat bij de aanwezigheid van een hoeveelheid harddrugs in een pand die groter is dan 0,5 g in beginsel, dat wil zeggen behoudens tegenbewijs, aannemelijk is dat die drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking (r.o. 7.3)”*. De Afdeling ziet vanuit de praktijk geen noodzaak om de huidige jurisprudentielijn aan te passen. De Afdeling is het niet met de rechtbank Zeeland-West-Brabant eens, dat het voor de betrokkene vrijwel onmogelijk zou zijn om het tegendeel te bewijzen. De Afdeling formuleert vier criteria waaraan een betrokkene – om in zijn “bewijsopdracht” te slagen – dient te voldoen. Indien een helder en consistent betoog (1) over het eigen gebruik van de betrokkene wordt gevoerd, waarmee aannemelijk wordt gemaakt, dat de geringe overschrijding (2) van de grens van 0,5 gram voor eigen gebruik is, wordt in de regel geoordeeld dat het tegendeel aannemelijk is gemaakt. Het gevolg hiervan is dan, dat de burgemeester geen bevoegdheid heeft om tot sluiting over te gaan. Echter, hiervoor is wel van belang, dat er verder geen andere zaken, die wijzen op drugshandel, in het pand worden aangetroffen (3). Evenmin dienen er andere relevante feiten en omstandigheden, die wijzen op drugshandel, aanwezig te zijn (4).³⁴ Indien het tegendeel aannemelijk is gemaakt, is de burgemeester niet (langer) bevoegd om het pand te sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet.

2.1.3 Gedeeltelijke sluiting van een pand

Bij de sluiting van een pand bestaat meer dan eens discussie over de vraag hoe ver een burgemeester mag gaan. Anders gezegd, kan en mag het gehele pand worden gesloten of enkel de specifieke ruimte(s) waar de verboden middelen zijn aangetroffen? Op 27 juli 2016 formuleerde de Afdeling in haar uitspraak bruikbare criteria om de reikwijdte van de sluiting in te kleuren.³⁵

In die casus sloot de burgemeester van Landgraaf een loods voor de duur van zes maanden, nadat in de kelder van die loods een hennepkwekerij met 369 hennepplanten

³⁰ Peters, Th., *“Het sluiten van woningen op basis van de Opiumwet: ordemaatregel of straf?”*, Gemeentestem, 2017 (Gst. 2017/122).

³¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 515, nr. 6, p. 2.

³² Rb. Zeeland-West-Brabant 24 maart 2017 ECLI:NL:RBZWB:2017:1954.

³³ Jan van Ommen, ‘Burgemeesters Tilburg en Waalwijk willen drugspandbeleid niet wijzigen’, *Brabants Dagblad* 22 januari 2018.

³⁴ ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

³⁵ ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2097.

werd aangetroffen. De eigenaar van de loods bestreed de onlosmakelijkheid van de kelder ten opzichte van de rest van de loods. *“Het luik tussen de keuken en de kelder is zodanig klein dat een fors persoon daar niet door past. Het luik is dus weliswaar een verbinding tussen de kelder en de bovengelegen studio’s, doch biedt, anders dan de deur, geen gemakkelijke toegang tot de kelder (r.o. 3.3).”* Voorts werd ter zitting een film getoond, waarin duidelijk bleek, dat de kelder een behoorlijke inhoud had en geschikt was om als bedrijfspand aan een derde te verhuren. De Afdeling oordeelde, dat tussen de kelder en de rest van de loods geen zodanig verband bestond, dat de burgemeester bevoegd was om de gehele loods te sluiten. De Afdeling beargumenteerde daartoe, dat de kelder een eigen toegangsdeur heeft, een persoon er rechtop in kan staan, de kelder een behoorlijke inhoud heeft en als bedrijfsruimte kan worden verhuurd. Deze uitspraak verschaft een bruikbaar toetsingskader, indien (in de praktijk) beargumenteerd dient te worden of de sluiting van het pand in zijn geheel rechtmatig is. Indien een pand uit zelfstandige onderdelen bestaat, kan volledige sluiting verder reiken dan noodzakelijk, waardoor de sluiting niet (louter) herstellend, maar punitief van aard zou zijn.

2.1.4 Poging tot verkoop

De burgemeester is niet bevoegd om een pand, (op grond van artikel 13b Opiumwet), te sluiten, indien slechts een *poging* tot het verkopen, afleveren of verstrekken van drugs vanuit een pand heeft plaatsgevonden. Deze begrenzing – van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester – werkte de Afdeling in haar uitspraak van 12 april 2017 expliciet uit.³⁶

Bij besluit (d.d. 5 oktober 2015) besliste de burgemeester van Den Haag, tot sluiting van een bedrijfspand voor de duur van twaalf maanden, omdat er 40,7 kilogram cocaïne in de haven van Antwerpen was ontdekt. Deze partij was verstopt in dozen met exotisch fruit, welke geadresseerd waren aan het bedrijfspand in Den Haag. De burgemeester gaf aan, dat de cocaïne, zonder de ingreep van de politie, het bedrijfspand zou hebben bereikt. De rechtbank oordeelde, dat de burgemeester niet bevoegd was om het bedrijfspand te sluiten, zolang de drugshandel niet in of vanuit het pand heeft plaatsgevonden. De burgemeester betoogde in hoger beroep, dat nu in het bedrijfspand geen drugs zijn aangetroffen, dit nog niet maakt dat daarom geen sprake zou zijn van drugshandel. Er waren volgens de burgemeester voldoende aanwijzingen, waaronder meldingen bij Meld Misdaad Anoniem, dat vanuit het pand drugs werd verhandeld. Tevens stelde de burgemeester, dat hij, conform artikel 5:7 Awb, bevoegd zou zijn om een herstelsanctie preventief op te leggen. De Afdeling heeft de argumentatie van de burgemeester afgewezen. *“Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs in een pand met zich mee brengt dat aan artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang kan worden ontleend (r.o. 4.2)”*. Met andere woorden, de strafbare handelingen dienen daadwerkelijk in het pand plaats te vinden. Anonieme meldingen zijn, aldus de Afdeling, niet relevant voor de toelaatbaarheid van de sluiting. Afsluitend ziet de Afdeling geen grond voor de toepassing van artikel 5:7 Awb, omdat de drugs immers al in beslag waren genomen, waardoor er geen gevaar meer bestond voor het openbare leven en andere lokale omstandigheden, zoals de doelstelling van de sluiting betoogt.

De Rechtbank Oost-Brabant nam deze uitspraak op 17 juli 2017 over. In deze zaak werd een woning in Oss voor drie maanden gesloten. Naar aanleiding van meerdere tips, had een 72 uur durende afvangactie met cameratoezicht plaatsgevonden. In de betreffende 72 uur zijn enkele personen zeer kort in de woning geweest, welke individuen na fouillering ook allemaal amfetamine bij zich hadden. Nadat de betrokkene de woning verliet, werd bij hem 10 gram amfetamine aangetroffen, een middel vermeld op lijst I van de Opiumwet. Echter, in de woning zelf werd geen strafbaar middel aangetroffen. De voorzieningenrechter was van oordeel, dat er onvoldoende aanwijzingen waren, dat

³⁶ ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:993.

vanuit de woning daadwerkelijk drugs werd verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel dat er in de woning een handelshoeveelheid aanwezig was (geweest). De anonieme meldingen van drugshandel, het feit dat de betrokkene in het verleden al eens was aangehouden voor het bezit van een handelsvoorraad cocaïne, zomede het feit dat een tweetal personen na het verlaten van de woning amfetamine op zak had, welke amfetamine eveneens bij de betrokkene werd aangetroffen, *“zijn naar het oordeel van de voorzieningenrechter onvoldoende aanwijzingen om te kunnen zeggen dat vanuit de woning daadwerkelijk drugs werden verkocht (r.o.10)”*.³⁷

2.2 Het Damoclesbeleid

De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, is een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester. Inherent aan deze bevoegdheid is, dat er hieromtrent verschillen kunnen en ook zullen ontstaan tussen de verschillende gemeenten. De (soms) grote onderlinge verschillen zeggen vooral iets over hoe strikt de betreffende burgemeester is en niet hoe groot de drugswereld ter plaatse is, aldus hoogleraar Pieter Tops.³⁸ Tenzij de gemeente in haar beleid het *‘one strike you’re out-principe’* heeft opgenomen, volgt ingevolge de zogeheten *‘getrapte sanctionering’*, doorgaans eerst een schriftelijke waarschuwing. In geval van een *‘zero tolerance beleid’* gaat de burgemeester bij een eerste overtreding, ongeacht de aangetroffen hoeveelheid, direct over tot sluiting van een pand. Ook als de betrokkene een *‘first offender’* is en/of enkel een geringe overschrijding van de handelshoeveelheid is aangetroffen, is een dergelijk beleid te rechtvaardigen.³⁹

Bij de last onder bestuursdwang, dienen uiteraard de procedureregels van artikel 5:21 e.v. Awb, in acht te worden genomen. Zo dient het Damoclesbesluit te voldoen aan de eisen van de proportionaliteit en de subsidiariteit. Tevens moet de sluiting, op grond van artikel 3:46 Awb, zorgvuldig worden gemotiveerd. Het sluiten van (drugs)panden, ingevolge de Opiumwet, is immers een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb.⁴⁰ Dientengevolge zit – in verband met de wettelijke bezwaartermijnen – tussen de inval door de politie en de daadwerkelijke sluiting sowieso minst genomen een aantal weken (soms zelfs een tijdspauze van meerdere maanden). Na de inval (door de politie) start de gemeente een bestuursrechtelijke procedure op, welke los staat van het strafrechtelijke proces.

2.2.1 De inherente afwijkingsbevoegdheid

Op grond van artikel 4:84 Awb handelen bestuursorganen in beginsel overeenkomstig haar beleidsregels. Echter, in bijzondere omstandigheden kan afwijking van de beleidsregels geboden zijn. Hiervan is sprake, indien het handelen overeenkomstig de beleidsregels in een concreet geval voor een of meer belanghebbenden zou leiden tot onevenredig zware gevolgen in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Deze afwijking wordt de zogenaamde inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd. Op 26 oktober 2016 heeft de Afdeling, omtrent de inherente afwijkingsbevoegdheid, een belangwekkende uitspraak gedaan. De Afdeling heeft in die uitspraak uitdrukkelijk overwogen, *“dat het bestuursorgaan in de besluitvorming alle omstandigheden moet betrekken, nadrukkelijk óók omstandigheden die al in het beleid zijn verdisconteerd”* (r.o. 4.3).⁴¹ De Afdeling oordeelde in deze zaak over de sluiting van een woning, waarin een vrouw met haar drie kinderen woonde. Bij een doorzoeking had de politie in die woning een – kennelijk door de ex-partner van betrokkene verstopte – hoeveelheid xtc-pillen gevonden. Dat de huurovereenkomst zal worden ontbonden, er zich in onderhavig geval

³⁷ Rb. Oost-Brabant 17 juli 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3819.

³⁸ *“Recordaantal drugspanden gesloten door Brabantse burgemeesters”*, Omroep Brabant 18 februari 2018, www.omroepbrabant.nl (zoek op: drugspanden gesloten).

³⁹ M.A.D.W. de Jong, *‘Orde in de openbare orde’*, Wolters Kluwer 2017, p. 154.

⁴⁰ ‘Stappenplan 13b Opiumwet’, Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, augustus 2016, www.hetccv.nl (zoek: ccv-infosheets Opiumwet), laatst geraadpleegd op 6 maart 2018.

⁴¹ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

geen overlast had voorgedaan en dat de vrouw op de zwarte lijst zal worden geplaatst, vallen (aldus de Afdeling) onder bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb. De Afdeling heeft het besluit van 3 februari 2015 dan ook, wegens het gedane beroep op de onevenredige gevolgen, vernietigd.⁴²

2.2.2 Geen Damoclesbeleid bij de gemeente Vught

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt, dat het voeren van beleid gewenst dan wel veelal noodzakelijk is om adequaat op te (kunnen) treden.⁴³ Echter, het ontbreken van beleidsregels doet niets af aan de sluitingsbevoegdheid, van artikel 13b Opiumwet. Het voeren van beleid is immers niet verplicht. Zo heeft gemeente Vught bewust ervoor gekozen om géén Damoclesbeleid te hanteren. De gemeente Vught dient wél het evenredigheids- en het gelijkheidsbeginsel te eerbiedigen en dient per geval een deugdelijke motivering op te stellen. *“Grote gemeenten zweren bij beleid, omdat zij veel meer hennepkwekerijen hebben, waardoor ik me kan voorstellen, dat zij wel beleid hanteren”*, aldus Dhr. P.M. (Pieter) van den Broek (adviseur openbare orde & veiligheid gemeente Vught). Voorts wenst de gemeente Vught om de keuzevrijheid tot het leveren van maatwerk te behouden en niet door beleidsregels te worden gestuurd en/of geleid. In Vught zien ze dan ook geen knelpunten naar aanleiding van de door de Afdeling gewezen uitspraak (d.d. 26 oktober 2016). Er wordt namelijk als gezegd geen beleid gehanteerd, waardoor er (ook) geen omstandigheden, die al in beleid verdisconteerd zijn, buiten de besluitvorming (kunnen) worden gelaten. De gemeente Vught hanteert geen beleid, waardoor er geen harde en strikte regels dan wel sluitingstermijnen worden nageleefd. Met als gevolg, dat bij ieder afzonderlijk ‘*drugspand*’, wordt gekeken naar de omstandigheden van het geval. De duur van de sluiting hangt onder andere af van de aanwezigheid van softdrugs dan wel harddrugs, waarbij uiteraard harddrugs harder wordt aangepakt. Tevens worden in de besluitvorming de aangetroffen hoeveelheid, de bekendheid van het pand en de persoonlijke omstandigheden meegenomen. Een voorbeeld van de persoonlijke omstandigheden, is de geschetste casus van een bijstandsmoeder, welke door haar schoonzoon onder druk werd gezet. *“Moet je haar dan van de regen in de drup helpen door haar woning te sluiten?”* Er wordt in Vught geen onderscheid tussen koop- en (sociale)huurwoningen gemaakt. Als er continu dealers een pand in en uit lopen, kan dit een zeer negatieve invloed op de buurt hebben. In dergelijke gevallen wordt er ook bij (sociale)huurwoningen overgegaan tot sluiting. In lijn met de getrapte sanctionering,⁴⁴ welke voortvloeit uit de parlementaire geschiedenis, wordt in Vught in nagenoeg alle gevallen eerst een signaal afgeven, alvorens daadwerkelijk tot sluiting wordt overgegaan.⁴⁵

Meest recente ontwikkeling is, dat de gemeente Vught – samen met enkele omliggende gemeenten – het voor pandeigenaren mogelijk wil gaan maken om een potentiële huurder vooraf te laten screenen. De gemeente wil pandeigenaren zelfs gaan adviseren bij het opstellen van het huurcontract.⁴⁶ In geval een pandeigenaar van die faciliteit gebruik heeft gemaakt en een (door de gemeente) geaccordeerde huurder heeft geaccepteerd, zal een Damocles-sluiting mogelijk minder snel aan de orde zijn, indien de huurder zich toch met drugs inlaat. In de situatie waarin van die faciliteiten geen gebruik is gemaakt zal mogelijk eerder een Damocles-sluiting aan de orde zijn.

2.2.3 Beleidsregels artikel 13b Opiumwet in de gemeente Oss

Binnen de gemeente Oss steeg in 2017 het aantal sluitingen op grond van de Opiumwet (van 32) naar 46 panden. *“Als een wietplantage bijna klaar is om geoogst te worden, is*

⁴² B. Kocken, *“Beleidsregels en inherente afwijkingsbevoegdheid (en de Opiumwet)”*, 30 december 2016, www.njb.nl (zoek: Beleidsregels en inherente afwijkingsbevoegdheid), laatst geraadpleegd op 6 maart 2018.

⁴³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 2.

⁴⁴ Zie hoofdstuk 2.1.1

⁴⁵ Zie bijlage A “Interviewverslag gemeente Vught”.

⁴⁶ Robèrt van Lith, ‘Samen strijden tegen de misdaad’, *Brabants Dagblad* 19 mei 2018.

het veel geld waard. Dat trekt vuurgevaarlijke criminelen aan. Dat wil je niet in een straat waar kinderen wonen en spelen”, aldus burgemeester Wobine Buijs-Glaudemans.⁴⁷ De gemeente Oss heeft in 2016 het Damoclesbeleid dan ook fors aangescherpt.

In haar beleid wijkt de burgemeester van Oss, indien er sprake is van harddrugs, van de getrapte sanctionering af. Bij de eerste constatering van een handelshoeveelheid harddrugs, wordt de woning meteen voor de duur van drie maanden gesloten. Indien het meer dan 1000 gram harddrugs betreft, wordt de woning zelfs voor de duur van zes maanden gesloten. Bij het aantreffen van softdrugs van minder dan 30 gram of vijf tot twintig hennepplanten, ontvangt de betrokkene een bestuurlijke waarschuwing. Bij de eerste constatering van meer dan 30 gram softdrugs en/of twintig hennepplanten, wordt de woning wel meteen voor de duur van drie maanden gesloten. Hieruit blijkt dat prof. dr. J.G.(Jan) Brouwer gelijk heeft en dat het begrip “*ernstig geval*” de laatste jaren inderdaad drastisch is geminimaliseerd. Indien de hoeveelheid softdrugs meer dan duizend hennepplanten en/of 5000 gram softdrugs bedraagt, wordt de woning (na eerste constatering) zelfs voor de duur van zes maanden gesloten. Bij het aantreffen van soft- dan wel harddrugs in (al dan niet voor publiek toegankelijke) lokalen, wordt er meteen tot sluiting overgegaan, indien sprake is van een handelshoeveelheid.

Op grond van artikel 4:84 Awb is een gemeente bevoegd om af te wijken van de door haar opgestelde beleidsregels. Zo heeft de gemeente Oss een lijst van omstandigheden opgesteld, welke (kunnen) leiden tot een extra zware maatregel. Zo kunnen bijvoorbeeld bedrijfsmatigheid,⁴⁸ diefstal van stroom en verboden wapenbezit, tot een extra lange sluiting leiden.⁴⁹

2.2.4 Beleidsregels artikel 13b Opiumwet in de B5-gemeenten

De gemeenten Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg hebben gezamenlijk de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit geïnventariseerd. In het beleid van de zogeheten B5-gemeenten wordt, net zoals in de gemeente Oss, afgeweken van de getrapte sanctionering, indien er harddrugs wordt aangetroffen. Bij de eerste constatering van een handelshoeveelheid harddrugs, wordt de woning direct voor de duur van drie maanden gesloten. Bij het in een woning aantreffen van meer dan 1000 gram harddrugs wordt, net zoals in de gemeente Oss, overgegaan tot sluiting voor de duur van zes maanden.

In tegenstelling tot de gemeente Oss zijn de B5-gemeenten echter coulanter met betrekking tot softdrugs. Hierbij wordt er, in lijn met de parlementaire geschiedenis, eerst nog volstaan met een bestuurlijke waarschuwing, indien de aangetroffen hoeveelheid meer dan 30 gram bedraagt. Er wordt pas van de bestuurlijke waarschuwing afgeweken, indien er bij de eerste constatering meer dan duizend hennepplanten en/of 5000 gram softdrugs wordt aangetroffen. Bij het aantreffen van een dergelijk grote hoeveelheid sluiten de B5-gemeenten de woning voor een duur van drie maanden, terwijl de gemeente Oss zo'n woning voor zes maanden pleegt te sluiten. Het sluiten betreft, als gezegd, een discretionaire bevoegdheid, waardoor burgemeesters over veel vrijheid beschikken. Evenals in de gemeente Oss wordt bij het aantreffen van softdrugs in (al dan niet voor publiek toegankelijke) lokalen, meteen overgegaan tot sluiting voor de duur van zes maanden. Bij het aantreffen van harddrugs wordt het lokaal standaard voor de duur van twaalf maanden gesloten.

In paragraaf 5 van de beleidsregels is opgenomen, dat de burgemeester op grond van artikel 4:84 Awb bevoegd is om af te wijken van de door haar opgestelde beleidsregels.

⁴⁷ “*Recordaantal drugspanen gesloten door Brabantse burgemeesters*”, Omroep Brabant 18 februari 2018, www.omroepbrabant.nl (zoek op: drugspanen gesloten).

⁴⁸ Zie hoofdstuk 3.2.1

⁴⁹ ‘Beleid artikel 13b Opiumwet gemeente Oss’, www.oss.nl (zoek: beleid artikel 13b Opiumwet), laatst geraadpleegd op 14 maart 2018.

Hierdoor is het mogelijk, om bij ernstige overtredingen, een pand voor een langere periode te sluiten.⁵⁰

2.2.5 Beleidsregels artikel 13b Opiumwet in de gemeente 's-Hertogenbosch

Sinds februari 2018 is binnen de gemeente 's-Hertogenbosch een nieuw Damoclesbeleid van kracht. Conform dit nieuwe beleid worden alle panden, met uitzondering van woningen, reeds na een eerste constatering gesloten, tenzij er sprake is van bijzondere bijkomende omstandigheden. De afweging van de bijzondere omstandigheden betreft, gelet op de impact op zowel artikel 10 Grondwet als artikel 8 EVRM, een casuïstische beoordeling. Hierdoor wordt voorafgaand aan de sluiting van een woning, gekeken naar het uiteindelijk doel en de voor- en nadelen daaromtrent. Zo kan er bijvoorbeeld voor een langere sluitingstermijn worden gekozen, indien tevens een vuurwapen wordt aangetroffen (naast een kilo cocaïne). Voorts kan van sluiting worden afgezien, indien een vader – teveel – planten op zolder heeft, terwijl er ook drie kleine kinderen in huis wonen. Als er voor de kinderen geen vervangende woonruimte kan worden geregeld, kan om die reden van sluiting worden afgezien. Op grond van de uitspraak van de Afdeling (d.d. 26 oktober 2016), houdt de gemeente 's-Hertogenbosch dan ook te allen tijde in het achterhoofd wie er bij de hennepcultuur betrokken zijn geweest. *“Ga je een oma uit haar huis zetten, omdat haar kleinzoon haar woning als hennepkwekerij heeft gebruikt?”*, aldus de beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid van de gemeente 's-Hertogenbosch. De sluiting van een woning wordt dan ook strenger getoetst dan de sluiting van (al dan niet voor publiek toegankelijke) lokalen. Ter illustratie, in 2017 werden binnen de gemeente 's-Hertogenbosch elf panden gesloten, waarvan slechts twee (huur)woningen.

De gemeente 's-Hertogenbosch kijkt momenteel dus af van het B5-beleid. Zo worden andere sluitingstermijnen gehanteerd en wordt de hoeveelheid hennepplanten niet gebruikt als indicatie om de situatie als zijnde beroeps- dan wel bedrijfsmatig aan te kaarten. De gemeente 's-Hertogenbosch hanteert in dat kader namelijk puur de zogenaamde Aanwijzing Opiumwet. In die Aanwijzing staat precies aangegeven, dat meer dan 5 gram softdrugs of 0,5 gram harddrugs als een handelshoeveelheid wordt aangemerkt. Het hanteren van de grammen is dan ook duidelijker dan de hoeveelheid planten. Zo kun je van één plant enkele grammen halen, maar er bestaan ook hennepstruiken van enkele kilo's. Voorts bestaat er binnen de B5 een discussie over het gewicht van droge en natte hennep. De totale hoeveelheid hennepplanten is niet doorslaggevend, omdat de omstandigheden van groter belang zijn. Zo bestaat er bij het aantreffen van drie hennepplanten met daarboven een assimilatielamp met tijd klok, ook een indicatie van bedrijfsmatige hennepcultuur. Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch is er zelfs een pand gesloten, waarin 'slechts' enkele hennepplanten waren aangetroffen. Het is dan ook belangrijk om de totale hoeveelheid en de feitelijke omstandigheden tezamen in de besluitvorming op te nemen. Zo kan van sluiting worden afgezien, indien er weliswaar 5,1 gram softdrugs – derhalve te veel – wordt aangetroffen, maar er geen bijkomende omstandigheden zijn, die duiden op de handel van verdovende middelen.⁵¹

2.3 Tussenconclusie

Dit tweede hoofdstuk is gericht geweest op de deelvraag: *“Wat is het huidige juridisch kader omtrent de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet en wordt hieraan een eenduidige invulling gegeven in de gemeentelijke beleidsregels?”*

De burgemeester is, ingevolge artikel 13b Opiumwet, bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, indien een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Sluiting is te rechtvaardigen, indien er sprake is van een zogenaamde handelshoeveelheid. De aangetroffen drugs wordt, behoudens tegenbewijs, geacht voor de handel aanwezig te zijn, indien er meer dan 0,5

⁵⁰ Gemeenteblad van B5-gemeenten, Nr. 32905 (2014).

⁵¹ Zie bijlage B “Interviewverslag gemeente 's-Hertogenbosch”.

gram harddrugs, meer dan 5 gram softdrugs of meer dan vijf hennepplanten worden aangetroffen. Echter, de daadwerkelijke hoeveelheid tezamen met de bijkomende omstandigheden zijn uiteindelijk doorslaggevend. De indicatie van bedrijfsmatige hennepteelt kan namelijk ook aanwezig zijn, indien er drie hennepplanten met daarboven een assimilatielamp met tijd klok worden aangetroffen. Voorts kun je van één hennepplant enkele grammen halen, maar er bestaan ook hennepstruiken van enkele kilo's. Tevens bestaat er een discussie over droge en natte hennep. Er dient door de betrokkene te worden bewezen, dat de aangetroffen hoeveelheid voor eigen gebruik aanwezig is. Omtrent het eigen gebruik van verdovende middelen dient een helder en consistent betoog te worden gevoerd. Hierin dient aannemelijk te worden gemaakt, dat de overschrijding van de voornoemde begrenzing, niet voor de handel is bestemd. Indien voldoende is onderbouwd, wordt in de regel geoordeeld, dat het tegendeel aannemelijk is gemaakt. Daarentegen dienen er dan geen andere zaken, feiten en omstandigheden, die duiden op drugshandel, in het pand aanwezig te zijn.

De sluiting van een pand betreft een herstelmaatregel en deze mag daardoor niet langer duren dan noodzakelijk om het doel van artikel 13b Opiumwet te bereiken. Tevens dient er een verband te bestaan tussen de handelshoeveelheid en het desbetreffende pand. Voorts heeft de wetgever benadrukt, dat de sluiting van een pand het laatste middel is, omdat het een grote inbreuk maakt op artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet. Bij de sluiting van een pand dienen daarom alle bijzondere omstandigheden met elkaar te worden afgewogen. Het sluiten van met name woningen, vraagt dan ook om een casuïstische beoordeling, waarbij het verband tussen de handelshoeveelheid en het pand aannemelijk dient te worden gemaakt. Zo kan de burgemeester niet zondermeer het volledige pand sluiten, indien het uit meerdere onderdelen bestaat, welke niet onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Voor het betoog dat een pand niet volledig dient te worden gesloten, is van belang, dat het aparte gedeelte een eigen toegangsdeur heeft, een behoorlijke inhoud heeft en een zelfstandige functie kan hebben. Oftewel, de onlosmakelijkheid dient door betrokkene te worden ontkracht. Voorts is een burgemeester niet bevoegd om een pand te sluiten, indien (slechts) een poging tot het verkopen, afleveren of verstrekken van drugs vanuit een pand heeft plaatsgevonden, omdat de strafbare handelingen daadwerkelijk in het pand plaats moeten hebben gevonden.

De sluitingsbevoegdheid is een discretionaire bevoegdheid, waardoor de gemeenten zelf beleid op kunnen stellen omtrent de vorm en duur van de sluiting. De praktijk leert dat de gemeenten verschillende sluitingstermijnen hanteren. Indien een gemeente, beleid heeft opgesteld, handelen bestuursorganen (o.g.v. art. 4:84 Awb) in beginsel overeenkomstig haar beleidsregels, maar in bijzondere omstandigheden kan afwijking geboden zijn. Zo leidt bijvoorbeeld de bedrijfsmatigheid, de diefstal van stroom en verboden wapenbezit, in beginsel, tot een langere sluiting. Daarentegen kan van sluiting worden afgezien, indien er kinderen in het spel zijn, die geen vervangende woonruimte tot hun beschikking hebben. Op grond van de uitspraak van de Afdeling (d.d. 26 oktober 2016), dienen gemeenten te allen tijde in het achterhoofd te houden, wie er bij de hennepteelt betrokken zijn geweest. Afsluitend kan van sluiting worden afgeweken, indien er weliswaar meer dan de handelshoeveelheid aanwezig is, maar er geen bijkomende omstandigheden aanwezig zijn, die duiden op de handel in verdovende middelen.

Hoofdstuk 3 De aanstaande wetswijziging van artikel 13b Opiumwet

In dit hoofdstuk wordt het toekomstige juridisch kader van artikel 13b Opiumwet nader uiteengezet. In de eerste paragraaf wordt besproken wat het aanhangige wetsvoorstel, omtrent de verruiming van de sluitingsbevoegdheid, precies inhoudt. In de tweede paragraaf wordt het toekomstige juridisch kader uiteengezet en hoe de gemeenten deze wetswijziging dienen te implementeren. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattende conclusie.

3.1 Het wetsvoorstel

Het huidige artikel 13b Opiumwet verschaft de burgemeester de bevoegdheid tot het sluiten van woningen of lokalen of daarbij behorende erven, als daarin middelen als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Sluiting is niet aan de orde als er geen drugs worden aangetroffen, terwijl er wél voorwerpen en/of stoffen aanwezig zijn, waarmee de teelt normaliter wordt bewerkstelligd, maar een en ander zelf (nog) geen drugs zijn in de zin van de Opiumwet. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan bepaalde versnijdingsmiddelen, pre-precursoren en apparatuur. Bij aantreffen van dergelijke voorwerpen en/of stoffen kan er sprake zijn van een strafbaar feit, namelijk een op grond van artikel 10a of 11a Opiumwet strafbare *voorbereidingshandeling*, maar is bestuurlijk optreden, derhalve (nog) niet mogelijk.⁵²

De bereiding, de doorvoer en de handel in drugs staan aan de basis van de ondermijnende criminaliteit. Enkel een strafrechtelijke bepaling is volstrekt onvoldoende gebleken om deze vorm van criminaliteit te bestrijden. De invoering van een aanvullende (bestuursrechtelijke) maatregel, is dan ook onvermijdelijk en van groot belang om de ondermijnende drugscriminaliteit een directe slag toe te kunnen brengen.

Dientengevolge heeft de (toenmalige) minister van Justitie & Veiligheid, Dhr. G.A. van der Steur, (d.d. 28 juni 2016) een wetsvoorstel ingediend om de sluitingsbevoegdheid, conform artikel 13b Opiumwet, te verruimen. Volledigheidshalve is (de redactie van) het toekomstige artikel 13b Opiumwet onderstaand in figuur 3.1 opgenomen. Het wetsvoorstel regelt, dat de burgemeester (ook) een last onder bestuursdwang kan opleggen als in een woning of lokaal (of op een erf) voorwerpen en/of stoffen aanwezig zijn, die bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs.⁵³ Het wetsvoorstel is (d.d. 17 april 2018) met een ruime meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen, enkel GroenLinks en de PvdD stemden tegen het wetsvoorstel. Het voorbereidend onderzoek, omtrent het voornoemde wetsvoorstel, wordt op 5 juni 2018 door de Eerste Kamercommissie van Justitie & Veiligheid behandeld.⁵⁴ Naar men verwacht zal het wetsvoorstel (ook) door de Eerste Kamer goedgekeurd gaan worden.

Figuur 3.1. Toekomstig artikel 13b lid 1 Opiumwet⁵⁵

Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet:

1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in (1) een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:
- a. een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is (2);
 - b. een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a voorhanden is (3).

⁵² Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 2 en 3.

⁵³ Kamerstukken II 2015/16, 24 077, nr. 372.

⁵⁴ 'Verruiming sluitingsbevoegdheid drugspanden', Eerste Kamer, www.eerstekamer.nl (zoek: verruiming sluitingsbevoegdheid).

⁵⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 2.

3.2 De reikwijdte van de voorgestelde verruiming

Uit de nieuwe redactie van artikel 13b Opiumwet komt naar voren, dat de sluitingsbevoegdheid met de strafbare ‘*voorbereidingshandelingen*’ uit artikel 10a en 11a Opiumwet wordt verruimd (zie punt 3 figuur 3.1). Daardoor is de burgemeester (nog) beter in staat om de risico’s voor de volksgezondheid te voorkomen. Tevens is de burgemeester beter in staat om de nadelige effecten van de handel, het gebruik, de productie en de distributie van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden tegen te gaan.⁵⁶ In overeenstemming met het huidige artikel, heeft de voorgestelde verruiming enkel betrekking op overtredingen van de Opiumwet. In figuur 3.2 is artikel 11a Opiumwet weergegeven, zodat de reikwijdte van de voorgestelde verruiming nader in kaart kan worden gebracht. Artikel 10a Opiumwet is de overeenkomstige variant met betrekking tot harddrugs, artikel 11a Opiumwet ziet op softdrugs.

*Figuur 3.2. Artikel 11a Opiumwet*⁵⁷

Artikel 11a van de Opiumwet:

Hij die stoffen of voorwerpen (1) bereidt, bewerkt, verwerkt, te koop aanbiedt, verkoopt, aflevert, verstrekt, vervoert, vervaardigt of voorhanden heeft dan wel (2) vervoermiddelen, ruimten, gelden of andere betaalmiddelen voorhanden heeft of gegevens voorhanden heeft, (3) waarvan hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van een van de in (4) artikel 11, derde en vijfde lid, strafbaar gestelde feiten, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de vijfde categorie.

3.2.1 De strafbare voorbereiding

In artikel 11a Opiumwet – zo ook in artikel 10a Opiumwet – worden meerdere varianten van voorbereidingshandelingen opgesomd (zie punt 1 figuur 3.2), maar enkel het ‘*voorhanden hebben van voorwerpen en/of stoffen*’ kan – na invoering van het nieuwe artikel 13b Opiumwet – voldoende zijn om tot sluiting over te gaan. De voorgestelde verruiming ziet echter niet op in het pand aangetroffen vervoermiddelen en betaalmiddelen (zie punt 2 figuur 3.2). Sluiting kan evenmin plaatsvinden door het enkele aantreffen van (geheime)ruimtes.⁵⁸ Het verband tussen een pand en de daarin aangetroffen vervoer- of betaalmiddelen zou namelijk – in veel gevallen – te los van aard zijn om sluiting te rechtvaardigen, waardoor sluiting niet herstellend, maar punitief van aard zou zijn. Denk aan een voertuig, welke bij een garagebedrijf wordt aangetroffen, waarvan de politie weet, dat deze gebruikt wordt voor het vervoeren van drugs. Daarentegen kunnen betaalmiddelen en/of (geheime)ruimtes uiteraard wel een bijdrage leveren aan de uiteindelijke beslissing en de daaraan verwante besluitvorming.⁵⁹

Artikel 11a Opiumwet ziet op de illegale hennepcultuur, in concreto de voorwerpen en/of stoffen, die voor de *bedrijfsmatige* (art. 11 lid 3 Opiumwet) of *grootschalige* (art. 11 lid 5 Opiumwet) teelt van hennep bestemd zijn (zie punt 4 figuur 3.2). Dientengevolge valt de sluiting, conform artikel 13b Opiumwet, niet te rechtvaardigen, indien voorwerpen en/of stoffen worden aangetroffen, die – gezien de omstandigheden – weliswaar voor de hennepcultuur bestemd zijn, maar slechts in een hoeveelheid voor eigen gebruik. Uit de ‘*Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs*’, laatstelijk gewijzigd op 1 juni 2016,⁶⁰ komt immers naar voren, dat de hobbymatige hennepcultuur (in beginsel) niet onder de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep valt.⁶¹ Desalniettemin kan de teelt van vijf of minder hennepplanten toch worden bestempeld als zijnde bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep, indien twee of meer van de indicatoren voor professionele

⁵⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 1.

⁵⁷ Artikel 11a Opiumwet, Stb. 2014, 489.

⁵⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 4.

⁵⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 6, p. 5.

⁶⁰ Stcrt. 2016, 23647

⁶¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 6, p. 10.

hennep teelt, zoals opgenomen in bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet, aanwezig zijn. Voorts dient er sprake te zijn van hennep teelt voor geldelijk gewin.⁶²

Wat onder beroeps- of bedrijfsmatig handelen wordt verstaan, is niet eenduidig uit de wet op te maken. In bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet (inhoudende o.a. regels met betrekking tot grote hoeveelheden, alsmede beroeps- of bedrijfsmatig handelen) is een (niet limitatieve) lijst opgenomen met zogenaamde indicatoren met betrekking tot de bedrijfsmatige teelt van cannabis (zie figuur 3.2.1).⁶³ Indien er minst genomen aan twee punten van hoge professionaliteit is voldaan, wordt, ongeacht de aangetroffen hoeveelheid, beroeps- of bedrijfsmatig handelen aangenomen. Dientengevolge kan sluiting, conform (het nieuwe) artikel 13b Opiumwet, in zo'n situatie worden gerechtvaardigd. In voornoemde bijlage staan, onder meer, CO₂-supplementie door middel van een gestuurde installatie, belichting door middel van kunstlicht op tijd klokken en thermostaat- of computergestuurde verwarming. De verdere invulling wordt overgelaten aan de rechtspraak. Zo oordeelde de Hoge Raad in dat kader, dat de handelspraktijk vanuit een woning kon worden bestempeld als zijnde beroeps- of bedrijfsmatig handelen, indien de woning functioneert als zijnde een coffeeshop en daarin stelselmatig verdovende middelen worden verkocht (HR 1 juli 2008, LJV BC8654).⁶⁴

Figuur 3.2.1 Lijst met indicatoren met betrekking tot de bedrijfsmatige (hennep)teelt

Professionaliteit: Indicator:	Laag	Gemiddeld	Hoog
Belichting	daglicht		kunstlicht op tijd klokken
Voeding	gieter		centraal geregeld bevoeiingssysteem, drupsysteem
Ruimte	balkon, tuin	afgescheiden ruimte in huis	kas of grote, verdeelde en afgeschermd ruimte binnen of buiten
Afscherming	geen		geïsoleerd m.b.t. daglicht en temperatuur
Ventilatie	geen		afzuiging naar buiten
Verwarming	geen	wel	thermostaat- of computergestuurd
Bodem	aarde, potgrond		speciaal verrijkte aarde en potgrond, steenwol, hydrocultuur
Ziektebestrijding	geen	wel	signaleringsvellen, ziektebestrijding, ook biologische
Verwerking	kleinschalig	in eigen beheer	uitbesteed aan maniculturebedrijf
Plantmateriaal	onbekend zaad	geselecteerd zaad	stekken en klonen van eigen planten of extern gekocht
CO₂-suppletie	geen	wel	gestuurde installatie

De strekking van een *grote hoeveelheid*, in de zin artikel 11 lid 5 Opiumwet, is evenmin eenduidig uit de wet op te maken. De invulling is nader uitgewerkt bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB). Artikel 1 lid 2 Opiumwetbesluit bepaalt hieromtrent, dat 500 gram hennep of tweehonderd hennepplanten of vijfhonderd eenheden van een ander middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet, als een grote hoeveelheid, in de zin van lid 5, wordt beschouwd.⁶⁵

3.2.2 Weet of ernstige reden heeft om te vermoeden

Bij de besluitvorming in het kader van het verruimde artikel 13b Opiumwet, dient de burgemeester aan te geven, dat degene, die de voorwerpen en/of stoffen voorhanden

⁶² Kamerstukken II 2010/11, 32 842, nr. 6, p. 3 en 4.

⁶³ 'Aanwijzing Opiumwet (2015A003)', Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, 1 maart 2015, www.hetccv.nl (zoek: aanwijzing Opiumwet), laatst geraadpleegd op 12 maart 2018.

⁶⁴ T. Blom, Tekst & Commentaar Strafrecht, commentaar op artikel 11 lid 3 Opiumwet, 2016.

⁶⁵ T. Blom, Tekst & Commentaar Strafrecht, commentaar op artikel 11 lid 5 Opiumwet, 2016.

heeft, *'weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van de in artikel 11, derde en vijfde lid, strafbaar gestelde feiten'* (zie punt 3 figuur 3.2).⁶⁶ Hierin staan zowel de *doleuze* variant, middels de zinsnede *'weet'*, als de *culpoze* variant, middels de zinsnede *'ernstige reden heeft om te vermoeden'*, opgenomen.⁶⁷ De *doleuze* variant houdt in, dat de betrokkene wéét, dat de voorwerpen en/of stoffen voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur bestemd zijn. Bij de zinsnede *'ernstige reden heeft om te vermoeden'* gaat het om situaties, waarin een weldenkend mens over die wetenschap zou moeten beschikken. De bestemming (van de voorwerpen en/of stoffen) en minst genomen het ernstige vermoeden daaromtrent, betreffen dus belangrijke beperkingen van de verruimde sluitingsbevoegdheid. De situatie ter plaatse zal van dien aard moeten zijn, dat in alle redelijkheid kan worden gesteld, dat het strafbare voorbereidingshandelingen betreffen.

Op 22 maart 2018 gaf minister mr. F.B.J. (Ferdinand) Grapperhaus, enkele voorbeelden, waarbij wordt aangenomen, dat degene die de voorwerpen en/of de stoffen voorhanden heeft (gehad), *'weet of ernstige reden heeft om te vermoeden'*, dat zij bestemd zijn voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur. Zo kan straks een pand worden gesloten, indien een precisieweegschaal en bigbags met paracetamol worden aangetroffen. Uit deze combinatie kan immers aannemelijk worden gemaakt, dat de paracetamol als versnijdingsmiddel wordt gebruikt, waarmee (vervolgens) zuivere harddrugs wordt vermengd. Onder de voorgestelde verruiming valt tevens een pand, waarin een synthetisch drugslaboratorium is opgebouwd, maar waarbij de (hard)drugs zelf (nog) ontbreken. Ter illustratie werd tevens verwezen naar een pand, waarin 2000 liter zoutzuur ligt opgeslagen. Tevens kunnen panden, die als hennepkwekerij zijn ingericht, maar waar enkel de hennepstekjes (nog) ontbreken, voortaan worden gesloten.⁶⁸

3.2.3 De gemeentelijke implementatie

Inherent aan het wetsvoorstel om (een deel van) de in artikel 10a en 11a Opiumwet opgenomen strafbare voorbereidingshandelingen, onder het bereik van artikel 13b Opiumwet te brengen, is, dat de burgemeester in voorkomend geval voldoende aannemelijk moet maken, dat ook aan het (voornoemde) subjectieve bestandsdeel is voldaan. Voorts dient de burgemeester, ingevolge artikel 3:2 jo. 3:4 jo. 3:46 Awb, het sluitingsbesluit zorgvuldig voor te bereiden, daarbij de belangen van de betrokkene(n) af te wegen en het sluitingsbesluit deugdelijk te motiveren. Daarbij gelden de uitgangspunten van de Awb, waarin onder andere vastligt, dat de maatregel – in casu de sluiting – niet disproportioneel mag zijn. Immers, op grond van artikel 11a Opiumwet kunnen legale gedragingen, vanwege de intentie waarmee ze worden verricht, een strafbaar feit opleveren. Zo constateerden de leden van de SP-fractie, dat een burgemeester de enkele aanwezigheid van dextrose zou kunnen zien als voorbereiding op drugsvervaardiging en dientengevolge over kan gaan tot sluiting van het pand.⁶⁹ Het voorhanden hebben van dextrose is in beginsel legaal, maar kan *"van kleur verschieten"*, indien het voorhanden hebben aantoonbaar voortvloeit uit een criminele intentie.⁷⁰

Het aantonen van de wetenschap, dat de voorwerpen en/of stoffen voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep bestemd zijn, betreft voor de burgemeester een bestuurlijke beoordeling. De burgemeester dient deze bestuurlijke beoordeling te baseren op de feitelijke omstandigheden, in casu de door de politie vastgestelde feiten in de bestuurlijke rapportage. De politie is op grond van artikel 9 Opiumwet, voor zover dat

⁶⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 4.

⁶⁷ F.J.E. Krips & P.A.M. verrest, 'Strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur: het einde van de growshop?', *Ars Aequi* mei 2015.

⁶⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 3, p. 8.

⁶⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, 3, p. 5.

⁷⁰ 'Nader rapport over wijziging van de Opiumwet in verband met verruiming sluitingsbevoegdheid', S.A. (Stef) Blok, 14 juli 2017, Rijksoverheid.nl (zoek op: rapport verruiming sluitingsbevoegdheid).

redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, bevoegd om panden te betreden en voorwerpen en/of stoffen in beslag te nemen. De wetenschap van de (criminele) bestemming kan aannemelijk worden gemaakt middels de ter plekke aangetroffen situatie, de aard van de hoeveelheid, de soort aangetroffen voorwerpen en de onderlinge combinatie van een en ander (bv. 2000 liter zoutzuur in een woonwijk), maar kan ook volgen uit observaties in een strafrechtelijk onderzoek.⁷¹ In dat kader is van belang, dat de gemeente in (nauw) contact staat met de politie. Zo gaf Dhr. P.M. (Pieter) van den Broek aan, dat hij met de politie in contact staat, zodat de sluiting op grond van de bestuurlijke rapportage kan worden beargumenteerd.⁷² Zonder tegenbewijs zijdens de betrokkene is de burgemeester gerechtigd om af te gaan op de, (immers) op ambtseed opgemaakte, bestuurlijke rapportage van de politie. Zoals hiervoor uiteengezet biedt de rechtspraak de betrokkene expliciet de mogelijkheid tot het leveren van tegenbewijs. Zo kan uit een helder en consistent betoog worden geconcludeerd, dat de voorwerpen en/of stoffen – ondanks de geringe overschrijding van de grens van de handelshoeveelheid – (toch) voor eigen gebruik aanwezig zijn.

De (toenmalige) minister van Justitie & Veiligheid, Drs. S.A. (Stef) Blok, gaf aan, dat de bewijslast van het strafbare feit niet op de burgemeester rust.⁷³ Echter, de burgemeester zal wél moeten (kunnen) onderbouwen, dat op basis van de door de politie geconstateerde feitelijke omstandigheden, voldoende aannemelijk is geworden, dat er in voorkomend geval sprake is van een strafbare voorbereidingshandeling.⁷⁴ Het is dan ook van belang, dat het bestuursorgaan in de besluitvormingsfase alle omstandigheden betreft, zoals de Afdeling dit heeft bepaald in haar uitspraak van 26 oktober 2016.⁷⁵

Uit de zogenaamde internetconsultaties blijkt, dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) positief is ten aanzien van de voorgestelde verruiming. Dhr. P.M. (Pieter) van den Broek deelt (namens de gemeente Vught) deze mening. Binnen de gemeente Vught heeft zich echter (nog) geen praktijkvoorbeeld voorgedaan, waarbij voorwerpen en/of stoffen waren aangetroffen, terwijl er geen middelen van lijst I dan wel lijst II werden aangetroffen. De verruiming van de sluitingsbevoegdheid zal in de gemeente Vught, net zoals thans reeds het geval is, maatwerk met zich brengen, waarbij per geval een oordeel wordt gevormd. De beslissing tot sluiting en de duur daarvan zal afhankelijk van de aangetroffen hoeveelheid voorwerpen en/of stoffen, per geval verschillen.⁷⁶

De gemeente 's-Hertogenbosch reageert eveneens positief op het aanhangige wetsvoorstel. Zij gaat het wetsvoorstel dan ook daadwerkelijk gebruiken, maar de burgemeester dient, met name in het geval van een woning, zoals thans reeds het geval is, een casuïstisch oordeel te vormen. *“Jouw vader heeft toch ook een hamer in de schuur liggen? Een enkele hamer is ook (al) een voorbereiding voor de hennepsteelt. We moeten daarin dan ook niet doorslaan”*, aldus de adviseur openbare orde en veiligheid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Zo is de gemeente 's-Hertogenbosch van mening, dat een woning niet zomaar kan worden gesloten, indien er enkel lampen van Phillips worden aangetroffen. Dergelijke lampen zijn namelijk niet rechtstreeks te linken aan het faciliteren van de hennepsteelt. Ondanks de vrije bewijsvergaring in het bestuursrecht kan een woning niet worden gesloten, indien er geen rechtstreekse link bestaat tussen de aangetroffen voorwerpen en/of stoffen en daadwerkelijke hennepsteelt. Het aantonen van zogenaamde voorbereidingshandelingen zal dan ook per geval maatwerk zijn. Dat is dan

⁷¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 4.

⁷² Zie bijlage A “Interviewverslag gemeente Vught”.

⁷³ ‘Nader rapport over wijziging van de Opiumwet in verband met verruiming sluitingsbevoegdheid’, S.A. (Stef) Blok, 14 juli 2017, Rijksoverheid.nl (zoek op: rapport verruiming sluitingsbevoegdheid).

⁷⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 6, p. 9.

⁷⁵ Zie hoofdstuk 2.2.1

⁷⁶ Zie bijlage A “Interviewverslag gemeente Vught”.

ook een van de redenen, dat de gemeente 's-Hertogenbosch geen matrix in haar beleid op gaat nemen, waarin bijvoorbeeld staat aangegeven hoeveel liter groeimiddel en hoeveel assimilatielampen op bedrijfsmatige hennepcultuur duiden. Het hanteren van strikte hoeveelheden gaat ertoe leiden, dat de 'boeven' voortdurend de grenzen op gaan zoeken. *“Je moet de boef niet in de hand werken, maar zorgdragen, dat je ook al bij één liter op kan treden.”* De aanwezigheid van (slechts) twee grote lampen kan (reeds) een indicatie zijn voor bedrijfsmatige hennepcultuur, aldus Drs. S.A. (Stef) Blok, de (toenmalige) minister van Justitie & Veiligheid.⁷⁷ De daadwerkelijke hoeveelheden zijn niet doorslaggevend, maar het zijn de hoeveelheden en de daaraan verwante omstandigheden tezamen, die bepalen wat er aan de hand is. Bij de omstandigheden is het van belang om te bezien wie er allemaal bij betrokken zijn geweest, maar bijvoorbeeld ook of de politie meldingen binnen heeft gekregen, die duiden op het gebruik van en de handel in soft- dan wel harddrugs.⁷⁸

3.2.4 Poging tot verkoop

In hoofdstuk 2 is reeds de uitspraak van 12 april 2017, waarin de Afdeling de poging tot verkoop buiten het bereik van artikel 13b Opiumwet schaarde, geanalyseerd. Deze uitspraak gaf een belangrijke en interessante begrenzing van de (huidige) sluitingsbevoegdheid weer, maar is eveneens van belang met het oog op het aanhangige wetsvoorstel.⁷⁹ Ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (d.d. 9 oktober 2017), vroeg de CDA-fractie zich af of de burgemeester in zo'n situatie, na invoering van het wetsvoorstel, wel bevoegd zal zijn om tot sluiting over te gaan.⁸⁰ Het inkopen van 40,7 kilogram cocaine betreft zeer zeker een strafbare voorbereidingshandeling. Sluiting is in een dergelijke situatie evenwel – ook na de wetwijziging – enkel dan mogelijk, indien in het pand (andere) voorwerpen en/of stoffen worden aangetroffen, die duidelijk bestemd zijn voor de verkoop of verhandeling van drugs, waardoor de grootschaligheid dan wel de beroeps- of bedrijfsmatigheid kan worden aangenomen.⁸¹ Hierbij valt te denken aan; potgrond, luchtslangen, kweektenten, ventilatoren, groeimiddel, droogrekken en assimilatielampen.⁸² Echter, voor het toekomstige artikel 13b Opiumwet geldt eveneens, dat de voorbereidingshandelingen in het pand plaats dienen te vinden (zie punt 1 uit figuur 3.1). Na invoering van het aanhangige wetsvoorstel is een burgemeester dan ook (nog steeds) niet bevoegd om in een dergelijk geval tot sluiting over te gaan, omdat in casu geen (andere) voorwerpen en/of stoffen werden aangetroffen.⁸³

3.3 Tussenconclusie

Dit derde hoofdstuk is gericht op de deelvraag: *“Wat houdt de aanstaande wetwijziging van artikel 13b Opiumwet in en wat is de reikwijdte, zulks in combinatie met artikel 11a Opiumwet?”*

Het wetsvoorstel geeft de burgemeester de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen, indien in een pand voorwerpen en/of stoffen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a Opiumwet aanwezig zijn.

Artikel 11a Opiumwet is vooral gericht op de illegale hennepcultuur c.q. de hennepcultuur ter uitoefening van een beroep of bedrijf (art. 11 lid 3 Opiumwet) en de hennepcultuur

⁷⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 6, p. 9.

⁷⁸ Zie bijlage B “Interviewverslag gemeente 's-Hertogenbosch”.

⁷⁹ Zie hoofdstuk 2.1.4

⁸⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 5, p. 2/3.

⁸¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 6, p. 1.

⁸² Een assimilatielamp is een kunstmatig licht, die wordt toegepast om de plantengroei in de tuinbouw te bevorderen. Voorts worden deze lampen gebruikt ter facilitering van de grootschalige hennepcultuur.

⁸³ *“Poging tot drugshandel onvoldoende voor sluiting ingevolge artikel 13b Opiumwet”*, F. Pommer, 26 april 2017, Hekkelman.nl (zoek op: poging artikel 13b Opiumwet), laatst geraadpleegd op 12 maart 2018.

bestaande uit een grote hoeveelheid (art. 11 lid 5 Opiumwet). Artikel 1 lid 2 Opiumwetbesluit bepaalt, dat 500 gram hennep of tweehonderd hennepplanten of vijfhonderd eenheden van een ander middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet, als een grote hoeveelheid, in de zin van lid 5, wordt beschouwd. De bestempeling van beroeps- of bedrijfsmatig handelen, ingevolge bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet, vindt plaats, indien er minst genomen twee van de genoemde factoren aanwezig zijn. De burgemeester dient dus aannemelijk te maken, dat de aanwezigheid van de voorwerpen en/of stoffen bestemd zijn voor de bedrijfsmatige en/of grootschalige hennepcultuur. De betrokkene dient juist aannemelijk te maken, dat de voorwerpen en/of stoffen voor eigen – kleinschalig – gebruik bestemd zijn.

Tevens dient de burgemeester, ingevolge artikel 10a en 11a Opiumwet, aannemelijk te maken, dat degene, die het voorwerp of de stof in diens pand voorhanden heeft, *'weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van de in artikel 11, derde en vijfde lid, strafbaar gestelde feiten'*. In deze zinsnede is zowel de doleuze als een culpoze variant opgenomen. Het bestaan van die wetenschap, althans het ernstige vermoeden hieromtrent, kan worden onderbouwd (of juist worden bestreden) op grond van de (door de politie) ter plekke aangetroffen situatie, de aard van de hoeveelheid, de soort aangetroffen voorwerpen c.q. de onderlinge combinatie van een en ander, maar ook middels observaties uit een opsporingsonderzoek. Zo kan de onderlinge combinatie, van bijvoorbeeld potgrond en een hoeveelheid groeimiddel worden bestreden. Dergelijke producten zijn namelijk niet enkel te relateren aan de grootschalige dan wel de beroeps- of bedrijfsmatige teelt van hennep. De burgemeester is en blijft onbevoegd om tot sluiting over te gaan, indien de aangetroffen voorwerpen en/of stoffen, bestemd zijn voor de kleinschalige teelt van hennep voor eigen gebruik.

De burgemeester dient het sluitingsbesluit, ingevolge artikel 3:2 jo. 3:4 jo. 3:46 Awb, zorgvuldig voor te bereiden, de belangen van de betrokkene(n) af te wegen en het besluit deugdelijk te motiveren. Bij het afwegen van de belangen is vereist, dat alle bijzondere omstandigheden bij de besluitvorming worden betrokken, zoals de Afdeling dit heeft bepaald in haar uitspraak van 26 oktober 2016. Het is dan ook mogelijk om een beroep te doen op onevenredige gevolgen, indien de belangen van de betrokkene onvoldoende zijn afgewogen.

Hoofdstuk 4 De huidige praktijk van de sluitingsbevoegdheid

In dit hoofdstuk wordt de huidige praktijk van de sluitingsbevoegdheid in kaart gebracht. In de eerste paragraaf wordt daartoe een negental uitspraken geanalyseerd. Vervolgens wordt, in paragraaf 2, middels een documentenonderzoek, nagegaan, in hoeverre de uit de jurisprudentie naar voren gekomen tendens correspondeert met de afdoening in een praktijkdossier. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een heldere conclusie.

4.1 Relevante jurisprudentie

Uit onderzoek is gebleken, dat burgemeesters in drie op de tien aan de rechter voorgelegde zaken worden “teruggefloten”, omdat de litigieuze sluitingsbeslissing in rechte niet toelaatbaar wordt verklaard. Dientengevolge is de regering op 11 april 2018 verzocht om de sluitingsbevoegdheid op rechtmatigheid te monitoren en de Kamer hierover jaarlijks te informeren.⁸⁴ De kritiek vanuit de Tweede Kamer is met name gericht op de proportionaliteit, bijvoorbeeld in de situatie waarin er slechts kleine hoeveelheden hennepplanten (al dan niet voor medicinaal gebruik) aanwezig zijn.⁸⁵ De geanalyseerde jurisprudentie bestrijkt de (recente) periode van 1 september 2017 t/m 13 februari 2018, opdat op die manier een actueel beeld kan worden geschetst. Het onderzoek wordt beperkt door slechts in te gaan op de in die periode gedane uitspraken van de rechtbanken Limburg, Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant.

4.1.1 Jurisprudentie waarin de sluiting overeind blijft

*Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 16 januari 2018*⁸⁶

De burgemeester van Werkendam heeft besloten om een woning en de daaraan verbonden cafetaria voor drie maanden te sluiten. Het pand heeft twee ingangen, welke afzonderlijk bij het kadaster zijn ingeschreven. In het pand heeft de politie negentien personen aangetroffen, alsmede amfetamine (29,69 gram), GHB (20 milliliter), MDMA (0,1 gram), ketamine (0,87 gram) en hennep (14,74 gram). Tevens werden gripzakjes, een op een vuurwapen lijkend voorwerp en een stroomstootwapen aangetroffen. Voorts zijn er meldingen van overlast gedaan, die duiden op drugshandel in of vanuit de cafetaria. De burgemeester heeft uit hoofde van artikel 4:84 Awb en de relevante jurisprudentie van de Afdeling, rekening gehouden met de financiële gevolgen, die de sluiting van de cafetaria met zich brengt. De sluiting van het pand bedraagt dan ook, in afwijking van het beleid, slechts drie maanden. De betrokkene vocht de sluiting van de cafetaria aan, gezien het financiële nadeel.

De voorzieningenrechter ging hier niet in mee en oordeelde dat de aangetroffen drugs, aan zowel de cafetaria als de woning kan worden toegerekend. De voorzieningenrechter legde hieraan ten grondslag, dat betrokkene zowel eigenaar is van de woning als de cafetaria en er een verbindingsdeur in gebruik was, waardoor de aanwezige personen zich vrijelijk tussen de woning en de cafetaria konden bewegen. Tevens zijn er spullen van bezoekers in de ene ruimte aangetroffen, terwijl zij zichzelf in de andere ruimte bevonden. In vergelijking met de uitspraak van de Afdeling van 27 juli 2016,⁸⁷ was in deze zaak de verbindingsdeur dus wel toegankelijk en daadwerkelijk in gebruik, waardoor de gevraagde voorlopige voorziening werd afgewezen.

*Rechtbank Oost-Brabant, 25 juli 2017, publicatie 30 januari 2018*⁸⁸

De burgemeester van Eersel heeft, overeenkomstig het beleid, een schuur voor zes maanden gesloten, omdat daar binnen een (ontmantelde) hennepkwekerij werd aangetroffen. In de schuur werden hennepresten aangetroffen, alsmede voorwerpen waarmee normaliter een kweek wordt bewerkstelligd. Tevens bestonden er aanwijzingen,

⁸⁴ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 763, nr. 8.

⁸⁵ Tobias den Hartog, ‘Drugspand ook op slot bij vondst van grondstoffen’, *Brabants Dagblad* 11 april 2018.

⁸⁶ Rb. Zeeland-West-Brabant 16 januari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:285.

⁸⁷ Zie hoofdstuk 2.1.3

⁸⁸ Rb. Oost-Brabant 25 juli 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3967.

die duiden op een of meerdere oogsten. De bevoegdheid van de burgemeester was dan ook niet in geschil. De betrokkene gaf echter aan, dat hij de schuur aan Polen verhuurde en na ontdekking had de betrokkene de hennepkwekerij nota bene zelfstandig ontmanteld. De betrokkene gaf dan ook aan, dat om die reden de sluiting van de schuur, een veel te zware maatregel c.q. disproportioneel zou zijn.

De voorzieningenrechter geconstateerde, dat de bestuurlijke rapportage onduidelijk en onvolledig was. Zo stond vermeld, dat er aanwijzingen waren voor een of meerdere oogsten, maar in de bestuurlijke rapportage stond niet vermeld, waarop deze constatering gebaseerd was en evenmin hoeveel hennepresten er waren aangetroffen. Desalniettemin achtte de voorzieningenrechter het belang van de burgemeester zwaarder dan het belang van de betrokkene, omdat het gebrek in de bezwaarfase nog zou kunnen worden hersteld en het besluit daarna (naar verwachting) in stand zou kunnen blijven. De voorzieningenrechter rekende het de betrokkene zwaar aan, dat hij zelf geen aangifte of melding had gedaan.

*Rechtbank Limburg, 28 november 2017*⁸⁹

De burgemeester van Maastricht heeft een nachtcafé, overeenkomstig het beleid, voor twaalf maanden gesloten. Bij de leidinggevende van het café werden vijf seals met in totaal 3,8 gram cocaïne aangetroffen. Voorts werden in het pand 43 seals met in totaal 33,8 gram cocaïne en negen seals met in totaal 7 gram softdrugs aangetroffen. Tevens trof de politie ter plekke een tweetal messen en een boksbeugel aan. De sluiting werd gebaseerd op het feit, dat het lokaal kennelijk structureel voor de grootschalige en openlijke handel van verdovende middelen werd gebruikt. De betrokkene bestreed de zinsnede “*daartoe aanwezig*”, omdat de aangetroffen hoeveelheid niet voor de handel aanwezig zou zijn geweest. De betrokkene concludeerde dan ook, dat de burgemeester om die reden niet bevoegd was om het lokaal te sluiten. Voorts had de burgemeester, conform artikel 4:84 Awb, van het beleid moeten afwijken, omdat de sluiting voor de duur van één jaar een te groot financieel nadeel met zich zou brengen. Evenmin kon de betrokkene zich verenigen met de conclusie, omtrent de structurele en grootschalige handel.

De voorzieningenrechter oordeelde dat de burgemeester, gelet op de aangetroffen hoeveelheid, zich in alle redelijkheid op het standpunt kon stellen, dat de drugs “*daartoe aanwezig*” was. Het aantal bezoekers achtte de voorzieningenrechter van ondergeschikt belang. Het financiële belang van betrokkene was onvoldoende om de sluiting onredelijk of disproportioneel te achten. De voorzieningenrechter achtte van groot belang, dat er openlijk werd verhandeld, bekende drugsrunners het lokaal geregeld bezochten, transacties zijn aangetroffen en dat veel bezoekers onder invloed waren. De voorlopige voorziening werd dan ook afgewezen.

*Rechtbank Oost-Brabant, 15 september 2017*⁹⁰

De burgemeester van Eindhoven heeft een woning, in afwijking van haar eigen beleidsregels, voor negen maanden gesloten. De woning bestond uit een zestal kamers, welke afzonderlijk werden onderverhuurd. Verspreid over de gehele woning(!) werden echter grote hoeveelheden soft- en harddrugs, alsmede vuurwapens aangetroffen. De grote hoeveelheden soft- en harddrugs in combinatie met de aangetroffen vuurwapens, hebben, conform paragraaf 5 van de beleidsregels,⁹¹ geleid tot afwijking van het opgestelde beleid. De betrokkene, woonachtig in kamer vijf, achtte volledige sluiting van het pand, daaronder begrepen diens kamer, disproportioneel. Volgens hem betrof het een onevenredig zware maatregel, die in strijd zou komen met artikel 8 EVRM. De in de andere kamers aangetroffen wapens en drugs werden namelijk tevens ten grondslag

⁸⁹ Rb. Limburg 28 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:11537.

⁹⁰ Rb. Oost-Brabant 15 september 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:4876.

⁹¹ Zie hoofdstuk 2.2.4

gelegd aan de sluiting van zijn kamer. Diens kamer behoorde dan ook afzonderlijk te worden beoordeeld, waardoor de burgemeester minst genomen met een lichtere maatregel had moeten volstaan, aldus de betrokkene.

De voorzieningenrechter constateerde, dat geen vergunning was verleend voor de omzetting van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte. De burgemeester mocht er dan ook vanuit gaan, dat er geen kamerbewoning plaatsvond. De voorzieningenrechter oordeelde om die reden, dat de burgemeester zeer wel bevoegd was om de gehele woning te sluiten. Dientengevolge kon de gehele woning worden bestempeld als een ernstig geval. De voorzieningenrechter achtte het besluit dan ook alleszins proportioneel en wees de verzochte voorlopige voorziening dan ook af.

4.1.2 Jurisprudentie waarin de burgemeester wordt “teruggefloten”

*Rechtbank Oost-Brabant, 23 november 2017*⁹²

De burgemeester van Bergeijk heeft, overeenkomstig het beleid, een huurwoning voor drie maanden gesloten. De burgemeester was (in beginsel) gerechtigd om de woning te sluiten, omdat er ter plekke 372 gram harddrugs, te weten amfetamine, was aangetroffen. De betrokkene diende ‘het tegendeel’ te bewijzen en stelde in dat kader, dat de burgemeester niet bevoegd was om tot sluiting over te gaan, omdat de amfetamine niet “daartoe aanwezig” was, maar voor eigen gebruik. Subsidiar stelde de betrokkene, dat op humanitaire gronden van de sluiting moest worden afgezien.

De voorzieningenrechter oordeelde, dat de burgemeester de belangen van de betrokkene onvoldoende had afgewogen. Ter behandeling van zijn hersentrauma gebruikte de betrokkene namelijk medicijnen, zoals Diazepam, Thiamine en Clopixol, waardoor hij sloom, slaperig en futloos werd. Het gebruik van amfetamine verschaftte vervolgens de nodige fut en energie. Uit een brief van diens GGZ-arts bleek, dat de betrokkene verslaafd is aan verschillende middelen. Ter zitting werd duidelijk, dat betrokkene vanaf januari 2018 gedurende negen weken (bij Novadic) voor zijn verslaving werd behandeld. Verder gaf de betrokkene aan, dat hij niet over vervangende woonruimte beschikte. De voorzieningenrechter concludeerde dan ook, dat de betrokkene een sociaal zwakke(re) en kwetsbare man is. In de bezwaarfase dient de burgemeester kenbaar te motiveren, hoe hij de omstandigheden van het geval heeft afgewogen. Het besluit werd dan ook tot twee weken – na bekendmaking van de beslissing op het bezwaar – geschorst (derhalve vanwege een motiveringsgebrek).

*Rechtbank Oost-Brabant, 27 oktober 2017*⁹³

De burgemeester van Oss heeft, overeenkomstig het beleid, een stacaravan, die overigens als woning werd gebruikt, voor drie maanden gesloten. In die woning trof de politie harddrugs (41 gram speed), softdrugs (33 gram hennep), een hennepstak, een weegschaaltje en gripzakjes aan. De betrokkene bestreed de bevoegdheid van de burgemeester, omdat de speed niet “daartoe aanwezig” zou zijn geweest. Betrokkene gebruikte het middel speed veelvuldig, omdat hij het geneesmiddel Ritalin, wegens een maagaandoening, niet kan slikken. Het gebruik van het middel speed werd ter zitting onderbouwd met de verklaring van een psychiater, welke bereid bleek om een verklaring af te leggen. Wegens het veelvuldige gebruik is betrokkene, vanuit financieel opzicht, genoodzaakt om een voorraad aan te leggen. Verder is betrokkene tot tbs met voorwaarden veroordeeld. Zo wordt hij door de GGZ ambulant behandeld, waarbij hij onder toezicht staat van de reclassering. Indien sluiting van de woning doorgang zou vinden, zou betrokkene overgeplaatst worden naar een gesloten tbs-kliniek, waardoor hij zijn honden af moet staan. De betrokkene is dan ook van mening, dat hij door de sluiting onevenredig zwaar wordt getroffen.

⁹² Rb. Oost-Brabant 23 november 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:6138.

⁹³ Rb. Oost-Brabant 27 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5665.

De voorzieningenrechter achtte het van groot belang, dat het medicinaal gebruik door de psychiater werd onderschreven. Indien de speed daadwerkelijk ter medicatie aanwezig was, leidt dit tot de conclusie, dat de speed niet “daartoe aanwezig” was. Het medicinale gebruik van de speed doet weliswaar niets af aan de aangetroffen hoeveelheid hennep, maar bij een overschrijding met slechts 3 gram is het de vraag of sluiting nog wel aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zou voldoen. De voorzieningenrechter oordeelde, dat de belangen van betrokkene zwaarder wegen dan het belang van de burgemeester, omdat er sprake is van onevenredige gevolgen. Zo doorkruist de sluiting de ambulante behandeling van betrokkene en zal het moeten afstaan van zijn honden, gezien zijn medische situatie, hem extra zwaar vallen. De voorzieningenrechter wees de voorlopige voorziening dan ook toe en schorste het besluit.

*Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 24 november 2017*⁹⁴

De burgemeester van Breda heeft besloten om een horeca-inrichting voor twaalf maanden te sluiten, omdat bij een bezoeker 4,6 gram cocaïne werd aangetroffen. De burgemeester refereerde met name aan de uitspraak van de bezoeker, dat de cocaïne voor hem en zijn vrienden bedoeld was. De burgemeester leidde hieruit af, dat de cocaïne dus bestemd was voor de verstrekking aan anderen. De betrokkene (de exploitant van het café) betwistte de vondst van de harddrugs niet. Echter, in geschil stond of de burgemeester wel bevoegd was om tot sluiting over te gaan. De betrokkene stelde namelijk, dat de cocaïne voor eigen gebruik (van de bezoeker) aanwezig was en er geen indicaties van drugshandel aanwezig waren. Tevens ontbrak bij betrokkene de wetenschap, dat er drugs aanwezig was. Concluderend, de betrokkene stelde, dat de burgemeester niet bevoegd was om het café te sluiten.

De voorzieningenrechter stelde, dat de sluitingsbevoegdheid, ingevolge artikel 5:2 lid 1 sub b jo. 5:21 Awb, een herstelmaatregel betreft. Hiervoor dient er (in casu) een verband te bestaan tussen de cocaïne en het café.⁹⁵ De burgemeester had de motivering van het besluit enkel gebaseerd op de verklaring van de bezoeker. Het was echter niet de bedoeling om de cocaïne vanuit het café te verstrekken. Derhalve ontbrak het verband tussen de overtreding en het lokaal. Voorts nam de voorzieningenrechter in overweging, dat er geen indicaties van drugshandel aanwezig waren. De burgemeester was dan ook niet bevoegd om tot sluiting over te gaan. De voorzieningenrechter ging op grond van artikel 8:86 Awb zelfs over tot “kortsluiting” en vernietigde het oorspronkelijke besluit.

*Rechtbank Limburg, 25 oktober 2017*⁹⁶

De burgemeester van Roerdalen heeft besloten om een perceel met alle zich daarop bevindende opstallen te sluiten, omdat in de woning 15,17 gram MDMA werd aangetroffen. Overeenkomstig het beleid werd de woning voor zes maanden gesloten en de overige bebouwing, in casu een pension, zelfs voor de duur van twaalf maanden. Bij de rechter betwistte de betrokkene, dat de aangetroffen hoeveelheid voor de handel bestemd was. Hierbij werd verwezen naar de wetsgeschiedenis.⁹⁷ Echter, de rechter hanteerde de heersende lijn van de Afdeling, waarbij een handelshoeveelheid reeds onder een “belangrijke” hoeveelheid wordt geschaard. De rechter concludeerde dan ook, dat de burgemeester de aanwezige drugs als een handelshoeveelheid kon bestempelen.

Voorts was nog de vraag aan de orde of de woning en het pension wel zodanig met elkaar waren verbonden, dat sprake is van één lokaal, waardoor de burgemeester (tevens) bevoegd was om ook het pension te sluiten. De burgemeester stelde, dat er sprake was van een functioneel verband, omdat in de woning beelden te zien waren van beveiligingscamera's met daarop de ingangen van het pension. Voorts werd de

⁹⁴ Rb. Zeeland-West-Brabant 24 november 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:7685.

⁹⁵ Zie hoofdstuk 2.1.1

⁹⁶ Rb. Limburg 29 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:10225.

⁹⁷ *Handelingen II*, 2006/07, 30515, nr. 55, p. 3138.

administratie van het pension in de woning bewaard. De betrokkene bestreed het functionele verband, omdat de administratie louter in verband met de privacy in de woning werd bewaard en de beelden van de camera's vanaf iedere plek konden worden bekeken.

De rechtbank stelde vast, dat de woning en het pension niet (middels een doorgang) met elkaar zijn verbonden. Deswege achtte de rechtbank de uitspraak van de Afdeling van 27 juli 2016 van belang.⁹⁸ Nu er geen sprake was van een rechtstreekse verbinding, was de vraag, zo leidde de rechtbank uit de voornoemde uitspraak af, of de woning een autonome functie heeft. De rechtbank ging mee in het betoog van de betrokkene, omdat onweersproken was gesteld, dat de camerabeelden vanaf iedere plek konden worden bekeken. Dat de burgemeester voor verschillende sluitingstermijnen had gekozen, verdroeg zich naar het oordeel van de rechtbank al evenmin met het standpunt, dat er sprake zou zijn van één lokaal. Concluderend, de sluiting van het pension werd vernietigd.

Rechtbank Limburg, 29 november 2017⁹⁹

De burgemeester van Roermond heeft, overeenkomstig het beleid, een saunaclub voor twaalf maanden gesloten. Uit de bestuurlijke rapportage bleek, dat ter plekke 6,92 gram harddrugs en 4,5 gram softdrugs was aangetroffen. Tussen partijen was dan ook niet in geschil, dat er een handelshoeveelheid harddrugs was aangetroffen. De betrokkene betwistte evenwel, dat de aangetroffen hoeveelheid 'voor de handel bestemd' was. De middelen waren aangetroffen in verschillende lockers, op een tafel in een peeskamer en tussen de kussens van de bar. Tevens had de burgemeester een e-mail in overweging genomen, waarin naar de verkoop van drugs werd verwezen.

Uit aanvullende rapportages bleek evenwel, dat de harddrugs in slechts één locker zou zijn aangetroffen. De rechtbank constateerde dat dit verschillende, niet met elkaar verenigbare feiten betreffen. Daarnaast bestonden er nog andere tegenstrijdigheden, omtrent de overige vindplaatsen, de uitspraken van een aantal bezoekers en omtrent de daadwerkelijke hoeveelheid verdovende middelen. Voor de betrokkene was dan ook onduidelijk van welk feitencomplex hij het tegendeel aannemelijk diende te maken. Nu het tegendeel aannemelijk maken feitelijk onmogelijk was geworden, oordeelde de rechtbank, dat de burgemeester in alle redelijkheid niet van diens bevoegdheid gebruik had mogen maken. De rechtbank woog de zwaarwegende bedrijfseconomische en financiële gevolgen van de betrokkene zwaarder, dan het belang van de burgemeester. Het oorspronkelijke besluit werd dan ook vernietigd.

4.2 Tendens in de jurisprudentie

In deze paragraaf worden de negen (bovenstaande) uitspraken nader geanalyseerd. In Bijlage C staan de uitkomsten van deze statistische analyse schematisch weergegeven.¹⁰⁰ In deze paragraaf wordt dan ook geregeld naar de in Bijlage C opgenomen tabellen verwezen. Naast de schematische uitkomsten wordt, ter illustratie, naar de voornoemde uitspraken verwezen.

4.2.1 Statistische analyse

Uit tabel 1 komt naar voren, dat de betrokkene in vijf (van de negen) zaken, de sluiting met succes heeft aangevochten. De burgemeester heeft tweemaal van haar beleidsregels afgeweken. Zo werd een woning voor maar liefst negen maanden gesloten, omdat (verspreid over de gehele woning) grote hoeveelheden soft- en harddrugs, alsmede vuurwapens werden aangetroffen. Deze onderlinge combinatie leidde tot een verzwarende omstandigheid. Het bezit van onder meer messen, boksbeugels en een vuurwapen, kan dan ook leiden tot een langere sluiting. Daarentegen werd een cafetaria voor slechts drie maanden gesloten. De burgemeester hield, op grond van artikel 4:84 Awb en de uitspraak van de Afdeling (d.d. 26 oktober 2016), in die casus rekening met de

⁹⁸ Zie hoofdstuk 2.1.3

⁹⁹ Rb. Limburg 29 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:11568.

¹⁰⁰ Zie bijlage C "Statistische analyse artikel 13b Opiumwet".

financiële gevolgen. In de vijf zaken, die met succes werden aangevochten, werd, zoals blijkt uit tabel 2, tweemaal de sluiting van een lokaal, tweemaal de sluiting van een woning en eenmaal een gecombineerde sluiting daarvan aangevochten.

Uit tabel 3 komt naar voren, dat er verschillende redenen kunnen zijn om een pand te sluiten. Om te beginnen is in acht (van de negen) zaken de aanwezigheid van een handelshoeveelheid een reden tot sluiting geweest. In vier daarvan is de aanwezigheid van een handelshoeveelheid zelfs de enige reden. Verder komt uit de analyse eenmaal naar voren, dat de sluiting gebaseerd is op de aanwezigheid van een hennepkwekerij. Hierbij gaat het normlter om de aanwezigheid van een (handels)hoeveelheid hennepplanten. Echter, in de zaak bij de Rechtbank Oost-Brabant (d.d. 25 juli 2017) werden er enkel hennepresten aangetroffen. Daarnaast werden er voorwerpen aangetroffen, waarmee de kweek normaliter wordt bewerkstelligd. De te onderscheiden voorwerpen zijn niet in de uitspraak opgenomen, maar hierbij kan worden gedacht aan o.a. assimilatielampen, luchtslangen, kweektenten, ventilatoren, groeimiddel en droogrekken, oftewel, de voorwerpen en/of stoffen in de zin van artikel 11a Opiumwet. Deze voorwerpen en/of stoffen kunnen dus ook thans reeds een relevante bijdrage leveren aan de besluitvorming om al dan niet tot sluiting over te gaan. Afsluitend is de actieve drugshandel een grondslag om tot sluiting over te gaan. Uit de statistische analyse komt naar voren, dat in vier (van de negen) zaken, actieve drugshandel aan het besluit ten grondslag is gelegd. De drugshandel gaat veelvuldig gepaard met het voorhanden hebben van een handelshoeveelheid. Zo werd in de zaak bij de Rechtbank Limburg (d.d. 28 november 2017) de sluiting van een nachtcafé aangevochten. Aldaar vond (structureel) grootschalige en openlijke handel van verdovende middelen plaats. De drugshandel was aannemelijk gemaakt, omdat er een grote hoeveelheid soft- en harddrugs werd aangetroffen, maar de feitelijke omstandigheden, waaronder de aangetroffen transacties, waren uiteindelijk doorslaggevend.

In tabel 4 zijn alle (door de betrokkene) aangevoerde bezwaren schematisch opgesomd. Hieruit komt naar voren, dat de betrokkene in drie zaken heeft aangevoerd, dat de sluiting onevenredige gevolgen met zich meebrengt. De onevenredige gevolgen hebben veelal te maken met de persoonlijke omstandigheden, zoals de doorkruising van een ambulante behandeling. Voorts wordt een te groot financieel nadeel (door de betrokkene) aangekaart als zijnde onevenredige gevolgen. Verder voert de betrokkene in vijf zaken aan, dat de burgemeester in het geval niet bevoegd was om tot sluiting over te gaan. In het kader van dit verweer is voornamelijk aangevoerd, dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid onvoldoende is om tot sluiting over te gaan. Zo bestreed de betrokkene in de zaak bij de Rechtbank Oost-Brabant (d.d. 27 oktober 2017) – met de verklaring van diens psychiater – de sluitingsbeslissing, omdat de speed enkel voor medicinaal gebruik aanwezig was. De (voorbereiding tot de) hobbymatige hennepsteelt (d.w.z. van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik t/m vijf planten) valt, ingevolge de *'Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs'*, niet onder de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep en is derhalve (in beginsel) evenmin vatbaar voor een Damoclesbesluit.¹⁰¹ Deswege is van belang, dat de (aangetroffen) hoeveelheid en de feitelijke omstandigheden, tezamen in de besluitvorming worden meegenomen. Voorts werd driemaal de overtreding van de Opiumwet betwist en eenmaal de wetenschap daarvan, omdat de aangetroffen hoeveelheid, enkel voor eigen gebruik aanwezig was. Voorts is tweemaal een beroep gedaan op humanitaire gronden c.q. artikel 8 EVRM. Afsluitend is tweemaal aangegeven, dat de maatregel, ingevolge artikel 5:2 lid 1 sub b jo. 5:21 Awb, niet herstellend, maar punitief van aard zou zijn, omdat het verband tussen de overtreding en het lokaal ontbrak.

In vijf zaken heeft de (voorzieningen)rechter de betrokkene in het gelijk gesteld. In tabel 5 is aangegeven, wat de redenen zijn geweest om de voorlopige voorziening toe te wijzen

¹⁰¹ Zie hoofdstuk 3.2.1

dan wel het beroep gegrond te verklaren. Zo heeft de (voorzieningen)rechter driemaal geoordeeld, dat de burgemeester de belangen van de betrokkene onvoldoende had afgewogen. Zo oordeelde de Rechtbank Oost-Brabant (d.d. 23 november 2017), dat de belangen van de betrokkene onvoldoende waren afgewogen, omdat deze niet over vervangende woonruimte kon beschikken, hij een sociaal zwakke(re) en kwetsbare man was en de middelen ter medicatie gebruikte. Verder gaf de Rechtbank Oost-Brabant (d.d. 27 oktober 2017) aan, dat het doorkruisen van een ambulante behandeling, eveneens fungeert als een zwaarwegende omstandigheid. De voorlopige voorziening werd tevens toegewezen, omdat de doorkruising van de ambulante behandeling valt aan te merken als een onevenredig gevolg. Hierbij achtte de Rechtbank Oost-Brabant (d.d. 27 oktober 2017) van groot belang, dat de psychiater het medicinale gebruik onderschreef. Verder heeft een ondeugdelijke motivering tweemaal meegespeeld bij de gegrondverklaring van het beroep, dan wel in de toewijzing van de voorlopige voorziening. De Rechtbank Limburg vernietigde (d.d. 29 november 2017) het besluit tot sluiting van een lokaal, omdat in de bestuurlijke rapportage niet met elkaar verenigbare feiten waren opgenomen. Het feit dat het besluit was gebaseerd op deze bestuurlijke rapportage leidde tot vernietiging, omdat het voor de betrokkene onduidelijk was geworden, van welk feitencomplex hij het tegendeel aannemelijk diende te maken. Het nadeel van een gegrondverklaring op basis van een motiveringsgebrek is uiteraard, dat het gebrek in de bezwaarfase – nadat de voorzieningenrechter erover heeft geoordeeld – nog kan worden hersteld en het besluit daarna (naar verwachting) in stand zal blijven. Afsluitend is een besluit tweemaal vernietigd, omdat het verband tussen de overtreding en het lokaal ontbrak. Zo stelde de Rechtbank Zeeland-West-Brabant (d.d. 24 november 2017), dat de sluitingsbevoegdheid een herstelmaatregel betreft. Echter, het café in kwestie stond niet in verband met de aanwezigheid van de aangetroffen cocaïne. Het was namelijk niet de bedoeling om de cocaïne vanuit het café te verstrekken. Hierdoor was er ook geen sprake van een artikel 13b Opiumwet situatie, omdat de middelen niet “daartoe aanwezig” waren.

In vier zaken concludeerde de rechter, dat de betrokkene het besluit tevergeefs heeft aangevochten. In tabel 6 is aangegeven, wat de redenen zijn geweest om de voorlopige voorziening af te wijzen c.q. het beroep ongegrond te verklaren. In alle vier de zaken heeft de (voorzieningen)rechter bepaald, dat de belangen van de betrokkene niet onevenredig zijn geschaad. Hierbij heeft de rechter de belangen van de betrokkene expliciet tegen het algemeen belang afgewogen. In de meeste gevallen prevaleerde het algemeen belang boven de belangen van de betrokkene. In geval het bezwaar (van de betrokkene) met name op de duur van de sluiting is gericht, wordt doorgaans aangegeven dat de duur van de sluiting niet onredelijk is. De gestelde termijn zorgt er namelijk voor, dat de loop uit het pand wordt gehaald en de bekendheid (van het drugspand) wordt doorbroken.¹⁰² Deze belangenafweging valt veelal samen met het al dan niet veroorzaken van overlast, het al dan niet bezitten van een wapen, de grootschaligheid en de onderlinge combinatie van de aangetroffen voorwerpen, waarbij de combinatie van soft- en harddrugs als een zwaarwegende omstandigheid geldt. In alle zaken waarbij zowel soft- als harddrugs, alsmede vuurwapens werden aangetroffen, is de sluiting in rechte (niet onbegrijpelijk) ongewijzigd gebleven (zie tabel 7). Deze onderlinge combinatie wordt veelal bestempeld als zijnde een ernstig geval. Ter illustratie wordt verwezen naar de uitspraak van de Rechtbank Limburg (d.d. 28 november 2017). In deze zaak werd een nachtcafé bestempeld als zijnde een ernstig geval, omdat het lokaal structureel voor de grootschalige en openlijke handel van verdovende middelen werd gebruikt. Hierbij was met name van belang, dat er zowel soft- als harddrugs, alsmede wapens werden aangetroffen. In één zaak is de sluiting ongewijzigd gebleven, waarbij een reeds ontmantelde hennepkwekerij werd aangetroffen. De Rechtbank Oost-Brabant oordeelde

¹⁰² Mr. dr. Michel Vols en Michelle Bruijn LLB, 'De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit', NALL oktober 2015, DOI: 10.5553/NALL/.000021.

op 25 juli 2017, dat de bestuurlijke rapportage onduidelijk en onvolledig was. Desalniettemin prevaleerde het algemeen belang boven het belang van de betrokkene, omdat het gebrek in de bezwaarfase nog kon worden hersteld en het besluit (na de bezwaarfase) hoogstwaarschijnlijk in stand zal blijven. In deze zaak werd het de betrokkene zwaar aangerekend, dat hij geen aangifte of melding had gedaan. De voorzieningenrechter heeft tot slot, eenmaal de mate van overlast aan zijn oordeel ten grondslag gelegd. Zo oordeelde de voorzieningenrechter van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant (d.d. 16 januari 2018), dat er meldingen van overlast waren gedaan, die duiden op drugshandel in of vanuit de cafetaria.

4.2.2 Een praktijkgeval van opdrachtgever

De politie heeft in de berging bij een woning een hennepdrogerij, bestaande uit ruim 60 kilo (gedroogde) hennep, aangetroffen. In een aansluitende ruimte werd bovendien nog een vuurwapen aangetroffen. De woning is onder te verdelen in drie duidelijk van elkaar te onderscheiden ruimtes, te weten: het eigenlijke woongedeelte, de ruimte met het vuurwapen en de berging. De burgemeester bleek voornemens om de integrale woning voor een duur van twaalf maanden te sluiten. In het gemeentelijke beleid is bepaald, dat een woning voor de duur van zes maanden wordt gesloten, indien de grens van 5000 gram wordt overschreden, hetgeen in casu het geval bleek. Echter, de burgemeester is gerechtigd om een langere sluiting te hanteren, indien sprake is van verzwarende omstandigheden. Zo zijn de zeer grote hoeveelheid hennep en de aanwezigheid van een vuurwapen aan te merken als verzwarende omstandigheden. Dientengevolge werd de woning voor de duur van twaalf maanden gesloten.

In casu ontgaat het de betrokkene waarom het integrale pand wordt gesloten. Als gezegd, bestaat de opstal uit drie van elkaar te onderscheiden gedeeltes. De berging kan zelfs niet vanuit het woongedeelte, maar evenmin vanuit de ruimte van het vuurwapen worden betreden! De berging is slechts van buitenaf te betreden. De berging is daarmee geschikt om een van het woongedeelte te onderscheiden functie te vervullen, zo kan het als bedrijfsruimte fungeren. Temeer nu in het woongedeelte zelf niets illegaals is aangetroffen, bestaat er tussen het woongedeelte en de berging niet een zodanig verband, dat de bevoegdheid tot sluiting zich mede tot het woongedeelte uitstrekt. Dientengevolge kon de burgemeester hooguit overgaan tot sluiting van de berging, zo betoogde de betrokkene in de zienswijze-fase.

Echter, de burgemeester ging hier niet in mee, omdat slechts gedeeltelijke sluiting afbreuk doet aan het doel van de sluiting. Daarnaast is in de woning een vuurwapen aangetroffen, die kennelijk in verband staat met de aangetroffen hennepdrogerij. Daarentegen is wel rekening gehouden met een aantal persoonlijke omstandigheden. Deze omstandigheden hebben ertoe geleid, dat de burgemeester, ingevolge artikel 4:84 Awb, een (extra lange) begunstigingstermijn van acht weken hanteerde.¹⁰³

4.3 Tussenconclusie

Dit vierde hoofdstuk is gericht op de deelvraag: *“Welke tendens is er te vinden in de (huidige) jurisprudentie bij artikel 13b Opiumwet?”*

Vanwege de beperkte tijdspanne der onderzochte jurisprudentie, kunnen geen concrete conclusies worden getrokken, die gericht zijn op de praktijk van de sluitingsbevoegdheid van alle Nederlandse rechtbanken. Er kan echter wel iets worden gezegd over de besluitvorming van de zuidelijke rechtbanken in de periode van 1 september 2017 t/m 13 februari 2018.

Concluderend kan worden gesteld, dat er voor de burgemeester verschillende redenen zijn om een pand te sluiten. Zo kunnen de aanwezigheid van een handelshoeveelheid verdovende middelen, het aantreffen van een hennepkwekerij en de (structurele) handel

¹⁰³ In verband met de privacy zijn de relevante dossierstukken niet als bijlage toegevoegd.

van verdovende middelen aan sluiting ten grondslag worden gelegd. De voorwerpen en/of stoffen in de zin van artikel 11a Opiumwet, kunnen ook thans reeds een bijdrage leveren aan de besluitvorming om al dan niet tot sluiting over te gaan. Zo kan een pand worden gesloten, indien deze voorwerpen en/of stoffen tezamen met slechts enkele hennepresten worden aangetroffen. Deze onderlinge combinatie kan de overtreding van de Opiumwet aannemelijk maken, maar daarvoor dienen er overigens wel specifieke aanwijzingen, die duiden op een of meerdere oogsten, aanwezig te zijn.

Sluiting dient in beginsel binnen de kaders van het gemeentelijke beleid te passen. Bij afwijking van het gemeentelijke beleid, dienen alle omstandigheden van het geval in de besluitvorming te worden meegenomen, zoals de Afdeling oordeelde in de uitspraak (d.d. 26 oktober 2016). Indien sprake is van een ernstig geval of bij aanwezigheid van verzwarende omstandigheden, kan de burgemeester een stap overslaan c.q. het pand voor een langere periode sluiten. Onder verzwarende omstandigheden kan (in ieder geval) worden verstaan: de aanwezigheid van een vuurwapen, of andere wapens, structurele handel van verdovende middelen en de onderlinge combinatie van (verschillende) middelen uit lijst I of II van de Opiumwet.

De burgemeester dient gebruik te maken van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid, indien er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn. Een slechte gezondheidssituatie van de betrokkene kan, als dit met voldoende stukken is onderbouwd, als een bijzondere omstandigheid worden aangemerkt. Zo kan van sluiting worden afgezien, indien het medicinaal gebruik van verdovende middelen wordt onderschreven door een psychiater. Voorts kan de eventuele doorkruising van een ambulante behandeling een reden vormen die aan sluiting in de weg staan. Hierbij is van belang, dat de bijzondere omstandigheid in verband staat met de aangetroffen voorwerpen en/of stoffen. Bij bijzondere omstandigheden dient de burgemeester alle relevante feiten en omstandigheden in zijn besluitvorming mee te nemen. Vervolgens dient de burgemeester de gemaakte afweging in zijn besluit deugdelijk te motiveren. Een beroep op het nalaten van een dergelijke motivering, leidt veelal tot een toewijzing van de voorlopige voorziening. Het nadeel hiervan is, dat het gebrek in de bezwaarfase – nadat de voorzieningenrechter erover heeft geoordeeld – nog kan worden hersteld en het besluit daarna (naar verwachting) in stand zal blijven, zodat voor de betrokkene in zo'n geval slechts sprake is geweest van een pyrrusoverwinning.

Een ander criterium, dat in een drietal zaken naar voren komt, is het beroep op financiële gevolgen. In een tweetal zaken woog de (voorzieningen)rechter de financiële gevolgen van de betrokkene zwaarder, dan het belang van de burgemeester. In één zaak was het financiële belang onvoldoende om sluiting onredelijk of disproportioneel te achten. De financiële gevolgen voor de betrokkene na sluiting dienen te worden afgewogen tegen de ernst van de specifieke omstandigheden. Algemene conclusies ter zake het argument van de financiële gevolgen zijn dan ook moeilijk te trekken.

Hoofdstuk 5 De huidige praktijk van artikel 11a Opiumwet

In dit hoofdstuk wordt enige relevante jurisprudentie bij artikel 11a Opiumwet besproken. Daaruit kan blijken hoe de strafrechter met deze vrij nieuwe strafbepaling omgaat. De eerste paragraaf behelst een korte inleiding. In paragraaf 2 wordt de (recente) jurisprudentie van de Hoge Raad besproken. In paragraaf 3 en 4 worden enkele relevante uitspraken van het gerechtshof en de rechtbank (Oost-Brabant) besproken. Naar aanleiding van de uit die uitspraken te herleiden tendens wordt, in paragraaf 5, de koppeling met de bestuursrechtelijke sluitingsbevoegdheid gemaakt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een heldere conclusie.

5.1 Algemeen

Na invoering van het wetsvoorstel waarbij (een deel van) de in artikel 10a en 11a Opiumwet opgenomen strafbare voorbereidingshandelingen onder het bereik van artikel 13b Opiumwet worden geschaard, dient de burgemeester aan te tonen, dat de betrokkene over de wetenschap beschikte althans een ernstige reden had om te vermoeden, dat de aangetroffen voorwerpen en/of stoffen voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep bestemd zijn.¹⁰⁴ Artikel 11a Opiumwet, welke bepaling eerst in werking is getreden op 1 maart 2015, is de sleutel tot de bestrijding van de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep, maar wordt ook wel het ‘*growshopverbod*’ genoemd. De indruk dat growshops veelal gericht zijn op de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep, wordt versterkt, door het gegeven dat in de benaming van de verhandelde producten veelal het woord ‘*canna*’ zit, zoals de ‘*cannacutter*’, hetgeen is afgeleid van het middel cannabis.¹⁰⁵ Naast growshops is het artikel overigens ook gericht op panden, die als hennepkwekerij zijn ingericht, maar waar enkel de hennepstekjes (nog) ontbreken.

5.2 De Hoge Raad

Artikel 11a Opiumwet stelt o.a. strafbaar het voorhanden hebben van voorwerpen en/of stoffen, die ‘*bestemd zijn tot*’ de bedrijfsmatige (art. 11 lid 3 Opiumwet) of grootschalige (art. 11 lid 5 Opiumwet) teelt van hennep. Sedert de inwerkingtreding in 2015 heeft de Hoge Raad zich tweemaal uitgesproken over de al dan niet aanwezige criminele bestemming van die voorwerpen en/of stoffen.

5.2.1 Beschadigde voorbereidingshandelingen

Het arrest van 21 november 2017 betrof een exploitant van een (voormalige) growshop die vervolgd werd voor overtreding van artikel 11a Opiumwet. Op 27 februari 2015 bezocht de politie die exploitant om deze te waarschuwen, dat zijn growshop na 1 maart 2015 strafbaar zou zijn. Na dat bezoek had deze dan ook besloten om met zijn growshop te stoppen. Desalniettemin trof de politie op 19 maart 2015 ter plekke een uit elkaar gevallen kweektent – welke vol zat met gaten – aan. Voorts werd een tweetal beschadigde koolstoffilters aangetroffen. Het hof kwam tot de conclusie, dat de kweektent en de beide koolstoffilters, bestemd waren voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennep-teelt. De exploitant stelde, dat hij weliswaar tekort was geschoten in het ontmantelen van zijn growshop, maar dat de aangetroffen voorwerpen enkel afval zou betreffen, welke niet langer bestemd was voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. De verdediging bepleitte dan ook vrijspraak, omdat de strafbare bestemming niet bewezen kon worden verklaard. Het valt op zich niet te ontkennen, dat de aangetroffen voorwerpen voor de hennep-teelt, in de zin van artikel 11 leden 3 en 5, bestemd zijn, maar het gaat, ingevolge artikel 11a Opiumwet, om de omstandigheden waaronder die voorwerpen – ten tijde van het ten laste gelegde – aanwezig waren, aldus ons hoogste rechtscollege. Dientengevolge ging de Hoge Raad over tot vernietiging van het veroordelende arrest van het gerechtshof, omdat de aangetroffen voorwerpen op de in de

¹⁰⁴ Zie hoofdstuk 3.2.3

¹⁰⁵ F.J.E. Krips & P.A.M. verrest, ‘Strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennep-teelt: het einde van de growshop?’, *Ars Aequi* mei 2015.

tenlastelegging genoemde datum niet meer voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur bestemd waren.¹⁰⁶

5.2.2 Uitleg bestandsdeel ‘bestemd zijn tot’

Op 13 maart 2018 gaf de Hoge Raad in haar arrest een toelichting op het bestandsdeel: ‘bestemd zijn tot’. In deze zaak stond een verdachte terecht, omdat in de kelder van diens woning twee kweekinrichtingen (zonder hennepplanten) werden aangetroffen. In die kelder werden, onder meer, veertig assimilatielampen, twee koolstoffilters, 10 liter groeimiddel en 285 (met potaarde gevulde) plantenpotten aangetroffen. De verdachte stelde, dat hij twee jaar daarvoor een hennepkwekerij had gehad en dat deze voorwerpen alstoen niet waren opgeruimd, omdat hij “*het zo wel goed vond*”. De verdediging betoogde dan ook, dat de aangetroffen voorwerpen niet meer gericht waren op de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. Het hof verklaarde het feit toch bewezen, omdat de verdachte wist, dat de aangetroffen voorwerpen bestemd waren tot het plegen van de voornoemde strafbare feiten. Het hof achtte irrelevant of de verdachte deze voornoemde feiten al dan niet daadwerkelijk wilde plegen.

De Hoge Raad oordeelde evenwel, dat het hof met haar overweging, dat het op grond van artikel 11a Opiumwet irrelevant is of de verdachte deze voornoemde feiten daadwerkelijk wilde plegen, blijk heeft gegeven aan een onjuiste rechtsopvatting. Het reeds besproken arrest van de Hoge Raad (d.d. 21 november 2017) geeft immers aan, dat het voor een bewezenverklaring van de bestemming, onvoldoende is, dat de voorwerpen ooit bestemd waren tot het plegen van de voornoemde strafbare feiten en dat de verdachte daarover de wetenschap bezat. Om tot een bewezenverklaring te (kunnen) komen is van belang, dat de bestemming ten tijde van het ten laste gelegde nog actueel is. Het hof kon er dan ook niet zomaar vanuit gaan, dat de aangetroffen voorwerpen ten tijde van de bewezenverklaring nog steeds bestemd waren voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. Voorts kan uit de verklaring van de verdachte, dat hij “*het zo wel goed vond*”, niet worden afgeleid, dat de verdachte ten tijde van het tenlastegelegde beschikte over de wetenschap, dat de voorwerpen (nog steeds) voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur bestemd waren.¹⁰⁷ De bewezenverklaring is door het hof dan ook ontoereikend gemotiveerd, waardoor de zaak door de Hoge Raad naar het hof is terugverwezen.¹⁰⁸

5.3 Het gerechtshof

In deze paragraaf wordt een analyse gegeven van een viertal arresten van het gerechtshof 's-Hertogenbosch. Tevens wordt één (recent en) belangwekkend arrest van het gerechtshof Den Haag geanalyseerd. De analyse is met name gericht op de feiten en omstandigheden, die in overweging worden genomen bij de beslissing de verdachte al dan niet te veroordelen.

5.3.1 De onderzoeksplicht van een groothandel

In het arrest van het gerechtshof Den Haag (d.d. 31 januari 2018) werd een exploitant van een groothandel verdacht van artikel 11a Opiumwet. In deze zaak stond niet ter discussie, dat op verschillende plaatsen voorwerpen waren aangetroffen, die aangewend zouden kunnen worden om de hennepcultuur te faciliteren. De verdachte stelde, dat hij de exploitant is van een groothandel, die aan een divers klantenbestand een groot scala aan voorwerpen levert. Uit onderzoek van het klantenbestand is naar voren gekomen, dat diverse klanten ‘*hennep gerelateerde voorwerpen*’ hadden afgenomen. Zo werden in een bestelbus, onder meer zestig flexibele slangen, twee buisventilatoren en twee pallets met zakken aarde aangetroffen. Het hof overwoog dat de voorwerpen ook andere, niet op de hennepcultuur gerichte, bestemmingen zouden kunnen hebben. Het hof constateerde, dat

¹⁰⁶ HR 21 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2959.

¹⁰⁷ Parket bij de Hoge Raad 28 november 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1586.

¹⁰⁸ HR 13 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:328.

de onderlinge combinatie van voorwerpen allerlei gedachtes naar boven kunnen brengen, maar de voorwerpen op zich kunnen niet het afdoende bewijs opleveren voor het in artikel 11a Opiumwet aangeduide verbod. De aanwezige voorwerpen kunnen weliswaar bestemd zijn voor de hennepsteelt, maar er kan niet worden vastgesteld, dat de voorwerpen ook echt bestemd zijn (geweest) voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. Evenmin kan de wetenschap, indien wèl van zo'n bestemming zou worden uitgegaan, worden bewezen. Afsluitend oordeelde het hof, dat verkopers niet verplicht zijn om te onderzoeken wat hun klanten met de verkochte voorwerpen gaan doen. De verdachte werd dan ook (integraal) vrijgesproken.¹⁰⁹ Diens advocaat, mr. A. Beckers, ziet in het arrest een belangrijke terechtwijzing voor het Openbaar Ministerie: je mag niet zomaar een growshop ontmantelen. *'Hennep gerelateerde voorwerpen'* zijn namelijk veelal ook te koop bij de Boerenbond, maar bijvoorbeeld ook te bestellen bij bol.com.¹¹⁰

5.3.2 De zolderkamer

Op 30 juni 2015 had de politie op de zolder van een woning legio *'hennep gerelateerde voorwerpen'* aangetroffen, te weten: armaturen, ledlampen, ventilatoren, een kachel, assimilatielampen, tijdschakelaars, transformatoren, koolstoffilters, afzuigslangen, luchtzuigers, een slakkenhuis, temperatuurventilatieregelaars, groeimiddelen, hygroph/thermometers, knipbenodigdheden en weegschalen. De verdachte, tevens eigenaar van het pand, verhuurde deze zolder aan diens ex-echtgenote, die deze zolder zelfstandig bewoonde en aldaar de inventaris van een hennepkwekerij bewaarde. Beide verdachten stonden op 4 juli 2016 (afzonderlijk) terecht bij het gerechtshof 's-Hertogenbosch.

De pandeigenaar werd vrijgesproken van het, in vereniging met een ander, voorhanden hebben van voorwerpen, die bestemd waren voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. In de eerste plaats kon niet worden vastgesteld, dat de verdachte de *'hennep gerelateerde voorwerpen'* zèlf voorhanden heeft gehad. De verdachte is weliswaar op enig moment te weten gekomen, dat die voorwerpen op zijn zolder aanwezig waren, maar de zolder werd onderverhuurd aan de medeverdachte, die de voorwerpen zonder diens toestemming op de zolder had bewaard. Het hof concludeerde dan ook, dat de pandeigenaar de voorwerpen niet voorhanden heeft gehad. Los daarvan zou de verdachte – voor een bewezenverklaring – moeten hebben beschikt over de wetenschap, dat de door de medeverdachte bewaarde voorwerpen voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep bestemd waren. Het hof concludeerde, dat deze wetenschap niet aannemelijk is geworden, omdat de verdachte, onder meer, verklaarde, dat hij *"absoluut geen problemen wilde en dat ze het niet in [haar] hoofd moet halen om een hennepkwekerij in [zijn] woning te beginnen"*.¹¹¹

De huurster was de zolder van haar ex-echtgenoot gaan bewonen, omdat haar vorige woning, nota bene conform artikel 13b Opiumwet(!), was gesloten. Haar vorige woning werd namelijk, door huurders, als hennepkwekerij gebruikt. De medeverdachte verklaarde dat zij, de indertijd door de politie achtergelaten voorwerpen, zonder diens toestemming naar de zolder van haar ex-echtgenoot heeft verplaatst. Deze voorwerpen heeft zij al die tijd bewaard om op enig moment terug te (kunnen) geven aan de (voormalige) hennep telers. Hieruit leidde het hof af, dat de medeverdachte wèl over de wetenschap beschikte, dat de voorwerpen bestemd waren voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep en dat zij hiermee de hennep telers wilde faciliteren. De eventuele angst, die door de hennep telers zou zijn opgewekt doet hier niets aan af. Een forensisch drugsexpert heeft verklaard, dat een assimilatielamp gemiddeld genomen twintig hennepplanten bestrijkt. Op de zolder waren vier van dergelijke assimilatielampen aangetroffen, waarmee dus maximaal tachtig hennepplanten konden worden bestreken. Voorts werd een zestal koolstoffilters aangetroffen, waardoor twee punten van de lijst met

¹⁰⁹ Hof Den Haag 31 januari 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:134.

¹¹⁰ René van der Lee, 'Waarom mag Remy niet wat bol.com wel mag?', *Brabants Dagblad* 29 maart 2018.

¹¹¹ Hof 's-Hertogenbosch 4 juli 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2689.

indicatoren van professionaliteit uit de Aanwijzing Opiumwet werden bestreken. Verder trof de politie tijdschakelaars en thermometers aan, die al evenzeer duiden op de bedrijfsmatige teelt van hennep. Hierdoor kon het hof de bestemming voor de bedrijfsmatige teelt vaststellen. Het hof achtte dan ook, gelet op het vorenstaande, wettig en overtuigend bewezen, dat de medeverdachte zich wél schuldig had gemaakt aan het voorhanden hebben van voorwerpen en/of stoffen in de zin van artikel 11a Opiumwet.¹¹²

5.3.3 Verschillende bestemmingen

Op 16 januari 2016 trof de politie in een door verdachte bestuurde bestelauto de navolgende voorwerpen aan: een PH-meter, vier blauwe tonnen met een deksel, een stoppenkast, een schaar, zeventien zekeringen, twintig handschoenen van latex, een koudwaterslang, een kachel, een thermometer, een telefoon en zes koppelstukken voor een tuinslang. Na opening van de tonnen rook de politie duidelijk een hennepvlucht. Tevens trof de politie – op de bodem van de laadruimte – ook nog een hennepstop aan. De verdachte verklaarde ter terechtzitting, dat de tonnen bedoeld waren om een vlonder in een jachthaven te bouwen. De overige voorwerpen zouden, aldus de verdachte, bestemd zijn voor tuinwerkzaamheden, dan wel voor een aquarium en een boot. De aangetroffen hennepstop zou door jongelui, die in de auto hebben gezeten, zijn achtergelaten. De verdediging voerde dan ook aan, dat de criminele intentie niet kon worden vastgesteld en de voorwerpen niet bestemd waren voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepsteelt. Alhoewel een aantal voorwerpen zeer zeker voor de hennepsteelt geschikt zijn, oordeelde het hof, dat de aangetroffen voorwerpen vanwege hun aard en/of functie niet bestemd zijn voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. Het hof 's-Hertogenbosch concludeerde, dat de aangetroffen voorwerpen hooguit zouden kunnen dienen voor de hobbymatige hennepsteelt. Het bewijs voor artikel 11a Opiumwet schiet derhalve tekort, waardoor het hof de verdachte vrijspreekt.¹¹³

5.3.4 Hennep gerelateerde afbeeldingen

In haar arrest van 1 februari 2017 veroordeelde het hof 's-Hertogenbosch de eigenaar van een growshop. Op 28 juli 2015 bezocht de politie diens bedrijfspand, dat uit drie verschillende ruimtes bestond. In de eerste ruimte was een balie ingericht en werden allerlei voorwerpen tentoongesteld. Hierin bevonden zich, onder meer, koolstoffilters, PH-meters, groei- en bloeimiddelen, tijdschakelaars en een kweektent, een en ander veelal van het merk 'canna'. In de ruimte daarachter stond, onder meer, zwavel, gripzakken, een strijkijzer, een geldtelmachine en een computerscherm, waarop beveiligingsbeelden te zien waren. In de derde ruimte trof de politie een enorme hoeveelheid '*hennep gerelateerde voorwerpen*' aan, waaronder inbouwventilatoren en droogrekken. Voorts werden legio voorwerpen aangetroffen, welke voorzien waren van '*hennep gerelateerde afbeeldingen*', zoals schrijfblokken, folders, posters, tijdschriften, een muismat en een bestelcatalogus. De onderlinge combinatie van de in de bestelcatalogus opgenomen voorwerpen duiden, aldus het hof, op de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. Het hof kwam dan ook tot een bewezenverklaring van artikel 11a Opiumwet. Het hof is met betrekking tot de voornoemde voorwerpen namelijk van oordeel, dat het volstrekt onaannemelijk is, dat de voorwerpen enkel voor de kleinschalige hennepsteelt worden gebruikt. Daarnaast achtte het hof niet aannemelijk, dat de voorwerpen, zoals de verdediging betoogde, voor de horeca of duivenmelkerij bestemd zouden zijn. De aangetroffen voorwerpen zijn gezien hun aard en/of functie, aldus het hof, terdege bestemd voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. Voor deze conclusie vond het hof steun in de aangetroffen '*hennep gerelateerde afbeeldingen*' en het veelvuldig aantreffen van het merk 'canna'. Dat de verdachte over de wetenschap beschikte staat vast, omdat de verdachte – ook na de wetswijziging – zich (op internet) als growshop presenteerde. Daarnaast blijkt de wetenschap uit zijn administratie, omdat hij

¹¹² Hof 's-Hertogenbosch 4 juli 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2690.

¹¹³ Hof 's-Hertogenbosch 14 februari 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:532.

grote offertes in kleinere offertes opdeelde, teneinde te verbergen, dat hij aan één afnemer een grote hoeveelheid *‘hennep gerelateerde voorwerpen’* verkocht. Uit de gezamenlijkheid van de aangetroffen voorwerpen en de gevoerde administratie, kan niet anders worden afgeleid, dan dat de verdachte beschikte over de wetenschap, dat de voorwerpen voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep bestemd waren.¹¹⁴

5.4 De rechtbank Oost-Brabant

In deze paragraaf wordt een vijftal uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant geanalyseerd. De analyse is andermaal met name gericht op de feiten en omstandigheden, die de rechter in diens overweging heeft betrokken om de verdachte al dan niet voor artikel 11a Opiumwet te veroordelen.

5.4.1 Kwijtschelding van geldschulden

Op 30 december 2015 veroordeelde de rechtbank Oost-Brabant een verdachte voor het voorhanden hebben van voorwerpen en/of stoffen, waarvan deze wist dat zij bestemd waren voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. In diens woning werden onder meer, bestrijdingsmiddelen, 167 armaturen, drie PH-meters, 203 assimilatielampen en een koolstoffilter aangetroffen. De bedrijfsmatige hennep-teelt werd vastgesteld, omdat twee punten van de lijst met indicatoren van professionaliteit uit de Aanwijzing Opiumwet werden bestreken. De verdachte verklaarde, dat de voorwerpen eigendom zouden zijn van (een) derde(n), maar dat hij ze in ruil voor kwijtschelding van geldschulden voor de derde(n) bewaarde. Tevens erkende de verdachte, dat hij over de wetenschap beschikte, dat de voorwerpen voor de (al dan niet) bedrijfsmatige of grootschalige hennep-teelt bestemd waren. Het werd de verdachte zwaar aangerekend, dat hij de bedrijfsmatige of grootschalige hennep-teelt heeft gefaciliteerd.¹¹⁵

5.4.2 De combinatie van hennep en hennep gerelateerde voorwerpen

Op 13 april 2016 veroordeelde de rechtbank Oost-Brabant een verdachte voor het voorhanden hebben van voorwerpen en/of stoffen, waarvan hij wist dat zij bestemd waren voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. Tevens werd de verdachte veroordeeld voor het voorhanden hebben van 150 gram hennep. In diens woning werden op 29 september 2015 namelijk, 132 assimilatielampen, een travo, een elektriciteitsmeter en een kast ten behoeve van een elektrische installatie aangetroffen. De verdachte verklaarde ter terechtzitting, dat hij de *‘hennep gerelateerde voorwerpen’* voorhanden had, omdat hij ze wilde doorvoeren naar Servië. De rechtbank achtte deze bewering, gelet op de onderlinge samenhang en de aangetroffen hoeveelheid hennep evenwel niet aannemelijk c.q. ter zake doende. Zowel de officier, de verdediging als de rechtbank achtte de beide delicten overigens wettig en overtuigend bewezen, waardoor er, ingevolge artikel 359 lid 3 Wetboek van Strafvordering, enkel met een opgave van de bewijsmiddelen is volstaan en deze niet nader zijn uitgewerkt.¹¹⁶

5.4.3 Growshops

Op 19 januari 2016 veroordeelde de rechtbank Oost-Brabant een verdachte voor het te koop aanbieden van *‘hennep gerelateerde voorwerpen’*. De verdachte had kort tevoren de growshop (inclusief de voorraad) van zijn vader overgenomen. De growshop wilde hij echter voortzetten als een onderneming voor interieurplanten. Dientengevolge had verdachte de *‘hennep gerelateerde voorwerpen’*, onder meer ruim vierhonderd assimilatielampen, tijdschakelaars, PH-meters en koolstoffilters, naar de opslaglocatie verplaatst. Deze locatie was niet voor publiek toegankelijk, omdat verdachte bekend was met de wetswijziging. Desalniettemin trof de politie in beide panden *‘hennep gerelateerde voorwerpen’* en *‘hennep gerelateerde afbeeldingen’* aan, waaronder tijdschriften, folders en posters van – ook hier weer – het merk *‘canna’*. De rechtbank concludeerde, dat de

¹¹⁴ Hof ‘s-Hertogenbosch 1 februari 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:342.

¹¹⁵ Rb. Oost-Brabant 30 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:7604.

¹¹⁶ Rb. Oost-Brabant 13 april 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1726.

verdachte zich (op beide locaties) schuldig had gemaakt aan het faciliteren van de hennepenteelt, omdat de voorwerpen op beide locaties dusdanig in schappen waren gesorteerd, dat het niet aannemelijk was, dat de *'hennep gerelateerde voorwerpen'* niet langer werden verkocht. De wetenschap, dat de voorwerpen bestemd waren voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepenteelt was evenzeer aannemelijk, omdat de verdachte de growshop (inclusief de voorraad) had overgenomen.¹¹⁷

Op 19 januari 2016 werden door de rechtbank Oost-Brabant tevens twee broers, die gezamenlijk een growshop exploiteerden, veroordeeld. Deze growshop bestond eveneens uit zowel een winkel als een opslaglocatie. In beide panden werden, onder meer, tijdschakelaars, droogrekken PH-meters, alsmede op hennep gericht promotiemateriaal aangetroffen. De *'hennep gerelateerde voorwerpen'* waren naar de opslaglocatie verplaatst, omdat men van de wetswijziging op de hoogte was. Deze goederen werden echter uit de opslag gehaald, indien een klant een dergelijk product bestelde. Dat de *'hennep gerelateerde voorwerpen'*, ook na de wetswijziging, nog steeds werden verkocht bleek onder meer uit het feit, dat in de winkel een algehele prijslijst werd aangetroffen. Voorts rekende de rechtbank de broers erop af, dat de voorwerpen in de opslaglocatie dusdanig in schappen waren gesorteerd, dat het volstrekt niet aannemelijk was, dat deze voorwerpen niet (langer) werden verkocht. De rechtbank oordeelde, dat de voorwerpen voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepenteelt bestemd waren, omdat onder meer een temperatuur- en bevoeiingsregulering werd aangetroffen. Hierdoor is er, ingevolge de lijst met indicatoren van professionaliteit uit de Aanwijzing Opiumwet, sprake van bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep.¹¹⁸

5.5 Koppeling met de verruiming van de sluitingsbevoegdheid

In hoofdstuk 3 is reeds aangegeven, dat panden, die als hennepkwekerij zijn ingericht, maar waar enkel de hennepstekjes (nog) ontbreken, na invoering van het wetsvoorstel, onder de sluitingsbevoegdheid gaan vallen.¹¹⁹ De burgemeester is dan ook bevoegd, om middels een bestuursrechtelijke toets, te gaan beoordelen of aan het subjectieve bestandsdeel van artikel 11a Opiumwet is voldaan. Dientengevolge zal een burgemeester, conform het (nieuwe) artikel 13b Opiumwet, bevoegd worden om een dergelijk pand te sluiten. Zo'n sluiting is echter, met inachtneming van de (recente) jurisprudentie van de Hoge Raad, enkel te rechtvaardigen, indien de bestemming, ingevolge artikel 11a Opiumwet, ten tijde van het ten laste gelegde nog steeds actueel is. De wetenschap van de bestemming, ingevolge artikel 11a Opiumwet, kan namelijk uit de gedraging zelf worden afgeleid, maar meestal zijn de omstandigheden, waaronder de gedraging heeft plaats gevonden (mede) van belang.¹²⁰ De betrokkene dient dan ook aannemelijk te maken, dat de voorwerpen en/of stoffen niet (meer) bestemd (kunnen) zijn voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep.

Uit de geanalyseerde jurisprudentie komt naar voren, dat de verdachte in vijf van de twaalf zaken van artikel 11a Opiumwet werd vrijgesproken. Deze verdachten zijn veelal eerst in hogere instantie vrijgesproken. Derhalve kan een verdachte pas na een zeer lange juridische procedure zijn strafrechtelijke gelijk halen, terwijl de burgemeester diens pand, ingevolge artikel 5:31 Awb, zelfs al voordat de betrokkene is gedagvaard, bestuursrechtelijk kan sluiten. Ter illustratie wordt verwezen naar de zaak van de Hoge Raad (d.d. 21 november 2017), alwaar de verdachte is vrijgesproken van artikel 11a Opiumwet, terwijl de voorwerpen en/of stoffen in de zin van artikel 11a Opiumwet, circa 22 maanden tevoren in diens pand werden aangetroffen. In geval artikel 11a Opiumwet uiteindelijk in de strafzaak niet bewezen wordt verklaard, kan de sluiting, conform artikel

¹¹⁷ Rb. Oost-Brabant 19 januari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:150.

¹¹⁸ Rb. Oost-Brabant 19 januari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:144. & Rb. Oost-Brabant 19 januari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:145.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 763, nr. 6, p. 4.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 842, nr. 3, p. 8.

13b Opiumwet, indien de voorwerpen en/of stoffen althans niet samenvallen met de aanwezigheid van verdovende middelen, achteraf als onrechtmatig worden aangemerkt. Het is voor de betrokkene dan ook zeer opportuun om een voorlopige voorziening aan te vragen, zodat het sluitingsbesluit tijdelijk kan worden opgeschort.

5.6 Tussenconclusie

Dit vijfde hoofdstuk is gericht op de deelvraag: *“Welke tendens is er te vinden in de (huidige) jurisprudentie bij artikel 11a Opiumwet?”*

Geconcludeerd kan worden, dat er voor de strafrechter verschillende redenen (kunnen) zijn, om niet aannemelijk te achten, dat een verdachte wist of ernstige reden had om te vermoeden, dat de voorwerpen en/of stoffen voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep bestemd waren. De procedure bij de strafrechter betreft veelal een langdurig proces, waardoor het raadzaam is, om een voorlopige voorziening aan te vragen, indien een directe Damocles-sluiting aanstaande is.

Om te beginnen is een veroordeling, voor artikel 11a Opiumwet, en dus ook sluiting van het pand – na invoering van het wetsvoorstel – niet mogelijk, indien de strafbare bestemming, conform artikel 11 leden 3 en 5 Opiumwet, ten tijde van het ten laste gelegde niet (meer) actueel is. De bestemming, ingevolge artikel 11a Opiumwet, is immers gericht op de toekomst en niet op het verleden. Verder spreekt de strafrechter verdachten geregeld vrij, omdat de aangetroffen voorwerpen en/of stoffen, vanwege hun aard en/of functie niet voor de *bedrijfsmatige of grootschalige* teelt van hennep bestemd bleken. Het voorhanden hebben van voorwerpen en/of stoffen, die de hobbymatige teelt van hennep faciliteren, is immers (in beginsel) niet vatbaar voor sluiting conform het nieuw in te voeren artikel 13b Opiumwet. Uit de parlementaire geschiedenis komt immers naar voren, dat de hobbymatige hennepeteelt (in beginsel) niet valt onder de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. Het is van groot belang, dat de verdachte in voorkomend geval een helder en consistent betoog voert, waarin aannemelijk wordt gemaakt, dat de *‘hennep gerelateerde voorwerpen’*, eveneens voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden, zoals voor de horeca, tuinwerkzaamheden dan wel voor het maken van een boot of een aquarium. Overigens wordt een dergelijk verweer, veelal niet aannemelijk geacht, indien er, onder meer, PH-meters, tijdschakelaars, koolstoffilters en temperatuurventilatieregelaars worden aangetroffen. Deze goederen duiden immers, ingevolge de Aanwijzing Opiumwet en de onderlinge samenhang, al snel op de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep. De strafrechter gebruikt dan ook veelvuldig de Aanwijzing Opiumwet om de strafbare bestemming aannemelijk te achten. Voorts wordt bij dergelijke voorwerpen en/of stoffen veelal aangenomen, dat zij gezien hun aard en/of functie bestemd zijn voor de bedrijfsmatige of grootschalige teelt van hennep.

Uit de jurisprudentieanalyse komt verder naar voren, dat door de wijze van presentatie en/of het aanwezig hebben van *‘hennep gerelateerde afbeeldingen’* c.q. promotiemateriaal, zoals tijdschriften, folders, posters en voorwerpen en/of stoffen van het merk *‘canna’* al snel het vermoeden ontstaat, dat de betrokkene wist of ernstige redenen had om te vermoeden, dat de voorwerpen en/of stoffen voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepeteelt bestemd zijn. Hierdoor wordt het verweer, dat de voorwerpen en/of stoffen voor andere doeleinden bestemd zouden zijn, bijvoorbeeld de duivenmelkerij, veelal niet aannemelijk geacht. Dergelijk promotiemateriaal wordt geregeld aangetroffen bij de zogenaamde growshops. Deze bedrijven verkopen een enorme hoeveelheid *‘hennep gerelateerde voorwerpen’*, maar ook voorwerpen, die voor meerdere bestemmingen en gewassen bestemd (kunnen) zijn. Het gerechtshof Den Haag heeft (onlangs) als gezegd bepaald, dat growshops niet verplicht zijn om te onderzoeken wat de klanten met de verkochte voorwerpen en/of stoffen gaan doen.

Hoofdstuk 6 Conclusies en Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek afgesloten, middels de beantwoording van de, reeds in hoofdstuk 1 gestelde, centrale vraag: *‘Welke aanbevelingen kunnen aan Smit & De Hart advocaten worden gegeven, die zijn af te leiden uit de ontwikkelingen bij artikel 13b Opiumwet, ter toetsing van een proportioneel en evenredig proces, in verband met de (bestuursrechtelijke) verdediging van cliënten die geconfronteerd worden met een sluiting in de zin van artikel 13b Opiumwet?’.*

6.1 Conclusies

Artikel 13b Opiumwet biedt thans de burgemeester de bevoegdheid om (drugs)panden te sluiten, indien er middelen als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet, worden verkocht, afgeleverd, verstrekt dan wel *‘daartoe aanwezig’* zijn. Deze bevoegdheid wordt, na invoering van het wetsvoorstel, verruimd met de voorwerpen en/of stoffen, als bedoeld in artikel 10a en 11a Opiumwet. Hierdoor is de burgemeester (nog) beter in staat om de risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en de nadelige effecten van (de handel, het gebruik, de productie en de distributie) van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden tegen te gaan.

De burgemeester kan een pand reeds sluiten, indien een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen. Daarvan is sprake, indien minst genomen 0,5 gram harddrugs, 5 gram softdrugs of vijf hennepplanten worden aangetroffen. Bij dergelijke hoeveelheden wordt, behoudens tegenbewijs, geacht, dat de aangetroffen drugs voor de handel aanwezig zijn. Uit de jurisprudentie blijkt, dat de sluitingsbevoegdheid (in beginsel) niet opgaat, indien de drugs (enkel) voor eigen dan wel medicinaal gebruik aanwezig zijn. Uit het jurisprudentieonderzoek komt voorts naar voren, dat panden ook reeds gesloten kunnen worden, indien *‘slechts’* (enkele) hennepresten worden aangetroffen. De aanwezigheid van hennepresten kan namelijk tot sluiting leiden, indien het tezamen met de voorwerpen en/of stoffen, als bedoeld in artikel 10a en 11a Opiumwet, wordt aangetroffen.

De sluitingsbevoegdheid bestaat na invoering van het wetsvoorstel ook, indien enkel voorwerpen en/of stoffen, als bedoeld in artikel 10a en/of 11a Opiumwet, aanwezig zijn. Het voorhanden hebben van deze voorwerpen en/of stoffen is in beginsel legaal, omdat deze zaken immers voor meerdere bestemmingen vatbaar kunnen zijn. Een en ander kan echter *“van kleur verschieten”*, indien het voorhanden hebben voortvloeit uit een criminele intentie. De verruimde sluitingsbevoegdheid zal enkel van toepassing zijn, indien de voorwerpen en/of stoffen – ten tijde van het ten laste gelegde – voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepsteelt bestemd zijn. Uit jurisprudentieonderzoek komt naar voren, dat, indien minst genomen twee factoren van de Aanwijzing Opiumwet aanwezig zijn, de bedrijfsmatige hennepsteelt aannemelijk wordt geacht. De grootschaligheid is aan de orde, indien de voorwerpen en/of stoffen minst genomen 500 gram hennep kunnen produceren, alsook indien in het pand meer dan tweehonderd hennepplanten aanwezig zijn. Voorts dient de betrokkene over de wetenschap te beschikken of een ernstig vermoeden te hebben, dat de voorwerpen en/of stoffen voor de voornoemde bestemming, bestemd zijn.

Artikel 13b Opiumwet betreft een discretionaire bevoegdheid, welke, ingevolge artikel 5:2 lid 1 sub b jo. 5:21 Awb, een herstelmaatregel betreft. Derhalve dient er een verband te bestaan tussen het pand en de aangetroffen hoeveelheid. De parlementaire geschiedenis geeft aan, dat de sluiting een grote inbreuk maakt op zowel artikel 8 EVRM als op artikel 10 Grondwet, waardoor de sluiting in beginsel fungeert als een ultimum remedium. De burgemeester dient dan ook een casuïstische beoordeling op te stellen en diens besluitvorming deugdelijk te motiveren. De aangetroffen drugs en – na invoering van het wetsvoorstel – de voorwerpen en/of stoffen, als bedoeld in artikel 10a en 11a Opiumwet, zijn immers tezamen met de omstandigheden, doorslaggevend om een pand al dan niet te sluiten. Derhalve zullen gemeenten, in geval van verzwarende omstandigheden, van het beleid af te wijken. Onder verzwarende omstandigheden valt, onder meer, de bedrijfsmatige hennepsteelt, het aantreffen van (een) (vuur)wapen(s) en/of de structurele

handel van drugs. Daar staat tegenover, dat de burgemeester, ingevolge de uitspraak van de Afdeling (d.d. 26 oktober 2016), van diens inherente afwijkingsbevoegdheid gebruik dient te maken, indien bijzondere omstandigheden aanwezig zijn.

6.2 Aanbevelingen

Nadat het wetsvoorstel is ingevoerd, krijgt de bestuursrechtelijke verdediging van betrokkenen, die met een sluiting worden geconfronteerd, in zekere zin een strafrechtelijk karakter. Deze paragraaf maakt dan ook een onderscheid in een tweetal situaties.

6.2.1 De huidige sluitingsbevoegdheid

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan, gericht op de situatie waarin in het betreffende pand daadwerkelijk verdovende middelen zijn aangetroffen.

1. Als eerste dient te worden nagegaan, of er binnen de betreffende gemeente al dan niet beleid wordt gehanteerd. Voorts dient te worden bekeken of de (voorgenomen) sluiting (al dan niet) met het beleid correspondeert. Indien daarvan geen sprake is, dient daarop verweer gevoerd te worden. Ook is het raadzaam om (eventuele) tegenstrijdigheden, die in de bestuurlijke rapportage vermeld staan, aan te duiden.

2. De burgemeester kan een pand (reeds) sluiten, indien een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen. Om de sluiting toch succesvol aan te vechten, dient zo mogelijk aannemelijk te worden gemaakt, dat de drugs '*slechts*' voor eigen (medicinaal) gebruik aanwezig zijn. Ingevolge de rechtspraak van de Afdeling, is dit bewijs geleverd, indien aan de navolgende voorwaarden (cumulatief) wordt voldaan, te weten:

- een helder en consistent betoog brengt het eigen gebruik (van betrokkene) in kaart;
- de aangetroffen drugs betreft '*slechts*' een geringe overschrijding;
- in het pand zijn géén (andere) '*hennep gerelateerde voorwerpen*' aanwezig;
- er zijn géén (andere) relevante (verzwarende) feiten en omstandigheden aanwezig.

3. Indien in voorkomend geval relevante (bijzondere) feiten en omstandigheden aanwezig zijn, is het raadzaam een beroep te doen op onevenredige gevolgen. Daarmede kan mogelijk sluiting worden voorkomen of kan de sluitingsduur worden geminimaliseerd. Het is in dat kader van belang, dat de omstandigheden in verband staan met hetgeen is aangetroffen. Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt onder andere, dat financiële gevolgen, de gezondheidssituatie van de betrokkene en het doorkruisen van een ambulante behandeling, als bijzondere omstandigheden worden aangemerkt, waarvan de rechter aannemelijk acht, dat daardoor sprake is van onevenredige gevolgen. In geval de burgemeester, ondanks de aanwezigheid van dergelijke omstandigheden, toch tot sluiting overgaat, dient de sluiting deugdelijk gemotiveerd te worden. Bij het ontbreken van deze motivering, kan hier in rechte een beroep op worden gedaan, ook al leidt dit mogelijk '*slechts*' tot een pyrrusoverwinning. Het concrete advies is dan ook, dat alle casuïstische omstandigheden naar voren dienen te worden gebracht, teneinde de sluiting te voorkomen of minst genomen de duur ervan te beperken.

4. De sluitingsbevoegdheid betreft een zogenaamde herstelmaatregel. Om die reden dient er een verband te bestaan tussen de aangetroffen hoeveelheid drugs en het desbetreffende pand. Hierdoor kan in voorkomend geval de '*gehele*' sluiting van een pand, ingevolge de rechtspraak van de Afdeling, worden aangevochten, indien aan de navolgende voorwaarden (cumulatief) wordt voldaan, te weten:

- de ruimte – alwaar geen strafbare middelen dan wel '*hennep gerelateerde voorwerpen*' aanwezig zijn – heeft een eigen (afzonderlijke) toegangsdeur;
- die ruimte heeft een behoorlijke inhoud;
- die ruimte een afzonderlijke functie (voor derden) kan bekleden.

5. De sluiting kan voorts worden aangevochten, indien '*slechts*' een poging tot verkoop van drugs '*vanuit het pand*' heeft plaatsgevonden. De strafbare handeling dient namelijk,

daadwerkelijk *'in het pand'* plaats te vinden. Sluiting kan in een dergelijk geval enkel dan worden gerechtvaardigd, indien in het pand andere voorwerpen en/of stoffen, als bedoeld in artikel 10a en 11a Opiumwet worden aangetroffen. Sluiting valt, indien daarvan niet is gebleken, niet te rechtvaardigen, omdat het onderlinge verband in zo'n geval ontbreekt.

6.2.2 De voorgestelde verruiming van de sluitingsbevoegdheid

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan, specifiek gericht op de aanstaande verruiming van de sluitingsbevoegdheid.

1. Blijkens het jurisprudentieonderzoek wordt een verdachte met enige regelmaat vrijgesproken van artikel 11a Opiumwet. Een (veelal) geruime tijd eerder opgelegd sluitingsbesluit kan achteraf derhalve, door de strafrechtelijke vrijspraak, als onrechtmatig worden bestempeld, omdat er simpelweg geen sprake is geweest van een voorwerp en/of stof, als bedoeld in artikel 11a Opiumwet. De strafzaak kan jarenlang voortduren met uiteindelijk als mogelijk resultaat een vrijspraak voor artikel 10a en/of 11a Opiumwet. Aanbevolen wordt dan ook om in de bestuursrechtelijke procedure te beargumenteren, waarom strafrechtelijke vrijspraak uiteindelijk in de rede ligt en sluiting om die reden minst genomen prematuur is. Benadrukt dient te worden, dat het niet zo kan zijn, dat de burgemeester op de stoel van de strafrechter gaat zitten.

2. De verruiming van de sluitingsbevoegdheid is gericht op de voorwerpen en/of stoffen, als bedoeld in artikel 10a en/of 11a Opiumwet, die *'ten tijde van het tenlastegelegde'* voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur bestemd zijn. Derhalve valt sluiting niet te rechtvaardigen, indien de strafbare bestemming niet meer aanwezig is. Derhalve dient aannemelijk te worden gemaakt, dat de voorwerpen en/of stoffen niet meer bestemd waren voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur. De huidige bestemming kan overigens, ingevolge de jurisprudentie van de Hoge Raad, onder meer blijken uit de aard van de voorwerpen en/of stoffen, maar ook uit de wetenschap van de betrokkene.

3. Bij de voorwerpen en/of stoffen, die nog wel bestemd zijn voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur, is het raadzaam om middels een helder en consistent betoog aannemelijk te maken, dat de voorwerpen en/of stoffen niet voor strafbare doeleinden aanwezig waren. Derhalve is het raadzaam om alle concrete aanwijzingen, die in het nadeel van de betrokkene zijn, te ontkrachten. De aangetroffen voorwerpen en/of stoffen kunnen immers ook bestemd zijn voor legale doeleinden. Het concrete advies is dan ook, een helder en consistent betoog te voeren, waarin aannemelijk wordt gemaakt, dat de *'hennep gerelateerde voorwerpen'*, ook voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden.

4. De wetenschap van de betrokkene, dat de voorwerpen en/of stoffen voor de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur bestemd waren, wordt veelal op grond van de aangetroffen situatie, de aard van hetgeen is aangetroffen en de onderlinge combinatie daaromtrent, aannemelijk gemaakt. De wetenschap kan voorts aannemelijk worden geacht, indien *'hennep gerelateerde afbeeldingen'* worden aangetroffen. Betrokkene dient aannemelijk te maken, dat de wetenschap en het vermoeden ontbreekt, omdat de voorwerpen en/of stoffen – op grond van de onderlinge combinatie – *'slechts'* voor de hobbymatige hennepcultuur kunnen worden gebruikt. Zo kan de onderlinge combinatie van bijvoorbeeld potgrond en een hoeveelheid groeimiddel eenvoudig worden bestreden, omdat dergelijke voorwerpen voor ieder gewas kunnen worden gebruikt.

5. Hoewel het bestaan van een onderzoeksplicht, ingevolge de jurisprudentie van het gerechtshof Den Haag, niet aan de orde is, is het voor met name growshops toch van belang, dat middels een helder en consistent betoog wordt uitgelegd wie de afnemers zijn. Het concrete advies is dan ook, dat de strafbare intentie van de klanten dient te worden ontkracht. Derhalve dient aangetoond te worden, dat er sprake is van een groot scala aan voorwerpen en/of stoffen en dat er sprake is van een divers klantenbestand. Met andere woorden, er dient te worden aangetoond, dat de betrokkene evident niet behoefde aan te nemen, dat hij de bedrijfsmatige of grootschalige hennepcultuur faciliteerde.

Bronnenlijst

Literatuurlijst

Blom 2016

T. Blom, Tekst & Commentaar Strafrecht, commentaar op artikel 11 lid 3 Opiumwet, 2016.

Berg, van den, 2015

A. van den Berg, *'Hoofdstukken openbare-orderecht'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015.

Jong, de, 2017

M.A.D.W. de Jong, *'Orde in de openbare orde'*, Wolters kluwer 2017.

Noordhof 2011

R.A. Noordhoff, *'Artikel 13b Opiumwet: wegwijs in gedogen en handhaven'*, Deventer: Kluwer 2011.

Schaaijk, van, 2011

G.A.F.M. van Schaaijk. *'Praktijkgericht juridisch onderzoek'*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Tops 2017

Pieter Tops, *'De achterkant van Nederland'*, Amsterdam: Balans 2017.

Vols, Bruijn 2015

Mr. dr. Michel Vols en Michelle Bruijn LLB, *'De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit'*, NALL oktober 2015, DOI: 10.5553/NALL/.000021.

Artikelen

Bruijn 2017

Michelle Bruijn, 'Een dichtgetimmerde wet?', *Brabants Dagblad* 22 november 2017.

Hartog, den, 2018

Tobias den Hartog, 'Drugspand ook op slot bij vondst van grondstoffen', *Brabants Dagblad* 11 april 2018.

Krips, Verrest 2015

F.J.E. Krips & P.A.M. Verrest, 'Strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepsteelt: het einde van de growshop?', *Ars Aequi* mei 2015.

Lee, van der, 2018

René van der Lee, 'Waarom mag Remy niet wat bol.com wel mag?', *Brabants Dagblad* 29 maart 2018.

Lith, van, 2018

Robèrt van Lith, 'Samen strijden tegen de misdaad', *Brabants Dagblad* 19 mei 2018.

Omen, van, 2018

Jan van Ommen, 'Burgemeesters Tilburg en Waalwijk willen drugspandbeleid niet wijzigen', *Brabants Dagblad* 22 januari 2018.

Peters 2017

Peters, Th., "Het sluiten van woningen op basis van de Opiumwet: ordemaatregel of straf?", *Gemeentestem*, 2017 (Gst. 2017/122).

Parlementaire stukken

24 077

- *Kamerstukken II 2015/16, 24 077, nr. 372.*

25 324

- *Kamerstukken II 1996/97, 25 324 nr. 3.*

30 515

- *Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3.*
- *Handelingen II, 2006/07, 30 515, nr. 55.*
- *Kamerstukken II 2006/07, 30 515, nr. 6.*

32 842

- *Kamerstukken II 2010/11, 32 842, nr. 6.*
- *Kamerstukken II 2010/11, 32 842, nr. 3.*

34 763

- *Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 2.*
- *Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 5, p. 2/3.*
- *Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 6, p. 5.*
- *Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 8.*

Elektronische bronnen

Aanwijzing Opiumwet (2015A003)', *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, 1 maart 2015, www.hetccv.nl (zoek: aanwijzing Opiumwet), laatst geraadpleegd op 12 maart 2018.

'Beleid artikel 13b Opiumwet gemeente Oss', www.oss.nl (zoek: beleid artikel 13b Opiumwet), laatst geraadpleegd op 14 maart 2018.

Blok 2017

'*Nader rapport over wijziging van de Opiumwet in verband met verruiming sluitingsbevoegdheid*', S.A. (Stef) Blok, 14 juli 2017, Rijksoverheid.nl (zoek op: rapport verruiming sluitingsbevoegdheid).

Kocken 2016

B. Kocken, "*Beleidsregels en inherente afwijkingsbevoegdheid (en de Opiumwet)*", 30 december 2016, www.njb.nl (zoek: Beleidsregels en inherente afwijkingsbevoegdheid), laatst geraadpleegd op 6 maart 2018.

Pommer 2017

'*Poging tot drugshandel onvoldoende voor sluiting ingevolge artikel 13b Opiumwet*', F. Pommer, 26 april 2017, Hekkelman.nl (zoek op: poging artikel 13b Opiumwet), laatst geraadpleegd op 12 maart 2018.

"*Recordaantal drugspanden gesloten door Brabantse burgemeesters*", Omroep Brabant 18 februari 2018, www.omroepbrabant.nl (zoek op: drugspanden gesloten).

'*Stappenplan 13b Opiumwet*', Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, augustus 2016, www.hetccv.nl (zoek: ccv-infosheets Opiumwet), laatst geraadpleegd op 6 maart 2018.

'*Steeds meer drugspanden gesloten door burgemeesters*', EenVandaag, eenvandaag.avrotros.nl (zoek op: drugspanden), laatst geraadpleegd op 1 maart 2018.

'Verruiming sluitingsbevoegdheid drugspanden', *Eerste Kamer*, www.eerstekamer.nl (zoek: verruiming sluitingsbevoegdheid).

Jurisprudentie

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

- ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2097.
- ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.
- ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:993.
- ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3339.
- ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

Hoge Raad

- HR 21 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2959.
- Parket bij de Hoge Raad 28 november 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1586.
- HR 13 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:328.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch

- Hof 's-Hertogenbosch 4 juli 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2689.
- Hof 's-Hertogenbosch 4 juli 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2690.
- Hof 's-Hertogenbosch 1 februari 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:342.
- Hof 's-Hertogenbosch 14 februari 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:532.

Gerechtshof Den Haag

- Hof Den Haag 31 januari 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:134.

Rechtbank Oost-Brabant

- Rb. Oost-Brabant 30 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:7604.
- Rb. Oost-Brabant 19 januari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:144.
- Rb. Oost-Brabant 19 januari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:145.
- Rb. Oost-Brabant 19 januari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:150.
- Rb. Oost-Brabant 13 april 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1726.
- Rb. Oost-Brabant 17 juli 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3819.
- Rb. Oost-Brabant 25 juli 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3967.
- Rb. Oost-Brabant 15 september 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:4876.
- Rb. Oost-Brabant 27 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5665.
- Rb. Oost-Brabant 23 november 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:6138.

Rechtbank Zeeland-West-Brabant

- Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 24 maart 2017 ECLI:NL:RBZWB:2017:1954.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 24 november 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:7685.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 16 januari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:285.

Rechtbank Limburg

- Rb. Limburg 28 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:11537.
- Rb. Limburg 29 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:10225.
- Rb. Limburg 29 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:11568.

Overig

Gemeentebld van B5-gemeenten, Nr. 32905 (2014).

Gemeentebld van 's-Hertogenbosch, Nr. 30106 (2018).

Stb. 1928, 167.

Stb. 2014, 489.

Stcrt. 2016, 23647