

Voorkomen is beter dan genezen

*Een onderzoek naar de bestuursrechtelijke en
strafrechtelijke gevolgen voor verhuurders bij drugshandel
in het gehuurde*

**DE DRUGS
ZIJN SOFTER
DAN HET BELEID**

Loesje

Auteur : Laura Kelly
Afstudeerorganisatie : Lamers Tielemans Advocaten
Verschijning : Eindhoven, juni 2015

Voorkomen is beter dan genezen

*Een onderzoek naar de bestuursrechtelijke en
strafrechtelijke gevolgen voor verhuurders bij drugshandel
in het gehuurde*

Afstudeerorganisatie : Lamers Tielemans Advocaten
Studentnummer : 2052011
Locatie opleiding : Avans Hogeschool te Tilburg
Afstudeerperiode : Februari 2015 – juni 2015
Afstudeermentor : Mr. D.M. (Dirk) Lamers
Eerste docent : Mr. M.M.J. (Maria) van den Haspel
Tweede docent : Mr. M.M.E. (Mireille) Nieskens



Voorwoord

Voor u ligt de scriptie *Voorkomen is beter dan genezen*. Dit rapport heb ik geschreven in het kader van mijn afstudeerstage van de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Het rapport is bestemd voor Lamers Tielemans Advocaten te Eindhoven en heeft betrekking op de situatie waarin de huurder een Opiumwettelijk delict begaat in het gehuurde pand. Dit rapport zal de zijde van de verhuurder belichten, in kaart brengen welke gevolgen voornoemde situatie voor verhuurders kan hebben en uiteenzetten in hoeverre deze situatie kan worden voorkomen.

Een aantal mensen wil ik in het bijzonder bedanken. Allereerst wil ik de heer S. Yadegari enorm bedanken voor het verschaffen van informatie die cruciaal is geweest voor het opstellen van dit rapport. Hij heeft mij ondersteund gedurende de gehele stageperiode, veel tijd voor mij vrijgemaakt en al mijn stukken van kritische feedback voorzien. Zonder hem had dit rapport niet de vorm kunnen krijgen die het nu heeft. Voorts wil ik de heer mr. D. Lamers bedanken, omdat hij mij de mogelijkheid heeft geboden een afstudeerstage te lopen. Ook wil ik zijn collega's de heer mr. R. Tielemans en de heer mr. R. Sieben bedanken voor het openstellen van hun kantoor voor mij. Ook wil ik de overige medewerkers van Lamers Tielemans Advocaten bedanken. Al deze personen hebben mijn afstudeerstage tot een onvergetelijke en leerzame periode gemaakt. Tot slot wil ik mijn eerste stagedocent, mevrouw mr. M. van den Haspel, bedanken voor alle feedback en voor het beantwoorden van al mijn vragen.

Dit onderzoek heeft mij een andere kant van het bestuursrecht getoond. Het gehele onderwerp heeft mijn interesse erin op doen vlammen en ik vind het zeer spijtig dat het onderzoek ten einde is. Aan de hand van dit document breng ik u graag op de hoogte van mijn bevindingen. Mochten er naar aanleiding van het rapport onduidelijkheden, vragen en/of aanmerkingen zijn gerezen, dan kunt u zich te allen tijde tot mij wenden. Ik hoop dat u dit rapport als een interessante en leerzame scriptie zult beschouwen, en dat u net zoveel zult genieten van het lezen als ik heb genoten van het schrijven.

Laura Kelly

Eindhoven, juni 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst met afkortingen

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel	2
1.3	Afbakening	2
1.4	Verantwoording	3
1.5	Leeswijzer	4
2	Wettelijk kader.....	5
2.1	Opiumwet.....	5
2.1.1	Artikel 13b, eerste lid.....	5
2.1.2	Artikel 11a (nieuw)	7
2.2	Bestuursrecht.....	9
2.2.1	Bestuursdwang	9
2.2.2	Beleidsregels.....	10
2.3	Huurrecht	11
3	Gevolgen voor de verhuurder.....	15
3.1	Bestuursrecht.....	15
3.1.1	Verwijtbaarheid	15
3.1.2	Beleidsregels.....	15
3.2	Huurrecht	20
3.3	Strafrecht	21
3.3.1	Plegen van het delict.....	21
3.3.2	Bevorderen van het delict.....	22
3.3.3	Ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel.....	23
4	Criteria	24
4.1	Jurisprudentie.....	24
4.2	Criteria	24
4.2.1	Overtreding	25
4.2.2	Bekendheid van het pand als drugsadres.....	26
4.2.3	Onrust in de directe omgeving.....	27
4.2.4	Verstoring van de openbare orde	27
4.2.5	Aantasting van het woon- en leefklimaat	28
5	Voorkomen artikelen 13b, eerste lid, en 11a.....	29
5.1	Voorkomen verhuur aan malafide huurder	29

5.2	Voorkomen begaan overtreding door huurder	31
5.2.1	Verhuurders	31
5.2.2	Woningcorporaties	31
5.3	Voorkomen toepassing bestuursdwang.....	32
5.3.1	Beleidsregels.....	32
5.3.2	Criteria	33
5.4	Voorkomen strafvervolging.....	33
6	Conclusies & Aanbevelingen	36
6.1	Conclusies	36
6.1.1	Civielrechtelijk: het huurrecht	36
6.1.2	Bestuursrechtelijk: artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet.....	36
6.1.3	Strafrechtelijk: het nieuwe artikel 11a van de Opiumwet.....	37
6.2	Aanbevelingen	38
Bronnenlijst		40
Literatuurlijst		40
Jurisprudentielijst		41

Samenvatting

De centrale vraag die middels dit onderzoek is beantwoord, is:

Welke aanbevelingen kunnen aan verhuurders van onroerend goed worden gedaan ter voorkoming van strafbaarstelling op grond van artikel 11a van de Opiumwet en ter voorkoming van bestuursdwang op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, gelet op de parlementaire geschiedenis, de jurisprudentie, het beleid en de criteria zoals deze door het bevoegd gezag worden gehanteerd, alsmede gelet op het huurrecht?

Artikel 13b lid 1 Opiumwet (hierna: Opw) bepaalt dat de burgemeester bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, indien in een pand een middel als bedoeld in Lijst I (harddrugs) of II (softdrugs) van de Opw wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. In de praktijk komt dit stevast neer op sluiting van het pand om herhaling te voorkomen. Wanneer een hoeveelheid drugs wordt aangetroffen die volgens het Openbaar Ministerie als een handelshoeveelheid kan worden aangemerkt, is aannemelijk dat deze drugs bestemd zijn voor de handel. De burgemeester mag dan overgaan tot sluiting van het pand. Voor de verhuurder betekent dit dat het pand niet kan worden verhuurd, hetgeen een aanzienlijke inkomstenderving tot gevolg kan hebben. Voorts is per 1 maart 2015 het nieuwe artikel 11a Opw in werking getreden. Op basis van dit artikel kunnen verhuurders strafrechtelijk worden vervolgd wanneer zij een ruimte hebben verschaft terwijl zij wisten of een ernstige reden hadden om te vermoeden dat een Opiumwetdelict in die ruimte werd gepleegd. Tijdens de totstandkoming van dit artikel is aangegeven dat verhuurders geen actieve onderzoeksplicht hebben en dat onoplettendheid of passiviteit niet strafbaar worden gesteld. Het artikel blijft echter een risico en de tijd zal moeten uitwijzen hoe met de toepassing van dit artikel wordt omgegaan door het OM.

Gemeenten kunnen beleid vormen omtrent de handhaving van artikel 13b lid 1 Opw, het zogeheten Damoclesbeleid. Deze beleidsregel bevat dan onder meer een handhavingsmatrix, waarin de sanctie per constatering is opgenomen. De sancties lopen op bij herhaling van de overtreding. Hierbij speelt de verwijtbaarheid van de verhuurder geen rol: ook de onschuldige verhuurder die heeft getracht de overtreding te voorkomen, wordt geconfronteerd met bestuursdwang wanneer een handelshoeveelheid drugs in zijn pand wordt aangetroffen. Gebleken is echter dat woningcorporaties, welke een convenant met onder meer de gemeente en de politie hebben, niet worden geconfronteerd met sluiting van het pand wanneer daarin drugs worden aangetroffen. Dit duidt op een schending van het gelijkheidsbeginsel en een nader onderzoek naar dit verschil is gewenst.

De Afdeling heeft enkele criteria gevormd aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een sluitingsbevel c.q. de sluitingsduur rechtmatig is. Deze criteria zijn (1) een overtreding van artikel 13b lid 1 Opw (2) de bekendheid van de inrichting als drugsadres, (3) onrust in de directe omgeving van de inrichting, (4) verstoring van de openbare orde en (5) aantasting van het woon- en leefklimaat. Slechts het eerste criterium, de overtreding van het wetsartikel, is een vereiste. De overige criteria zijn louter indicatoren. Deze hoeven niet te worden bewezen: voldoende is dat de burgemeester deze aannemelijk maakt.

Verhuurders willen het bovenstaande voorkomen. Het huurrecht bepaalt echter dat de verhuurder het huurgenot van de huurder niet mag beperken, waardoor verhuurders niet zomaar mogen controleren of de huurder zich aan de wet en de huurovereenkomst houdt. Het geheel voorkomen van bestuursdwang is daarom niet mogelijk. Wel kunnen de risico's worden verkleind door een goede screening van de huurder, waarbij in ieder geval een kopie van het legitimatiebewijs dient te worden gevraagd. Ook is het raadzaam dat verhuurders zich goed laten informeren omtrent hun rechten en plichten en hun huurovereenkomst laten controleren.

Lijst met afkortingen

abbb	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (in voetnoot)
Afdeling	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (in tekst)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BRP	Basisregistratie Personen
BW	Burgerlijk Wetboek
DBI	Dienst Basisinformatie Amsterdam
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
Gemw.	Gemeentewet
Gst.	De Gemeentestem
GW	Grondwet
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad
Minister	Minister van Veiligheid en Justitie
MVA	Makelaarsvereniging Amsterdam
MvT	Memorie van Toelichting
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
Opw	Opiumwet
PB	Praktisch Bestuursrecht
r.o.	Rechtsoverweging
Rb	Rechtbank
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
VGR	Vastgoedrecht
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering

1 Inleiding

In deze inleiding zullen de achtergrond en de opbouw van dit rapport worden verduidelijkt. Allereerst wordt in paragraaf 1.1 de aanleiding van dit onderzoek geschetst. Paragraaf 1.2 bevat de doelstelling van dit onderzoek alsmede de centrale vraag en de deelvragen die in dit rapport zullen worden beantwoord. De afbakening van het onderzoek zal aan bod komen in paragraaf 1.3 en de verantwoording zal gegeven worden in paragraaf 1.4. Tot slot zal paragraaf 1.5 een leeswijzer van dit rapport bieden.

1.1 Aanleiding

Een verhuurder van onroerende zaken heeft te maken met bepaalde risico's. Met de meeste risico's wordt door de verhuurders voldoende rekening gehouden. Een van de risico's zijn de gevolgen van artikel 13b van de Opiumwet. Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet bepaalt dat de burgemeester bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, indien in een pand een middel als bedoeld in Lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig is. In de praktijk komt deze last onder bestuursdwang stevast neer op sluiting van het pand om te voorkomen dat na ontdekking van een overtreding van dit artikel, dergelijke situaties zich opnieuw kunnen voordoen. Het betreft dan ook een herstelsanctie, die louter moet dienen om de situatie te herstellen en herhaling te voorkomen.

Wanneer het pand door de burgemeester wordt gesloten, heeft dit diverse gevolgen voor de verhuurder. Ook wanneer de verhuurder zelf melding maakt van een situatie zoals omschreven in artikel 13b lid 1 Opiumwet, kan het pand worden gesloten. De verwijtbaarheid van de betrokkenen speelt namelijk geen rol bij het besluit van de burgemeester om al dan niet bestuursdwang toe te passen. Hoewel de verhuurder veelal niets van doen heeft met het delict, ondervindt deze wel de gevolgen hiervan. Een voorbeeld van een dergelijk gevolg is dat de verhuurder gedurende de sluiting geen gebruik kan maken van zijn eigendom. Het pand kan niet worden verhuurd en vaak kunnen de gederfde huurpenningen en de eventuele schade aan het pand niet op de malafide huurder worden verhaald, omdat deze met de noorderzon is vertrokken. Verhuurders lijken hier thans niets aan te kunnen doen en vragen zich af hoe ze een huurder kunnen doorlichten en hoe ze een de toepassing van bestuursdwang door de burgemeester kunnen voorkomen. Uit eerder onderzoek is al gebleken dat de verhuurder zichzelf en zijn pand via de huurovereenkomst onmogelijk volledig kan vrijwaren van (de gevolgen van) de sluiting van een pand op grond van artikel 13b lid 1 Opiumwet.¹ De vraag is daarom wat de verhuurder wél kan ondernemen om de toepassing van bestuursdwang te voorkomen. Hierbij is het van belang dat deze mogelijkheden binnen de grenzen van de wet vallen, evenals dat zij effectief zijn: zij moeten daadwerkelijk bijdragen aan het wegnemen c.q. minimaliseren van het risico.

De verhuurder zal bij zijn poging om te voorkomen dat de huurder een Opiumwetdelict begaat in het gehuurde pand, rekening moeten houden met de kaders die de wet stelt. Het huurrecht lijkt de verhuurder te beperken in zijn mogelijkheden om de huurder en het gehuurde pand te controleren. De verhuurder moet immers ongehinderd huurgenot verschaffen aan de huurder. Het te pas en te onpas binnentreden van de ruimte is een directe inbreuk op het bedongen huurgenot. Een verhuurder pleegt in dat geval wanprestatie. Echter, wat de verhuurder ook mag ondernemen in een poging dergelijke praktijken te voorkomen, wordt door de burgemeester niet meegewogen bij de beslissing over de toepassing van bestuursdwang: verwijtbaarheid van betrokkenen immers speelt geen rol. De burgemeester hoeft in de motivering van zijn of haar besluitvorming de verwijtbaarheid dan

¹ Kyra Swinkels, 'De verhuurder in de Opiumwet – De juridische gevolgen en mogelijkheden voor de verhuurder bij de constatering van hennepcultuur in het gehuurde', januari 2015. Zoals de titel reeds aangeeft, is dit onderzoek toegespitst op de hennepcultuur in een gehuurd pand (vaak woningen). Ter volledigheid wordt hier opgemerkt dat het huidige onderzoek zal voortborduren op het onderzoek dat reeds heeft plaatsgevonden.

ook niet aan te tonen. Het is derhalve denkbaar dat een verhuurder heeft getracht het delict te voorkomen, bijvoorbeeld door met regelmaat controle in en aan het gehuurde pand uit te voeren. Wordt artikel 13b lid 1 Opiumwet echter overtreden, dan ondervindt deze oplettende huurder dezelfde gevolgen als wanneer hij niet had getracht dit te voorkomen. Anders dan de verhuurder van een pand, kan de feitelijke overtreder, zegge de huurder, zich onttrekken van de nadelige gevolgen van sluiting. De huurder wordt nauwelijks getroffen door de bestuursdwang, nu deze mogelijk elders en wellicht onder een andere naam opnieuw een pand kan huren. De verhuurder resteert dan nog enkel om met civielrechtelijke middelen zich te verhalen op de voormalige huurder.

Veel gemeenten hebben beleid gevormd omtrent de toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 13b lid 1 Opiumwet, het zogeheten *Damoclesbeleid*. Het vormen van beleidsregels is geen verplichting. Vormen gemeenten wel beleid, dan genieten zij een grote mate van beleidsvrijheid. Dit kan leiden tot grote verschillen tussen gemeenten. Het is immers denkbaar dat sommige gemeenten in het geheel geen beleid hebben gevormd, en dat de beleidsregels van gemeenten die wel beleid hebben gevormd, zeer verschillend kunnen zijn.

Bovendien heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) enkele criteria gevormd aan de hand waarvan sluitingsbevelen als het onderhavige worden getoetst. Bij het nemen van een dergelijk besluit, kan door het bestuursorgaan dan ook rekening gehouden worden met deze criteria.

Samenhangend met de bestrijding van aan drugshandel gerelateerde overlast heeft de wetgever het nieuwe artikel 11a toegevoegd aan de Opiumwet. Deze nieuwe wetsbepaling is per 1 maart 2015 van kracht. Op grond van dit artikel is het bevorderen en voorbereiden van Opiumwetdelicten met betrekking tot softdrugs strafbaar. Voor verhuurders betekent dit dat het verschaffen van ruimten, welke vervolgens worden gebruikt voor het plegen van een Opiumwetdelict, terwijl de verschaffer wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat de ruimte daarvoor zou worden gebruikt, een strafbaar feit. De straf die hierop staat, is een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vijfde categorie (per 1 januari 2014 bedraagt deze € 81.000,00). Dit brengt voor de verhuurder de nodige risico's met zich mee. Van belang is daarom te onderzoeken in hoeverre de verhuurder dit kan voorkomen.

1.2 Doel

De doelstelling van het onderzoek is om een onderzoeks- en adviesrapport op te leveren op 1 juni 2015. Deze kan door de opdrachtgever worden gebruikt ten behoeve van de advisering van zowel huidige als toekomstige cliënten omtrent (de voorkoming van) de toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, alsmede strafrechtelijke vervolging op grond van het nieuwe artikel 11a van de Opiumwet.

Deze doelstelling zal worden bereikt door middel van beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek, te weten:

Welke aanbevelingen kunnen aan verhuurders van onroerend goed worden gedaan ter voorkoming van strafbaarstelling op grond van artikel 11a van de Opiumwet en ter voorkoming van bestuursdwang op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, gelet op de parlementaire geschiedenis, de jurisprudentie, het beleid en de criteria zoals deze door het bevoegd gezag worden gehanteerd, alsmede gelet op het huurrecht?

1.3 Afbakening

Lamers Tieleman Advocaten is gevestigd in de gemeente Eindhoven en het merendeel van de cliënten is eveneens in deze regio gevestigd. Bij de selectie van de te onderzoeken

beleidsregels, is daarom gekozen voor beleidsregels van gemeenten in de regio Zuid-Oost-Brabant.

Lamers Tielemans Advocaten heeft diverse verhuurders als cliënten. Dit zijn zowel particuliere als professionele verhuurders, al dan niet met een groot vastgoedportefeuille. De voor dit onderzoek relevante wettelijke bepalingen maken geen onderscheid tussen deze verhuurders en bijvoorbeeld woningcorporaties of bemiddelaars zoals makelaars. Wanneer in dit onderzoeksrapport wordt gesproken van *verhuurder*, wordt hiermee bedoeld op personen die hun eigendom(men) – al dan niet bedrijfsmatig – verhuren. Deze verhuurders worden onderscheiden van grote organisaties, zoals makelaarskantoren c.q. –verenigingen of woningcorporaties.

In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen woningen, coffeeshops en (al dan niet) voor publiek toegankelijke lokalen. De begrippen *woning* en *coffeeshop* spreken voor zich. Met lokaal wordt in dit rapport bedoeld een ruimte die wordt begrensd door vier muren en een plafond, welke ruimte toegankelijk is. Een voor het publiek toegankelijk lokaal is bijvoorbeeld een winkel en een niet voor publiek toegankelijk lokaal is bijvoorbeeld een loods. Met betrekking tot woningen is artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) van belang. Woningen genieten op grond van dit artikel namelijk een ruimere bescherming dan andere lokalen. Bij de totstandkoming van de wetsartikelen op basis waarvan woningen onder bepaalde omstandigheden kunnen worden gesloten, is rekening gehouden met artikel 8 van het EVRM. Daarom zal dit artikel verder buiten beschouwing worden gelaten in dit onderzoek.

Met name de Opiumwet speelt een zeer grote rol in dit onderzoek. Slechts enkele artikelen van deze wet zijn ook daadwerkelijk van belang. De artikelen die in dit onderzoek centraal staan, zijn de artikelen 13b en 11a van de Opiumwet. Deze artikelen en de totstandkoming ervan zullen daarom uitgebreid aan bod komen. Voorts is ook de tekst van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet van belang, omdat deze de verboden handelingen met betrekking tot middelen van Lijst I en II van de Opiumwet bevatten. De totstandkoming van deze artikelen is in het kader van dit onderzoek niet relevant. De overige artikelen van de Opiumwet zullen – uitzonderingen daargelaten – buiten beschouwing worden gelaten. Deze zullen slechts bij het onderzoek worden betrokken voor zover verwijzing naar een van deze artikelen noodzakelijk is voor de beantwoording van de centrale vraag.

1.4 Verantwoording

De eerste deelvraag heeft betrekking op de gevolgen voor de verhuurder wanneer de huurder een Opiumwetdelict begaat in het gehuurde pand. Voor het onderzoek naar deze gevolgen is onder meer gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek. De gevolgen voor de verhuurder zijn immers niet in de wet opgenomen en het analyseren van vakliteratuur kan hierin inzicht verschaffen. De vakliteratuur is met name opgenomen in bestuursrechtelijke uitgaves. Voorts is gebruik gemaakt van enkele dossiers van Lamers Tielemans Advocaten. Documenten uit deze dossiers zijn geanalyseerd. Dit richt zich vooral op besluiten van burgemeesters en de motivering van deze besluiten. Ook zijn enkele cliënten van het kantoor geïnterviewd om de gevolgen voor hen als verhuurder in kaart te kunnen brengen. Deze deelvraag richt zich bovendien op het al dan niet door gemeenten gevormde Damoclesbeleid. Daarom is bekeken welke gemeenten in de omgeving van de gemeente Eindhoven Damoclesbeleid hebben gevormd. De beleidsregels zijn vervolgens geanalyseerd en onderling vergeleken.

De tweede deelvraag ziet toe op de criteria die worden gehanteerd door het bevoegd gezag – de burgemeester – bij de toepassing van artikel 13b lid 1 Opiumwet, alsmede onder welke voorwaarden deze criteria worden aangenomen. Omdat deze criteria zijn gevormd in de rechtspraak, is voor de bestudering ervan een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd.

Bovendien zijn ook voor beantwoording van deze deelvraag besluiten van burgemeesters in dossiers van Lamers Tielemans Advocaten geraadpleegd.

De derde deelvraag heeft betrekking op het voorkomen van het toepassen van bestuursdwang op grond van artikel 13b lid 1 Opiumwet. Om deze deelvraag te beantwoorden, is onderzocht in hoeverre het huurrecht aan verhuurders de mogelijkheid biedt om preventief op te treden tegen overtreding van de Opiumwet door de huurder in het gehuurde pand. Het onderzoek naar het huurrecht is hoofdzakelijk uitgevoerd door een onderzoek naar de relevante bepalingen in het Burgerlijk Wetboek, maar ook is diverse vakliteratuur geraadpleegd. Voorts is in kaart gebracht hoe zowel verhuurders als woningcorporaties omgaan met deze huurrechtelijke bepalingen door middel van interviews met dergelijke verhuurders.

De vierde deelvraag heeft betrekking op het voorkomen van strafvervolging op grond van het nieuwe artikel 11a van de Opiumwet. Omdat dit artikel zeer recent is – het is immers tijdens de onderzoeksperiode in werking getreden – is hierover nog geen rechtspraak gevormd. Het is dan ook nog onduidelijk hoe dit artikel in de praktijk zal worden geïnterpreteerd door de rechterlijke macht. Daarom is gezocht naar een voorlopig oordeel over hoe een verhuurder in een eventuele toekomstige situatie kan aantonen dat hij niet wist en geen ernstige reden had om te vermoeden dat sprake was van een Opiumwetdelict, zodat hij strafvervolging op grond van artikel 11a Opw kan voorkomen. Hierbij is aansluiting gezocht bij het bestuursrechtelijke begrip *overtreder*, door middel van een literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Voorts is de parlementaire geschiedenis van het nieuwe artikel 11a van de Opiumwet geanalyseerd.

Omdat het voorkomen van bestuursdwang op grond van artikel 13b lid 1 Opiumwet en het voorkomen van strafvervolging op grond van het nieuwe artikel 11a Opiumwet nauw verwant zijn, is de behandeling van deze twee deelvragen in één hoofdstuk opgenomen.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk beschrijft de relevante rechtsgebieden en wetsartikelen om een wettelijk kader te schetsen ten behoeve van de beantwoording van de deelvragen van dit onderzoek. De daarop volgende hoofdstukken gaan in op de beantwoording van de deelvragen.

Zo zal hoofdstuk 3 een antwoord geven op de eerste deelvraag, namelijk wat de gevolgen zijn voor de verhuurder wanneer een huurder een overtreding van de Opiumwet begaat in het gehuurde pand. Vervolgens zal hoofdstuk 4 bespreken welke criteria worden toegepast bij totstandkoming van een besluit van het bevoegd gezag en de rechterlijke toetsing bij betwisting van een dergelijk besluit. De bevindingen uit de voorgaande twee hoofdstukken, zullen leidend zijn bij de beantwoording van de laatste twee deelvragen in hoofdstuk 5 van dit rapport, omtrent de voorkoming van de toepassing van de artikelen 13b, eerste lid, en 11a van de Opiumwet.

De conclusies van dit onderzoek worden in hoofdstuk 6 weergegeven, waarbij het antwoord volgt op de centrale vraag van dit onderzoek. Tot slot wordt hoofdstuk 6 afgesloten met concrete aanbevelingen aan de opdrachtgever, opdat deze haar cliënten kan adviseren met betrekking tot het voorkomen van de toepassing van bestuursdwang en strafvervolging.

2 Wettelijk kader

De beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek is onderverdeeld in diverse deelvragen. Om deze deelvragen te beantwoorden, wordt eerst het wettelijk kader uiteengezet. In dit onderzoek zijn drie rechtsgebieden van belang. Vanzelfsprekend is het strafrecht, meer in het bijzonder de Opiumwet, van groot belang. De relevante aspecten van de Opiumwet zullen daarom in paragraaf 2.1 worden behandeld. Voorts speelt het bestuursrecht een grote rol. Daarom paragraaf 2.2 het bestuursrecht uiteenzetten. Tot slot is de problematiek die thans onderzocht wordt tevens gelegen in het privaatrecht, meer specifiek in het huurrecht. Dit rechtsgebied zal dan ook in paragraaf 2.3 aan de orde komen.

2.1 Opiumwet

Zoals opgemerkt zijn slechts enkele artikelen van de Opiumwet van belang voor dit onderzoek. Een grote rol spelen de artikelen 13b, eerste lid, en 11a van de Opiumwet. Ook de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet zijn van belang. Deze artikelen zijn verbodsbepalingen. Artikel 2 verbiedt diverse handelingen met betrekking tot middelen als bedoeld in Lijst I van de Opiumwet, te weten harddrugs. Artikel 3 verbiedt diverse handelingen met betrekking tot middelen als bedoeld in Lijst II van de Opiumwet, te weten harddrugs. Met de verboden van de artikelen 2 en 3 in het achterhoofd, zal de totstandkoming van de artikelen 13b, eerste lid, en 11a worden besproken.

2.1.1 Artikel 13b, eerste lid

Artikel 13b van de Opiumwet (hierna: Opw) is in werking getreden in 1999. Op grond van het eerste lid van dit artikel heeft de burgemeester de mogelijkheid een last onder dwangsom toe te passen wanneer in een pand middelen van Lijst I (harddrugs) of Lijst II (softdrugs) van de Opw worden verhandeld, afgeleverd, verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Vóór de inwerkingtreding van artikel 13b lid 1 Opw, werd gebruik gemaakt van artikel 174a van de Gemeentewet (hierna: Gemw.). Dit wordt ook de Wet Victoria genoemd.² Op grond van dit artikel kon bestuursdwang worden toegepast wanneer sprake was van een verstoring van de openbare orde. In de praktijk bleek het bewijzen van verstoring van de openbare orde door het bevoegd gezag echter niet altijd gemakkelijk, waardoor het niet in alle gevallen van drugshandel mogelijk was bestuursdwang toe te passen. Om dit gebrek te helen, werd een wetsvoorstel ingediend dat ertoe strekte de handhaving en voorkoming van drugsoverlast te versterken, door gemeenten de mogelijkheid te bieden bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opw, zonder dat verstoring van de openbare orde aangetoond moest worden.³ Vereist werd dat middelen op Lijst I of Lijst II van de Opw zijn verhandeld, verkocht of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig zijn.

In de memorie van toelichting (hierna: MvT) wordt benadrukt dat het toepassen van bestuursdwang is gericht op de beheersing van de negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs.⁴ Dit betekent dat artikel 13b lid 1 Opw een herstelsanctie betreft. In de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is tevens overwogen dat de toepassing van bestuursdwang ertoe strekt overtredingen van de Opw te beëindigen en te voorkomen.⁵ De wetgever benadrukt eveneens dat het bestuursorgaan dat bevoegd is tot toepassing van een last onder bestuursdwang, in plaats daarvan een last onder dwangsom kan opleggen, hetgeen reeds een effectief middel kan zijn.⁶ In dat geval zal de overtreder de overtreding dienen te herstellen, op straffe van een dwangsom. In de praktijk wordt de last onder dwangsom in geval van aangetroffen drugs echter vrijwel nooit toegepast wegens de ernst van de situatie.

² J. Bal en L. van Geest, 'Verbeterde aanpak van malafide pandeigenaren?', Uitgeverij Paris, VGR 2013, afl. 5, p. 142.

³ Kamerstukken II 1996/97, 25324, 1/2.

⁴ Kamerstukken II 1996/97, 25324, 3, p. 2.

⁵ ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730, r.o. 2.2.

⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25324, 3, p. 7 (MvT).

Doorgaans wordt overgegaan tot bestuursdwang door middel van het onmiddellijk sluiten van het betreffende pand.

Per 1 november 2007⁷ is de reikwijdte van artikel 13b lid 1 Opw uitgebreid. Het artikel werd niet voldoende toereikend geacht, nu deze enkel van toepassing was op voor het publiek toegankelijke lokalen of bijbehorende erven. Ging het om een overtreding van de Opw in een woning, dan was de toepassing van bestuursdwang louter mogelijk op grond van artikel 174 Gemw. en hiervoor was bewijs van overlast vereist. Dit betekent dat een dossier moet worden opgebouwd waaruit de verstoring van de openbare orde blijkt, hetgeen op het eerste oog niet problematisch lijkt, maar dit in de praktijk wel is.⁸ In de memorie van toelichting wordt weliswaar aangegeven dat systematische handel in verdovende middelen buiten coffeeshops om, dus vanuit woningen of andere lokalen, vaak gepaard gaat met overlast voor en verloedering van de omgeving van deze illegale verkooppunten⁹, maar dit hoeft niet per definitie het geval te zijn. De wetgever benadrukt dat er ook panden zijn van waaruit systematisch drugs wordt verhandeld zonder dat dit leidt tot verstoring van de openbare orde.¹⁰ In dat geval is toepassing van de Wet Victoria niet mogelijk, maar ook artikel 13b lid 1 Opw was nog niet voldoende toereikend. Een uitbreiding van artikel 13b lid 1 Opw naar woningen en bijbehorende erven was daarom gewenst.

Reeds vóór de inwerkingtreding van deze wetswijziging werd in de rechtspraak aangenomen dat de burgemeester bevoegd is tot sluiting van een pand over te gaan indien daar een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen. Deze vaste lijn wordt nog immer gehandhaafd en is daarmee ook van toepassing op woningen.¹¹ Voorts wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat met de uitdrukking *‘daartoe aanwezig is’* in artikel 13b lid 1 Opw wordt bedoeld op de aanwezigheid van verdovende middelen, ongeacht de hoeveelheid, die gebruikt wordt of bestemd is voor de verkoop, aflevering of verstrekking daarvan.¹² Het is voor de toepassing van artikel 13b lid 1 Opw dan ook niet vereist dat daadwerkelijk handel in drugs heeft plaatsgevonden.¹³ De wetgever geeft zelfs letterlijk aan, dat het een misverstand is dat middels de zinsnede *‘daartoe aanwezig is’* wordt bedoeld op een handelshoeveelheid. De Minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de Minister) vervolgt met:

*“De figuur van de handelsvoorraad geldt alleen voor coffeeshops. Bij artikel 13b gaat het om illegale verkooppunten die niet onder het coffeeshopbeleid vallen.”*¹⁴

Dit wil zeggen dat niet per definitie hoeft te worden aangesloten bij de richtlijnen van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) omtrent wanneer de aangetroffen hoeveelheid drugs een handelshoeveelheid betreft. Ook wanneer de hoeveelheid minder bedraagt dan een – naar oordeel van het OM – handelshoeveelheid, is het mogelijk dat het gaat om drugs die bestemd zijn voor de verkoop. Hierbij kan onder meer de wijze van verpakking van de drugs een rol spelen.¹⁵ Andersom betekent dit ook, dat wanneer een hoeveelheid drugs wordt aangetroffen die volgens de richtlijnen van het OM als handelshoeveelheid worden aangemerkt (>0,5 gram in geval van harddrugs¹⁶ en >5 gram in geval van softdrugs¹⁷), het

⁷ Kamerstukken II 2005/06-2006/07, 30515, 1-15; Kamerstukken I 2006/07, 30515, A-D.

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 5 (MvT).

⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 2.

¹⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 2 (MvT).

¹¹ J.H.I. van Dijk, *‘Woningsluiting wegens drugs op grond van de Opiumwet en de Woningwet’*, SDU Uitgevers, PB 2014, afl. 2, p. 6.

¹² Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 10 (MvT).

¹³ Zie onder meer ABRvS 18 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0347; ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1193; ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701; ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8430 en ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3702.

¹⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 10.

¹⁵ Zie onder meer ABRvS 18 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0347 en ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701.

¹⁶ Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs (2015R018), te raadplegen op www.om.nl

¹⁷ Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (2015R019), te raadplegen op www.om.nl

kan gaan om drugs die niet aanwezig zijn ten behoeve van de verkoop, maar bestemd kunnen zijn voor eigen gebruik. Ook in dat geval zou derhalve niet zijn voldaan aan de vereisten van artikel 13b lid 1 Opw en zou niet tot toepassing van bestuursdwang mogen worden overgegaan. In de praktijk wordt echter aangesloten bij de richtlijnen van het OM. De Afdeling heeft hieromtrent bepaald dat in redelijkheid mag worden aangesloten bij de gedoogrichtlijnen van het OM en dat, wanneer een – op basis van deze richtlijnen – handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, het aannemelijk is dat deze drugs zijn bestemd voor de verkoop.¹⁸ Het bestuursorgaan mag daarvan uitgaan. Dat de drugs bestemd zijn voor de verkoop, hoeft ook niet onomstotelijk te worden bewezen: voldoende is dat het bestuursorgaan dit aannemelijk maakt¹⁹, hetgeen reeds gedaan is wanneer het een handelshoeveelheid betreft. Het is in dat geval aan de rechthebbenden van het pand om het tegendeel aannemelijk te maken.²⁰ Ook wanneer het slechts een geringe overschrijding van de gebruikershoeveelheid betreft, ligt de bewijslast bij de overtreder.²¹

2.1.2 Artikel 11a (nieuw)

Per 1 maart 2015 is artikel 11a van de Opw gewijzigd. Het oude artikel 11a is ondergebracht in het nieuwe artikel 11b.²² In het nieuwe artikel 11a Opw worden de voorbereiding en bevordering van illegale teelt van en handel in softdrugs strafbaar gesteld. De gedraging wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vijfde categorie. Deze bedraagt blijkens artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) per 1 januari 2014 € 81.000,00. Het artikel vergroot de effectiviteit van de bestrijding van illegale hennepsteelt, doordat ook kan worden opgetreden tegen personen die niet zelf telen, maar wel een rol spelen in de keten van levering van goederen of diensten en financiering van hennepsteelt.²³ De wetgever acht de strafbepaling wenselijk, omdat de hennepsteelt zich niet langer beperkt tot hobbymatige telers die de kleine, lokale coffeeshop bevoorraden. Het is uitgegroeid tot een hele industrie die op alle mogelijke manieren een bijdrage levert aan de professionalisering, schaaluitbreiding en innovatie van de illegale productie van cannabis.²⁴ Artikel 13b lid 1 Opw kon in veel gevallen van hennepsteelt niet worden toegepast, nu daarvoor vereist is dat de aangetroffen drugs bestemd zijn voor de handel. Wanneer dit niet kon worden aangetoond – met name in gevallen waarin het een gedoogde hoeveelheid hennepplanten betreft van 5 planten²⁵ – kon geen bestuursdwang worden toegepast.²⁶ Het aanwezig zijn of kweken van hennep viel op zich dan ook niet onder de reikwijdte van artikel 13b lid 1 Opw.²⁷ Ook andere wetsbepalingen boden geen mogelijkheid. Om dit gebrek te helen, is artikel 11a aan de Opw toegevoegd.

Wanneer geen sprake was van een voltooid delict of van gedragingen in het kader van een georganiseerd verband (artikel 140 WvSr), dan was strafvervolgning slechts mogelijk op grond van artikel 45 WvSr (strafbare poging) dan wel artikel 46 WvSr (strafbare voorbereiding). Eén van de vereisten voor veroordeling voor de poging van een misdrijf (artikel 45 WvSr), is een

¹⁸ Zie onder meer ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:212; ABRvS 30 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:371; ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:554; ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1070 en ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2947.

¹⁹ ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3702.

²⁰ Zie onder meer ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1058.

²¹ J.H.I. van Dijk, 'Woningsluiting wegens drugs op grond van de Opiumwet en de Woningwet', SDU Uitgevers, PB 2014, afl. 2, p. 6.

²² Kamerstukken II 2010/11-2012/13, 32842, 1-13; Kamerstukken I 2012/13-2014/15, 32842, A-L.

²³ Kamerstukken II 2011/12, 32842, 6, p. 4 (NV II).

²⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32842, 3, p. 1.

²⁵ 'Ben ik strafbaar als ik drugs bezit, gebruik, produceer of verhandel?', www.rijksoverheid.nl (zoek op drugs telen), geraadpleegd op 31 maart 2015.

²⁶ M.J.H.M. Verhoeven, 'Bestuursrechtelijke handhaving van hennepkwekerijen', SDU Uitgevers, PB 2011, afl. 3, p. 6.

²⁷ J.H.I. van Dijk, 'Woningsluiting wegens drugs op grond van de Opiumwet en de Woningwet', SDU Uitgevers, PB 2014, afl. 2, p. 5.

begin van uitvoering.²⁸ Hiervan kan pas worden gesproken wanneer de feitelijke handelingen naar hun uiterlijke verschijningsvorm kunnen worden beschouwd als te zijn gericht op de voltooiing van het delict.²⁹ Hiervan is lang niet altijd sprake, en in veel van de gevallen waarin hiervan wel sprake is of zou kunnen zijn, is onvoldoende bewijs om ook daadwerkelijk tot een veroordeling te komen.

Voor veroordeling van de voorbereiding van een misdrijf (artikel 46 WvSr) is vereist dat het gaat om een misdrijf strafbaar feit waar een gevangenisstraf van acht jaren op staat, hetgeen niet het geval is bij artikel 11a Opw. De Opw bevatte reeds een artikel dat de voorbereidings- en bevorderingshandelingen van drugshandel strafbaar stelde (artikel 10a Opw), maar dit artikel heeft betrekking op een overtreding van artikel 2 onder A, B of D van de Opw. Artikel 2 Opw heeft echter betrekking op harddrugs, waardoor voorbereidings- en bevorderingshandelingen van overtredingen van artikel 3 Opw (softdrugs) niet onder dit artikel vallen en daarmee nog niet bij wet strafbaar waren gesteld. Het nieuwe artikel 11a van de Opw moet dit gebrek helen, opdat eerder tot strafvervolgning kan worden overgegaan bij de voorbereiding of bevordering van de illegale teelt van of handel in softdrugs. Van deze verruiming wordt ook een preventief effect verwacht, namelijk dat mensen kritischer zijn over aan wie zij hun waren of diensten aanbieden of ter beschikking stellen. , bijvoorbeeld tot het verhuren of anderszins beschikbaar stellen van ruimten, in gevallen dat daartoe aanleiding bestaat.³⁰ Van verhuurders, maar ook van bijvoorbeeld tuincentra, wordt ook een kritischere blik verwacht.³¹ De wetgever is van mening dat van iedere burger oplettendheid mag worden verwacht. Dit betekent echter niet dat passiviteit strafbaar wordt gesteld: het gaat om de criminele intentie van betrokkene.³²

In het nieuwe artikel 11a Opw is, naast de opzetvariant, ook een culpavariant opgenomen.³³ De opzetvariant is te vinden in de zinsnede '*waarvan hij weet*'. Culpa is een ander woord voor schuld en is opgenomen in de zinsnede '*of ernstige reden heeft om te vermoeden dat*'. Deze variant is in het artikel opgenomen, omdat het kabinet het wenselijk achtte dat ook in gevallen van verwijtbare of wellicht gefingeerde naïviteit strafrechtelijk kan worden opgetreden.³⁴ Ten aanzien van de bewijslast wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat het bewijs van een 'ernstige reden om te vermoeden' soms kan worden afgeleid uit de gedraging zelf, maar dat de omstandigheden in de meeste gevallen bepalend zullen zijn.³⁵ Hiermee is het vrij onduidelijk wanneer een overtreding van artikel 11a Opw bewezen zal worden geacht. Hierover zijn dan ook veel Kamervragen gesteld.

De Minister heeft aangegeven dat 'een ernstige reden om te vermoeden' inhoudt het verwijtbaar weggijken of onterecht ervan uitgaan dat geen illegale teelt plaatsvindt.³⁶ Hierbij wordt bedoeld op de bewuste culpa: het moet gaan om situaties waarin ieder weldenkend mens het handelen achterwege had gelaten, omdat voor hem duidelijk was dat hij daarmee het plegen van een Opiumwetdelict zou faciliteren.³⁷ Volgens de Minister leidt gewone onachtzaamheid of onoplettendheid niet tot strafrechtelijke aansprakelijkheid: het gaat erom dat bijvoorbeeld verhuurders hun ogen niet sluiten wanneer zij aanwijzingen hebben dat de ruimten die zij verschaffen, mogelijk voor een Opiumwetdelict wordt gebruikt.³⁸ Zij moeten

²⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32842, 3, p. 6.

²⁹ HR Cito, HR 24 oktober 1978, NJ 1979, 52.

³⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32842, 3, p. 6.

³¹ Kamerstukken II 2010/11, 32842, 3, p. 8.

³² Kamerstukken II 2011/12, 32842, 6, p. 10.

³³ Kamerstukken II 2010/11, 32842, 3, p. 7.

³⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32842, 3, p. 7.

³⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32842, 3, p. 8.

³⁶ 'Debat strafbaarstelling voorbereiding illegale hennepcultuur', 4 november 2014, www.eerstekamer.nl (zoek op illegale hennepcultuur).

³⁷ Handelingen I 2014/15, 6, item 4, p. 23.

³⁸ Handelingen I 2014/15, 6, item 4, p. 26.

alert zijn op signalen die wijzen op overtreding van de Opw, bijvoorbeeld bij stankoverlast. Wanneer de signalen duidelijk zijn, moet de verhuurder actie ondernemen. Er is dan ook geen sprake van een (actieve) onderzoeksplicht. Omdat de wetswijziging zeer recent is, zal na verloop van tijd de rechtspraak moeten uitwijzen hoe rechters in de praktijk zullen oordelen over het bewijs van een 'ernstige reden om te vermoeden', zoals dat is opgenomen in het nieuwe artikel 11a Opw.

De wetswijziging heeft tevens tot gevolg dat growshops, die van oorsprong dienstig zijn bij de teelt van hennep, deze activiteiten dienen te staken. Vergunningen zullen niet langer aan hen worden verleend en gemeenten zullen reeds verleende vergunningen intrekken.³⁹ Het gevolg is dat een groot aantal growshopeigenaren de growshop sluit. Anderen houden vol of transformeren hun growshop tot een tuincentrum.⁴⁰ Veel van de goederen die worden gebruikt voor hennepsteelt, worden eveneens gebruikt voor de 'gewone teelt' van bijvoorbeeld groenten. Zo zijn onlangs op verschillende plaatsen in Brabant⁴¹ onder meer folie, lampen, potten en voedingsstoffen in beslag genomen. Deze goederen wijzen niet direct op hennepsteelt. De omstandigheden waaronder deze zijn aangetroffen gaf aanleiding om aan te nemen dat deze wel voor de hennepsteelt waren bestemd. Er is dus sprake van een grijs gebied. De omstandigheden waaronder bepaalde goederen worden aangeschaft of aangetroffen, zullen dan ook moet uitwijzen of er sprake is van een overtreding van artikel 11a Opw.

2.2 Bestuursrecht

Twee onderwerpen in het bestuursrecht, te weten bestuursdwang en beleidsregels, beheersen de gevolgen die verhuurders riskeren bij de verhuur van een pand. De diverse wetsartikelen en de relevante jurisprudentie van deze onderwerpen zullen hier worden belicht.

2.2.1 Bestuursdwang

In artikel 5:21 van de Algemene Wet Bestuursrecht (hierna: Awb) wordt de last onder bestuursdwang gedefinieerd als de herstelsanctie, inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Dit wil zeggen dat het bestuursorgaan in beginsel een hersteltermijn dient te stellen voor de overtreding. Indien de overtreder de overtreding herstelt binnen deze gestelde termijn, heeft dit geen verdere gevolgen. Laat de overtreder herstel echter na, dan is het bestuursorgaan bevoegd tot bestuursdwang over te gaan. Dat het bestuursorgaan *in beginsel* een hersteltermijn moet bieden, impliceert dat uitzonderingen toegelaten zijn. Op grond van artikel 5:31, eerste lid, van de Awb kan in spoedeisende gevallen bestuursdwang worden toegepast zonder voorafgaande last. Op grond van lid 2 van datzelfde artikel kan, indien de situatie zo spoedeisend is dat een besluit niet kan worden afgewacht, terstond bestuursdwang worden toegepast. Het besluit dient dan wel zo spoedig mogelijk nadien bekend te worden gemaakt. Dat wil dus zeggen dat het bestuursorgaan geen hersteltermijn hoeft te bieden, maar direct kan overgaan tot het toepassen van bestuursdwang wanneer de ernst van de verstoring van de openbare orde dat van hem vergt. Het besluit moet wel zo spoedig mogelijk nadien op schrift worden gesteld en toegezonden worden aan belanghebbende.

Zoals reeds opgemerkt betreft artikel 13b lid 1 Opw een herstelsanctie. Het doel van artikel 13b lid 1 Opw is preventie en beheersing van de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het voorkomen van nadelige effecten van de handel in en het

³⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32842, 3, p. 4.

⁴⁰ J. Haspels, 'Growshops zien het niet meer zitten', *Algemeen Dagblad* 9 maart 2015, www.ad.nl (zoek op *growshops zien het niet meer zitten*).

⁴¹ 'Politie in actie tegen voorbereidingen wietteelt', *Algemeen Dagblad* 2 maart 2015, www.ad.nl (zoek op *politie in actie tegen voorbereidingen wietteelt*).

gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden.⁴² Toepassing van bestuursdwang op grond van dit artikel strekt dus tot beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opw. De Afdeling heeft reeds meermaals geoordeeld dat, wanneer de toepassing van deze bevoegdheid verder zou strekken, de sanctie niet langer uitsluitend het karakter van een herstelsanctie heeft. Het zou dan ook een leedtoevoegend karakter krijgen, waardoor het als een strafsanctie wordt beschouwd⁴³, hetgeen strijdig is met de bedoeling van de wetgever.

Op grond van artikel 5:28 Awb is het bestuursorgaan dat bestuursdwang toepast, bevoegd tot het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt. Dit houdt in dat het betreffende pand kan worden gesloten. Ook kan op grond van artikel 5:27 lid 1 Awb ten behoeve van het toepassen van bestuursdwang, toegang tot elke plaats worden verschaft door personen die door het bestuursorgaan worden aangewezen.

Ieder besluit dat een bestuursorgaan neemt, dient te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb). Daarom moet van belanghebbenden de zienswijzen worden gevraagd, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet (zie artikelen 4:7, 4:8 en 4:11, eerste lid, Awb). In dit kader geldt echter ook artikel 5:31 Awb: in geval van spoedeisende gevallen kan tot onmiddellijke sluiting worden overgegaan. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat niet eerst een schriftelijk besluit kan worden genomen, is ook voor het vragen van zienswijzen van belanghebbenden geen tijd.

2.2.2 Beleidsregels

Indien door de gemeenten beleid is gevormd ter handhaving van artikel 13b lid 1 Opw (ook wel het Damoclesbeleid genoemd), dan kan ter motivering van het besluit tot toepassing van bestuursdwang worden volstaan met verwijzing naar een vaste gedragslijn in dat beleid (artikel 4:82 Awb). Het bestuursorgaan mag van het beleid afwijken indien er bijzondere omstandigheden zijn, waardoor belanghebbenden onevenredig worden getroffen in verhouding tot de doelen die het beleid dient (artikel 4:84 Awb).⁴⁴ Wat deze bijzondere omstandigheden zijn, is in de wet niet toegelicht. Per geval zal dit dan ook moeten worden beoordeeld. Uit de rechtspraak⁴⁵ blijkt dat in ieder geval niet als bijzondere omstandigheid kan worden aangemerkt dat de verhuurder niet de overtreder is, dat de verhuurder niet op de hoogte was van de overtreding, dat door een belanghebbende (groot) financieel nadeel wordt geleden, al dan niet in de vorm van omzet, en dat geen voorafgaande waarschuwing is gegeven. De verhuurder wordt geacht op de hoogte te zijn van wat zich in zijn pand afspeelt, en de gevolgen hiervan komen voor zijn rekening. Ten aanzien van de financiële gevolgen merkt de Afdeling op dat deze worden geacht te zijn meegewogen in de vaststelling van het beleid.

Nu de wet niet bepaald dat gemeenten beleid moeten vormen omtrent artikel 13b lid 1 Opw, zijn gemeenten hiertoe niet verplicht. Reeds op grond van artikel 13b lid 1 Opw hebben zij immers de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen wanneer hard- of softdrugs worden aangetroffen, welke bedoeld zijn voor de handel. Maken gemeenten de keuze om wél Damoclesbeleid te vormen, dan beschikken zij hierin over een grote mate van beleidsvrijheid.⁴⁶ De wet bepaalt enkel dat de last onder bestuursdwang kan worden toegepast, maar bepaalt hierbij niets over de vorm van bestuursdwang of de duur hiervan.

⁴² ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187, r.o. 2.4.5.

⁴³ Zie onder meer ABRvS 29 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV7546; ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2043 en ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2562.

⁴⁴ Zie onder meer ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8721.

⁴⁵ Zie onder meer ABRvS 18 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0347; ABRvS 30 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK7972 en ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8721.

⁴⁶ Zie onder meer ABRvS 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6185; ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8721; ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187 en ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4412.

Gemeenten kunnen daarom in beleidsregels vastleggen dat, wanneer wordt voldaan aan artikel 13b lid 1 Opw, zij bevoegd zijn het betreffende pand te sluiten voor een bepaalde duur. Indien gemeenten geen beleid hebben gevormd en vervolgens een besluit nemen tot toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 13b lid 1 Opw, dienen zij dit besluit voldoende te motiveren (art. 3:46 Awb). De gemeente zal dan niet alleen moeten motiveren waarom zij gekozen hebben voor het toepassen van bestuursdwang door middel van sluiting van het pand, maar ook waarom voor een bepaalde duur is gekozen en – indien tot onmiddellijke sluiting van het pand is overgegaan – waarom niet eerst een hersteltermijn is geboden. Indien de gemeente beleid heeft gevormd en in dat beleid is opgenomen dat, wanneer is voldaan aan artikel 13b lid 1 Opw, direct wordt overgegaan tot sluiting van het pand voor de duur van een $\times$ aantal maanden, dan kan in de motivatie van het besluit grotendeels worden volstaan met een verwijzing naar de door de gemeente gevormde beleidsregels (art. 4:82 Awb).

Het Damoclesbeleid dat gemeenten vormen, moet kenbaar en duidelijk zijn, maar het moet ook zijn afgestemd op de lokale driehoek.⁴⁷ Met de lokale driehoek wordt hier bedoeld gemeenten, de politie en het OM, met als doel het bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en mogelijk civielrechtelijk optreden goed op elkaar te laten aansluiten.⁴⁸ Gemeenten zijn derhalve weliswaar niet verplicht Damoclesbeleid te vormen, zowel de wetgever als de rechterlijke macht acht het wenselijk wanneer zij dit wel doen. Meer concreet wordt hierbij gedacht aan een getrapte sanctionering, waarbij na een eerste constatering wordt volstaan met bijvoorbeeld een schriftelijke waarschuwing en na herhaling wordt overgegaan tot tijdelijke sluiting voor de duur van 3 of 6 maanden. De wetgever sluit niet uit dat in geval van een volgende herhaling tot sluiting voor de duur van een jaar of zelfs tot definitieve sluiting kan worden overgegaan.⁴⁹ Wel moet de toepassing van artikel 13b lid 1 Opw voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, en moeten gemeenten eerst andere, minder vergaande handhavingsmiddelen aanwenden.⁵⁰

2.3 Huurrecht

Tussen een verhuurder en een huurder wordt een huurovereenkomst gesloten. Dit schept voor beide partijen diverse rechten en plichten. In het kader van dit onderzoek zijn enkele van deze verplichtingen van belang. De van belang zijnde verplichtingen van de verhuurder komen in de eerste subparagraaf aan bod, die voor de huurder in de tweede. Vervolgens zullen de wijzen van beëindiging van de huurovereenkomst door de verhuurder worden besproken, te weten vernietiging (paragraaf 2.3.3), eenzijdige opzegging (paragraaf 2.3.4) en ontbinding (paragraaf 2.3.5).

2.3.1 Verplichtingen verhuurder

De voornaamste verplichting van de verhuurder is het ter beschikking stellen en laten van de gehuurde zaak aan de huurder (artikel 7:203 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW)). Voorts vloeit uit de gebrekenregeling van artikel 7:204 en verder BW voort dat de verhuurder verplicht is het ongehinderd genot van de gehuurde zaak te verschaffen.⁵¹ De verhuurder mag tot op zekere hoogte controles op het gehuurde uitvoeren. Deze controles mogen het ongestoord huurgenot van de huurder niet beperken. Waar de exacte grens ligt, is niet in de wet of in jurisprudentie nader gespecificeerd. De verhuurder is echter gehouden grote reparaties en onderhoud uit te voeren aan het gehuurde. In geval van een lokaal is het dan ook aan de verhuurder om controles uit te voeren met betrekking tot bijvoorbeeld het dak.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 2 (MvT).*

⁴⁸ *Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 4 (MvT).*

⁴⁹ *Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 8 (MvT).*

⁵⁰ *Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 9 (MvT).*

⁵¹ Van Schie 2015, p. 43.

2.3.2 *Verplichtingen huurder*

Tegenover het ter beschikking stellen en laten van de gehuurde zaak door de verhuurder, staat dat de huurder verplicht is een tegenprestatie te leveren (artikel 7:212 BW, doorgaans het betalen van de huurprijs in geld⁵²) en zich als goed huurder te gedragen (artikel 7:213 BW). Dit laatste is niet verder gespecificeerd in de wet. In de jurisprudentie is verdere invulling gegeven aan het begrip 'goed huurderschap'. De Hoge Raad⁵³ heeft geoordeeld dat bij de beantwoording van de vraag of sprake is van het zich niet gedragen als goed huurder, moet worden bekeken of sprake is van enige overlast. Hierbij kunnen ook omstandigheden van belang zijn waaruit blijkt dat de huurder zich juist niet als slecht huurder gedraagt. In de conclusie van Advocaat-Generaal mr. Ten Kate wordt opgemerkt dat dit betekent dat partijen zich dienen te onthouden van aanstootgevend gedrag, en dat ze met elkaar rekening dienen te houden zodat ze elkaar kunnen verdragen. Per geval zal dan ook beoordeeld moeten worden of sprake is van een schending van de verplichting van artikel 7:213 BW. In ieder geval is hiervan geen sprake wanneer de verhuurder van mening is dat de voortzetting van de huurovereenkomst aan te merken is als overlast, zonder dat dit het gevolg is van laakbare gedragingen van de huurder.⁵⁴

Een andere verplichting van de huurder is dat hij het gebruik van de gehuurde zaak moet beperken tot wat is overeengekomen (artikel 7:214 BW). Ook moet hij eventuele door hem veroorzaakte schade aan de gehuurde zaak vergoeden en ligt de bewijslast hiervoor bij de huurder (behoudens brandschade of schade aan de buitenzijde). Dit wil zeggen dat het aan de huurder is om te bewijzen dat de aan het gehuurde ontstane schade niet aan hem is toe te rekenen.⁵⁵ Voorts moet de huurder eventuele gebreken direct melden aan de verhuurder. Doet hij dit niet, dan is hij verplicht de door de nalatigheid ontstane schade van de verhuurder te vergoeden (artikel 7:222 BW).

Wanneer de huurder bovenstaande verplichtingen niet nakomt, dan schiet hij tekort in de nakoming van zijn verplichtingen en is sprake van wanprestatie.⁵⁶ De verhuurder kan in dat geval nakoming of schadevergoeding vorderen (artikel 6:74 e.v. BW), maar het is ook denkbaar dat de verhuurder de overeenkomst wenst te beëindigen. Een huurovereenkomst kan op drie manieren door de verhuurder worden beëindigd, namelijk door vernietiging, eenzijdige opzegging of ontbinding.

2.3.3 *Vernietiging*

Nu de wettelijke bepalingen met betrekking tot het huurrecht, niets bepalen omtrent vernietiging van de huurovereenkomst, moet hieromtrent worden aangesloten bij algemene bepalingen van het verbintenissenrecht.

Om een overeenkomst tot stand te laten komen, is vereist dat de ene partij een aanbod doet en dat de andere partij dit aanbod aanvaardt (artikel 6:217 BW). Partijen verklaren hiermee over en weer dat zij een overeenkomst willen sluiten: de wilsverklaring. Wanneer de wil gebrekkig is gevormd, is sprake van een wilsgebrek. De wet kent een viertal wilsgebreken (te weten, dwaling, bedrog, bedreiging en misbruik van omstandigheden), welke er allen toe leiden dat de overeenkomst vernietigbaar is. Het in het kader van dit onderzoek van belang zijnde wilsgebrek, is dwaling (artikel 6:228 BW). In geval van dwaling is sprake van een onjuiste voorstelling van zaken: indien de ene partij foutieve informatie heeft verstrekt dan wel relevante informatie heeft achterhouden, en de overeenkomst zou niet tot stand zijn gekomen indien sprake zou zijn geweest van een juiste voorstelling van zaken, dan is de andere partij gerechtigd de overeenkomst te vernietigen.

⁵² De Jonge 2013, p. 39.

⁵³ HR 13 februari 1981, NJ 1981, 394.

⁵⁴ HR 21 mei 1982, NJ 1982, 528.

⁵⁵ Van Schie 2015, p. 36.

⁵⁶ Van Schie 2015, p. 42.

Met betrekking tot dit onderzoek is een concreet voorbeeld hiervan wanneer een huurder een bedrijfspand huurt van een verhuurder, met als doel deze te gebruiken om een hennepkwekerij in het pand te starten. Was de verhuurder op voorhand op de hoogte geweest van de bedoelingen van de huurder, dan was deze – ervan uitgaande dat het een bonafide verhuurder betreft – hiermee niet akkoord gegaan. De verhuurder kan dan een beroep doen op dwaling en de huurovereenkomst vernietigen.

Vernietiging kent terugwerkende kracht (artikel 3:53 BW), hetgeen betekent dat de overeenkomst nooit heeft bestaan. Vernietiging kan zowel buitengerechtelijk geschieden, als door middel van tussenkomst van een rechter (artikel 3:49 BW). Buitengerechtelijke vernietiging dient te geschieden middels een verklaring van de partij die de overeenkomst wenst te vernietigen. Artikel 3:50 BW bepaalt niet dat deze verklaring schriftelijk moet zijn, hetgeen betekent dat buitengerechtelijke vernietiging vormvrij is en daarom ook mondeling kan geschieden. De rechtbank heeft zich al eerder over dergelijke kwesties gebogen en geoordeeld dat buitengerechtelijke vernietiging van de huurovereenkomst op grond van dwaling rechtmatig is in geval van hennepteelt in de huurwoning.⁵⁷

2.3.4 Eenzijdige opzegging

Een andere mogelijkheid om de huurovereenkomst te beëindigen is de eenzijdige opzegging. Ook dit is buitengerechtelijk mogelijk (artikel 7:271 jo 293 BW). Hiervoor is vereist dat er een redelijke grond voor opzegging is. Een voorbeeld hiervan is het opzeggen van de huurovereenkomst wanneer de in de huurovereenkomst overeengekomen periode verstrijkt. Een huurovereenkomst voor bepaalde tijd loopt namelijk niet van rechtswege af, maar moet worden opgezegd. De verhuurder kan dan schriftelijk aan de huurder kenbaar maken dat hij de overeenkomst opzegt en per wanneer. Dit moet per aangetekende brief of deurwaardersexploot (artikel 7:271 lid 3 BW). Bovendien moeten de gronden voor opzegging in de brief zijn opgenomen, op straffe van nietigheid (artikel 7:271 lid 4 BW). Gaat het om een bedrijfsruimte in de zin van artikel 7:290 BW, dan kan de huurovereenkomst enkel worden opgezegd wanneer is voldaan aan één of meer van de limitatief in de wet genoemde opzeggingsgronden (artikel 7:296 BW). Op de nietigheid van een rechtshandeling hoeft geen beroep te worden gedaan: deze treedt van rechtswege in. De opzegging is daarom van rechtswege ongeldig wanneer de opzeggingsbrief geen gronden bevat. Tot slot moet een opzeggingstermijn van drie tot zes maanden (afhankelijk van de duur van de huurovereenkomst, zie artikel 7:271 lid 5 BW) in acht worden genomen.

Daarmee is de beëindiging echter nog niet voltooid. De huurder dient namelijk binnen zes weken schriftelijk akkoord te gaan met de opzegging. Het verzoek hiertoe moet ook door de verhuurder in de brief worden opgenomen.⁵⁸ Gaat de huurder niet akkoord, dan moet de verhuurder alsnog een gerechtelijke procedure starten. De kantonrechter zal dan beoordelen of sprake is van een redelijke grond voor de verhuurder om tot opzegging van de huurovereenkomst over te gaan. Hierbij zullen enkel de in de opzeggingsbrief opgenomen gronden worden beoordeeld (artikel 7:273 lid 1 BW). In afwachting van de rechterlijke uitspraak, mag de huurder in het gehuurde blijven. Wijst de rechter de vordering af, dan wordt de huurovereenkomst van rechtswege verlengd, waarbij de rechter bepaalt of deze voor bepaalde of voor onbepaalde tijd wordt voortgezet (artikel 7:273 lid 2 BW). Wordt de vordering toegewezen, dan bepaalt de rechter ook per wanneer de huurder het gehuurde dient te ontruimen (artikel 7:273 lid 3 BW).

2.3.5 Ontbinding

Tot slot heeft de verhuurder de mogelijkheid de huurovereenkomst te beëindigen door middel van ontbinding (artikel 7:210 BW), tenzij de tekortkoming van de huurder gezien haar bijzondere aard of geringe betekenis, de ontbinding met haar gevolgen niet rechtvaardigt

⁵⁷ Rb Limburg 15 januari 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:123.

⁵⁸ Van Schie 2015, p. 76.

(artikel 6:265 BW). Betreft de gehuurde zaak een gebouwde onroerende zaak, dan kan ontbinding van de huurovereenkomst op grond van wanprestatie slechts door de rechter geschieden (artikel 7:231 lid 1 BW). Een dergelijke zaak zou bij de kantonrechter aanhangig dienen te worden gemaakt (artikel 93 sub c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv)). De kantonrechter zal zich in dat geval buigen over de vraag in hoeverre het jegens de huurder rechtmatig is dat de huurovereenkomst wordt ontbonden. In een eerdere uitspraak is overwogen dat een hennepknipperij geen grond voor ontbinding oplevert, nu dit niet leidt tot een verhoogd risico op waterschade of brand.⁵⁹ Ook de enkele vondst van soft- of harddrugs leidt niet tot een grond voor ontbinding. Hiervoor is vereist dat sprake is van bijkomende omstandigheden, zoals handelsactiviteiten, gevaarstelling of overlast.⁶⁰ Gaat het om een hoeveelheid softdrugs die strafrechtelijk wordt gedoogd en waarvan aannemelijk is dat deze louter voor eigen gebruik zijn, is het mogelijk dat dit wanprestatie oplevert. Van wanprestatie kan uiteraard slechts worden gesproken wanneer de huurovereenkomst een verbod op teelt of bezit van softdrugs bevat. Volgens het Hof is dit echter (nog) niet voldoende om de ontbinding van de huurovereenkomst te rechtvaardigen.⁶¹

Ontbinding kent geen terugwerkende kracht (artikel 6:269 BW), maar schept verbintenissen tot ongedaanmaking voor beide partijen (artikel 6:271 BW), hetgeen inhoudt dat de door beide partijen verrichtte prestaties ongedaan moeten worden gemaakt. Gezien de aard van de huurovereenkomst is dit echter niet mogelijk. Immers, de huurder verplicht zich tot het voldoen van de huurpenningen – welke kunnen worden terugbetaald – de verhuurder verplicht zich tot het verschaffen van het huurgenoet van het pand. Dit laatste kan niet ongedaan worden gemaakt. Op grond van artikel 6:272 BW wordt in dat geval de prestatie omgezet in een waardevergoeding. In feite betekent dit dat de verhuurder de huurpenningen aan de huurder moet terugbetalen, en de huurder aan de verhuurder een vergoeding moet betalen voor het reeds genoten huurgenoet. Deze vorderingen kunnen tegen elkaar worden weggestreept. Daardoor heeft de ontbinding van de huurovereenkomst en de ongedaanmakingsverbintenissen die hieruit voortvloeien, nauwelijks financiële gevolgen.

Ontbinding van de huurovereenkomst op grond van wanprestatie is in uitzonderlijke gevallen ook buitengerechtelijk mogelijk.⁶² De wet kent hiertoe een tweetal uitzonderingen. De eerste uitzondering is wanneer er een gebrek bestaat dat de verhuurder niet hoeft te verhelpen, en dat het huurgenoet geheel onmogelijk maakt (zie artikelen 7:206 jo 210 BW). Deze uitzondering is in het kader van dit onderzoek niet van belang. De tweede uitzondering daarentegen is van groot belang. Dit is namelijk in geval van gedragingen door de huurder die de openbare orde verstoren, waardoor het pand op grond van artikel 174a Gemw. is gesloten, dan wel wanneer het pand is gesloten op grond van artikel 13b lid 1 Opw (artikel 7:231 lid 2 BW, ook wel Wet Victor⁶³ genoemd).⁶⁴ Begaat de huurder een overtreding van de Opw in het gehuurde pand en wordt het pand op die grond gesloten, dan kan de verhuurder overgaan tot buitengerechtelijke ontbinding en directe ontruiming van het pand.

⁵⁹ Rb Oost-Brabant 21 februari 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:BZ2665.

⁶⁰ Rb Breda 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8562.

⁶¹ Hof 's-Hertogenbosch 13 januari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:36.

⁶² Van Schie 2015, p. 174.

⁶³ J.A.M.A. Sluysmans, *'De wet Victor kritisch beschouwd'*, *Gst.* 2001, 7144, 1, p. 1.

⁶⁴ Een voorbeeld van een rechterlijke uitspraak waarin deze uitzondering is toegepast, is de uitspraak van de Voorzieningenrechter Utrecht 29 september 2004, ECLI:NL:RBUTR:2004:AR8662.

3 Gevolgen voor de verhuurder

Wanneer de huurder van een pand een overtreding van de Opw begaat in dat pand, ondervindt de verhuurder hiervan de gevolgen. Een hennepkwekerij of drugslaboratorium kan ernstige beschadigingen aan het pand met zich meebrengen door de voor het oneigenlijk gebruik noodzakelijke aanpassingen aan het pand. De binnenzijde van het pand is kan slecht onderhouden zijn en bekabeling, sanitair en verf- en stucwerk kunnen dermate beschadigd dat deze moeten worden hersteld alvorens opnieuw tot verhuur van het pand kan worden overgegaan.⁶⁵ De kosten voor dit herstel kunnen aanzienlijk zijn. Indien de verhuurder de contractant van de energiemaatschappij is gebleven, is het bovendien mogelijk dat deze energiemaatschappij de kosten voor het gebruik van de nutsvoorzieningen en het herstel van de energiemeter(s) op de verhuurder verhaalt en aan hem een boete oplegt. Daarnaast heeft de overtreding door de huurder enkele juridische gevolgen. Deze zijn gelegen in het bestuursrecht (paragraaf 3.1), het huurrecht (paragraaf 3.2) en het strafrecht (paragraaf 3.3).

3.1 Bestuursrecht

De juridische gevolgen gelegen in het bestuursrecht hebben voornamelijk betrekking op de mogelijkheid van de burgemeester om bestuursdwang toe te passen op grond van artikel 13b lid 1 Opw. Deze bevoegdheid ontstaat wanneer een overtreding van dat artikel wordt geconstateerd. De toepassing van bestuursdwang beperkt zich tot herstel van de situatie en kan per gemeente verschillen. Het besluit tot toepassing van bestuursdwang volgt veelal uit de door de gemeente gevormde beleidsregels.

3.1.1 Verwijtbaarheid

Voor bijvoorbeeld het opleggen van een bestuurlijke boete bepaalt de wet dat deze niet wordt opgelegd wanneer de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5:41 Awb). In beleidsregels van gemeenten over de toepassing van bestuursdwang bij een overtreding van artikel 13b lid 1 Opw wordt niet gesproken over de verwijtbaarheid van de overtreder. De Afdeling heeft in voorgekomen gevallen geoordeeld dat de verwijtbaarheid van de eigenaar of verhuurder van een pand geen rol speelt.⁶⁶ Dit betekent dat het bestuursrechtelijk geen verschil maakt of de verhuurder een aandeel heeft gehad in de overtreding van de Opw, of dat deze juist alles eraan heeft gedaan om de huurder te controleren om zo een overtreding in het gehuurde te voorkomen. Het is dus denkbaar dat bestuursdwang wordt toegepast terwijl de verhuurder heeft getracht een overtreding te voorkomen, dan wel deze tijdig te ontdekken door regelmatig controle in en aan het pand uit te (laten) voeren. Wordt een overtreding van de Opw geconstateerd door de burgemeester of de politie, dan kan niettemin tot toepassing van bestuursdwang worden overgegaan. Ook wanneer de verhuurder degene is die de overtreding constateert en hiervan melding doet bij de politie, is het kwaad al geschied. De overtreding heeft immers plaatsgevonden en op grond van artikel 13b lid 1 Opw mag de burgemeester bestuursdwang toepassen.

3.1.2 Beleidsregels

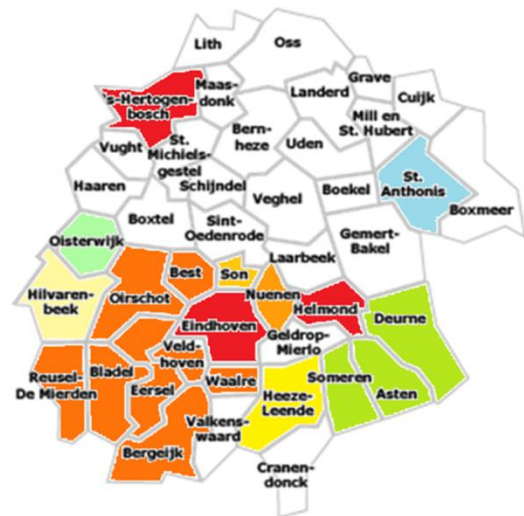
Diverse gemeenten rondom Eindhoven hebben – al dan niet in samenwerking met andere gemeenten – beleidsregels gevormd omtrent de handhaving van artikel 13b lid 1 Opw. Op de afbeelding op de volgende pagina is een overzicht te zien van gemeenten in het zuidelijke gedeelte van de provincie Noord-Brabant. Aan de hand van kleuren is aangegeven welke

⁶⁵ Dit blijkt uit een interview met een cliënt van Lamers Tielemans Advocaten, die zich bezighoudt met grootschalige verhuur van onroerend goed en te maken heeft gehad met huurders die één of meer Opiumwetdelicten hebben gepleegd in het gehuurde. Een verslag van dit interview is als bijlage 1 aan dit rapport gehecht.

⁶⁶ Zie onder meer ABRvS 4 juli 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6835; ABRvS 18 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0347; ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2646; ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:554 en ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1070.

gemeenten met elkaar hebben samengewerkt voor het vormen van een 'Damoclesbeleid'.⁶⁷ De wit-gekleurde gemeenten hebben momenteel geen Damoclesbeleid.

Iedere beleidsregel bevat een zogeheten handhavingsmatrix. Dit is een overzicht van de sancties zoals deze door de betreffende gemeente worden toegepast, afhankelijk van de overtreding c.q. constatering en de herhaling ervan in of bij een bepaald lokaal. De handhavingsmatrix voorziet in het trapsgewijs opvoeren van de ernst en duur van bestuursdwang bij herhaalde constatering van een overtreding. In een handhavingsmatrix wordt veelal onderscheid gemaakt tussen handel in harddrugs en handel in softdrugs. Het verschilt per gemeente hoe snel deze sancties oplopen. De sancties lopen uiteen van een bestuurlijke waarschuwing of een voornemen tot sluiting, tot directe sluiting voor onbepaalde tijd, al dan niet met een minimale periode. Een overzicht van de handhavingsmatrices van de gemeenten rondom Eindhoven is te vinden in bijlage 2.



Afbeelding 1: Overzicht gemeenten

Zoals op de bovenstaande afbeelding is te zien, heeft de gemeente Eindhoven samengewerkt met de gemeenten Helmond en 's-Hertogenbosch bij het vormen van hun Damoclesbeleid. Ook hebben zij samengewerkt met de gemeenten Tilburg en Breda. In de beleidsregel van deze gemeenten wordt een onderscheid gemaakt tussen coffeeshops (gedoogde verkooplokalen), woningen en al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen. De meeste gemeenten hebben echter een apart Damoclesbeleid gevormd voor woningen en lokalen en een apart beleid voor coffeeshops. In de gemeente Eindhoven wordt voor harddrugs een grenshoeveelheid van 0,5 gram gehanteerd en voor softdrugs een grenshoeveelheid van 30 gram. Indien een grotere hoeveelheid wordt geconstateerd, wordt aangenomen dat de aangetroffen drugs voor verkoop zijn bestemd. Zoals reeds aan bod is gekomen, is voor deze grenshoeveelheden aansluiting gezocht bij de richtlijnen van het Openbaar Ministerie ter bepaling of sprake is van een handelshoeveelheid drugs. De gemeente Veldhoven heeft tezamen met de gemeenten Bergeijk, Best, Bladel, Eersel, Oirschot, Reusel-de Mierden en Waalre Damoclesbeleid gevormd en zij hanteren voor softdrugs een hoeveelheid van 30 gram of 5 hennepplanten. Ook de gemeenten Someren, Asten en Deurne hebben samengewerkt om Damoclesbeleid te vormen. De gemeenten Oisterwijk, Hilvarenbeek, Son en Breugel, Nuenen, Heeze-Leende en St. Anthonis hebben ten aanzien van artikel 13b lid 1 Opw geen uitdrukkelijk samenwerkingsverband. Zij hebben echter wel zelfstandig beleid gevormd omtrent de handhaving van artikel 13b lid 1 Opw.

Bestuurlijke waarschuwing en sluitingstermijnen

Volgens de rechtspraak is het opnemen in de beleidsregel dat direct tot sluiting wordt overgegaan wanneer een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen – zonder vooraf een waarschuwing of hersteltermijn te geven – niet onredelijk, nu op grond van de wet de mogelijkheid bestaat om af te wijken van de beleidsregels.⁶⁸ Wijkt de burgemeester af van de sluitingstermijn zoals deze in de beleidsregel is opgenomen, dan dient dit te worden onderbouwd. Beschikt de gemeente niet over Damoclesbeleid, dan heeft de burgemeester

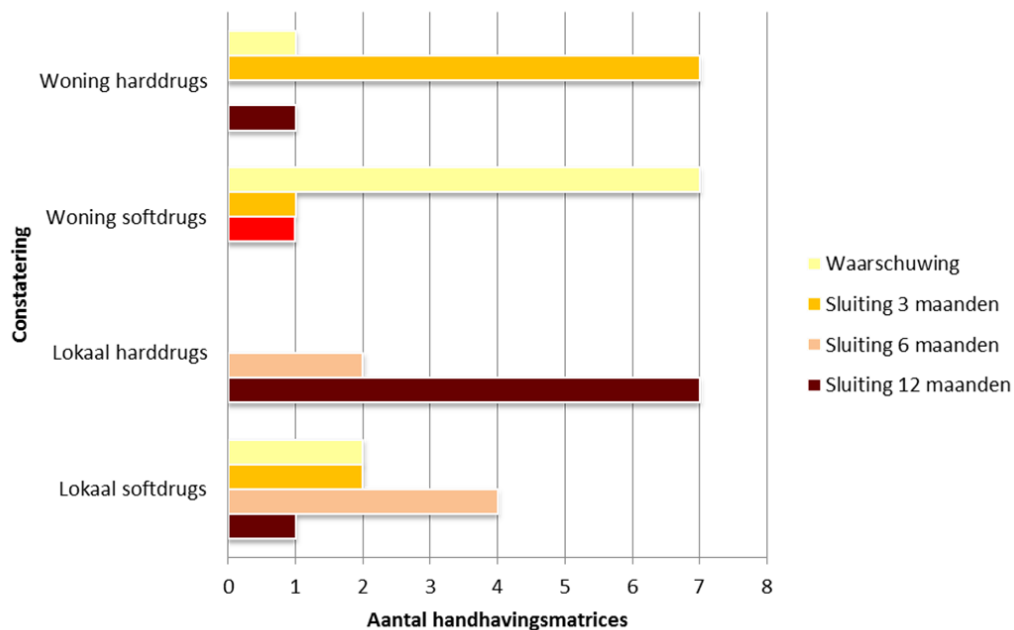
⁶⁷ Voor de definitie van dit begrip wordt verwezen naar paragraaf 2.2.

⁶⁸ Zie onder meer ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130.

een ruime beslissingsmarge bij de vaststelling van de sluitingsduur.⁶⁹ Geeft de burgemeester wel een bestuurlijke waarschuwing af, dan heeft dit vooralsnog geen gevolgen voor de verhuurder. Volgens de beleidsregels van diverse gemeenten is sluiting van het pand pas het gevolg wanneer een tweede (of soms zelfs een derde) overtreding van de Opw wordt geconstateerd. Dit is slechts anders indien de tweede constatering dermate kort na de eerste constatering plaatsvindt, dat de overtreder niet de mogelijkheid heeft gehad om zijn gedrag aan te passen.⁷⁰

Figuur 1 (hieronder) bevat een staafdiagram van de sancties zoals deze zijn opgenomen in de handhavingsmatrices in bijlage 2 (de handhavingsmatrices van negen gemeenten). Het gaat daarbij om de sancties bij een eerste constatering van hard- of softdrugs in een woning of lokaal.

Figuur 1: Staafdiagram eerste constatering



Zoals te zien in het staafdiagram, komt het geven van een waarschuwing het vaakst voor bij een constatering van softdrugs in een woning: in zeven van de negen matrices. Wanneer harddrugs worden aangetroffen in een lokaal, wordt in zeven van de negen matrices een sluitingstermijn van twaalf maanden gehanteerd. Gaat het om eenzelfde constatering in een woning, dan wordt in zeven van de negen gevallen een sluitingstermijn van drie maanden gehanteerd.

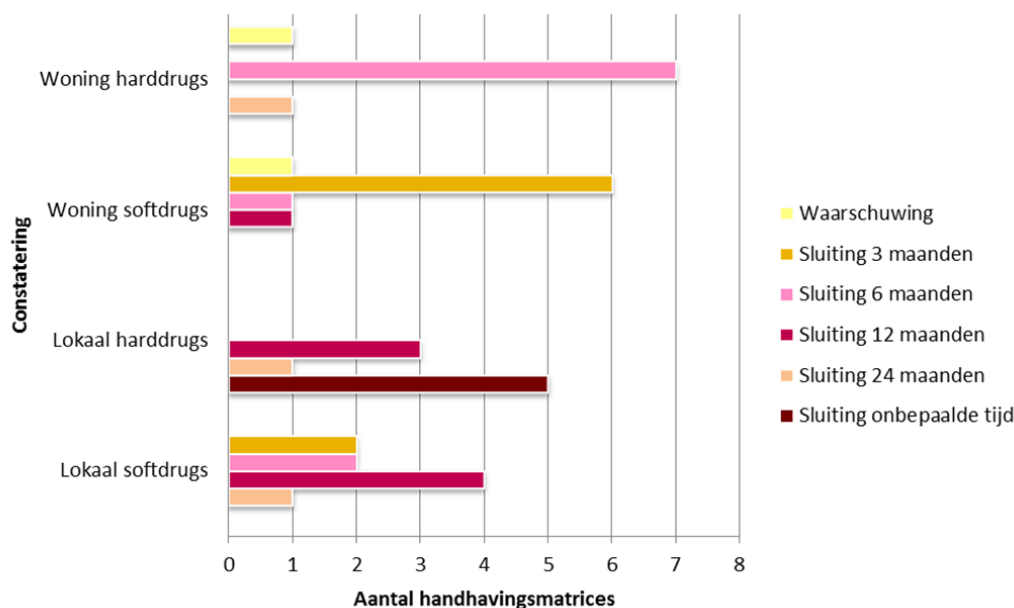
Figuur 2 (volgende pagina) bevat eenzelfde staafdiagram, doch deze heeft betrekking op de sancties bij een tweede constatering van hard- of softdrugs in een woning of lokaal. Zoals in het diagram is te zien, wordt bij een tweede constatering slechts in twee gevallen door één gemeente een waarschuwing gehanteerd, namelijk in geval van harddrugs of softdrugs in een woning. De meeste gemeenten hanteren in het geval een tweede constatering van harddrugs in een woning echter een sluitingstermijn van zes maanden, en in geval van

⁶⁹ Zie onder meer ABRvS 8 september 2010, ECLI:N:RVS:2010:BN6187 en ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2043.

⁷⁰ Een reeds gesloten dossier bij Lamers Tieleman Advocaten had betrekking op deze situatie. I.c. werd een overtreding van de Opw geconstateerd en werd door de burgemeester een bestuurlijke waarschuwing gegeven. De dag daarna werd opnieuw een overtreding van de Opw geconstateerd en werd tot sluiting van het pand overgegaan. De rechter heeft uiteindelijk geoordeeld dat dit niet redelijk is, nu de overtreder onvoldoende de kans heeft gehad de overtreding te herstellen.

softdrugs een sluitingstermijn van drie maanden. Wanneer harddrugs in een lokaal worden geconstateerd voor de tweede maal, is sluiting voor onbepaalde tijd de meest voorkomende sanctie.

Figuur 2: Staafdiagram tweede constatering



Sluiting: gevolgen

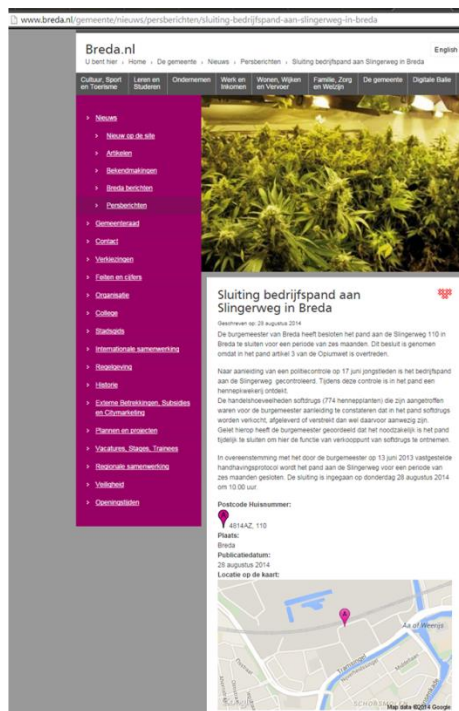
De sluiting betekent voor de verhuurder dat deze het pand niet kan verhuren. De verhuurder kan gedurende die periode daarom huurinkomsten mislopen. Hoewel de kosten van de toepassing van bestuursdwang in beginsel voor rekening van de overtreder dienen te komen (artikel 5:25 Awb), worden deze kosten in de praktijk afgewenteld op de verhuurder omdat de huurder met de noorderzon is vertrokken.⁷¹ De Afdeling heeft geoordeeld dat het belang van directe beëindiging van een gevaarzettende situatie zwaarder weegt dan het financiële belang van de verhuurder.⁷² Bovendien kan de verhuurder imagoschade leiden. De sluiting wordt doorgaans gepubliceerd in een lokale krant en op de website van de gemeente. Ook wordt een melding van de sluiting van het pand en de grond waarop aan de voorzijde van het pand bevestigd. Iedereen die dat ziet, weet dat het pand is gesloten wegens strijd met de Opw. Door publicatie op internet en het aanplakken van (de reden voor) de sluiting op het pand, kan het pand nog meer dan tevoren bekend komen te staan als een drugspand. Deze bekendheid kan bonafide huurders ervan weerhouden om de ruimte te huren. Dat kan de verhuurwaarde van het pand negatief beïnvloeden.

Een voorbeeld uit de praktijk is een dossier van Lamers Tielemans Advocaten inzake een besluit van de gemeente Breda tot sluiting van een door cliënte verhuurd bedrijfspand op grond van artikel 13b lid 1 Opw. De aanleiding voor de sluiting is de constatering van een hennepkwekerij in het pand. De sluiting van het pand is gepubliceerd op de website van de gemeente Breda (zie afbeelding 2 op de volgende pagina). Boven de tekst is een grote hennepkwekerij afgebeeld. De hennepkwekerij op de foto laat een groot aantal planten zien van aanzienlijke omvang. Op afbeelding 3 (volgende pagina) is een foto te zien van de planten die daadwerkelijk zijn aangetroffen in het pand: deze planten zijn vele malen kleiner. Het moge duidelijk zijn dat de foto die op de website van de gemeente geenszins aansluit bij de werkelijke situatie. Sterker nog: de gemeente Breda gebruikt deze afbeelding bij het merendeel van de publicaties van aangetroffen hennepkwekerijen. Zoekt men op 'sluiting

⁷¹ M.J.H.M. Verhoeven, 'Bestuursrechtelijke handhaving van hennepkwekerijen', SDU Uitgevers, PB 2011, afl. 3, p. 1.

⁷² Zie onder meer ABRvS 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4128.

hennepkwekerij' op de website van de gemeente en opent men de eerste vijf publicaties van sluitingen van panden, dan is te zien dat al deze publicaties dezelfde afbeelding bevatten.⁷³ Wanneer een burger (lees: een potentiële huurder die in een internetzoekopdracht het adres van het pand invoert) de website van de gemeente bezoekt en afbeelding 2 aantreft, dan kan



Afbeelding 2: Publicatie gemeente Breda



Afbeelding 3: Foto aangetroffen plant

door deze eenvoudig worden aangenomen dat de afbeelding die boven de tekst staat een foto is van de aangetroffen hennepkwekerij. Op deze wijze wordt een beeld geschetst die niet waarheidsgetrouw is. De feitelijke omstandigheden worden overdreven: men denkt dat het om een professionele kwekerij gaat die al maandenlang actief moet zijn, terwijl het in feite ging om planten die – mede gelet op de grootte – slechts zes weken oud waren. Aangenomen kan worden dat menig huurder zich kan laten afschrikken door de afbeelding op de website van de gemeente en bang zal zijn dat, wanneer hij het pand huurt, hij regelmatig zal worden bezocht door mensen die drugs willen kopen, omdat het pand door de gemeente bestempeld wordt tot 'drugspand' en in haar besluitvorming aanneemt dat het pand ook als zodanig bekendstaat. Voor de verhuurder kan het hierdoor lastiger zijn om een nieuwe huurder voor het pand te vinden.

Sluiting: woningen vs. lokalen

Een vergelijking van diverse beleidsregels leert dat met een overtreding in woningen vele malen milder wordt omgegaan dan met een overtreding in een al dan niet voor het publiek toegankelijk lokaal, niet zijnde een gedoogd verkooppunt van drugs. Een aantal gemeenten hanteert een handhavingsmatrix waarin bij een eerste constatering van een overtreding van de Opw met betrekking tot softdrugs in een woning, slechts een waarschuwing wordt gegeven. Een beperkt aantal gemeenten gaan direct over tot sluiting van de woning en zelfs dan slechts voor de duur van 1 tot 3 maanden. Voor een al dan niet voor publiek toegankelijk lokaal, niet zijnde een gedoogd verkooppunt, is dat wezenlijk anders. Daarvoor geldt overwegend een directe sluiting en voor de duur van 6 maanden.

Een voorbeeld van een dergelijk verschil is de gemeente Eindhoven (in samenwerking met de overige vier gemeenten). In de gemeente Eindhoven leidt een eerste constatering van een overtreding met betrekking tot harddrugs in een woning tot 3 maanden sluiting en pas bij een derde constatering volgt sluiting voor onbepaalde tijd. Eenzelfde overtreding in een al dan niet voor het publiek toegankelijk lokaal, niet zijnde een gedoogd verkooppunt van drugs, leidt bij de eerste overtreding direct tot sluiting voor 12 maanden en bij

⁷³ Zie onder meer de publicaties van de sluitingen op grond van artikel 13b lid 1 Opw van de panden aan de: 'Veldsteen en parallelweg', 'Schapendreef', 'Zuidewijnlaan', 'Rudonk en Haagweg' en 'Charles Petitweg', www.breda.nl (zoek op *sluiting hennepkwekerij*).

een tweede constatering volgt al sluiting voor onbepaalde tijd. De oorzaak van dit verschil is gelegen in artikel 8 van het EVRM. Het eerste lid van dit artikel luidt:

‘Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.’

Met name het woord ‘woning’ is in dit kader van belang. Ook enkele artikelen van de Grondwet (hierna: GW) zijn van belang. Zo bepaalt artikel 10 GW dat eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, en artikel 12 GW bepaalt dat het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner, enkel geoorloofd is in de gevallen bij of krachtens de wet bepaalt. Woningen genieten op grond van deze artikelen een ruimere bescherming tegen overheidsoptreden dan andere lokalen en deze mogen niet zondermeer worden gesloten. Bij de uitbreiding van artikel 13b lid 1 Opw is rekening gehouden met artikel 8 EVRM: in de memorie van toelichting wordt hieromtrent opgemerkt dat de voorgestelde wetsbepaling dient te voldoen aan de eisen die artikel 8 EVRM stelt.⁷⁴ Zoals in het eerste hoofdstuk reeds aangegeven, wordt hier daarom in dit rapport niet verder op ingegaan.

3.2 Huurrecht

De juridische gevolgen gelegen in het huurrecht hebben met name betrekking op de huurovereenkomst. Niet zelden wordt immers in de huurovereenkomst opgenomen dat een overtreding van de Opw direct een grond oplevert voor beëindiging van de huurovereenkomst. Een overtreding van de Opw in het gehuurde pand leidt er daarom veelal toe dat de verhuurder de huurovereenkomst beëindigt. Begrijpelijk is dat een verhuurder zijn pand niet langer wenst te verhuren aan een persoon die zich bezighoudt met Opiumwetdelicten of andere strafbare feiten. Een verhuurder zal eerder wensen dat de huurder het pand ontruimt opdat de verhuurder een andere (bonafide) huurder voor het pand kan zoeken. Teneinde de huurovereenkomst te beëindigen, heeft de verhuurder een aantal mogelijkheden.

Het is mogelijk dat de huurder meewerkt aan beëindiging van de huurovereenkomst met wederzijds goedvinden. In dat geval is er geen probleem. Werkt de huurder echter niet mee aan de beëindiging van de overeenkomst, dan zijn vernietiging op grond van dwaling, eenzijdige opzegging en ontbinding de resterende mogelijkheden voor de verhuurder.⁷⁵

Vernietiging van de huurovereenkomst op grond van dwaling is ook buitengerechtelijk mogelijk. Werkt de huurder echter niet mee en weigert deze het gehuurde pand te ontruimen, dan zal de verhuurder alsnog naar de rechter moeten om de vernietiging van de huurovereenkomst te vorderen. Hoewel uit de jurisprudentie blijkt dat een vordering tot vernietiging van de huurovereenkomst op grond van dwaling kan slagen in geval van overtredingen van de Opw⁷⁶, dient dit per situatie te worden beoordeeld. Is de huurder van mening dat de vernietiging niet gerechtvaardigd is, dan zal een gerechtelijke procedure moeten worden gestart om hierover uitsluitel te verkrijgen. De uitkomst van deze mogelijkheid staat dan ook niet vast.

Eenzijdige opzegging van de huurovereenkomst is weliswaar buitengerechtelijk mogelijk, maar bij tegenspraak zal dit traject veel tijd in beslag nemen. De verhuurder dient de overeenkomst schriftelijk op te zeggen en de reactie van de huurder gedurende zes weken af te wachten. Gaat de huurder niet met de opzegging akkoord of blijft een reactie uit, dan moet de verhuurder een gerechtelijke procedure starten. Zelfs als zijn vordering wordt

⁷⁴ *Kamerstukken II 2005/06, 30515, 3, p. 7.*

⁷⁵ De juridische grondslagen voor deze mogelijkheden zijn reeds in hoofdstuk 2, paragraaf 3, aan de orde gekomen.

⁷⁶ Rb Limburg 15 januari 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:123.

toegewezen, dan bepaalt de rechter nog een ontruimingstermijn.⁷⁷ Al met al kan de eenzijdige opzegging dan ook veel tijd in beslag nemen.

Dan rest nog de ontbinding van de huurovereenkomst. Zoals besproken, dient ontbinding in beginsel middels een gerechtelijke procedure te geschieden, maar bestaan hierop uitzonderingen. Een van deze uitzonderingen is wanneer het gehuurde pand is gesloten op grond van artikel 13b lid 1 Opw (artikel 7:231 lid 2 BW). Nu de mogelijkheid tot buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst in het concrete geval van sluiting op grond van de Opw in de wet is verankerd, ligt deze mogelijkheid het meest voor de hand wanneer de burgemeester bestuursdwang heeft toegepast op grond van artikel 13b lid 1 Opw. Begaat de huurder echter een overtreding van de Opw in het gehuurde pand zonder dat het pand op deze grond wordt gesloten (bijvoorbeeld omdat de gemeente in haar Damoclesbeleid heeft opgenomen dat eerst een waarschuwing wordt gegeven), dan resteren de overige beëindigingsmogelijkheden. De verhuurder kan de overeenkomst bijvoorbeeld (buitengerechtelijk) vernietigen op grond van dwaling, of deze ontbinden op grond van wanprestatie.

3.3 Strafrecht

Strafrechtelijk kent het plegen van een Opiumwetdelict in het gehuurde pand een drietal gevolgen. Allereerst kan de verhuurder worden verdacht van het (mede)plegen van het delict. Bovendien kan de verhuurder worden vervolgd wegens bevordering van het delict. Tot slot kan hem – in geval van een veroordeling – het wederrechtelijk verkregen voordeel worden ontnomen.

3.3.1 Plegen van het delict

Een van de juridische gevolgen met betrekking tot het strafrecht, is het feit dat de eigenaar van een pand waarin een overtreding van de Opw wordt begaan, in beginsel als verdachte wordt aangemerkt in het strafrechtelijk onderzoek. Het strafrechtelijk vervolgen van de verhuurder zou op dat moment op grond van artikel 10 jo 2 resp. 11 jo 3 Opw geschieden. Artikel 10 Opw bevat de straffen (gevangenisstraffen en geldboetes) voor het handelen in strijd met onder meer artikel 2 Opw, artikel 11 Opw voor handelen in strijd met onder meer artikel 3 Opw. Voor het strafrechtelijk onderzoek zal het Openbaar Ministerie dan ook bekijken of de verhuurder de overtreding van de Opw heeft begaan. Wijst dit onderzoek uit dat er onvoldoende bewijs is dat de verhuurder een actieve rol heeft gespeeld bij het plegen van de overtreding, dan zal deze niet langer als verdachte worden aangemerkt.

Wanneer er aanwijzingen zijn dat de huurder de overtreder is, dan zal het strafrechtelijk onderzoek zich verder richten op deze huurder. Wordt de strafzaak tegen hem aangehouden, dan leidt dit echter niet ertoe dat de burgemeester niet tot sluiting van het betreffende pand op grond van artikel 13b lid 1 Opw mag of had mogen overgaan. De Afdeling heeft hieromtrent overwogen dat de burgemeester een eigen beoordeling dient te maken van hetgeen in processen-verbaal is opgenomen⁷⁸, en dat het daarbij niet van belang is dat in rechte is komen vast te staan dat zich daadwerkelijk handel in drugs heeft voorgedaan.⁷⁹ Ook wanneer de strafzaak zelfs reeds is geseponeerd, mag de burgemeester het bewijsmateriaal ten grondslag leggen aan een besluit tot sluiting op grond van artikel 13b lid 1 Opw.⁸⁰

⁷⁷ Is het pand echter reeds ontruimd wegens de toepassing van bestuursdwang in de vorm van sluiting door de gemeente op grond van artikel 13b lid 1 Opw, dan wordt geen ontruimingstermijn bepaald.

⁷⁸ Zie onder meer ABRvS 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9521; ABRvS 18 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2660; ABRvS 30 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:371 en ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:554.

⁷⁹ ABRvS 30 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:371.

⁸⁰ ABRvS 1 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV2400, r.o. 2.3.1.

Een goed voorbeeld van bovenstaande is het besluit van de burgemeester van Veldhoven tot sluiting van een vijftal garageboxen.⁸¹ In slechts drie van deze boxen zijn ook daadwerkelijk middelen van Lijst I of II van de Opw aangetroffen. In één box is louter een geldbedrag aangetroffen. Desondanks is de burgemeester van Veldhoven overgegaan tot sluiting van al deze boxen, op grond dat sprake zou zijn van een georganiseerd verband. De huurder van deze box heeft zich gemeld bij het OM als eigenaar van het geld en eiste dit terug, op grond dat hij niets te maken had met de vondsten in de overige boxen. Het OM heeft het aangetroffen geldbedrag uiteindelijk legitiem bevonden en dit bedrag, verhoogd met de wettelijke rente, aan de huurder terugbetaald. Niettemin houdt de burgemeester vol dat de sluiting van de garagebox waarin het geld is aangetroffen, rechtmatig is. De burgemeester blijft voet bij stuk houden, ondanks het feit dat het OM heeft geoordeeld dat het geld niet gerelateerd is aan de vondsten in de overige boxen.

3.3.2 Bevorderen van het delict

Zoals opgemerkt speelt ook het nieuwe artikel 11a Opw een grote rol. De verhuurder kan op grond van dit artikel strafrechtelijk worden vervolgd wanneer hij ruimten verschaft terwijl hij weet of een ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze ruimten worden gebruikt voor een Opiumwetdelict.

Reeds op 2 maart 2015, één dag na de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 11a Opw, verschenen diverse nieuwsberichten over de inbeslagname van een groot aantal goederen bij verschillende coffeeshops.⁸² Op 31 maart is al bij 55 growshops een inval gedaan. Voorts zijn invallen gedaan waarbij de politie lege loodsen en bedrijfshallen heeft aangetroffen.⁸³ Mogelijk waren daar dan ook criminelen gevestigd die de ruimten hebben ontruimd (al dan niet in opdracht van de verhuurder) voordat de politie de overtreding heeft geconstateerd, om zo vervolging te voorkomen.

De wettekst doet in eerste instantie een onderzoeksplicht van de verhuurder vermoeden. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft echter aangegeven dat er geen algemeen geldende onderzoeksplicht is⁸⁴: “Afhankelijk van de delictsomschrijving dient sprake te zijn van de gradaties van ‘schuld aan’ of ‘opzet tot’ een strafbaar feit”, aldus de Minister. Voor vervolging op grond van artikel 11a Opw, zal het Openbaar Ministerie moeten bewijzen dat de betrokkene wist of ernstige redenen had om te vermoeden dat de door hem verrichte handelingen bestemd waren voor beroeps- of bedrijfsmatige teelt van middelen van Lijst II.⁸⁵ Het gaat daarbij telkens om de criminele intentie van de dader en de daaruit voortvloeiende handeling.⁸⁶ Wanneer de handeling onmiskenbaar bestemd is voor hennepeteelt, dan zal deze criminele intentie grotendeels kunnen worden afgeleid uit de aard en de bedoeling van de handeling. Gaat het om meer alledaagse handelingen, dan zullen hogere eisen worden gesteld aan de bewijsplicht van het OM.⁸⁷

Van beroeps- of bedrijfsmatige teelt is sprake in situaties waarin aan twee of meer indicatoren voor professionele teelt is voldaan en indien sprake is van teelt voor geldelijk gewin.⁸⁸ Aan de hand van het type goed of dienst waar het om gaat, al dan niet in combinatie met de (kring van) personen aan wie deze zijn geleverd, de wijze waarop en de plaats waar

⁸¹ De relevante passages van dit besluit zijn opgenomen in bijlage 3.

⁸² Zie onder meer ‘Politie in actie tegen voorbereidingen wietteelt’, *Algemeen Dagblad* 2 maart 2015, www.ad.nl (zoek op *voorbereidingen wietteelt*) en ‘Eigenaar en medewerkers growshop aangehouden na in werking treden Artikel 11a’, 2 maart 2015, www.blikopnieuws.nl (zoek op *artikel 11a*).

⁸³ K. Voskuil, ‘Politie doet inval bij 55 growshops’, *Algemeen Dagblad* 31 maart 2015, www.ad.nl (zoek op *55 growshops*).

⁸⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, 1858, p. 1.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 32842, 6, p. 2 (NV II).

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 32842, 6, p. 8 (NV II).

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 32842, 6, p. 2 en 3 (NV II).

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 32842, 6, p. 3 en 4 (NV II).

dat is gebeurd, zal bewijs kunnen worden gevonden voor overtreding van artikel 11a Opw. Het is dan ook in beginsel aan het OM om bewijs te leveren. Pas wanneer zij hierin voldoende slaagt, is het aan de verhuurder om tegenbewijs te leveren. Bestaat er een zogeheten ‘redelijk vermoeden van schuld’, dan kan de verhuurder tot die tijd wel als verdachte worden aangemerkt (artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSv)), hetgeen eveneens ingrijpend kan zijn voor (het leven van) de verhuurder.

3.3.3 Ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel

Tevens is het mogelijk dat, wanneer de verhuurder wordt veroordeeld wegens een strafbaar feit, hem het door hem wederrechtelijk verkregen voordeel – waardeerbaar op euro's⁸⁹ – wordt ontnomen op grond van artikel 36e WvSr. Hiervoor is een strafrechtelijke veroordeling vereist. De bonafide huurder zal hier niet snel voor hoeven vrezen. Indien de verhuurder niet doelbewust heeft meegewerkt aan het plegen van het Opiumwetdelict teneinde winst te behalen zonder het delict te plegen, zal een strafrechtelijke veroordeling op grond van artikel 11a Opw niet snel plaatsvinden. De verhuurder moet wel rekening houden met de mogelijkheid van dit gevolg indien hij niettemin (onschuldig) wordt veroordeeld.

Het OM kan de procedure tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel in een aparte gerechtelijke procedure aanhangig maken.⁹⁰ Dit moet binnen twee jaar na de veroordeling in eerste aanleg (artikel 511b WvSv). Zou de verhuurder worden veroordeeld op grond van artikel 11a Opw (een misdrijf waarop een geldboete van de vijfde categorie staat), dan zou de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel geschieden op grond van artikel 36e lid 3 WvSr. In dat geval wordt gekeken naar het voordeel dat is behaald tijdens dan wel na en ten gevolge van een gepleegd strafbaar feit, maar ook naar het voordeel dat is behaald in de zes jaren voorafgaand aan het plegen van het strafbaar feit.⁹¹ Bovendien wordt daarbij niet alleen gekeken naar het strafbaar feit waarvoor hij is veroordeeld (het gronddelict), maar ook naar andere strafbare feiten. Het gaat bij dit laatste om feiten die niet betrokken zijn bij de bewezenverklaring en de veroordeling in de strafzaak, maar waaromtrent in de ontnemingsprocedure wel voldoende aanwijzingen bestaan dat zij door de verdachte zijn begaan.⁹² Het kan daarbij gaan om zowel overtredingen als misdrijven.

Bovenstaande heeft tot gevolg dat de huurpenningen die de verhuurder van de huurder heeft ontvangen gedurende de huurperiode van de verhuurder ontnomen kunnen worden wanneer deze als wederrechtelijk verkregen voordeel kunnen worden aangemerkt. In dat geval ziet de ontneming mogelijk toe op de huurpenningen die zijn ontvangen van deze huurder in de zes jaren voorafgaand aan het strafbare feit. Het bedrag dat de verhuurder in dat geval zou moeten betalen, is aanzienlijk. Menig verhuurder zal niet in staat zijn dit bedrag te betalen. Voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel is echter een strafrechtelijke veroordeling vereist zoals hierboven is omschreven. Ervan uitgaande dat de onschuldige verhuurder niet snel strafrechtelijk zal worden veroordeeld, zullen bovenstaande gevolgen niet snel intreden.

⁸⁹ Hofstee, in: *Tekst & Commentaar Strafrecht*, art. 36e Sr, aant.10a (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2014).

⁹⁰ Hofstee, in: *Tekst & Commentaar Strafrecht*, art. 36e Sr, aant. 2b (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2014).

⁹¹ Hofstee, in: *Tekst & Commentaar Strafrecht*, art. 36e Sr, aant. 5b (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2014).

⁹² Hofstee, in: *Tekst & Commentaar Strafrecht*, art. 36e Sr, aant. 7a (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2014).

4 Criteria

Zaken die betrekking hebben op overtredingen van de Opw en de toepassing van bestuursdwang op grond van die wet, zijn reeds vele malen door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) behandeld. Inmiddels zijn in de jurisprudentie enkele criteria gevormd op basis waarvan het bevoegde bestuursorgaan (de burgemeester) het besluit tot bestuursdwang kan nemen. In paragraaf 4.1 wordt de relevante jurisprudentie worden besproken. Paragraaf 4.2 behandelt vervolgens de criteria.

4.1 Jurisprudentie

Wanneer bestuursorganen een besluit nemen, willen zij natuurlijk dat dit besluit standhoudt. Zij trachten dan ook op voorhand het besluit te nemen op een wijze die een eventuele toekomstige rechterlijke toetsing kan doorstaan. Bestuursorganen kijken daarom naar jurisprudentie van de Afdeling om te zien waar deze de besluiten aan toetst.

Wanneer een der partijen dit verzoekt, dient de Afdeling te toetsen of een sluitingsbevel op grond van artikel 13b lid 1 Opw gerechtvaardigd is. Hierbij bekijkt de Afdeling onder meer of in het betreffende geval een begunstigingstermijn is toegekend, of het beginsel van hoor en wederhoor is toegepast en of de benadeelde de mogelijkheid heeft gekregen tot het indienen van een zienswijze. Indien deze beginselen niet zijn toegepast, bekijkt de Afdeling in hoeverre het achterwege laten daarvan rechtmatig is, mede gelet op de ernst en de spoedeisendheid van de situatie. Voorts bekijkt de Afdeling in hoeverre de sluitingsduur rechtmatig is indien een belanghebbende stelt dat deze onrechtmatig is.

De Afdeling heeft in een van haar uitspraken⁹³ overwogen dat de sanctie moet worden opgeheven wanneer de overtreding is beëindigd, waarbij betrokken mag worden de bekendheid van het pand als drugsadres, het wederkeren van de rust in de directe omgeving, de verstoring van de openbare orde en de aantasting van het woon- en leefklimaat. Deze vier criteria zien met name op de toetsing van in hoeverre sprake is van een dermate ernstige en spoedeisende situatie, dat tot onmiddellijke sluiting van de inrichting mocht worden overgegaan, waarbij de beginselen van een begunstigingstermijn, van hoor en wederhoor en van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze, achterwege zijn gelaten. Tot op heden is mij nog niet één uitspraak van de Afdeling onder ogen gekomen, waarbij de benadeelde een geslaagd beroep heeft gedaan op de onrechtmatigheid van de sluitingsduur.⁹⁴ Veel belanghebbenden – vaak coffeeshopeigenaren en verhuurders van lokalen welke gesloten zijn op grond van artikel 13b lid 1 Opw – hebben een beroep gedaan op een onrechtmatige sluitingsduur. De Afdeling heeft in elk van deze gevallen geoordeeld⁹⁵ dat de burgemeester een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij de vaststelling van de sluitingsduur, en dat de sluitingsduur niet onredelijk is gelet op de ernst van de situatie. Dit wordt weliswaar per geval beoordeeld, maar heeft – voor zover bekend – tot op heden telkens tot hetzelfde oordeel geleid.

4.2 Criteria

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de Afdeling vijf criteria heeft gevormd aan de hand waarvan zij beoordeelt of een sluitingsbevel op grond van artikel 13b lid 1 Opw rechtmatig is, namelijk (1) dat sprake moet zijn van een overtreding van artikel 13b lid 1 Opw, (2) de bekendheid van de inrichting als drugsadres, (3) onrust in de directe omgeving van de inrichting, (4) verstoring van de openbare orde en (5) aantasting van het

⁹³ ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187, r.o. 2.4.6.

⁹⁴ Wel zijn uitspraken bekend waarin de sluiting van een lokaal is opgeheven dan wel is gematigd wegens andere gronden. Er zijn mij thans geen uitspraken bekend waarin enkel de duur van de sluiting onredelijk is bevonden en op die grond is gematigd.

⁹⁵ Zie onder meer ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4412; ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8430 en ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2043.

woon- en leefklimaat. Met name de criteria ‘verstoring van de openbare orde’ en ‘aantasting van het woon- en leefklimaat’ worden in diverse uitspraken van de Afdeling⁹⁶ herhaald.

4.2.1 Overtreding

Voor sluiting op grond van artikel 13b lid 1 Opw moet vanzelfsprekend sprake zijn van een overtreding van dit artikel. Volgens het artikel kan bestuursdwang worden toegepast wanneer een middel op Lijst I (harddrugs) of Lijst II (softdrugs) van de Opw in het pand wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig is.

Allereerst is hierbij van belang dat het ook daadwerkelijk gaat om middelen van Lijst I of II van de Opw. Een onderzoek hiernaar wordt verricht door het Nederlands Forensisch Instituut (hierna: NFI). Het NFI stelt dan de identiteit van de aangetroffen drugs vast. In juli 2009 heeft het NFI een rapport gepubliceerd over de identificatie van verdovende middelen.⁹⁷ Deze identificatie vindt plaats in verschillende fasen.

Allereerst worden monsters van de aangetroffen stoffen genomen volgens bepaalde normen. Vervolgens verricht het NFI een gericht vooronderzoek, waarbij een visuele inspectie van het materiaal plaatsvindt en enkele indicatieve kleurtesten worden uitgevoerd. Indien het resultaat van het vooronderzoek positief is, vindt een bewijzend onderzoek plaats, waarbij de aangetroffen stoffen nader worden onderzocht en worden geïdentificeerd. Hierbij worden onder meer de concentraties onderzocht, om vast te stellen welke dosering is toegepast. Dit leidt tot een identificatierapport van het NFI.

De Afdeling heeft eerder geoordeeld dat de burgemeester reeds op basis van de positieve resultaten van het vooronderzoek het besluit tot sluiting van het pand op grond van artikel 13b lid 1 Opw mag nemen, mits er andere indicatoren zijn die duiden op drugshandel in het betreffende pand.⁹⁸ Hierbij kan worden gedacht aan het aantreffen van een stof, welke op basis van de resultaten van het vooronderzoek amfetamine lijkt te zijn. De aangetroffen persoon – de overtreder – bekent dat vanuit de inrichting drugs worden verhandeld. De burgemeester sluit het pand op grond van artikel 13b lid 1 Opw. Vervolgens blijkt de aangetroffen stof geen amfetamine te zijn. De burgemeester had het besluit tot sluiting van de inrichting niettemin mogen nemen. Er is immers sprake van een andere indicator die duidt op drugshandel, namelijk de bekentenis van de overtreder. Dat de aangetroffen stof nadien geen middel van Lijst I of II blijkt te zijn, doet daar volgens de Afdeling niet aan af. Dit is ook begrijpelijk, nu artikel 13b lid 1 Opw niet vereist dat een middel als bedoeld op Lijst I of II ook daadwerkelijk aanwezig is. Indien een dergelijk middel eerder vanuit de inrichting is verhandeld, is eveneens voldaan aan het artikel en is de burgemeester bevoegd om tot sluiting over te gaan.

Ook heeft de Afdeling geoordeeld dat het niet van belang is welk percentage van de aangetroffen stoffen ook daadwerkelijk drugs betreft, maar dat het bij artikel 13b lid 1 Opw gaat om hetgeen als drugs wordt verhandeld.⁹⁹ Dit betekent dat, ook wanneer bijvoorbeeld 6 gram “harddrugs” is aangetroffen, waarvan – achteraf blijkt – slechts 2 gram ook daadwerkelijk een stof van Lijst I van de Opw is, desondanks tot bestuursdwang op grond van artikel 13b lid 1 Opw mag worden overgegaan, ondanks het feit dat dit geen handelshoeveelheid drugs betreft volgens de richtlijnen van het OM.

Indien is vastgesteld dat het gaat om een middel op Lijst I of Lijst II van de Opw, moet worden bekeken of het ook gaat om drugs die in het pand aanwezig zijn om te worden verkocht, afgeleverd of verstrekt. Het woord ‘daartoe’ in artikel 13b lid 1 Opw leidt er immers

⁹⁶ Zie onder meer ABRvS 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6185; ABRvS 10 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL3305 en ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701.

⁹⁷ NFI, ‘*Vakbijlage Identificatie van verdovende middelen*’, juli 2009.

⁹⁸ ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8721.

⁹⁹ ABRvS 17 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF0972.

toe dat de enkele aanwezigheid van drugs in een pand niet voldoende is om tot sluiting over te gaan. Aannemelijk moet worden gemaakt dat het gaat om drugs die in het pand aanwezig zijn om te worden verkocht, afgeleverd of verstrekt.¹⁰⁰ zoals reeds is opgemerkt, heeft de Afdeling geoordeeld dat hiervoor in redelijkheid kan worden aangesloten bij de richtlijnen van het OM. Voorts heeft deze geoordeeld dat in beginsel aannemelijk is dat de drugs bestemd zijn voor de verkoop wanneer het een hoeveelheid betreft die volgens het OM als een handelshoeveelheid kan worden aangemerkt.¹⁰¹

4.2.2 Bekendheid van het pand als drugsadres

Het tweede criterium – de bekendheid van de inrichting als drugsadres¹⁰² – spreekt grotendeels voor zich. Het gaat daarbij om de bekendheid van de inrichting in het criminele circuit, als plaats waar men drugs kan kopen.

In geval van een voor het publiek toegankelijke inrichting (zoals een horecabedrijf) is bekendheid als drugsadres voldoende aannemelijk wanneer een handelaar zijn klanten daar ontmoet.¹⁰³ Wanneer de bekendheid van de inrichting louter berust op de bekendheid van één handelaar, die zich regelmatig in de inrichting ophoudt, wordt niettemin aangenomen dat de inrichting bekendstaat als adres waar drugs kan worden gekocht.¹⁰⁴ In gevallen die betrekking hebben op harddrugs, heeft de Afdeling al meermaals geoordeeld dat een sluiting voor onbepaalde tijd – al dan niet met een minimum van één of twee jaar – noodzakelijk is om de bekendheid van het lokaal als plaats waar harddrugs te verkrijgen zijn, weg te nemen.¹⁰⁵ Een dergelijke sluitingsduur is niet onrechtmatig, omdat de rechthebbende van het pand na een bepaalde periode kan verzoeken om opheffing van de sluiting.¹⁰⁶

Bij de beoordeling of de inrichting bekendstaat als drugsadres, wordt ook meegewogen de zogenaamde “criminele loop naar het pand”.¹⁰⁷ Met loop wordt bedoeld op kopers van drugs die regelmatig het pand bezoeken om daar drugs te kopen. Wanneer diverse personen de inrichting telkens voor zeer korte duur bezoeken, kan dit volgens de Afdeling bijdragen aan het vermoeden dat zij de inrichting bezoeken om drugs te kopen.¹⁰⁸ De sluiting van het pand op grond van artikel 13b lid 1 Opw heeft onder meer als doel deze loop te beëindigen. Wanneer dergelijke kopers meermaals aan een gesloten deur komen te staan of wanneer hen op een andere wijze ter oren komt dat het pand is gesloten, zullen zij het pand niet langer bezoeken. Het pand wordt daarmee uit het criminele circuit gehaald en op die manier wordt de loop naar het pand beëindigd.

Dat er ook daadwerkelijk sprake is van een loop naar het pand, hoeft door de burgemeester niet te worden aangetoond. De burgemeester hoeft geen bewijs te leveren van de bekendheid in het criminele circuit dan wel de regelmatige aanwezigheid van personen die drugs willen kopen. Ook dit is enigszins begrijpelijk, aangezien het vrijwel onmogelijk is voor de burgemeester om van iets dergelijks bewijs te leveren. Echter, in sommige gevallen is

¹⁰⁰ ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3702.

¹⁰¹ Zie onder meer ABRvS 2 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2004:AP0405.

¹⁰² ABRvS 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6185; ABRvS 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9535; ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2646; ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187; ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701 en ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1070.

¹⁰³ ABRvS 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9535.

¹⁰⁴ ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701.

¹⁰⁵ Zie onder meer ABRvS 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6185; ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701 en ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1070.

¹⁰⁶ Zie onder meer ABRvS 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6185; ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2646; ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701 en ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1070.

¹⁰⁷ ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701.

¹⁰⁸ ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1193.

overduidelijk geen sprake van bekendheid van de inrichting in het criminele circuit of een loop naar het pand. Voor een voorbeeld hiervan kan worden verwezen naar het reeds gegeven voorbeeld in hoofdstuk 3 van dit rapport, betreffende de sluiting van een bedrijfspand te Breda wegens een in dat pand aangetroffen hennepkwekerij. De betreffende huurder was slechts zes weken huurder van dat pand. De aangetroffen planten waren verre van rijp voor de oogst, laat staan voor de verkoop en het gebruik ervan. Van handel in hennep vanuit het bedrijfspand kan dan ook geen sprake zijn geweest, waardoor ook van bekendheid van de inrichting als drugsadres of een criminele loop naar het pand geen sprake kan zijn geweest. Niettemin is het pand gesloten. Blijkens een interview met de eigenaar en verhuurder van het bedrijfspand, waarvan het verslag als bijlage 4 aan dit rapport is gehecht, is het bezwaar echter ongegrond verklaard, en is het thans afwachten wat de bestuursrechter hierover zal oordelen.

4.2.3 Onrust in de directe omgeving

Het criterium van onrust in de directe omgeving van de inrichting¹⁰⁹ is niet verder gespecificeerd in de rechtspraak. In besluiten van gemeenten is terug te zien dat zij aannemen dat de (georganiseerde) handel in onder andere harddrugs uit de aard van de zaak gevaar oplevert voor de veiligheidsgevoelens in de omgeving. Ook de aanwezigheid van (vuur)wapens tast het veiligheidsgevoel aan door de dreiging die van (vuur)wapens in het algemeen uitgaat. Dergelijke beoordelingen zijn ook te zien in het besluit van de burgemeester van Veldhoven, waarvan de relevante passages als bijlage 3 aan dit rapport zijn gehecht.

Wanneer de burgemeester bij zijn besluitvorming de gevoelens van onveiligheid in de buurt betreft, is echter ook hier niet vereist dat de burgemeester dient aan te tonen dat er ook daadwerkelijk sprake is van dergelijke gevoelens, bijvoorbeeld door middel van verklaringen van buurtbewoners. Het is dus evenwel mogelijk dat buurtbewoners niet op de hoogte waren van hetgeen zich in het lokaal heeft afgespeeld. Na de sluiting van het lokaal door de burgemeester is dit niet meer vast te stellen, omdat omwonenden dan op de hoogte zijn van hetgeen zich heeft afgespeeld. Dit heeft invloed op hun verklaring. Wanneer men nadien een onderzoek zou instellen naar de gevoelens van (on)veiligheid in de buurt, antwoordt een groot deel van de omwonenden waarschijnlijk dat zij altijd al het vermoeden hadden dat er iets gaande was in dat pand. Aan een dergelijke verklaring kan nadien natuurlijk geen waarde meer worden gehecht: de verklaring is beïnvloed door de kennis die zij inmiddels hebben vergaard. Ondanks de mogelijkheid dat omwonenden op voorhand niets doorhanden omtrent hetgeen gaande was in het lokaal, mag de burgemeester er kennelijk van uitgaan dat de handel in drugs en het eventuele bezit van wapens de veiligheidsgevoelens van de buurtbewoners ernstig aantasten.

4.2.4 Verstoring van de openbare orde

Openbare orde is een zeer breed begrip: het is het geheel van vreedzaam samenleven. Ten behoeve van een vreedzame samenleving, zijn in Nederland diverse wetten gevormd. Wanneer een wettelijk voorschrift wordt overtreden, zal door het bevoegd gezag in veel gevallen een verstoring van de openbare orde worden aangenomen. Met name wanneer het gaat om strafbare gedragingen kan de kans op verstoring van de openbare orde groot zijn. Zoals ook in het besluit in bijlage 3 te zien is, wordt het geheel aan omstandigheden een zeer ernstige verstoring van de openbare orde genoemd. Hierbij weegt niet alleen de handel in harddrugs mee, maar ook de bekendheid van de inrichting als drugsadres, de loop naar de inrichting, het risico voor de veiligheid en gezondheid van personen ten gevolge van het voorhanden hebben van vuurwapens en het veiligheidsgevoel van de personen in de directe omgeving.

¹⁰⁹ Zie onder meer ABRvS 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6185 en ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701.

Het criterium van verstoring van de openbare orde is enigszins opmerkelijk. Zoals reeds is opgemerkt, konden lokalen vóórdat artikel 13b lid 1 Opw in werking trad, worden gesloten op grond van artikel 174a Gemw. Omdat hiervoor vereist was dat een verstoring van de openbare orde werd aangetoond en dit niet altijd mogelijk was, is artikel 13b lid 1 Opw in het leven geroepen. Het is daarom enigszins opmerkelijk dat de Afdeling bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een sluitingsbevel op grond van artikel 13b lid 1 Opw, alsnog in aanmerking neemt of de openbare orde al dan niet is verstoord. Verstoring van de openbare orde hoeft echter in dit kader niet te worden aangetoond: het is een factor die meeweegt, maar de burgemeester hoeft dit niet te bewijzen. Tot op heden is dan ook geen sluitingsbevel op grond van artikel 13b lid 1 Opw onrechtmatig bevonden op grond dat er geen sprake was van verstoring van de openbare orde.

4.2.5 Aantasting van het woon- en leefklimaat

Ook het woon- en leefklimaat is een zeer breed begrip. Het gaat hierbij om een aangename en veilige woonomgeving. Nergens is dan ook concreet vastgelegd aan welke eisen moet zijn voldaan om te kunnen spreken van aantasting van het woon- en leefklimaat. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij geluids- of stankoverlast. Van aantasting van het woon- en leefklimaat kan in beginsel ook sprake zijn wanneer een overtreding van de Opw wordt begaan in een inrichting die bijvoorbeeld is gelegen in een woonwijk. Dit houdt tevens verband met de gevoelens van onveiligheid in de buurt en de onrust die dit in de directe omgeving veroorzaakt. Wanneer daarvan sprake is (of wanneer dit wordt aangenomen) zal daarom in beginsel tevens sprake zijn van een aantasting van een veilige woonomgeving en daarmee van het woon- en leefklimaat. Van een dergelijke situatie zal in ieder geval sprake zijn wanneer een coffeeshop midden in een woonwijk of vlak bij een basisschool is gevestigd, maar hiervan kan ook sprake zijn wanneer men de (gedoogde) hoeveelheid van vijf hennepplanten in de achtertuin onderhoudt, waardoor de hennepgeur door omwonenden kan worden waargenomen.

Ook de aantasting van het woon- en leefklimaat hoeft niet door de gemeente te worden bewezen. Hierbij is het eveneens denkbaar dat omwonenden van de inrichting geenszins op de hoogte waren van de drugshandel die in hun directe omgeving heeft plaatsgevonden. Niettemin kan in dat geval sprake zijn van een aantasting van het woon- en leefklimaat wanneer systematisch in drugs wordt gehandeld.

5 Voorkomen artikelen 13b, eerste lid, en 11a

Het spreekt voor zich dat verhuurders de mogelijke gevolgen van de toepassing van de artikelen 13b lid 1 en 11a Opw zoveel mogelijk willen voorkomen. Dit begint al bij de start van het verhuurproces: het zoeken van een huurder. In paragraaf 5.1 zal daarom aan bod komen in hoeverre de verhuurder kan voorkomen dat hij zijn pand verhuurt aan een malafide huurder. Vervolgens zal worden bekeken in hoeverre de verhuurder kan voorkomen dat, wanneer hij eenmaal een huurder heeft gevonden, deze een overtreding van de Opw begaat in het gehuurde pand (paragraaf 5.2). Daarna zal paragraaf 5.3 uiteenzetten in hoeverre de toepassing van bestuursdwang door de burgemeester kan worden voorkomen. Tot slot zal worden bekeken in hoeverre strafvervolgning op grond van artikel 11a Opw kan worden voorkomen (paragraaf 5.4).

5.1 Voorkomen verhuur aan malafide huurder

Voorkomen is beter dan genezen. Verhuurders willen het geheel aan gevolgen dat een overtreding van de Opw door de huurder in het gehuurde pand met zich meebrengt, dan ook graag voorkomen. Bestrijding bij de bron is een van de voornaamste wijzen om dit te voorkomen, namelijk door te voorkomen dat het pand überhaupt wordt verhuurd aan een malafide huurder. Dan rijst natuurlijk de vraag hoe men kan achterhalen of een huurder malafide is. Helemaal zeker kan de verhuurder dit niet weten. Wel is het mogelijk het risico te verkleinen door bepaalde informatie over de huurder in te winnen.

In Tilburg en Amsterdam is een zogeheten stoplichtconvenant opgezet.¹¹⁰ Dit is een samenwerking tussen makelaars, de politie en de gemeente. Inhoudelijk verschillen de convenanten enigszins. In grote lijnen komen beiden erop neer dat, wanneer een makelaar twijfelt aan de bedoelingen van de potentiële huurder, hij deze kan voorleggen aan de politie. Die screent de huurder dan en geeft vervolgens een advies af in de vorm van een kleur. Wordt het signaal 'rood' afgegeven, dan betekent dit dat het sluiten van een huurovereenkomst wordt afgeraden. Is het signaal 'oranje', dan is er sprake van twijfel en wordt een nader onderzoek aangeraden. In geval van het signaal 'groen' is er geen reden om aan te nemen dat iets niet pluis is. De makelaars mogen geen archief bijhouden van de signalen die zij krijgen. Een signaal heeft nadien dus geen enkele waarde. Het is ook niet zo dat, wanneer een groen signaal af is gegeven door de politie, daaraan bewijs kan worden ontleend dat de verhuurder niet wist of kon weten dat de verhuurder een overtreding van de Opw beging in het pand. Bestuursdwang op grond van artikel 13b lid 1 Opw kan dan ook niettemin worden toegepast. Wel kan het voorleggen van de huurder aan de politie het risico op een malafide huurder verkleinen, nu de politie over gegevens beschikt die makelaars niet kunnen inzien.

Voor de gewone verhuurder bestaat thans nog niet de mogelijkheid om de huurder aan de politie of de gemeente voor te leggen, nu enkel grote makelaarskantoren bij het convenant zijn aangesloten. Velen zijn van mening dat een dergelijk samenwerkingsverband landelijk moet worden toegepast.¹¹¹ Totdat iets dergelijks echter gerealiseerd is, zullen de verhuurders moeten roeien met de riemen die zij hebben.

Voor hen is het allereerst belangrijk dat ze de identiteit van de potentiële huurder vaststellen. Dit kan door middel van het maken van een kopie van het legitimatiebewijs, maar ook door een uittreksel Basisregistratie Personen (BRP) van de persoon te verlangen.

¹¹⁰ Stoplichtconvenant tussen de makelaarsverenigingen in de regio Tilburg (NVM kring Midden Brabant en VBO Makelaar), de politie eenheid Zeeland-West-Brabant, district Hart van Brabant en de gemeente Tilburg, februari 2014. Stoplichtconvenant tussen Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA), de politie Amsterdam-Amstelland en de Dienst Basisinformatie Amsterdam (DBI), juli 2012.

¹¹¹ H. van der Ploeg, 'Tilburgs stoplichtconvenant tegen criminele huurders is niet afdoende', 18 februari 2014, www.binnenlandsbestuur.nl (zoek op stoplichtconvenant).

Voorts kan de verhuurder van de aspirant huurder verlangen dat deze een Verklaring Omtrent Gedrag overlegt. Deze verklaring kan onder meer worden aangevraagd door de huurder bij de gemeente waarin hij woonachtig is. Deze verklaring wordt in ieder geval afgegeven wanneer de persoon geen strafblad heeft.¹¹² Indien hij geen strafblad heeft, kan dit positief meewegen voor de verhuurder bij het bepalen of hij zijn pand aan de betreffende persoon wil verhuren. Heeft de persoon wel een strafblad, dan dient de verhuurder zelfstandig de afweging te maken of hij het pand ondanks zijn strafblad aan hem wenst te verhuren. Hierbij kan onder meer meewegen de aard van het delict en wanneer dit is gepleegd. Heeft de potentiële huurder enkele jaren geleden zonder geldig rijbewijs gereden, dan zal dit minder zwaar meewegen dan wanneer de persoon een gevangenisstraf heeft uitgezeten wegens drugshandel.

Ook is het mogelijk om van de potentiële huurder te vragen dat deze informatie verschaft omtrent zijn inkomenssituatie. Het kan immers positief meewegen wanneer hij een vaste baan heeft. Heeft de persoon echter een geschiedenis van (zeer verschillende) banen voor telkens een zeer korte duur, dan kan dit een aanwijzing zijn dat hij ook deze baan niet lang zal behouden. Wanneer de verhuurder reden heeft om te vermoeden dat de persoon op korte termijn werkloos zal worden, is het raadzaam te informeren naar de wijze waarop de persoon denkt de huur te kunnen voldoen indien hij inderdaad zijn baan verliest. Ook wanneer de verhuurder op voorhand aangeeft geen baan te hebben, is het verstandig te informeren welke inkomsten hij dan wel geniet waaruit hij de huurpenningen kan voldoen. Wanneer hij hierover geen uitsluitsel geeft of vaag doet over zijn bron van inkomsten, kan dit een aanwijzing zijn dat deze persoon zich bezighoudt met malafide praktijken.

Bovendien kan de verhuurder op voorhand peilen in hoeverre de potentiële huurder bereid is afspraken te maken omtrent de door of namens de verhuurder uit te voeren controles. Hoe staat de huurder hier tegenover? Vindt hij het onprettig als de verhuurder controles zou willen uitvoeren, of heeft hij hier geen enkel probleem mee? Afspraken kunnen ook worden gemaakt over de wijze waarop de huurder de huurpenningen wenst te voldoen. Gebruikelijk is dat deze maandelijks op een vast moment (bijvoorbeeld de eerste of laatste dag van de maand) van de bankrekening van de huurder naar de bankrekening worden overgemaakt. Wanneer de huurder afwijkende afspraken wenst te maken, kan dit aanleiding zijn voor de verhuurder om te vermoeden dat er iets niet in de haak is. Dergelijke afspraken kunnen tevens een beeld scheppen van de inkomenssituatie van de huurder. Wanneer de huurder bijvoorbeeld aangeeft dat het kan voorkomen dat een familielid of vriend de huurpenningen voor hem voldoet, of de huurder wenst de huur contant te betalen, kan de verhuurder vraagtekens zetten bij de integriteit van de huurder.

Daarnaast is het mogelijk om, indien de potentiële huurder reeds eerder elders heeft gehuurd, een verklaring van de toenmalige verhuurder te verlangen. Wanneer de eerdere verhuurder verklaart dat de persoon altijd een goed huurder is geweest, kan ook dit positief meewegen.

Door het inwinnen van bovenstaande informatie, kan de verhuurder een betere inschatting maken van in hoeverre de persoon een bonafide huurder kan zijn. Het is dan ook raadzaam dergelijke informatie te verlangen van de potentiële huurder. Uit een interview met een verhuurder (bijlage 1) blijkt echter dat de screening in de praktijk zelden zo uitgebreid is. Doorgaans wordt ter screening volstaan met een kopie van het legitimatiebewijs, een werkgeversverklaring en, indien mogelijk, een verklaring van de eerdere verhuurder van de persoon.

¹¹² 'Wat is een VOG?', www.justis.nl (zoek op Wat is een VOG), geraadpleegd op 5 april 2015.

5.2 Voorkomen begaan overtreding door huurder

Heeft de verhuurder het pand eenmaal verhuurd, dan is het zaak dat hij zoveel mogelijk tracht te voorkomen dat de huurder een overtreding van de Opw begaat in het gehuurde pand. Hier komt het huurrecht om de hoek kijken: wanneer de verhuurder regelmatig controle in en aan het gehuurde pand uitvoert, weet de huurder dat hij in de gaten wordt gehouden. Dit zou een malafide huurder ervan kunnen weerhouden een Opiumwetdelict te plegen in het pand. De kans dat verhuurder hier op korte termijn achter komt, is dan immers aanzienlijk. Omdat het huurrecht niet toestaat dat verhuurders het huurgenot beperken, is het interessant om te bekijken hoe verhuurders en woningcorporaties omgaan met de beperkingen die het huurrecht stelt aan het controleren van het gehuurde pand.

5.2.1 Verhuurders

Zoals opgemerkt laat het huurrecht niet toe dat verhuurders het huurgenot beperken. Dit huurgenot wordt mogelijk beperkt wanneer verhuurders buitenproportioneel vaak controles uit willen voeren. Uit een interview met een verhuurder (bijlage 1) blijkt dat verhuurders in de praktijk gebruik maken van drogredenen om controle in en aan het pand uit te voeren. Verhuurders trachten controle uit te voeren door bijvoorbeeld aan te geven dat het dak gecontroleerd moet worden. Voor het uitvoeren van deze controles is niettemin toestemming van de huurder vereist. De verhuurders hebben echter de plicht tot bepaald (groot) onderhoud, waardoor huurders over het algemeen in zullen stemmen met een controle om die reden.

Deze drogredenen vormen voor verhuurders thans wellicht een oplossing, maar dat is slechts op korte termijn: de verhuurder kan het dak niet constant blijven controleren en na verloop van tijd raken de smoezen op. Bovendien is het zeer arbeidsintensief (en dus kostbaar) kunnen huurders al snel in de gaten hebben dat het de verhuurder niet meer om de waterdichtheid van het dak te doen is. Hoewel het malafide huurders kan afschrikken en daarmee een mogelijk Opiumwetdelict op korte termijn kan voorkomen, is dit geen oplossing voor de lange termijn.

5.2.2 Woningcorporaties

Uit een interview met een medewerker van een woningcorporatie (bijlage 5) blijkt dat zij niet actief controleren op overtredingen van de Opw door huurders in het gehuurde. Pas wanneer klachten of meldingen binnenkomen, bijvoorbeeld een omwonende die een sterke hennepgeur meldt, wordt controle uitgevoerd. Uit ditzelfde interview alsmede een interview met een advocaat die onder meer een woningcorporatie vertegenwoordigt, volgt dat woningcorporaties niet of nauwelijks worden geconfronteerd met bestuursdwang. Veelal werken deze verhuurders samen met gemeenten, de politie en het OM en wordt niet tot sluiting van het pand overgegaan wanneer het pand wordt ontruimd en de huurovereenkomst wordt beëindigd. Het pand kan dan opnieuw worden verhuurd en dan bestaat niet langer de nood tot sluiting.

Het hiervoor geschetste duidt op een ongelijke behandeling van verhuurders en woningcorporaties door de gemeente wanneer het de toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 13b lid 1 Opw betreft. Dit verschil lijkt vooralsnog te zijn gelegen in de maatschappelijke functie die woningcorporaties vervullen. Het gaat veelal om sociale woningbouwverenigingen die ook personen van een woning kunnen voorzien in spoedeisende gevallen en ook aan personen die minder zelfredzaam zijn. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan personen met een handicap of immigranten. Dergelijke corporaties spelen een grote rol in de maatschappij en sluiting van een van hun huurwoningen leidt tot een kleiner woningaanbod, hetgeen ook voornoemde personen zou treffen. Het lijkt er thans op dat burgemeesters sluiting om die reden vermijden, hetgeen zeer begrijpelijk is. Voor de onschuldige verhuurder – die wel wordt geconfronteerd met onmiddellijke sluiting van het pand voor een $\times$ aantal maanden wanneer een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen – leidt deze handelwijze echter tot een

schending van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, te weten het gelijkheidsbeginsel.

In het bestuursrecht zijn in de jurisprudentie enkele ongeschreven regels geformuleerd om de relatie tussen de overheid en de burger te reguleren, de zogeheten algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). Sommige van deze beginselen zijn reeds gecodificeerd in wetten in formele zin, anderen zijn louter gedragsregels. Het gelijkheidsbeginsel is een van deze gedragsregels. Het gelijkheidsbeginsel als grondrecht is gecodificeerd in artikel 1 GW. Dit beginsel is tevens een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, maar het is niet gecodificeerd in de Awb.¹¹³ Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld.

Uit het interview met een medewerker van woningcorporatie WoCom, welke bijna 9.000 woningen verhuurd in onder meer de gemeente Helmond, blijkt dat sluiting van de huurwoningen in geval van constateringen van drugs niet aan de orde. Zou in een dergelijke woning een handelshoeveelheid harddrugs worden aangetroffen, dan zou het OM of de corporatie zelf – al dan niet in samenwerking met de huurder – zorgdragen voor ontruiming van het pand. De corporatie beëindigt dan bovendien de huurovereenkomst met de huurder en plaatst een nieuwe huurder in de woning. De burgemeester ziet dan geen reden om tot sluiting over te gaan en laat dit achterwege. Zou in een verhuurde woning die niet toebehoort aan een woningcorporatie, eveneens gelegen in de gemeente Helmond, eenzelfde constatering worden gedaan, dan zou de burgemeester onder verwijzing naar het Damoclesbeleid overgaan tot sluiting van de woning voor een duur van drie maanden. Het betreft hier gelijke gevallen welke op twee volledig verschillende wijzen zouden worden behandeld. Dit duidt op strijd met het gelijkheidsbeginsel.

5.3 Voorkomen toepassing bestuursdwang

Om in kaart te krijgen wat de verhuurder zou kunnen ondernemen om de toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 13b lid 1 Opw te voorkomen, zal onder meer worden gekeken naar hetgeen reeds aan bod is gekomen omtrent de door gemeenten gevormde beleidsregels, en de criteria die de Afdeling heeft geformuleerd en die het bestuursorgaan nu hanteert bij het nemen van het besluit.

5.3.1 Beleidsregels

De verwijtbaarheid van de verhuurder speelt geen rol bij het besluit van de burgemeester om al dan niet bestuursdwang toe te passen. Ook wanneer de verhuurder alles doet wat in zijn macht ligt om een overtreding van de Opw in het pand te voorkomen, kan bestuursdwang worden toegepast wanneer niettemin een overtreding wordt geconstateerd. Hierin ligt dan ook geen mogelijkheid voor de verhuurder om het te voorkomen: wanneer de overtreding aanwezig is, mag het pand worden gesloten.

Een mogelijkheid die de verhuurder wellicht wel heeft, is gelegen in het feit dat in beleidsregels wordt gesproken van ‘constateringen’. Wanneer een overtreding niet wordt geconstateerd, is ook geen sprake van een grond voor toepassing van bestuursdwang. De mogelijkheid die de verhuurder dus heeft, is het voorkomen dat de overtreding wordt geconstateerd.

Wanneer de verhuurder zelf een overtreding van de Opw constateert, kan hij ervoor kiezen om deze niet te melden of openbaar te maken. De verhuurder kan zelfstandig – al dan niet in “samenwerking” met de huurder – zorgdragen voor ontruiming van het pand. Dit heeft voor zowel de verhuurder als de huurder enkele voordelen. De huurder kan immers vrijuit gaan. Wordt melding van de overtreding gemaakt bij de politie, dan kan de huurder strafrechtelijk

¹¹³ Bunschoten, in: *Tekst & Commentaar Grondwet*, art. 1 GW, aant. 1 (online, laatst bijgewerkt op 1 september 2009).

worden vervolgd. Voor de verhuurder betekent het stilhouden van de overtreding dat hij toepassing van bestuursdwang door de burgemeester ontloopt. Wanneer het pand niet wordt gesloten, kan de verhuurder in stilte verdergaan met het verhuren van zijn pand.

Uit het interview met een verhuurder van onroerend goed (bijlage 1) blijkt dat verhuurders thans trachten de overtreder zover te krijgen dat deze de overtreding zelfstandig beëindigd, voordat deze aantoonbaar wordt geconstateerd voor de verhuurders. Wanneer de verhuurder klachten krijgt, neemt deze telefonisch contact op met de huurder. Hij geeft aan dat hij klachten heeft ontvangen en dat hij deze klagers ervan wil verzekeren dat hun vermoedens onterecht zijn. De huurder zal in dat geval doorgaans instemmen met een controle. Wanneer de verhuurder de controle gaat uitvoeren, treft hij ofwel een daadwerkelijk onschuldige huurder, ofwel een volledig ontruimd – en veelal beschadigd – pand. Hoogstwaarschijnlijk was de huurder dan inderdaad met malafide praktijken bezig en heeft hij het pand ontruimd voordat de verhuurder de overtreding zou constateren.

Zou de verhuurder alsnog melding maken bij de gemeente van hetgeen vermoedelijk heeft plaatsgevonden, dan neemt de burgemeester mogelijk aan dat drugshandel heeft plaatsgevonden vanuit het betreffende pand. Dat zou een reden kunnen zijn om tot sluiting over te gaan. In dergelijke situaties kiezen de verhuurders er dan ook voor om het stil te houden. De verhuurder heeft immers geen Opiumwetdelict geconstateerd en hij heeft daarom geen reden om melding te doen. De verhuurder kan dan de schade aan het pand herstellen en een nieuwe huurder zoeken. Vanzelfsprekend brengt dit de nodige kosten met zich mee, maar de gevolgen zijn niettemin minder schadelijk dan wanneer de politie of de gemeente de overtreding van de Opw had geconstateerd. Dan zou het pand immers worden gesloten en zou nieuwe verhuur voor een aanzienlijke periode niet mogelijk zijn. Bovendien wordt in dat geval ook vaak de energiemaatschappij gecontacteerd om de energiemeter te herstellen. De verhuurder draait vervolgens voor de kosten op. De financiële schade is in dat geval vele malen groter dan wanneer de verhuurder zelf voor (ontruiming en) herstel van het pand zorgdraagt.

Gezien bovenstaande is het niet uit te sluiten dat verhuurders ook zullen kiezen voor het stil houden van een eventuele daadwerkelijke constatering en dat zij het risico dat de gemeente hier nadien achter komt, voor lief nemen. Wanneer zij de constatering immers stilhouden, is het mogelijk dat dit geen verdere gevolgen heeft. Komt de gemeente hier nadien wel achter, dan bestaat de kans dat bestuursdwang worden toegepast. Maakt de verhuurder echter wel melding van het vermoeden c.q. de constatering, dan is de kans op bestuursdwang onmiddellijk aanwezig. Aangezien de verhuurder eigenlijk niets te verliezen heeft, is het denkbaar dat deze in veel gevallen kiest om de situatie zelfstandig op te lossen.

5.3.2 Criteria

Van de vijf criteria die de Afdeling heeft gevormd, is slechts één criterium, te weten het overtreden van artikel 13b lid 1 Opw, dwingend. Omdat de laatste vier criteria slechts indicatoren zijn, bieden deze geen mogelijkheid tot het voorkomen van bestuursdwang. Het voorkomen van bijvoorbeeld verstoring van de openbare orde, leidt immers niet per direct tot het niet toepassen van bestuursdwang. Omdat slechts het eerste criteria bepalend is voor het al dan niet toepassen van bestuursdwang, kan bestuursdwang slechts worden voorkomen wanneer de overtreding van artikel 13b lid 1 Opw wordt voorkomen. Zoals in de tweede paragraaf reeds is vermeld, is het geheel voorkomen van een dergelijke overtreding niet mogelijk.

5.4 Voorkomen strafvervolgning

Het is denkbaar dat de verhuurder de huurder uitvoerig heeft gescreend en besluit zijn pand te verhuren, en de huurder nadien toch een overtreding van de Opw begaat in het gehuurde pand. Voor verhuurders is het van groot belang te weten wat zij kunnen doen om een veroordeling op grond van artikel 11a Opw te voorkomen.

Zoals opgemerkt hebben diverse Kamerleden tijdens de totstandkoming van dit artikel hun zorgen geuit over de strafbaarheid van de verhuurder. Is er sprake van een onderzoeksplicht, en zo ja, hoe ver reikt deze dan? En welk bewijs dient ten grondslag te liggen aan een dergelijke strafrechtelijke vervolging? Onder meer deze vragen zijn door de Minister beantwoord.¹¹⁴ Volgens hem is van een onderzoeksplicht geen sprake en zal het bewijsmateriaal afhankelijk zijn van de aard van de handeling en de omstandigheden waaronder deze heeft plaatsgevonden. Voorts geeft hij aan dat onachtzaamheid en onoplettendheid niet strafbaar worden gesteld. Hier wordt de gemiddelde verhuurder nauwelijks wijzer van. Helder is in ieder geval dat er geen sprake is van een actieve onderzoeksplicht: de verhuurder hoeft geen nader onderzoek uit te voeren wanneer hiertoe geen aanwijzingen bestaan. Gaat het bijvoorbeeld om een persoon die al jaren een pand huurt, over wie de verhuurder nooit klachten ontvangt en met wie hij ook nimmer problemen heeft gehad, dan is er geen reden voor de verhuurder om de huurder nader te onderzoeken. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van klachten over stank of onpure types bij het pand, zal dit voor de verhuurder wel moeten leiden tot nader onderzoek. Niettemin is het nog onduidelijk wanneer het bewijs voldoende wordt geacht om de verhuurder te veroordelen op grond van artikel 11a Opw. De Minister spreekt van een criminele intentie, maar de intentie van personen is doorgaans lastig aan te tonen.

Reeds voor de inwerkingtreding van artikel 11a Opw, is veel jurisprudentie ontstaan over de vraag of de verhuurder als overtreder (in de zin van artikel 5:1 lid 2 Awb) van de Opw kan worden aangemerkt. Dit betreft dan ook hoofdzakelijk bestuursrechtelijke jurisprudentie. Wellicht kan echter enige aansluiting worden gezocht bij deze jurisprudentie. Uitgangspunt is volgens de Afdeling dat van de verhuurder wordt verwacht dat deze tot op zekere hoogte wetenschap heeft van hetgeen zich in zijn pand afspeelt. Om aannemelijk te maken dat de verhuurder niet wist en redelijkerwijs niet kon weten dat een Opiumwetdelict in zijn pand plaatsvond, kan de verhuurder zijn stellingen onderbouwen door het aanvoeren van de omstandigheden.¹¹⁵

In de eerste paragraaf is al opgemerkt dat het raadzaam is een kopie van het legitimatiebewijs van de huurder te maken of een BRP-uittreksel (voorheen: GBA-uittreksel) van de huurder te verlangen. De Afdeling heeft geoordeeld dat wanneer de verhuurder dit heeft gedaan, dat positief meeweegt bij de beoordeling of de verhuurder als overtreder kan worden aangemerkt.¹¹⁶

Voorts is opgemerkt dat de verhuurder afspraken met de huurder kan maken omtrent de wijze waarop de huurpenningen worden voldaan. Ook dit wordt meegewogen door de Afdeling. Wanneer de huurder de huur niet altijd zelf betaalt, maar door middel van een contactpersoon, dan kan dit aanleiding zijn voor een nader onderzoek door de verhuurder.¹¹⁷ De Afdeling heeft ook geoordeeld dat contante betalingen moeten leiden tot extra waakzaamheid van de verhuurder, maar dat dit niet doorslaggevend is in geval van een goede administratie.¹¹⁸

Bovendien wordt de aanwezigheid van een ondertekende huurovereenkomst door de Afdeling meegewogen¹¹⁹, alsmede de omstandigheid dat de niet-professionele verhuurder het pand diverse keren gedurende de huurperiode heeft bekeken, maar niets heeft ontdekt

¹¹⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, 1858.

¹¹⁵ M.J.H.M. Verhoeven, 'Bestuursrechtelijke handhaving van hennepkwekerijen', SDU Uitgevers, PB 2011, afl. 3, p. 6.

¹¹⁶ ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9021.

¹¹⁷ ABRvS 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4128.

¹¹⁸ M.J.H.M. Verhoeven, 'Bestuursrechtelijke handhaving van hennepkwekerijen', SDU Uitgevers, PB 2011, afl. 3, p. 7.

¹¹⁹ M.J.H.M. Verhoeven, 'Bestuursrechtelijke handhaving van hennepkwekerijen', SDU Uitgevers, PB 2011, afl. 3, p. 7.

dat noopte tot nader onderzoek.¹²⁰ Worden controles door de verhuurder niet uitgevoerd doordat deze in het buitenland zit, dan komt dit voor rekening van de verhuurder en wordt hier door de Afdeling geen waarde aan gehecht; de verhuurder is niettemin eindverantwoordelijk.¹²¹ Dit is echter anders wanneer deze gebruik maakt van een professionele tussenpersoon of beheerder.¹²²

In reactie op de invoering van artikel 11a Opw hebben de Stichting Slachtoffer Hennepteelt en de Stichting Bestrijding Woonfraude en Hennepteelt een website opgezet, www.meldpuntverdacht.nl.¹²³ Verhuurders van vastgoed kunnen zich gratis registreren op de website en een logboek bijhouden van de controles die zij op het betreffende pand uitvoeren. De gedachte hierachter is het verzamelen van bewijsmateriaal dat verhuurders hebben voldaan aan hun plicht om toezicht te houden op het gehuurde pand en op de hoogte te zijn van hetgeen daar gaande is. Omdat geen sprake is van een actieve onderzoeksplicht aan de zijde van de verhuurder, zou het bijhouden van een dergelijk logboek in beginsel niet nodig hoeven zijn.

Voorts bericht de website van MeldpuntVerdacht dat, wanneer een hennepkwekerij in het pand wordt aangetroffen, de verhuurder als verdachte wordt aangemerkt en schuldig is totdat hij zijn onschuld heeft bewezen.¹²⁴ In Nederland geldt echter een onschuldpresumptie: men wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan (artikel 6, tweede lid, van het EVRM). De website verschaft dan ook onjuiste informatie. Bovendien heeft de Minister ten aanzien van de bewijskracht van het logboek aangegeven dat, wanneer de verhuurder aangeeft controles te hebben uitgevoerd, dit in het strafrechtelijk onderzoek kan worden betrokken, evenals andere beweringen van de verhuurder.¹²⁵ Hieruit kan worden afgeleid dat de Minister het logboek beschouwt als iedere andere bewering van de verhuurder, en dat het logboek niet per definitie voor waarheid wordt aangezien. Dit is ook niet vreemd, aangezien de verhuurder op de website kan plaatsen wat hij wil: ook wanneer de verhuurder geen controles uitvoert, kan deze het logboek bijwerken met gefingeerde gegevens.

Hoewel de website van MeldpuntVerdacht niet de juiste informatie verschaft, denken zij wel in de goede richting: het is verhuurders aan te raden om controles uit te voeren en informatie te verzamelen, zodat zij in staat zijn tegenbewijs te leveren wanneer zij onverhoopt in een strafrechtelijke procedure verzeild raken door een malafide huurder. Wel is het hierbij van belang dat verhuurders zich goed (laten) informeren omtrent hun rechten en plichten en welke mogelijke gevolgen er kleven aan een huurder die een overtreding van de Opw begaat in het pand.

Een andere mogelijkheid om strafvervolgning op grond van artikel 11a Opw te voorkomen, is – net als ter voorkoming van bestuursdwang op grond van artikel 13b lid 1 Opw – door te voorkomen dat de gemeente of de politie kennis neemt van de overtreding.

¹²⁰ ABRvS 25 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD5358.

¹²¹ ABRvS 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4856.

¹²² Zie onder meer ABRvS 13 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO0260 en ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0180.

¹²³ 'Anonieme controle op verhuurd vastgoed via MeldpuntVerdacht.nl', *ANP Pers Support* 3 maart 2015, www.perssupport.nl (zoek op [meldpuntverdacht.nl](http://www.meldpuntverdacht.nl)).

¹²⁴ www.meldpuntverdacht.nl

¹²⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, 1858, p. 3.

6 Conclusies & Aanbevelingen

De centrale vraag die door middel van dit onderzoek beantwoord diende te worden, was:

Welke aanbevelingen kunnen aan verhuurders van onroerend goed worden gedaan ter voorkoming van strafbaarstelling op grond van artikel 11a van de Opiumwet en ter voorkoming van bestuursdwang op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, gelet op de parlementaire geschiedenis, de jurisprudentie, het beleid en de criteria zoals deze door het bevoegd gezag worden gehanteerd, alsmede gelet op het huurrecht?

Naar aanleiding van het onderzoek zoals dat in de voorgaande hoofdstukken is vastgelegd, kunnen diverse conclusies worden getrokken. Deze conclusies, alsmede de aanbevelingen die aan verhuurders van onroerend goed kunnen worden gedaan op basis van deze conclusies, zijn neergelegd in paragraaf 6.1. Aan de hand van deze conclusies, kunnen bovendien concrete aanbevelingen worden gedaan aan de opdrachtgever (paragraaf 6.2).

6.1 Conclusies

Naar aanleiding van het onderzoek kunnen diverse conclusies worden getrokken, op basis waarvan aanbevelingen kunnen worden gedaan aan verhuurders van onroerend goed. Civielrechtelijk hebben deze conclusies en aanbevelingen betrekking op het huurrecht (paragraaf 6.1.1). Bestuursrechtelijk zien de conclusies en aanbevelingen toe op artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet (paragraaf 6.1.2). De strafrechtelijke conclusies die kunnen worden getrokken, alsmede de aanbevelingen die ten aanzien daarvan kunnen worden gedaan, komen terug in paragraaf 6.1.3.

6.1.1 Civielrechtelijk: het huurrecht

Om te bezien op welke wijze verhuurders de toepassing van de artikelen 13b, eerste lid, en 11a van de Opiumwet kunnen voorkomen, is onder meer gekeken naar het huurrecht. Ten aanzien hiervan kan worden geconcludeerd dat het huurrecht hiertoe weinig ruimte laat, omdat verhuurders het ongestoord huirgenot van de huurder niet mogen beperken. Een deel van de verhuurders ziet dit als een beknelling en probeert dit te omzeilen. Dit doen zij door in de huurovereenkomst op te nemen dat zij zich het recht voorbehouden controles uit te voeren, maar ook door controles uit te voeren door bij de huurder aan te geven dat dit nodig is voor onderhoud van het pand. Hoewel dit niet geheel in overeenstemming is met de regels van het huurrecht, doen velen dit niettemin in de hoop te voorkomen dat de huurder een (Opiumwet)delict begaat in het pand.

Gelet op het bovenstaande is het raadzaam dat verhuurders hun huurovereenkomst voorleggen aan een jurist, zodat deze kan controleren of de huurovereenkomst in overeenstemming met de wet is. Wanneer bepalingen van de overeenkomst niet geheel in overeenstemming met de wet zijn, zou dit immers kunnen leiden tot nietigheid c.q. vernietigbaarheid van (bepalingen van) de huurovereenkomst, hetgeen in een later stadium problematisch zou kunnen zijn. Een goede huurovereenkomst is dan ook essentieel en advies van een jurist kan problemen voorkomen.

6.1.2 Bestuursrechtelijk: artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet

Duidelijk is inmiddels dat het voor verhuurders niet mogelijk is de toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 13b lid 1 Opw geheel te voorkomen. Wel kunnen zij proberen de risico's te verkleinen door een goede screening van de huurder en een zekere mate van toezicht tijdens de verhuur. Echter, bij het besluit van de burgemeester om tot sluiting van het pand over te gaan, speelt de verwijtbaarheid van de verhuurder geen rol. Wat de verhuurder ook heeft ondernomen om een overtreding te voorkomen, wanneer een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, mag de burgemeester tot sluiting van het pand overgaan. In veel gevallen is een onmiddellijke sluiting geoorloofd wegens de ernst van de situatie. Niettemin kan een grondige screening van de huurder het risico op een malafide

huurder verkleinen. Ik raad verhuurders van onroerend goed daarom aan een dergelijke screening toe te passen.

Uit enkele interviews met verhuurders blijkt dat verhuurders ten opzichte van woningcorporaties geen gelijke behandeling genieten met betrekking tot de toepassing van artikel 13b lid 1 Opw door de burgemeester. Grote professionele verhuurders, zoals woningcorporaties, hebben veelal een samenwerkingsverband met in ieder geval de gemeente – maar vaak ook met de politie – omtrent de handhaving van dit artikel. Wanneer de corporatie zorgdraagt voor ontruiming van het pand, beëindiging van de huurovereenkomst en een opvolgende huurder, ziet de burgemeester geen reden het pand te sluiten. Bij gewone verhuurders wordt op het voorgaande in het geheel geen acht geslagen. Wanneer de verhuurder het verweer voert dat hij voor ditzelfde zal zorgdragen, wordt door de burgemeester simpelweg verwezen naar de uitspraken van de Afdeling omtrent de verwijtbaarheid van de belanghebbenden en dat deze niet ertoe doet. Ook wanneer de verhuurder het pand heeft ontruimd, de huurovereenkomst heeft beëindigd en een nieuwe – bonafide – huurder heeft gevonden, wordt niettemin tot sluiting van het pand overgegaan. De burgemeester verwijst hiervoor naar de beleidsregels van de betreffende gemeente en beroept zich op de ernst van de situatie. Volgens de burgemeester is de (onmiddellijke) sluiting in dat geval noodzakelijk om de bekendheid van het pand in het criminele circuit en de loop naar het pand weg te nemen. Van een dergelijke bekendheid of loop lijkt echter nimmer sprake te zijn bij panden van professionele verhuurders. Althans, de burgemeester ziet niet de noodzaak om in dergelijke gevallen het pand te sluiten. Bij dergelijke panden wordt immers zelden bestuursdwang toegepast in de vorm van sluiting van het pand. Dit zou een grove schending van het gelijkheidsbeginsel opleveren.

Uit interviews met verhuurders blijkt dat zij een samenwerking met de gemeente en de politie wenselijk achten, met het oog op het voorkomen en aanpakken van huurders die een Opiumwetdelict begaan in het pand. Hoewel reeds enkele steden een dergelijke samenwerking hebben opgezet, is dit in de gemeente Eindhoven nog niet geïnitieerd. Het is mogelijk dat verhuurders trachten een dergelijke samenwerking te bewerkstelligen, mogelijk door samenwerking met andere verhuurders. In hoeverre de gemeente bereid is een dergelijke samenwerking op te starten, is niet bekend.

6.1.3 Strafrechtelijk: het nieuwe artikel 11a van de Opiumwet

Ten aanzien van het nieuwe artikel 11a van de Opw kan, onder meer op basis van de parlementaire geschiedenis, worden geconcludeerd dat dit artikel geen groot risico zou moeten vormen voor onschuldige verhuurders. De Minister heeft aangegeven dat geen sprake is van een actieve onderzoeksplicht voor verhuurders, alsmede dat het OM bewijs zal moeten leveren dat sprake is van een criminele intentie van de verhuurder voor de beroeps- en bedrijfsmatige teelt van hennep. Dit richt zich dan ook op pandeigenaren die hun pand bewust verhuren aan personen die het pand inzetten voor Opiumwetdelicten. Deze pandeigenaren gebruiken hun panden doelbewust om op deze wijze geld te verdienen, zonder dat zij zelf het delict plegen. Onschuldige verhuurders zouden daarom in beginsel niet snel strafbaar gesteld worden. Wanneer de verhuurder een administratie heeft bijgehouden van de betalingen van de huurder en de door de verhuurder uitgevoerde controles, en wanneer hij beschikt over een ondertekende huurovereenkomst en een kopie van het legitimatiebewijs van de huurder, kan in beginsel worden aangenomen dat de verhuurder zijn pand niet doelbewust heeft verschaft aan een drugs crimineel. Ook uit het interview met een advocaat, die regelmatig verhuurders vertegenwoordigt, waaronder woningcorporaties (bijlage 6) blijkt dat hij zich geen zorgen maakt over het nieuwe artikel 11a Opw.

Artikel 11a Opw blijft vooralsnog niettemin een risico. Het artikel bepaalt niets omtrent de bescherming van – onder meer – verhuurders en spreekt evenmin van een criminele intentie. Verwacht wordt dat het OM zal meegaan in de uitspraken van de Minister tijdens de

totstandkoming van het artikel. Zeker is dat echter niet. Bij de toepassing van artikel 13b lid 1 Opw wordt thans immers ook afgeweken van hetgeen tijdens de totstandkoming door de Minister is aangegeven. Na verloop van tijd zal de jurisprudentie dan ook moeten uitwijzen hoe in de praktijk met de inzet van artikel 11a Opw zal worden omgegaan. Tot die tijd kunnen verhuurders louter trachten het risico op een malafide huurder en op een overtreding door de huurder te verkleinen door de potentiële huurder te screenen en – ook in dit geval – controle in en aan het pand uit te voeren tijdens de verhuur voor zover het huurrecht dit toelaat.

Thans rest niets anders dan verhuurders wederom te adviseren een grondige screening te hanteren en de ontwikkelingen omtrent artikel 11a Opw in de gaten te (laten) houden. Het is bovendien van groot belang te weten wat hun rechten en plichten zijn. Niet alle informatie die op het internet wordt gegeven, is juist. Ik raad verhuurders dan ook aan zich (eenmalig) voor te laten lichten door een jurist, om fouten te voorkomen.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van voornoemde conclusies, kunnen enkele concrete aanbevelingen worden gedaan aan de opdrachtgever, Lamers Tieleman Advocaten.

Omdat de conclusie dat verhuurders en woningcorporaties ongelijk worden behandeld met betrekking tot de toepassing van artikel 13b lid 1 Opw is gebaseerd op slechts een viertal interviews met dergelijke verhuurders, is het vooralsnog te vroeg om deze conclusie definitief te kunnen trekken. Gelet op de mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel, is het zeer raadzaam dat een nader onderzoek naar voornoemd verschil wordt ingesteld. Hiervoor zal in een breder kader moeten worden gekeken naar zoel verhuurders als woningcorporaties en de samenwerking tussen bepaalde verhuurders en instanties, zoals gemeenten en politie. Pas dan kan met zekerheid worden gesteld of sprake is van een ongelijke behandeling van verhuurders en woningcorporaties.

Voorts acht ik het raadzaam dat een nader onderzoek wordt ingesteld naar de mogelijkheden van een samenwerking tussen verhuurders in de gemeente Eindhoven met de gemeente en de politie. Het valt niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek om te bezien in hoeverre de gemeente hiertoe bereid is, maar een dergelijke samenwerking wordt wenselijk geacht door diverse verhuurders en kan bijdragen aan het voorkomen van Opiumwetdelicten en het aanpakken van malafide huurders.

Ten aanzien van het voorkomen van de strafbaarstelling op grond van artikel 11a van de Opiumwet en ter voorkoming van bestuursdwang op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, kunnen enkele aanbevelingen worden gedaan aan de opdrachtgever die betrekking hebben op de advisering van cliënten.

Allereerst is het raadzaam cliënten te adviseren een huurovereenkomst te hanteren en deze te laten controleren op de juridische correctheid en volledigheid van de overeenkomst. Een bepaling omtrent het gebruik van het pand, waarin in ieder geval is opgenomen dat gebruik in strijd met de Opw niet is toegestaan, is onmisbaar. Op die manier kan tot beëindiging van de huurovereenkomst op grond van wanprestatie worden overgegaan, ook wanneer het pand niet is gesloten en buitengerechtelijke ontbinding daarom niet mogelijk is. Anderzijds is het niet toegestaan in de huurovereenkomst op te nemen dat de verhuurder gerechtigd is om te allen tijde controles uit te (laten) voeren.

Voorts dient Lamers Tieleman Advocaten haar cliënten te informeren omtrent de screening van huurders. Nieuwe huurders volstaan thans met een kopie van hun legitimatiebewijs en een ondertekende huurovereenkomst, soms aangevuld met een werkgeversverklaring. Verhuurders hebben echter meer mogelijkheden om de huurder te screenen. Zij hebben weliswaar minder middelen dan professionele verhuurders die samenwerken met

bijvoorbeeld de politie, maar ook verhuurders kunnen een nadere screening uitvoeren. Veel huurders zien thans het belang van een dergelijke screening niet in, en het is dan ook zaak dat zij hierover een zekere voorlichting krijgen.

Tot slot raad ik Lamers Tielemans Advocaten aan de ontwikkelingen ten aanzien van het nieuwe artikel 11a Opw goed in de gaten te houden. Wanneer voldoende jurisprudentie is verschenen over dit artikel, zal duidelijk worden hoe wordt omgegaan met het criterium 'een ernstige reden om te vermoeden' en in hoeverre het artikel een risico vormt voor verhuurders.

Bronnenlijst

Literatuurlijst

'Anonieme controle op verhuurd vastgoed via MeldpuntVerdacht.nl', *ANP Pers Support* 3 maart 2015, www.perssupport.nl (zoek op *meldpuntverdacht.nl*).

J. Bal en L. van Geest, '*Verbeterde aanpak malafide pandeigenaren?*', Uitgeverij Paris, VGR 2013, afl. 5

'*Ben ik strafbaar als ik drugs bezit, gebruik, produceer of verhandel?*', www.rijksoverheid.nl (zoek op *drugs telen*)

Bunschoten, in: *Tekst & Commentaar Grondwet*, art. 1 GW (online, laatst bijgewerkt op 1 september 2009)

'*Debat strafbaarstelling voorbereiding illegale hennepteelt*', 4 november 2014, www.eerstekamer.nl (zoek op *illegale hennepteelt*)

J.H.I. van Dijk, '*Woningsluiting wegens drugs op grond van de Opiumwet en de Woningwet*', SDU Uitgevers, PB 2014, afl. 2

'*Eigenaars en medewerkers growshop aangehouden na in werking treden Artikel 11a*', 2 maart 2015, www.blikopnieuws.nl (zoek op *artikel 11a*)

Jorina Haspels, '*Growshops zien het niet meer zitten*', *Algemeen Dagblad* 9 maart 2015, www.ad.nl (zoek op *growshops zien het niet meer zitten*)

Hofstee, in: *Tekst & Commentaar Strafrecht*, art. 36e Sr (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2014)

De Jonge 2013

A. de Jonge, '*Huurrecht*', Den Haag: Boom Juridische uitgevers: 2013

Noorhoff 2011

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

H. van der Ploeg, '*Tilburgs stoplichtconvenant tegen criminele huurders is niet afdoende*', 18 februari 2014, www.binnenlandsbestuurs.nl (zoek op *stoplichtconvenant*)

'*Politie in actie tegen voorbereidingen wietteelt*', *Algemeen Dagblad* 2 maart 2015, www.ad.nl (zoek op *politie in actie tegen voorbereidingen wietteelt*)

Van Schie 2015

M. van Schie, F.H.J. van Schoonhoven en T.H.G. Steenmetser, *Boom Basics Huurrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.

J.A.M.A. Sluysmans, '*De wet Victor kritisch beschouwd*', *Gst.* 2001, 7144, 1

M.J.H.M. Verhoeven, *'Bestuursrechtelijke handhaving van hennepkwekerijen'*, SDU Uitgevers, PB 2011, afl. 3

K. Voskuil, 'Politie doet inval bij 55 growshops', *Algemeen Dagblad* 31 maart 2015, www.ad.nl (zoek op 55 growshops)

'Wat is een VOG?', www.justis.nl (zoek op Wat is een VOG), geraadpleegd op 5 april 2015

Jurisprudentielijst

Hoge Raad

HR 24 oktober 1978, NJ 1979, 52
HR 13 februari 1981, NJ 1981, 394
HR 21 mei 1982, NJ 1982, 528

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 4 juli 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6835
ABRvS 2 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0405
ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730
ABRvS 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6185
ABRvS 29 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV7546
ABRvS 18 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0347
ABRvS 25 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD5358
ABRvS 17 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF0972
ABRvS 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9535
ABRvS 30 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK7972
ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9021
ABRvS 10 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL3305
ABRvS 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4128
ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8721
ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0180
ABRvS 18 juli 2010, ECLI:NL:RVS:1010:BN2660
ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2646
ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187
ABRvS 13 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO0260
ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1193
ABRvS 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:OB456
ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5701
ABRvS 1 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV2400
ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4412
ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8430
ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2043
ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3702
ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:212
ABRvS 30 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:371
ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:554

ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1058
ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1070
ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2562
ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2947
ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130

Gerechtshof

Hof 's-Hertogenbosch 13 januari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:36

Rechtbank

Rb Utrecht 29 september 2004, ECLI:NL:RBUTR:2004:AR8662
Rb Breda 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8562
Rb Oost-Brabant 21 februari 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:BZ2665
Rb Limburg 15 januari 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:123