“De sluiting van drugspanden: mogelijkheden en moeilijkheden bij de toepassing van de (herziene) Wet Damocles”

Begeleider : mr. R. Milic

Onderwerp : Masterscriptie

Student : T.F.S. Fijnaut

ANR : s440108

Datum : 4 oktober 2017

Versie : Definitief

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

1. Inleiding **p. 1**

1.1 Algemeen p. 1

1.2 De relevantie van het onderzoek p. 2

1.3 De doelstelling en probleemstelling van het onderzoek p. 4

1.4 De methoden van onderzoek p. 5

1.4.1 Het literatuuronderzoek p. 5

1.4.2 De analyse van de jurisprudentie p. 6

1.4.3 De interviews met praktijkdeskundigen p. 8

1.5 De opbouw van de scriptie p. 9

2. De huidige Wet Damocles: totstandkoming, inhoud en evolutie **p. 10**

2.1 Inleiding p. 10

2.2 De context van de Wet Damocles p. 10

2.2.1 De herziening van het drugsbeleid in de jaren negentig p. 10

2.2.2 De totstandkoming van de Wet Victoria p. 11

2.3 De tekst van de Wet Damocles p. 12

2.3.1 De totstandkoming van de Wet p. 12

2.3.2 De doelstelling van de Wet p. 14

2.3.3 De reikwijdte van de Wet p. 14

2.3.4 De bevoegdheid om lokalen te sluiten op grond van de Wet p. 15

2.4 De eerste wijziging van de Wet Damocles p. 17

2.5 Besluit p. 21

3. De voorgestelde tweede wijziging van de Wet Damocles **p. 23**

3.1 Inleiding p. 23

3.2 De redenen en de inhoud van de wetswijziging p. 23

3.3 De vergelijking met het bestaande artikel 13b Opiumwet p. 25

3.4 De interviews met de praktijkdeskundigen p. 28

3.4.1 Vormt de voorgestelde wetswijziging een passend antwoord op de huidige knelpunten? p. 28

3.4.2 Welke knelpunten vallen er te verwachten als de wetswijziging doorgaat? p. 32
3.4.2.1 Knelpunten volgens de praktijkdeskundigen p. 32
3.4.2.2 Knelpunten volgens de geconsulteerde instanties p. 33
3.5 Besluit p. 35

4. De analyse van de uitspraken van de rechtbanken Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant p. 37
4.1 Inleiding p. 37
4.2 Categorie 1: de burgemeester was niet bevoegd om zijn bevoegdheid ex art. 13b Opiumwet toe te passen p. 38
4.3 Categorie 2: het besluit was in strijd met het eigen handhavingsbeleid op grond van artikel 13b Opiumwet van de gemeente p. 40
4.4 Categorie 3: het besluit voldeed niet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur p. 42
4.4.1 Besluiten die niet voldeden aan het motiveringsbeginsel p. 42
4.4.2 Besluiten die niet voldeden aan het beginsel van evenredigheid p. 46
4.4.3 Besluiten die in strijd waren met het beginsel van fair play p. 48
4.5 Categorie 4: het besluit was in strijd met het eigen handhavingsbeleid op grond van artikel 13b Opiumwet van de gemeente en strookte ook niet met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur p. 49
4.6 Besluit p. 51

5. Conclusie p. 53

Bronnenlijst p. 58

Bijlagen

Bijlage A: Schematische weergave analyse jurisprudentie Wet Damocles rechtbanken Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant **p. 63**
Bijlage B: De uitgewerkte interviews met de praktijkdeskundigen **p. 77**
- M. Zomer p. 78
- J. de Vries p. 83
- C. Heiberg p. 88

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Art.	Artikel(en)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
Gw	Grondwet
LFO	Landelijke Faciliteit Ondersteunen Ontmantelen (Nationale Politie)
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NTB	Nederlands Tijdschrift voor bestuursrecht
Rb.	Rechtbank
Stb.	Staatsblad

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Op 3 december 2010 opende oud-minister Opstelten de aanval op de georganiseerde criminaliteit in Noord-Brabant. Hij richtte daartoe de Taskforce B5 op die – onder aanvoering van de burgemeester van Tilburg en een ambtenaar van het ministerie van Veiligheid en Justitie – samen met de vijf grootste gemeenten in Noord-Brabant (Eindhoven, Tilburg, Den Bosch, Breda en Helmond), de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst, de bestuurlijke, justitiële en financiële aanpak van de georganiseerde criminaliteit moet coördineren en intensiveren.[1]

De werking van deze Taskforce werd in 2013 uitgebreid naar alle gemeenten in de provincies Zeeland en Noord-Brabant.[2] De Taskforce Brabant Zeeland richt zich sindsdien speciaal op de georganiseerde hennepteelt, de synthetische drugscriminaliteit en op de criminele activiteiten van (leden van) de Outlaw Motorcycle Gangs. Het doel is meer bepaald om de criminele groepen op te sporen die achter deze vormen van misdaad zitten, de onderliggende criminele structuren af te breken en het verkregen criminele vermogen te ontnemen.[3]

In september 2014 werd duidelijk dat de geleverde inspanningen van de bovengenoemde Taskforce niet voldoende waren. Sterker nog, door het openbaar bestuur werden grote zorgen geuit over de toegenomen aard, ernst en omvang van de georganiseerde (drugs)criminaliteit in Zuid-Nederland. Dit leidde tot het besluit om per 1 oktober 2014 125 rechercheurs gericht in te zetten op de aanpak van deze criminaliteit in Zuid-Nederland.[4]

Naast de aansturing van deze politiemacht heeft de Taskforce de belangrijke taak om ervoor te zorgen dat de gemeenten optimaal gebruik maken van alle voorhanden zijnde bestuurlijke en/of juridische instrumenten om de georganiseerde criminaliteit in te dammen.[5] Een van deze instrumenten is de Wet Damocles.

Met de Wet Damocles wordt artikel 13b van de Opiumwet bedoeld. Dit artikel luidt als volgt:

---

[1] *Kamerstukken II* 2010/11, 29911, 43.
[2] Nieuwsbericht 10 december 2013 op website van Rijksoverheid.
https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/12/10/aanpak-van-b5-breidt-uit-naar-heel-brabant-en-zeeland
[3] *Kamerstukken II* 2013/14, 29911, 93.
[4] *Kamerstukken II* 2013/14, 29911, 93.
[5] *Kamerstukken II* 2010/11, 29911, 43.

Artikel 13b Opiumwet:

Lid 1: *De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.*

Lid 2: *Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artsenijkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.*

1.2 De relevantie van het onderzoek

De Wet Damocles geeft kortweg de burgemeester van een gemeente de bevoegdheid om drugspanden voor de duur van enkele maanden tot zelfs een jaar te sluiten. De burgemeesters van de verschillende gemeenten in Zeeland en Noord-Brabant worden door de Taskforce dan ook aangespoord om deze bepaling zoveel als mogelijk toe te passen. Op 13 december 2015 bracht een onderzoek van Omroep Brabant aan het licht dat op last van de burgemeesters in Noord-Brabant in de voorgaande drie jaren inmiddels ruim 500 drugspanden voor een kortere dan wel een langere periode werden gesloten. Opmerkelijk is wel dat er enorme verschillen bestaan tussen de verschillende gemeenten bij de toepassing van de Wet Damocles. Zo sloot de gemeente Tilburg in de genoemde periode 127 panden en de gemeente Eindhoven – de grootste gemeente in Noord-Brabant – slechts 7![6]

Naast de vraag hoe dergelijke verschillen in de toepassing van de Wet Damocles door burgemeesters in Noord-Brabant zijn te verklaren, moet ook de vraag worden gesteld of deze Wet wel geschikt is voor de sluiting van alle drugspanden. Een van de problemen is dat de productie van synthetische drugs verschillende fasen kent. Deze fasen worden echter dikwijls niet allemaal op één-en-dezelfde locatie georganiseerd.[7] Hierom is het bij de bestrijding van de productie van onderhavige drugs vaak moeilijk om te bepalen welk pand wél kan worden aangeduid als een drugspand en welk pand niet. Een ander probleem is dat niet alle stoffen die binnen dit productieproces worden gebruikt, verboden stoffen zijn als vermeld op lijst I of lijst II van de Opiumwet en dus stoffen zijn die het besluit kunnen rechtvaardigen om een pand waarin zij worden aangetroffen, aan te merken als een drugspand. Deze en andere problemen

[6] Griendt & Van der Linden, *Omroep Brabant* 13 december 2015 (gezien op 16 maart 2017). http://www.omroepbrabant.nl/?news/241162592/Ruim+vijfhonderd+drugspanden+gesloten+in+Brabant,+verschillen+tussen+gemeenten+zijn+enorm.aspx

[7] Zie bijlage B, interview M. Zomer, 10 april 2017.

maken dat niet iedere plaats waar (een fase in) de productie van synthetische drugs plaatsvindt, in aanmerking komt voor toepassing van de Wet Damocles.

Op 1 februari 2017 vertelde burgemeester Hamming van de gemeente Heusden in het Brabants Dagblad dan ook dat hij blij is dat er een nieuw wetsvoorstel in de maak is om burgemeesters ruimere bevoegdheden te geven bij de sluiting van panden om drugscriminaliteit tegen te gaan.[8] Hij haalde hierbij aan dat een concreet voorval in 2015 in zijn gemeente de aanleiding was geweest om uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van de Wet Damocles te gaan bespreken op het ministerie van Veiligheid en Justitie. In dat jaar werd boven een winkel een compleet ingericht en in werking zijnd drugslaboratorium voor de productie van synthetische drugs aangetroffen. Ondanks de aanwezigheid van alle benodigde chemicaliën en ondanks het feit dat in het laboratorium werd "gekookt" en dat, als het mis was gegaan met de vaten zoutzuur, er doden zouden zijn gevallen, kon hij het pand niet sluiten omdat er nog geen gram harddrugs was geproduceerd.[9] De huidige Wet Damocles bepaalt immers dat een verboden middel als vermeld op lijst I of lijst II van de Opiumwet daadwerkelijk in een pand moet worden aangetroffen, wil de burgemeester het pand kunnen sluiten.

Dit probleem wordt ondervangen door het wetsvoorstel "*wijziging Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)*" dat op 21 augustus 2017 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt om de burgemeester de bevoegdheid te geven om panden niet alleen bij het aantreffen van verboden middelen als genoemd op lijst I en II van de Opiumwet te sluiten, maar ook bij het aantreffen van stoffen of voorwerpen als bedoeld in artikel 10a eerste lid sub 3 of in artikel 11a Opiumwet. Kortweg gesteld gaat het hier om stoffen of voorwerpen waarvan de verdachte weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die bedoeld zijn voor het plegen van feiten die strafbaar zijn gesteld in de Opiumwet.[10]

Niettemin is de vraag gerechtvaardigd of de komende wetswijziging geschikt is om alle knelpunten bij de toepassing van de Wet Damocles op zogenaamde drugspanden op te lossen. Het voorstel komt weliswaar tegemoet aan het probleem dat door burgemeester Hamming werd gesignaleerd, maar een eerste snelle verkenning van de media laat zien dat er

---

[8] B. Kers, "Burgemeesters krijgen meer bevoegdheden om drugspanden te sluiten", *Brabants Dagblad* 01 februari 2017 (gezien op 16 maart 2017). http://www.bd.nl/heusden/burgemeesters-krijgen-meer-bevoegdheden-om-drugspanden-te sluiten~ae282226/

[9] B. Kers, "Burgemeesters krijgen meer bevoegdheden om drugspanden te sluiten", *Brabants Dagblad* 01 februari 2017 (gezien op 16 maart 2017).

[10] Nieuwsbericht 21 augustus 2017 op de website van de Rijksoverheid. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/08/21/wetsvoorstel-over-sluiten-drugspanden-naar-tweede-kamer. Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 1-3.

ook nog andere knelpunten bestaan. Zo bleek bijvoorbeeld uit een artikel op de website van BN de Stem dat de rechtbank in Breda de burgemeester van Roosendaal terechtwees over het door hem gevoerde drugsbeleid en het besluit vernietigde waarbij een woning voor drie jaar werd gesloten op grond van de Wet Damocles. De rechter oordeelde ten eerste dat een kortere sluiting ook effect kan hebben en ten tweede dat een dergelijke lange sluiting een punitief karakter lijkt te hebben terwijl dat niet is toegestaan.[11]

De problemen bij de toepassing van de Wet Damocles lijken dus niet alleen te maken met de aanwezigheid van drugs respectievelijk stoffen en voorwerpen om drugs te produceren en te verkopen maar ook met de manier waarop deze Wet door burgemeesters wordt toegepast. De vragen liggen dan ook voor de hand welke knelpunten dat dan zijn en of deze knelpunten ook door de beoogde wetswijziging worden opgelost.

De relevantie van dit onderzoek is overigens niet alleen gelegen in de berichten die hiervoor worden gememoreerd. Zij gaat ook terug op gesprekken die ik het voorbije jaar heb gevoerd met ambtenaren van de gemeente Tilburg die zijn belast met de toepassing van de Wet Damocles. In hun kring wordt eveneens opgemerkt dat momenteel grote problemen spelen bij de toepassing van deze Wet. In allerlei panden worden soms wel grote aantallen benodigdheden aangetroffen die bestemd zijn voor de illegale hennepteelt maar wordt geen gram hennep gevonden. Met het gevolg dat die panden niet kunnen worden gesloten.

1.3 De doelstelling en probleemstelling van het onderzoek

In het licht van bovenstaande schets van de knelpunten bij de toepassing van de Wet Damocles op drugspanden kan de doelstelling van het onderzoek als volgt worden geformuleerd:

Nagaan in hoeverre de voorgestelde wijziging van de Wet Damocles een oplossing is voor de knelpunten die zich in de huidige situatie voordoen bij de sluiting van drugspanden op basis van deze Wet.

[11] P. van Klinken, "Rechter wijst Roosendaalse burgemeester Niederer terecht over drugsbeleid", *BN de Stem* 21 december 2015 (gezien op 23 juli 2017). http://www.bndestem.nl/nieuws/rechter-wijst-roosendaalse-burgemeester-niederer-terecht-over-drugsbeleid~a2915692/

De probleemstelling die aan deze doelstelling is gekoppeld, luidt kort en krachtig als volgt:

Welke materiële en procedurele knelpunten doen zich voor bij de sluiting van drugspanden op grond van de huidige Wet Damocles en worden deze knelpunten ondervangen door het wetsvoorstel tot wijziging van deze Wet?

Voor een goed begrip van vorenstaande doelstelling en probleemstelling is het overigens van groot belang om hier aan te geven welke betekenis de term "drugspanden" in het kader van deze scriptie heeft. Deze term zal hier alleen worden gebruikt ter aanduiding van woningen, bedrijfspanden en schuren die op de een of andere manier worden gebruikt voor de productie en distributie van verdovende middelen. Dit wil zeggen dat de sluiting van coffeeshops op grond van de Wet Damocles in deze scriptie buiten beschouwing blijft. De sluiting van deze bedrijven vormt – mede door de veelvuldige verwikkeling met de overschrijding van de gedoogcriteria die voor coffeeshops gelden – een probleem op zich.

1.4 De methoden van onderzoek

Om de probleemstelling goed te kunnen beantwoorden, is het onderzoek uitgevoerd aan de hand van drie methoden: een literatuuronderzoek, een analyse van de jurisprudentie en interviews met praktijkdeskundigen

1.4.1 Het literatuuronderzoek

In de eerste plaats is een literatuuronderzoek uitgevoerd om te achterhalen welke knelpunten in de literatuur worden gesignaleerd met betrekking tot de sluiting van drugspanden en welke oplossingen worden aangedragen voor die knelpunten. In de tweede plaats is gezocht naar achtergrondinformatie over de Wet Damocles zelf. Voor het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van de (juridische) zoekmachine Kluwer Navigator en de zoekfunctie op de website van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Zowel op Kluwer Navigator als op de website van het WODC is met de zoektermen "Wet Damocles" en "13b Opiumwet" gezocht naar publicaties. De algemene zoekactie op Kluwer Navigator leverde dusdanig veel resultaten op dat verder is gezocht door te specificeren op publicaties in vakliteratuur en vaktijdschriften. Vervolgens zijn deze publicaties bekeken op hun relevantie voor deze scriptie. Uiteindelijk bleven er negentien publicaties over waarvan er drie gebruikt konden worden voor dit onderzoek. De zoekactie op

de website van het WODC leverde in totaal twaalf publicaties op waarvan er één bruikbaar bleek te zijn voor dit onderzoek.

Bij deze publicaties moet echter direct worden opgemerkt dat er geen enkele publicatie is gevonden die specifiek is gericht op de toepassing van de Wet Damocles en op de knelpunten die zich daarbij voordoen. Publicaties over de knelpunten bij de toepassing van de Wet Damocles gaan vrijwel alleen over knelpunten die zich voordoen in relatie tot coffeeshops, opslagplaatsen ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops ("stashes"), headshops en growshops. Het belang van dit literatuuronderzoek voor deze scriptie was per saldo dan ook niet zo groot.

Verder werd bij raadpleging van de online-catalogus van de bibliotheek van de Universiteit van Tilburg één boek getraceerd dat speciaal is gewijd aan de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet. Het betreft de wegwijzer die in 2011 werd gepubliceerd door de R.A. Noorhoff, voormalig ambtenaar bij de gemeente Roosendaal. In deze publicatie worden de achtergronden van het Nederlandse drugsbeleid, de totstandkoming van de Wet Damocles, het handhavingsbeleid van een aantal gemeenten en de op dat moment geldende jurisprudentie beschreven.

1.4.2 De analyse van de jurisprudentie

De selectie van de relevante uitspraken

De tweede onderzoeksmethode betreft een uitvoerige analyse van de jurisprudentie met betrekking tot de sluiting van drugspanden op grond van de Wet Damocles. Dit wil zeggen dat voor de periode april 1999 – 15 januari 2017 is nagegaan waarom volgens de rechter wel of niet tot sluiting van vermeende drugspanden mocht worden overgegaan.

Voor het jurisprudentieonderzoek is gezocht op de functie "zoeken in uitspraken" van de website www.rechtspraak.nl. Bij deze functie is de optie "uitgebreid zoeken" aangeklikt. Wanneer deze optie wordt gekozen, kan worden aangegeven met welke termen moet worden gezocht. Daarnaast kan worden geselecteerd op rechtsgebied en op rechtbank. Tevens kan worden aangeduid binnen welke periode gezocht dient te worden. Voor dit onderzoek is met de zoekterm "13b Opiumwet" gezocht in de gepubliceerde uitspraken van de rechtbank Zeeland-West-Brabant en de rechtbank Oost-Brabant met het bestuursrecht als rechtsgebied in, zoals gezegd, de periode april 1999 - januari 2017.

In eerste instantie leverde deze zoekactie op www.rechtspraak.nl 114 uitspraken op; 43 uitspraken van de rechtbank Zeeland-West-Brabant en 71 uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant. Bestudering van deze uitspraken leidde tot de beslissing om het aantal uitspraken dat

zou worden betrokken in dit onderzoek, terug te brengen tot 31 om de eenvoudige reden dat in deze 31 uitspraken gemotiveerd wordt aangegeven door de voorzieningenrechter dan wel de bestuursrechter waarom het besluit van de burgemeester tot sluiting van een pand werd geschorst dan wel werd vernietigd. De overige 83 uitspraken vielen om diverse redenen af:

- 47 uitspraken betrekking hadden op de sluiting van coffeeshops, opslagplaatsen ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops ("stashes"), headshops en growshops;
- 35 uitspraken bekrachtigden het besluit van het bestuursorgaan om het pand te sluiten op grond van de Wet Damocles;
- één uitspraak ging over de sluiting van een pand op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening en niet op grond van de Wet Damocles.

Nadere bestudering van de overgebleven 31 uitspraken wees uit dat in drie gevallen twee keer in dezelfde zaak uitspraak werd gedaan. In deze drie gevallen werd eerst door de voorzieningenrechter uitspraak gedaan en in een later stadium door de bestuursrechter. In één van deze drie gevallen werd de beslissing van de voorzieningenrechter later teruggedraaid door de bestuursrechter waardoor de burgemeester alsnog bevoegd werd verklaard om het betrokken pand te sluiten. Dat wil zeggen dat deze twee uitspraken niet moeten worden meegenomen en dat zodoende het aantal te analyseren uitspraken is teruggebracht tot 29. Bij dit aantal dient welhaast ten overvloede te worden opgemerkt dat in twee gevallen dus twee keer uitspraak in dezelfde zaak is gedaan.

Deze 29 uitspraken zijn vervolgens geanalyseerd om vast te stellen welke juridische knelpunten zich voordoen bij de toepassing van de huidige Wet Damocles. In bijlage A zijn alle aldus geanalyseerde uitspraken - naar datum gerangschikt - weergegeven. Alleen in de twee gevallen waarin tweemaal in dezelfde zaak uitspraak is gedaan, is van deze rangschikking afgeweken. Omwille van de overzichtelijkheid zijn in die twee gevallen de desbetreffende uitspraken in de analyse bij elkaar geplaatst.

De analyse van de geselecteerde uitspraken

Om de 29 uitspraken te kunnen analyseren is een schema gemaakt. Per uitspraak is een aantal vaste punten in kaart gebracht:

- de hoeveelheid aangetroffen verdovende middelen in het pand;

- hoe lang het pand volgens het besluit van de burgemeester moest worden gesloten;
- de reden of redenen van de voorzieningenrechter/bestuursrechter om het besluit van de burgemeester te schorsen danwel te vernietigen;
- hoe lang het besluit werd geschorst.

Vervolgens zijn de redenen geanalyseerd waarom de voorzieningenrechter/bestuursrechter tot het oordeel kwam dat het besluit van de burgemeester om een pand te sluiten diende te worden geschorst dan wel diende te worden vernietigd. Ten eerste is bij de 29 uitspraken onderzocht in hoeverre de burgemeester naar de mening van de rechter gerechtigd was om dit besluit te nemen. In het verlengde van dit onderzoek is ten tweede nagegaan in hoeverre het bestreden besluit in overeenstemming was met het beleid dat door de gemeente ter uitvoering van artikel 13b Opiumwet werd vastgesteld. Door dit onderzoek werd duidelijk dat een besluit van de burgemeester door de voorzieningenrechter/bestuursrechter ook werd geschorst dan wel vernietigd omdat het in strijd was met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Om deze reden is ten derde onderzocht in hoeverre deze beginselen een rol spelen bij het schorsen dan wel vernietigen van besluiten van burgemeesters om een drugspand te sluiten.

1.4.3 De interviews met praktijkdeskundigen

In de derde plaats zijn interviews met drie praktijkdeskundigen gehouden om ook langs deze weg inzicht te krijgen in de knelpunten bij de toepassing van de huidige Wet Damocles en in de knelpunten die zich volgens hen wellicht zullen voordoen mocht het voorstel tot wijziging van deze Wet worden aangenomen. De interviews zijn gehouden met personen in verschillende werkvelden om een zo genuanceerd mogelijk beeld van de huidige en toekomstige situatie te kunnen krijgen. De personen om wie het gaat, zijn:

- M. Zomer, senior ontmantelingsspecialist bij de Landelijke Faciliteit Ondersteunen Ontmantelen van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie, speciaal waar het gaat om de productie van synthetische drugs;
- J.P. de Vries, coördinator handhaving binnen het Team Toezicht en Handhaving van de afdeling Veiligheid en Wijken van de gemeente Tilburg, speciaal waar het gaat om de aanpak van hennepteelt;

- C. Heiberg, projectleider aanpak drugscriminelen bij het Team Ondermijning van de gemeente Rotterdam, speciaal waar het gaat om de aanpak van de cocaïnehandel.

De interviews met hen zijn semigestructureerd afgenomen in de vorm van een lijst met vaste aandachtspunten. Daarnaast was er ruimte om tijdens de interviews in te spelen op hetgeen de geïnterviewde vertelde. De tekst van de interviews is in bijlage B bij deze scriptie gevoegd.

1.5 De opbouw van de scriptie

In hoofdstuk twee wordt nader ingegaan op de achtergronden van de Wet Damocles: waarom werd zij tot stand gebracht, welke wijziging heeft zij ondertussen ondergaan en wat is momenteel de inhoud van artikel 13b Opiumwet?

Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de voorgestelde wijziging van de Wet Damocles behandeld. Allereerst worden de redenen besproken die naar voren worden gebracht om deze Wet (opnieuw) te wijzigen. In samenhang hiermee wordt daarna de inhoud van het wetsvoorstel uiteengezet en wordt die tevens vergeleken met de inhoud van het bestaande artikel 13b Opiumwet. Daarna wordt aan de hand van de interviews met de genoemde praktijkdeskundigen onderzocht in hoeverre de beoogde wetswijziging volgens hen een passend antwoord zal geven op de gestelde problemen. De resultaten van deze interviews worden overigens ook gebruikt voor de identificatie van de mogelijke knelpunten die zijn te verwachten wanneer deze wetswijziging doorgaat.

In hoofdstuk vier komen de knelpunten aan de orde die zijn geïdentificeerd in de analyse van de 29 uitspraken van de rechtbanken Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant inzake de schorsing dan wel de vernietiging van besluiten van burgemeesters om op grond van de Wet Damocles drugspanden te sluiten.

In hoofdstuk vijf wordt tot slot teruggegrepen op de doelstelling en de probleemstelling van dit onderzoek en wordt in het algemeen bekeken of de voorgestelde wetswijziging een afdoende oplossing is voor alle knelpunten die zich voordoen bij de toepassing van de Wet Damocles. In aansluiting op het antwoord zal een aantal aanbevelingen worden gedaan voor verbetering van de toepassing van deze Wet, nu en in de toekomst.

2. De huidige Wet Damocles: totstandkoming, inhoud en evolutie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de huidige Wet Damocles centraal. Allereerst wordt hier kort ingegaan op de context waarin deze Wet tot stand kwam. Vervolgens komen de achtergrond, de doelstelling, de reikwijdte en de bevoegdheden aan bod. In het verlengde van deze uiteenzetting wordt de eerste wijziging van deze Wet in 2007 behandeld. Mede aan de hand van deze bespreking worden in het besluit enkele gevolgtrekkingen gemaakt omtrent de evolutie die deze Wet heeft doorgemaakt.

2.2 De context van de Wet Damocles

2.2.1 De herziening van het drugsbeleid in de jaren negentig

In 1995 werd door de toenmalige regering de nota *Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering* gepubliceerd.[12] Deze nota werd geschreven omdat de regering zich voor de vraag zag gesteld of het toenmalige drugsbeleid nog voldeed. In deze nota werd geconstateerd dat het tot dan toe gevoerde beleid drie complicaties met zich mee bracht: de overlastproblemen door de (hard-)drugsverslaafden, de georganiseerde criminaliteit rondom de drugshandel en de (soms felle) buitenlandse kritiek op bepaalde grensoverschrijdende effecten van het drugsbeleid.[13] Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden, werd gekozen voor een herziening van het gevoerde beleid.

Het eerste uitgangspunt van deze herziening was dat het Nederlandse drugsbeleid binnen de grenzen van de internationale Verdragen primair gericht moest blijven op preventie en schadebeperking. Dit uitgangspunt moest worden bekeken in het licht van de discussie die destijds in Nederland werd gevoerd (en momenteel ook weer!) over de vraag of de verkoop en/of het gebruik van softdrugs voor met name "eigen gebruik" niet kon(den) worden gelegaliseerd.[14] De uitkomst van deze discussie was dat de door Nederland geratificeerde verdragen geen enkele ruimte boden om tot legalisering van de verkoop van softdrugs over te gaan.[15]

Het tweede uitgangspunt was dat de overlast van Nederlandse en buitenlandse drugsverslaafden op korte termijn effectief zou kunnen worden teruggedrongen door een

[12] *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, 2-3.
[13] *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, 2-3, p. 12.
[14] Fijnaut & De Ruyver, p. 109-118.
[15] *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, 2-3, p. 14.

gecoördineerde aanpak van het bestuur, het openbaar ministerie, hulpverleningsinstanties, de politie en de vreemdelingendienst.

Het derde uitgangspunt hield in dat de verslavingszorg vanwege allerlei veranderingen in de problematiek (veroudering van heroïneverslaafden en opkomst van synthetische drugs) moest worden vernieuwd.

Het vierde en laatste uitgangspunt was dat de opkomst van de georganiseerde misdaad een bedreiging vormt voor de democratische rechtsstaat waartegen de overheid zich met grote inspanningen te weer moet stellen. De opsporing en vervolging van de drugshandel moesten dan ook een eerste prioriteit voor politie en justitie blijven.[16]

Het tweede uitgangspunt – de bestrijding van de overlast - werd langs twee wegen omgezet in gericht beleid. Aan de ene kant werd via de zogenaamde Wet Victoria de Gemeentewet gewijzigd en aan de andere kant werd via de zogenaamde Wet Damocles de Opiumwet aangepast.

2.2.2 De totstandkoming van de Wet Victoria

Bij de concretisering van het tweede uitgangspunt werd in de bovengenoemde nota een aanpak voorgesteld waarbij het Rijk, de gemeentebesturen, de politie en het Openbaar Ministerie op elkaar afgestemde bijdragen moeten leveren om op een integrale en geïntegreerde manier de problemen van overlast en criminaliteit het hoofd te bieden.[17] Een van deze problemen was dat het juridisch heel moeilijk bleek te zijn om (hard)drugshandel vanuit woningen te bestrijden. Een wettelijke grondslag voor de sluiting van woningen bestond er tot dan toe niet terwijl artikel 10, lid 1 van de Grondwet een dergelijke grondslag wel vereist. [18] Het sluiten van een woning vormt immers een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die slechts kan worden gerechtvaardigd "krachtens de wet te stellen beperkingen."[19]

Dit betekende dat er een wet moest komen op basis waarvan die inbreuk onder omstandigheden kan worden gerechtvaardigd. De acceptatie van een dergelijke wet werd vergemakkelijkt door het feit dat bewoners van woningen die zich bezig houden met drugshandel in hun woning, voor een groot deel zelf afbreuk doen aan hun persoonlijke

[16] *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, 3, p. 15.
[17] *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, 3, p. 53.
[18] ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204 en *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, 3, p. 21.
[19] De volledige tekst van art. 10 lid 1 Gw. luidt: "*Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer*."

levenssfeer.[20] Zij moedigen immers zélf derden, vreemden, drugshandelaren en drugsgebruikers aan om in hun woning deze verboden middelen te komen (ver)kopen.

Het was het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat in 1996 een wetsvoorstel formuleerde ter verruiming van de mogelijkheden voor gemeenten om woningen te sluiten van waaruit in drugs wordt gehandeld.[21] Dit wetsvoorstel mondde uit in de zogenaamde Wet Victoria, die in werking trad op 26 maart 1997.[22]

Deze Wet behelst de aanvulling van de Gemeentewet met artikel 174a. In dit artikel staat dat de burgemeester bevoegd is om woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij die woningen of lokalen behorende erven, bij ernstige verstoring van de openbare orde te sluiten. Met deze bevoegdheid zou – zo was de gedachte – adequaat kunnen worden opgetreden tegen overlast die wordt veroorzaakt door drugshandel vanuit woningen.[23]

2.3 De tekst van de Wet Damocles

2.3.1 De totstandkoming van de Wet

Het tweede uitgangspunt van de drugsnota uit 1995 werd daarnaast geconcretiseerd via wijziging van de Opiumwet. Deze wijziging was gericht op de verdere versterking van de geïntegreerde strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van deze wet. De behoefte aan deze versterking werd met name ingegeven door de almaar stijgende verkoop van softdrugs door een groeiend aantal coffeeshops en (andere) illegale verkooppunten, bijvoorbeeld cafés en videotheken, en door de toenemende overlast die hiermee gepaard ging.[24] Het ontbrak het openbaar bestuur echter aan een mogelijkheid om doeltreffend op te kunnen treden tegen deze overtreding van de Opiumwet.

Deze situatie strookte niet met het idee dat het bestuur zich actief moest opstellen in het kader van de handhaving van de Opiumwet.[25] Om dit idee te kunnen realiseren moesten in het kader van het coffeeshopbeleid doeltreffende bestuurlijke maatregelen worden genomen om de negatieve effecten van de drugshandel zoveel mogelijk tegen te gaan. Het wettelijke instrument dat werd voorgesteld om bestuurlijk met kracht actie te kunnen ondernemen tegen drugshandel die niet vanuit woningen of andere niet voor het publiek toegankelijke lokalen plaatsvindt, werd de Wet Damocles. Deze Wet moest het lokaal bestuur in staat stellen om

[20] *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, 3, p. 21.
[21] *Kamerstukken II* 1994/95, 24 699, 1-3.
[22] Stb. 1997, 132.
[23] Rapport VROM-Inspectie 2009, p. 10.
[24] *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, 3, p. 37 en 56.
[25] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 324, 3, p. 4.

samen met het openbaar ministerie zowel preventief als repressief adequaat op te treden tegen deze vorm van drugshandel.[26]

Het wetsvoorstel werd ingediend op 24 april 1997 en hield in dat burgemeesters bestuursdwang kunnen toepassen indien verdovende middelen als vermeld op lijst I en lijst II van de Opiumwet in voor het publiek toegankelijke lokalen en de daarbij behorende erven worden verkocht, afgeleverd of verstrekt. Met dit voorstel kreeg het lokale bestuur dus een rechtstreekse mogelijkheid om coffeeshops, cafés en andere voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven, te sluiten als daar in strijd met artikel 2 of 3 van de Opiumwet zou worden gehandeld in drugs.[27] De tekst van het wetsvoorstel luidde als volgt:

Artikel 13b Opiumwet

Lid 1: *De burgemeester is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang indien in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een middel als bedoeld in artikel 2 of 3 wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.*

Lid 2: *Het eerste lid is niet van toepassing indien de desbetreffende lokalen gebruikt worden ter uitoefening van de artsenijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.*

Dit wetsvoorstel werd op 8 april 1998 besproken in de Tweede Kamer. Tijdens deze bespreking stond met name de vraag centraal of dit wetsvoorstel niet indruiste tegen reeds bestaande gemeentelijke regelingen om niet-gedoogde coffeeshops en andere illegale verkooppunten te bestrijden. Hierop zegde de minister toe een brief aan de gemeenten te sturen waarin opheldering zou worden verschaft omtrent de vragen die op lokaal niveau leefden rondom het wetsvoorstel.[28]

Vrijwel alle partijfracties waren overigens van mening dat het een goed wetsvoorstel was omdat met het beoogde instrument op lokaal niveau beter kon worden opgetreden tegen allerlei drugsgerelateerde problemen. De enige fractie die geen enkel heil zag in het wetsvoorstel was GroenLinks. Deze fractie vond dat de Wet Damocles niet nodig was omdat er reeds genoeg gemeentelijk instrumenten waren om handhavend te kunnen optreden.[29] Het wetsvoorstel werd door de Tweede Kamer op 14 april 1998 met grote meerderheid van stemmen aangenomen. Slechts de fractie van GroenLinks stemde tegen.[30]

[26] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 324, 3, p. 3.
[27] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 324, 3, p. 1 en 2.
[28] *Handelingen II* 1997/98, 71, p. 5297.
[29] *Handelingen II* 1997/98, 71, p. 5282.
[30] *Handelingen II* 1997/98, 73, p. 5424.

Op 16 maart 1999 werd het wetsvoorstel behandeld in de Eerste Kamer. Ook hier vroegen diverse fracties zich af of dit wetsvoorstel wel strookte met lokale, gemeentelijke regelingen om de illegale verkoop van drugs tegen te gaan. Een andere vraag had betrekking op de verhouding tussen de Wet Damocles en de Wet Victoria. De minister legde vervolgens uit dat de Wet Victoria diende om op basis van de Gemeentewet de drugshandel vanuit woningen en andere niet voor het publiek toegankelijke lokalen te kunnen bestrijden en dat de Wet Damocles was bedoeld om de verkoop van drugs vanuit niet-gedoogde coffeeshops en andere voor het publiek toegankelijke lokalen aan te kunnen pakken. Tevens meldde hij dat inmiddels een brief was verstuurd naar de gemeenten om duidelijkheid te verschaffen omtrent de Wet Damocles. De Eerste Kamer nam vervolgens het wetsvoorstel aan. De enige fractie die tegen stemde, was ook hier de fractie van GroenLinks.[31] De Wet Damocles trad in werking op 21 april 1999.[32]

2.3.2 De doelstelling van de Wet

De doelstelling van de Wet Damocles is tweeledig. Ten eerste kreeg het lokaal bestuur met deze Wet de bevoegdheid om te kunnen optreden tegen bepaalde overtredingen van de Opiumwet. Daarmee werd tegemoet gekomen aan de behoefte om binnen de geïntegreerde aanpak van drugscriminaliteit het lokaal bestuur in staat te stellen om samen met het Openbaar Ministerie en de politie de Opiumwet doeltreffender te handhaven. Het bestuur kon nu "de verkoop, aflevering, of de verstrekking dan wel de aanwezigheid van soft- en harddrugs vanuit voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven" stoppen.

Ten tweede kon het lokaal bestuur dankzij deze bevoegdheid beter inspelen op de negatieve effecten van de handel in en het gebruik van soft- en harddrugs op het openbare leven en andere plaatselijke omstandigheden. Het kon met deze bevoegdheid overlast als gevolg van de handel in soft- en harddrugs vanuit voor het publiek toegankelijke lokalen overal in de gemeente veel gerichter dan voordien terugdringen.[33]

2.3.3 De reikwijdte van de Wet

De Wet Damocles was oorspronkelijk krachtens het eerste lid van artikel 13b Opiumwet alleen van toepassing op voor publiek toegankelijke lokalen. Met deze lokalen werden alle gelegenheden bedoeld die vrij toegankelijk zijn.

---

[31] *Handelingen I* 1998/99, 23, p. 963.
[32] *Stb*. 1999, 167.
[33] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 324, 3, p. 5.

Hierbij kan worden gedacht aan coffeeshops, theehuizen, cafés, sappenbars, (afhaal-) restaurants en shoarmazaken. Het kon echter ook gaan om winkels, beurzen en tentoonstellingsruimten. In ieder geval moest het gaan om zogenaamde inpandige gelegenheden en de daarbij behorende erven van waaruit de handel in drugs kan plaatsvinden.[34]

Er werd dus bewust gekozen voor een ruimer toepassingsbereik dan uitsluitend horecagelegenheden, omdat de drugshandel ook plaats kan vinden vanuit andere lokalen waar het publiek kan komen.[35]

Het tweede lid werd aan artikel 13b Opiumwet toegevoegd om te voorkomen dat het bestuur bevoegdheden zou kunnen uitoefenen met betrekking tot het legaal gebruik van middelen die in de lijsten I en II bij de Opiumwet worden opgesomd, door leden van in dit lid genoemde beroepsgroepen.[36]

2.3.4 De bevoegdheid om lokalen te sluiten op grond van de Wet

De bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen op grond van artikel 13b Opiumwet is toegekend aan de burgemeester. Deze bevoegdheid sluit aan bij andere bevoegdheden die de burgemeester uit hoofde van zijn functie reeds heeft op het terrein van de handhaving van de openbare orde, de uitoefening van toezicht op voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, en de afgifte van bevelen die - met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid- nodig zijn.[37] Een voorbeeld van deze andere bevoegdheden is de bevoegdheid om gebiedsverboden op te leggen aan personen indien deze individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig hebben verstoord of een leidende rol hebben gehad bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde (artikel 172a Grondwet).

In artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (verder:Awb) is aangegeven wat onder bestuursdwang moet worden verstaan. Bestuursdwang moet worden begrepen als een last onder bestuursdwang. In art. 5:21 sub a Awb is bepaald dat een last onder bestuursdwang "een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding" is. Hieruit blijkt dat een last onder bestuursdwang moet worden gezien als een op herstel gerichte sanctie. Artikel 5:21 sub b Awb maakt duidelijk dat het bestuursorgaan de bevoegdheid heeft om die last onder bestuursdwang te realiseren door feitelijke maatregelen te nemen. Dit houdt in dat het bestuursorgaan praktische maatregelen kan treffen om te bewerkstelligen dat de overtreding

[34] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 324, 3, p. 5.
[35] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 324, 3, p. 5.
[36] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 324, 3, p. 6.
[37] *Kamerstukken II 1996/97*, 25 324, 3, p. 7.

ophoudt en de oorspronkelijke situatie wordt hersteld. Deze bevoegdheid kan onder meer worden uitgeoefend door het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt (artikel 5:28 Awb).[38]

Dit betekent overigens niet dat het bestuursorgaan lukraak bestuursdwang kan toepassen. Zo kan het bestuur, i.c. de burgemeester, bij de sluiting van lokalen op grond van de Wet Damocles alleen maar overgaan tot het toepassen van bestuursdwang als het aan de hand van informatie kan aantonen dat in het desbetreffende lokaal handelingen worden verricht die in strijd zijn met de Opiumwet.[39] Om over voldoende informatie te kunnen beschikken, is de burgemeester aangewezen op signalen uit de maatschappij of op informatie die voorhanden is bij de politie.[40]

Daarnaast moet zijn beslissing voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen vormen geldende rechtsnormen binnen het bestuursrecht. Deze normen kunnen zowel geschreven als ongeschreven zijn.[41] De geschreven beginselen zijn opgenomen in de Awb. Het betreft onder andere het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Ongeschreven beginselen zijn bijvoorbeeld het beginsel van '*fair play'* en het vertrouwensbeginsel.[42]

Het bestuur moet bij het nemen van besluiten rekening houden met deze rechtsnormen. De rechtmatigheid van besluiten van bestuursorganen kan immers ook aan deze normen worden getoetst.[43] Dat wil zeggen dat die besluiten, wanneer er sprake is van strijdigheid met deze normen, kunnen worden geschorst of vernietigd.[44]

Overigens staat de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen niet op zich. Ten eerste moet zij worden gezien in samenhang met andere instrumenten die een rol spelen bij de uitvoering van het drugsbeleid, dat in een gemeente in overleg met de politie en het openbaar ministerie tot stand is gekomen. Met andere instrumenten worden onder meer de opsporing en vervolging van overtreders van de Opiumwet bedoeld.[45]

Ten tweede moet de burgemeester kunnen aangeven dat de sluiting van een pand op grond van de Wet Damocles past binnen het drugsbeleid dat door de gemeente wordt gevoerd.

[38] *Kamerstukken II 1996/97*, 25 324, 3, p. 7.
[39] *Kamerstukken II 1996/97*, 25 324, 3, p. 7.
[40] *Kamerstukken II 1996/97*, 25 324, 3, p. 7.
[41] Schlössels & Zijlstra 2017, p. 329-334 en Schlössels, *NTB*, 2013/41.
[42] Schlössels & Zijlstra 2017, p. 335-337 en Schlössels, *NTB*, 2013/41.
[43] Schlössels & Zijlstra 2017, p. 332-334, Corstens & Borgers 2014, p.51-54 en Daalder, *NTB*, 2013/19.
[44] Zie art. 8:72 Awb.
[45] *Kamerstukken II 1996/97*, 25 324, 3, p. 7-8 en *Kamerstukken II* 1994/95, 24 077, 3, p. 53-57.

Ten derde en laatste moet de gemeente – als de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet is ingebed in gemeentelijk drugsbeleid – zich in het geval van coffeeshops primair richten op handhaving van de zogenaamde AHOJ-G-criteria.[46] Het gevolg hiervan is dat de politie en het openbaar ministerie geen actief opsporingsbeleid met betrekking tot coffeeshops zullen voeren mits de coffeeshophouders zich houden aan deze criteria.[47]

2.4 De eerste wijziging van de Wet Damocles

Enkele jaren na de inwerkingtreding van de Wet Damocles bleek uit wetenschappelijk onderzoek en overleg met de gemeenten dat deze Wet voldeed aan de verwachtingen. Deze Wet zorgde er inderdaad voor dat effectief kon worden opgetreden tegen de illegale verkoop van drugs vanuit voor het publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, in het bijzonder coffeeshops, door deze lokalen gewoon te sluiten.[48] De enige situatie waarin de Wet Damocles in deze gevallen niet effectief kon worden toegepast, deed zich voor in de situatie waarin door de sluiting van het voor een publiek toegankelijk lokaal ook de toegang tot de aangrenzende woning werd afgesloten.[49]

Een veel groter probleem vormde echter, met name in de gemeenten in de grensstreek, de systematische illegale handel in verdovende middelen buiten de coffeeshops om, vooral vanuit woningen en andere niet voor het publiek toegankelijke lokalen. De Wet Victoria bood wel mogelijkheden om op te treden maar die mogelijkheden waren in de praktijk niet steeds toereikend om tot sluiting van zulke woningen en lokalen over te gaan.[50] Dit had verschillende oorzaken.

De eerste oorzaak was dat er diverse illegale verkooppunten bestonden. Het kon gaan om woningen maar het kon eventueel ook gaan om voor het publiek toegankelijke lokalen als droge en natte horecagelegenheden,[51] al dan niet in combinatie met woningen.[52] In zulke

---

[46] Aanwijzing Opiumwet, geldend vanaf 1 maart 2015 tot heden, onder 3.4 Coffeeshops. Inmiddels de AHOJ-G -I-criteria. Zij luiden: A: geen affichering (reclame); H:geen harddrugs verkopen of voorhanden hebben; O: geen overlast veroorzaken; J: geen verkoop aan jongeren; G: geen grote hoeveelheden verkopen per transactie (maximaal 5 gram per persoon per dag; daarnaast geen grotere handelshoeveelheid dan 500 gram aanwezig in de coffeeshop); I: alleen in Nederland ingezeten personen van 18 jaar en ouder hebben toegang tot een coffeeshop. Zie ook Noorhoff 2011, p. 7 en 8. De AHOJ-G criteria werden in 1991 door het Openbaar Ministerie ingevoerd.

[47] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 324, 3, p. 7 en 8.

[48] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, 3, p. 2.

[49] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, 3, p. 4.

[50] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, 3, p. 3.

[51] Natte horeca: de inrichtingen die drank schenken en over een Drank- en Horecavergunning moeten beschikken; droge horeca: inrichtingen die geen alcohol verstrekken maar wel horeca-activiteiten ontplooien. Zie de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (bekeken op 10 juni 2017). https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/drank-en-horecawet/vraag-en-antwoord/wat-is-ondersteunende-horeca-aan-winkelactiviteiten

gevallen was de standaardaanpak van illegale verkooppunten op grond van de Wet Victoria niet mogelijk.[53]

De tweede oorzaak was de voorwaarde in artikel 174a van de Gemeentewet dat moest worden aangetoond dat er - indien was geconstateerd dat er in een woning illegale drugshandel had plaatsgevonden of plaatsvond - ook daadwerkelijk sprake was van verstoring van de openbare orde rondom de desbetreffende woning.[54] In de praktijk bleek het voor gemeenten moeilijk om aannemelijk te maken dat aan deze voorwaarde was voldaan.[55] Hierbij deden zich hoofdzakelijk twee problemen voor.

Het eerste probleem was dat de uitbaters van illegale verkooppunten meer en meer (tegen)maatregelen namen waardoor gemeenten niet of nauwelijks konden aantonen dat er sprake was van een verstoring van de openbare orde. Zo kozen uitbaters steeds vaker voor een vrijstaande woning, of voor een woning nabij een ruime parkeerplaats of in een winkelgebied; soms kochten zij zelfs de aangrenzende panden op. Op deze manier werd voorkomen dat er directe buren of omwonenden waren die konden klagen dat zij als direct betrokkenen overlast van drugshandel ervoeren. Verder drukten de verkopers hun klantenkring op het hart om, bijvoorbeeld, niet meer met draaiende motor voor hun pand te parkeren of om het gebruik van de net aangekochte drugs uit te stellen. Ten slotte kwam het ook voor dat omwonenden werden bedreigd of anderszins geïntimideerd zodat zij afzagen van het indienen van een klacht of slechts anoniem wensten te klagen.[56]

Het tweede probleem was dat de voorwaarden in de Wet Damocles en de Wet Victoria voor de sluiting van voor het publiek toegankelijke lokalen respectievelijk van woningen uiteenliepen en het hierom in gecompliceerde gevallen onmogelijk maakten om deze panden te sluiten. Met name de omstandigheid dat in winkelgebieden nogal eens een combinatie van een bedrijfspand met een woongedeelte voorkomt, bracht met zich mee dat noch de Wet Damocles noch de Wet Victoria kon worden toegepast. Immers, wanneer de burgemeester het bedrijfsdeel middels de Wet Damocles wilde sluiten, bleek dat de drugshandel vanuit het woongedeelte plaatsvond of dat de woning niet meer toegankelijk was na sluiting van het bedrijfsdeel. En wanneer de burgemeester de Wet Victoria enkel wilde toepassen op het

[52] Noorhoff 2011, p. 12.
[53] Korf e.a. 2005, pp. 95 -123 en *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, 3, p. 4.
[54] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, 3, p. 2.
[55] Noorhoff 2011, p.12.
[56] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, 3, p. 5 en 6.

woongedeelte, kon in veel gevallen niet worden aangetoond dat de verstoring van de openbare orde vanuit dit deel van het pand kwam.[57]

Deze twee problemen veroorzaakten dat gemeenten steeds vaker afzagen van het starten van sluitingsprocedures voor woningen. De inspanningen die het kostte om een dossier op te bouwen wogen voor veel gemeenten niet op tegen de kans dat het besluit van de burgemeester niet stand hield bij de bestuursrechter. De eerder genoemde tegenmaatregelen van drugshandelaren, bijvoorbeeld, maakten het voor gemeenten steeds moeilijker om voldoende bewijs te leveren voor de stelling dat door de drugshandel de openbare orde werd verstoord.[58]

Om deze problemen te ondervangen stelden de toenmalige ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – P-H. Donner en J. Remkes – in 2006 voor om de Wet Damocles via een wetswijziging ook op woningen toepasbaar te maken. Concreet voerden zij drie argumenten aan voor deze wijziging van de Wet.

Het eerste argument was dat deze wijziging een betere bestrijding van de illegale verkooppunten mogelijk maakte dan de Wet Victoria. De gemeente hoefde immers na een dergelijke wijziging van de Wet Damocles de verstoring van de openbare orde niet meer aan te tonen zoals wordt vereist door de Wet Victoria.

Het tweede argument hield in dat de almaar stijgende toename van de handel in verdovende middelen vanuit woningen, de sluiting van diezelfde woningen rechtvaardigde, meer nog: noodzakelijk maakte.

Het derde en laatste argument was dat middels dit wetsvoorstel de rechten van anderen, met name omwonenden, beschermd zouden worden omdat een einde werd gemaakt aan intimidatiepraktijken en overlast.[59]

De genoemde ministers stelden voor om de Wet Damocles, artikel 13b Opiumwet dus, als volgt te wijzigen:

Artikel 13b Opiumwet

Lid 1: *De burgemeester is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of lijst II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.*

[57] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, 3, p. 6.
[58] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, 3, p. 6.
[59] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, 3, p. 7 en 8.

Lid 2: *Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artsenijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.*

Op 29 maart 2007 werd deze voorgestelde wijziging van artikel 13b Opiumwet behandeld in de Tweede Kamer. Alle partijen stonden positief tegenover deze wijziging omdat daarmee met name de problemen rondom de toepassing van de Wet Victoria werden opgelost. De fracties plaatsten wel een paar kanttekeningen bij het voorstel.

Ten eerste onderstreepten zij dat er bij de sluiting van een woning sprake was van een forse inbreuk op het recht op woongenot en huisvesting. Daarom drongen zij aan - zoals ook in de Memorie van Toelichting was aangegeven - op een gefaseerde toepassing van bestuursdwang. Met een gefaseerde toepassing bedoelden zij dat niet meteen moest worden overgegaan tot het sluiten van een woning, maar dat bij een eerste overtreding bijvoorbeeld alleen een gesprek met de burgemeester zou plaatsvinden en dat pas bij herhaalde overtreding zou worden overgegaan tot de tijdelijke sluiting van de woning.[60] Gezinnen met kinderen zouden in elk geval niet zomaar op straat kunnen worden gezet

Ten tweede vroeg in het bijzonder de fractie van de VVD zich af waarom in het gewijzigde wetsvoorstel, en speciaal in het eerste lid, niet het woordje "productie" werd opgenomen. Zo zou immers de illegale hennepteelt kunnen worden aangepakt die niet alleen in lokalen maar ook in woningen plaatsvindt en die niet valt onder de verkoop van drugs vanuit panden.[61] Minister Hirsch-Ballin bracht hier tegen in dat de aanleiding van het wetsvoorstel was om de verkoop etc. van illegale drugs vanuit woningen binnen het bereik van de bestuursdwang te brengen in het kader van artikel 13b Opiumwet en niet de illegale hennepteelt. Hierom had het zijn voorkeur om bij het ingediende wetsvoorstel te blijven.[62]

De wetswijziging werd op 3 april 2007 door de Tweede Kamer met algemene stemmen goedgekeurd.[63] In de Eerste Kamer werd zij op 25 september 2007 zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.[64] De wijziging van de Wet Damocles trad in werking op 1 november 2007.[65] Daarmee kreeg de burgemeester de mogelijkheid en bevoegdheid om naast lokalen ook woningen te sluiten, van waaruit verboden middelen van

[60] *Handelingen II* 2006/07, 55, p. 3122.
[61] *Handelingen II* 2006/07, 55, p. 3132 en 3133.
[62] *Handelingen II* 2006/07, 55, p. 3137.
[63] *Handelingen II* 2006/07, 56, p. 3164.
[64] *Handelingen I* 2007/08, 1, p. 1 en 2.
[65] *Stb.* 2007, 355.

lijst I of II van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd, verstrekt of daartoe aanwezig waren.

2.5. Besluit

De toepassing van de Wet Damocles in de jaren 1999-2007 laat zien dat de bestuurlijke bestrijding van de kleinschalige illegale drugshandel vanuit lokalen minder eenvoudig was dan het misschien leek.

Ten eerste werd duidelijk dat de distributie van de verdovende middelen zich aanpast aan de wetgeving, i. c. de Wet Damocles. Deze Wet werd in eerste instantie in het leven geroepen om in het algemeen de distributie van verdovende middelen vanuit voor het publiek toegankelijke lokalen tegen te gaan en in het bijzonder de naleving van de AHOJ-G-criteria door de coffeeshops te verzekeren.[66] Na de inwerkingtreding van de Wet Damocles werd duidelijk dat de distributie van verdovende middelen vanuit met name woningen enorm toenam en dat de toenmalige wetgeving dus niet meer voldeed om hier doeltreffend tegen op te treden. Derhalve werd het in 2007 noodzakelijk om het toepassingsbereik van de Wet Damocles uit te breiden naar woningen en andere niet-voor het publiek toegankelijke lokalen.

Ten tweede is duidelijk dat de Wet Damocles was gericht op de bestrijding van de illegale distributie van verdovende middelen en dan met name de softdrugs. Deze Wet was niet bedoeld om de productie van verdovende middelen zoals het telen van hennep in kwekerijen (softdrugs) en/of het vervaardigen van synthetische (hard)drugs als MDMA (= XTC) en amfetamine (= Speed) te beteugelen. Maar een belangrijk deel van de overlast waarvoor de Wet Damocles was bedoeld, heeft vandaag de dag juist te maken met de productie van deze verdovende middelen. Dit verklaart waarom er sedert 2007 steeds sterker is aangedrongen op een (tweede) wijziging van de Wet Damocles om ook die overlast met succes te kunnen beteugelen.

In het volgende hoofdstuk wordt dan ook allereerst het concept voorstel voor de tweede wijziging van de Wet Damocles besproken dat op 28 juni 2016 werd aangekondigd door de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie, mr. A. van der Steur.[67] Bij de bespreking hiervan worden nadrukkelijk de interviews met de drie praktijkdeskundigen

[66] Aanwijzing Opiumwet, geldend vanaf 1 maart 2015 tot heden, onder 3.4 Coffeeshops. Inmiddels de AHOJ-G-I-criteria. Zij luiden: A: geen affichering (reclame); H:geen harddrugs verkopen of voorhanden hebben; O: geen overlast veroorzaken; J: geen verkoop aan jongeren; G: geen grote hoeveelheden verkopen per transactie (maximaal 5 gram per persoon per dag; daarnaast geen grotere handelshoeveelheid dan 500 gram aanwezig in de coffeeshop); I: alleen in Nederland ingezeten personen van 18 jaar en ouder hebben toegang tot een coffeeshop.

[67] *Kamerstukken II* 2015/16, 24077, 372.

betrokken. Welke knelpunten zijn er volgens hen aan de orde bij de toepassing van de huidige Wet Damocles en welke knelpunten worden bij invoering van de voorgestelde wijziging van deze Wet mogelijk ondervangen? Bovendien is hen de vraag voorgelegd of zij mogelijk knelpunten zien die mede door de invoering van die wijziging zouden kunnen ontstaan.

3. De voorgestelde tweede wijziging van de Wet Damocles

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de voorgestelde wijziging van de Wet Damocles aan de orde. In eerste instantie zal worden ingegaan op de redenen en de inhoud van dit concept wetsvoorstel.

Vervolgens wordt de voorgestelde wetswijziging vergeleken met de huidige Wet Damocles. Zodoende kan beter duidelijk worden gemaakt wat de wijziging exact betekent.

Daarna zal aan de hand van interviews met drie praktijkdeskundigen worden bezien of de beoogde wetswijziging volgens hen een passend antwoord is op de door hen geconstateerde knelpunten. Bovendien is hen gevraagd om aan te geven welke knelpunten zij mogelijk verwachten als de onderhavige wetswijziging door de Tweede en Eerste Kamer wordt geaccordeerd.

3.2 De redenen en de inhoud van de wetswijziging

De laatste twintig jaar zijn de politie, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie en de gemeenten stap voor stap nauwer gaan samenwerken bij de aanpak van de georganiseerde (drugs)criminaliteit. De Taskforce Zeeland-Brabant die al in de inleiding ten tonele werd gevoerd, is hier een duidelijk voorbeeld van.[68] Binnen de samenwerking tussen deze instellingen en diensten speelt de bestuurlijke aanpak van de problemen een voorname rol. Zo beseffen burgemeesters meer en meer dat het sluiten van panden op grond van artikel 13b Opiumwet een belangrijk middel is om op te treden tegen de (georganiseerde) drugscriminaliteit.[69]

De toepassing van de Wet Damocles heeft gaandeweg echter ook duidelijk gemaakt dat de bevoegdheid van burgemeesters om drugspanden te sluiten niet langer altijd aansluit op de praktijk van alle dag.[70] Zo kan een pand waarin pre-precursoren worden omgezet in precursoren[71] ten behoeve van de productie van synthetische drugs, niet worden gesloten

---

[68] *Kamerstukken II* 2010/11, 29911, 43.
[69] *Kamerstukken II* 2013/14, 29911, 93.
[70] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 2-3.
[71] Een definitie van precursoren is te vinden op de website van de Douane en luidt: *Precursoren zijn chemische stoffen die door hun aard of eigenschappen kunnen worden gebruikt bij de vervaardiging van een eindproduct. Het zijn dus grondstoffen voor de vervaardiging van chemische producten. Een bepaalde groep precursoren wordt misbruikt voor de illegale productie van verdovende middelen.* Voor meer informatie: https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HVGEM/wat_zijn_drugsprecursoren_.html (Geraadpleegd op 23 juli 2017).

omdat deze pre-precursoren niet op lijst I of II van de Opiumwet staan.[72] Een ander voorbeeld is dat een pand waarin materialen als plantenbakken, illegale stroomaansluitingen, een afzuiginstallatie en een ventilatiesysteem ten behoeve van een illegale hennepkwekerij worden aangetroffen, evenmin kan worden gesloten op grond van de Wet Damocles omdat er geen hennep als zodanig is aangetroffen.

Deze twee voorbeelden laten zien dat de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet niet kan worden toegepast op panden die overduidelijk zijn betrokken bij de productie en/of distributie van verdovende middelen, maar waarin geen verdovende middelen worden aangetroffen die voorkomen op lijst I of II bij de Opiumwet. Het feit dat op deze manier de Wet Damocles wordt ontkracht, is de eerste reden geweest om te komen met een voorstel om deze wet te wijzigen.[73]

De tweede reden die heeft geleid tot het voorstel om de Wet Damocles te wijzigen, is dat een pand moet kunnen worden gesloten als het dient voor de opslag respectievelijk de bewerking van stoffen en/of voorwerpen die een schakel vormen in de productie of distributie van verdovende middelen. Dit heeft alles te maken met het feit dat de andere twee sluitingsbevoegdheden van de burgemeester niet geschikt zijn om zulke panden aan te pakken.

Zo kan de sluitingsbevoegdheid van artikel 174a Gemeentewet namelijk maar succesvol worden toegepast als de overlast dermate ernstig is dat de openbare orde en de veiligheid en gezondheid van omwonenden van het bewuste pand in ernstige mate is of wordt aangetast.[74] Van een dergelijke aantasting van het leefklimaat is bij de productie en distributie van verdovende middelen echter niet altijd sprake.

Een andere bevoegdheid van de burgemeester om panden te sluiten is artikel 17 van de Woningwet. Deze sluitingsbevoegdheid kan echter pas worden toegepast als de herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of 1b van de Woningwet[75] naar het oordeel van de burgemeester samenvalt met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid oplevert. Ook deze bevoegdheid biedt echter onvoldoende mogelijkheden voor een gerichte aanpak van panden waarin bijvoorbeeld slechts grondstoffen of versnijdingsmiddelen

[72] Uit een vertrouwelijk document van de Douane van april 2016 dat in handen is van de auteur bleek dat steeds minder precursoren worden aangetroffen maar steeds meer zogenaamde pre-precursoren waarmee via chemische omzetting de precursoren voor de illegale productie van verdovende middelen kunnen worden vervaardigd.

[73] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 2-3.

[74] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 3.

[75] De artikelen 1a en 1b van de Woningwet houden gebod- en verbodbepalingen in voor eigenaren van bouwwerken, open erven of terreinen waaraan zij zich moeten houden zodat geen gevaar voor gezondheid of veiligheid ontstaat of voortduurt.

ten behoeve van de productie of distributie van verdovende middelen zijn opgeslagen.[76] Deze stoffen en middelen vormen immers niet per se een bedreiging van de leefbaarheid en gevaar voor de gezondheid van de omwonenden.

Om deze twee redenen kondigde de minister van Veiligheid en Justitie, mr. A. van der Steur, in een brief aan de Tweede Kamer op 28 juni 2016 aan dat er een wetswijziging van de Wet Damocles in de maak was.[77] Hiermee kwam hij tegemoet aan een motie van de VVD en CDA om "het bestuursrechterlijke instrumentarium aan te passen zodat het mogelijk wordt voor de burgemeester om panden en woningen te sluiten als daarin grote hoeveelheden versnijdingsmiddelen dan wel hulpmiddelen worden aangetroffen."[78] Op 8 september 2016 werd dit concept wetsvoorstel ter consultatie gepubliceerd op de website https://www.internetconsultatie.nl/sluitingsbevoegdheidopiumwet. Deze consultatie sloot op 10 oktober 2016.[79] Op 21 augustus 2017 werd het definitieve wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer.[80]

De voorgestelde wijziging van de Wet Damocles betreft alleen het eerste lid van artikel 13b en luidt als volgt:

Artikel 13b Opiumwet

Lid 1: *de burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:*

a. *een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is;*

b*. een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a voorhanden is.*

3.3 De vergelijking met het bestaande artikel 13b Opiumwet

Bij vergelijking van de voorgestelde wijziging van artikel 13b Opiumwet met de bestaande bepaling valt het eerste, eerder formele, verschil direct op: het eerste lid van artikel 13b Opiumwet is opgesplitst in een sub a en een sub b.

---

[76] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 3.
[77] *Kamerstukken II* 2015/16, 24077, 372.
[78] *Handelingen II* 2015/16, 31, item 16.
[79] Het concept wetsvoorstel "*wijziging artikel 13b Opiumwet*" inclusief bijbehorende Memorie van Toelichting is te raadplegen via https://www.internetconsultatie.nl/sluitingsbevoegdheidopiumwet.
[80] Nieuwsbericht 21 augustus 2017 op de website van de Rijksoverheid. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/08/21/wetsvoorstel-over-sluiten-drugspanden-naar-tweede-kamer. Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 1-3.

De bepaling onder artikel 13b lid 1 sub a is het tweede deel van de huidige bepaling in artikel 13b eerste lid van de Opiumwet.

De bepaling in artikel 13b lid 1 sub b is de wijziging die wordt voorgesteld. Zij houdt in dat "de burgemeester bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf ***een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a voorhanden is.***"

Om te weten welke voorwerpen of stoffen hier worden bedoeld, zijn dus de bepalingen in de artikelen 10a, eerste lid, onder 3º, en 11a van de Opiumwet van belang. Deze bepalingen luiden als volgt:

Artikel 10a Opiumwet:
Lid 1: *Hij die om een feit, bedoeld in het vierde of vijfde lid van artikel 10, voor te bereiden of te bevorderen:*
1°. (...)
2°. (...)
3°. *voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen voorhanden heeft, waarvan hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van dat feit,*
wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie

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

In beide bepalingen gaat het dus om strafbare voorbereidingshandelingen,[81] die via de voorgestelde wijziging worden gekoppeld aan de huidige Wet Damocles. Het gaat hier dus

[81] De Hullu 2015, p. 404-415 en 418-420.

om voorbereidingshandelingen die vereisen dat iemand weet (opzet)[82] of ernstige reden heeft om te vermoeden (culpa)[83] dat de stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor hetzij het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, vervaardigen of binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van harddrugs[84], hetzij voor het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken of vervoeren van softdrugs, in het bijzonder gericht op de bedrijfsmatige illegale hennepteelt.[85]

Een burgemeester zal dan - mocht de wetswijziging doorgaan - aannemelijk moeten maken dat bij de strafbare voorbereidingshandelingen ook aan het subjectieve bestanddeel (opzet of culpa) van de strafbare feiten is voldaan. Een kenmerk van die strafbare feiten is dat "*op zichzelf legale gedragingen toch strafbaar kunnen zijn vanwege de intentie waarmee ze verricht worden.*"[86] De intentie wordt gevormd door een plan of voornemen en moet betrekking hebben op een bepaald misdrijf of op meerdere bepaalde misdrijven waarbij ook eisen aan die intentie gesteld worden.[87] De burgemeester kan de aannemelijkheid dat aan dat subjectieve bestanddeel is voldaan baseren op de feitelijke omstandigheden die door de politie ter plaatste worden vastgesteld.[88] Overigens vraagt De Hullu zich wel af of culpa voldoende zal zijn om die (verkeerde) intentie aan te nemen.[89]

De uitbreiding van de Wet Damocles met de voorbereidingshandelingen in de artikelen 10a en 11a Opiumwet betekent niettemin een grote verruiming van verboden handelingen die onder het bereik van deze Wet zullen vallen. De huidige Wet Damocles geldt namelijk momenteel alleen voor het verkopen, afleveren, verstrekken of daartoe aanwezig zijn van middelen die worden genoemd in lijst I of II bij de Opiumwet. Deze uitbreiding vormt dan ook het tweede, eerder materiële, verschil met de huidige Wet Damocles.

In een pand zullen dus feiten en omstandigheden moeten worden vastgesteld op grond waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het in dat specifieke geval om strafbare voorbereidingshandelingen gaat. Het bestaan van een situatie waarin sprake zou kunnen zijn van strafbare voorbereidingshandelingen kan reeds blijken uit de aard en hoeveelheid van de aangetroffen stoffen en/of voorwerpen in een pand maar zij kan ook worden afgeleid uit de aanwezigheid van een combinatie van stoffen en voorwerpen. Van een dergelijke situatie zou bijvoorbeeld al sprake kunnen zijn als er bijvoorbeeld een grote hoeveelheid precursoren

[82] De Hullu 2015, p. 218-262 en 418-420.
[83] De Hullu 2015, p. 262-278 en 418-420.
[84] Art. 10 vierde en vijfde lid juncto art. 2 onder A,B of D Opiumwet.
[85] Art. 11 derde en vijfde lid juncto art. 3 onder B Opiumwet.
[86] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 6.
[87] De Hullu 2015, p. 413, 414 en 419.
[88] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 4 en 6.
[89] De Hullu 2015, p. 419.

(honderden of duizenden liters zoutzuur, zwavelzuur etc.) ten behoeve van de vervaardiging van synthetische drugs wordt aangetroffen in een pand.[90]

Ten slotte moet worden onderstreept dat de voorgestelde wetswijziging ook haar beperkingen kent. Niet alle strafbare, in de artikelen 10a en 11a Opiumwet genoemde, voorbereidingshandelingen vallen namelijk onder de beoogde wijziging. Zij geldt niet voor in een pand aangetroffen vervoermiddelen, gelden of andere betaalmiddelen. De reden hiervoor is dat de relatie van deze middelen met het pand in veel gevallen te los zal zijn om de sluiting van het bewuste pand te rechtvaardigen. De voorgestelde verruiming van de Wet Damocles geldt evenmin als in een pand een (geheime) ruimte wordt aangetroffen als bedoeld in artikel 11a Opiumwet.

Overigens kunnen deze in een pand aangetroffen vervoermiddelen, betaalmiddelen of (geheime) ruimten wel van belang zijn voor het oordeel van de burgemeester dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het om strafbare voorbereidingshandelingen gaat.[91]

3.4 De interviews met de praktijkdeskundigen

Om een beter beeld te krijgen van de knelpunten die spelen bij de toepassing van de huidige Wet Damocles zijn interviews gehouden met drie praktijkdeskundigen die elk op een verschillend terrein ervaring hebben met de toepassing van deze Wet: de aanpak van de hennepteelt, de ontmanteling van drugslaboratoria en de bestrijding van de handel in cocaïne.

Tegen de achtergrond van de voorgestelde wetswijziging is hen gevraagd om uiteen te zetten welke panden in hun ogen vandaag de dag als drugspanden moeten worden aangemerkt. Complementair aan deze vraag is hen gevraagd of zij van mening zijn dat de voorgestelde wijziging van artikel 13b Opiumwet een antwoord biedt op de knelpunten waar zij op dit punt bij de toepassing van de huidige Wet Damocles tegen aan lopen en of er zich nog knelpunten zouden kunnen voordoen bij de toepassing van de Wet Damocles nadat de voorgestelde wetswijziging is ingevoerd.

3.4.1 Vormt de voorgestelde wetswijziging een passend antwoord op de huidige knelpunten?

Het ligt – gegeven de grote verschillen die er bestaan tussen de manieren waarop panden worden gebruikt voor de productie en distributie van de genoemde soorten drugs - voor de

[90] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 4.
[91] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 4.

hand om de antwoorden op de vragen met betrekking tot de definitie van drugspanden en de geschiktheid van de voorgestelde wetswijziging om ze aan te pakken, hier weer te geven naargelang het soort drugs waarom het hier gaat.

Hennep-gerelateerde drugspanden

Op de eerste vraag antwoordt J. de Vries, coördinator handhaving van onder andere de aanpak van de hennepteelt in de gemeente Tilburg, dat er tegenwoordig meerdere locaties kunnen worden aangemerkt als panden waar (een onderdeel van) de hennepteelt plaatsvindt. Hij stelt dat er in relatie tot de illegale teelt van hennep tegenwoordig zes categorieën panden kunnen worden onderscheiden:[92]

1. panden waarin de hennepstekjes van de moederplanten worden afgeknipt;
2. panden waarin de hennepstekjes worden gekweekt;
3. panden waarin de hennepkwekerijen zelf staan;
4. panden waarin de henneptoppen worden afgeknipt;
5. panden waarin de henneptoppen worden gedroogd;
6. panden die worden gebruikt als growshops en/of opslagplaatsen voor goederen ten behoeve van de illegale hennepteelt.

Soms komt het voor dat meerdere van bovenstaande handelingen plaats vinden in één en hetzelfde pand. Meestal, echter, worden de handelingen allemaal afzonderlijk in verschillende panden verricht. De zesde en laatste categorie panden kunnen weliswaar op grond van artikel 11a van de Opiumwet worden aangepakt, maar zij vallen hierom nog niet binnen het bereik van de huidige Wet Damocles.[93] Er zijn immers geen verdovende middelen aanwezig in die panden die voorkomen in lijst I of II bij de Opiumwet.

In samenhang met dit laatste punt noemt De Vries het uiterst teleurstellend dat panden niet kunnen worden gesloten indien er geen middelen van lijst I of II bij de Opiumwet worden aangetroffen. Dit is heel frustrerend omdat het niet kunnen sluiten van die panden een belangrijke belemmering vormt bij de handhaving van de Opiumwet in Tilburg.[94]

De Vries denkt dat dankzij de voorgestelde wetswijziging de Wet Damocles wél zal kunnen worden toegepast op de illegale growshops en op de opslagplaatsen van spullen voor de

[92] Zie bijlage B, interview J.P. de Vries, 11 april 2017.
[93] Zie bijlage B, interview J.P. de Vries, 11 april 2017.
[94] Zie bijlage B, interview J.P. de Vries, 11 april 2017.

hennepteelt.[95] De reden hiervoor is dat via de voorgestelde wijziging ook de voorbereidingshandelingen van 10a en 11a Opiumwet binnen het bereik van de Wet Damocles worden gebracht.

Synthetische-drugs-gerelateerde drugspanden

Waar het gaat om de productie van synthetische drugs, stelt M. Zomer, senior ontmantelingsspecialist bij het LFO van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie, dat in de voorbije jaren ook de productie van synthetische drugs op verschillende plaatsen wordt georganiseerd.[96]

Dit gebeurt volgens hem vooral om het risico van betrapping door de politie zoveel mogelijk te beperken. Met de geografische spreiding van het productieproces willen de producenten voorkomen dat er op één plek zodanig veel stoffen vrijkomen dat het te veel opvalt dat er iets (illegaal) wordt geproduceerd. Deze spreiding vindt naar zijn mening echter ook plaats omdat het productieproces zo gecompliceerd is dat het - technisch gezien - beter is om het eindproduct op een andere plaats af te werken (bijvoorbeeld XTC-pillen draaien) dan op de plaats waar het wordt aangemaakt (bijvoorbeeld omzetten van grondstof PMK naar MDMA).[97]

Zomer onderscheidt de volgende categorieën panden in relatie tot het productieproces van de synthetische drugs amfetamine (Speed) en MDMA (XTC):[98]

1. Panden waarin grootschalige opslag van materialen en (vloeibare) stoffen plaatsvindt;
2. panden waarin apaan wordt omgezet naar BMK (grondstof amfetamine);
3. panden waarin de kristallisatie van de MDMA-olie gebeurt;
4. panden waarin het tabletteren en verpakken van de XTC-pillen plaatsvindt;
5. panden waarin het versnijden en verpakken van de amfetaminepasta plaatsvindt.

Dit overzicht laat goed zien hoe elke stap binnen het productieproces – zowel van speed als van XTC – in een ander pand wordt georganiseerd. Dit wil zeggen dat de fabricage van synthetische drugs logistiek helemaal uit elkaar is gehaald.[99] Daardoor ontstaan dus situaties waarbij in een pand of in meerdere panden weliswaar strafbare handelingen in het kader van

[95] Zie bijlage B, interview J.P. de Vries, 11 april 2017.
[96] Zie bijlage B, interview M. Zomer, 10 april 2017.
[97] Zie bijlage B, interview M. Zomer, 10 april 2017.
[98] Zie bijlage B, interview M. Zomer, 10 april 2017.
[99] Zie bijlage B, interview M. Zomer, 10 april 2017.

de Opiumwet plaatsvinden maar geen middelen van lijst I of II van de Opiumwet worden aangetroffen. Sluiting op grond van de huidige Wet Damocles is dan niet mogelijk.

Zomer heeft ook in de praktijk meermaals meegemaakt dat de Wet Damocles niet kan worden toegepast op panden waarin drugslaboratoria worden aangetroffen of waarin materialen en stoffen liggen die voor de productie van synthetische drugs worden gebruikt. De reden hiervan werd al genoemd: in die panden woorden geen middelen van lijst I of II van de Opiumwet aangetroffen. Hierbij haalt hij aan dat hij soms toch heel veel moeite heeft gedaan om toch maar middelen van lijst I of II van de Opiumwet te vinden. Soms schraapt hij bijvoorbeeld op zijn knieën stoffen of poeders van de grond bij elkaar om te kunnen vaststellen of het verboden middelen als bedoeld in lijst I en II van de Opiumwet betreft.

Hij vindt het uiterst teleurstellend dat, wanneer een dergelijke zoekactie niet lukt, de burgemeester zo'n pand niet kan sluiten ofschoon hierin overduidelijk een onderdeel van het productieproces van synthetische drugs werd georganiseerd. Daarmee wordt in zijn ogen een verkeerd signaal afgegeven naar de omwonenden van een dergelijk pand.[100] Er vinden in een dergelijk pand immers verboden strafbare handelingen plaats of die hebben er althans in plaatsgevonden maar de overheid treedt daar niet tegen op door het pand te sluiten.

Zomer verwacht dat met de voorgestelde wijziging van de Wet Damocles het hierboven geschetste probleem wordt opgelost. Daarnaast vermoedt hij dat meer gemeenten bereid zullen zijn om de Wet Damocles toe te passen nu meer categorieën drugspanden onder het bereik van deze Wet komen te vallen.[101]

Cocaïne- gerelateerde drugspanden

De leider van het project inzake de aanpak van drugscriminelen bij de gemeente Rotterdam, C. Heiberg, ontwikkelde samen met het ondermijningsteam van de politie Rotterdam, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst een aanpak die meer specifiek is gericht op de tussenhandelaren in cocaïne, dit wil zeggen de handelaren die zich veelal bezig houden met de invoer en distributie van cocaïne in Rotterdam zelf.[102]

Bij die aanpak stuiten zij regelmatig op zogenaamde "kilopanden".[103] Dit zijn panden waarin vaak grote hoeveelheden paracetamol of andere middelen (soms tot wel honderden

[100] Zie bijlage B, interview M. Zomer, 10 april 2017.
[101] Zie bijlage B, interview M. Zomer, 10 april 2017.
[102] Zie bijlage B, interview C. Heiberg, 24 april 2017.
[103] De term "kilopanden" gebruikte C. Heiberg op 7 juni 2016 op een bijeenkomst in de gemeente Tilburg met verschillende handhavers van diverse grote gemeenten, het Openbaar Ministerie, de politie en wetgevingsjuristen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie over de problematiek rondom de toepassing van de bestaande Wet Damocles.

kilo's) worden aangetroffen die overduidelijk worden gebruikt bij het versnijden van cocaïne. Een groot probleem bij deze panden is echter dat vaak geen cocaïne wordt aangetroffen, waardoor hun sluiting op grond van de Wet Damocles niet mogelijk is. Daardoor konden tot nu toe slechts enkele van de vijftien aangetroffen "kilopanden" worden gesloten.

Hij verwacht dat de gemeente Rotterdam met de beoogde wijziging van de Wet Damocles doeltreffend kan optreden tegen drugspanden waarin alleen versnijdingsmiddelen zijn opgeslagen.[104] Na deze nieuwe wetswijziging is het voor de sluiting van een pand immers geen vereiste meer dat ook daadwerkelijk verdovende middelen van lijst I of II van de Opiumwet worden aangetroffen.

3.4.2. Welke knelpunten vallen er te verwachten als de wetswijziging doorgaat?

3.4.2.1 Knelpunten volgens de praktijkdeskundigen

In antwoord op de tweede vraag wijst De Vries op het mogelijke knelpunt dat de lagere bestuursrechters de laatste jaren door de grootschaligere toepassing van de Wet Damocles meer en meer per geval zijn gaan kijken naar de bijzondere omstandigheden, de belangenafweging en de motivering van het besluit van de burgemeester om een pand te sluiten. Met de voorgestelde wijziging van de Wet Damocles zullen deze rechters dit naar zijn mening nog meer gaan doen omdat er op nog grotere schaal drugspanden kunnen worden gesloten. In theorie is dit een prima ontwikkeling maar praktisch gezien verwacht hij wel dat er de nodige problemen zullen ontstaan omdat dan telkens klip en klaar zal moeten worden aangetoond dat, wanneer er geen verdovende middelen worden gevonden in een pand, er niettemin sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen. Hoe meer voorwaarden er namelijk zijn waaraan moet worden voldaan, des te moeilijker is het om een pand daadwerkelijk te kunnen sluiten.

Een probleem dat bij deze evolutie speciaal in het oog moet worden gehouden, is dat de lagere bestuursrechters niet altijd meer strikt de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) volgen maar op grond van eigen afwegingen afwijken van de vrij algemeen aanvaarde standaarden die in deze jurisprudentie zijn ontwikkeld. Zodoende zal het ook bij de toepassing van de (gewijzigde) Wet Damocles niet altijd zo eenvoudig zijn om vast te stellen wanneer de sluiting van een drugspand in de ogen van de bestuursrechter al dan niet rechtmatig is.

[104] Zie bijlage B, interview C. Heiberg, 24 april 2017.

Ter ondersteuning van deze kanttekening geeft hij het voorbeeld van een lagere bestuursrechter[105] die vond dat 6,7 gram cocaïne en 4,10 gram hennep geen handelsvoorraad vormden maar goed konden worden aangemerkt als gebruikershoeveelheden.[106] Het gevolg daarvan was dat het besluit van de burgemeester om het pand te sluiten, geen stand hield terwijl de Afdeling voor het vaststellen van een gebruikershoeveelheid drugs juist aansluit bij de criteria die het Openbaar Ministerie hanteert namelijk maximaal 0,5 gram harddrugs en maximaal 5 gram softdrugs. Het hoger beroep in deze zaak loopt nog.[107]

Zomer verwacht niet direct moeilijkheden indien de voorgestelde wijziging van de Wet Damocles daadwerkelijk van kracht wordt. Hij verwacht veeleer dat meer gemeenten bereid zullen zijn om deze Wet toe te passen. Hij hoopt echter wel dat alle burgemeesters bij de sluiting van drugspanden dezelfde beleidslijn gaan volgen, zeker in Brabant. Dat voorkomt namelijk dat drugsproducenten en drugshandelaren uitwijken naar gemeenten waar de Wet Damocles minder strikt wordt toegepast.[108]

Heiberg geeft aan dat hij eerst de rechterlijke uitspraken van de laatste tijd met betrekking tot de toepassing van de Wet Damocles zou moeten bestuderen voordat hij antwoord zou kunnen geven op de vraag welke knelpunten zich in de praktijk eventueel zouden kunnen voordoen wanneer de Wet Damocles conform het liggende voorstel wordt gewijzigd.[109]

3.4.2.2. Knelpunten volgens de geconsulteerde instanties

Niet alleen De Vries voorziet een knelpunt wanneer de voorgestelde wetswijziging doorgaat. Nadat het concept-wetsvoorstel was geschreven, is het op 8 september 2016 opengesteld voor consultatie via internet.[110] Tevens is het aangeboden voor commentaar aan diverse gezaghebbende instanties. Hoewel de reacties veelal positief zijn, zijn ook drie (mogelijke) knelpunten gesignaleerd waarop door de minister is gereageerd.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) onderschrijft de wenselijkheid van de voorgestelde bevoegdheid maar stelt vraagtekens bij de afbakening van het

[105] Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.
[106] Zie ABRvS 28 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:268, r.o. 4.1. De Afdeling sluit voor het vaststellen van een gebruikershoeveelheid drugs aan bij de criteria die het Openbaar Ministerie hanteert namelijk maximaal 0,5 gram harddrugs en maximaal 5 gram softdrugs. In de uitspraak die De Vries aanhaalt oordeelde de lagere bestuursrechter dat 6,7 cocaine ook als gebruikershoeveelheid kon worden aangemerkt. Dat is 13 keer de hoeveelheid die de Afdeling als maatstaf hanteert voor een gebruikershoeveelheid harddrugs.
[107] Zie bijlage B, interview J.P. de Vries, 11 april 2017.
[108] Zie bijlage B, interview M. Zomer, 10 april 2017.
[109] Zie bijlage B, interview C. Heiberg, 24 april 2017.
[110] Het concept wetsvoorstel "*wijziging artikel 13b Opiumwet*" inclusief bijbehorende Memorie van Toelichting is te raadplegen via https://www.internetconsultatie.nl/sluitingsbevoegdheidopiumwet.

toepassingsbereik. De NVvR twijfelt namelijk aan de proportionaliteit tussen de gedraging en de last onder bestuursdwang vooral waar het gaat om bijvoorbeeld het aanwezig hebben van een kleine hoeveelheid versnijdingsmiddel of een koffer die bruikbaar is voor het transport van verdovende middelen. De minister antwoordt hierop dat ook voor artikel 13b Opiumwet geldt dat de voor een belanghebbende nadelige gevolgen niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen belangen. Dit evenredigheidsbeginsel biedt dan ook naar zijn oordeel voldoende rechtsbescherming.[111]

Een tweede knelpunt wordt gesignaleerd door één van de reageerders op de internetconsultatie. Deze vreest dat de rechter extra zware zorgvuldigheidseisen zal stellen aan de toepassing van voorgestelde verruimingsbevoegdheid. De reden voor deze extra zware eisen is erin gelegen dat "*de burgemeester aannemelijk zal moeten maken dat diegene die het voorwerp of stof voorhanden heeft, ook weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat dat voorwerp of die stof bestemd is voor het plegen van een drugsdelict*."

De minister reageert hierop dat het inherent is aan de keuze om (een deel van de) strafbare voorbereidingshandelingen onder het toepassingsbereik van de Wet Damocles dat "*de burgemeester aannemelijk dient te maken dat ook aan het subjectieve bestanddeel van die strafbare feiten wordt voldaan*" (opzet en culpa). Hij geeft aan dat het een belangrijk kenmerk is dat "*op zich legale gedragingen toch strafbaar zijn wegens de intentie waarmee de gedragingen worden verricht*." Wil de burgemeester dus opzet of culpa aannemelijk maken, zal hij de intentie moeten beoordelen waarmee de gedragingen zijn verricht. Die aannemelijkheid kan de burgemeester vervolgens baseren op de feitelijke omstandigheden die door de politie worden vastgesteld in een pand.[112]

Ten slotte signaleert ook de Afdeling advisering van de Raad van State een knelpunt met betrekking tot het aannemelijk maken van het subjectieve bestanddeel van de betreffende strafbare feiten. Zij laat weten dat een verplichting van de burgemeester om dat bestanddeel aannemelijk te maken, "*zich niet verdraagt met de beoogde aansluiting van de bestaande rechtspraak van de bestuursrechter.*" De Afdeling geeft verder aan dat de Wet Damocles een herstelmaatregel is waarbij verwijtbaarheid geen rol speelt volgens vaste bestuursrechtspraak. Dat uitgangspunt verdraagt zich dus niet goed tot de beoordeling of culpa aanwezig is. Verder zal de verplichting om dat bestanddeel aannemelijk te maken weinig om het lijf hebben

[111] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 5.
[112] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 6.

"*omdat de noodzakelijke bestuurlijke beoordeling voornamelijk lijkt te worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden die door de politie zijn vastgesteld*."[113]

De minister is het met het geconstateerde knelpunt echter niet eens. Hij stelt dat de bestuurlijke beoordeling in de praktijk wel degelijk betekenis zal hebben. De burgemeester hoeft namelijk niet het strafbare feit te bewijzen. Wel moet hij voor zijn rekening nemen en kunnen onderbouwen dat aan de hand van de door de politie vastgestelde feitelijke omstandigheden ter plaatse, voldoende aannemelijk is dat sprake is van een strafbare voorbereidingshandeling![114]

3.5 Besluit

De voorgestelde wijzing van de Wet Damocles waardoor deze wet ook van toepassing wordt verklaard op panden waarin (strafbare) voorbereidingshandelingen worden verricht tot het plegen van strafbare feiten met betrekking tot de verdovende middelen van lijst I en lijst II van de Opiumwet, vormt een ingrijpende wijziging van die Wet. De vergelijking met de huidige wet Damocles wijst dit ondubbelzinnig uit. In de toekomst zal het voor de sluiting van drugspanden niet langer noodzakelijk zijn dat er in die panden verdovende middelen worden aangetroffen. Het zal dan volstaan dat wordt aangetoond dat er sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen met het oog op de productie en distributie van die middelen.

Deze wijziging wordt door de geraadpleegde praktijkdeskundigen (en de door de minister geconsulteerde partijen!) als een meer dan welkome uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet Damocles beschouwd. De interviews met hen maken namelijk duidelijk dat de drugshandel dan wel -productie al lang niet meer plaatsvindt vanuit één-en-hetzelfde pand. Sterker nog, bij zowel de teelt en distributie van hennep als bij de vervaardiging en distributie van synthetische drugs als bij de versnijding en distributie van cocaïne is sprake van spreiding van het productie- dan wel distributieproces over meerdere panden. Naar de redenen voor deze spreiding kan men slechts gissen maar het is zeer aannemelijk dat criminelen zodoende de kans proberen te verkleinen dat hun handelingen vallen onder de huidige Wet Damocles. Immers, iedere keer dat een pand voor kortere of langere tijd wordt gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet, zorgt dit voor een verstoring van hun illegale praktijken.

Op basis van die interviews kan dus worden geconstateerd dat de redenen waarom wordt voorgesteld om de Wet Damocles te wijzigen, volkomen sporen met de veranderingen

[113] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 4, p. 2.
[114] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 4, p. 3.

in de drugsproductie en -handel die de praktijkdeskundigen in de loop der jaren hebben waargenomen. Hierom hoeft het niet te verwonderen dat deze deskundigen, zoals gezegd, positief staan tegenover deze wijziging. Zij vormt in hun ogen een geschikte oplossing voor een belangrijk materieel knelpunt bij de toepassing van die Wet. Ook de geconsulteerde partijen door de minister staan in hoofdzaak positief tegenover het wetsvoorstel. Zij zien mogelijk alleen bij het aannemelijk maken van het subjectieve bestanddeel bij de strafbare voorbereidingshandelingen problemen ontstaan.

Deze vaststelling laat echter de vraag onverlet of er naast dit inhoudelijke knelpunt ook procedurele knelpunten zijn bij de toepassing van de huidige Wet Damocles. In de inleiding werd er immers aan de hand van een krantenartikel al op gewezen dat zulke knelpunten zeker ook aan de orde lijken te zijn. Ook al krijgen deze knelpunten in de handhavingspraktijk en in de politiek misschien niet zoveel aandacht, zij kunnen natuurlijk van groot belang zijn. Een burgemeester zal toch niet gelukkig worden wanneer de bestuursrechter hun besluit om een pand te sluiten op procedurele gronden afwijst.

Om vast te stellen welke procedurele knelpunten zich kunnen voordoen bij de toepassing van de Wet Damocles, is een uitvoerige analyse gemaakt van 29 uitspraken van de rechtbanken Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant met betrekking tot de sluiting van drugspanden door burgemeesters. De uitkomsten van deze analyse worden in het volgende hoofdstuk gepresenteerd.

4. De analyse van de uitspraken van de rechtbanken Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant

4.1 Inleiding

In hoofdstuk drie gaven enkele praktijkdeskundigen aan dat er volgens hen één groot inhoudelijk knelpunt is bij de toepassing van de huidige Wet Damocles: het niet kunnen sluiten van drugspanden omdat er geen verdovende middelen in zijn aangetroffen terwijl er wel allerlei stoffen en materialen in zijn opgeslagen die gewoonlijk worden gebruikt bij zowel de productie als bij de distributie van verdovende middelen. Dit inhoudelijke knelpunt wordt volgens de praktijkdeskundigen door de wijziging van die Wet, mocht zij doorgang vinden, in de nabije toekomst opgelost.

Om te achterhalen of er - naast dit inhoudelijke knelpunt – zich nog procedurele knelpunten voordoen bij de toepassing van de huidige Wet Damocles, zijn 29 uitspraken van de rechtbanken Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant geanalyseerd. In hoofdstuk één is reeds vermeld hoe de selectie van deze 29 uitspraken tot stand is gekomen. De uitspraken waarom het hier gaat, zijn volgens een uniform schema beschreven in bijlage A van deze scriptie.

Bij het maken van dit schema viel het op dat al deze 29 uitspraken dateren van na 2009. Deze vaststelling wijst erop dat niet alleen door de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet Damocles in 2007 naar woningen maar ook onder invloed van de inspanningen van de Taskforce Zeeland-Brabant, de Wet Damocles in Noord-Brabant en Zeeland sindsdien regelmatiger en consequenter wordt toegepast en dat meer betrokkenen de gang naar de rechter maken om de sluiting van hun pand ongedaan te maken of tegen te houden.

Bij de analyse van deze uitspraken is ten eerste in kaart gebracht, 1. op wat voor panden de Wet Damocles werd toegepast, 2. welke verdovende middelen in die panden werden aangetroffen en 3. hoe lang de termijn van de opgelegde sluiting was. Ten tweede is bij deze analyse onderzocht om welke reden of redenen de voorzieningenrechter of de bestuursrechter het besluit van de burgemeester heeft geschorst dan wel vernietigd. Deze laatste analyse heeft aan het licht gebracht dat de reden(en) van de voorzieningenrechter dan wel bestuursrechter om het besluit van een burgemeester te schorsen dan wel te vernietigen, kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën:

1. de burgemeester was niet gerechtigd om zijn bevoegdheid ex artikel 13b Opiumwet toe te passen (§ 4.2);
2. het besluit was in strijd met het eigen handhavingsbeleid van de gemeente ten aanzien van artikel 13b Opiumwet (§ 4.3);
3. het besluit voldeed niet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (§4.4);
4. het besluit was zowel in strijd met het handhavingsbeleid van de gemeente ten aanzien van artikel 13b Opiumwet als in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (§4.5).

Bij deze vierdeling moet vanzelfsprekend worden opgemerkt dat categorieën van dingen, mensen, besluiten et cetera elkaar gewoonlijk nooit helemaal uitsluiten. Zo gaat in dit geval de strijdigheid met het handhavingsbeleid van de gemeente wel eens samen met de strijdigheid met één van de beginselen van algemeen bestuur. Hierom is naast de eerste drie categorieën een vierde categorie gemaakt om de samenloop van zulke redenen te kunnen ondervangen.

Hierna zullen één voor één de diverse categorieën van redenen worden besproken waarom voorzieningenrechters of bestuursrechters een burgemeesterlijk besluit om een drugspand te sluiten, hebben geschorst of vernietigd.

4.2 Categorie 1: de burgemeester was niet gerechtigd om zijn bevoegdheid ex art. 13b Opiumwet toe te passen

In hoofdstuk 1 werd aangehaald dat burgemeester Hamming aangaf dat het niet aantreffen van verdovende middelen in drugspanden een belangrijke reden is waarom zulke panden niet kunnen worden gesloten op grond van de Wet Damocles. Ook de praktijkdeskundigen gaven tijdens de interviews aan dat dit een groot knelpunt is bij de toepassing van de huidige Wet Damocles. Daarom is er in de uitspraken van de rechtbanken Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant allereerst gezocht naar gevallen waarin er geen verdovende middelen in panden werden aangetroffen.

Uit de analyse kwam naar voren dat in twee van de 29 onderzochte uitspraken de rechter tot de conclusie kwam dat de burgemeester het pand niet had mogen sluiten omdat er inderdaad geen verdovende middelen van lijst 1 of lijst 2 van de Opiumwet waren aangetroffen. De aanwezigheid van verdovende middelen is immers een vereiste in het huidige artikel 13b Opiumwet.

In dit verband is ook nagegaan of er in deze uitspraken onderscheid wordt gemaakt tussen woningen en lokalen omdat beide soorten panden als zodanig worden genoemd in het eerste lid van artikel 13b Opiumwet. Dat bleek niet het geval te zijn. In één uitspraak ging het om een woning in de gemeente Tilburg.[115] De tweede uitspraak betrof een bedrijfspand in de gemeente Uden.[116]

Ter verduidelijking van het zojuist aangehaalde onderscheid wordt de uitspraak met betrekking tot het bedrijfspand in de gemeente Uden hier kort weergegeven.

Rb. Oost-Brabant 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3536

In dit geval gaat het om het besluit van de burgemeester van de gemeente Uden om een bedrijfspand in zijn gemeente te sluiten voor de duur van zes maanden, van 9 juni 2016 tot 9 december 2016.[117] De eigenaar van het pand wilde met een voorlopige voorziening dit besluit ongedaan maken omdat zijn financiële situatie eronder leed en zijn goede naam werd aangetast.

De voorzieningenrechter haalde eerst aan dat een voorlopige voorziening in het algemeen onverwijlde spoed vereist gelet op de betrokken belangen. Hoewel hij eraan twijfelde of er in dit geval daadwerkelijk sprake was van een spoedeisend belang, meende hij dat er toch een voorlopige voorziening moest worden getroffen.[118]

De reden daarvoor was gelegen in het feit dat er naar zijn mening sprake was van "*een evident onrechtmatig besluit*."[119] Artikel 13b van de Opiumwet vereist namelijk dat "*er sprake moet zijn van het aanwezig zijn van een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet. Nu vaststaat dat zo'n middel niet is aangetroffen bestond er eenvoudigweg geen bevoegdheid om op basis van de Opiumwet tot sluiting over te gaan.*" [120]

Het verzoek om een voorlopige voorziening werd vervolgens toegewezen. Het besluit werd geschorst tot zes weken nadat door de burgemeester op het bezwaar van de eigenaar was beslist. Tot dat moment mocht het pand niet worden gesloten.[121]

---

[115] Rb. Zeeland-West-Brabant 5 september 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:6159.
[116] Rb. Oost-Brabant 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3536.
[117] In deze uitspraak wordt niet aangegeven op welke datum iets is geconstateerd in het bedrijfspand en wat dan precies is geconstateerd waardoor de burgemeester van Uden toch tot sluiting op grond van de Wet Damocles wilde overgaan.
[118] Rb. Oost-Brabant 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3536, r.o. 4.
[119] Rb. Oost-Brabant 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3536, r.o. 6.
[120] Rb. Oost-Brabant 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3536, r.o. 7.
[121] Rb. Oost-Brabant 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3536, r.o. 10.

4.3 Categorie 2: het besluit was in strijd met het eigen handhavingsbeleid op grond van artikel 13b Opiumwet van de gemeente

Bij de tweede categorie uitspraken gaat het om zaken waarin door de rechter werd beslist dat de besluiten van de burgemeester bij de toepassing van de Wet Damocles in strijd waren met het handhavingsbeleid van zijn eigen gemeente ten aanzien van drugs. In totaal zijn zes uitspraken gevonden die in deze categorie thuishoren.

Deze uitspraken hebben betrekking op een loods[122] en een woning[123] in de gemeente 's-Hertogenbosch, een restaurant in de gemeente Breda[124], een café[125] en twee bedrijfspanden (met in één van deze twee bedrijfspanden een woonruimte[126]) in de gemeente Eindhoven, en een woning met bijgebouwen in de gemeente Hilvarenbeek[127]

Om een idee te geven van de mate waarin en de manier waarop in strijd met het eigen beleid werd gehandeld door de burgemeester, worden hier twee van de genoemde zes uitspraken als voorbeeld gepresenteerd.

Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462

In de eerste zaak werd op 24 februari 2010 in een woning in de gemeente 's-Hertogenbosch een in werking zijnde hennepkwekerij met 243 hennepplanten aangetroffen. De burgemeester besloot daarop het pand te sluiten voor de duur van een jaar omdat het pand feitelijk niet als woning maar alleen als hennepkwekerij werd gebruikt.[128]

Volgens het handhavingsbeleid van de gemeente moest dit pand worden aangemerkt als een al dan niet voor publiek toegankelijk lokaal waarvoor een sluiting van een jaar kon worden opgelegd. In datzelfde beleid werd echter ook gesteld dat, indien sprake was van een woning, de betrokkenen eerst zouden moeten worden uitgenodigd voor een gesprek met de burgemeester en een schriftelijke bestuurlijke waarschuwing zouden ontvangen. Deze waarschuwing was geldig voor een termijn van twee jaar. Pas bij een (tweede) constatering van een overtreding van de Opiumwet binnen die termijn van twee jaar zouden verdere maatregelen kunnen volgen.[129]

De rechter oordeelde dat er sprake was van een woning omdat "*alle elementaire kenmerken voor een woning aanwezig waren, het pand de bestemming woondoeleinden had*

[122] Rb. 's-Hertogenbosch 3 februari 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BL3755.
[123] Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462.
[124] Rb. Breda 10 februari 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BL3502.
[125] Rb. 's-Hertogenbosch 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BW0286.
[126] Rb. Oost-Brabant 13 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5667.
[127] Rb. Zeeland-West-Brabant 18 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:852.
[128] Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462, r.o. 4 en 5.
[129] Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462, r.o. 5 en 11.

en als zodanig ook bekend was in de gemeentelijke basisadministratie." Daarnaast stelde hij dat "*de afwezigheid van een bed in het pand, een niet-goed gevulde koelkast en een lege prullenbak, niets af doen aan die elementaire kenmerken*."[130] Hij vernietigde het besluit van de burgemeester.

Rb. Zeeland-West-Brabant 18 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:852

In een tweede casus werd op 12 december 2015 in een woning met bijgebouw in de gemeente Hilvarenbeek een in werking zijnde hennepkwekerij van 225 hennepplanten aangetroffen. De burgemeester besloot hierop de woning en het bijgebouw voor de duur van drie maanden te sluiten omdat er een forse hoeveelheid hennepplanten, met een gewicht van meer dan zes kilo, was aangetroffen.[131]

Volgens het Damoclesbeleid van de gemeente Hilvarenbeek was het uitgangspunt ten aanzien van softdrugs in woningen dat bij een eerste overtreding een bestuurlijke waarschuwing volgde en bij een tweede constatering een woningsluiting voor de duur van drie maanden. Maar werd bij de eerste overtreding van de Opiumwet in een woning een hennepkwekerij van 1000 hennepplanten of meer en/of vijf kilo hennep aangetroffen, dan volgde direct sluiting van die woning voor de duur van drie maanden.[132]

De betrokkene ging tegen het besluit in bezwaar en stelde dat er helemaal geen zes kilo hennep kon worden geoogst met die hoeveelheid hennepplanten omdat ze niet oogstrijp waren. Daarnaast was er volgens hem sprake van een eerste constatering van een overtreding van de Opiumwet en had er dus een bestuurlijke waarschuwing moeten volgen en geen sluiting van de woning.[133]

De voorzieningenrechter volgde de argumentatie van de betrokkene. Hij oordeelde ten eerste ook dat daadwerkelijk niet meer dan vijf kilo softdrugs was aangetroffen en dat de burgemeester slechts had aangenomen dat er sprake was van zes kilo. Ten tweede was hij van mening dat er inderdaad sprake was van een eerste constatering van overtreding van de Opiumwet. De sluiting van de woning was dan ook niet conform het eigen beleid.[134] Het besluit werd vervolgens geschorst voor de duur van zes weken zodat de burgemeester de tijd kreeg om een nieuw besluit te nemen.

[130] Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462, r.o. 19.
[131] Rb. Zeeland-West-Brabant 18 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:852, r.o. 1.
[132] Rb. Zeeland-West-Brabant 18 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:852, r.o. 6.2.
[133] Rb. Zeeland-West-Brabant 18 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:852, r.o. 2.
[134] Rb. Zeeland-West-Brabant 18 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:852, r.o. 6.3 en 6.4.

4.4 Categorie 3: het besluit voldeed niet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In 18 uitspraken waren de rechters van mening dat de besluiten niet waren genomen in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze gevallen vormen de derde en grootste categorie gevallen.

Hiervoor werd al aangegeven dat algemene beginselen van behoorlijk bestuur geldende rechtsnormen binnen het bestuursrecht zijn. Zij kunnen zowel geschreven als ongeschreven zijn.[135] Het bestuur moet bij het verrichten van handelingen rekening houden met deze rechtsnormen. De rechtmatigheid van besluiten van bestuursorganen kan aan deze rechtsnormen worden getoetst.[136] Indien er vervolgens sprake is van strijdigheid worden besluiten geschorst of vernietigd.[137]

Uit de analyse van de 18 uitspraken bleek dat zij kunnen worden ingedeeld in drie categorieën. Het gaat ten eerste om besluiten die niet voldeden aan het motiveringsbeginsel. Ten tweede gaat het om besluiten die niet voldeden aan het beginsel van evenredigheid. En ten derde gaat het om besluiten die in strijd waren met het beginsel van *fair play*.

4.4.1 Besluiten die niet voldeden aan het motiveringsbeginsel

In het strafrecht moet een rechter zijn uitspraken motiveren. Deze motivering kent drie belangrijke functies: een inscherpingsfunctie, een explicatiefunctie en een controlefunctie. De inscherpingsfunctie zorgt ervoor dat de rechter als het ware wordt gedwongen op te schrijven waarom een verweer moet worden verworpen, welke bewijsmiddelen er zijn, waarom een bepaalde straf moet worden opgelegd enzovoort. De motivering van zijn uitspraak is in die zin een inscherping van zijn voorlopige oordeel dat hij zich na bestudering van het strafdossier en het onderzoek ter terechtzitting had gevormd. De explicatiefunctie houdt in dat in de motivering wordt uitgelegd aan de procespartijen op welke gronden de beslissing is genomen. Hierdoor wint de uitspraak aan gezag, De motivering zorgt er ten slotte voor dat de uitspraak makkelijker te toetsen is door de appèlrechter en de cassatierechter. Dit wordt de controlefunctie genoemd.[138]

Ook in het bestuursrecht neemt het motiveringsbeginsel een belangrijke plaats in. Het is in het bestuursrecht het belangrijkste beginsel dat betrekking heeft op de formulering van besluiten. Een aantal argumenten waarom er een plicht tot motiveren geldt in het kader van

[135] Schlössels, *NTB* 2013/41.
[136] Daalder, *NTB* 2013/19.
[137] Art. 8:72 Awb.
[138] Corstens & Borgers 2014, p. 742-744.

besluitvorming zijn dat het een plicht van staatsorganen is om zich te verantwoorden, dat het aanleiding kan zijn om rechtsbescherming in te roepen, dat het een noodzaak is om de gronden waarop het besluit rust te kennen (een rechter moet immers de juridische kwaliteit van de argumentatiekunnen beoordelen) en dat er een eis ligt tot consistente besluitvorming door bestuursorganen.[139]

In artikel 3:46 Awb is daarom vastgelegd dat een besluit moet berusten op een deugdelijke motivering. Daarnaast moet deze motivering worden vermeld bij de bekendmaking van een besluit en moet worden aangegeven – indien mogelijk – op grond van welk voorschrift het besluit is genomen (art. 3:46 lid 2 Awb).

Een deugdelijke motivering houdt in dat de motivering draagkrachtig en kenbaar moet zijn. De motivering is draagkrachtig als het besluit wordt gedragen door rationele en consistente overwegingen.[140] Daarnaast moeten deze overwegingen van voldoende gewicht zijn om het besluit te rechtvaardigen.[141]

Aan de eis van kenbaarheid wordt voldaan als het besluit is voorzien van enige motivering, die daarnaast ook begrijpelijk is. Verder moet een bestuursorgaan in haar motivering "*verantwoording afleggen over het volgen of juist afwijken van vast beleid, beleidsregels, adviezen, richtlijnen en/of het al dan niet gebruikmaken van vrijstellingen of hardheidsclausules*." Daarbij dient het rekening te houden met de specifieke omstandigheden van het geval en de aard van het te nemen besluit. Kortom: het bestuursorgaan moet maatwerk leveren als het wil voldoen aan het vereiste van kenbaarheid![142]

Vergelijken we de functies van het motiveringsbeginsel in het strafprocesrecht met de betekenis van het motiveringsbeginsel in het bestuursrecht, wordt duidelijk dat het motiveringsbeginsel ook in het bestuursrecht in feite een inscherpingsfunctie, een explicatiefunctie en een controlefunctie kent. Het grote verschil is echter dat de functies van het motiveringsbeginsel in het strafprocesrecht gelden ten aanzien van rechters en in het bestuursrechter ten aanzien van bestuursorganen, waaronder burgemeesters! Zij nemen immers die besluiten en niet de rechters! Daarnaast is het natuurlijk niet moeilijk voor te stellen dat in het verlengde van de bestuursorganen ook de bestuursrechter zich rekenschap zal geven van de genoemde drie functies.

De importantie van het motiveringsbeginsel in de context van de Wet Damocles blijkt dan ook wel uit het feit dat in 13 van de 18 uitspraken de rechter van mening was dat het

[139] Schlössels & Zijlstra 2017, p. 381.
[140] Schlössels & Zijlstra 2017, p. 381.
[141] Schlössels & Zijlstra 2017, p. 382.
[142] Schlössels & Zijlstra 2017, p. 382.

besluit van de burgemeester om een pand te sluiten niet voldeed aan dit beginsel. Daarmee vormt deze groep uitspraken de grootste subcategorie binnen de categorie van besluiten die niet voldeden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De redenen waarom de rechter van mening was dat er niet werd voldaan aan het motiveringsbeginsel, kunnen in de volgende categorieën worden ingedeeld:

1. bij de motivering van het besluit werden door de burgemeester niet alle omstandigheden van de onderhavige zaak betrokken in het oordeel (acht uitspraken waarvan twee in één zaak);[143]
2. in het besluit werd onvoldoende gemotiveerd waarom werd afgeweken van het beleid en waarom er sprake was van bijkomende bezwarende omstandigheden (twee uitspraken);[144]
3. in het besluit werd onvoldoende gemotiveerd waarom bijzondere omstandigheden niet werden meegenomen in het oordeel en toch werd overgegaan tot sluiting van het pand (twee uitspraken);[145]
4. in het besluit werd onvoldoende gemotiveerd of er bijzondere omstandigheden waren op grond waarvan kon worden afgeweken van de richtlijn (één uitspraak).[146]

Om een idee te geven van de mate waarin en de manier waarop besluiten onvoldoende door de burgemeesters werden gemotiveerd, wordt hier één van de zeven uitspraken uit de eerste categorie als voorbeeld weergegeven.

Rb. Oost-Brabant 4 augustus 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4226

Op 20 april 2016 trof de politie in een woning in de gemeente Oss twee flesjes met in totaal 100 milliliter GHB en 14,5 xtc-pillen aan. In de woning woont een aan drugs verslaafd stel met drie schoolgaande kinderen. Naar aanleiding van deze vondst besloot de burgemeester op

[143] Rb. 's-Hertogenbosch 5 november 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO3007; Rb. Oost-Brabant 30 januari 2015 ECLI:NL:RBOBR:2015:473; Rb. Oost-Brabant 13 oktober 2015, ECLI:NL:RBOBR :2015:5826; Rb. Oost-Brabant 12 mei 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:2682 en rb. Oost-Brabant 24 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6577; Rb. Oost-Brabant 4 augustus 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4226; Rb. Oost-Brabant 10 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6349; Rb. Oost-Brabant 14 december 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6895.

[144] Rb. Oost-Brabant 1 juni 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3168; Rb. Oost-Brabant 2 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6388.

[145] Rb. Oost-Brabant 2 september 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4868; Rb. Oost-Brabant 31 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5961.

[146] Rb. Breda 11 augustus 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BN3796.

grond van het handhavingsbeleid van de gemeente Oss ten aanzien van artikel 13b Opiumwet de woning te sluiten voor de duur van drie maanden.[147]

De bewoners waren het daar niet mee eens en gingen tegen dit besluit in bezwaar. Eén van de argumenten was dat het hulpverleningstraject dat zij met diverse instanties waren aangegaan, door de sluiting van de woning werd gestopt. De drugsverslaafde ouders waren dus in behandeling voor hun verslaving.[148]

De voorzieningenrechter was het met de bewoners eens en vond dat de burgemeester inderdaad onvoldoende had gemotiveerd waarom de woning toch werd gesloten ondanks dit belangrijke bezwaar van de bewoners. Immers, direct na de vondst op 20 april hadden de bewoners zich vrijwillig onder behandeling laten stellen bij Novadic Kentron, werd het gehele gezin begeleid door de stichting Veilig Thuis en werd er speciale aandacht besteed aan de drie nog schoolgaande kinderen. Daarbij kwam dat het gezin financieel niet in staat was een andere woning te betrekken en het ook niet voor drie maanden in een huis van vrienden of bekenden terecht kon.[149]

De voorzieningenrechter schorste het besluit voor de duur van zes weken vanaf de dag waarop de burgemeester een nieuw besluit op bezwaar had genomen. In dit nieuwe besluit moest de burgemeester wél motiveren waarom hij de woning ondanks de aangevoerde bezwaren toch sloot.[150]

Ook al wordt het niet als zodanig benoemd in deze uitspraak, hoogstwaarschijnlijk zal bij deze beslissing van de voorzieningenrechter ook hebben meegespeeld dat de burgemeester tot een redelijke beslissing zou moeten komen bij de afweging van de algemene belangen ten opzichte van de belangen van de bewoners.

Het uitgangspunt hierbij is dat als er zwaarwegende individuele belangen zijn van een bewoner, zwaarwegende algemene belangen daartegenover dienen te staan, wil de aantasting van de individuele belangen van de bewoner gerechtvaardigd zijn (beginsel van evenredige belangenafweging).[151] De voorzieningenrechter lijkt in deze uitspraak aan te geven dat er in het besluit geen sprake was van een evenredige belangenafweging door de burgemeester. Hierom was het besluit naar zijn mening onvoldoende gemotiveerd.

[147] Rb. Oost-Brabant 4 augustus 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4226, r.o. 1.
[148] Rb. Oost-Brabant 4 augustus 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4226, r.o. 5.
[149] Rb. Oost-Brabant 4 augustus 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4226, r.o. 9.
[150] Rb. Oost-Brabant 4 augustus 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4226, r.o. 9 en 10.
[151] Bröring, De Graaf e.a. 2016, p.377 en 378.

4.4.2 Besluiten die niet voldeden aan het beginsel van evenredigheid

In 4 van de 18 uitspraken (waarvan 2 in één zaak) beslisten de rechters dat het besluit van de burgemeester niet voldeed aan het beginsel van evenredigheid.[152] Zoals al in de vorige paragraaf aangestipt, neemt ook het evenredigheidsbeginsel een vooraanstaande plaats in in het bestuursrecht. Het is vastgelegd in artikel 3:4 Awb.

Op grond van het eerste lid van artikel 3:4 Awb moet het bestuursorgaan, in dit geval de burgemeester, alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen. In het tweede lid van artikel 3:4 Awb wordt gesteld dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig in verhouding mogen staan tot de met hetzelfde besluit te dienen doelen. Hiermee wordt bedoeld dat de gevolgen van het genomen besluit niet verder mogen gaan dan het te bereiken doel van dat besluit rechtvaardigt. Daarnaast speelt bij een evenredige belangenafweging mee - naast de eerder genoemde afweging van de belangen van het individu ten opzichte van de algemene belangen - dat als de burgemeester meerdere mogelijkheden ter beschikking heeft om zijn gewenste doel te bereiken, hij het minst bezwarende middel voor de belanghebbende moet kiezen.[153] Kortom, de burgemeester moet bij het nemen van zijn besluit in meer algemene zin een redelijke en billijke belangenafweging maken.[154]

In deze redelijke en billijke belangenafweging klinken ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit door. Dat is niet zo vreemd gezien het feit dat de beginselen van behoorlijk bestuur zijn overgenomen in het strafprocesrecht. Die beginselen vullen daarmee de eisen die door de wet aan de strafvorderlijke autoriteiten worden gesteld aan zodat het rechtsgehalte van haar optreden wordt verhoogd.[155] De redelijke en billijke belangenafweging is derhalve één van de vier materiele rechtsbeginselen[156] die ontwikkeld is in het bestuursrecht en die door politie en justitie bij de opsporing en vervolging in acht moet worden genomen.[157] Ook van strafrechtsfunctionarissen wordt dus verwacht dat zij op een behoorlijke manier belangen tegen elkaar kunnen afwegen. Om dat doel te bereiken, moeten

[152] Rb. Zeeland-West-Brabant 21 december 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:8122 en rb. Zeeland-West-Brabant 20 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB: 2016:3683; Rb. Zeeland-West-Brabant 20 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB: 2016:3682; Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633.
[153] Bröring, De Graaf e.a. 2016, p.380.
[154] Schlössels & Zijlstra 2017, p. 371.
[155] Corstens & Borgers 2014, p. 51 en 52.
[156] Corstens & Borgers 2014, p. 54-58. De andere drie materiele rechtsbeginselen zijn het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van zuiverheid van oogmerk.
[157] Corstens & Borgers 2014, p. 53, 58-61..

zij optreden op de minst bezwarende manier (subsidiariteit) en moet er een redelijke verhouding zijn tussen hun manier van optreden en het te bereiken doel (proportioneel).[158]

Hiermee is dus meteen de samenhang tussen het beginsel van evenredigheid en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit gegeven. Als voorbeeld wordt één van de vier uitspraken hieronder weergegeven.

Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633

Op 6 oktober 2016 werden in het achterste gedeelte van een schuur op een perceel in de gemeente Gilze en Rijen 642 pillen aangetroffen. Later werd vastgesteld dat deze pillen zowel amfetamine als ketamine bevatten. In de genoemde schuur werd eerder op 14 december 2011 een hennepkwekerij van 1936 hennepplanten aangetroffen en op 30 januari 2013 een hennepkwekerij van ongeveer 600 hennepplanten. Na de vondst van deze tweede hennepkwekerij werd het pand voor de periode van een jaar gesloten.[159]

Naar aanleiding van de vondst van 642 pillen op 6 oktober 2016 besloot de burgemeester dat de schuur met het hele bijbehorende perceel voor onbepaalde tijd werd gesloten voor minimaal 24 maanden.[160] De burgemeester baseerde zich bij het nemen van dit besluit op het handhavingsbeleid van zijn gemeente ten aanzien van artikel 13b Opiumwet. Dit beleid werd vastgesteld op 1 september 2016. Een onderdeel hiervan is dat bij de derde constatering van overtreding van de Opiumwet terzake harddrugs, binnen vijf jaar na de tweede constatering, een sluiting van het al dan niet voor publiek toegankelijke lokaal en/of bijbehorende erven volgt voor onbepaalde tijd met een minimale periode van 24 maanden.[161]

De betrokkene ging in bezwaar tegen dit besluit en voerde onder andere aan dat het besluit niet voldeed aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Hij vond namelijk dat het sluiten en vervolgens onbeheerd achter moeten laten van het gehele perceel voor de duur van minimaal 24 maanden een buitengewoon reële kans op onomkeerbare en grote schade met zich meebracht.[162] De rechter ging hier in mee en oordeelde dat het besluit van de burgemeester verder reikte dan noodzakelijk.[163] De eerste reden voor dat oordeel was erin gelegen dat "*een beleidsregel die voorziet in een sluiting zonder meer voor een aanzienlijke periode, er onvoldoende rekening mee houdt dat de sluitingsbevoegdheid niet verder mag gaan dan nodig om de bekendheid van een pand als drugsadres teniet te doen, de rust in de*

[158] Corstens & Borgers 2014, p.58.
[159] Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633, r.o. 1.
[160] Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633, r.o. 1.
[161] Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633, r.o. 7.
[162] Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633, r.o. 2.
[163] Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633, r.o. 9.3.

directe omgeving te laten wederkeren en om herhaling van verstoring van de openbare orde en/of verdere aantasting van de het woon- en leefklimaat te voorkomen."[164]

De tweede reden was dat de toegepaste beleidsregel er toe kon leiden dat sluiting van het pand bij wijze van spreken "eeuwig" zou duren omdat in die beleidsregel geen criteria waren opgenomen waaraan moest worden voldaan om in aanmerking te komen voor opheffing van de sluiting. In dat geval kon er volgens de rechter logischerwijs geen sprake meer zijn van een herstellende maatregel[165] door de burgemeester.

De rechter besliste daarom dat de burgemeester aannemelijk moest maken waarom deze sluitingsduur voor onbepaalde tijd voldeed aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het besluit hield namelijk geen rekening met het doel van de sluitingsbevoegdheid zoals hierboven aangegeven en kreeg door de mogelijkheid van een eeuwigdurende sluiting eerder het karakter van een punitieve maatregel.[166] Nu de burgemeester niet had aangetoond dat het besluit aan deze beginselen voldeed, werd het geschorst tot vier weken nadat de burgemeester op het bezwaar had beslist.[167]

4.4.3 Besluiten die in strijd waren met het beginsel van fair play

Het beginsel van "*fair play"* is een ongeschreven algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en staat onder meer voor procedurele rechtvaardigheid. Dat houdt in dat belanghebbenden bij een besluit door het bestuur op een faire wijze in staat moeten worden gesteld om hun rechten via vastgestelde en hun ter beschikking staande procedures te verwezenlijken.[168]

Uit de analyse kwam slechts één uitspraak naar voren waarin het besluit van de burgemeester volgens de rechter niet voldeed aan dit beginsel. Op 2 juni 2016 waren in een woning in de gemeente Sprang-Capelle 3,2 gram amfetamine en 10 MDMA-pillen aangetroffen. De burgemeester besloot op 17 juni 2016 deze woning te sluiten voor de periode van 8 juli 2016 tot en met 7 oktober 2016. De bewoner ging in bezwaar tegen dit besluit. Met hem werd op 5 juli 2016 afgesproken dat hij op 1 september 2016 zou worden gehoord door de bezwaarcommissie. Tegelijkertijd verzocht de bewoner de rechtbank om een voorlopige

[164] Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633, r.o. 9.2.
[165] Bröring, De Graaf e.a. 2016, p.599. Het bestuursrecht maakt onderscheid tussen herstelsancties en bestraffende sancties. Een *herstelsanctie* is gericht op het zo goed mogelijk herstellen of bewerkstelligen van de toestand die zou zijn ontstaan of was blijven bestaan als de overtreding niet was gepleegd. Zie ook art. 5:2, eerste lid, sub b Awb. De sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet is een herstelsanctie, Een *bestraffende of punitieve sanctie* is gericht op het toevoegen van leed aan de overtreder. Zie ook art.5:2, eerste lid, sub c Awb.
[166] Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633, r.o. 1.
[167] Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633, r.o. 9.3 en 10.
[168] Schlössels, *NTB* 2013/41.

voorziening te treffen. De voorzieningenrechter wees op 8 juli 2016 een voorlopige voorziening toe en schorste het besluit van de burgemeester tot twee weken na de beslissing op bezwaar.[169]

De burgemeester vervroegde echter meteen nadat deze voorlopige voorziening was getroffen de datum van de hoorzitting van de bezwaarcommissie van 1 september naar 3 augustus 2016. Dit leidde er ten eerste toe dat de bewoner alleen gehoord kon worden door de voorzitter van de bezwaarcommissie en niet door de voltallige commissie. Ten tweede kon de gemachtigde van de bewoner zich onvoldoende voorbereiden op deze hoorzitting aangezien deze direct na zijn vakantie werd geconfronteerd met de vervroeging.[170]

Tegen deze gang van zaken werd geprotesteerd. Uiteindelijk besliste de rechter dat het besluit van de burgemeester in strijd was met het beginsel van *fair play* "*omdat de rechtsbescherming die de verzoeker* (= belanghebbende*) was geboden door de voorzieningenrechter was aangegrepen door de verweerder (*= burgemeester) *om ten nadele van de verzoeker af te wijken van de gebruikelijke bezwaarprocedure*."[171]

4.5 Categorie 4: het besluit was in strijd met het eigen handhavingsbeleid op grond van artikel 13b Opiumwet van de gemeente en voldeed ook niet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De vierde en laatste categorie omvat drie uitspraken[172] waarin door de rechter werd beslist dat een besluit noch overeenstemde met het eigen beleid van de gemeente noch voldeed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ter verduidelijking van deze dubbele strijdigheid wordt één van deze uitspraken hier uitgewerkt.

Rb. Oost-Brabant 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3124

Op 2 maart 2015 werden in een schuur bij een woning in de gemeente Geldrop-Mierlo 1,2 kilogram hennep en 222 gram hasj aangetroffen. De burgemeester besloot vervolgens de woning en bijbehorende schuur voor de duur van drie maanden te sluiten. De bewoners maakten tegen dit besluit bezwaar en verzochten tegelijkertijd de rechtbank om een voorlopige voorziening. In het handhavingsbeleid van de gemeente stond dat een woning

[169] Rb. Zeeland-West-Brabant 20 oktober 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6636, r.o. 1.
[170] Rb. Zeeland-West-Brabant 20 oktober 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6636, r.o. 5 en 6.
[171] Rb. Zeeland-West-Brabant 20 oktober 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6636, r.o. 7.
[172] Rb. Oost-Brabant 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3124; Rb. Zeeland-West-Brabant 29 september 2015, ECLI:NL: RBZWB:2015:6490; Rb. Oost-Brabant 10 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3233.

waarin voor de eerste maal verdovende middelen worden aangetroffen, in beginsel wordt gesloten.[173]

In dit beleid werd echter uitdrukkelijk vermeld dat wordt bekeken of er feiten en omstandigheden zijn waardoor met een waarschuwing kan worden volstaan. Vervolgens werden zes indicatoren genoemd die relevant waren voor een zorgvuldige belangenafweging bij de beantwoording van de vraag of sluiting aangewezen was. Deze indicatoren betroffen onder meer de hoeveelheid aangetroffen verdovende middelen van lijst I of II van de Opiumwet, de mate waarin de woning bekend stond als een pand waar drugshandel plaatsvindt of waarin sprake is van drugsbezit, en de mate van gevaar of risico voor de omwonenden en de omgeving.

Bij zijn besluit om deze woning te sluiten had de burgemeester slecht één van de zes indicatoren meegewogen. Dit vond de voorzieningenrechter duidelijk onvoldoende want de burgemeester "*had bij de toepassing van het Handhavingsbeleid van zijn gemeente alle relevante feiten en omstandigheden alsmede alle indicatoren zorgvuldig in kaart moeten brengen*."[174] Daarnaast was hij van mening dat het een vast uitgangspunt is dat bij een eerste overtreding van de Opiumwet in een woning – gelet op het ingrijpende karakter van een woningsluiting voor de bewoners - een waarschuwing wordt gegeven.[175] Pas bij een tweede overtreding kan onder omstandigheden worden overgegaan tot sluiting van een woning voor een bepaalde periode.

Aangezien de burgemeester niet alle indicatoren kenbaar had meegenomen bij zijn oordeelsvorming tot het besluit, handelde hij in strijd met het handhavingsbeleid van zijn gemeente en voldeed zijn besluit niet aan het zorgvuldigheidsbeginsel.[176]

Dit zorgvuldigheidsbeginsel speelt een belangrijke rol in het bestuursrecht en is neergelegd in art. 3:2 Awb. Het beginsel vereist dat een besluit zorgvuldig wordt voorbereid zodat het besluit ook zorgvuldig kan worden genomen. Daarbij gaat het erom dat alle relevante feiten en belangen die door het bestuursorgaan bij de besluitvorming moeten worden betrokken, ook daadwerkelijk daarbij kunnen worden betrokken. Het zorgvuldigheidsbeginsel heeft in de besluitvormingsprocedure vooral betrekking op de

[173] Rb. Oost-Brabant 8mei 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3124, r.o. 1.2, 1.4 en 6.3.
[174] Rb. Oost-Brabant 8mei 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3124, r.o. 6.3, 6.5, 6.6 en 6.7.
[175] Rb. Oost-Brabant 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3124, r.o. 6.4 en *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, 3, p. 8.
[176] Rb. Oost-Brabant 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3124, r.o. 6.4, 6.5 en 6.7.

deugdelijkheid en de omvang van het voorafgaand ambtelijk onderzoek, het horen van de betrokkenen en het vragen van en omgaan met adviezen.[177]

Nu in deze zaak in strijd was gehandeld met het zorgvuldigheidsbeginsel omdat onder andere niet alle relevante feiten en omstandigheden (slechts 1 van de 6 indicatoren) waren betrokken bij het nemen van het besluit) schorste de rechter "*het bestreden besluit tot zes weken nadat verweerder (de burgemeester) had beslist op het bezwaar van de verzoekster*."[178]

4.6 Besluit

Nadere bestudering van de 29 uitspraken van de rechtbanken Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant in de periode april 1999 – 15 januari 2017 laat zien dat er zich volgens de betrokken rechters vier knelpunten kunnen voordoen bij de toepassing van de Wet Damocles.

Het eerste procedurele knelpunt sluit nog het meest aan bij het materiële knelpunt dat zich voordoet bij de toepassing van de huidige Wet Damocles, namelijk dat deze Wet enkel van toepassing is wanneer er in een pand verdovende middelen (als vermeld op lijst I of II van de Opiumwet) worden aangetroffen en dat zij niet kan worden toegepast op panden waarin zich stoffen of voorwerpen bevinden die geschikt zijn voor de productie van verdovende middelen. Dit wil zeggen dat, wanneer er in een pand niet zulke verdovende middelen werden aangetroffen, de burgemeester niet bevoegd is om dit pand te sluiten. Dit is het knelpunt dat burgemeester Hamming noemde in het interview waarnaar werd verwezen in de inleiding van deze thesis. Hier moet wel direct bij worden aangetekend dat deze kwestie – procedureel gezien – onder de huidige Wet geen groot knelpunt vormt. Slechts 2 van de 29 uitspraken hebben hierop betrekking.

Deze vaststelling betekent dat de drie andere (procedurele) knelpunten die werden achterhaald, zich voordoen in 27 van de 29 uitspraken. Dit is - afgezet tegen het totale aantal van 67 uitspraken dat werd onderzocht - natuurlijk wél een opmerkelijk aantal. Het komt er immers op neer dat in 40% van die (67) uitspraken de voorzieningenrechter/ de bestuursrechter het besluit van de burgemeester onrechtmatig heeft verklaard. De drie knelpunten waarom het in deze uitspraken gaat zijn:

- dat de burgemeester op grond van de Wet Damocles besluiten neemt die in strijd zijn met het eigen beleid van de gemeente (6 uitspraken);

[177] Schlössels & Zijlstra 2017, p. 338.
[178] Rb. Oost-Brabant 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3124, r.o. 6.7..

- dat de burgemeester een besluit neemt dat in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het motiveringsbeginsel, maar soms ook het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van *fair play* (18 uitspraken);
- dat de burgemeester een besluit neemt dat zowel in strijd is met het beleid van de gemeente als niet voldoet aan (één van) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (3 uitspraken).

Burgemeesters in de gemeenten binnen de arrondissementen Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant maken dus nogal vaak ernstige procedurele fouten bij de toepassing van de huidige Wet Damocles.

Deze vaststelling vormt al op zich - dus los van een eventuele wijziging van deze Wet - een goede reden om te bewerkstelligen dat burgemeesters de Wet Damocles zorgvuldiger gaan toepassen. Als haar beoogde wijziging op een gegeven moment zou worden doorgevoerd, is er nog meer reden om dit te doen. Die wijziging komt er immers op neer dat het toepassingsbereik van deze Wet aanzienlijk wordt uitgebreid en dat deze Wet in beginsel dus op een veel breder scala van (drugs)panden kan worden toegepast. In deze situatie is het – om willekeur en, even belangrijk, de schijn van willekeur te voorkomen - zeker geboden dat burgemeesterlijke besluiten om zulke panden te sluiten met de uiterste zorgvuldigheid worden genomen.[179]

Hoe de kwaliteit van deze besluiten zou kunnen worden vergroot, is een vraag die in het volgende hoofdstuk, het algemeen besluit, zal worden beantwoord.

[179] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 6.

5. Conclusie

In juni 2016 maakte de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie, mr. A. van der Steur, zijn voornemen bekend om de Wet Damocles te wijzigen.[180] Het wetsvoorstel laat zien dat de minister het bereik van deze Wet niet langer wil beperken tot de sluiting van panden waarin verdovende middelen zijn aangetroffen die voorkomen op de lijst I en lijst II bij de Opiumwet maar dat hij het wil uitbreiden tot panden waarin – blijkens de stoffen en voorwerpen die er voorhanden zijn - strafbare voorbereidingshandelingen worden gepleegd voor de toebereiding van zulke verdovende middelen.[181] Het gaat hier dus om een belangrijke wetswijziging, zoals ook is gebleken uit de vergelijking tussen de huidige wet en het wetsvoorstel die in hoofdstuk drie werd gemaakt.

Met het oog op een nader onderzoek van dit voorstel werd in de algemene inleiding van deze scriptie de volgende probleemstelling geformuleerd:

Welke materiële en procedurele knelpunten doen zich voor bij de sluiting van drugspanden op grond van de huidige Wet Damocles en worden deze knelpunten ondervangen door het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Damocles?

Het onderzoek dat werd ingesteld om deze probleemstelling te beantwoorden was drieledig. Ten eerste werd aan de hand van de parlementaire stukken en andere bronnen, waaronder de schaarse literatuur, de origine en de evolutie van zowel de huidige Wet Damocles als de voorgestelde wijziging van de Wet Damocles onderzocht. Ten tweede werden vraaggesprekken gehouden met enkele praktijkdeskundigen die veel ervaring hebben met de aanpak van panden die op de een of andere manier worden gebruikt voor de productie en/of de distributie van verdovende middelen, hetzij cannabis, hetzij synthetische drugs, hetzij cocaïne en/of heroïne. Ten derde werden 29 van de 67 uitspraken geanalyseerd die in de periode april 1999 – 15 januari 2017 door de voorzieningenrechters en bestuursrechters bij de rechtbanken Zeeland-West-Brabant en Zeeland en Oost-Brabant zijn gedaan met betrekking tot besluiten van burgemeesters om drugspanden te sluiten – niet zijnde coffeeshops.

Waar het gaat om de materiële knelpunten bij de toepassing van de huidige Wet Damocles voert de minister in het wetsvoorstel aan dat de huidige Wet niet meer aansluit op de ontwikkelingen in de productie en distributie van verdovende middelen en hierom moet

[180] *Kamerstukken II* 2015/16, 24077, 372.
[181] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 2-4.

worden gewijzigd.[182] In het bijzonder stelt hij dat hét grote (materiële) knelpunt het punt is dat drugspanden niet kunnen worden gesloten omdat er geen verdovende middelen worden aangetroffen.[183] Of dit vandaag de dag inderdaad hét belangrijke materiële knelpunt bij de toepassing van de Wet Damocles is, werd met name onderzocht aan de hand van de vraaggesprekken met enkele praktijkdeskundigen.

De uitkomst van deze gesprekken vormt een duidelijke bevestiging van de reden waarom de minister de Wet Damocles wil wijzigen. Ook in hun ogen sluit de huidige Wet om de genoemde reden niet meer aan bij de drugsproblemen zoals die zich heden ten dage in relatie tot panden stellen. Wie deze problemen nog enigermate in de hand wil houden zal niet alleen panden moeten kunnen sluiten waarin de bedoelde verdovende middelen zijn aangetroffen maar ook de panden waarin – blijkens de aanwezigheid van stoffen en voorwerpen - strafbare voorbereidingshandelingen werden of worden gepleegd om die middelen te kunnen maken en/of te verhandelen. Op grond van de interviews met de praktijkdeskundigen kan dan ook worden gezegd dat het gepubliceerde wetsvoorstel een passende reactie vormt op het grote materiële knelpunt dat zich voordoet en dus zou moeten worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

Dit neemt niet weg dat er volgens de praktijkdeskundigen bij de toepassing van een nieuwe Wet Damocles wel nieuwe problemen kunnen ontstaan. Het zal niet in alle gevallen zo eenvoudig zijn om aan te tonen of aannemelijk te maken dat iemand in een pand voorbereidingshandelingen aan het treffen was in het kader van artikel 10a en 11a van de Opiumwet. Dit vereist niet alleen dat er ter plekke goed technisch en tactisch onderzoek wordt uitgevoerd maar ook dat door politiemedewerkers en gemeentelijke handhavers op een juiste en nauwkeurige manier in processen-verbaal wordt vastgelegd wat werd aangetroffen.[184] Dit zal met name van belang zijn bij de sluiting van woningen omdat de gevolgen voor de bewoners groot zijn! Daarnaast geniet een woning en haar bewoners speciale bescherming op grond van artikel 8 EVRM en de artikelen 10 en 12 van de Grondwet.

Een rechter zal dus zeker in het geval van een woning snel teruggrijpen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur - met name het zorgvuldigheidsbeginsel - om zichzelf ervan te kunnen overtuigen dat de sluiting gerechtvaardigd was.[185]

Waar het gaat om de procedurele knelpunten bij de toepassing van de Wet Damocles werden er in de onderzochte jurisprudentie vier geïdentificeerd.

[182] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 2-3..
[183] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 3.
[184] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 4 en 6.
[185] *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 6 en Schlössels & Zijlstra 2017, p. 338.

Het eerste knelpunt is het knelpunt dat ook al werd gegeven door burgemeester Hamming in het interview waarnaar in de algemene inleiding werd verwezen. Ook al wordt een pand gebruikt voor de vervaardiging van verdovende middelen (als genoemd in lijst I of II van de Opiumwet), de burgemeester is niet bevoegd om zo'n pand voor korte of langere tijd te sluiten, indien er geen middelen van lijst I of II van de Opiumwet in dat pand zijn aangetroffen.

Dit is echter niet het enige procedurele knelpunt bij de toepassing van de Wet Damocles. Blijkens de analyse zijn er nog drie andere knelpunten: dat de burgemeester handelt in strijd met het eigen beleid, dat hij handelt in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en dat hij handelt in strijd met zowel het eigen beleid als met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. En – anders dan het eerst genoemde knelpunt – doen deze knelpunten zich niet een enkele keer voor maar zijn zij veelvuldig aan de orde, namelijk in 40% van de 67 uitspraken die werden bestudeerd. Dit laat zien dat de rechter zwaar tilt aan de motivering van het besluit om een pand te sluiten omdat de sluiting van een pand, en zeker een woning, vergaande consequenties heeft voor de bewoners!

Kan het hoge percentage van 40% op zich dus al opmerkelijk worden genoemd, het is dit des te meer omdat er zowel bij de Memorie van Toelichting bij de originele Wet Damocles[186] als ook bij de Memorie van Toelichting bij de eerste wijziging van de Wet Damocles in 2007[187] uitdrukkelijk op is gewezen dat haar toepassing enerzijds verlangt dat de gemeente beschikt over een beleid met betrekking tot de handhaving van de Opiumwet waarvan de sluiting van panden een onderdeel vormt, en anderzijds vraagt dat het besluit van een burgemeester om daadwerkelijk een pand te sluiten moet voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De sluiting van een pand, en zeker van een woning, moet ultimum remedium zijn. Niet voor niets is in de Memorie van Toelichting van de huidige Wet Damocles vermeld dat alvorens tot sluiting van een woning kan worden overgegaan, eerst andere maatregelen moeten worden toegepast, bijvoorbeeld een gesprek met de burgemeester, een mondelinge of schriftelijke waarschuwing of een bestuurlijke boete.[188]

Hoe dan ook, feit is dat besluiten van burgemeesters om panden te sluiten geregeld door rechters om procedurele redenen worden geschorst of vernietigd. En de vraag is opnieuw of - getoetst aan dit feit - het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Damocles een oplossing

[186] *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, 3, p. 6 en 7.
[187] *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, 3, p. 2, 8 en 9.
[188] *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, 3, p. 8.

biedt voor deze knelpunten? Het antwoord op deze vraag ligt voor de hand: nee! Dit voorstel gaat enkel over het materiële bereik van deze Wet en niet over de manier waarop zij moet worden toegepast. Sterker nog: anders dan bij de huidige Wet wordt in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel nauwelijks gerept over deze zo belangrijke kant van de zaak. Praktisch gesproken is dit misschien nog niet zo heel erg omdat de vingerwijzigingen in de Memorie van Toelichting bij de huidige Wet ook niet veel lijken te hebben uitgehaald. Beleidsmatig gezien getuigt deze omissie echter niet van inzicht in de procedurele problemen bij de toepassing van de huidige Wet en dus ook niet van het voornemen om deze problemen te verhelpen.

Deze vaststelling leidt tot het laatste punt in dit algemene besluit: wat zou er moeten en kunnen worden gedaan om te voorkomen dat besluiten van burgemeesters op basis van de Wet Damocles om panden, en in het bijzonder woningen, te sluiten zo vaak teniet worden gedaan door de rechter?

De bevindingen laten zien dat het ten eerste erg belangrijk is dat de lokale besturen hun beleid met betrekking tot de Opiumwet, en in het bijzonder artikel 13b - de Wet Damocles - aangaande de sluiting van panden, goed op orde hebben, dit wil zeggen ervoor zorgen dat het minutieus is aangepast aan de mogelijkheden die deze Wet daartoe onder een aantal voorwaarden biedt en in de toekomst wellicht nog meer zal bieden. In de desbetreffende beleidsregels moet dan bijvoorbeeld nauwkeurig worden geformuleerd bij welke hoeveelheden verdovende middelen en/of precursoren en/of andere goederen, die geschikt zijn voor de vervaardiging van synthetische drugs, panden kunnen worden gesloten en welke procedures bij hun sluiting in acht zullen worden genomen.

Ten tweede is het erg belangrijk dat er wordt geïnvesteerd in de scholing van burgemeesters en ambtenaren met het oog op de daadwerkelijke handhaving van de Opiumwet en speciaal de Wet Damocles. De analyse van de jurisprudentie toont onmiskenbaar aan dat dit echt geen overbodige luxe is. Hier ligt een duidelijke taak voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Genootschap van Burgemeesters maar ook voor de individuele gemeenten. Zij zullen in eigen kring moeten zorgen voor ambtenaren die voldoende gekwalificeerd zijn – en blijven! - voor die opdracht.

Ten derde moet er ook worden gewerkt aan de bestuursrechtelijke opleiding van politieambtenaren die vaak als eersten en soms ook als enigen onderzoeken instellen in drugspanden. In hun geval is van groot belang dat zij op de hoogte zijn (of worden gebracht) van de bestuursrechtelijke mogelijkheden tot sluiting van panden en van de complicaties die zich daarbij kunnen voordoen bij de sluiting van panden. Het zijn immers veelal hun

vaststellingen, neergelegd in rapportages of processen-verbaal, die de formele empirische grondslag vormen van het besluit van een burgemeester om een pand te sluiten. Het luistert dan ook nauw hoe die worden opgesteld.

Bronnenlijst:

Boeken

Bröring, De Graaf e.a. 2016

H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht I*, Den Haag: Boom 2016.

Corstens & Borgers 2014

G.J.M. Corstens & M.J. Borgers, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

De Hullu 2015

J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Kluwer 2015.

Fijnaut & De Ruyver 2014

C. Fijnaut & B. de Ruyver, *De derde weg. Een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid*, Antwerpen: Intersentia 2014.

Noorhoff 2011

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

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2017.

Rapporten

Korf e.a. 2005

D.J. Korf, M. Wouters, T. Nabben & P. van Ginkel, *Cannabis zonder coffeeshop*, Den Haag: 2005, pp. 95 -123.

Rapport VROM-Inspectie 2009

VROM-Inspectie, *Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor*, Den Haag: Ministerie van VROM 2009.

Artikelen

Daalder, *NTB* 2013/19

E. Daalder, "Integriteit als toetsingsnorm voor bestuurlijk handelen", *NTB* 2013/19.

Overkleeft-Verburg 2000

G. Overkleeft-Verburg, "Het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer", in A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet, een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: Tjeenk Willink 2000, p.155-178.

Schlössels, *NTB* 2013/41

R.J.N. Schlössels, "Beginselen van behoorlijk bestuur", *NTB* 2013/41.

Internet

Aanwijzing Opiumwet 2015

Aanwijzing Opiumwet, geldend vanaf 1 maart 2015 tot heden, onder 3.4 Coffeeshops. De aanwijzing is te vinden op internet via de bijgevoegde link.
http://wetten.overheid.nl/BWBR0036356/2015-0301#Circulaire.divisie_3_Circulaire.divisie1

Concept wetsvoorstel Opiumwet 2017

Memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel wijziging artikel 13b Opiumwet. Het concept wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van toelichting zijn te raadplegen via de bijgevoegd link. https://www.internetconsultatie.nl/sluitingsbevoegdheidopiumwet (gezien op 16 maart 2017).

Van de Griendt & Van der Linden, *Omroep Brabant* 2015

J. van de Griendt & S. van der Linden, "Ruim vijfhonderd drugspanden gesloten in Brabant, verschillen tussen gemeenten zijn enorm", *Omroep Brabant* 13 december 2015. Dit nieuwsbericht is gevonden op de website van Omroep Brabant op 16 maart 2017 via de bijgevoegde link.
http://www.omroepbrabant.nl/?news/241162592/Ruim+vijfhonderd+drugspanden+gesloten+in+Brabant,+verschillen+tussen+gemeenten+zijn+enorm.aspx

Kers, *Brabants Dagblad* 2017

B. Kers, "Burgemeesters krijgen meer bevoegdheden om drugspanden te sluiten", *Brabants Dagblad* 01 februari 2017. Dit artikel is gevonden op de website van het Brabants Dagblad op 16 maart 2017 via de bijgevoegde link.
http://www.bd.nl/heusden/burgemeesters-krijgen-meer-bevoegdheden-om-drugspanden-te-sluiten~ae282226/

Van Klinken, *Omroep Bra*bant 2015

P. van Klinken, "Rechter wijst Roosendaalse burgemeester Niederer terecht over drugsbeleid", *BN de Stem* 21 december 2015 (gezien op 23 juli 2017).
http://www.bndestem.nl/nieuws/rechter-wijst-roosendaalse-burgemeester-niederer-terecht-over-drugsbeleid~a2915692/

Nieuwsbericht Rijksoverheid 2013

Nieuwsbericht 10 december 2013 op website van Rijksoverheid over uitbreiding Taskforce B5 naar Taskforce Zeeland-West-Brabant.
https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/12/10/aanpak-van-b5-breidt-uit-naar-heel-brabant-en-zeeland

Nieuwsbericht Rijksoverheid 2017

Nieuwsbericht 21 augustus 2017 op de website van de Rijksoverheid over de verruiming van de sluitingsbevoegdheid van drugspanden.
https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/08/21/wetsvoorstel-over-sluiten-drugspanden-naar-tweede-kamer

Vereniging Nederlandse Gemeenten 2017

De website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is op 10 juni 2017 geraadpleegd om het verschil tussen de zogenaamde droge en natte horeca op te zoeken.
https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/drank-en-horecawet/vraag-en-antwoord/wat-is-ondersteunende-horeca-aan-winkelactiviteiten

KAMERSTUKKEN

Tweede Kamer.

Kamerstukken II 1994/95, 24077, 2-3.

Kamerstukken II 1994/95, 24699, 1-3.

Kamerstukken II 1996/97, 25324, 3.

Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3.

Kamerstukken II 2010/11, 29911, 43.

Kamerstukken II 2013/14, 29911, 93.

Kamerstukken II 2015/16, 24077, 372.

Kamerstukken II 2016/17, 34763, 1-4.

Handelingen II 1997/98, 71.

Handelingen II 2006/07, 55.

Handelingen II 2015/16, 31, item 16.

Eerste Kamer

Handelingen I 1998/99, 23.

Handelingen I 2007/08, 1.

Staatsblad

Staatsblad 1997, 132.

Staatsblad 1999, 167.

Staatsblad 2007, 355.

JURISPRUDENTIE

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204.

ABRvS 28 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:268.

Rechtbank Breda/Zeeland-West-Brabant

Rb. Breda 10 februari 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BL3502.

Rb. Breda 11 augustus 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BN3796.

Rb. Zeeland-West-Brabant 5 september 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:6159.

Rb. Zeeland-West-Brabant 29 september 2015, ECLI:NL: RBZWB:2015:6490.
Rb. Zeeland-West-Brabant 21 december 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:8122.
Rb. Zeeland-West-Brabant 18 februari 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:852.
Rb. Zeeland-West-Brabant 20 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:3682.
Rb. Zeeland-West-Brabant 20 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB: 2016:3683.
Rb. Zeeland-West-Brabant 20 oktober 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6636.
Rb. Zeeland-West-Brabant 5 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7633.
Rb. Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.

Rechtbank 's-Hertogenbosch/Oost-Brabant

Rb. 's-Hertogenbosch 3 februari 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BL3755.
Rb. 's-Hertogenbosch 5 november 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO3007.
Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462.
Rb. 's-Hertogenbosch 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BW0286.

Rb. Oost-Brabant 30 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:473.
Rb. Oost-Brabant 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3124.
Rb. Oost-Brabant 1 juni 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:3168.
Rb. Oost-Brabant 13 oktober 2015, ECLI:NL:RBOBR :2015:5826.
Rb. Oost-Brabant 12 mei 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:2682.
Rb. Oost-Brabant 10 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3233.
Rb. Oost-Brabant 29 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:3536.
Rb. Oost-Brabant 4 augustus 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4226.
Rb. Oost-Brabant 2 september 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4868.
Rb. Oost-Brabant 13 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5667.
Rb. Oost-Brabant 31 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5961.
Rb. Oost-Brabant 2 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6388.
Rb. Oost-Brabant 10 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6349.
Rb. Oost-Brabant 24 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6577
Rb. Oost-Brabant 14 december 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6895.

BIJLAGE A: SCHEMATISCHE WEERGAVE ANALYSE 29 UITSPRAKEN RECHTBANKEN OOST-BRABANT EN ZEELAND-WEST-BRABANT

Bijlage A: Schematische weergave analyse jurisprudentie Wet Damocles rechtbanken Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant

1	**03 februari 2010**	**ECLI:NL:RBSHE:2010:BL3755 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	Loods met aan de zijkant er tegen aan twee gestapelde zeecontainers met open verbinding in Den Bosch
	Aangetroffen:	Kwekerij met 2200 hennepplanten, 303 lampen, 20 ventilatoren
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 1 jaar
	Uitspraak: **CATEGORIE 2**	• Burgemeester was niet bevoegd om tot sluiting over te gaan. Op grond van Memorie van Toelichting ziet reikwijdte artikel 13b Opiumwet op aanpak van illegale verkooppunten en is de bevoegdheid bedoeld om de verkoop van verdovende middelen aan consumenten aan te pakken en niet een andere activiteit als het telen van hennep. • Ook het beleid van de burgemeester ziet op niet gedoogde verkooppunten van verdovende middelen dus ook daarin geen aanknopingspunt om op grond van artikel 13b Opiumwet te sluiten. • Ook uit de politierapportage kan niet worden opgemaakt dat ter plaatse sprake was van verkoop, aflevering dan wel verstrekking van verdovende middelen. • Strijd met eigen beleid; • Schorsing besluit tot 6 weken na bekendmaking beslissing op bezwaar
2	**10 februari 2010**	**ECLI:NL:RBBRE:2010:BL3502 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	Restaurant Breda
	Aangetroffen:	7,72 gram cocaïne en amfetamine bij 2 van de 11 bezoekers en 29,24 gram cocaïne en amfetamine in auto bezoeker
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 1 jaar
	Uitspraak: **CATEGORIE 2**	• De burgemeester heeft het restaurant in strijd met het eigen beleid gesloten. • De burgemeester is er namelijk niet in geslaagd aannemelijk te maken dat de overtreding van de Opiumwet aan de exploitant van het restaurant valt te verwijten zoals in het Handhavingsprotocol bij overtredingen Opiumwet vanuit niet-gedoogde verkooppunten (niet zijnde woningen) van de gemeente (beleid) is bepaald. • Strijd met eigen beleid; • Vernietiging besluit en deze uitspraak treedt in plaats van het besluit. Verzoek om voorlopige voorziening wordt afgewezen.
3	**11 augustus 2010**	**ECLI:NL:RBBRE:2010:BN3796 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	Café
	Aangetroffen:	Niets aangetroffen wel werd verteld door 1 bezoeker dat gebruik

		van verdovende middelen in het café normaal is en op de wc cocaïne wordt verhandeld. Daarnaast werd door politie waargenomen dat cocaïne werd aangeboden op de wc (1x), cocaïne gesnoven werd op de wc (1x en 1x aanstalten om te gaan doen), gehandeld werd in cocaïne op de wc (1x). Een rapport van de Regionale Inlichtingendienst dat sommige supporters van de harde kern van een voetbalclub zich zorgen maken over het gebruik van drugs, vooral cocaïne, door jongeren binnen de harde kern groep in het café.
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 1 jaar
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 1**	• Terecht geoordeeld dat art 2 Opiumwet is overtreden maar onvoldoende is het causale verband tussen het grootschalig gebruik van harddrugs en openbare ordeverstoringen vastgesteld; • De burgemeester heeft in het besluit niet onderzocht of er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor van de eigen richtlijnen zou moeten worden afgeweken en neemt dat in zijn heroverweging van het besluit mee; • Motivering onvoldoende; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur; • Schorsing besluit tot 2 weken na bekendmaking beslissing op bezwaar.
4	**5 november 2010**	**ECLI:NL:RBSHE:2010:BO3007 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	Twee schuren, een kippenhok en een eendenkooi
	Aangetroffen:	163 hennepplanten, 63 Xtc-pillen, 3,1 kilo hennepafval en 15,2 kilo henneptoppen
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 1 jaar
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 1**	• Deels onzorgvuldige belangenafweging want onvoldoende motivering waarom fysieke sluiting van schuur 1 waarin zich onder mee de CV bevindt en stookhout is opgeslagen tbv de woning, en waar tevens wasmachine en vriezer zijn geplaatst, proportioneel zou zijn en waarom deze sluiting geen enkele belemmering zou geven voor de bewoning van de woning. • Motivering onvoldoende; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur; • Schorsing besluit mbt schuur 1 en niet mbt schuur 2, kippenhok en eendenkooi; burgemeester moet onderzoeken of er mogelijkheden zijn om schuur 1 (deels) af te sluiten zodat genoemde voorzieningen in schuur 1 toegankelijk blijven.
5	**21 december 2010**	**ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning**
	Aangetroffen:	Hennepkwekerij met 243 hennepplanten
	Besluit	Sluiting van 1 jaar

	burgemeester:	
	Uitspraak: **CATEGORIE 2**	• geen sluiting mogelijk voor duur van een jaar omdat het gaat om een woning en niet om een lokaal • burgemeester heeft ten onrechte woning als lokaal aangemerkt en was op grond van zijn eigen handhavingsbeleid niet bevoegd de woning te sluiten voor een jaar; hij had derhalve op grond van zijn eigen beleid de betrokkenen eerst moeten uitnodigen voor een gesprek en een op schrift gestelde waarschuwing moeten geven. Burgemeester was dus niet bevoegd. • Strijd met eigen beleid; • Vernietiging besluit en burgemeester moet in nieuw besluit de overwegingen van deze uitspraak meenemen. Afwijzing voorlopige voorziening want in hoofdzaak is beslist.
6	**9 maart 2012**	**ECLI:NL:RBSHE:2012:BW0286 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	Café Eindhoven
	Aangetroffen:	144 gram hasj
	Besluit burgemeester:	Sluiting 8 weken
	Uitspraak: **CATEGORIE 2**	• Burgemeester heeft niet gehandeld volgens het eigen Horecastappenplan 2010 waarin in hoofdstuk 10 is aangegeven dat de eerste stap is dat een pv kan worden opgemaakt en een schriftelijke waarschuwing uitgereikt op grond van artikel 13b Opiumwet en pas bij de 2e, 3e en 4e stap ook kan worden overgegaan tot sluiting wanneer handel is softdrugs wordt geconstateerd; • Strijd met eigen beleid; • Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar.
7	**5 september 2014**	**ECLI:NL:RBZWB:2014:6159 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning Tilburg**
	Aangetroffen:	Spullen van een niet in werking zijnde hennepkwekerij
	Besluit burgemeester:	Sluiting van drie maanden
	Uitspraak: **CATEGORIE 1**	• Bevoegdheid tot sluiting ontbreekt want in de woning is niet daadwerkelijk een middels als in lijst 1 of lijst 2 Opiumwet aangetroffen en dat is een vereiste; • Onbevoegd tot sluiting woning wegens niet aantreffen van verdovende middelen; • Schorsing besluit.
8	**30 januari 2015**	**ECLI:NL:RBOBR:2015:473 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning** en bijgebouwen in Best
	Aangetroffen:	• 380 gram hasj en 59 gram hennep in woning; • 300 gram amfetamine, restanten MDMA en BMK in schuur 1; • Apaan (pre-precursor).
	Besluit	Sluiting van 1 jaar van woning en alle bijgebouwen

	burgemeester:	
	Uitspraak: **CATEGORIE 3** **SUB 1**	• de 380 gram hasj en 59 gram hennep waren niet n de woning maar in de kantoorruimte achter de woning gevonden; • onduidelijk is waar de apaan is aangetroffen want dat staat wel in besluit maar niet in stukken politie; • schuur 1 mag worden gesloten evenals het kantoorgedeelte achter de woning; • schorsing besluit tot beslissing op bezwaar voor de overige gebouwen en de gegeven waarschuwing voor de woning. • Motivering onvoldoende • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
9	**8 mei 2015**	**ECLI:NL:RBOBR:2015:3124 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning Geldrop - Mierlo**
	Aangetroffen:	In schuur bij woning 1,2 kilogram hennep en 222 gram hasj en in woning vuurwapens
	Besluit burgemeester:	Sluiting van drie maanden
	Uitspraak: **CATEGORIE 4**	• Burgemeester heeft niet gehandeld zoals in het Handhavingsbeleid is aangegeven. Daarin staat een niet-limitatieve opsomming van 6 indicatoren die relevant zijn bij een zorgvuldige belangenafweging of sluiting noodzakelijk wordt geacht of dat kan worden volstaan met een waarschuwing; bij een eerste overtreding moet een waarschuwing worden gegeven in geval van een woning tenzij sprake is van ernstige geval; • Burgemeester heeft onvoldoende alle relevante feiten, omstandigheden en indicatoren in kaart gebracht en heeft niet in alle redelijkheid kunnen stellen dat niet met een waarschuwing of minder ingrijpende maatregel kon worden volstaan (zo is geen rekening gehouden met feit dat er vrouw met 2 minderjarige kinderen woont); • Strijd met eigen beleid en onvoldoende motivering; • Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar.
10	**1 juni 2015**	**ECLI:NL:RBOBR:2015:3168 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning Vught**
	Aangetroffen:	Een werkende hennepkwekerij met 70 hennepplanten en 81 afgeknipte hennepstammen en diverse toebehoren
	Besluit burgemeester:	Sluiting van drie maanden
	Uitspraak: **CATEGORIE 3** **SUB 1**	• Ondanks afwezigheid van beleidsregels inzake artikel 13b Opiumwet, doet dat niets af aan de bevoegdheid want het artikel verplicht niet tot beleidsregels; • Maar omdat woningsluiting zeer ingrijpend karakter heeft is het uitgangspunt: eerst een waarschuwing of soortgelijke maatregel! Alleen in ernstige gevallen mag daarvan worden afgeweken;

		• Onvoldoende motivering waarom van uitgangspunt is afgeweken; bij beslissing op bezwaar moet hij betrekken waarom vermelde doel niet anders kan worden bereikt en de wetenschap dat de bewoner de woning toch op enig moment gaat verlaten, niet over financiële middelen beschikt om andere woning te betrekken en op straat komt te staan zonder bij anderen terecht te kunnen. • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. • Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar.
11	**29 september 2015**	**ECLI:NL:RBZWB:2015:6490 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning Gilze en Rijen**
	Aangetroffen:	Zes hennepplanten in een kas in de achtertuin van een woning
	Besluit burgemeester:	Sluiting van drie maanden
	Uitspraak: **CATEGORIE 4**	• Niet overtuigd of sprake is van daadwerkelijke handel in softdrugs nu het maar 1 plant meer betreft dan de 5 die gedoogd worden; • Daarnaast wordt in het eigen Damoclesbeleid aangegeven dat een overtreding pas wordt aangenomen bij een handelshoeveelheid van meer dan 30 gram softdrugs; in het bericht van de politie staat geen gewicht aan softdrugs vermeldt. Wel staat vast dat de overtreding binnen 3 jaar na de 1e overtreding heeft plaatsgevonden; verder staat vast dat het Damoclesbeleid pas na de 1e overtreding is vastgesteld en er wordt niet aangegeven hoe wordt omgegaan met overtredingen van voor de inwerkingtreding van het huidige beleid; Dus mogelijk moet deze overtreding als 1e overtreding beschouwd worden ipv 2e; daarnaast is woningsluiting ingrijpende maatregel en moet rekening worden gehouden met gezinssituatie. • Strijd met eigen beleid en onvoldoende motivering; Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar.
12	**13 oktober 2015**	**ECLI:NL:RBOBR:2015:5826 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	Bedrijfspand Den Bosch
	Aangetroffen:	Hennepkwekerij van 1434 hennepplanten
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 1 jaar
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 1**	• Het bedrijfspand is onderverdeeld in meerdere delen; deel waar kwekerij is aangetroffen is een afzonderlijk afsluitbaar deel van het bedrijfspand; daarom mocht de burgemeester de andere delen van het bedrijfspand ook niet sluiten omdat niet aannemelijk is gemaakt dat in die delen ook verdovende middelen zijn verhandeld; • Onbevoegd tot sluiting; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. • Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar.

13	**21 december 2015** **20 juni 2016**	**ECLI:NL:RBZWB:2015:8122 → Voorlopige voorziening** **ECLI:NL:RBZWB:2016:3683 → Uitspraak bestuursrechter**
	Pand:	**Kas bij woning en woning zelf Roosendaal**
	Aangetroffen:	160 gram hennep, 2,7 kilo hasj, 0,74 gram cocaïne, 26 LSD-strips en buisjes GHB
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 3 jaar
	Uitspraak: **21 december 2015** **CATEGORIE 3** **SUB 2** **2e ronde: 15 januari 2016** **3e ronde: 20 juni 2016**	• in de beleidsnota is opgenomen dat een woning bij 1e keer aantreffen handelshoeveelheid harddrugs voor 3 jaar wordt gesloten; er is twijfel over de aangetroffen hoeveelheden harddrugs want zij zijn mogelijk gewogen met verpakking en de buisjes zat geen GHB maar het zou gaan om amfetamine en mdma en dus ook twijfel of burgemeester tot sluiting kon overgaan; • voor de aangetroffen softdrugs mag alleen een waarschuwing worden gegeven; • een sluiting van 3 jaar lijkt eerder een punitief karakter te hebben in plaats van een herstellend karakter; • onvoldoende motivering en strijd met beleid; • schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar. • In nieuw besluit heeft burgemeester sluitingstermijn teruggebracht tot 1 jaar omdat hij inzag dat sluiting van 3 jaar verder strekte dan noodzakelijk om overtreding te herstellen; • Uitgangspunt is waarschuwing bij 1e overtreding verdovende middelen in woning tenzij er sprake is van een ernstig geval; maar in eigen beleidsnota is opgenomen dat bij aantreffen harddrugs woning zonder waarschuwing kan worden gesloten voor sluiting van 3 jaar; • Ook besluit tot sluiting van een jaar voldoet niet aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit; • Onvoldoende motivering waarom zo'n lange sluiting noodzakelijk is en waarom doelen niet op andere wijze kunnen worden bereikt; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur; • Vernietiging besluit en burgemeester moet nieuw besluit met inachtneming van deze uitspraak.
14	**18 februari 2016**	**ECLI:NL:RBZWB:2016:852 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning** en bijgebouw Hilvarenbeek
	Aangetroffen:	Hennepkwekerij van 225 hennepplanten in het bijgebouw
	Besluit burgemeester:	Sluiting woning en bijgebouw van drie maanden.
	Uitspraak: **CATEGORIE 2**	• In de eigen beleidsregels is opgenomen dat bij een 1e overtreding een waarschuwing volgt en pas bij een 2e overtreding een sluiting voor de duur van 3 maanden; • Pas bij aantreffen grootschalige handelshoeveelheid softdrugs (1000 hennepplanten en/of 5 kilo hennep) kan

		voorgaande worden overgeslagen; • Echter, er is niet daadwerkelijk vastgesteld dat meer dan 5 kilo hennep werd aangetroffen, het was een aanname; derhalve sprake van een 1e overtreding want geen 5 kilo en geen 1000 hennepplanten; • Strijd met eigen beleid; • Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar.
15	**12 mei 2016** **24 november 2016**	**ECLI:NL:RBOBR:2016:2682 → Voorlopige voorziening** **ECLI:NL:RBOBR:2016:6577 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning in Oss.**
	Aangetroffen:	Zou over langere periode worden gehandeld in verdovende middelen (dit betreffen enkele anonieme meldingen, minder 1 per jaar gemiddeld) en mogelijk zou worden verkocht aan minderjarigen (er zijn enkele observaties dat ogenschijnlijk jonger dan 18 bij het gezin langskomen). Verder is er geen onderbouwing.
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 3 maanden.
	Uitspraak: **12 mei 2016** **CATEGORIE 3** **SUB 1**	• In het besluit is niet goed gemotiveerd waarom sprake is van een ernstig geval zodat kon worden afgeweken van het huidige beleid. In dat beleid staat dat bij meer dan 30 gram softdrugs een waarschuwing volgt. Pas bij vijf kilo een sluiting of als voor de 2e keer overtreding is geconstateerd. Bij zeer ernstige overtredingen kan een stap worden overgeslagen. Daar twijfelt de voorzieningenrechter dus over. Hij laat daarbij nog in het midden dat geen 38 gram maar slechts 25 gram was aangetroffen zodat volgens de verzoeker de bevoegdheid ontbrak. • Verder zijn de medische en persoonlijke omstandigheden van de verzoekers onvoldoende gewogen bij het nemen van het besluit.
	2e ronde: **26 augustus 2016**	• Vervolgens neemt burgemeester besluit op bezwaar waarin hij onder aangeeft dat met 2 verklaringen in mei na de uitspraak van de voorzieningenrechter – opgenomen in een bestuurlijke rapportage – aannemelijk is geworden dat aan minderjarigen is verkocht en dat de burgemeester zich op standpunt mocht stellen dat sprake was van een ernstig op grond waarvan in beginsel van het beleid mocht worden afgeweken. Ook dat besluit werd vernietigd door de voorzieningenrechter op 26 augustus 2016 (niet gepubliceerd). Tevens werd overwogen dat vader lijdt aan suikerziekte en ernstige psychische problemen heeft en dat zoon psychiatrisch patiënt is, agressieve vorm van ADHD heeft en bij GGZ bekend staat als zeer ernstig geval. Dit wordt ook door psychiater bevestigd evenals het feit dat het niet goed is om zoon te verplaatsen naar een andere woning of omgeving als eigen woning 3 maanden op slot gaat. Volgens voorzieningenrechter is er sprake van een bijzondere situatie die uitdrukkelijk in de belangenafweging van de burgemeester had moeten worden betrokken. Nu dit

	3e ronde: **24 november 2016** **ECLI:NL:RBOBR:2016:6577** **CATEGORIE 3** **SUB 1**	onvoldoende is gebeurd, wordt besluit vernietigd en moet burgemeester nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak van de voorzieningenrechter. • De burgemeester heeft weer een nieuw besluit op bezwaar genomen. Voor het genomen besluit heeft een overleg plaatsgevonden met de wijkagent en de behandelaar van de zoon maar waarvan geen gespreksverslag is gemaakt. De behandelaar is fel gekant tegen de sluiting van de woning terwijl de burgemeester in zijn besluit had geschreven dat er geen bezwaar tegen sluiting van de woning was. De uitlatingen van de behandelaar worden niet weersproken door de gemachtigde van de burgemeester. Daarnaast wordt uit besluit niet duidelijk of behandeling van zoon in andere omgeving kan worden voortgezet en waar hij dan kan verblijven. Dus een ondeugdelijke onderbouwing. • Tenslotte is niet duidelijk welke opvang door welke hulpverleningsinstantie in de gemeente Oss kan helpen met de opvang van de zoon en vader en wat bedoeld wordt met een gecombineerde vorm van opvang met behandeling. Ook de gemachtigde namens de burgemeester kan dat niet vertellen. Derhalve heeft burgemeester de opdracht van de voorzieningenrechter van 26 augustus 2016 niet goed uitgevoerd en wordt het besluit vernietigd. • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. • Burgemeester moet derhalve een nieuw besluit op bezwaar nemen waarin hij aangeeft waar vader en zoon kunnen verblijven als de woning is gesloten en per wanneer die verblijfslocatie beschikbaar is.
16	**10 juni 2016**	**ECLI:NL:RBOBR:2016:3233 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	Restaurant met **bovenwoning Someren**
	Aangetroffen:	Hennepkwekerij van 1050 plantenbakken met hennepresten
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 6 maanden
	Uitspraak: **CATEGORIE 4**	• In het beleid is opgenomen dat 1e keer overtreding softdrugs bij niet-woningen 6 maanden sluiting betekent en bij een 2e keer 12 maanden sluiting; bij woningen betekent dit 3 maanden resp. 6 maanden; • Niet goed gemotiveerd waarom woning net als restaurant ook 6 maanden zou moeten worden gesloten want dat is in strijd met het eigen beleid; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. • Daarom mag pand in zijn geheel voor 6 maanden worden gesloten maar loopt het mbt bovenwoning na 3 maanden af als de burgemeester dan nog geen beslissing op bezwaar heeft genomen en heeft gemotiveerd waarom de woning ook 6 maanden moet sluiten.
17	**20 juni 2016**	**ECLI:NL:RBZWB:2016:3682 → Uitspraak bestuursrechter**

	Pand:	**Woning Roosendaal**
	Aangetroffen:	Op 22 april 2015 14,6 kilogram hennep en op 9 juli 2015 292 gram hennep
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 1 jaar
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 2**	• In beleid is aangegeven dat woning waarin voor 2e keer softdrugs wordt aangetroffen voor 3 jaar wordt gesloten; • Dit is in strijd met het herstellende karakter van de maatregel en lijkt eerder punitief want maatregel mag niet verder gaan dan noodzakelijk om gestelde doelen te bereiken • Ook sluiting van een jaar van de woning voldoet niet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit omdat niet in te zien is waarom alleen met sluiting van 1 jaar de doelen zijn te bereiken. • Strijd met beleid; • Vernietiging besluit en burgemeester moet nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak.
18	**29 juni 2016**	**ECLI:NL:RBOBR:2016:3536 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Bedrijfspand Uden**
	Aangetroffen:	Geen verdovende middelen van lijst 1 en 2 aangetroffen
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 6 maanden
	Uitspraak: **CATEGORIE 1**	• Geen bevoegdheid om tot sluiting over te gaan omdat geen verdovende middelen zijn aangetroffen; • Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar.
19	**4 augustus 2016**	**ECLI:NL:RBOBR:2016:4226 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning Oss**
	Aangetroffen:	2x 100 milliliter GHB en 14,5 XTC-pil
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 3 maanden
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 1**	• Onvoldoende motivering waarom burgemeester sluiting van de woning gerechtvaardigd acht ondanks de bezwaren waaronder de behandel- en hulpverleningstrajecten van de bewoners, het feit dat het gezin betreft met drie schoolgaande kinderen en dat zij financieel niet in staat zijn om vervangende woonruimte tijdelijk te vinden of te betrekken; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur; • Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar.
20	**2 september 2016**	**ECLI:NL:RBOBR:2016:4868 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning Helmond**
	Aangetroffen:	Hennepkwekerij van 5 hennepplanten, 11 hennepstekken, een droognet met daarop 1,5 kilo hennep;
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 3 maanden

	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 1**	• In beleid staat aangegeven dat slechts in ernstig geval mag worden afgeweken van het uitgangspunt van een waarschuwing; dat is blijkens uitspraak Afdeling niet onredelijk wanneer een grotere hoeveelheid softdrugs dan een gebruikershoeveelheid wordt aangetroffen; • Sinds het aantreffen van de softdrugs en het opmaken van de bestuurlijke rapportage is bijna 8 en ½ maand verstreken; in dit tussenliggende periode is geen overtreding geconstateerd; • Dit gegeven moet worden meegenomen in het besluit van de burgemeester zeker omdat het van groot belang is voor de bewoners; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Onvoldoende motivering; • Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar.
21	**13 oktober 2016**	**ECLI:NL:RBOBR:2016:5667 → Uitspraak bestuursrechter**
	Pand:	2 bedrijfspanden met bij 1 van de bedrijfspanden ook 1 **woning Eindhoven**
	Aangetroffen:	Drugslaboratorium en 115 kilogram MDMA in bedrijfspand 1. Dit bedrijfspand 1 vormt functionele eenheid met bedrijfspand 2, waar zich ook een woning bevindt.
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 1 jaar
	Uitspraak: **CATEGORIE 2**	• Burgemeester heeft ten onrechte het feit dat er sprake was van een woning niet in zijn besluit betrokken; uit het pv binnentreden van politie blijkt overduidelijk dat er sprake was van bewoning; • De sluiting was gestoeld op het beleid dat geldt ten aanzien van niet-woningen waarin drugs worden aangetroffen; de sluiting van de bedrijfspanden was niet onrechtmatig maar de woning wel onrechtmatig; • Strijd met eigen beleid; • Vernietiging besluit en burgemeester moet nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak.
22	**20 oktober 2016**	**ECLI:NL:RBZWB:2016:6636 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning Waalwijk**
	Aangetroffen:	Op 31 januari 2014 48 gram harddrugs (waarschuwing in het kader van Damocles) en op 02 juni 2016 10 Xtc-pillen en 3,2 gram amfetamine
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 3 maanden
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 3**	• Er is afgeweken van de gebruikelijke bezwaarprocedure omdat de burgemeester de vaart erin wilde houden; • De bewoner is in een voor hem nadeliger bezwaarprocedure gebracht door het handelen van de burgemeester; door af te wijken is strijd ontstaan met het fair-play-beginsel en het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur terwijl

		zorgvuldig moet worden gehandeld vanwege de grote impact van de sluiting van de woning; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. • Schorsing besluit en 8 weken gelegenheid voor burgemeester om gebrek in besluit te herstellen.
23	**31 oktober 2016**	**ECLI:NL:RBOBR:2016:5961 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	Standplaats en **woonwagen** **Oss**
	Aangetroffen:	In een caravan op de standplaats 19 Xtc-pillen, in een bijgebouwtje 36 Xtc-pillen en 50 stuks muntie, in de woonwagen patroonhouders. Achter het woonwagenkamp een hennepkwekerij en 2,4 kilogram hennep.
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 6 maanden
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 1**	• Burgemeester mag standplaats voor 6 maanden sluiten want hij goed gemotiveerd waarom er verzwarende omstandigheden zijn om niet 3 maar 6 maanden te sluiten; daar zijn twee indicatoren voor aanwezig die ook in het beleid staan omschreven; • Burgemeester moet echt in zijn nieuw te nemen beslissing op bezwaar de kritische gezondheid van de bewoonster van de woonwagen meewegen en motiveren waarom hij toch wil dat zij elders wordt ondergebracht terwijl de huisarts dit onwenselijk acht; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Onvoldoende motivering; • Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar voorzover betrekking op de woonwagen; de standplaats, caravan en bijgebouw kunnen worden gesloten mits woonwagen toegankelijk blijft.
24	**2 november 2016**	**ECLI:NL:RBOBR:2016:6388 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	Café met **bovenwoning** **Eindhoven**
	Aangetroffen:	In het café 1,7 gram cocaïne en in de bovenwoning 1 gram cocaïne en in een loods 520 hennepplantren
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 1 jaar t.a.v. café en sluiting van 3 maanden t.a.v. bovenwoning
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 1**	• In beleid staat dat bij 1e constatering harddrugshandel bij lokaal 12 maanden sluiting kan worden opgelegd tenzij met 6 maanden kan worden volstaan; bij constatering harddrugshandel bij woning 3 maanden sluiting tenzij met waarschuwing kan worden volstaan; waarschuwing kan indien geen grote hoeveelheid is aangetroffen en er geen bijkomende bezwarende omstandigheden zijn; • Onvoldoende gemotiveerd waarom niet is volstaan met sluiting van cafe voor 6 maanden want twee bijkomende bezwarende omstandigheden kunnen geen rol spelen bij de beslissing omdat zij niets te maken hebben met drugshandel; sluiting woning is voldoende gemotiveerd;

		• Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Onvoldoende motivering; • Schorsing besluit vanaf 01 mei 2017.
25	**10 november2016**	**ECLI:NL:RBOBR:2016:6349 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning Nuenen**
	Aangetroffen:	6 kilogram hennep
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 1 maand
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 1**	• Sluiting van de woning heeft zeer ernstige gevolgen voor de geestesgesteldheid van de bewoonsters; zij hebben dit voldoende aangetoond; • Burgemeester heeft daar onvoldoende rekening mee gehouden maar beschikte ook niet over alle stukken toen hij het besluit nam; daarnaast zijn er ook nog een groot aantal bijzondere omstandigheden; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. • Handelen overeenkomstig beleidsregel heeft op dit moment onevenredige gevolgen in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen; daarom had kunnen worden volstaan met een waarschuwing; • Burgemeester is het daar mee eens; • Sluiting is niet meer aan de orde.
26	**5 december 2016**	**ECLI:NL:RBZWB:2016:7633 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	Schuur en perceel waar schuur op staat **Gilze en Rijen**
	Aangetroffen:	Op 14 december 2011 een hennepkwekerij 1936 hennepplanten, op 30 januari 2013 een hennepkwekerij 600 hennepplanten (sluiting 1 jaar in het kader van Damocles) en op 6 oktober 2016 642 Xtc-pillen, amfetamine en ketamine;
	Besluit burgemeester:	Sluiting voor onbepaalde tijd met een minimale duur van 2 jaar
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 2**	• Het perceel kan niet worden gesloten omdat er geen rechtstreeks verband is tussen op het perceel aangetroffen goederen en de in de schuur aangetroffen verdovende middelen; • In beleid staat aangegeven dat bij 3e constatering van drugshandel in harddrugs, sluiting voor onbepaalde tijd met minimale termijn van 2 jaar volgt; echter een dergelijke lange sluiting van onbepaalde tijd is in strijd met het karakter van een herstelmaatregel en lijkt eerder een punitieve maatregel; Maatregel mag namelijk niet verder gaan dan noodzakelijk om de gestelde doelen van de sluiting te bereiken; ook is in beleid niet opgenomen aan welke criteria moet zijn voldaan om die minimumtermijn van 24 maanden op te leggen; nu kan het leiden tot een eeuwigdurende sluiting; in tegenstelling tot het huidige besluit moet aannemelijk gemaakt worden dat een sluitingsduur van onbepaalde tijd voldoet aan eisen van

		proportionaliteit en subsidiariteit; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur; • Schorsing besluit tot 4 weken na beslissing op bezwaar.
27	**14 december 2016**	**ECLI:NL:RBOBR:2016:6895 → Voorlopige voorziening**
	Pand:	**Woning Uden**
	Aangetroffen:	Hennepkwekerij van 687 hennepplanten in het souterrain en 160 hennepstekken in garage
	Besluit burgemeester:	Sluiting van 3 maanden
	Uitspraak: **CATEGORIE 3 SUB 1**	• In het handhavingsbeleid is opgenomen dat bij 1e constatering handelshoeveelheid softdrugs in een woning een bestuurlijke waarschuwing wordt gegeven; indien er sprake is van ernstige overtreding, kan waarschuwing achterwege blijven en kan direct voor 3 maanden worden gesloten; • In casu was sprake van een zeer ernstige overtreding en ook al werd het souterrain verhuurd aan een derde, er is een dusdanige samenhang tussen souterrain en woning dat in beginsel sluiting van hele woning is gerechtvaardigd; • Maar de nieuwe omstandigheden dat huurder van souterrain reeds is vertrokken en dat de echtgenote van de bewoner gezien haar medische situatie op de woning is aangewezen, maken gelet op de verstrekkende gevolgen van een sluiting. dat het belang van bewoners tot toegang tot hun woning in de bezwaarprocedure groter is dan belang van de sluiting; daarnaast heeft bewoner sinds 1983 onderverhuurd en is dit de 1e keer dat hij hiermee geconfronteerd is en is de gevaarlijke situatie beëindigd sinds de huurder is vertrokken; dit is een van de doelen van de sluiting; • Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Motivering onvoldoende nu niet alle belangen zijn meegenomen in het besluit; • Schorsing besluit tot 6 weken na beslissing op bezwaar.

BIJLAGE B: INTERVIEWS MET ERVARINGSDESKUNDIGEN

Maandag 10 april 2017 11.00 uur: interview Marchel Zomer, LFO.

1. Wat is jouw functie?

Ik ben sinds 2003/2004 werkzaam bij de Landelijk Faciliteit Ondersteunen Ontmantelen(kortweg LFO) van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Ik werk sinds die jaren als senior ontmantelingsspecialist. Ik heb in 2003/2004 het LFO opgericht omdat er duidelijk behoefte was aan een specialistisch ontmantelingsteam sinds de oprichting van de voormalige Unit Synthetische Drugs. Onze taken zijn zoveel mogelijk ondersteunen bij de ontmanteling van drugslablokaties, bij de ontmanteling van de gebruikte hardware (ketels etc.), bij het ontruimen van opslagplaatsen van chemicaliën (gassen, zuren, vaste stoffen etc.) ten behoeve van de productie van synthetische drugs en bij het opruimen van dumpingen van drugsafval. Overigens assisteren we niet alleen bij de synthetische drugsprocessen maar ook bij productielocaties van cocaine en heroïne.

Het LFO is in feite opgericht ten behoeve van de veiligheid van politiemensen die moeten werken op drugslablokaties of andere lokaties waar synthetische drugsprocessen voorkomen. Dat is de primaire taak: zorgdragen voor een veilige werkomgeving en veilige manier van ontmantelen. Dat staat echt voor op als wij ergens bij geroepen worden.

De tweede taak is in feite de opsporingstaak. Die houdt onder meer in dat er sporen worden veilig gesteld en monsters van de aanwezige stoffen worden genomen ten behoeve van verder onderzoek bij het Nederlands Forensisch Instituut. Daarnaast bekijken wij op de langere termijn de verdieping in productiemethodes en de ontwikkeling van nieuwe productiemethoden.

2. Is er in het buitenland eigenlijk een tegenhanger van jullie?

Nee, eigenlijk niet. Alleen in België hebben ze iets opgericht. Dat heet tegenwoordig daar het de Clanlab Response Unit (CRU) en bestaat uit 2 man. In andere landen in Europa bestaat eigenlijk geen team als het LFO. In andere landen doen gewoon de politiemedewerkers van de Forensische Opsporing de ontmanteling. Wij hebben sporadisch wel contacten met het buitenland m.n. België, soms ook wel met Polen, Duitsland en Engeland.

3. Hoeveel inzetten per jaar hebben jullie?

Momenteel hebben wij tussen de 300 en 400 inzetten per jaar. Dat is fors. En dan zijn dat niet alleen inzetten voor drugslablokaties maar ook voor drugsdumpingen en opslagplaatsen van hardware en chemicaliën. Maar er zijn ook inzetten bij dat wij "gewoon" om advies worden gevraagd vanwege onze expertise. Overigens hebben wij nu al in april 2017 bijna net zoveel inzetten gehad voor drugslablokaties als in de 1e helft van 2016. Dus als die ontwikkeling zich doorzet, gaat het echt nog druk worden. En bijna allemaal ongeplande inzetten, he. Dus gewoon omdat collega's of handhavers van bijvoorbeeld gemeenten er gewoon tegen aan lopen als het ware.

4. Het productieproces van synthetische drugs valt in verschillende stappen uiteen. Vinden die stappen allemaal op een en dezelfde locatie plaats? Dus zie je bijvoorbeeld alle chemicaliën staan en vervolgens ook alle hardware en andere benodigdheden om de amfetamine (Speed) en MDMA (XTC) te produceren? En ook dat het inpakken, versturen en distribueren allemaal ook vanaf die ene locatie plaats vindt?

Risicospreiding van de productiestappen vindt plaats vanuit verschillende oogpunten. Dat kan gaan om bijvoorbeeld te voorkomen dat er teveel stoffen vrijkomen op een locatie zodat dat teveel opvalt. Maar ook omdat een bepaalde productiestap erg arbeidsintensief is, wordt er gekozen om het eindproduct van die ene stap op een andere locatie weer verder te bewerken. Daarnaast kan het ook een reden zijn dat bijvoorbeeld een minder zware straf wordt opgelegd omdat bijvoorbeeld bij een bepaalde stap nog geen lijst 1-middelen worden gemaakt maar alleen een precursor, of preprecursor.

Dus soms komen wij alleen voorbereidingsmaterialen tegen op een locatie. Maar ook het "natte" lab kan op een of twee lokaties gesitueerd zijn. Net zoals dat het kristalliseren van de MDMA-olie ook weer op een andere locatie gebeurt. Ook het tabletteren vindt weer op andere locatie plaats en wordt ook vaak uitbesteed vanwege het specialistische karakter en vakmanschap. Vanuit de criminele hoek is in ieder geval wel bekend dat die spreiding bewust plaats vindt.

Het gaat wel steeds vaker mis tegenwoordig op productielocaties. Dat komt met name door het gebruik van apaa(n). Vroeger werd de grondstof BMK om amfetamine mee te produceren in China besteld en dan hier in Nederland afgeleverd maar tegenwoordig wordt de BMK met behulp van apaan en de nieuwe stof APAA zelf geproduceerd. Daarom gaat het dus vaker

fout. Want apaan wordt gemengd met stoffen als zoutzuur en zwavelzuur en gekookt. En zeker het kookproces gaat dan nog wel eens fout omdat die zuren natuurlijk de materialen aantasten maar ook omdat laboranten denken dat het productieproces sneller kan door de temperatuur op te schroeven bijvoorbeeld met de verwarmingsmantels of industriële verwarmingsdekens om de vaten heen. Maar die verhoging van de temperatuur werkt averechts.

Maar laatst vonden we ook een grote drugslablokatie die zo schoon en netjes opgeruimd en ingericht was. Dat verbaast ons dan ook wel weer. Overigens vond ook het kristalliseren van de MDMA-olie ook daar weer ergens anders plaats dan op die locatie. Waar dat dan gebeurt, is dan wel de vraag die overblijft.

5. Jij hebt de afgelopen jaren vanuit jouw rol en werkzaamheden ook vaak met handhavers van gemeenten te maken gehad. Met name ook om te kijken wat er aan bestuurlijke maatregelen konden worden genomen. Zoals jij weet is de wet Damocles was van origine van toepassing op een locatie en/of woning waar vanuit in drugs gehandeld werd. Kan de huidige Wet Damocles op dit moment nog steeds op alle locaties worden toegepast?

Nee, dat kan zij niet. Want niet op elke locatie die ik onderzoek vanuit mijn rol, tref ik lijst I of lijst II middelen van de Opiumwet aan. Juridisch gezien zou je die sluiting nog wel kunnen bewerkstelligen op grond van een paar wikkels harddrugs die bijvoorbeeld in de kleding van een laborant ofzo worden gevonden op die locatie maar eigenlijk wil je die locatie kunnen sluiten op grond van de aangetroffen chemicaliën, hardware of labopstelling. Ook al zijn daar geen lijst I of II middelen van de Opiumwet voorhanden. Dus nee, de wet Damocles werkt niet altijd. Daar komt dus ook het verhaal vandaan dat wij soms echt op onze knieën kleine hoeveelheden stoffen of poeders die op de grond liggen, lopen te testen om maar een lijst I of II middel aan te tonen zodat de wet Damocles kan worden toegepast door de gemeente op de bewuste locatie.

6. Wat heb je zelf ervaren met het niet-kunnen sluiten van panden?

Ik heb zelf ervaren dat je op basis van de huidige wet Damocles soms echt heel veel moeite moet doen om een strafbare stof te vinden. En als je die dan niet vind, je als bestuur en politie naar de omgeving of omwonenden of anderen een heel slecht signaal afgeeft dat je die lokatie niet kan sluiten. In de huidige tijd waarbij zoveel wordt samengewerkt, zeker in Brabant, is

dat wel heel vreemd. Ik kan zelf aan mensen niet uitleggen dat een woning waar een hennepkwekerij wordt aangetroffen wordt gesloten voor enkele maanden maar een locatie die onderdeel is van het productieproces van synthetische drugs, niet. Dat valt niet te verkopen. Het risico voor de omgeving is bij synthetische drugs productie veel hoger dan bij hennepteelt.

7. Verwacht je dat met de nieuwe wetswijziging van de Wet Damocles die hopelijk nog voor de zomer van 2017 wordt ingediend, deze knelpunten zijn opgelost?

Ja, ik verwacht van wel zeker met die koppeling naar artikel 10a en 11a toe. Ik denk ook dat veel meer gemeenten bereid zullen zijn om dan ook de Wet Damocles toe te passen. Want het wordt dan ook weer een stukje eenvoudiger. Wat mij overigens ook nog verbaasd is dat lang niet alle gemeenten op 1 lijn zitten met name ook in Brabant en ook niet altijd een pand op grond van de Wet Damocles sluiten of willen sluiten. Ik zou dat namelijk wel verwachten. En het voorkomt ook dat criminelen misschien wel bewust gaan uitwijken naar gemeenten waar een Wet Damocles minder strikt wordt toegepast.

8. Zie jij nog meer knelpunten vanuit jouw werkzaamheden?

Ja, dat betreft de verschillen in het verhalen van de kosten met betrekking tot het opruimen van drugslablokaties of drugsdumpingen. Er wordt eigenlijk niet of nauwelijks kosten verhaald op de eigenaar of verhuurder van een locatie waar een drugslabs of toebehoren is aangetroffen. En dat is erg vreemd mede ivm de zorgplicht die een eigenaar van zo'n lokatie heeft. Ik ben bezig om in samenwerking met een Omgevingsdienst in Brabant hier een pilot in het kader van directe verhaalactie op basis van de Gemeentewet uit te kunnen gaan voeren.

Want bij dumpingen wordt namelijk niets in beslag genomen maar zijn de kosten van het opruimen wel voor de eigenaar van de grond waar de dumping op heeft plaatsgevonden. Dat is eigenlijk heel vreemd. Want het is en blijft een strafbaar feit maar de eigenaar van die grond wordt verantwoordelijk gehouden voor de kosten van opruimen (het-bestuurlijke-kosten-verhaal). Dit is een situatie die in de afgelopen jaren zo ontstaan is en blijkbaar bestuurlijk geaccepteerd.

Maar als wij op een locatie stuiten waar een compleet ingericht drugslab staat, nemen wij alles in beslag in het kader van strafrechtelijke afhandeling. Dan zijn de opruimkosten van bijvoorbeeld bedrijven als seon en aeb voor de politie. Terwijl het mooi zou zijn als de kosten

van seon en aeb zouden worden verhaald op die eigenaar dan wel verhuurder. Daarnaast is het vreemd dat de kosten van de inzet van politiepersoneel –en middelen niet wordt doorberekend. Het gaat hier tenslotte om niet geplande inzet en dus onverwachte kosten.

Dinsdag 11 april 2017 14.00 uur: Jan-Piet de Vries, gemeente Tilburg

1. Wat is jouw functie?

Ik ben coördinator handhaving binnen het team toezicht en handhaving van de afdeling Veiligheid en Wijken van de gemeente Tilburg. Ik doe meer specifiek de aanpak van hennepteelt en coffeeshops in de gemeente Tilburg. Per 1 april heb ik ook het politiegebied Groene Beemden erbij gekregen (dat betreft Tilburg-Noord en de gemeenten Udenhout en Berkel-Enschot) en ik ben lid van het bestuurlijk interventieteam. Het bestuurlijk interventieteam is een multidisciplinair team bestaande uit verschillende medewerkers van de onder ander de gemeentelijke afdelingen fraudebestrijding, basisregistratie, klantcontactcentrum, werk & inkomen en toezicht & handhaving Daarnaast nemen aan het bestuurlijk interventieteam ook expert-wijkagenten van de politie, het UWV Handhaving en in het verleden ook de Belastingdienst deel. Wij proberen bij bijzondere subjecten die via de reguliere handhavingstrajecten niet te grijpen zijn, toch actiedagen uit te voeren door slimme acties te bedenken.

2. Wat coördineer jij dan specifiek?

Ik coördineer binnen de gemeente Tilburg en namens de gemeente Tilburg de bestuurlijke handhaving op coffeeshops en de illegale hennepteelt. Daarnaast stel ik mede boeterapportages en handhavingsbesluiten op. Ik bedoel daarmee de handhavingsbesluiten op grond van de toepassing van de Wet Damocles en de bestuurlijke boeterapportages op grond van de Woningwet en de Huisvestingswet.

Bij de coffeeshops voeren we een aantal malen per jaar coffeeshopcontroles. Die controles en de bestuurlijke handhaving met betrekking tot de coffeeshops vinden plaats op grond van artikel 13b Opiumwet aan de hand van de AHOJ-G-I-criteria. We handhaven op grond van de APV want een coffeeshop heeft een exploitatievergunning. De AHOJ-G-I-gedoogcriteria zijn ook opgenomen in de beleidsregel 13b Opiumwet (Damoclesbeleid). Overtreding van de AHOJ-G-I-gedoogcriteria wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd op grond van 13b Opiumwet.

Daarnaast organiseren we 3x per maand een hennepruimdag. Daarnaast voeren we in 2017 zo'n 5 coffeeshopcontroles uit.

3. Hoeveel Damoclesbesluiten voeren jullie per jaar uit?

Ik ga je de jaarverslagen toesturen dan kun je die zelf zien. Maar in 2016 hebben we in totaal 29 panden gesloten op grond van de Wet Damocles vanwege illegale hennepteelt en 24 anderszins dus bijvoorbeeld vanwege het aantreffen van harddrugs omdat er gedeald werd of omdat er synthetische drugs werden geproduceerd. Daarnaast konden we ook niet alle panden sluiten wegens bijvoorbeeld langdurig tijdverloop tussen constateren van de overtreding en het besluit. Dat ging in totaal om zo'n 5 of 6 gevallen. Dat overzicht heb ik je reeds toegemaild.

Maar het aantal sluitingen is niet in overeenstemming met het aantal hennepkwekerijen dat we jaarlijks aantreffen. Gemiddeld genomen treffen we 110 kwekerijen per jaar aan. Maar we sluiten die dus bij lange na niet altijd. Dat komt omdat nu nog de beleidsregel is dat – willen wij Damocles gaan toepassen- het bij illegale hennepteelt om minimaal 1000 planten moet gaan of 5 kilogram hennep of er is sprake van recidive binnen twee jaar. Dat gaan we dus terugbrengen in de beleidsregel naar 200 planten danwel hennepstekken of 2 ½ kilogram hennep of recidive binnen 5 jaar. In de praktijk sluiten we dus op dit moment alleen hennepstekkerijen. In de praktijk zien we dat criminelen kleinere kwekerijen zijn gaan neerzetten kleiner dan 1000 planten om die sluiting te voorkomen na ontdekking.

Eigenlijk zijn wij nu de beleidsregel aan het aanpassen naar aanleiding van de beleidswijzigingen in de gemeenten Dongen, Waalwijk en Gilze-Rijen. Ik weet niet wat Oisterwijk, Hilvarenbeek en Goirle doen. Daar hoor ik niet veel van. Gilze Rijen sluit nu al bij het aantreffen van 50 hennepplanten. Waalwijk nu bij 250 hennepplanten. Tilburg straks bij het aantreffen van 200 hennepplanten of hennepstekken.

4. Waarom wordt er aangepast?

Omdat we een ontwikkeling zien dat de kwekerijen kleiner worden in woningen om onder die grens te komen en te blijven zodat niet kan worden gesloten op grond van de Wet Damocles. Daarnaast proberen we ook wel om binnen dezelfde regio of district op 1 lijn te zitten om te voorkomen dat criminelen straks zich gaan vestigen in de gemeente met het meest soepele handhavingsbeleid.

5. Wat zijn de sluitingstermijnen?

Bij woningen is die termijn 3 maanden bij hennep en bij een bedrijfspand 6 maanden voor hennep. We sluiten momenteel pas een woning wegens hennepteelt als er sprake is van recidive binnen 2 jaar of de aanwezigheid van 1000 planten of stekken of indien meer dan 5 kilo wordt aangetroffen.

Bij aantreffen harddrugs (meer dan 0,5 gram) wordt een woning meteen 3 maanden gesloten. Bij een bepaalde hoeveelheid is dat zelfs een half jaar bij een woning. Bij een lokaal is dat zelfs een jaar sluiting. Dus er is onderscheid tussen aantreffen softdrugs of harddrugs.

6. Het productieproces van synthetische drugs valt in verschillende stappen uiteen die op verschillende locaties plaatsvinden. Geldt dat ook voor de hennepindustrie?

Ook binnen de illegale hennepteelt is sprake van verschillende soorten lokaties en verschillende teeltstappen die op die lokaties plaats vinden. Het begint bij een locatie waar de stekjes van de moederplanten worden afgeknipt. Dan heb je dus de hennepstekkerij, dus waar de stekjes staan. Dit vindt vaak plaats op één en dezelfde locatie maar kunnen dus twee locaties zijn. Dan heb je natuurlijk de illegale hennepkwekerij zelf. Vervolgens ook nog de hennepknipperij. Tenslotte heb je dan nog de hennepdrogerij (de knipperij en de drogerij komen soms ook weleens samen op een en dezelfde locatie voor maar niet altijd).

Andere locaties waar toebehoren aan illegale hennepteelt wordt verkocht zijn de dus illegale growshops en opslagplaatsen van illegale goederen. Die zijn inmiddels dus wel strafbaar zijn op grond van artikel 11a Opiumwet maar vallen momenteel nog niet onder de reikwijdte van de Wet Damocles.

7. Zoals jij weet is de wet Damocles van origine van toepassing op een locatie en/of woning waar vanuit in drugs gehandeld werd. Kan de huidige Wet Damocles op dit moment nog steeds op alle locaties die in de reguliere productieprocessen bij illegale hennepteelt en vervaardiging van synthetische drugs voorkomen, worden toegepast?

Zie vraag 5. We proberen nu wel iets te regelen voor publiek toegankelijke gebouwen want de gemeente Eindhoven heeft wel een growshop op grond van artikel 174 Gemeentewet en hun APV kunnen sluiten. Dat zijn wij nu ook aan het bekijken om de apv aan te passen met deze regel. Want wij konden dat nu niet omdat die bepaling niet in onze APV was opgenomen.

8. Wat heb je zelf ervaren met het niet-kunnen sluiten van panden?

Het is frustrerend want het belemmert mij in de bestrijding en handhaving van de Opiumwet. Ik denk dat we ruim 3 jaar geleden, dus in 2013 aan het lobbyen zijn gegaan met een verzoek om wijziging van de Wet Damocles om de hiaten op te vullen. Uiteindelijk komt er dan in 2016 een bijeenkomst hier in de gemeente Tilburg waar de problemen en knelpunten zijn uitgelegd en is er nu een nieuw wetsvoorstel geschreven. Jammer genoeg is dat momenteel nog niet door de Eerste en Tweede Kamer behandeld. Maar goed, al met al, is dat is een lang traject geweest.

9. Verwacht je dat met de nieuwe wetswijziging van de Wet Damocles die hopelijk nog voor de zomer van 2017 wordt ingediend, de knelpunten die door jou zijn benoemd zijn opgelost?

Ja, voor de illegale growshops en opslagplaatsen van hennepgoederen wel, alsmede voor de drugslablokaties en opslagplaatsen van chemicaliën. Maar ik mis nog wel de koppeling naar de artikelen 2 en 3 Opiumwet lid b en d. Nu zijn namelijk wel de voorbereidingshandelingen en de verkoop wettelijk dusdanig geregeld dat ze onder de reikwijdte van de Wet Damocles vallen maar je mist eigenlijk nog wel wettelijk gezien de productiekant. Dat moet je nog steeds maar aantonen dat er sprake is van productie en/of vervaardiging ten behoeve van verkoop/handel. Het zou beter zijn als de gehele reikwijdte van 2 en 3 Opiumwet en 10a en 11a Opiumwet onder 13b Opiumwet zal vallen.

10. Zie jij nog meer knelpunten bij de toepassing van de Wet Damocles vanuit jouw werkzaamheden bezien?

Door de stringente toepassing van de Wet Damocles de laatste jaren door veel gemeenten, zie je dat de lagere bestuursrechter meer en meer gaat kijken naar de bijzondere omstandigheden, de belangenafweging en de motivering van de gemeente om een locatie te sluiten. Als daar iets aan de schort, zie je nu de ontwikkeling dat lagere bestuursrechters niet meer op 1 lijn zitten met de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het lijkt nu wel of de lagere bestuursrechter het gevoel heeft dat veel gemeenten in de overdrive gaan of zijn gegaan met deze stringente toepassing.

Een actueel voorbeeld is nu de uitspraak van de bestuursrechter Zeeland-West-Brabant in de zaak Isodora. In die zaak is op 27 december 2015 6,7 gram cocaine aangetroffen en 4,10 gram hennep. Maar die bezitter zegt nu dat dat inderdaad een handelshoeveelheid hard- en

softdrugs is maar beweert dat dat voor hem zelf een gebruikershoeveelheid is omdat hij nu eenmaal zo veel gebruikt. In die redenering is de lagere bestuursrechter meegegaan. De gemeente Tilburg is nu naar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State gestapt.

Maandag 24 april 2017 11.00 uur: Chris Heiberg, gemeente Rotterdam.

1. Wat is jouw functie?

Ik werk bij het Team Ondermijning van de gemeente Rotterdam/Directie Veiligheid en ik ben projectleider aanpak drugscriminelen en adviseer vanuit die hoedanigheid de burgemeester van Rotterdam. Daarbij moet ik zeggen dat er een speciale focus is op Rotterdam-Zuid. Onder de vlag van het RIEC werken wij integraal samen met het Openbaar Ministerie, de politie en de Belastingdienst. Wij constateerden dat de wat kleinere zaken die naar de Divisie Recherche Rotterdam (DRR) zouden moeten gaan, daar als te klein worden beschouwd en bij de Districtsrecherche Rotterdam (DR) als te groot. Daarmee blijven de personen die zich bezighouden met de tussenhandel in harddrugs (cocaine) buiten schot.

Wij werken daarom tegenwoordig met name op de tussenhandel in de cocaine. Wij werken dus niet op de kleine straatdealers in cocaine maar ook niet op de grote importeurs van bv. cocaine. Wij zijn eigenlijk bezig met aanpak van de import van cocaine in de gemeente Rotterdam en de distributie daarvan. Wij treffen vaak ook maar een paar kilo cocaine aan en die zijn dus of te klein voor de een (DRR) of te groot voor de ander (DR).

In samenwerking met de partners van het RIEC willen we dus de tussenhandel aanpakken. Daarbij werken we ook samen met het ondermijningsteam van de politie Rotterdam.

2. In juni 2016 hoorde ik jou spreken over kilopanden in de gemeente Rotterdam die niet konden worden gesloten op grond van de Wet Damocles. Wat zijn eigenlijk die kilopanden en waarom kunnen die niet worden gesloten?

Het ondermijningsteam van de politie Rotterdam kwam wel eens in panden waar een bepaalde bruine stof werd aangetroffen en waarvan het overduidelijk was dat die stof gebruikt wordt in de versnijding van de cocaine. Maar er waren verder geen of nauwelijks harddrugs te vinden. Dus dan moet je onderhand de vloeren en plinten afschrapen om meer te vinden dan de minimale hoeveelheid van een 0,5 gram harddrugs. Maar vaak werd er dus geen grammetje harddrugs aangetroffen maar wel weegschalen, messen, versnijdingsmiddelen, verpakkingsmiddelen etc. We treffen dus panden aan hier in Rotterdam met soms wel honderden kilo's versnijdingsmiddelen. Dan praat je met name over paracetamol en andere middelen.

Deze panden noemen wij versnijdingspanden of kilopanden. In combinatie met de focus op deze versnijdingspanden heeft dat geleid tot meer zicht op die versnijdingspanden hier in de stad. Ik geloof dat we in amper 6 maanden tijd 15 panden tegen kwamen waarvan we er dus maar enkele hebben kunnen sluiten.

Daarnaast ligt de focus momenteel ook wel op de facilitators binnen de distributie en handel van en in cocaïne omdat dat meer loont.

3. Wat voor groepen houden zich bezig met de handel in drugs hier in Rotterdam?
We zien veel criminele families naar voren komen in die handel in hard- en softdrugs. We hebben zelfs een familie die een coffeeshop heeft maar die daarnaast ook in de harddrugs handelen. Momenteel zien we dat de Albanezen in opkomst zijn. Die laatste groep legt zich momenteel met name toe op het uithalen van de cocaine uit de containers in de haven. Hoeveel er in totaal zijn weten we niet want zij schrijven zich niet in bij de gemeente.

4. Hoeveel Damoclesbesluiten voeren jullie per jaar uit?
Ik zal je het jaarverslag toesturen van vorig jaar. Wij zien op dit moment een enorme toename van panden die eigenlijk binnen die drugsproductie vallen maar die niet kunnen worden gesloten. Er is denk ik ook heel veel aanbod bijgekomen. Dat komt enerzijds omdat de focus erop ligt maar anderzijds ook omdat de productie van cocaine vanuit Zuid-Amerika enorm is toegenomen. Die toegenomen productie van cocaine schijnt te komen omdat er geen cocavelden meer vernietigd worden. Dat schijnt dan weer te komen omdat de Farc in Colombia zich daar mee bezig hield en nu de wapens heeft neergelegd. Dus er is geen noodzaak meer om die cocavelden te vernietigen.

Dit brengt dan weer een wijziging binnen de drugslijn te weeg. Dus er worden niet veel meer partijen cocaine naar Europa/Rotterdam gestuurd maar de partijen cocaine zijn nu gewoon veel groter. Daardoor is nu de straatprijs nu ook sinds lange tijd aan het dalen. Eerst was de straatprijs van een kilo cocaine tussen de 30.000 en 40.000 euro. Momenteel zijn er geluiden dat de straatprijs van een kilo cocaine nog verder gedaald is. Uiteindelijk zal ook de consument dat gaan merken. Politiechef Aalbersberg zei laatst al in de krant dat in Amsterdam het gebruik van XTC en cocaine normaal is geworden.

5. Waarom wordt momenteel het Damoclesbeleid van de gemeente Rotterdam aangepast?

We zijn nu bezig met het actualiseren van het 13b beleid omdat het eigenlijk wat verouderde teksten waren. Dus we zijn nu niet met een inhoudelijke wijziging van het beleid bezig. Er is in onze gemeente geen focus op het sluiten van woningen waarin hennep wordt gekweekt of aangetroffen. We sluiten wel bedrijfspanden. We hebben hier in de regio honderden ontmantelingen van hennepkwekerijen per jaar, waarbij de ontmantelingskosten worden verhaald en een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

6. Wat zijn de sluitingstermijnen bij de toepassing van de Wet Damocles?

3, 6 of 12 maanden voor zowel soft- als harddrugs.

7. Het productie- en distributieproces van synthetische drugs en de teelt van hennep valt in verschillende stappen uiteen die op verschillende locaties plaatsvinden. Geldt dat ook voor de cocaïne?

Een deel van de cocaine wordt uit de haven gehaald. De haven van Rotterdam wordt eigenlijk gebruikt als een hub. De cocaine wordt ofwel (voor een bepaalde tijd) opgeslagen en verder doorgevoerd Nederland of Europa in ofwel een deel ervan wordt versneden en hier in Rotterdam verder verdeeld.

8. Zoals jij weet is de wet Damocles van origine van toepassing op een locatie en/of woning waar vanuit in drugs gehandeld werd. Kan de huidige Wet Damocles op dit moment nog steeds op alle locaties die in de reguliere productieprocessen bij illegale hennepteelt en vervaardiging van synthetische drugs of bij de distributie van cocaine voorkomen, worden toegepast?

Nee, dat is dus niet zo omdat we niet altijd ook daadwerkelijk harddrugs aantreffen. En we kunnen eigenlijk ook niks doen in de richting van vuurwapens. Dat is wel balen. De gemeente Amsterdam wilde dat ook heel graag dat met de Wet Damocles ook panden konden worden gesloten indien een vuurwapen of vuurwapens waren aangetroffen. Maar ja, dat moet via artikel 174a Gemeentewet. Maar dat artikel werkt dus niet want dat werkte ook al niet met woningen die moesten worden gesloten naar aanleiding van het aantreffen van verdovende middelen. Er moest namelijk overlast worden aangetoond en dat is erg moeilijk. Daarom zijn ook woningen onder het toepassingsbereik van de Wet Damocles gebracht in 2007.

9. Verwacht jij dat met de nieuwe wetswijziging van de Wet Damocles die hopelijk nog voor de zomer van 2017 wordt ingediend, de knelpunten die door jou zijn benoemd zijn opgelost?

Ik denk zeker dat we met de nieuwe wetswijziging goed kunnen optreden tegen drugspanden waar versnijdingsmiddelen worden aangetroffen. Ik weet nog wel dat een verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid was om bij de wetswijziging ook te gaan werken met bepaalde minimumeisen aan het gewicht van de aangetroffen hoeveelheid. Maar dat wilden wij niet. Die voorgestelde aanpassing van het Ministerie van Veiligheid en Justitie was gebaseerd op wat wij regelmatig tegenkomen. Maar uiteindelijk voorkom je daar niet mee dat er wordt verhandeld.

10. Zie jij nog meer knelpunten bij de toepassing van de Wet Damocles vanuit jouw werkzaamheden bezien?

Dan zou ik nu eerst de uitspraken van de laatste tijd met betrekking tot de toepassing van de Wet Damocles moeten bestuderen voordat ik daar antwoord op kan geven.