

Kostbaar puntenverlies in de integrale strijd tegen de hennepcultuur

Onderzoek naar de toepassing van bevoegdheden tot binnentreden in panden tijdens integrale aanpak van hennepcultuur binnen de politieregio Midden en West Brabant.

R.H.G. Nieuwenhuis

studentnummer 2024832

Politie Midden en West Brabant

Tilburg, mei 2012

Kostbaar puntenverlies in de integrale strijd tegen de hennepteelt

- Onderzoek naar de toepassing van bevoegdheden tot binnentreden in panden tijdens integrale aanpak van hennepteelt binnen de politieregio Midden en West Brabant –

Auteur	: Rob Nieuwenhuis
Studentnummer	: 2024832
Klas	: 4Y deeltijd
Locatie opleiding	: Tilburg
Opdrachtgever	: Politie Midden en West Brabant
Afstudeermentor	: dhr. M. Blommerde
Eerste afstudeerdocent	: mevr. M. van den Haspel
Tweede afstudeerdocent	: dhr. W. Struijlaart
Datum verschijning	: 29 mei 2012
Plaats verschijning	: Tilburg

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie getiteld 'Kostbaar puntenverlies in de integrale strijd tegen hennepsteelt', waarmee ik mijn studie HBO-rechten afrond. Deze scriptie behandelt de informatie-uitwisseling op basis van convenanten en toepassing van bevoegdheden bij het binnentreden van panden in het kader van de aanpak van hennepsteelt. Het onderzoek heb ik verricht in opdracht van mijn werkgever, de politieregio Midden en West Brabant. In het onderzoek kwamen ook gemeenten en diverse private partijen en de toepassing van hun bevoegdheden aan bod. Daarom is deze afstudeerscriptie voor die partijen ook zeker interessant.

Ik hoop met deze scriptie helderheid te brengen in de huidige situatie van informatie-uitwisseling en toepassing van bevoegdheden en de daarbij behorende knelpunten onder aandacht te brengen. Met behulp van de aanbevelingen in deze scriptie hoop ik dat in de toekomst deze knelpunten kunnen worden opgelost of voorkomen. Het onderzoek naar de praktijk en theorie en de beschrijving daarvan in deze scriptie zijn voor mij erg leerzaam geweest en een waardige afsluiting van mijn studie.

De zoektocht naar een afstudeeronderwerp was niet lastig. Binnen het werkveld bestond de twijfel over de rechtmatigheid van toepassing van bevoegdheden tot binnentreden bij de integrale aanpak van hennepkwekerijen. Daarnaast sloot mijn vakinhoudelijke interesse in de opsporing van strafbare feiten in relatie tot verdovende middelen daar goed bij aan.

Tevens bleek het onderwerp met betrekking tot de informatie-uitwisseling erg actueel te zijn, mede naar aanleiding van uitspraken van rechtbanken die in deze scriptie aan bod komen. Het onderzoek is afgekaderd, maar het is zeker de moeite waard en interessant om in te zoomen op juridische facetten van de toepassing van convenanten en het binnentreden van panden.

In het kader van mijn afstudeeronderzoek en -scriptie ben ik binnen de politie Midden en West Brabant begeleid door het hoofd van de Unit Zware Criminaliteit, Mathon Blommerde. Langs deze weg wil ik hem bedanken voor de steun, hulp en bruikbare feedback tijdens het onderzoek en het schrijven van deze scriptie. Daarnaast wil ik mijn eerste afstudeerdocent Maria van den Haspel bedanken voor de begeleiding en ondersteuning. De tussentijdse positief kritische feedback heeft zeker geholpen tijdens mijn afstudeerperiode.

Tevens wil ik bedanken de mensen die geïnterviewd zijn ten behoeve van deze afstudeerscriptie, de mensen waarmee ik heb kunnen brainstormen en alle andere mensen die op een andere manier een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van deze scriptie.

Niet in de laatste plaats wil ik mijn partner bedanken voor de voortdurende steun en motivatie tijdens de opleiding en zeer zeker tijdens de afstudeerperiode, Gera bedankt!

Tilburg, mei 2012

Rob Nieuwenhuis

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst met afkortingen

Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Probleembeschrijving	7
1.2 Doelstelling	7
1.3 Vraagstelling	7
1.4 Methode van onderzoek en verantwoording	8
1.5 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2 Juridische basis samenwerking en informatie-uitwisseling	10
2.1 Juridische aspecten van een convenant	10
2.2 Toegepaste convenanten in 2011	10
2.3 Deelnemende partijen	11
2.4 Doelstelling van de convenanten	12
2.4.1 Doelstelling RIEC-convenant en Convenant Taskforce B5	12
2.4.2 Doelstelling districtelijke convenanten Tilburg en Breda	12
2.4.3 Doelstelling Convenant vrijplaatsen	12
2.5 Bepalingen in de convenanten	12
2.5.1 Bepalingen RIEC-convenant	12
2.5.2 Bepalingen Convenant Taskforce B5	13
2.5.3 Bepalingen Convenant district Tilburg	13
2.5.4 Bepalingen Convenant district Breda	14
2.5.5 Bepalingen Convenant vrijplaatsen	14
2.6 Toepassing in de praktijk	15
2.6.1 Toepassing RIEC-convenant	15
2.6.2 Toepassing Convenant Taskforce B5	15
2.6.3 Toepassing Convenant district Tilburg	15
2.6.4 Toepassing Convenant district Breda	16
2.6.5 Toepassing Convenant vrijplaatsen	16
2.6.6 Algemene toepassing van convenanten	16
2.7 Deelconclusie	17
Hoofdstuk 3 Toepassing van bevoegdheid tot binnentreden tijdens integrale acties in 2011	18
3.1 Redelijk vermoeden van schuld	19
3.1.1 District Tilburg	19
3.1.2 District Breda	20
3.1.3 District Oosterhout	21
3.1.4 Procesbeschrijving integrale acties districten Tilburg en Breda	21
3.2 Toevalstreffers	22
3.2.1 District Tilburg	22
3.2.2 District Breda	22
3.2.3 District Oosterhout	22
3.3 Onvoldoende informatie voor redelijk vermoeden van schuld	23
3.4 Overige gevallen	23
3.4.1 District Tilburg	24
3.4.2 District Breda	24
3.4.3 District Oosterhout	24
3.5 Deelconclusie	24

Hoofdstuk 4 Bevoegdheden convenantpartners met betrekking tot binnentreden van panden	26
4.1 Bevoegdheden politieambtenaren	26
4.1.1 Algemene bevoegdheden	26
4.1.2 Specifieke bevoegdheden	27
4.2 Bevoegdheden gemeenteambtenaren	29
4.2.1 Bevoegdheden toezichthouders gemeenten	29
4.2.2 Bevoegdheden Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	30
4.2.3 Bevoegdheden toezichthouders Wet milieubeheer	30
4.2.4 Bevoegdheden toezichthouders Wet ruimtelijke ordening	31
4.2.5 Bevoegdheden toezichthouders Woningwet	31
4.2.6 Bevoegdheden toezichthouders Wet werk en bijstand	32
4.2.7 Toepassing bestuursdwang	32
4.3 Bevoegdheden belastingdienst	33
4.4 Bevoegdheden Enexis	33
4.5 Bevoegdheden woningcorporaties en vastgoedbeheerder	34
4.6 Algemene wet op het binnentreden	35
4.6.1 Machtiging tot binnentreden	35
4.6.2 Doel van het binnentreden	36
4.7 Deelconclusie	36
Hoofdstuk 5 Rechtmatigheid	38
5.1 Informatie-uitwisseling	38
5.1.1 Beperkingen van convenanten met de belastingdienst	38
5.1.2 Informatie-uitwisseling gegevens niet-verdachten	39
5.2 Rechtmatigheid binnentreden panden	40
5.2.1 Toepassing bevoegdheden politie	40
5.2.2 Toepassing bevoegdheden overige convenantpartners	41
5.3 Détournement de pouvoir	42
5.4 Deelconclusie	43
Hoofdstuk 6 Conclusies	45
Hoofdstuk 7 Aanbevelingen	48
Literatuurlijst	50
Bijlagen	
A Onderzoeksplan	52
B Afschriften convenanten	63

Samenvatting

Dit onderzoek en rapport zijn tot stand gekomen naar aanleiding van de vraag onder welke voorwaarden convenantpartners panden mogen betreden tijdens integrale acties in de aanpak van hennepsteelt. Om deze vraag te beantwoorden, is de aanpak in 2011 binnen politieregio Midden en West Brabant bestudeerd. De integrale samenwerking in deze aanpak vindt de basis in convenanten. Binnen de politieregio Midden en West Brabant blijken zowel publieke als private partijen deelnemer te zijn aan deze convenanten, met ieder zelfstandige of geen bevoegdheden om panden te betreden. De bestudeerde toepassing van bevoegdheden tot binnentreden levert juridische knelpunten op. De informatie-uitwisseling voorafgaand aan de acties is geïnventariseerd, omdat belangrijk is wat vooraf het doel van de actie en het binnentreden is. Hoewel het onderzoek niet gericht was op de informatie-uitwisseling, kwamen daaruit wel essentiële knelpunten naar voren. Deze zijn wel benoemd in het rapport om in de toekomst ook in de informatie-uitwisseling voordeel te behalen. Een apart onderzoek naar de mogelijkheden in de informatie-uitwisseling is daarvoor gewenst. Enkele conclusies en aanbevelingen die tot dusverre mogelijk zijn, zijn in dit rapport opgenomen.

Resultaat met betrekking tot het binnentreden in panden:

In 100 procent van de bestudeerde zaken waarin toezichthouders van de gemeenten panden betraden, vond dat onrechtmatig plaats. Zij pasten bevoegdheden uit de Opiumwet daarvoor toe waarover zij niet beschikken en vergezelden opsporingsambtenaren in geval van woningen op basis van een machtiging tot binnentreden met een strafvorderlijk doel. Het binnentreden door toezichthouders dient een bestuursrechtelijk doel. Het binnentreden door Enexis en woningcorporaties vond wel rechtmatig plaats.

Een gezamenlijk optreden bij de aanpak van hennepkwekerij is mogelijk. In de voorbereiding die leidt tot de verdenking van de aanwezigheid van een hennepkwekerij is het belangrijk dat de politie haar informatie op juridisch juiste wijze verkrijgt. Het gezamenlijk optreden bij het betreden van panden is eveneens mogelijk. Hierbij is het van belang dat iedere deelnemende convenantpartner aan de actie een zelfstandige bevoegdheid tot binnentreden en machtiging tot binnentreden heeft voor het doel waarvoor zij het pand betreedt. Convenantpartners kunnen geen bevoegdheden toepassen waarover zij niet beschikken of toepassen met een ander doel dan waarvoor zij bestemd zijn.

Belangrijkste aanbeveling voor rechtmatig binnentreden:

Toezichthouders mogen panden betreden om bestuursdwang toe te passen. Indien in een pand een hennepkwekerij is aangetroffen en er is sprake van bijvoorbeeld brandgevaar, kunnen de partijen die rechtmatig binnen zijn deze informatie delen op basis van de convenanten met de toezichthouders. In het kader van spoedeisende bestuursdwang mogen toezichthouders op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnentreden zonder voorafgaande last. In geval van woningen is daarvoor een machtiging tot binnentreden, afgegeven door de burgemeester, vereist.

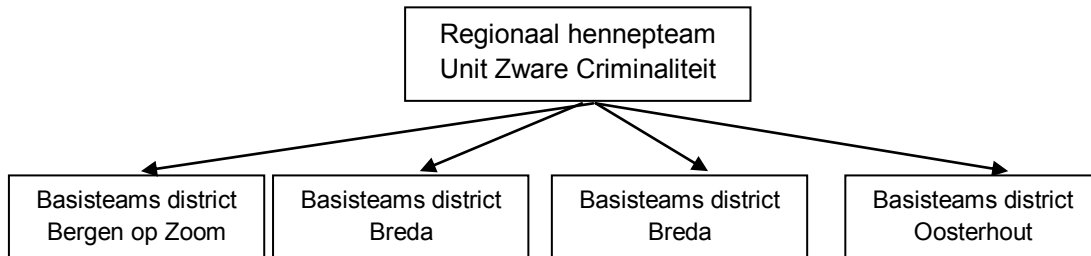
Lijst met afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awob	Algemene wet op het binnentreden
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
Bbob	Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar belastingdienst
boa	buitengewoon opsporingsambtenaar
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken
Cbp	College bescherming persoonsgegevens
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FIOD-ECD	Fiscale inlichten- en opsporingsdienst en Economische controledienst
Gw	Grondwet
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
Kmar	Koninklijke Marechaussee
LJN	landelijk jurisprudentienummer
MMA	meld misdaad anoniem
Opw	Opiumwet
Rb.	Rechtbank
RIEC	Regionaal informatie en expertise centrum
SIOD	Sociale inlichten- en opsporingsdienst
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WMB	Wet milieubeheer
Wonw	Woningwet
Wpg	Wet politiegegevens
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WWB	Wet werk en bijstand

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Probleembeschrijving

Deze afstudeerscriptie beschrijft het afstudeeronderzoek dat heeft plaatsgevonden binnen de politieregio Midden en West Brabant. Met betrekking tot de aanpak van hennepsteelt is op deze politieregio het volgende organogram van toepassing:



Binnen deze politieregio vermoedde de leidinggevende van het regionaal hennepteam onrechtmatige toepassing van bevoegdheden tot het binnentreden van panden in het kader van integrale aanpak van hennepkwekerijen. Deze aanpak vindt namelijk plaats door de politie in samenwerking met partners zoals gemeenten, netbeheerder Enexis en woningcorporaties. Mogelijkheid tot informatie-uitwisseling in het kader van deze integrale aanpak is gebaseerd op diverse convenanten. Naast voornoemde partners, zijn andere partners zoals belastingdienst, Koninklijke Marechaussee (Kmar), douane, Openbaar Ministerie, de fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst en economische controledienst (FIOD-ECD) en sociale inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD) deelnemers aan de van toepassing zijnde convenanten. Het voornoemde vermoeden van onrechtmatigheid van het binnentreden van panden vormt de aanleiding voor dit afstudeeronderzoek.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is een onderzoeksrapport op te leveren aan de politie Midden en West Brabant over de rechtmatigheid van het binnentreden van panden in gezamenlijke optredens van convenantpartners in het kader van de integrale aanpak van hennepkwekerijen, zodat de politie duidelijkheid krijgt over de mogelijkheden van de toepassing van bevoegdheden tot binnentreden van panden in het kader van de integrale aanpak van hennepkwekerijen.

1.3 Vraagstelling

Onder welke voorwaarden is het binnentreden van panden door convenantpartners in een gezamenlijk optreden in het kader van de integrale aanpak van hennepkwekerijen rechtmatig?

Om een antwoord te geven op deze vraag, is het onderzoek opgedeeld. De omvang van de gedeelten is bepaald door deelvragen. Door deze deelvragen te beantwoorden kon de centrale vraag uiteindelijk beantwoord worden. De volgende deelvragen kwamen in dit onderzoek aan bod:

1. Hoe is de samenwerking in het kader van de integrale aanpak van hennepkwekerijen tussen de politie en de convenantpartners geregeld in de politieregio Midden en West Brabant en hoe krijgt ze in de praktijk gestalte?
2. Op welke wijze heeft de politie Midden en West Brabant in 2011 in het kader van de integrale aanpak van hennepkwekerijen in een gezamenlijk optreden met de convenantpartners panden binnengetrokken en van welke bevoegdheden is daarbij gebruik gemaakt?
3. Over welke bevoegdheden tot het binnentreden van panden beschikken de convenantpartners ?

4. In hoeverre is de wijze waarop in 2011 het binnentreden van panden zoals beschreven in deelvraag 2 heeft plaatsgevonden rechtmatig ?

1.4 Methode van onderzoek en verantwoording

Het onderzoek is enerzijds beschrijvend. Een gedeelte van het rapport beschrijft de basis voor de samenwerking tussen de convenantpartners met betrekking tot de integrale aanpak van hennepkwekerijen. Daartoe zijn de juridische stukken, convenanten, geïnventariseerd en beschreven. Tijdens de inventarisatie kwamen essentiële knelpunten met betrekking tot de informatie-uitwisseling aan het licht. Hoewel het onderzoek zich niet richtte op de informatie-uitwisseling, staan de essentiële knelpunten wel beschreven in dit rapport en bevat het rapport aanbevelingen daarvoor.

Daarnaast is praktijkonderzoek gedaan naar de toepassing van bevoegdheden tot binnentreden tijdens integrale acties in het kader van de aanpak van hennepkwekerijen. Voor dit praktijkonderzoek zijn strafrechtelijke dossiers opgevraagd en bestudeerd, die opgemaakt waren naar aanleiding van aangetroffen hennepkwekerijen tijdens integrale acties in het kader van de aanpak van hennepkwekerijen. Om aanvullende informatie over de praktijk te krijgen die niet uit de dossiers blijkt, zijn interviews met medewerkers van de convenantpartners gehouden. Ten behoeve van de privacy van personen zijn de onderzochte zaken, die dit onderzoeksrapport behandelt, geanonimiseerd. Een volledig overzicht is bij de auteur van dit rapport bekend.

Tevens is de wet- en regelgeving die van toepassing is op de bevoegdheden van de convenantpartners met betrekking tot het binnentreden van panden beschreven. Informatiebronnen die geraadpleegd zijn voor dit beschrijvende gedeelte zijn literatuur, internet, wetten en jurisprudentie, maar ook de dossiers van de politie en interviews. Naast beschrijvend is het rapport anderzijds toetsend van aard, waarbij de toegepaste bevoegdheden zijn getoetst aan de geldende wet- en regelgeving. Deze toetsing staat beschreven in hoofdstuk vijf van dit rapport.

De interviews zijn gehouden aan de hand van open vragen. Het gebruik van open vragen stimuleert de geïnterviewde tot onderbouwing van zijn antwoorden. Zij krijgen hierdoor de ruimte om te zeggen wat volgens hen van belang is bij beantwoording van de vragen.

De interviews zijn binnen 1 dag uitgewerkt, omdat dit de inhoudelijke weergave van het gesprek ten goede komt. Na de uitwerking kregen de geïnterviewden het verslag toegezonden, zodat zij een akkoord konden geven of aanpassingen daarin konden aanbrengen, indien de weergave niet geheel was zoals zij bedoelden. De goedgekeurde verslagen zijn onder andere basis geweest voor dit rapport en zijn als bijlage bijgevoegd. De medewerker van politiedistrict Breda en de officier van justitie te Breda zijn schriftelijk benaderd, omdat hun agenda's dusdanig druk bezet waren dat een interview plannen niet mogelijk was. De geïnterviewden hebben geen bezwaar tegen het gebruik van de interviews ten behoeve van deze scriptie.

1.5 Leeswijzer

De hoofdstukken twee tot en met vijf bevatten de kern van het onderzoek. Hierin komen de deelvragen en de antwoorden daarop aan bod. De hoofdstukken beginnen met een inleiding over het onderwerp van de deelvraag, bevatten vervolgens de uitwerking van de deelvraag en sluiten af met een deelconclusie.

In hoofdstuk twee is de inventarisatie van de toegepaste convenanten verwoord. Dit hoofdstuk beschrijft de inhoud van de convenanten en op welke wijze en in hoeverre de convenantpartners deze in de praktijk toepassen ten behoeve van de integrale aanpak van hennepkwekerijen. In hoofdstuk drie staat het praktijkonderzoek

uitgewerkt. Dit hoofdstuk bespreekt per politiedistrict welke bevoegdheden zijn toegepast met betrekking tot het binnentreden van panden in het kader van de integrale aanpak. Vervolgens staat in hoofdstuk vier per convenantpartner uitgewerkt of en zo ja welke bevoegdheden de convenantpartners hebben om panden te mogen binnentreden. Uiteindelijk vindt in hoofdstuk vijf de rechtmatigheidstoets plaats. In dit hoofdstuk wordt de praktijk, zoals verwoord in hoofdstuk drie, getoetst aan de bevoegdheden van de convenantpartners. Hoewel de onderzoeksvraag zich niet richt op de rechtmatigheid van de informatie-uitwisseling, komt deze wel kort aan bod in hoofdstuk vijf.

Nadat alle deelvragen in de kern van het rapport zijn beantwoord, volgen in hoofdstuk zes de conclusies. Deze conclusies geven een antwoord op de centrale vraag van het onderzoek. In hoofdstuk zeven zijn de aanbevelingen opgenomen die volgen uit de conclusies. Aan de hand van deze aanbevelingen kan niet alleen de opdrachtgever politie Midden en West Brabant de huidige werkwijze verbeteren, maar kunnen de convenantpartners dit ook.

Hoofdstuk 2 Juridische basis samenwerking en informatie-uitwisseling

Ontstaan van samenwerking en convenant

In 2007 heeft de toenmalige minister van Justitie samen met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken (BZK) een plan van aanpak programma “versterking aanpak georganiseerde misdaad” opgesteld. Dit plan van aanpak werd als voorstel bij de Tweede Kamer ingediend onder nummer 29911. Dit programma is gericht op drie speerpunten, te weten:

- versterking van de bestuurlijke en preventieve aanpak;
- versterking van de strafrechtelijke, repressieve aanpak;
- versterking van de internationale samenwerking.

Dit programma moest leiden tot een betere samenwerking tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instanties in de strijd tegen georganiseerde misdaad.¹ Een resultaat van het voornoemde programma is het “bestuurlijk akkoord geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad” uit september 2008. Doel van dat akkoord is de georganiseerde misdaad bij de wortel aan te pakken. Uit dit akkoord blijkt dat onder andere georganiseerde hennepsteelt een thema is dat prioriteit heeft bij bestrijding van de georganiseerde misdaad. Belangrijk bij de geïntegreerde decentrale aanpak is een doelmatige en doeltreffende samenwerking.² Daarnaast is een juridisch juiste informatie-uitwisseling belangrijk. Om dit landelijk op dezelfde wijze te regelen, is bij het bestuurlijk akkoord een modelconvenant als bijlage opgenomen. Dit hoofdstuk beschrijft in eerste instantie heel kort wat een convenant inhoudt en welke inhoudelijke voorschriften gelden voor convenanten volgens een richtlijn van de minister-president.³ Vervolgens komt aan bod welke convenanten de politieregio Midden en West Brabant toepast in de integrale aanpak van hennepkwekerijen, wie deelnemen aan die convenanten en welke bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot informatie-uitwisseling. Vervolgens komt de praktische toepassing, zoals bleek uit interviews, aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

2.1 Juridische aspecten van een convenant

Een convenant is in juridische zin niets meer dan een overeenkomst, waarin de deelnemende partijen via de vastgelegde afspraken tot elkaar gebonden zijn. Onder de deelnemende partijen bevindt zich tenminste één publieke partij. Belangrijke inhoudelijke voorschriften zijn onder andere:

- doelen, rechten en verplichtingen van partijen moeten duidelijk worden omschreven;
- convenant mag niet in strijd zijn met (internationaal) recht en de bevoegdheid van partijen mag niet overtreden worden;
- eventuele belangen van derden worden zorgvuldig meegewogen;
- de inwerkingtreding en de looptijd van het convenant worden geregeld;
- in geval van een convenant voor bepaalde tijd, wordt aangegeven of deze verlengd kan worden en zo ja, op welke wijze.⁴

2.2 Toegepaste convenanten in 2011

Ten behoeve van dit onderzoek zijn door de afdeling kabinet korpsleiding van de politie Midden en West Brabant de convenanten verstrekt op basis waarvan de integrale aanpak van hennepkwekerijen plaatsvinden. Zij verstrekten het Regionaal convenant

¹ Programma versterking Aanpak georganiseerde misdaad, Ministerie van BZK, p. 2 (online).

² Bestuurlijk akkoord geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad, Ministerie van BZK, p.1 (online).

³ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 januari 2003 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten (online).

⁴ Samenvatting convenanten (versie 18-09-2003), Interdepartementaal convenantenoverleg, p.2 (online).

geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad en het Regionaal convenant Taskforce B5⁵. In de praktijk worden de convenanten respectievelijk het RIEC-convenant en het Convenant Taskforce B5 genoemd, in het vervolg in dit rapport zullen deze kortere namen gebezigd worden. Gedurende het scriptieonderzoek zijn interviews gehouden met onder andere medewerkers in dienst van politie Midden en West Brabant en gemeenten. Zij verrichtten werkzaamheden in het kader van de integrale aanpak van hennepkwekerijen. Uit die interviews bleek dat naast de eerder genoemde convenanten tevens de navolgende convenanten een basis vormen voor de integrale aanpak van hennepkwekerijen:

- Convenant samenwerkingsverband aanpak hennepsteelt district Tilburg (hierna te noemen Convenant district Tilburg);
- Convenant districtelijke aanpak hennepkwekerijen district Breda (hierna te noemen Convenant district Breda);
- Convenant vrijplaatsen.

Uit gehouden interviews bleek dat niemand een compleet overzicht had over de toegepaste convenanten ten behoeve van de aanpak van hennepsteelt. Door middel van die interviews werd druppelsgewijs duidelijk welke convenanten werden toegepast.

2.3 Deelnemende partijen

In het onderstaande schematische overzicht is uitgewerkt welke partijen deelnemen aan de convenanten.

	Belastingdienst Oost-Brabant	Belastingdienst Zuid-West Brabant	District Zuid Kmar	Douane	Enexis	FIOD-ECD	Gedeputeerde provincie Brabant	Gemeenten (alle) binnen MWB	Gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Etten-Leur, Rucphen en Zundert	Gemeenten Tilburg en Breda	Gemeenten Tilburg, Oisterwijk, Hilvarenbeek en Gorle	MVG M Vastgoedmanagement	Nationale Recherche	Openbaar Ministerie Breda	Politie MWB	SIOD	Woningcorporaties*	Woningcorporaties**
RIEC-convenant	X	X	X	X		X	X	X						X	X	X		
Convenant Taskforce B5	X		X							X			X	X	X			
Convenant district Tilburg					X						X	X		X	X		X	
Convenant district Breda					X				X			X		X	X			X
Convenant vrijplaatsen	X	X	X					X						X	X			

* betreft woningcorporaties WonenBredburg, Tiwos, TBV Wonen, 't Heem, Leystromen en Vestia Zuid-Nederland.
 ** betreft woningcorporaties WonenBredburg, Etten-Leur, Leyakkers, Laurentius, Zorg voor wonen en Singelveste.
 Opmerking: in enkele convenanten zijn namen van partijen gewijzigd door bijvoorbeeld fusies. In alle gevallen nemen dezelfde partijen nog deel aan de convenanten.

Figuur 1 overzicht deelnemende partijen convenanten

In dit overzicht is duidelijk te zien dat de districtelijke convenanten van Tilburg en Breda de samenwerking zoeken met private partijen zoals de netwerkbeheerder Enexis en woningcorporaties. Het RIEC-convenant, het Convenant Taskforce B5 en het Convenant vrijplaatsen daarentegen hebben alleen publiekrechtelijke deelnemers. Een afschrift van de convenanten is als bijlage bij dit onderzoeksrapport gevoegd.

⁵ De Taskforce B5 is opgericht om de problematiek op het gebied van georganiseerde criminaliteit (onder andere rondom hennepkwekerijen) in de provincie Noord-Brabant aan te pakken. B5 staat voor de 5 grote gemeenten in Brabant, te weten Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Breda.

2.4 Doelstelling van de convenanten

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat niet elk convenant exact dezelfde deelnemers heeft. Deze paragraaf bespreekt de doelstelling van de convenanten. De rechtmatigheid van de toepassing van de convenanten komt in hoofdstuk 5 aan bod.

2.4.1 Doelstelling RIEC-convenant en Convenant Taskforce B5

Het RIEC-convenant en het Convenant Taskforce B5 hebben dezelfde doelstelling, namelijk: een geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad. Naast de strafrechtelijke aanpak van individuen en criminele samenwerkingsverbanden moet er ook een bestuursrechtelijke en fiscale aanpak plaatsvinden. Het Convenant Taskforce B5 is specifiek gericht op de hennepcultuur, het RIEC-convenant richt zich op georganiseerde misdaad, waaronder de georganiseerde hennepcultuur.

2.4.2 Doelstelling districtelijke convenanten Tilburg en Breda

De doelstellingen in de districtelijke convenanten Tilburg en Breda komen grotendeels overeen, maar zijn op andere wijze verwoord. De doelstelling van deze convenanten is tweeledig. Enerzijds het bestrijden/verminderen van het aantal hennepkwekerijen en aanpak van met hennepcultuur samenhangende strafbare gedragingen zoals uitkeringsfraude, oneigenlijk woninggebruik en diefstal van energie. Anderzijds hebben de convenanten verbetering van leefbaarheid en terugdringen van gevaarstelling tot doel. In deze doelstelling is enerzijds het strafrechtelijk belang zichtbaar en anderzijds het bestuursrechtelijk belang. De deelnemende partijen beogen de voornoemde doelstellingen te bereiken door uitvoering te geven aan een gezamenlijke, stringenter aanpak van de hennepcultuur.

2.4.3 Doelstelling Convenant vrijplaatsen

De deelnemende partijen beogen een integrale aanpak van plaatsen waar effectief overheidsoptreden wordt belemmerd, dat leidt tot een maatschappelijk ongewenste situatie en waarbij structurele fraude wezenlijke betekenis heeft. Volgens het convenant zijn dit de zogenoemde vrijplaatsen. Met de integrale aanpak beogen de partijen om veiligheid en leefbaarheid voor inwoners te handhaven en/of te bevorderen, criminaliteit te bestrijden en openbare orde te handhaven.

2.5 Bepalingen in de convenanten

Uit de twee voorgaande paragrafen blijkt dat de deelnemende partijen en de doelstellingen van de convenanten niet altijd hetzelfde zijn. Dat brengt met zich mee dat de bepalingen in de convenanten verschillend kunnen zijn. Deze paragraaf bespreekt per convenant de bepalingen.

2.5.1 Bepalingen RIEC-convenant

Om de doelstelling van het RIEC-convenant te behalen, hebben de deelnemende partijen afspraken gemaakt met betrekking tot de informatie-uitwisseling. Deze informatie-uitwisseling moet een integrale aanpak mogelijk maken. Het RIEC-convenant heeft als bijlage een checklist Waarborging naleving Wet bescherming persoonsgegevens Regionaal Samenwerkingsverband (checklist Wbp). In deze checklist Wbp staat vermeld welke persoonsgegevens de deelnemende partijen mogen uitwisselen. De navolgende categorieën van personen zijn opgenomen in de checklist Wbp:

- verdachten, personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden van schuld bestaat en relaties tussen deze personen;
- getuigen, melders, aangevers, slachtoffers of benadeelden;
- Aanvragers van een beschikking, subsidieontvangers, vergunninghouders, gegadigden, partij aan wie een overheidsopdracht is gegund of de onderaannemer in de zin van de wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;

- (opsporings-)ambtenaren, werkzaam bij een van de convenantpartners.

Deze categorieën gelden voor de “gewone” persoonsgegevens, een gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbaar natuurlijke persoon⁶ uit de bestanden van de deelnemende partijen. Op grond van het convenant mogen ook gegevens betreffende ras of etniciteit en strafrechtelijke gegevens van personen verwerkt worden, de zogenaamde bijzondere persoonsgegevens. Dit convenant bevat geen bepalingen met betrekking tot de toepassing van bevoegdheden van de deelnemende partijen. De informatie-uitwisseling vindt daar waar mogelijk geautomatiseerd plaats⁷. Wanneer de categorieën van personen nader beschouwd worden, blijkt dat er voor informatie-uitwisseling op basis van dit convenant een verdenking moet zijn. Een enkele melding over de aanwezigheid van een hennepkwekerij is onvoldoende voor een verdenking. Dat blijkt uit jurisprudentie waaraan later in dit rapport meer aandacht wordt besteedt. De categorie van mensen c.q. adressen waar nog geen verdenking op rust, valt buiten de categorieën die in deze bijlage zijn opgenomen.

Met betrekking tot de looptijd is in artikel 7.1 opgenomen dat het convenant eindigt op 1 januari 2012 en dat de deelnemende partijen de looptijd in gezamenlijkheid kunnen verlengen. De looptijd is inmiddels verlengd tot uiterlijk 1 januari 2013. Het convenant is dus nog steeds van kracht. Dit convenant bevat geen specifieke bepalingen met betrekking tot de toepassing van bevoegdheden tot het binnentreden van panden.

2.5.2 Bepalingen Convenant Taskforce B5

Het convenant Taskforce B5 vermeldt vooral de inrichting van de Taskforce B5, de randvoorwaarden, de geheimhouding en beveiliging van gegevens. Welke persoonsgegevens mogen worden uitgewisseld en van welke doelgroepen staat in het convenant niets vermeld. Er is ook geen verwijzing naar een bijlage zoals bij het RIEC-convenant. De enige bepaling met betrekking tot informatie is de bepaling dat de RIEC's de ontsluiting van informatie bevorderen ten behoeve van een geïntegreerde aanpak⁸ en de bepaling dat de leden van de Taskforce B5 verplicht zijn tot geheimhouding⁹. Er staan in dit convenant geen directe verwijzingen naar de Wbp.

Met betrekking tot de looptijd van het convenant is in artikel 7.1 opgenomen dat de datum van inwerkingtreding per partij kan verschillen. Dat is namelijk de datum van ondertekening door de desbetreffende partij. Het convenant eindigt op 31 december 2012 en is dus nog steeds van kracht. In dit artikel is tevens opgenomen dat er een mogelijkheid is tot verlenging van één jaar. Dit convenant bevat geen bepalingen met betrekking tot de toepassing van bevoegdheden van de deelnemende partijen. Met betrekking tot de informatie-uitwisseling beschrijft dit convenant geen vorm of frequentie waarbinnen die uitwisseling plaatsvindt. Dit convenant bevat geen specifieke bepalingen met betrekking tot de toepassing van bevoegdheden tot het binnentreden van panden.

2.5.3 Bepalingen Convenant district Tilburg

Om de doelstelling van het Convenant district Tilburg te behalen, hebben de deelnemende partijen afspraken gemaakt met betrekking tot de informatie-uitwisseling, die een integrale aanpak mogelijk moet maken. De afdeling Handhaving van de gemeente Tilburg bevordert de informatie-uitwisseling tussen de deelnemende partijen¹⁰. Het Convenant district Tilburg heeft als bijlage een privacyprotocol. In dit privacyprotocol staat in categorieën vermeld welke persoonsgegevens de deelnemende partijen mogen uitwisselen:

⁶ Art. 1 sub a Wbp.

⁷ Art. 4.6 RIEC-convenant.

⁸ Art. 3.3 Convenant Taskforce B5.

⁹ Art. 5.1 Convenant Taskforce B5.

¹⁰ Art. 3.3 Convenant district Tilburg.

- verdachten (van hennepsteelt);
- eigenaren, verhuurders of verpachters van onroerende zaken;
- gebruikers, huurders of pachters van onroerende zaken;
- andere personen dan voornoemd, betrokken bij hennepsteelt of daaraan gerelateerde zaken;
- opsporingsambtenaren of medewerkers van partijen die deelnemen aan het samenwerkingsverband.

Uit het privacyprotocol blijkt dat de convenantpartners een zeer breed scala aan persoonsgegevens kunnen uitwisselen. Dit varieert van onder andere de volledige personalia tot strafrechtelijke, financiële en uitkeringsgegevens van personen uit de eerder genoemde categorieën. Voor de laatstgenoemde categorie personen zijn nog aanvullende persoonsgegevens opgenomen, zoals dienstnummer, rang of functie en autorisatieniveau. Dit convenant bevat geen specifieke bepalingen met betrekking tot de toepassing van bevoegdheden tot het binnentreden van panden.

2.5.4 Bepalingen Convenant district Breda

Het Convenant district Breda bepaalt in artikel 10 dat de informatie-uitwisseling plaatsvindt met in achtneming van de bepalingen van de Wbp, Wet politiegegevens (Wpg), de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens, de Aanwijzing verstrekking strafrechtelijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging geleden doeleinden en voor zover het belang van strafrechtelijk onderzoek dat toelaat. Naast de bepalingen met betrekking tot de informatie-uitwisseling bevat dit convenant, in tegenstelling tot de andere convenanten, ook bepalingen die betrekking hebben op de praktische aanpak. In het convenant staat niet specifiek beschreven hoe de bevoegdheden met betrekking tot bijvoorbeeld het binnentreden worden toegepast, maar wel de toepassing van bestuursdwang en inbeslagname door de politie.

In de verlenging van het convenant staat in artikel 38 vermeld dat dit convenant wordt aangegaan voor de periode van 1 juni tot en met 31 december 2011. In deze verlenging staat geen mogelijkheid beschreven om het convenant nogmaals te verlengen. Desondanks is door de deelnemende partijen een verlenging tot en met 31 december 2012 ondertekend.

2.5.5 Bepalingen Convenant vrijplaatsen

Het Convenant vrijplaatsen is van toepassing op locaties die voldoen aan de omschrijving 'vrijplaats', zoals genoemd in 2.4.3. Een nadere bepaling in het convenant beschrijft: niet uitputtend kunnen vrijplaatsen voorkomen in: de prostitutiesector, belwinkels, achterstandswijken, recreatiebungalowparken, de drugssector, illegale casino's, de vastgoedsector en buitengebieden.¹¹ Uitvoering van dit convenant vindt onder andere plaats door middel van het verzamelen, analyseren en uitwisselen van gegevens.¹² In het convenant staat niet specifiek vermeld van welke personen de partijen gegevens mogen uitwisselen. Wel staat in artikel 4, niet limitatief, omschreven welke persoonsgegevens het betreffen. Dit convenant vermeldt over de toepassing van bevoegdheden dat een persoon, die uit hoofde van zijn functie betrokken is bij de uitvoering van acties op basis van dit convenant, uitsluitend ingezet kan worden voor het verrichten van werkzaamheden, waartoe hij/zij ook bevoegd is.¹³

Volgens artikel 12 lid 1 van dit convenant treedt het convenant in werking op 1 januari 2008 en loopt tot en met 31 december 2011. Op basis van lid 4 is het convenant verlengd tot en met 31 december 2015. Dit convenant bevat geen specifieke bepalingen met betrekking tot de toepassing van bevoegdheden tot het binnentreden van panden.

¹¹ Overweging 1 Convenant vrijplaatsen.

¹² Art. 4 sub b Convenant vrijplaatsen.

¹³ Art. 7 Convenant vrijplaatsen.

2.6 Toepassing in de praktijk

Ten behoeve van dit rapport is praktijkonderzoek gedaan naar de toepassing van de convenanten binnen de politieregio Midden en West Brabant. Uit de eerste verstrekking van relevante convenanten door het kabinet korpsleiding bleek dat zij niet geheel op de hoogte waren van de juridische grondslag van de integrale aanpak van hennepkwekerijen. Een onderdeel van het praktijkonderzoek was het houden van interviews met medewerkers van politie, gemeenten, justitie en Enexis om onder meer de toepassing van de bepalingen in de convenanten duidelijk te krijgen. In deze paragraaf komt per convenant aan bod of en zo ja waarvoor dit toegepast wordt. In dit overzicht is het uiteindelijk helder waarvoor elk convenant toepast wordt of juist niet toegepast wordt. Om de ondoorzichtigheid in de praktijk aan te geven, volgt hier het volgende citaat uit het interview met de leidinggevende van het regionaal hennepteam van de politie Midden en West Brabant, dhr. Van den Heuvel: “Ik heb ondervonden dat er veel geregeld is in allerlei convenanten, maar ik heb geen overzicht meer. Het is me nu niet helemaal duidelijk welk convenant waarvoor en door wie gebruikt wordt. De samenwerking op zich wordt onderhouden door warme contacten en gezamenlijk optreden.”

2.6.1 Toepassing RIEC-convenant

Uit het interview blijkt dat dit convenant de basis is voor de algemene informatie-uitwisseling. Deze informatie-uitwisseling bestaat volgens Van den Heuvel, indien die plaatsvindt, uit verstrekking van adressen door de politie aan de gemeenten, voorafgaand aan de controles. Na de controles verstrekt de politie gegevens aan het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding. Volgens Van den Heuvel vindt de informatie-uitwisseling voorafgaand aan de controles nauwelijks plaats. Voor de politieregio Midden en West Brabant is het RIEC-convenant de juridische basis voor informatie-uitwisseling met de convenantpartners voor de districten Oosterhout en Bergen op Zoom. Zoals in 2.5.3 en 2.5.4 aan bod komt, baseren de districten Tilburg en Breda hun informatie-uitwisseling op anderen convenanten dan het RIEC-convenant. Tijdens de inventarisatie voor het dossieronderzoek werd duidelijk dat in de districten Oosterhout en Bergen op Zoom nauwelijks integrale acties plaatsvonden, waaruit geconcludeerd kan worden dat de politie het RIEC-convenant nauwelijks toepast bij de integrale aanpak van hennepteelt.

2.6.2 Toepassing Convenant Taskforce B5

Uit de interviews is gebleken dat dit convenant door de districten binnen de politieregio Midden en West Brabant niet wordt toegepast voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de integrale aanpak van hennepteelt.

2.6.3 Toepassing Convenant district Tilburg

Uit het interview met de eerder genoemde Van den Heuvel, alsmede de interviews met Rob van Heeswijk, tot voor kort hennepcoördinator district Tilburg, Jan Piet de Vries, coördinator bestuurlijke aanpak hennepteelt gemeente Tilburg en Peter Jans-Rat, ketenmanager Fraudebestrijding bij Enexis, blijkt dat dit convenant de basis is voor de samenwerking in de integrale aanpak van de hennepteelt in district Tilburg. Informatie-uitwisseling vindt plaats op basis van dit convenant en het Convenant vrijplaatsen. Uit de interviews blijkt tevens dat tot voor kort geen structureel overleg plaatsvond. Adressen waar een controle gepland moest worden, werden door de politie digitaal aan de gemeente verstrekt. De gemeente verstuurdde deze adressen vervolgens naar Enexis. Indien een pand eigendom was van een woningcorporatie, informeerde de gemeente deze woningcorporatie op het moment dat een hennepkwekerij werd aangetroffen. Na de controle verstrekt de gemeente informatie met betrekking tot de aangetroffen hennepkwekerij aan de woningcorporatie waarvan het pand eigendom is. Deze verstrekking vond plaats ten behoeve van de civiele procedure om de huurovereenkomst te ontbinden. Sinds kort heeft de gemeente Tilburg een pilot waarbij

de publiekrechtelijke convenantpartners voorafgaand aan de controles een overleg hebben. Tijdens dat overleg deelt iedere convenantpartner zijn informatie over adressen waarover een melding van de aanwezigheid van een hennepkwekerij bekend is. Deze informatie bespreken de aanwezige partijen en op basis van de voor handen zijnde informatie bepalen zij gezamenlijk welke bevoegdheden open staan ten behoeve van de aanpak. Zoals hieruit blijkt, zoekt de gemeente Tilburg naar verbetering van de informatiepositie voorafgaand aan de controle. Deze informatiepositie verkrijgt zij door informatie-uitwisseling tussen de convenantpartners op basis van het Convenant district Tilburg en het Convenant Vrijplaatsen.

2.6.4 Toepassing Convenant district Breda

Uit het interview met dhr. John Kiers, hennepcoördinator in district Breda, blijkt dat dit convenant de basis is voor de bestuursrechtelijke hennepruiming binnen district Breda. Informatie-uitwisseling voorafgaand aan de controledagen vindt nauwelijks plaats. Uit het interview met dhr. Jack Buijnsters, werkzaam als hoofd externe relaties en aangewezen toezichthouder, deelt de gemeente Breda geen informatie met convenantpartners. Volgens hem vindt de selectie van de te controleren adressen plaats door de politie en krijgt een medewerker van de gemeente op de vaste controledagen te horen welke adressen die dag gecontroleerd worden. Informatie-uitwisseling tussen politie en Enexis vindt wel plaats voorafgaand aan de controles. Dit blijkt uit het interview met Peter Jans-Rat. Hoewel Enexis zelf de meldingen van stichting M.¹⁴ ontvangt, krijgt zij ook meldingen van de politie. Niet alle meldingen over hennepkwekerijen komen namelijk via Stichting M. binnen. Sporadisch ontvangt Enexis informatie van gemeenten. Als dat al plaatsvindt, is dat na de controle, bijvoorbeeld wanneer bij Enexis geen contractant bekend is. Zoals uit de interviews blijkt, vindt er geen structureel overleg plaats ter voorbereiding van de controleacties. De adressen die voor controle in aanmerking komen, worden door de politie geselecteerd en door de politie gedeeld met Enexis. Met de gemeente deelt de politie deze adressen op de dag van de ruiming.

2.6.5 Toepassing Convenant vrijplaatsen

Uit het interview met dhr. Van den Heuvel blijkt dat dit convenant binnen de politieregio toegepast wordt voor informatie-uitwisseling. Dhr. Kiers, dhr. Van Heeswijk en dhr. De Vries bevestigen de toepassing van dit convenant. Volgens hen is dit convenant de basis voor de informatie-uitwisseling met de belastingdienst. In het geval van district Breda vindt de informatie-uitwisseling met de belastingdienst na de controles plaats.

2.6.6 Algemene toepassing van convenanten

Wanneer alle interviews op een rij gezet worden, blijkt dat er nauwelijks informatie-uitwisseling vooraf plaatsvindt. Sinds kort heeft district Tilburg een pilot waarbij de publiekrechtelijke convenantpartners voorafgaand aan de controles een overleg hebben. Tijdens dat overleg deelt iedere convenantpartner zijn informatie over adressen waarover een melding van de aanwezigheid van een hennepkwekerij bekend is. Deze informatie bespreken de aanwezige partijen en op basis van de voor handen zijnde informatie bepalen zij gezamenlijk welke bevoegdheden in aanmerking komen voor de aanpak.

Doordat er geen overzicht is van de toepassing van convenanten, kan het voorkomen dat partij A veronderstelt informatie uit te wisselen op basis van convenant X en partij B veronderstelt die informatie te ontvangen op basis van convenant Z. Dit kan tijdens de terechtzitting vragen opleveren. Een risico is dat de rechter op basis van artikel 359a Wetboek van Strafvordering (Sv) dit vaststelt als vormverzuim. Gevolgen daarvan

¹⁴ Stichting M. is een onafhankelijke stichting waar telefonisch anoniem meldingen gedaan kunnen worden over strafbare feiten. De anonimiteit van de melder is bij M. van hoofdbelang. M. beschermt altijd de anonimiteit van de melder. (bron: www.meldmisdaad.nl/over-m/stichting-m/).

kunnen strafverlaging, uitsluiting van bewijs of niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie zijn.

2.7 Deelconclusie

De politieregio Midden en West Brabant neemt, al dan niet als gehele regio, deel aan vier verschillende convenanten die gericht zijn op de aanpak van hennepkwekerijen. Daarnaast wisselt de politie informatie uit met de belastingdienst op basis van een vijfde convenant ten behoeve van de aanpak van hennepkwekerijen. Dit geheel aan samenwerkingsverbanden maakt dat het overzicht verloren is. Dit blijkt tevens uit de wijze waarop de convenanten verkregen zijn gedurende dit onderzoek. De informatie over de van toepassing zijnde convenanten werd druppelsgewijs helder door de interviews. Gedurende het onderzoek was lastig vast te stellen welke convenanten voor welk doel toegepast werden en welke partijen daar hun informatie-uitwisseling op baseerden.

Bij het RIEC-convenant is een bijlage gevoegd waarin categorieën personen opgenomen zijn waarvan de convenantpartners de gegevens mogen uitwisselen. Personen waarover een melding met betrekking tot hennepkwekerijen bekend is maar onvoldoende voor een verdenking, vallen niet binnen die categorieën. Dit houdt in dat op basis van dit convenant de convenantpartijen van die personen geen gegevens uit mogen wisselen. Informatie van convenantpartijen kan voor de politie in deze gevallen dus niet leiden tot een verdenking, aangezien een verdenking vereist is om te voldoen aan een van de categorieën. Uitwijkingsmogelijkheden in deze gevallen zijn de situaties wanneer zo'n persoon binnen een van de overige categorieën valt. De bepalingen in het convenant samenwerkingsverband aanpak hennepcult district Tilburg zijn een stuk breder. In dat geval zijn personen altijd in een categorie onder te brengen.

In het Taskforce B5-convenant is geen rechtmatigheidsbepaling. Dat convenant noemt geen grondslag om gegevens uit te mogen wisselen. Daarnaast is er geen opsomming opgenomen of bijgevoegd waarin de soort gegevens vermeld staan die de partijen uit zullen wisselen op basis van het convenant. Dit in afwijking van het aangehaalde modelconvenant waarin deze zaken wel vermeld staan.

Hoofdstuk 3 Toepassing van bevoegdheid tot binnentreden tijdens integrale acties in 2011

Hoe gaat dat nu in de praktijk?

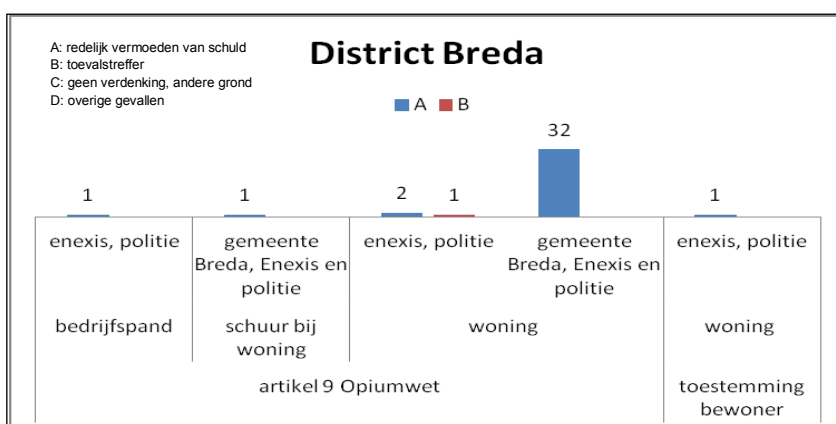
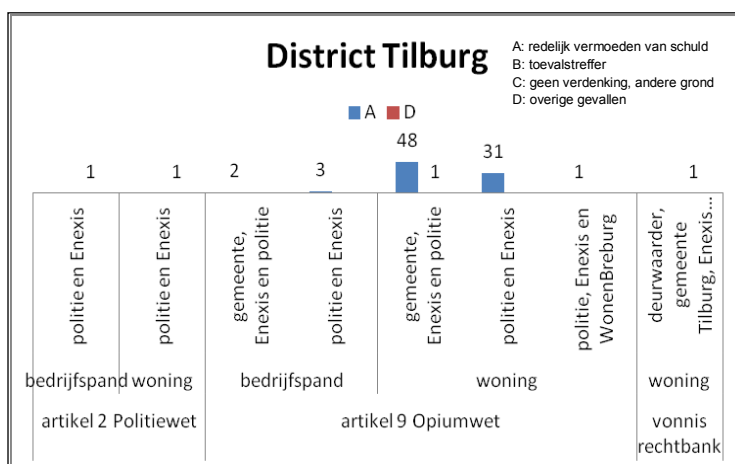
De politie Midden en West Brabant werkt al sinds een aantal jaren samen met convenantpartners in de strijd tegen hennepkwekerijen. In het vorige hoofdstuk is uitgewerkt wie deze convenantpartners zijn en op basis waarvan deze samenwerking plaatsvindt. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de samenwerking zich naar de praktijk vertaalt bij het binnentreden van panden in het kader van integrale aanpak in het jaar 2011. Daartoe zijn de dossiers van de politie Midden en West Brabant van dat jaar opgevraagd waarbij sprake was van integrale acties op grond van (een van) de vier convenanten.

De bestudeerde dossiers zijn verdeeld over vier categorieën, die hierna aan bod komen. De vier categorieën zijn:

- A: redelijk vermoeden van schuld, pand binnen getreden op strafvorderlijke grond;
- B: toevalstreffers, aantreffen hennepkwekerij tijdens integrale actie zonder vooraf bekende informatie;
- C: onvoldoende informatie voor redelijk vermoeden van schuld, pand op andere grond binnen getreden;
- D: overige gevallen.

In district Tilburg betroffen dit 89 zaken. Uit de grafiek blijkt dat de meeste hennepkwekerijen zijn aangetroffen in woningen, waarbij gemeente, Enexis en politie gezamenlijk binnentraden.

Figuur 2 grafiek dossieronderzoek district Tilburg



In 38 zaken zijn hennepkwekerijen tijdens integrale acties aangetroffen in district Breda.

Figuur 3 grafiek dossieronderzoek district Breda

District Oosterhout past het RIEC-convenant en het Taskforce B5-convenant toe. In beide convenanten is politie Midden en West Brabant, waar district Oosterhout deel van uitmaakt, aanwezig als convenantpartner. Door district Oosterhout zijn twee zaken aangeleverd waarbij sprake is van integrale acties. In het dossieronderzoek zijn deze zaken onderzocht op de wijze van binnentreden. Daarnaast moet opgemerkt worden dat in district Oosterhout de informatie-uitwisseling tussen politie en convenantpartners meestal andersom verloopt. Dit wil zeggen dat de politie relevante gegevens na het aantreffen van een hennepkwekerij doorgeeft aan de convenantpartners.

Door district Bergen op Zoom zijn geen zaken aangeleverd, omdat dit district in 2011 geen integrale acties met betrekking tot aanpak van hennepkwekerijen heeft verricht. District Bergen op Zoom zal daarom verder niet besproken worden in de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk.

3.1 Redelijk vermoeden van schuld (categorie A)

Deze categorie omvat de zaken waarin ten tijde van het binnentreden in het pand een redelijk vermoeden van schuld bestond als bedoeld in artikel 27 lid 1 Sv in combinatie met artikel 9 lid 1 sub b Opiumwet (Opw). Het binnentreden berust in deze zaken op een strafvorderlijke grond. Uit het dossieronderzoek blijkt dat meldingen van (anonieme) burgers, bevindingen van politie of meldingen van convenantpartners aanleiding waren voor het onderzoek waarna panden betreden werden. Het opplussen van deze aanleiding van het onderzoek en het vervolgoptreden blijken in grote lijnen overeen te komen in de districten Tilburg en Breda. Dit is, na de bespreking per district, samengevat in een aparte paragraaf.

3.1.1 District Tilburg

Uit het dossieronderzoek van de gegevens van district Tilburg blijkt dat in 84 van de 89 onderzochte zaken voorafgaand aan het binnentreden van het pand informatie bij de politie bekend was over de aanwezigheid van een hennepkwekerij. In deze paragraaf is de categorie redelijk vermoeden van schuld verder onderverdeeld. Deze onderverdeling is gebaseerd op de aanleiding van het onderzoek.

Melding (anonieme) burgers

Deze categorie betreft zaken waarin een melding van (anonieme) burgers de aanleiding voor onderzoek vormt. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in 59 van de 84 gevallen een melding gedaan wordt door burgers. Dit varieert van een melding via Stichting M. tot een anonieme melding bij de wijkagent of per anonieme brief tot een getuigenverklaring. De meldingen via Stichting M. blijken in het dossieronderzoek veelvuldig als MMA-melding vernoemd te zijn, waarbij MMA staat voor Meld Misdaad Anoniem.¹⁵ In deze 59 zaken is er steeds sprake van een redelijk vermoeden van schuld, doordat de politie de melding opgeplust heeft. De politie nam het initiatief tot het vervolgoptreden. Hoe dit plaatsvindt en hoe het vervolgproces eruit ziet, staat verwoord in paragraaf 3.1.4.

Bevindingen politie

Een tweede categorie die de aanleiding voor onderzoek vormt, betreft informatie die door de politie zelf vergaard werd. In 13 zaken van de 84 zaken met een redelijk vermoeden van schuld is er sprake van informatie die op deze manier is verkregen. Voorbeelden hiervan zijn bevindingen die tijdens de surveillancedienst worden opgedaan, zoals geen sneeuw op een dak van een huis terwijl dat bij de rest van de woningen in dezelfde rij wel is, maar ook beelden van warmtemetingen van een helikopter van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) of informatie van de

¹⁵ Meld Misdaad Anoniem is een spreuk die veelvuldig op de reclamefolders van Stichting M. vermeld staat.

Criminele Inlichtingen Eenheid¹⁶ (CIE). Naar aanleiding van deze bevindingen verrichtte de politie aanvullend onderzoek, nam het initiatief tot planning van de actie en zette het vervolgproces in gang zoals in paragraaf 3.1.4 beschreven staat.

Melding convenantpartners

Een derde categorie die de aanleiding onderzoek vormt, is informatie die afkomstig is van convenantpartners. In 12 van de 84 onderzochte dossiers zijn vermoedens van de aanwezigheid van een hennepkwekerij door een van de convenantpartners gemeld bij de politie. In deze zaken zijn de eerste bevindingen/meldingen bij Enexis, gemeente of een van de woningbouwcorporaties bekend zijn. Conform de bepalingen in het convenant informeren deze convenantpartners de politie over deze meldingen.

Het volgende voorbeeld geeft goed aan hoe informatie over de mogelijke aanwezigheid van een hennepkwekerij bij een convenantpartner aanwezig kan: Drie registraties waarbij Enexis opmerkte dat het energieverlies in een straat bovengemiddeld hoog is. Deze informatie meldde Enexis aan de politie, waarna de politie aanvullend voorbereidend onderzoek doet door middel van het opplussen¹⁷ van de melding. Vervolgens neemt de politie het initiatief tot planning van de actie en vindt het optreden plaats zoals beschreven staat in paragraaf 3.1.4.

3.1.2 District Breda

Uit het dossieronderzoek van de gegevens van district Breda blijkt dat in 37 van de 38 onderzochte zaken voorafgaand aan de actie tot het binnentreden van het pand informatie bij de politie bekend was over de aanwezigheid van een hennepkwekerij. In deze paragraaf is de categorie redelijk vermoeden van schuld verder onderverdeeld.

Melding (anonieme) burgers

In de eerste categorie vallen de meldingen die (anonieme) burgers bij de politie deden. In district Breda gaat het om 15 zaken waarin de burger het direct anoniem aan de politie gemeld heeft en in 14 gevallen betreffen het MMA-meldingen. Deze meldingen gaven de politie aanleiding om aanvullend voorbereidend onderzoek te doen. In deze 29 zaken was steeds sprake van een redelijk vermoeden van schuld en nam de politie het initiatief. Hoe dit plaatsvindt en hoe het vervolgproces eruit ziet, staat verwoord in paragraaf 3.1.4.

Bevindingen politie

Daarnaast vielen 5 zaken in een tweede categorie, namelijk waarin de politie zelf informatie vergaarde over de mogelijke aanwezigheid van een hennepkwekerij. In district Breda was dit door warmtebeelden van een helikopter van het KLPD, bevindingen van politieambtenaren (zoals het ruiken van een hennepgeur in combinatie met het horen van een afzuiginstallatie) en een proces-verbaal van de CIE. De politie verrichtte vervolgens aanvullend onderzoek waardoor een redelijk vermoeden van schuld ontstond. De politie nam daarna het initiatief tot actie. Hoe dit plaatsvindt en hoe het vervolgproces eruit ziet, staat verwoord in paragraaf 3.1.4.

Melding convenantpartners

Net als in district Tilburg waren in district Breda ook dossiers aanwezig waarbij informatie bekend was bij een convenantpartner. Het betreft twee gevallen waarbij

¹⁶ De Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) is een afdeling van de politie Midden en West Brabant. Medewerkers van die afdelingen winnen informatie in van (criminele) informanten. De identiteit van de informant blijft altijd anoniem. De informatie wordt door de afdeling CIE pas verstrekt, wanneer deze niet herleidbaar is tot de bron. Dit is een wezenlijk verschil met MMA.

¹⁷ Met opplussen wordt bedoeld: naast de eerste melding nog een aanwijzing vinden die het vermoeden van de aanwezigheid van een hennepkwekerij onderbouwd. Denk hierbij aan een positieve warmtemeting, waarneming van hennepgeur, antecedenten bewoner(s) etc.

Enexis een melding maakt bij de politie en een geval waarbij een woningcorporatie een melding maakt bij de politie van een vermoeden van een hennepkwekerij. De politie verrichte vervolgens aanvullend onderzoek waardoor een redelijk vermoeden van schuld ontstond. De politie nam daarna het initiatief tot actie. Hoe dit plaatsvindt en hoe het vervolgproces eruit ziet, staat verwoord in paragraaf 3.1.4.

3.1.3 District Oosterhout

Zoals in de inleiding al verwoord staat, verloopt de informatieverstrekking in district Oosterhout op een andere wijze dan in de districten Tilburg en Breda. De politie in district Oosterhout geeft de adressen van panden, waarin een hennepkwekerij is aangetroffen, na de politiecontrole door aan de convenantpartners. De convenantpartners gaan dan aan de slag met de informatie die de politie aangeleverd heeft. Dit houdt in dat, buiten Enexis, geen convenantpartner aanwezig is bij het binnentreden van het pand in de gevallen dat er door de politie voldoende informatie is om te kunnen spreken van een redelijk vermoeden van schuld.

3.1.4 Procesbeschrijving integrale acties districten Tilburg en Breda

Uit de dossiers blijkt dat de politie de panden betreedt op basis van de bevoegdheid in artikel 9 lid 1 sub b Opw. Op welke bevoegdheid de overige partijen de panden betreden en hoe het betreden feitelijk plaatsvindt, vermelden de dossiers niets. Om dat te achterhalen zijn aanvullende interviews gehouden met de hennepcoördinatoren van district Tilburg en Breda, handhavers van gemeenten Tilburg en Breda en de ketenmanager Fraudebestrijding van Enexis.

Nadat de eerste informatie op voornoemde wijze bekend is, plust de politie de informatie op. Dit kan door handmatige warmtemetingen, onderzoek naar antecedenten op gebied van de Opiumwet of bevindingen zoals het ruiken van een hennepgeur in de directe nabijheid van het pand. In Breda verzoekt de politie Enexis om codammetingen¹⁸ om de informatie op te plussen. Dit is noodzakelijk, omdat slechts één (anonieme) melding niet voldoende is om te spreken van een redelijk vermoeden van schuld.¹⁹ In Tilburg verstrekt de hennepcoördinator voorafgaand aan de dag van actie de opgepluste adressen aan de coördinator van gemeente Tilburg. Deze stuurt de adressen vervolgens door naar Enexis. Deze informatie-uitwisseling vindt hoofdzakelijk per mail plaats, soms telefonisch. In Breda vindt de informatie-uitwisseling pas bij de briefing plaats. Tussen politie en Enexis vindt soms eerder informatie-uitwisseling over adressen plaats. Uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt dat het proces van integrale acties vanaf het moment van briefing tot en met het binnentreden in de districten Tilburg en Breda gelijk zijn. Op de dag van actie vindt een centrale briefing plaats waarbij de politieambtenaren, een toezichthouder van de gemeente en fraude-inspecteurs van Enexis aanwezig zijn. Vervolgens gaan zij gezamenlijk naar het eerste adres. Daar betreedt de politie, met gebruikmaking van de machtiging tot binnentreden, het pand. Nadat de politie een gecontroleerde situatie heeft gecreëerd, treedt de fraude-inspecteur van Enexis binnen. Deze zorgt dat in technisch opzicht een veilige situatie ontstaat. Hij treedt binnen op basis van de machtiging die aan de politie verstrekt is. Dit binnentreden is gebaseerd op artikel 8 lid 2 Algemene wet op het binnentreden (Awob), de politie laat zich vergezellen door de fraude-inspecteur. In de machtigingen tot binnentreden in de onderzochte dossiers staat de fraude-inspecteur niet expliciet vermeld. In die machtiging staat slechts

¹⁸ In geval van een codammeting plaatst een medewerker van Enexis een meter bij het transformatorhuis waar de aansluiting van het betreffende huis zit. Tijdens deze meting, die meerdere dagen duurt, registreert de meter de afname van energie van een bepaalde aansluiting, waarop meerdere woningen aangesloten zijn. Zodra tijdens deze meting een hennep patroon wordt waargenomen, is het een aanwijzing voor de aanwezigheid van een hennepkwekerij. Een hennep patroon kenmerkt zich door een verhoogde afname van energie gedurende 12 uren. Dit heeft te maken met de stroomafname van energie ten behoeve van de elektrische apparatuur in de kweekruimte.

¹⁹ Hof 's-Hertogenbosch 6 februari 2008, *LJN* BC3646 en HR 13 juli 2010, *LJN* BM2490.

vermeld dat de politie zich kan laten vergezellen door anderen. Vervolgens betreedt de toezichthouder van de gemeente het pand. Ook deze toezichthouder treedt binnen op basis van de machtiging die verstrekt is aan de politie. De toezichthouder staat niet expliciet vermeld in de machtigingen van de onderzochte dossiers. Uit interviews blijkt het doel van de handhaver van de gemeente de vaststelling van de gevaarstelling voor de (woon-)omgeving te zijn. Aan de hand daarvan beoogt de handhaver spoedeisende bestuursdwang op te leggen. Op grond van de spoedeisende bestuursdwang geeft de toezichthouder het ruimingsbedrijf opdracht de aangetroffen hennepkwekerij te ontmantelen. Onder de werking van de spoedeisende bestuursdwang tracht de gemeente de kosten van de ontmanteling te verhalen op de veroorzaker. In alle gevallen vindt het binnentreden plaats op strafvorderlijke grond, namelijk artikel 9 lid 1 sub b Opw. Uit de interviews blijkt dat de handhavers van de gemeenten een bestuursrechtelijk doel hebben, namelijk de toepassing van bestuursdwang.

3.2 Toevalstreffers (categorie B)

Deze categorie is bedoeld voor zaken waarbij sprake is van een integrale handhavingsactie zonder dat er vooraf informatie bekend is over de aanwezigheid van een hennepkwekerij. Wanneer een van de deelnemende convenantpartners bij zo'n handhavingactie dan toch een hennepkwekerij aantreft, wordt deze in dit dossieronderzoek aangeduid als "toevalstreffer".

3.2.1 District Tilburg

In district Tilburg zijn in 2011 twee zaken geweest waarin sprake is van een toevalstreffer. Als voorbeeld wordt een van de zaken hier benoemd: een medewerker van de gemeente wil een controle doen bij een bedrijfspand. Hij ruikt een hennepgeur, treft niemand aan bij het pand en staat voor een gesloten deur. Dit is volgens het dossier van de politie de aanleiding van het onderzoek. Uit het dossier wordt echter niet duidelijk op welke bevoegdheid nu binnengetreden wordt, op bevoegdheid van de gemeenteambtenaar of op bevoegdheid van de politie. Uit een interview met de toezichthouder van de gemeente Tilburg die bij de controle aanwezig was, ging een MMA-melding vooraf aan de controleactie. Deze zaak betrof een geplande ruiming in het kader van de integrale aanpak van hennepkwekerijen waarbij een verdenking van overtreding van de Opiumwet aanwezig was. Het optreden vond volgens de toezichthouder plaats op de wijze, zoals in paragraaf 3.1.1.1 vermeld staat. Volgens het dossier van de politie betrof deze zaak een toevalstreffer, naar aanleiding van het interview met de toezichthouder van de gemeente kan deze zaak ingedeeld worden in de categorie "redelijk vermoeden van schuld".

3.2.2 District Breda

Binnen het district Breda waren in 2011 geen zaken bekend die voldeden aan de criteria van de "toevalstreffer".

3.2.3 District Oosterhout

De twee zaken die door district Oosterhout aangeleverd zijn, zijn twee zaken waar bij integrale controleacties bij toeval een overtreding van de Opw werd aangetroffen. Deze omschrijving in deze paragraaf is opzettelijk zo omschreven, omdat in één geval sprake is van aantreffen van vermoedelijke harddrugs en niet van een hennepkwekerij. Voor de bevoegdheid tot binnentreden heeft dit geen gevolgen, omdat deze overtreding ook binnen de Opw valt.

In deze zaak vond een integrale controleactie van meerdere bedrijfsverzamelgebouwen plaats op initiatief van de gemeente Gilze-Rijen. Het doel van deze controleactie was het naleefgedrag van onder andere de bouwverordening en de Algemene Plaatselijke Verordening door de gebruikers van units van de bedrijfsverzamelgebouwen. Bij de controle waren naast toezichthouders van de gemeente, politieambtenaren en de medewerkers van de belastingdienst aanwezig.

Deze samenwerking was gebaseerd op het Convenant vrijplaatsen. Uit navraag bij de ambtenaar die de controle opgezet had, bleek dat de toezichthouders van de gemeente de panden als eerste betraden op grond van hun bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De politie was als sterke arm aanwezig bij deze controle. In een pand trof een toezichthouder een zak met wit poeder aan, waardoor een verdenking op grond van de Opw ontstond. Vervolgens hebben politieambtenaren het pand betreden op grond van hun bevoegdheid in artikel 9 Opw. Gezien het feit dat het geen woning betrof, hadden zij geen machtiging tot binnentreden nodig. De Awob is namelijk alleen van toepassing op woningen en andere bijzondere plaatsen, waar een bedrijfspand geen deel van uitmaakt.

De tweede zaak betreft een controle op initiatief van de gemeente Oosterhout. Deze controle kwam voort uit een overleg tussen de gemeente Oosterhout, woningbouwvereniging Thuisvester, de belastingdienst en de politie Oosterhout in het kader van onrechtmatige bewoning. Met betrekking tot deze woning was informatie aanwezig dat de woning (huurwoning van Thuisvester) werd onderverhuurd en dus niet rechtmatig bewoond werd. De burgemeester van gemeente Oosterhout verstrekke aan een gemeenteambtenaar een schriftelijke machtiging tot binnentreden. Bij de controle is de wijkagent als “sterke arm” meegegaan. Voorafgaand aan de controle was bij de politie niets bekend over de aanwezigheid van een hennepkwekerij in de woning. De gemeenteambtenaar betrad tijdens de controle de woning. De wijkagent stond aan de achterzijde van de woning. Een persoon verliet de woning, nadat de gemeenteambtenaar was binnengetreden, via de achterzijde. De wijkagent verzocht de persoon terug de woning in te gaan en liep met de persoon de woning in. Op het moment dat de bewoners in de woning waren, net als de gemeenteambtenaar en de wijkagent, verzocht de gemeenteambtenaar de bewoners zich te legitimeren. Een van de bewoners had zijn legitimatiebewijs op de eerste verdieping liggen. Samen met de gemeenteambtenaar liep de bewoner naar de eerste verdieping. Op de eerste verdieping trof de gemeenteambtenaar een hennepkwekerij aan en bracht de wijkagent hiervan op de hoogte. De wijkagent heeft vervolgens zijn strafvorderlijke bevoegdheden voortschrijdend toegepast.²⁰

3.3 Onvoldoende informatie voor redelijk vermoeden van schuld (categorie C)

Deze categorie behelst zaken waarin bij de politie wel informatie aanwezig is met betrekking tot de aanwezigheid van een hennepkwekerij. Deze informatie is echter onvoldoende om te spreken van een redelijk vermoeden van schuld. Denk hierbij aan een MMA-melding die niet “opgeplust” kan worden tijdens het aanvullend voorbereidend onderzoek. In deze categorie zaken is het pand betreden door een convenantpartner op eigen bevoegdheid, met de politie in het kielzog.

Tijdens het dossieronderzoek is in geen enkel district een dossier aangetroffen waar de politie onvoldoende informatie vooraf had en met een convenantpartner meegegaan is om het pand te betreden.

3.4 Overige gevallen (categorie D)

Deze categorie bevat zaken die niet tot een van de drie voorgaande categorieën behoren. Deze zaken vallen wel onder de werking van de convenanten. Hoewel deze zaken niet vooraf afgestemd zijn met convenantpartners, komt de toepassing van bevoegdheden wel overeen met de zaken zoals in de andere paragrafen.

²⁰ Rb. Breda 23 december 2008, LJN BG9605.

3.4.1 District Tilburg

In het dossieronderzoek van district Tilburg kwamen drie zaken naar voren die niet in een van de drie voorgaande categorieën vielen. Deze zaken kwamen onder andere voort uit een inbraakmelding en een melding van brand waarbij bij het verlenen van hulp een hennepkwekerij werd ontdekt. Op voorhand was er met betrekking tot de aanwezigheid van de hennepkwekerij geen informatie aanwezig bij de politie. In de onderzochte dossiers stond niets vermeld over informatie die bij convenantpartners aanwezig was. In deze gevallen heeft de politie indirect het voortouw genomen in de actie. Deze acties waren niet gericht op het ontmantelen van de hennepkwekerij, maar op hulpverlening. Er was dus op voorhand geen sprake van een redelijk vermoeden van schuld. Er was wel sprake van een situatie waar de politie in het kader van hulpverlening het pand mocht binnentreden. De politie heeft namelijk tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.²¹

In de zaken die van deze categorie deel uitmaken en bestudeerd zijn in het dossieronderzoek, is er sprake van hulpverlening waarvoor terstond in de woning moest worden binnengetreten. In die gevallen is er dus binnengetreten op grond van artikel 2 van de Politiewet 1993 (PolW), waarin de hulpverleningstaak staat omschreven. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in deze zaken na het aantreffen van de hennepkwekerij de politie de gemeente Tilburg en medewerkers van Enexis heeft gewaarschuwd. De informatie is op grond van het onderliggende convenant gedeeld met die twee convenantpartners. De hennepkwekerij is vervolgens geruimd op verzoek van de afdeling handhaving van de gemeente Tilburg.

Gezien de samenwerking met de convenantpartners zijn deze zaken opgenomen in het bestand van integrale handhaving van hennepkwekerijen in district Tilburg. In hoofdstuk vijf vindt de bespreking over de rechtmatigheid van het binnentreden door alle partijen in deze situaties plaats.

3.4.2 District Breda

Binnen dit district is er één geval waarin sprake is van een zaak die binnen de overige gevallen past. In deze zaak stelt een medewerker een reguliere controle in aan de meterkastinstallatie in een woning in Breda. Over deze woning zijn bij de politie geen gegevens bekend over de mogelijke aanwezigheid van een hennepkwekerij. Er is dus vooraf geen sprake van een redelijk vermoeden van schuld. Tijdens de controle van de installatie treft de medewerker van Enexis afwijkingen aan de stroomvoorziening aan. Naar aanleiding hiervan vermoedt de medewerker diefstal van stroom en de vermoedelijke aanwezigheid van een hennepkwekerij.

Uit het dossier blijkt dat vervolgens de politie de woning betreedt op eigen bevoegdheid, op grond van artikel 9 lid 1 sub b Opw. In dit geval is het pand niet betreden door een toezichthouder van de gemeente.

3.4.3 District Oosterhout

In het dossieronderzoek van de aangeleverde zaken van district Oosterhout zijn geen dossiers aangetroffen die tot deze categorie behoren.

3.5 Deelconclusie

Aan de hand van het aantal aangeleverde zaken is duidelijk dat district Tilburg het meest gebruik maakt van de integrale aanpak van hennepkwekerijen. In verreweg de meeste dossiers is de informatie met betrekking tot de aanwezigheid van een

²¹ Art. 2 Politiewet 1993.

hennepkwekerij bij de politie bekend en creëert de politie een redelijk vermoeden van schuld door aanvullend voorbereidend onderzoek. Daardoor mag de politie panden binnentreden op basis van de bevoegdheid in artikel 9 lid 1 sub b Opw. Op basis van deze bevoegdheid tot binnentreden verstrekt een hulpofficier van justitie een machtiging tot binnentreden aan politieambtenaren.

Uit de interviews blijkt dat de toezichthouders van de gemeenten en medewerkers van Enexis hun binnentreden van panden baseren op de bepaling van het vergezellen zoals vernoemd in de machtiging tot binnentreden die aan de politieambtenaren verstrekt is. Tevens blijkt uit die interviews dat de toezichthouders in de districten Tilburg en Breda het pand binnentreden om een gevaarstelling voor de (woon-) omgeving vast te stellen. Indien er sprake is van gevaarstelling dan passen zij spoedeisend bestuursdwang toe en laten in het kader daarvan de hennepkwekerij ontmantelen. Op basis van de bestuursdwang tracht de gemeente de kosten van het ontmantelen te verhalen op de veroorzaker. De medewerkers van Enexis betreden het pand om de politie te ondersteunen met hun technische expertise, zodat de hennepkwekerij op veilige wijze ontmanteld kan worden.

Hoofdstuk 4 Bevoegdheden convenantpartners met betrekking tot binnentreden van panden

Wat mag nu eigenlijk volgens de wet?

Dit hoofdstuk inventariseert de bevoegdheden per convenantpartner waarover hij beschikt. Iedere convenantpartner ontleent zijn bevoegdheden aan de wetgeving die voor die convenantpartner van toepassing is. Met andere woorden, niet alle convenantpartners hebben dezelfde bevoegdheden. Wat dan wel de bevoegdheden zijn per convenantpartner en onder welke voorwaarden daarvan gebruik mag worden gemaakt en door wie, staat in dit hoofdstuk per convenantpartner uitgewerkt.

In alle vier de gevallen nemen de politie Midden en West Brabant, de gemeenten binnen die regio en Enexis deel aan de convenanten. De districtelijke convenanten van Tilburg en Breda zijn uitgebreider, daar nemen nog zes woningbouwverenigingen, een vastgoedbeheerder en een stichting maatschappelijke opvang aan deel.

Voor alle convenantpartners die hiervoor genoemd zijn, gelden met betrekking tot het huisrecht de volgende bepalingen:

- Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen;²²
- Het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen.²³

Uit deze tweede bepaling blijkt dat de wetgever de bevoegdheid tot het binnentreden van woningen via delegatie regelt in formele wetgeving. De bevoegdheden die vervolgens vastliggen in wetten in formele zin staan hieronder, voor zover van toepassing in dit onderzoek, uitgewerkt.

4.1 Bevoegdheden politieambtenaren

Om vast te kunnen stellen wat de bevoegdheden van politieambtenaren zijn, moet eerst duidelijk zijn wie nu met politieambtenaren bedoeld worden. Dit staat uitgewerkt in artikel 141 en 142 van het Sv. Artikel 141 sub b Sv verwijst voor de algemene opsporingsambtenaren naar artikel 3 lid 1 sub a en c PolW.

4.1.1 Algemene bevoegdheden

Artikel 3 lid 1 sub a PolW vermeldt dat politieambtenaren de ambtenaren zijn, die voor de uitvoering van de politietaak zijn aangesteld. Artikel 3 lid 1 sub c PolW vermeldt dat politieambtenaren ook de vrijwillige ambtenaren zijn, die voor de uitvoering van de politietaak zijn aangesteld.

In artikel 142 van het Sv staan de personen vermeld die buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) zijn. Boa's hebben veelal beperkte bevoegdheden, tenzij in hun akte of aanwijzing is opgenomen dat zij opsporingsbevoegdheid hebben voor alle strafbare feiten.²⁴ Nadere regelgeving met betrekking tot de buitengewoon

²² Art. 8 lid 1 en lid 2 Europees verdrag voor de rechten van de mens.

²³ Art. 12 lid 1 Grondwet.

²⁴ Art. 142 lid 2 Sv.

opsporingsambtenaren ligt vast in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. De mate van bevoegdheden hangt dus af van de aanstelling van de politieambtenaar.

4.1.2 Specifieke bevoegdheden

De opsporing van strafbare feiten van de Opw is geregeld in artikel 8k Opw. Dit artikel bepaalt dat de navolgende personen belast zijn met opsporing van de in de Opw strafbaar gestelde feiten:

- personen genoemd in artikel 141 Wetboek van Strafvordering;
- ambtenaren bedoeld in artikel 8j Opiumwet;
- ambtenaren van de rijksbelastingdienst, inzake douane.

Deze ambtenaren beschikken dus allen over dezelfde bevoegdheden inzake opsporing van strafbare feiten genoemd in de Opw.

Gezien de deelnemers aan de convenanten, concentreert dit onderzoek zich op de bevoegdheden van de politieambtenaren. Uit dit artikel blijkt dat toezichthouders, uitgezonderd toezichthouders van Staatstoezicht op de Volksgezondheid conform artikel 8j Opw, en private partijen geen bevoegdheid hebben tot opsporing op basis van de Opw.

Volgens artikel 8k Opw zijn vanuit de politie slechts de algemeen opsporingsambtenaren bevoegd om strafbare feiten, zoals genoemd in de Opw, op te sporen. Dit houdt in dat de boa's niet bevoegd zijn voor de opsporing van die strafbare feiten.

Om de bevoegdheden van de boa's te verruimen met onder andere bevoegdheden voor de Opw, is op 26 september 2011 een wetsvoorstel²⁵ ingediend. Op het moment dat deze scriptie werd geschreven, was het wetsvoorstel nog in behandeling en de Opw (nog) niet gewijzigd. Dit houdt in dat de boa's op dit moment nog geen bevoegdheden hebben op het gebied van de Opw.

Dit onderzoek richt zich op de bevoegdheid om panden te betreden. In de Opw is dat geregeld in artikel 9.

*Artikel 9 lid 1 sub b Opw:
De opsporingsambtenaren hebben, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, toegang tot de plaatsen, waar een overtreding van deze wet gepleegd wordt of waar redelijkerwijze vermoed kan worden, dat zodanige overtreding gepleegd wordt.*

De belangrijkste bestanddelen uit deze bepaling zijn:

- redelijkerwijze noodzakelijkheid voor vervulling van de taak. Wanneer het vermoeden bestaat dat in een pand een hennepkwekerij aanwezig is, is het noodzakelijk om het pand te betreden om vast te stellen of er sprake is van een overtreding van de Opiumwet;
- redelijk vermoeden dat overtreding gepleegd wordt.

Een vrij recente uitspraak van het gerechtshof Leeuwarden d.d. 12 augustus 2011²⁶ geeft uitsluitsel wanneer er sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van de Opiumwet in geval van een hennepkwekerij. Het gerechtshof stelt in die uitspraak: "Het hof stelt voorop dat volgens vaste jurisprudentie verdenking van overtreding van de Opiumwet kan worden aangenomen op basis van anoniem aan de politie verstrekte informatie. Of die informatie voldoende is hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval.

²⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 012, nr.2.

²⁶ Hof Leeuwarden 12 augustus 2011, LJN BR5435.

In de onderhavige zaak is sprake van een anonieme melding en resultaten van het door de politie ter verificatie van die melding verrichte onderzoek. Vervolgens heeft de politie als opsporingsmiddel een warmtemeting uitgevoerd met het hiervoor beschreven resultaat. Op grond van al deze gegevens kon de politie ervan uitgaan dat sprake was van het redelijk vermoeden van schuld van overtreding van de Opiumwet en de woning van verdachte binnentreden.” Dit standpunt wordt nogmaals bevestigd door een uitspraak van de Rechtbank Utrecht d.d. 2 januari 2012²⁷ en een arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch d.d. 10 april 2012²⁸.

Uitgaande van de lijn in deze uitspraak en arresten kan gesteld worden dat er sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van de Opw indien er naast een (anonieme) melding een aanvullende aanwijzing is die wijst op de aanwezigheid van een hennepkwekerij.

Indien voldoende gronden aanwezig zijn om artikel 9 lid 1 sub b Opw toe te passen, is de volgende vraag of het pand een bedrijfspand of een woning betreft. Het is noodzakelijk dit onderscheid te maken, omdat het huisrecht in de Grondwet (Gw) is verankerd. Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner mag alleen in gevallen bij wet voorzien en door bij wet aangewezen personen²⁹. De Awob is een uitwerking van deze bepaling in de Gw. Regels met betrekking tot het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoners zijn uitgewerkt in de Awob. Omdat deze wet ook voor enkele andere convenantpartners geldt, wordt deze wet in een aparte paragraaf besproken, namelijk paragraaf 4.7.

In het geval van een bedrijfspand is het huisrecht niet van toepassing. Er is dan namelijk geen sprake van een woning, waardoor de werking van de Awob vervalt. Het binnentreden van het bedrijfspand rust dan op de bevoegdheid van artikel 9 lid 1 sub b Opw. Uitzonderingen vinden plaats indien in een bedrijfspand een ruimte aanwezig blijkt te zijn, die zodanig is ingericht dat er sprake kan zijn van een woning. Denk hierbij aan een kantoorruimte waar bijvoorbeeld een tafel en stoelen en een bed staan zodanig dat de indruk gewekt kan worden dat er een persoon woont. Wanneer dit het geval is, valt het bedrijfspand onder de definitie woning en valt het pand onder de werking van de Awob.

Naast de bevoegdheid uit de Opiumwet mogen opsporingsambtenaren van de politie fungeren als sterke arm bij het betreden van panden. Dit houdt in dat zij partners een zelfstandige bevoegdheid hebben tot het betreden van panden vergezellen. De partner moet wel een aanleiding hebben, zoals te verwachten wederspanning, om de politie als sterke arm te vragen. De “sterke arm functie” blijkt uit de navolgende bepalingen:

Artikel 5:15 Awb:

- 1. Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden m.u.v. een woning zonder toestemming van de bewoner.*
- 2. Zo nodig verschaft hij zich toegang m.b.v. de sterke arm.*

Artikel 9 Awob:

Degene die bevoegd is zonder toestemming van de bewoner binnen te treden, kan zich de toegang tot of doorgang in de woning verschaffen, voor zover het doel van het binnentreden dit redelijkerwijs vereist. Hij kan daartoe zo nodig de hulp van de sterke arm inroepen.

²⁷ Rb. Utrecht 2 januari 2012, LJN BV3637.

²⁸ Hof 's-Hertogenbosch 10 april 2012, LJN BW 1356.

²⁹ Art. 12 lid 1 Gw.

4.2 Bevoegdheden gemeenteambtenaren

De algemene bevoegdheden van toezichthouders in het bestuursrecht zijn vastgelegd in titel 5.2 van de Awb. Een toezichthouder is een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.³⁰

Daarnaast kunnen in bijzondere wetgeving aanvullende bevoegdheden zijn vastgelegd. Op grond van de bijzondere wetten en op grond van verordeningen kunnen de toezichthouders ook opsporingsbevoegdheden krijgen. Zij moeten daartoe aangewezen *boa* zijn.³¹ Maar zoals uit de bespreking van de Opw al bleek, hebben *boa*'s (nog) geen bevoegdheden op grond van die wet.

Belangrijk is om te weten dat het toezicht zelf geen reactie is of hoeft te zijn op onrechtmatig gedrag van een burger. Voor de toepassing van bevoegdheden in het kader van toezicht is overtreding van een voorschrift geen voorwaarde. Er hoeft dus geen vermoeden van overtreding van een voorschrift te zijn.³² Er kunnen verschillende aanleidingen zijn om een locatie te bezoeken. Dit kan steekproefsgewijs (bij vergunningen, mededelingen en melding aanvang werkzaamheden) of regulier (bij klachten of eerdere overtredingen). Dit is dus duidelijk anders dan de strafrechtelijke opsporingsbevoegdheid van opsporingsambtenaren, waarbij wel een vermoeden van overtreding van een voorschrift aanwezig moet zijn.

Deze paragraaf inventariseert onder andere de bevoegdheden van de toezichthouders in het bestuursrecht met betrekking tot het binnentreden van panden. Op voorhand is het belangrijk om te weten dat de bevoegdheden van een toezichthouder zover strekken als in zijn besluit is vastgelegd. Een toezichthouder mag geen bevoegdheden toepassen van andere wetten dan die in zijn besluit staan vermeld.

4.2.1 Bevoegdheden Algemene wet bestuursrecht

De gemeenten hebben de mogelijkheid om op diverse gebieden toezichthouders aan te stellen. In paragraaf 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht staan de bevoegdheden van de toezichthouders vermeld. In artikel 5:15 Awb ligt de specifieke bevoegdheid voor het betreden van plaatsen vast.

Artikel 5:15 Awb:

- 1. Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden m.u.v. een woning zonder toestemming van de bewoner.*
- 2. Zo nodig verschaft hij zich toegang m.b.v. de sterke arm.*
- 3. Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem aangewezen zijn.*

Op grond van deze bevoegdheid kan een toezichthouder geen woning binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Hij kan wel bedrijfspanden binnentreden op grond van deze bevoegdheid. Indien er aanleiding voor is, kan hij zich zelfs laten vergezellen door de sterke arm. Nadere bespreking over dit vergezellen vindt plaats in hoofdstuk vijf. Daarnaast kleeft er een doelbinding aan de toepassing van deze bevoegdheid:

Artikel 5:13 Awb:

Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

³⁰ Art. 5:11 Awb.

³¹ Art. 142 lid sub c Sv.

³² Damen e.a. 2009, p. 625.

Daarnaast bestaat in de Awb nog de bevoegdheid voor aangewezen personen in het kader van toepassing van bestuursdwang panden te betreden:

Artikel 5:27 Awb:

- 1. Om bestuursdwang toe te passen, hebben door het bestuursorgaan aangewezen personen toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.*
- 2. Voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is het bestuursorgaan dat bestuursdwang toepast bevoegd tot het geven van een machtiging als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden.*

In dit geval is het doel van het binnentreden de toepassing van bestuursdwang. Attributie van de bestuursdwangbevoegdheid vindt plaats in bijzondere wetten, niet in de Awb.³³

4.2.2 Bevoegdheden Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is per 1 oktober 2010 in werking getreden. Vanaf dat moment geldt dat bevoegdheden tot het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner van toezichthouders voor de Wet milieubeheer, Woningwet en Wet ruimtelijke ordening geregeld zijn in de Wabo. De Wabo regelt ook welke personen als toezichthouder kunnen optreden. Belangrijk hierbij is om het onderscheid te maken tussen eerstelijns (artikel 5.10 Wabo) en tweedelijns toezichthouders (artikel 5.11 Wabo). Eerstelijns toezicht ziet toe op naleving van de bij de omgevingsvergunning betrokken wetten door bedrijven, instellingen en burgers.³⁴ Tweedelijns toezicht ziet toe op uitvoering en handhaving van bestuursorganen.³⁵ In het kader van dit onderzoek zijn alleen de bevoegdheden van een eerstelijns toezichthouder van de Wabo interessant. Artikel 5.10 Wabo bepaalt dat toezichthouders bij ministerieel besluit aangewezen ambtenaren zijn. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de toezichthouders als bedoeld in artikel 5.10 Wabo tevens bij ministerieel besluit aangewezen zijn als opsporingsambtenaar. Die mogelijkheid staat verwoord in artikel 5.12 Wabo. Zij vallen hiermee onder de noemer buitengewoon opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 142 lid 1 sub c Sv.

De bevoegdheid tot binnentreden van toezichthouders is geregeld in artikel 5.13 Wabo. Wanneer toezichthouders in hun besluit ook zijn aangewezen op grond van artikel 5.10 Wabo, zijn zij bevoegd om gebruik te maken van de bepalingen in artikel 5.13 Wabo. Dit houdt in dat zij zonder toestemming van de bewoner een woning mogen binnentreden, wanneer dat nodig is voor toezicht op naleving van de Wet milieubeheer ten aanzien van gevaarlijke afvalstoffen³⁶, van de Wet ruimtelijke ordening³⁷ of van de hoofdstukken een tot en met vier van de Woningwet³⁸. Indien de toezichthouders van deze bevoegdheid gebruik maken, zijn de bepalingen van de Awob ook van toepassing. Bij de toepassing van die bevoegdheid moeten de toezichthouders ook de doelbinding van artikel 5:13 Awb in het achterhoofd houden.

4.2.3 Bevoegdheden toezichthouders Wet milieubeheer

Op grond van de Wet milieubeheer (WMB) kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen vergunningen aanvragen en krijgen om bepaalde activiteiten te ontplooiën. Het college dat een melding, ingevolge artikel 8.41 lid 2 sub a WMB,

³³ Damen e.a.2009, p. 655.

³⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 54 (MvT).

³⁵ Interconcept 2009, pag. 171.

³⁶ Art. 5.13 sub c Wabo.

³⁷ Art. 5.13 sub d Wabo.

³⁸ Art. 5.13 sub e Wabo.

ontvangt, dient zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving op het gebied van de WMB³⁹. Daarnaast geldt dat ook voor de inrichtingen die binnen de gemeente gevestigd zijn of zullen worden.

Deze handhaving kan steekproefsgewijs (bij vergunningen of mededelingen) of regulier (bij klachten of eerdere overtredingen) plaatsvinden. Ambtenaren die aangewezen zijn als toezichthouder voor de WMB mogen bedrijfspanden binnentreden ter controle van de naleving van de vergunningsvoorschriften. Voor woningen geldt de volgende bepaling:

Artikel 5.13 sub c Wabo:

De ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving of de opsporing van straf gestelde feiten ter zake van het bepaalde bij of krachtens:

c. de Wet milieubeheer, ten aanzien van gevaarlijke stoffen, zijn bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner.

In het geval van woningen zijn de bepalingen van de Awob van toepassing. Gevaarlijke afvalstoffen zijn stoffen die bij ministeriële regeling zijn aangewezen⁴⁰. De WMB biedt geen mogelijkheid tot het toepassen van bestuursdwang, voor zover het de handhaving van wetgeving met betrekking tot gevaarlijke stoffen betreft.

4.2.4 Bevoegdheden toezichthouders Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) stelt onder andere regels aan het gebruik van gronden en bouwwerken. Artikel 7.1 lid 1 Wro draagt de burgemeester en wethouders de taak op om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bepalingen in de Wro. Artikel 7.1 lid 3 Wro verklaart de artikelen 5.3 tot en met 5.25 Wabo overeenkomstig van toepassing voor de handhaving van de regelgeving van de Wro. Ook voor deze wetgeving geldt dat de Wabo de bevoegdheden geeft aan toezichthouders, in dit geval voor de Wro. De bevoegdheid tot het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner staat voor de Wro ook in de Wabo vermeld:

Artikel 5.13 sub d Wabo:

De ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving of de opsporing van straf gestelde feiten ter zake van het bepaalde bij of krachtens:

d. de Wet ruimtelijke ordening, zijn bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner.

De handhaving op het gebied van de Wro ziet toe op het juiste gebruik van gronden en bouwwerken. Het is namelijk verboden bouwwerken te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan.⁴¹

4.2.5 Bevoegdheden toezichthouders Woningwet

De Woningwet (Wonw) verschaft onder andere regelgeving op het gebied van bouwen en slopen van bouwwerken. Hoofdstuk zes van de Wonw geeft het bevoegd gezag de taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de voorschriften betreffende het bouwen en de staat van bestaande bouwwerken, de bouwverordening en de welstand. Artikel 92 lid 2 Wonw bepaalt dat bepaalde gedeelten van de Wabo overeenkomstig van toepassing zijn. Dit geldt onder andere voor de bepaling wie toezichthouder is en welke bevoegdheden hij mag toepassen. De bevoegdheid met betrekking tot het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner

³⁹ Art. 18.2 lid 1 WMB.

⁴⁰ Art. 1.1 lid 1 WMB.

⁴¹ Art. 7.2 juncto art. 3.1 Wro.

zoals verwoord in de Wabo komt overeen met het voormalige artikel 100a Wonw.

Artikel 5.13 sub e Wabo:

De ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving of de opsporing van straf gestelde feiten ter zake van het bepaalde bij of krachtens:

*e. de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet,
zijn bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner.*

Het toezicht op de naleving van hoofdstukken I tot en met IV Wonw omvat de uitvoering van controles, voorlichting en advisering, en waarschuwing in geval van (dreigende) overtredingen. Wanneer de waarschuwingen niet leiden tot het voorkomen of beëindiging van een overtreding, kan bestuursdwang worden toegepast of een last onder dwangsom worden opgelegd. Dat kan ook in spoedeisende gevallen, indien direct ingrijpen vereist is.⁴²

4.2.6 Bevoegdheden toezichthouders Wet werk en bijstand

Op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) kunnen mensen een bijstandsuitkering aanvragen en ontvangen. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten kunnen toezicht houden op de naleving de WWB. De colleges hebben de bevoegdheid om ambtenaren bij besluit aan te wijzen als toezichthouder.⁴³ Met betrekking tot de bevoegdheden van deze toezichthouders regelt de WWB niets. Dit houdt in dat deze toezichthouders enkel de bevoegdheden tot hun beschikking hebben die vastliggen in de Awb. Met betrekking tot het binnentreden is artikel 5:15 Awb van toepassing. Dit artikel bepaalt dat een toezichthouder bevoegd is elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Een toezichthouder is in het kader van de WWB alleen bevoegd om een woning te betreden met toestemming van de bewoner.

4.2.7 Toepassing bestuursdwang

De Wonw en de Wro verklaren artikelen in de Wabo overeenkomstig van toepassing, waaronder artikel 5.17 Wabo. Dit artikel biedt toezichthouders, aangewezen voor de Wonw, Wro en Wabo, de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang. Dit artikel bepaalt:

Artikel 5.17 Wabo:

Een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom gericht op naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wet kan inhouden dat het bouwen, gebruiken of slopen van een bouwwerk wordt gestaakt of dat voorzieningen, met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid worden getroffen.

In het geval van de aanpak van hennepkwekerijen is de veiligheid voor de woonomgeving in het geding wegens acuut brandgevaar.⁴⁴ Indien het brandgevaar is vastgesteld en dus de veiligheid van de woonomgeving in het gevaar is, biedt dat de mogelijkheid om bestuursdwang toe te passen op grond van artikel 5.17 Wabo. Gezien het gevaar voor de veiligheid van de woonomgeving is er tevens een spoedeisend

⁴² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 3, p.37 (MvT).

⁴³ Art. 76a WWB.

⁴⁴ ABRvS 4 augustus 2010, *LJN* BN3178.

belang. Dit blijkt eveneens uit de zaken uit het dossieronderzoek, waar hennepkwekerijen naar aanleiding van een brand zijn aangetroffen. Dit houdt in dat een toezichthouder bestuursdwang mag toepassen zonder voorafgaande last.⁴⁵ Om de bestuursdwang toe te passen, biedt artikel 5:27 Awb toezichthouders de bevoegdheid om panden te betreden, zelfs woningen zonder toestemming van de bewoner.

4.3 Bevoegdheden belastingdienst

Uit uitspraken van rechtbanken blijkt dat de belastingdienst op basis van convenanten geen gegevens mag verstrekken. Maar dat betekent niet dat de belastingdienst niet kan deelnemen aan de controleacties. Op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) beschikken medewerkers van de belastingdienst over opsporingsbevoegdheid.⁴⁶ Zij zijn boa zoals bedoeld in artikel 142 lid 1 sub c Sv. Daarop is tevens het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar belastingdienst (Bbob) van toepassing. Dat besluit vermeldt dat maximaal 500 personen als boa kunnen worden beëdigd.⁴⁷

Dit houdt in dat niet iedere medewerker van de belastingdienst opsporingsbevoegdheid heeft, zoals artikel 80 AWR doet vermoeden. Artikel 80 AWR is de geldige titel waarover artikel 2 Bbob over spreekt, een voorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor de bevoegdheden als boa.

Voor de boa's van de belastingdienst is het belangrijk om onderscheid te maken tussen hun controlerende bevoegdheid en opsporende bevoegdheid. In beide gevallen hebben zij een bevoegdheid om panden te betreden. Voor de controlerende taken hebben belastinginspecteurs de bevoegdheid tot het betreden van panden. Deze staat in de wet omschreven als plicht tot verlening van toegang tot alle gedeelten van gebouwen en grond aan de inspecteur, voor zover dat voor een onderzoek inzake de belastingwet noodzakelijk is.⁴⁸ In geval van woningen is daarnaast de Awob van toepassing⁴⁹, die in paragraaf 4.7 aan bod komt. Wanneer een verdenking van een strafbaar feit aanwezig is waarvoor de boa bevoegd tot opsporen is, biedt artikel 83 AWR hem de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen. Ook hierbij geldt dat wanneer er sprake is van een woning de Awob van toepassing is.

4.4 Bevoegdheden Enexis

Elke woning is voorzien van een gas- en elektriciteitsaansluiting. Bijna alle bedrijfspanden zijn ook voorzien van een elektriciteitsaansluiting. Voor het grondgebied waar het convenant van toepassing is, is Enexis de netbeheerder van het gasnet en elektriciteitsnet. Wanneer een eigenaar/bewoner van een pand een aansluiting op een van deze netten wil, gaat hij een contract aan met Enexis voor de levering van gas en/of elektriciteit. Op dit contract zijn de Algemene Voorwaarden aansluiting en transport elektriciteit 01-01-09 voor kleinverbruikers⁵⁰ van Enexis van toepassing. Medewerkers van Enexis hebben geen wettelijke bevoegdheid om panden te betreden. De algemene voorwaarden bevatten wel een bepaling daarover:

⁴⁵ Art. 5:31 Awb.

⁴⁶ Art. 80 lid 1 AWR.

⁴⁷ Art. 3 Bbob.

⁴⁸ Art. 50 lid 1 AWR.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 322, nr. 3, p. 37 (MvT).

⁵⁰ Algemene voorwaarden aansluiting en transport elektriciteit voor kleinverbruikers 01-01-09, Enexis (online).

Artikel 4.2 sub b Algemene voorwaarden:

"De contractant is gehouden, voor zover zulks redelijkerwijs nodig is, aan de netbeheerder zijn medewerking te verlenen bij de toepassing en de uitvoering van het in de aansluit- en transportovereenkomst bepaalde en de controle op de naleving daarvan, en wel in het bijzonder door:

Sub b) aan personen, die van een door de netbeheerder uitgegeven legitimatiebewijs of machtiging zijn voorzien, toegang te verlenen tot het perceel;

- mede ten behoeve van de uitvoering van een van overheidswege op de netbeheerder rustende verplichting - van 08.00 tot 20.00 uur, behoudens op zon- en feestdagen, alsmede in geval van dringende reden ook op andere dagen en buiten deze uren.

Uit de algemene voorwaarden blijkt dat onder het begrip ook woningen en bedrijfspanden vallen.⁵¹

Wanneer het binnentreden van een pand nodig is voor onderhoud, controle of wijziging van de aansluiting, vindt dat zoveel mogelijk plaats na voorafgaande mededeling en in overleg met de contractant.⁵² Peter Jans-Rat, ketenmanager Fraudebestrijding bij Enexis, bevestigt dat de medewerkers van Enexis geen wettelijke bevoegdheden hebben om panden te betreden. Daarnaast schetst hij de mogelijkheid om uiteindelijk op basis van de algemene voorwaarden via de rechter te kunnen afdwingen dat zij toegang krijgen tot de meterkast van het pand voor controle van de aansluiting.

4.5 Bevoegdheden woningcorporaties en vastgoedbeheerder

De woningcorporaties en de vastgoedbeheerder zijn private partijen. De huurovereenkomsten die zij sluiten met huurders, zijn overeenkomsten in de zin van artikel 6:261 Burgerlijk Wetboek (BW). De verhuurder stelt het pand ter beschikking aan de huurder en de huurder betaalt daarvoor huurpenningen. De rechten en plichten van zowel de verhuurder als de huurder zijn vastgelegd in Boek 7, titel 4, afdeling 5 van het BW. Daarnaast zijn ook de bepalingen met betrekking tot huur in de afdelingen 1 tot en met 4 van titel 4 van Boek 7 BW van toepassing. In de voornoemde bepalingen is niets opgenomen met betrekking tot het binnentreden van de verhuurde woning door de verhuurder, zonder toestemming van de bewoner. Bij de huurovereenkomst die de woningcorporaties en vastgoedbeheerder sluiten met de huurders, zijn tevens algemene voorwaarden van toepassing. Met uitzondering van Woonstichting Etten-Leur en MVGM hebben alle aan de convenanten deelnemende woningcorporaties in hun algemene voorwaarden een bepaling opgenomen dat het de huurders verboden is om hennep te kweken in het gehuurde pand danwel andere feiten te plegen die in de Opw strafbaar gesteld zijn.⁵³

Bovengenoemde bepaling biedt de verhurende partijen geen bevoegdheid om het verhuurde pand binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Elke bewoner van een woning heeft namelijk op grond van artikel 8 Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en artikel 12 Gw recht op respect voor zijn privéleven en woning. Artikel 8 EVRM bepaalt wanneer enig openbaar gezag inmenging mag hebben, maar bepaalt niets over private partijen. Artikel 12 Gw voorziet slechts in het binnentreden van woningen in gevallen bij wet voorzien. Private partijen vinden in de wetgeving geen bevoegdheid om zonder toestemming van de bewoner een woning te betreden. Indien een private partij een woning of besloten lokaal betreedt zonder toestemming van bewoner, maakt hij zich schuldig aan het strafbaar

⁵¹ Algemene voorwaarden aansluiting en transport elektriciteit 01-01-09 voor kleinverbruikers, p. 3 (online).

⁵² Art. 5.1 Algemene voorwaarden aansluiting en transport elektriciteit 01-01-09 voor kleinverbruikers, p. 6 (online).

⁵³ Zie de algemene voorwaarden Leystromen (artikel 7.7), TBV Wonen (artikel 7.6), Tiwos (artikel 5.7), Wonen Breburg (artikel 6.7.2), Laurentius (artikel 14 lid 12), Singelveste (artikel 6.11) en Thuisvester (artikel 7.9), (online).

feit huisvredebreuk.⁵⁴ Uit een arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch blijkt dat een bedrijfspand valt onder de bepaling besloten lokaal uit artikel 138 Wetboek van Strafrecht (Sr).⁵⁵

Het staat de vastgoedbeheerder wel vrij om in de huurovereenkomst, voor zover het geen woning betreft, een bepaling op te nemen die een periodieke controle in het pand mogelijk maakt. Het staat partijen namelijk vrij om bepalingen op te nemen in overeenkomsten, voor zover zij niet in strijd zijn met de wet, de goede zeden of openbare orde.⁵⁶ Voor de woningcorporaties en de vastgoedbeheerder zou dit, in geval van woningen, mogelijk in strijd zijn met de eerder genoemde bepalingen inzake het huisrecht. Een rechter zal per geval moeten bepalen of het belang om binnen te treden opweegt tegen de eerbiediging van het huisrecht. De rechter zal hierbij ook afwegen of er enerzijds sprake is van niet-nakoming of anderzijds een onredelijk beding in de algemene voorwaarden.

4.6 Algemene wet op het binnentreden

De Awob bevat vormvoorschriften voor het binnentreden van woningen door bevoegde autoriteiten.⁵⁷ De bevoegdheid om een woning binnen te mogen treden moet zijn grondslag vinden in een andere wet⁵⁸, bijvoorbeeld artikel 9 lid 1 sub b Opw. Binnentreden kan plaats vinden met toestemming van de bewoner of zonder toestemming van de bewoner. Indien een opsporingsambtenaar of toezichthouder met toestemming van de bewoner binnentreedt, moet die toestemming blijken aan degene die binnentreedt. De toestemming moet in dit geval dus expliciet blijken. Afwezigheid van bezwaar is onvoldoende om toestemming aan te nemen.⁵⁹

4.6.1 Machtiging tot binnentreden

De Awob bepaalt dat voor het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner een schriftelijke machtiging is vereist, tenzij en voor zover bij wet aan rechters, rechterlijke colleges, leden van het openbaar ministerie, burgemeesters, gerechtsdeurwaarders en belastingdeurwaarders bevoegdheid is toegekend tot het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner.⁶⁰ Onder andere officieren van justitie en hulpofficieren van justitie zijn bevoegd tot afgifte van een machtiging tot binnentreden. Daarnaast is een burgemeester bevoegd tot afgifte van een machtiging tot binnentreden in een woning binnen zijn gemeente voor andere doeleinden dan strafvordering.

In de Awob is geregeld wat in de machtiging vermeld moet staan.⁶¹ In het kader van dit onderzoek zijn de belangrijkste bepalingen dat de machtiging vermeldt aan wie de machtiging is gegeven, de wettelijke bepalingen waarop het binnentreden berust en het doel waartoe binnengetreden wordt. Daarnaast moet de machtiging uitdrukkelijk vermelden door wie de gemachtigde zich laat vergezellen, wanneer daar sprake van is.⁶² Volgens een arrest van de Hoge Raad d.d. 16 maart 1999 hoeft het ontbreken van de naam van gemachtigden echter niet te impliceren dat er sprake is van onrechtmatig binnentreden.⁶³

⁵⁴ Art. 138 Sr.

⁵⁵ Hof 's-Hertogenbosch 28 september 2011, *LJN* BT2891.

⁵⁶ Art. 6:248 lid 1 juncto artikel 3:40 lid 1 BW.

⁵⁷ Jacques Claessen & Dorris de Vocht 2012, p. 318.

⁵⁸ Mevis 2009 (T&C Sv), art. 4 Awob, aant. 1.

⁵⁹ Mevis 2009 (T&C Sv), art. 1 Awob, aant. 6.

⁶⁰ Art. 2 lid 1 Awob.

⁶¹ Art. 6 Awob.

⁶² Art. 8 lid 2 Awob.

⁶³ HR 16 maart 1999, *LJN* ZD1153.

4.6.2 Doel van het binnentreden

Zoals uit de voorgaande paragraaf blijkt, moet de schriftelijke machtiging het doel voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner omschrijven en nader specificeren. De algemene bevoegdheden zoals aanhouden of inbeslagname moeten in de machtiging concreter vermeld staan. Denk hierbij aan welke persoon aangehouden moet worden of welke goederen in beslag genomen moeten worden. Daarnaast beperkt het omschreven doel het optreden van de gemachtigde. Zolang er zich geen nieuwe onvoorziene omstandigheden voordoen of de gemachtigde toestemming van de bewoner krijgt, zijn de bevoegdheden van de gemachtigde en de vergezellende personen beperkt tot het doel waartoe zij binnentreden.⁶⁴ Dat het doel van binnentreden een belangrijk item is, blijkt ook uit de bepalingen met betrekking tot het vergezellen van de gemachtigde. De gemachtigde kan zich door anderen laten vergezellen, maar dit moet redelijkerwijs vereist zijn voor het doel van binnentreden. Dit houdt in dat in de gevallen dat de gemachtigde voor een strafvorderlijk doel een woning zonder toestemming binnentreedt, degene die hem vergezellen ook binnentreden voor datzelfde strafvorderlijke doel. Dit impliceert dat vergezellen van een gemachtigde, die binnentreedt met een strafvorderlijk doel, ten behoeve van een bestuursrechtelijk doel niet toegestaan is. Dit geldt dan ook andersom. Wanneer de gemachtigde met een door de burgemeester afgegeven machtiging tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner een woning betreedt, dan mogen de vergezellende personen niet binnentreden ten behoeve van een strafvorderlijk doel, zonder een daarvoor expliciet afgegeven “eigen” machtiging.

4.7 Deelconclusie

Diverse convenantpartners beschikken over zelfstandige bevoegdheden tot het binnentreden van woningen en/of bedrijfspanden. De private partijen beschikken niet over zelfstandige bevoegdheden om een pand te betreden. Uit het vorenstaande onderzoek naar bevoegdheden is gebleken dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen toezichthouders en opsporingsambtenaren. Opsporingsambtenaren hebben een ander doel bij het binnentreden van panden dan toezichthouders. Opsporingsambtenaren betreden een pand ter opsporing van een strafbaar feit, wanneer zij een hen toegekende bevoegdheid toepassen. Dit betreft een strafvorderlijk doel, in dit geval de Opw. De opsporingsambtenaar betreedt dus het pand ter opsporing van een strafbaar feit als bedoeld in de Opw. Een toezichthouder van de gemeente is ook in enkele gevallen zelfstandig bevoegd om panden te betreden. Toezichthouders betreden een pand in het kader van toezicht op de naleving van bestuursrechtelijke wetgeving. De toezichthouders passen een bevoegdheid toe uit het bestuursrecht. Het binnentreden van een pand door een toezichthouder heeft dus een bestuursrechtelijk doel. De bevoegdheid tot het betreden van panden ligt binnen de kaders van dit onderzoek vast in de Opw voor de opsporing en in de Awb, Wonw, WMB, Wro of Wabo voor het toezicht. De toezichthouders hebben conform de Wabo en Awb tevens bevoegdheden om panden te betreden in het kader van bestuursdwang, in spoedeisende gevallen zelfs zonder voorafgaande last.

Eerst dient dus voldaan te zijn aan de voorwaarden voor de bevoegdheid tot het betreden van de woning, vervolgens biedt de Awob de vormvoorschriften voor het binnentreden. De Awob bepaalt dat bij het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner een schriftelijke machtiging vereist is. Deze machtiging vermeldt onder andere het doel tot binnentreden. De gemachtigde mag zich laten vergezellen, voor zover dat voor het doel van het binnentreden vereist is.

Zoals hiervoor vastgesteld is dat opsporingsambtenaren en toezichthouders beiden een ander doel tot binnentreden hebben, staat de Awob niet toe dat toezichthouders hun binnentreden baseren op de aan de politieambtenaar verstrekte machtiging.

⁶⁴ Mevis 2009 (T&C Sv), art. 6 Awob, aant. 2.

Tevens geldt dat opsporingsambtenaren woningen niet mogen binnentreden op basis van de aan toezichthouders verstrekte machtiging. De Awob vermeldt namelijk dat de machtiging van een burgemeester slechts bedoeld is voor andere doeleinden dan strafvordering.

De wetgeving biedt de opsporingsambtenaren van de politie nog een mogelijkheid om toezichthouders te vergezellen, wanneer de toezichthouder uit veiligheidsoverweging de politie vraagt als sterke arm. In dat geval, voor zover er geen opsporingsdoel is voor de politie, kunnen opsporingsambtenaren van de politie wel panden binnentreden op grond van de machtiging van de toezichthouders.

Betreft het pand een bedrijfspand, dan baseert de politie het binnentreden op de bevoegdheid van artikel 9 lid 1 sub b Opw. Aangezien het geen woning betreft, zijn de vormvoorschriften van de Awob niet van toepassing.

Hoofdstuk 5 Rechtmatigheid

Is de praktische uitvoering in overeenstemming met de theoretische wetgeving?

Dit hoofdstuk brengt de voorgaande hoofdstukken bijeen. In eerste instantie belicht het de convenanten, omdat gedurende het onderzoek bleek dat daarin essentiële knelpunten aanwezig waren. Daarnaast toetst het de rechtmatigheid van de toegepaste bevoegdheden met betrekking tot het betreden van panden aan de geldende wetgeving en jurisprudentie.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk komt de informatie-uitwisseling op basis van de convenanten aan bod. Het daarop volgende hoofdstuk bespreekt de rechtmatigheid van de in 2011 toegepaste bevoegdheden zoals die blijken uit het dossieronderzoek. Die rechtmatigheidstoets vindt plaats aan de hand van de bevoegdheden die vermeld staan in hoofdstuk vier.

5.1 Informatie-uitwisseling

Zoals uit hoofdstuk twee blijkt, vindt de informatie-uitwisseling plaats op grond van diverse convenanten. De gemeenschappelijke deler van deze convenanten is de intentie om een juridische basis te vormen voor de uitwisseling van informatie ten behoeve van de aanpak van hennepkwekerijen. Die vorm van informatie-uitwisseling is rechtmatig, voor zover dat niet in strijd is met wettelijke bepalingen zoals de Wbp. De afspraken met betrekking tot informatie-uitwisseling is in de onderzochte gevallen vastgelegd in convenanten. Een convenant is een overeenkomst als bedoeld in artikel 6:261 BW. In convenanten kunnen partijen afspraken vastleggen voor zover die niet in strijd zijn met wettelijke bepalingen, goede zeden en de openbare orde.⁶⁵

5.1.1 Beperkingen van convenanten met de belastingdienst

Aan het RIEC-convenant, het Taskforce B5-convenant en het Convenant vrijplaatsen neemt de belastingdienst deel. Over de gegevensverstrekking door de belastingdienst onder de vlag van convenanten zijn vorig jaar uitspraken gedaan door rechtbanken. De verstrekking van gegevens door de belastingdienst op basis van een convenant is onrechtmatig. Dat is de conclusie die blijkt uit een uitspraak⁶⁶ die de Rechtbank in Utrecht in augustus 2011 heeft gedaan. De rechtbank is van mening dat de belastingdienst op grond van artikel 67 lid 2 sub a AWR gegevens, niet zijnde identificerende gegevens, ten behoeve van strafrechtelijke doeleinden slechts op vordering van een officier van justitie aan de politie mag verstrekken. Deze vordering is gebaseerd op artikel 126nd Sv. Om gebruik te kunnen maken van artikel 126nd Sv moet er volgens dat artikel al sprake zijn van een verdachte. Volgens artikel 27 Sv is er sprake van een verdachte wanneer er een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit is. Een convenant mag niet in de plaats komen van een vordering zoals eerder genoemd. Aan de hand van deze uitspraak is duidelijk dat de belastingdienst geen gegevens op basis van het RIEC-convenant, het Taskforce B5-

⁶⁵ Art. 3:40 BW.

⁶⁶ Rb. Utrecht 26 augustus 2011, *LJN* BR5923.

Celstraffen in drugszaak Woerden

Utrecht, 26-8-2011

Twee mannen uit Woerden zijn vrijdood door de rechtbank in Utrecht veroordeeld voor het bezit van grote hoeveelheden hasj en het witwassen van ongeveer 200.000 euro. Een 26-jarige verdachte kreeg 18 maanden gevangenisstraf opgelegd. Hij had 145 kilogram hasj in huis. Zijn 30-jarige medeverdachte had 137 kilogram in huis en kreeg 16 maanden, waarvan 5 maanden voorwaardelijk.

De rechtbank oordeelde dat beide verdachten een gelijkwaardige rol hadden gespeeld bij het plegen van de strafbare feiten, maar omdat de 30-jarige man tijdens de zitting deels zijn verantwoordelijkheid heeft genomen, minder geld heeft witgewassen, een korter strafblad heeft en aangaf hulp te willen aanvaarden kreeg hij een lagere straf opgelegd dan zijn medeverdachte.

Convenant

In deze zaak heeft de rechtbank tevens uitspraak gedaan over de juridische betekenis van het Regionaal Convenant Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde "Misdad regio Midden-Nederland". Dit Convenant is medio 2010 gesloten tussen onder meer 47 gemeenten, de belastingdienst, diverse politiekorpsen en diverse (hoofd)officiëren van justitie.

convenant en het Convenant vrijplaatsen mag verstrekken aan de politie als convenantpartner. De Rechtbank van Zwolle bevestigt dat oordeel door een uitspraak⁶⁷ waarbij verdachten zijn vrijgesproken omdat gegevens van de belastingdienst op grond van een convenant zijn verstrekt. Uit deze uitspraken blijkt dat de verstrekking van gegevens aan de politie dus slechts mogelijk is op grond van een vordering 126nd Sv. Gelet op de inhoud van de uitspraken geldt deze beperking niet alleen voor de belastingdienst, maar voor elke “derde” die over gegevens beschikt die binnen de toepassing van artikel 126nd Sv vallen. De beperking geldt overigens niet voor de FIOD-ECD, omdat dat een opsporingsdienst is. De beperking geldt alleen voor gegevens die in zogenaamde gesloten registers verwerkt zijn.

5.1.2 Informatie-uitwisseling gegevens niet-verdachten

Met uitzondering van het RIEC-convenant en het Taskforce B5-convenant is het bij alle convenanten mogelijk om informatie uit te wisselen over niet-verdachte personen. Niet-verdachte personen in dit onderzoek zijn personen waarover wel informatie bekend is in relatie tot de hennepsteelt, maar waarop nog geen verdenking rust. Zij zijn dan nog geen verdachte conform artikel 27 Sv. Bij het Taskforce B5-convenant is geen bijlage gevoegd waarin is opgenomen welke persoonsgegevens de convenantpartners mogen uitwisselen.

In geval van het RIEC-convenant vermeldt de bijlage dat de convenantpartners persoonsgegevens mogen uitwisselen van verdachten (van hennepsteelt), aanvragers van beschikkingen, subsidies en/of vergunninghouders. Deze convenanten bieden geen juridische basis voor uitwisseling van persoonsgegevens van personen die nog geen verdachte zijn.

Artikel 27 Wbp bepaalt dat de gegevensverwerking aangemeld moet worden bij het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). In de gevallen van het RIEC-convenant en Taskforce B5-convenant zijn de partijen voornemens gegevens vast te leggen op grond van eigen waarneming zonder de betrokkene daarvan op de hoogte te stellen⁶⁸ en strafrechtelijke gegevens of gegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag te verwerken ten behoeven van derden.⁶⁹ Het Cbp stelt naar aanleiding daarvan een onderzoek in ingevolge artikel 32 Wbp. Dat onderzoek leidt tot een verklaring omtrent de rechtmatigheid van de gegevensverwerking.⁷⁰ Dit houdt in dat de partijen geen bovenmatige gegevens mogen verwerken dan wel uitwisselen.

Het Convenant heeft de bedoeling de informatie-uitwisseling te vergemakkelijken tussen de convenantspartijen in het kader van een brede, geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad. Volgens de raadslieden zijn gegevens over de verdachten de op basis van het convenant zijn verzameld onrechtmatig verkregen en moest het Openbaar Ministerie daarom niet ontvankelijk worden verklaard.

De rechtbank heeft geconstateerd dat het Convenant minder waarborgen biedt ten aanzien van de autoriteit die de gegevens mag vragen, de gevallen waarin dit mag gebeuren en de wijze waarop daarvan verslag moet worden gedaan het Wetboek van Strafvordering. De rechtbank is dan ook van oordeel dat het Convenant op zichzelf onvoldoende basis vormt voor de officier van justitie en de politie om in het kader van strafrechtelijke onderzoeken persoonlijke informatie over (mogelijke) verdachten bij de andere Convenantspartijen op te vragen en te gebruiken. Daartoe zullen volgens de rechtbank de officier en justitie en de politie de weg moeten (blijven) volgen van het vorderen van gegevens als omschreven in het Wetboek van Strafvordering.

In deze zaak heeft de rechtbank aan dit vormverzuim echter geen juridische gevolgen verbonden, omdat in dit geval de verdachten door dit vormverzuim niet werkelijk benadeeld waren.

Tegen de twee verdachten loopt nog een ontnemingszaak, een procedure waarin het Openbaar Ministerie de ontneming vordert van wederrechtelijk verkregen voordeel. Op de bezittingen van de verdachten is beslag gelegd.

Bron: Rechtspraak.nl 14 april 2012

⁶⁷ Rb. Zwolle 5 december 2011, LJN BV2799.

⁶⁸ Art. 31 lid 1 sub b Wbp.

⁶⁹ Art. 31 lid 1 sub c Wbp.

⁷⁰ Art. 32 lid 5 Wbp.

Verwerking en uitwisseling van gegevens die niet beschreven staan in de checklist Wbp of soortgelijke bijlage is bovenmatig en in strijd met de Wbp.

5.2 Rechtmatigheid binnentreden panden

Hoofdstuk drie verwoordt onder andere de toepassing van bevoegdheden tot binnentreden door convenantpartners in de praktijk binnen de politieregio Midden en West Brabant in 2011. Vervolgens staan in hoofdstuk vier de bevoegdheden tot binnentreden van de convenantpartners vermeld. Bij het betreden van panden is het belangrijk om onderscheid te maken tussen bedrijfspanden en woningen. Zoals paragraaf 4.6 vermeldt, is bij het binnentreden in woningen de Awob van toepassing. Dit in tegenstelling tot het binnentreden in bedrijfspanden. Wanneer de praktijk met de theorie vergeleken wordt, kan met betrekking tot de rechtmatige toepassing van de bevoegdheden het volgende worden opgemerkt.

5.2.1 Toepassing bevoegdheid politie

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat in geval van bedrijfspanden of een vrijstaande schuur de politie binnentreedt op grond van de bevoegdheid in artikel 9 lid 1 sub b Opw. Voor een bedrijfspand of vrijstaande schuur heeft de opsporingsambtenaar geen machtiging ingevolge Awob. Uit de inventarisatie van de dossiers blijkt dat in twee gevallen toezichthouders een bedrijfspand binnentraden en in een geval een vrijstaande schuur hebben betreden om gevaarstelling vast te stellen in het kader van spoedeisende bestuursdwang. Voorafgaande aan het binnentreden hadden de toezichthouders geen zelfstandige bevoegdheid om het pand te betreden. In die gevallen hebben de toezichthouders de bevoegdheid van de opsporingsambtenaar uit de Opw aangewend om deze panden te betreden. Deze bevoegdheid komt slechts toe aan opsporingsambtenaren.⁷¹ In beginsel biedt de Opw dus alleen de opsporingsambtenaren een bevoegdheid om panden te betreden bij verdenking van overtreding van de Opw. In deze drie gevallen hebben de toezichthouders het pand betreden door bevoegdheden toe te passen die zij zelf niet tot hun beschikking hadden. Het betreden van de panden in deze zaken door de toezichthouders was dus niet rechtmatig.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de bevoegdheid van de politieambtenaren om woningen te betreden in geval van verdenking van overtreding van de Opw⁷² de basis is om panden te betreden. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de toezichthouders, medewerkers van Enexis en woningcorporaties allen de politieambtenaren vergezellen bij het binnentreden. Uit de interviews blijkt dat zij dat baseren op de bepaling in artikel 8 lid 2 Awob. Dat artikel vermeldt echter dat het vergezellen voor het doel redelijkerwijs vereist is en de machtiging dit uitdrukkelijk bepaalt. Dit lid is bedoeld voor personen die zelf geen bevoegdheid tot binnentreden bezitten.⁷³ In dit licht kunnen fraude-inspecteurs van Enexis de politieambtenaren vergezellen. Om de hennepkwekerij veilig te kunnen ontmantelen, is het noodzakelijk dat de medewerkers van Enexis de stroom afsluiten. Vanwege de benodigde expertise is het noodzakelijk dat medewerkers van Enexis de afsluiting verrichten en daartoe als vergezellende partij optreedt.⁷⁴ Dit betreft een rechtmatige toepassing van de bevoegdheid, omdat de afsluiting van de elektriciteit direct gerelateerd is het doel tot binnentreden van de politie. De vertegenwoordiger van de woningcorporatie, waarvan het pand eigendom is, kan de politie ook vergezellen. Rob Jacobs, senior beleidsmedewerker van de recherche-officier bij het arrondissementsparket te Breda, verwoordt dat als volgt tijdens zijn interview: "De vertegenwoordiger van de woningcorporatie kan vernielingen aan de woning vaststellen die – zo leert de praktijk – ook vaak het geval zijn bij kwekerijen. Dit

⁷¹ Art. 9 lid 1 Opw.

⁷² Art. 9 lid 1 sub b Opw.

⁷³ Mevis 2009 (T&C Sv), art. 8 Awob, aant. 3.

⁷⁴ Rb. Groningen 31 januari 2006, LJN AV0559.

vergezellen dient dan dus ook een strafvorderlijk doel. Zij kunnen vervolgens aangifte daarvan doen, omdat zij zelf de waarneming hebben gedaan met betrekking tot de vernieling.”

Met betrekking tot de toezichthouders van de gemeenten ligt dit anders. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in 80 van de onderzochte zaken sprake is van het feit dat toezichthouders het binnentreden baseren op een aan een opsporingsambtenaar verstrekte machtiging. Uit de interviews met toezichthouders blijkt dat het binnentreden van de toezichthouders de constatering van gevaarstelling als doel heeft. Deze gevaarstelling is in strijd met artikel 1a Wonw en biedt de mogelijkheid voor toepassing van spoedeisende bestuursdwang. Dit zijn bestuursrechtelijke elementen, waardoor vastgesteld kan worden dat het binnentreden door toezichthouders een bestuursrechtelijk doel dient en geen strafvorderlijk doel. De toezichthouders kunnen en mogen het binnentreden van woningen niet baseren op een machtiging die aan een opsporingsambtenaar verstrekt is ten behoeve van een strafvorderlijk doel.

Daarnaast geldt dat toezichthouders geen bevoegdheden ontleen aan de bepalingen in de Opw. Dit houdt in dat de Opw geen ruimte biedt aan toezichthouders van de gemeenten om woningen te betreden. Dit houdt in dat in alle 80 gevallen het binnentreden door toezichthouders niet rechtmatig was. Het optreden van de toezichthouders is in strijd met de Opw (geen bevoegdheid), de Awob (mogen niet vergezellen), de Awb en de algemene beginselen van behoorlijke procesorde (détournement de pouvoir).

Aan de convenanten nemen geen bedrijven deel die de hennepkwekerijen ontmantelen en uit de panden verwijderen. Zij hebben, net als de medewerkers van Enexis, wel een strafvorderlijk doel bij het binnentreden van panden. Zij ruimen de hennepkwekerij om op die manier de overtreding van de Opw te doen stoppen. Zij mogen dus conform artikel 8 lid 2 Awob de politie vergezellen op basis van de machtiging tot binnentreden die aan de politie verstrekt is.

5.2.2 Toepassing bevoegdheden overige convenantpartners

Een van de vragen die naar voren kwam uit de probleembeschrijving was om de mogelijkheid te onderzoeken of de politie op basis van bevoegdheden van andere convenantpartners een pand kon betreden. Meer specifiek was de vraag in de gevallen dat de politie de meldingen niet opgeplust kreeg. De enige convenantpartij, anders dan de politie, die bevoegdheden heeft om panden te betreden zonder toestemming van de bewoner danwel gebruiker is de gemeente. Toezichthouders hebben in enkele gevallen die bevoegdheid. Zij kunnen op basis van hun bevoegdheden vooral bedrijfspanden betreden, maar in enkele gevallen ook woningen. Wanneer een situatie aan die vereisten voor het betreden van een woning voldoet, is de burgemeester bevoegd een machtiging tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner te verstrekken. In de Awob is met betrekking tot deze machtiging opgenomen dat deze alleen voor andere doeleinden dan strafvordering bedoeld is.⁷⁵

Dit houdt in dat politieambtenaren ter opsporing van een strafbaar feit een toezichthouder niet kunnen vergezellen op basis van een machtiging die is afgegeven voor controle van het bestuursrecht. Indien opsporingsambtenaren op basis van zo'n machtiging een toezichthouder vergezellen ter opsporing van een strafbaar feit, passen zij bevoegdheden toe voor een ander doel dan waarvoor zij bedoeld zijn.⁷⁶ In het praktijkonderzoek kwamen deze situaties niet voor.

In de vorige paragraaf is vastgesteld dat het betreden van de panden door toezichthouders niet rechtmatig plaatsvond. In het kader van deze paragraaf wordt een

⁷⁵ Art. 3 lid 2 Awob.

⁷⁶ Rb. Maastricht 17 februari 2010, LJN BL4080.

mogelijkheid beschreven waarbij toezichthouders wel rechtmatig panden kunnen betreden voor de integrale aanpak van hennepkwekerijen.

Indien een verdenking aanwezig is van overtreding van de Opiumwet, in het kader van dit onderzoek specifiek een hennepkwekerij, mag de politie een pand betreden en zich laten vergezellen door Enexis. Enexis verricht een onderzoek aan de elektriciteitsinstallatie in de meterkast. Op basis van hun technische expertise kunnen zij bepalen of er sprake is van een brandgevaar. Op basis van de convenanten is informatie-uitwisseling mogelijk met andere convenantpartners en kunnen zij deze informatie verstrekken aan de toezichthouders. Dit brandgevaar levert een gevaar voor de woningomgeving op. Op grond van artikel 5:17 Wabo mag de toezichthouder bestuursdwang opleggen. Vanwege het gevaar voor de veiligheid van de woonomgeving is de situatie zo spoedeisend, dat een besluit niet kan worden afgewacht. Op grond van artikel 5:31 Awb is een voorafgaande last niet vereist. Op grond van artikel 5:27 Awb mogen toezichthouders panden betreden om de bestuursdwang toe te passen. In geval van woningen zijn de vormvoorschriften van de Awob van toepassing. In dat geval behoeft de toezichthouder een machtiging tot binnentreden van het bestuursorgaan dat de bestuursdwang toepast. In het geval van toepassing van bestuursdwang zal de burgemeester van de gemeente waarin de woning gelegen is, verzocht worden een machtiging te verstrekken.

5.3 Détournement de pouvoir

Optreden tijdens controles met partijen uit diverse rechtsgebieden brengt met zich mee dat die partijen hun bevoegdheden uit diverse rechtsgebieden toepassen. Een valkuil tijdens deze controles is het zogenaamde *détournement de pouvoir*. Dit houdt in dat partijen hun bevoegdheden niet mogen gebruiken om een ander doel te bereiken dan waarvoor de bevoegdheid bedoeld is.⁷⁷ Deze bepaling is gecodificeerd in het bestuursrecht artikel 3:3 Awb, maar geldt ook voor het strafprocesrecht.⁷⁸ Dit blijkt onder meer uit een uitspraak van de rechtbank Breda d.d. 23 december 2008.⁷⁹ Zoals uit deze uitspraak blijkt heeft het doel tot binnentreden een essentiële rol. In dit geval is een bedrijfspand gecontroleerd door zowel een toezichthouder van de gemeente en door politieambtenaren tijdens een controle.

Op initiatief van de toezichthouder is de controle tot stand gekomen en hebben de politieambtenaren hem als sterke arm vergezeld tijdens de controle. De toezichthouder betrad het pand, rook een hennepgeur en deelde dit mede aan de politieambtenaren. De politieambtenaren hebben vervolgens het pand betreden en namen een hennepgeur waar. Op grond daarvan is het optreden van de politieambtenaren overgegaan van optreden als sterke arm in een optreden op grond van artikel 9 Opw, een voortgezette toepassing van bevoegdheden. De verdediging van de verdachte droeg aan dat er misbruik van bevoegdheden heeft plaatsgevonden, omdat zijn cliënt al verdachte was voordat het aan hem te koppelen bedrijfspand gecontroleerd werd. De verdediging pleitte dat de controlebevoegdheid van de gemeente ten onrechte aangewend is door de politie omdat de politie geen strafvorderlijke middelen tot haar beschikking had. De rechtbank oordeelde dat er geen sprake is van *détournement de pouvoir*, omdat de toezichthouder van de gemeente de initiatiefnemer van de controle is geweest en de politie om assistentie bij die controle had gevraagd. Een uitspraak van de Rechtbank 's-Hertogenbosch d.d. 14 december 2010⁸⁰ bevestigt de uitspraak van de Rechtbank Breda. Deze uitspraak benadrukt nogmaals het belang van de intentie van de controles. Opsporingsambtenaren, en ook toezichthouders, mogen bevoegdheden niet voor een oneigenlijk doel toepassen.⁸¹

⁷⁷ Damen e.a. 2009, p. 371.

⁷⁸ Mevis 2009, p. 418.

⁷⁹ Rb. Breda 23 december 2008, *LJN* BG9605.

⁸⁰ Rb. 's-Hertogenbosch 14 december 2010, *LJN* BO7468.

⁸¹ Mevis 2009, p. 418.

Détournement de pouvoir is lastig vast te stellen. Dit gaat namelijk om de intentie van het gebruik van bevoegdheden. In het boek Bestuursrecht van L.J.A. Damen e.a. staat dit treffend verwoord:

“Overtredingen van het verbod van détournement de pouvoir komen uit de jurisprudentie relatief weinig naar voren. (...) Een (...) verklaring kan zijn dat een bestuursorgaan/politie alleen op détournement de pouvoir kan worden ‘betrap’t als het zijn onjuiste bijbedoelingen niet binnenskamers houdt, tenzij natuurlijk uit bepaalde feiten of omstandigheden de verzwegen ontoelaatbare bedoelingen kunnen worden afgeleid.”⁸²

5.4 Deelconclusie

De informatie-uitwisseling met de belastingdienst is niet mogelijk op basis van een convenant volgens uitspraken van rechtbanken. Voor de belastingdienst geldt een wettelijke bepaling die voorziet in de geheimhouding van informatie. In dat artikel staan voorwaarden vermeld op basis waarvan de belastingdienst gegevens mag verstrekken. Een convenant valt niet onder die voorwaarden. Het RIEC-convenant en het Taskforce B5-convenant voorzien onvoldoende in de mogelijkheid tot uitwisseling van gegevens van personen waarop nog geen verdenking rust.

In 83 van de 129 onderzochte zaken betreden toezichthouders woningen en bedrijfspanden ten behoeve van de aanpak van hennepkwekerijen. Het binnentreden van woningen, bedrijfspanden en vrijstaande schuren door toezichthouders vindt in die 83 gevallen plaats in strijd met de wetgeving. Zij betreden woningen en bedrijfspanden op basis van strafvorderlijke bevoegdheden en passen daardoor bevoegdheden toe waarover zij zelf niet beschikken. Hierdoor is het binnentreden van de toezichthouders onrechtmatig.

Daarnaast blijkt dat de toezichthouders het binnentreden baseren op de machtiging die aan de opsporingsambtenaar is verstrekt. Nader beschouwd vindt dit plaats op basis van het vergezellen als bedoeld in artikel 8 lid 2 Awob. Voorwaarde voor dit vergezellen is dat dat in het kader van hetzelfde doel is. De toezichthouders betreden de panden echter met een bestuursrechtelijk doel, terwijl de machtiging is verstrekt ten behoeve van een strafvorderlijk doel. Ook op dit vlak is het binnentreden van de toezichthouders onrechtmatig.

Rechtmatig betreden van woningen door toezichthouders is wel mogelijk tijdens integrale acties in het kader van de aanpak van hennepkwekerijen. Op aangeven van Enexis dat er sprake is van een gevaarlijke situatie voor de woonomgeving, kan de toezichthouder op grond van de Awb woningen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Vanwege het spoedeisende belang, dat aanwezig is doordat de veiligheid van de woonomgeving in het geding is, is een voorafgaande last niet vereist. Ten behoeve van het binnentreden behoeven de toezichthouders wel een machtiging tot binnentreden.

Medewerkers van Enexis daarentegen mogen de opsporingsambtenaren wel vergezellen op basis van artikel 8 lid 2 Awob. Zij hebben een expertise op het gebied van de elektrische installatie. Deze is benodigd om een veilig werksituatie te creëren en dient dus het doel waarvoor de machtiging is afgegeven. Het binnentreden door medewerkers van Enexis is wel rechtmatig.

De vertegenwoordigers van woningcorporaties kunnen de politie vergezellen op basis van artikel 8 lid 2 Awob. Zij kunnen vernielingen aan de panden vaststellen, wat ook een strafvorderlijk doel dient. Zij kunnen vervolgens aangifte daarvan doen, omdat zij zelf de waarneming hebben gedaan met betrekking tot de vernieling.

⁸² Damen e.a. 2009, p. 371-372.

De Awob biedt politieambtenaren geen mogelijkheid om ter opsporing zonder toestemming van de bewoner binnen te treden op basis van een machtiging van de burgemeester. Die machtiging is slechts bedoeld voor doeleinden anders dan strafvordering. Indien de opsporingsambtenaren wel op basis van de bestuursrechtelijke machtiging zouden binnentreden, duidt dat op détournement de pouvoir.

Hoofdstuk 6 Conclusies

De vraagstelling van het onderzoek luidt: *Onder welke voorwaarden is het betreden van panden door convenantpartners in een gezamenlijk optreden in het kader van de integrale aanpak van hennepkwekerijen rechtmatig?*

Allereerst is in hoofdstuk twee de juridische basis voor de samenwerking in het kader van de integrale aanpak van hennepkwekerijen, neergelegd in convenanten, geïnventariseerd. Hieruit komen de volgende inhoudelijke en bedrijfsmatige knelpunten naar voren:

- Tijdens inventarisatie van de convenanten ten behoeve van dit onderzoek blijkt dat niemand een totaaloverzicht heeft van de convenanten en de toepassing daarvan. Hierdoor ontstaat het risico dat de ene convenantpartij gegevens uitwisselt op basis van convenant A en de andere convenantpartner veronderstelt deze gegevens te ontvangen op basis van convenant B. Het risico hiervan is dat de rechter dit tijdens de terechtzitting aanduidt als vormverzuim. Dit kan leiden tot strafverlaging, uitsluiting van bewijs of niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie.
- Voor zover de belastingdienst informatie verstrekt aan de politie, vindt dat plaats op grond van het Convenant vrijplaatsen. Daarnaast zijn de politie en de belastingdienst convenantpartners in het RIEC-convenant en het Taskforce B5-convenant. Uit onderzoek is niet gebleken of de politie op basis van de laatste twee convenanten informatie van de belastingdienst krijgt. Uit uitspraken van de Rechtbanken Utrecht en Zwolle blijkt dat de belastingdienst op basis van een convenant geen gegevens mag verstrekken. Artikel 67 AWR is op de informatieverstrekking van toepassing. In het geval van verstrekking aan politie en/of justitie kan dat alleen op basis van een vordering van de officier van justitie als bedoeld in artikel 126nd Sv. Bestuursorganen kunnen de gegevens slechts verkrijgen in gevallen waarin dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de publiekrechtelijke taak en dat moet geregeld zijn in een ministeriële regeling. De verstrekking van gegevens door de belastingdienst op basis van het Convenant vrijplaatsen is daarom niet rechtmatig. Tijdens het praktijkonderzoek bleek dat gegevensverstrekking door de belastingdienst niet de aanleiding is geweest voor het betreden van panden. Met het oog op de pilot inzake de informatie-uitwisseling in Tilburg is het zeker van belang, met de uitspraken van de Rechtbank Utrecht en Zwolle op het netvlies, dat de belastingdienst conform de wetgeving informatie verstrekt. Gezien de uitspraak van Rechtbank Utrecht geldt dit ook voor andere partijen, waarvan de politie op basis van artikel 126nd Sv slechts informatie mag vorderen.

Vervolgens heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de integrale aanpak van hennepkwekerijen binnen de politieregio Midden en West Brabant in 2011. Dit bestond enerzijds uit een dossieronderzoek en anderzijds uit interviews met medewerkers in dienst van de convenantpartners. Uit dit onderzoek, verwoord in hoofdstuk drie, komen de volgende conclusies naar voren:

- De districten Oosterhout en Bergen op Zoom voeren geen integrale controleacties uit in het kader van de aanpak van hennepkwekerijen. De districten Tilburg en Breda voeren die controles wel uit, maar op basis van andere convenanten. De werkwijze tijdens de controleacties binnen de districten Tilburg en Breda komen in grote lijnen overeen.
- In 123 (van de 129) gevallen vindt het betreden van het pand plaats op grond van een machtiging tot binnentreden afgegeven aan de politie. De machtigingen zijn verstrekt aan de politie ten behoeve van toepassing van de bevoegdheid tot binnentreden uit de Opiumwet. Uit de interviews blijkt dat de toezichthouders van

de gemeenten in een gezamenlijk optreden eveneens op grond van de verdenking van overtreding van de Opiumwet de panden binnentreden. Zij vergezellen de politie en maken daartoe gebruik van de aan de politie verstrekte machtiging tot binnentreden. Uit het dossieronderzoek blijkt dat deze wijze van binnentreden in 83 gevallen door de toezichthouders wordt toegepast. Dat zijn alle gevallen waarbij toezichthouders betrokken zijn bij de aanpak van hennepkwekerijen.

Om de onderzochte praktijk te kunnen toetsen aan het juridisch kader, zijn de bevoegdheden tot het binnentreden van alle convenantpartners in kaart gebracht in hoofdstuk vier. Kort samengevat komen uit dat onderzoek de volgende conclusies naar voren:

- Private partijen zoals Enexis en woningcorporaties hebben geen bevoegdheden om zonder toestemming van een bewoner een woning te betreden. Zij kunnen ook niet zonder toestemming van de huurder een bedrijfspand betreden. Wanneer die bevoegdheid voor de private partij wel vastligt in een overeenkomst tussen de private partij en de huurder cq. afnemer, is het binnentreden mogelijk wel via een civiele procedure bij de rechter afdwingbaar.
- De politie mag ter opsporing een woning alleen zonder toestemming van de bewoner betreden, indien er een verdenking is. Met betrekking tot de Opw is dat vastgelegd in artikel 9 lid 1 sub b. Daarnaast mag de politie een andere partij, die een zelfstandige bevoegdheid heeft tot het betreden van een pand, als sterke arm vergezellen. Uit de jurisprudentie blijkt dat het in deze gevallen belangrijk is dat het oogmerk van het vergezellen de veiligheid van de gemachtigde is. De politie mag niet als sterke arm vergezellen wanneer het optreden van de politie gericht is op opsporing.
- Toezichthouders hebben op grond van de Awb en diverse bijzondere wetten bevoegdheden. Op grond van artikel 5.13 Wabo beschikken deze toezichthouders over de bevoegdheid zonder toestemming van de bewoner een woning te betreden. Voor toepassing van bestuursdwang komt deze bevoegdheid voort uit artikel 5:27 Awb. Bij gebruikmaking van deze bevoegdheid zijn de bepalingen van de Awob van toepassing. Daarbij geldt dat de burgemeester bevoegd is om een machtiging tot binnentreden af te geven en dat de gemachtigde deze machtiging alleen voor andere doeleinden dan strafvordering kan toepassen.

In hoofdstuk vijf is de praktijk, de toepassing van bevoegdheden, afgezet tegen het recht, de bevoegdheden van de convenantpartners. Uit deze rechtmatigheidstoets komen de volgende knelpunten naar voren:

- Uit het dossieronderzoek blijkt dat toezichthouders in 83 van de 129 gevallen deelnamen aan de acties en panden betraden met een bestuursrechtelijk doel: toepassing van bestuursdwang. In alle 83 gevallen vormde de (strafvorderlijke) bevoegdheid tot binnentreden uit de Opw echter de grond om panden te betreden. Toezichthouders van de gemeenten hebben geen bevoegdheid op basis van de Opw. De toepassing van de bevoegdheid door de toezichthouders is dus in 100 procent van de 83 gevallen onrechtmatig.

In 80 gevallen betroffen het woningen en waren de vormvoorschriften van de Awob van toepassing. In alle 80 gevallen diende het binnentreden een strafvorderlijk doel uit de Opw. Het binnentreden door de toezichthouders diende in alle 80 gevallen een bestuursrechtelijk doel. Artikel 8 lid 2 Awob vermeldt dat het vergezellen redelijkerwijs vereist moet zijn voor het doel tot binnentreden. In de voornoemde 80 gevallen hebben de toezichthouders een ander doel dan het doel waarvoor de machtiging tot binnentreden is verstrekt. De toepassing van de Awob door de toezichthouders is in 100 procent van deze gevallen onrechtmatig.

Samengevat vindt het binnentreden door de toezichthouders tijdens integrale

acties in 2011 in 100 procent van de gevallen onrechtmatig plaats. Het optreden is in strijd met de Opw, de Awob, de Awb en de beginselen van een behoorlijke procesorde.

In de resterende 46 zaken waren geen toezichthouders van de gemeente aanwezig bij het binnentreden. In deze zaken werd het pand betreden door de politie en Enexis. Medewerkers in dienst van Enexis mogen woningen wel betreden als vergezellende partij van de politie conform artikel 8 lid 2 Awob. De politie kan zich doen vergezellen wanneer dit voor het strafvorderlijke doel redelijkerwijs vereist is. Immers het strafvorderlijke doel behelst ook het beëindigen van een strafbare situatie en dus het ontmantelen van de hennepkwekerij. Ditzelfde geldt voor medewerkers van ruimingsbedrijven, die overigens geen convenantpartners zijn. De vertegenwoordigers van woningcorporaties mogen ook de politie vergezellen. Zij kunnen als vertegenwoordiger van de eigenaar schade aan het pand vaststellen naar aanleiding van vernielingen ten behoeve van de hennepkwekerij. Dit binnentreden dient dus ook een strafvorderlijk doel. Uit het praktijkonderzoek bleek dat het vergezellen als zodanig in de machtiging vermeld staat. In de machtiging staat niet expliciet de naam vermeld van de personen die de politie vergezellen. Volgens een arrest van de Hoge Raad leidt dit niet tot onrechtmatig binnentreden.

- Rechtmatig betreden van woningen door toezichthouders is wel mogelijk tijdens integrale acties in het kader van de aanpak van hennepkwekerijen. Op aangeven van Enexis dat er sprake is van een gevaarlijke situatie voor de woonomgeving, kan de toezichthouder op grond van de Awb woningen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Vanwege het spoedeisende belang, dat aanwezig is doordat de veiligheid van de woonomgeving in het geding is, is een voorafgaande last niet vereist. Ten behoeve van het binnentreden is voor de toezichthouders wel een machtiging tot binnentreden vereist. Deze machtiging dient dan een bestuursrechtelijk doel, namelijk de toepassing van bestuursdwang.

Een gezamenlijk optreden bij de aanpak van hennepkwekerij is mogelijk. In de voorbereiding die leidt tot de verdenking van de aanwezigheid van een hennepkwekerij is het belangrijk dat de politie haar informatie op juridisch juiste wijze verkrijgt. Het gezamenlijk optreden bij het betreden van panden is eveneens mogelijk. Hierbij is het van belang dat iedere deelnemende convenantpartner aan de actie een zelfstandige bevoegdheid tot binnentreden en machtiging tot binnentreden heeft voor het doel waarvoor zij het pand betreedt. Convenantpartners kunnen geen bevoegdheden toepassen waarover zij niet beschikken of toepassen met een ander doel dan waarvoor zij bestemd zijn.

Hoofdstuk 7 Aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk zijn aan de hand van het theoretisch en praktisch onderzoek diverse conclusies getrokken. Deze conclusies zijn van toepassing op diverse onderdelen in het proces van de aanpak van hennepkwekerijen binnen de politieregio Midden en West Brabant. De aanbevelingen in dit hoofdstuk hebben een meerwaarde voor de gehele regio wanneer alle districten een eenduidige regionale aanpak hanteren.

- Om op de eenduidige regionale aanpak in te haken, verdient het aanbeveling om de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de partners te baseren op één regionaal convenant. Hierdoor ontstaat er geen mogelijkheid dat verwarring ontstaat op basis van welk convenant de informatie is uitgewisseld. De vorming van de Nationale Politie en de bijbehorende herindeling van politieregio's is een kans om nieuwe regionale convenanten of zelfs een landelijk convenant af te sluiten.
- Indien de politieregio Midden en West Brabant kiest voor een nieuw regionaal convenant, valt aan te bevelen om een convenant op te stellen volgens het modelconvenant. Dit modelconvenant is vastgesteld door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Defensie Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het College van procureurs-generaal en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In het modelconvenant zitten alle criteria waaraan een convenant moet voldoen, zoals een checklist Wbp waarin bepaald is welke persoonsgegevens in welke gevallen de partners mogen uitwisselen.
- In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat politie en/of justitie geen gegevens op basis van een convenant mogen ontvangen van de belastingdienst, indien dit ten behoeve van opsporing van strafbare feiten is. Deze informatie dienen zij namelijk op grond van 126nd Sv altijd te vorderen. Daarover hebben rechtbanken zich uitgesproken en geoordeeld dat de verstrekking van gegevens alleen op basis van een vordering mag plaatsvinden. Het valt dus ten zeerste aan te bevelen niet op basis van de convenanten informatie te vergaren bij de belastingdienst, omdat dit onrechtmatig verkregen informatie tot gevolg heeft.
- In meerdere conclusies in het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat partijen misbruik maakten van bevoegdheden van andere partijen tijdens het binnentreden van panden. Om dit misbruik te voorkomen, is het noodzakelijk dat iedere partij op eigen bevoegdheid het pand betreedt. Dit houdt in dat de politie voorzien is van een machtiging tot binnentreden voor een strafvorderlijk doel en de toezichthouders voorzien zijn van een machtiging tot binnentreden voor een bestuursrechtelijk doel.
- Vraag is welk doel voorop staat in de strijd tegen de hennepsteelt. Indien het bestuursrechtelijke doel van de veilige woonomgeving belangrijker is dan het strafvorderlijke doel, dan kan de volgende werkwijze uitkomst bieden wanneer de politie de meldingen niet opgeplust krijgt. Enexis heeft een uiterlijke mogelijkheid om een controle in een pand in te stellen aan de elektriciteitsmeter. Indien medewerkers van Enexis op die genoemde wijze binnentreden, zal een mogelijk aanwezige hennepkwekerij zeer waarschijnlijk verwijderd zijn door de exploitant. Het verdient aanbeveling om deze werkwijze te overwegen in de gevallen dat er geen gronden zijn voor toepassing van strafvorderlijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden. Belangrijk hierbij is het ook het oogmerk van de controle door Enexis. Wanneer zij voortvloeit uit de integrale samenwerking en de politie of gemeente hierin enigszins sturend is, is er sprake van détournement de pouvoir.
- Om het binnentreden door toezichthouders rechtmatig te laten plaatsvinden, valt aan te bevelen de praktische uitvoering van de acties aan te passen. De politie zal in eerste instantie binnentreden op grond van de bevoegdheid uit de Opw. In het

geval van woningen is een machtiging conform de Awob vereist. Medewerkers van Enexis mogen de politie vergezellen vanwege hun technische expertise. Op basis van die expertise kunnen zij het risico brandgevaar vaststellen. Op basis van de convenanten kunnen zij deze informatie delen met de toezichthouders. De toezichthouders kunnen vervolgens op eigen bevoegdheid, in het kader van spoedeisende bestuursdwang, panden betreden. In geval van woningen is voor hen een machtiging tot binnentreden vereist, afgegeven door de burgemeester.

Literatuurlijst

Boeken

Buuren 2009 (T&C Awb)

P.J.J. van Buuren in: P.J.J. van Buuren en T.C. Borman, *Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 374.

Corstens en Borgers 2011

G.J.M. Corstens en M.J. Borgers (bew.), *het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Damen e.a. 2009

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Hoekendijk 2012

M.G.M. Hoekendijk, *Zakboek Strafvordering voor de Hulpofficier*, Deventer: Kluwer 2011.

Interconcept 2009

Interconcept, *Vraagbaak Wabo en omgevingsvergunning*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.

Mevis 2009

P.A.M. Mevis, *Capita Strafrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2009.

Mevis 2009 (T&C Sv)

P.A.M. Mevis in: C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, *Strafvordering tekst & commentaar*, Deventer: Kluwer 2009, p. 2459-2479.

Elektronische bronnen

Enexis, 'Algemene voorwaarden aansluiting en transport elektriciteit voor kleinverbruikers 01-01-09', <http://tinyurl.com/cmuursy>, <april en mei 2012>.

Interdepartementaal Convenantenoverleg, 'Samenvatting bij de aanwijzingen voor convenanten', www.rijksoverheid.nl (zoek op *samenvatting convenanten*), <april 2012>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, 'Bestuurlijk akkoord geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad september 2008', <http://tinyurl.com/clfd4xl>, p.1, <april 2012>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, 'Programma versterking Aanpak georganiseerde misdaad', www.rijksoverheid.nl (zoek op *versterking aanpak georganiseerde misdaad*), p. 2, <april 2012>.

Minister-President, Minister van Algemene Zaken, 'Regeling van 21 januari 2003 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten', www.rijksoverheid.nl (zoek op *aanwijzingen convenanten*), <april 2012>.

Rechtspraak, 'Celstraffen in drugszaak Woerden', www.rechtspraak.nl (zoek op *celstraffen drugszaak Woerden*), <april 2012>.

Stichting M., 'Over M.', www.meldmisdaad.nl, <april en mei 2012>.

Wet- en regelgeving

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Algemene wet bestuursrecht
Algemene wet op het binnentreden
Algemene wet inzake rijksbelastingen
Grondwet
Opiumwet
Wetboek van Strafrecht
Wetboek van Strafvordering
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet bescherming persoonsgegevens
Wet milieubeheer
Woningwet
Wet politiegegevens
Wet ruimtelijke ordening
Wet werk en bijstand

Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar belastingdienst

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 37 (MvT).
Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, p. 37 (MvT).
Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 54 (MvT).
Kamerstukken II 2011/12, 33 012, nr. 2.

Jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
ABRvS 4 november 2010, *LJN* BN3178.

Hoge Raad:
HR 16 maart 1999, *LJN* ZD1153.
HR 13 juli 2010, *LJN* BM2490.

Gerechtshof:
Hof Leeuwarden 12 augustus 2011, *LJN* BR5435.
Hof 's-Hertogenbosch 6 februari 2008, *LJN* BC3646.
Hof 's-Hertogenbosch 28 september 2011, *LJN* BT2891.
Hof 's-Hertogenbosch 10 april 2012, *LJN* BW1356.

Rechtbank:
Rb. Breda 23 december 2008, *LJN* BG9605.
Rb. Groningen 31 januari 2006, *LJN* AV0559.
Rb. 's-Hertogenbosch 14 december 2010, *LJN* BO7468.
Rb. Utrecht 26 augustus 2011, *LJN* BR5923.
Rb. Utrecht 2 januari 2012, *LJN* BV3637.
Rb. Zwolle 5 december 2011, *LJN* BV2799.