

Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op grond van artikel 13b van de Opiumwet (ook wel de Wet-Damocles genoemd) heeft de burgemeester de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, indien in woningen of lokalen drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Deze last onder bestuursdwang kan het bevel van de burgemeester inhouden om de woning of het lokaal te sluiten. Die bevoegdheid geldt niet als in een pand geen drugs worden aangetroffen (noch verkocht, afgeleverd of verstrekt), terwijl er wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die duidelijk bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewaterij), chemicaliën (apaan, zoutzuur) en versnijdingsmiddelen. Dit wetsvoorstel regelt dat de sluitingsbevoegdheid ook geldt in geval van dergelijke strafbare voorbereidingshandelingen. Met deze uitbreiding van artikel 13b Opiumwet wordt de burgemeester beter in staat gesteld om de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en beheersen en de nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden tegen te gaan.

Dit wetsvoorstel is aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer van 28 juni 2016.¹

2. Noodzaak van de voorgestelde wijziging

Handel, productie, teelt en andere illegale activiteiten rondom zowel harddrugs als softdrugs, hebben een ondermijnend en potentieel ontwrichtend effect op de samenleving door de verwevenheid van onder- en bovenwereld, corruptie en de innesteling in lokale gemeenschappen en maatschappelijke sectoren. De commissie-Van Traa deed in 1996 de aanbeveling om naast de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, meer aandacht te geven aan bestuursrechtelijk optreden.² Met name het laatste decennium wordt steeds meer de koers ingezet om van een meer strafrechtelijke aanpak naar een meer geïntegreerde aanpak te gaan, waarbij de betrokken overheidsinstanties samenwerken om georganiseerde en ondermijnende criminaliteit aan te pakken. De aanpak van georganiseerde (drugs)criminaliteit bestaat uit een omvangrijke samenwerking tussen verschillende partners zoals het Openbaar Ministerie, Belastingdienst, politie en het gemeentebestuur. Naast strafrechtelijk onderzoek (naar criminele samenwerkingsverbanden) wordt onder andere ingezet op het afpakken van crimineel vermogen, het uitvoeren van Bibob-toetsen en bewustmakingstrainingen. Dit is noodzakelijk om de diverse vormen van drugscriminaliteit aan te pakken en de ondermijnende structuren daadwerkelijk te raken. De Taskforce Brabant Zeeland is hier een belangrijk voorbeeld van. Ook het gemeentebestuur speelt een belangrijke rol in dit geheel.

Juist doordat de overheidspartners intensiever zijn gaan samenwerken, zijn zij zich bewuster geworden van hun mogelijkheden om op te treden tegen drugscriminaliteit. Het sluiten van panden door burgemeesters is daar een belangrijk onderdeel van. Om te beginnen wordt daarmee een situatie beëindigd die schadelijk is voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Door de in- en uitloop van dealers, gebruikers en andere aan illegale activiteiten gerelateerde personen ervaren omwonenden immers hinder van deze activiteiten en krijgt de omgeving een slechte reputatie. Ook de lokale veiligheid is veelal in het geding, zoals wanneer panden worden aangetroffen met vaten die duizenden liters zoutzuur bevatten of als een pand wordt overvallen door andere criminelen. Met de sluiting wordt ook een locatie weggenomen waar criminele activiteiten plaatsvinden. Daarmee wordt een barrière opgeworpen en het criminele ondernemingsproces verstoord. Bovendien gaat van deze pandgerichte aanpak een sterke signaalfunctie uit die naast een preventieve werking (anderen afschrikken en het voorkómen van herhaling) ook de aantrekkingskracht op andere criminele activiteiten tegengaat. Dit effect wordt

¹ Kamerstukken II 2015/16, 24077, nr. 372.

² Kamerstukken II 1995/96, 24072, nrs. 10-11.

versterkt door de snelheid van de interventie. Een krachtig signaal waarmee de onwenselijke situatie op korte termijn kan worden beëindigd. Ten slotte heeft deze bevoegdheid ook nog een ander preventief effect in die zin dat mensen kritischer worden bij het verhuuren of anderszins beschikbaar stellen van ruimten in gevallen dat daartoe aanleiding bestaat.

Strafrechtelijk optreden richt zich op de personen die zich bezighouden met illegale activiteiten. Daarmee zijn de illegale verkoop- of handelslocaties niet beëindigd of opgeheven. Er is meer nodig om de loop naar een pand eruit te halen, om overlast en verloedering van de omgeving bij de locaties tegen te gaan en om in het algemeen drugshandel aan te pakken. Sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet beoogt het beëindigen of opheffen van die locaties en betreft dus een pandgerichte aanpak. Om de integrale aanpak mogelijk te maken, zijn voldoende instrumenten voor de verschillende partners nodig. De huidige sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet als bestuurlijk instrument geldt niet voor stoffen en voorwerpen die worden gebruikt voor productie en distributie, maar geen drugs zijn in de zin van de Opiumwet. Het criminele circuit zoekt naar mogelijkheden om de aanpak van drugscriminaliteit te omzeilen, waardoor het huidige bestuurlijke instrumentarium niet altijd of niet meer van toepassing is op de criminele processen. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van pre-precursoren. Dit zijn stoffen die eerst in een laboratorium moeten worden omgezet in precursoren, zoals safrol als grondstof voor PMK. In tegenstelling tot synthetische drugs zijn de (pre-)precursoren niet opgenomen in lijst I. Bij aantreffen van deze grondstoffen in een pand zal er vaak sprake zijn van een strafbaar feit, namelijk een op grond van artikel 10a of 11a strafbare voorbereidingshandeling, maar is bestuurlijk optreden niet mogelijk.

Een ander voorbeeld waarin evident kan worden gesproken van drugscriminaliteit, is een pand waarin illegale stroomaansluitingen, plantenbakken, afzuiginstallatie en een ventilatiesysteem worden gevonden. Het is evident dat deze voorwerpen bestemd zijn voor het kweken van hennep, maar zonder het aantreffen van drugs zelf (dan wel bewijs dat in het pand drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt) kan de burgemeester het pand niet sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet, terwijl dat wel mogelijk is bij het aantreffen van een kwekerij met zes planten. Zo kan een woning of pand wel worden gesloten wanneer op soft- of harddrugs wordt gestuit, maar voor een pand dat wordt gebruikt als drugslaboratorium is artikel 13b Opiumwet niet toereikend op het moment dat (nog) geen middelen van lijst I of lijst II Opiumwet worden aangetroffen.

In de praktijk wordt bijvoorbeeld een pand onderzocht waar enkele jerrycans met in totaal vier liter amfetamine-olie en vier liter BMK (grondstof voor amfetamine) worden aangetroffen. Dat pand kon door de burgemeester worden gesloten vanwege de aanwezigheid van die amfetamine-olie. Ook zonder die olie zou het pand een gevaar voor de omgeving zijn geweest vanwege het risico van ontploffing of lekkages van de chemische stoffen, maar was sluiting niet mogelijk geweest. Bovendien worden niet zelden wapens en explosieven ingezet om dergelijke panden te beveiligen. Deze situaties vormen een direct gevaar voor de lokale woon- en leefomgeving.

3. Relatie met andere bevoegdheden

De sluitingsbevoegdheid van de burgemeester, opgenomen in artikel 174a Gemeentewet, geldt alleen als door gedragingen in een woning, een niet voor het publiek toegankelijke lokaal of een daarbij behorend erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord. Uit de rechtspraak blijkt dat aan die voorwaarde alleen voldaan wordt als de gedragingen ernstige overlast veroorzaken die de veiligheid en gezondheid van omwonenden in ernstige mate aantast. Dat biedt onvoldoende soelaas voor de hierboven beschreven situaties, waarin de openbare orde niet verstoord hoeft te zijn, geen sprake hoeft te zijn van overlast en ook niet steeds van een (ernstige) aantasting van de veiligheid en gezondheid van omwonenden. Sluiting moet mogelijk zijn zodra het pand een schakel vormt in de productie of distributie van drugs, ook als er (nog) geen directe gevolgen zijn voor de lokale woon- en leefomgeving.

De sluitingsbevoegdheid van artikel 17 Woningwet kan worden toegepast als herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of 1b van de Woningwet naar het oordeel van het "bevoegd gezag"

(doorgaans het college van burgemeester en wethouders) gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Ook dat biedt onvoldoende soelaas voor een effectieve en op preventie gerichte aanpak van de hierboven beschreven situaties, zoals het sluiten van een hennepkwekerij of drugslaboratorium in aanbouw of van een ruimte waarin grondstoffen of versnijdingsmiddelen worden opgeslagen.

4. Reikwijdte van de voorgestelde verruiming

Dit wetsvoorstel regelt dat de burgemeester een last onder bestuursdwang kan opleggen als in een woning of lokaal of op een erf voorwerpen, stoffen of ruimten aanwezig zijn die bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs. Net als het huidige artikel 13b Opiumwet heeft de voorgestelde verruiming van artikel 13b Opiumwet alleen betrekking op overtredingen van de Opiumwet. Bij de voorgestelde verruiming gaat het daarbij om voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a of 11a Opiumwet. Die bepalingen vereisen dat degene die het voorwerp of de stof in de woning of het lokaal of op het erf voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat het voorwerp of de stof bestemd is voor onder meer het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs, respectievelijk voor grootschalige of bedrijfsmatige illegale hennepcultuur. Een en ander kan reeds blijken uit de aard en hoeveelheid van de aangetroffen stof (opslag van 2000 liter zoutzuur in een woonwijk) of uit de aangetroffen voorwerpen en stoffen in onderlinge combinatie (een drugslaboratorium of hennepkwekerij in aanbouw), maar soms ook uit de uit een opsporingsonderzoek verkregen resultaten van tapgesprekken of observaties. De situatie zal van dien aard moeten zijn dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het om strafbare voorbereidingshandelingen gaat.

De voorgestelde verruiming geldt niet voor alle op grond van artikel 10 of 11a strafbare voorbereidingshandelingen, maar alleen voor het in een woning of lokaal of op een bij de woning of het lokaal behorend erf op strafbare wijze voorhanden hebben van voorwerpen of stoffen, en dus bijvoorbeeld niet voor in een pand aangetroffen vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°.

Met het oog op de leesbaarheid van artikel 13b, eerste lid, is in de bepaling een opsomming opgenomen, waarbij de voorgestelde verruiming is ondergebracht in onderdeel b. Ook is de formulering van de aanhef van het eerste lid vereenvoudigd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,