

CCV centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

**Veiligheid
maken we
samen**

3 april 2025
14.00 – 16.00 uur

Kenniskring bestuurlijke aanpak drugscriminaliteit



Voorstellen



Doris van Rooijen
Amina Faouzi



Adviseurs bestuurlijke aanpak
drugscriminaliteit

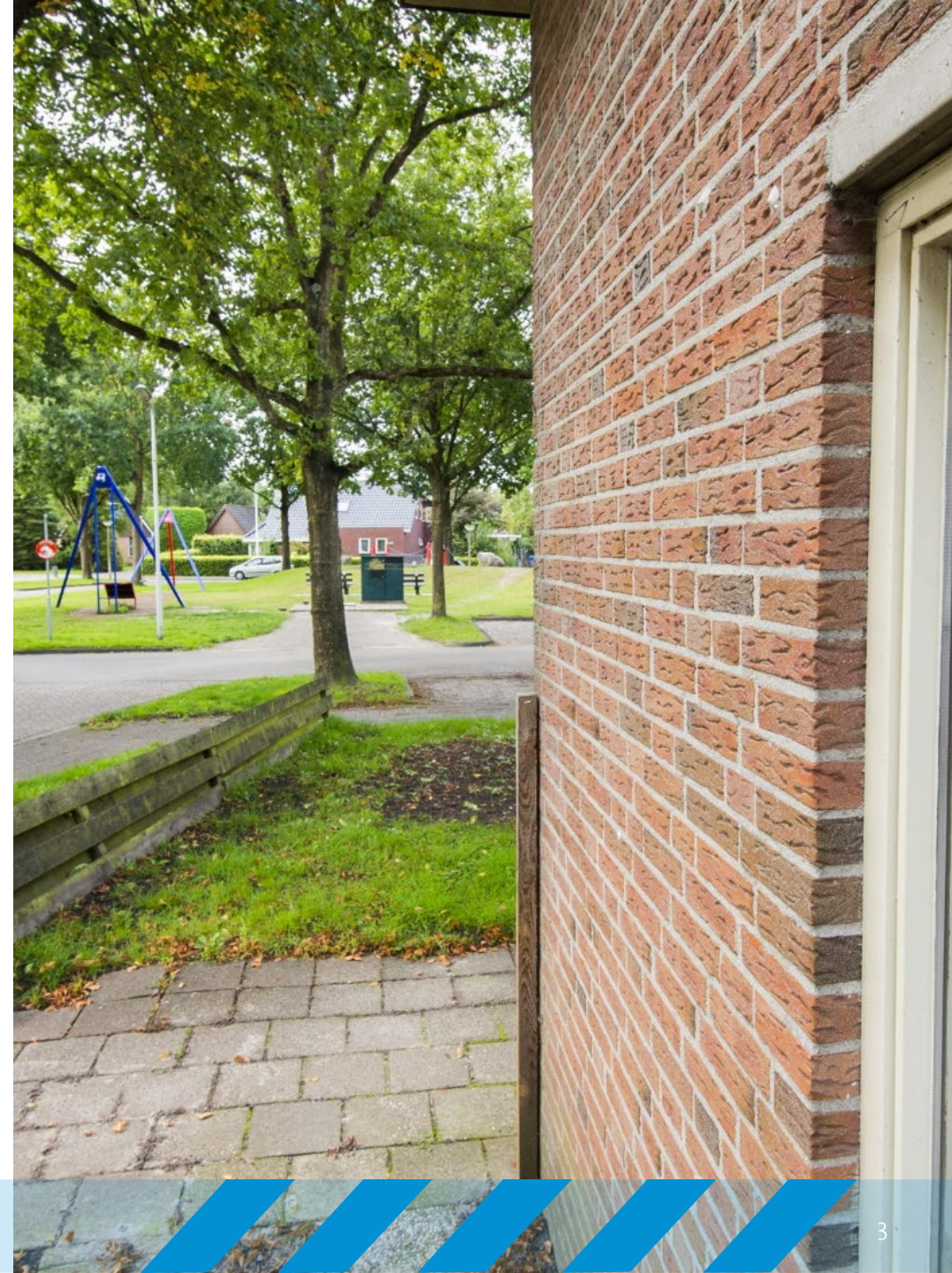


doris.vanrooijen@hetccv.nl
amina.faouzi@hetccv.nl



Programma

- Updates vanuit het CCV
- Artikel 13b Opiumwet vanuit een strafrechtelijk perspectief
Benny van der Vorm
- Haagse aanpak van drugscriminaliteit
gemeente Den Haag en politie



Artikel 13b Opiumwet vanuit een strafrechtelijk perspectief

- door Benny van der Vorm
- universitair docent straf(proces)- en bestuursrecht bij de Afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht
- b.vandervorm@uu.nl





Art. 13b Opiumwet vanuit een strafrechtelijk perspectief

B. van der Vorm

3 april 2025



Universiteit Utrecht

Boksburgemeester Brummen waarschuwt criminelen





“Ik wil geen sheriff zijn”

“Zijn rol als crimefighter verdraagt zich moeilijk met zijn rol als burgervader, zegt Beenakker. ‘Ik ben een benoemde burgemeester met heel veel rollen. Wat doe je met een gezin met kinderen dat jijzelf op straat hebt gezet als ze om huisvesting komen vragen? Als je een burgemeester bent die onder de mensen komt, dan ontmoet je in de winkelstraat of in de supermarkt de mensen tegen wie je maatregelen hebt genomen. We willen toch dat de burgemeester een verbinder en een netwerker is? Hoe verhoudt zich dat tot de rol van crimefighter? Of zeggen we: we benoemen lokale sheriffs en we laten de burgervaderrol los. Er is een visie nodig op de gewenste balans tussen rollen en bevoegdheden.’

“Ik moet eerlijk zijn: daartoe aangemoedigd door burgemeesters. We lijken blind voor de consequenties van die nieuwe bevoegdheden waarmee de burgemeester op de stoel van de rechter gaat zitten. En dan bedoel ik niet alleen de bedreigingen, maar ook de andere rollen van de burgemeester. Het is prachtig werk, maar dan wel werk waarbij de burgervader het niet verliest van de straffende burgemeester. Ik wil namelijk geen sheriff zijn.’ (Binnenlands Bestuur 22 maart 2019).



Programma

I: Algemeen

- Wat zijn bestuurlijke sancties?
- Belangrijke jurisprudentie Hof van Justitie EU
- Algemene strafrechtelijke leerstukken
 - recht op rechtsbijstand bestuurlijke boete
 - onschuldpresumptie
 - una via

II: Art. 13b Opiumwet

III Conclusie



I Wat zijn bestuurlijke sancties?

Artikel 5:1 Awb

- 1** In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
- 2** Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
- 3** Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.



I Wat zijn bestuurlijke sancties?

Artikel 5:2

1 In deze wet wordt verstaan onder:

- **a.** bestuurlijke sanctie: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak;
- **b.** herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding;
- **c.** bestraffende sanctie: een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.

2 Geen bestuurlijke sanctie is de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen.



I Wat zijn bestuurlijke sancties?

- Het belang van het onderscheid tussen een herstelsanctie en een bestraffende sanctie?
- Waarborgen! Meer waarborgen oplegging bestuurlijke boete dan bestuurlijke herstelsanctie
 - => ne bis in idem bestuurlijke boete (5:43 Awb)
 - => una via (5:44 Awb)
 - => cautie (5:10a Awb)
 - => schulduitsluitingsgrond (5:41 Awb)
 - => overlijden overtreder (5:42 Awb)
- Evenredigheid



I Wat zijn bestuurlijke sancties?

- ABRVS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk)
- Nieuwe lijn evenredigheidstoetsing
- De nieuwe jurisprudentie verplicht tot een meer indringende toetsing, aan de hand van de stappen geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid.

Geschiktheid: is besluit geschikt om het doel te bereiken?

Noodzakelijkheid: kan worden volstaan met een minder vergaand sanctie?

Evenwichtigheid: is de sanctie in het concrete geval evenwichtig?

Bestuurlijke boete werd al 'vol' getoetst!





I Belangrijke jurisprudentie Hof van Justitie EU

HvJ EU 04-05-2023, ECLI:EU:C:2023:371, AB 2024/88 m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (MV - 98)

“Vanuit Nederlandse optiek wel opmerkelijk is de kwalificatie als ‘van strafrechtelijke aard’ van de verzegeling van een bedrijfsruimte waar goederen worden opgeslagen waarmee btw-fraude kan worden gepleegd. Het Hof van Justitie baseert deze kwalificatie op zowel het tweede *Bonda/Engel*-criterium (aard van de overtreding) als op het derde (zwaarte van de sanctie).

In verband met het tweede criterium wijst het Hof van Justitie erop dat de sanctie niet alleen preventief maar ook repressief is, omdat zij is gericht op ‘afschrikking en bestraffing van btw-overtredingen’ (punt 43). In dat verband is van belang dat de verzegeling niet ‘bewarend’ is, omdat zij ‘niet tot doel heeft de invordering van belastingvorderingen of het vergaren van bewijs mogelijk te maken, noch het verbergen van bewijs te voorkomen’ (punt 44). Wel heeft zij als doel ‘een einde te maken aan de begane bestuursrechtelijke overtredingen en nieuwe overtredingen te voorkomen door de betrokken handelaar te beletten zijn bedrijfsruimte te exploiteren’ (punt 44). Dat doel maakt de verzegeling kennelijk bestraffend.”

I Belangrijke jurisprudentie Hof van Justitie EU

“Deze argumentatie wekt in het licht van het Nederlandse recht verbazing. Zij staat haaks op [art. 5:28 Awb](#), waarin de verzegeling van gebouwen en terreinen wordt beschouwd als een wijze van uitvoering van bestuursdwang en dus als modaliteit van een herstelsanctie. Bovendien lijkt deze argumentatie een bom te leggen onder de Nederlandse opvatting over herstelsancties als zodanig, nu het Hof van Justitie een sanctie die conform de definitie van herstelsanctie van art. 5:2 lid 1, [onder a](#), Awb strekt tot beëindiging van een overtreding en tot voorkoming van herhaling ervan, vanwege dit doel aanmerkt als repressief en dus als bestraffend. Bij niet-bestraffende sancties lijkt het Hof vooral te denken aan maatregelen die bewarend zijn, omdat zij als doel hebben de invordering van belastingvorderingen of het vergaren van bewijs mogelijk te maken, of om het verbergen van bewijs te voorkomen. Deze visie op sancties van strafrechtelijke aard wijkt fundamenteel af van de Awb en van nationale rechtspraak waarin sancties als bestuursdwang, inclusief zelfs de als bestuursdwang gelabelde Damocles-sluiting van panden op grond van art. 13b [lid 1](#) Opiumwet, niet als *criminal charge* worden aangemerkt, omdat en zolang zij strekken tot beëindiging of voorkoming van overtredingen. Zie voor de relevante rechtspraak, de conclusie van staatsraden advocaat-generaal P.J. Wattel en R.J.G.M. Widdershoven van 7 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1468](#), par. 5.2 t/m 5.5.”

I Belangrijke jurisprudentie Hof van Justitie EU

“Als de argumentatie van het Hof van Justitie moet worden begrepen zoals hiervoor is aangegeven, dan moet het Nederlands handhavingsrecht nogal op de helling. In dat geval zouden herstelsancties die zijn gericht op de beëindiging van een overtreding en voorkoming van herhaling ervan, toegepast binnen de werkingssfeer van het Unierecht, immers als bestraffend moeten worden aangemerkt. Ik houd hierbij wel een slag om de arm, omdat ik niet zeker weet of de uitspraak een dergelijke verregaande strekking heeft. Daarbij is van belang dat het oordeel van het Hof van Justitie uiteindelijk alleen de verzegeling van bedrijfsruimte betreft. Bovendien heeft het Hof zijn uitspraak gedaan zonder dat een advocaat-generaal in de zaak een conclusie heeft genomen. Dit wijst erop dat het Hof zelf van oordeel is dat de uitspraak niet opzienbarend is en past binnen zijn bestaande rechtspraak. Vanuit die optiek moeten uit *MV-98* wellicht niet te verregaande conclusies worden getrokken.”



I Belangrijke jurisprudentie Hof van Justitie EU

HvJ EU 14-09-2023, C-820/21, AB 2014/127, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (Vinal)

“De kwalificatie van de intrekking van de entrepotvergunning roept meer vragen op. Over het tweede criterium (‘aard van de overtreding’) overweegt het Hof eerst dat de intrekking, evenals de boete, gericht is op afschrikking en bestraffing van overtreding van de accijnsregeling (punt 51), hetgeen wijst op een sanctie van strafrechtelijke aard. Vervolgens stelt het Hof echter dat de intrekking van de vergunning en de ontneming van de bij die vergunning aan Vinal verleende bevoegdheden, plaatsvinden omdat de bevoegde autoriteit van oordeel is dat ‘niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van die vergunning’, hetgeen de conclusie zou wettigen dat zij ‘geen repressief doel’ heeft (punt 53). Daarbij speelt een rol dat een besluit tot intrekking niet is gericht tot het brede publiek, maar tot een specifieke groep van adressaten, die op grond van het Unierecht aan specifieke voorwaarden moeten voldoen. Kort en goed — zo begrijp ik het Hof — als de intrekking van de vergunning plaatsvindt omdat niet langer wordt voldaan aan de toekenningsvoorwaarden, is zij niet van strafrechtelijke aard. Tot zover is het oordeel van het Hof over de intrekking vergelijkbaar met dat over het besluit tot schorsing van entrepotvergunningen in de zaak *Dual Prod.*”

I Belangrijke jurisprudentie Hof van Justitie EU

HvJ EU 14-09-2023, C-820/21, AB 2014/127, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (Vinal)

“Bij het derde criterium (‘zwaarte van de sanctie’) wordt het onduidelijker. Eerst lijkt het Hof — in lijn met en onder verwijzing naar zijn oordeel over de schorsing van de vergunning in *Dual Prod* — te gaan in de richting van niet-bestraffend, aangezien de intrekking van de vergunning niet zo zwaar is, omdat zij ‘de entrepothouder niet belet om economische activiteiten te blijven uitoefenen waarvoor een dergelijke vergunning niet is vereist’ (punt 58). Vervolgens zaait het Hof twijfel over zijn opvatting door te overwegen dat de consequenties van die intrekking toch wel ‘zwaar zijn’, omdat de ‘gevolgen van de maatregel niet in de tijd beperkt zijn’ (punt 58). Daarom kan ook de intrekking van de vergunning een sanctie van strafrechtelijke aard vormen, maar is het aan de nationale rechter om ‘aan de hand van de informatie hierboven na te gaan of dit het geval is’ (punt 59).”

I Belangrijke jurisprudentie Hof van Justitie EU

- Wat is de betekenis van deze jurisprudentie voor Nederland?
- Zijn sommige bestuurlijke herstelsancties toch aan te merken als bestraffend? De toepassing van art. 13b Opiumwet (vgl. MV-98) en de intrekking van een vergunning voor onbepaalde tijd (vgl. Vinal)?
- Cumulatie? In Nederland gelden de regelingen van art. 5:43 en 5:44 Awb!



I Belangrijke jurisprudentie Hof van Justitie EU

Artikel 5:43 Awb

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op indien aan de overtreder wegens dezelfde overtreding reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel een kennisgeving als bedoeld in [artikel 5:50, tweede lid, aanhef en onderdeel a](#), is bekendgemaakt.

Artikel 5:44 Awb

- **1** Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd.
- **2** Indien de gedraging tevens een strafbaar feit is, wordt zij aan de officier van justitie voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald, dan wel met het openbaar ministerie is overeengekomen, dat daarvan kan worden afgezien.
- **3** Voor een gedraging die aan de officier van justitie moet worden voorgelegd, legt het bestuursorgaan slechts een bestuurlijke boete op indien:
 - **a.** de officier van justitie aan het bestuursorgaan heeft medegedeeld ten aanzien van de overtreder van strafvervolging af te zien, of
 - **b.** het bestuursorgaan niet binnen dertien weken een reactie van de officier van justitie heeft ontvangen.

I Algemene strafrechtelijke leerstukken

Artikel 5:1 Awb

- **1** In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
- **2** Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
- **3** Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. [Artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht](#) is van overeenkomstige toepassing.





I Algemene strafrechtelijke leerstukken

- **Het recht op rechtsbijstand bij de oplegging van bestuurlijke boetes**
- Volgens artikel 6, derde lid, onder c, EVRM heeft eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, het recht om zich te laten bijstaan door een raadsman én om hierover geïnformeerd te worden. De Hoge Raad heeft als hoogste belastingrechter geoordeeld dat het recht op bijstand van een raadsman en het daaraan inherente recht om hierover onmiddellijk te worden geïnformeerd ('Salduz') ook van toepassing is bij bestuurlijke boetes (HR 6 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1135, AB 2024/299, m.nt. R. Stijnen).
- Geheel in lijn met dit arrest heeft de Afdeling geoordeeld dat de arbeidsinspecteurs van de Inspectie SZW dienen te wijzen op het recht op rechtsbijstand wanneer zij voornemens zijn om een bestuurlijke boete op te leggen (ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5293, USZ 2025/49, m.nt. L.M. Koenraad). Volgens de Afdeling is het opleggen van een Wav-boete, waarbij aan de overtreder een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldbedrag wordt opgelegd, een bestraffende sanctie en daarmee als een *criminal charge* in de zin van artikel 6 van het EVRM waarvoor het recht op consultatiebijstand geldt.

I Algemene strafrechtelijke leerstukken

- **De onschuldpresumptie en de Opiumwet**
- Artikel 6, tweede lid, EVRM: "Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan."
- Vrijspraak in een strafrechtelijke procedure en toepasselijkheid onschuldpresumptie in de bestuursrechtelijke procedure?
- 'Afgeleide' onschuldpresumptie: "Zoals de Afdeling in de uitspraak van 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:331, onder verwijzing naar het arrest van het EHRM van 27 september 2011 in de zaak Hrdalo tegen Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2011:0927JUD002327207, heeft overwogen, is de reikwijdte van artikel 6, tweede lid, van het EVRM niet beperkt tot strafrechtelijke procedures, maar kan deze zich in voorkomend geval uitstrekken tot een bestuursrechtelijke procedure, indien de geschilpunten in de bestuursrechtelijke procedure voortvloeien uit en samenhangen met de strafrechtelijke procedure. Deze situatie kan zich voordoen tijdens een strafrechtelijke procedure alsook na het staken van de strafrechtelijke procedure of na een vrijspraak. Het hangt af van de in de bestuursrechtelijke procedure gebruikte bewoordingen, of een zodanige band bestaat tussen die procedure en de strafrechtelijke procedure dat artikel 6, tweede lid, ook in de bestuursrechtelijke procedure van toepassing is, zo volgt onder meer uit het arrest van het EHRM van 12 april 2011 in de zaak Çelik (Bozkurt) tegen Turkije, ECLI:CE:ECHR:2011:0412JUD003438805." (ABRVS 15-11-2017, ECLI:NL:RVS:2017:3148, r.o. 3.4)

I Algemene strafrechtelijke leerstukken

Artikel 11a Opiumwet

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



I Algemene strafrechtelijke leerstukken

- Op grond van de bestuurlijke rapportage werd door de burgemeester een last onder dwangsom opgelegd om de overtreding van artikel 11a Opiumwet te beëindigen en beëindigd te houden.
- Strafrechtelijk gezien werd de verdachte vervolgd voor overtreding van artikel 11a Opiumwet. Daarvoor volgde in maart 2021 een vrijspraak. De verdachte werd dus vrijgesproken voor precies datgeen hem in de last onder dwangsom werd opgedragen te beëindigen.



I Algemene strafrechtelijke leerstukken

“Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, bestaat er in dit geval samenhang tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke procedure, omdat de tenlastelegging waarvan de politierechter [appellant] heeft vrijgesproken gebaseerd is op feiten die hebben geleid tot het besluit tot het opleggen van de last onder bestuursdwang. Aan de last onder bestuursdwang heeft de burgemeester namelijk ten grondslag gelegd dat hij het aannemelijk acht dat [appellant] zich schuldig maakt aan overtreding van artikel 11a van de Opiumwet, terwijl de politierechter het in een later stadium niet bewezen heeft geacht dat [appellant] deze bepaling heeft overtreden. De rechtbank heeft echter terecht geoordeeld dat de burgemeester tot een andere conclusie mocht komen dan de politierechter, omdat hij zijn besluit voor een belangrijk deel heeft gebaseerd op informatie waarover de politierechter niet beschikte, namelijk het politierapport van 5 februari 2020. Hierbij heeft de rechtbank terecht betrokken dat in het politierapport is onderbouwd dat de aangetroffen goederen geschikt zijn voor grootschalige en professionele hennepteelt, terwijl de politierechter wegens het ontbreken van deze onderbouwing [appellant] heeft vrijgesproken. Met dit oordeel heeft de rechtbank geen twijfel doen ontstaan over de juistheid van de vrijspraak van wat [appellant] in de strafzaak werd verweten” (r.o. 6.2)

(ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1958)

I Algemene strafrechtelijke leerstukken

- Afgeleide onschuldpresumptie van toepassing op art. 13b Opiumwet
- Recht op rechtsbijstand niet (want geen 'criminal charge')



II Art. 13b Opiumwet

- **1** De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:
 - **a.** een middel als bedoeld in [lijst I](#) of [II](#) dan wel aangewezen krachtens [artikel 3a, vijfde lid](#), wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is;
 - **b.** een voorwerp of stof als bedoeld in [artikel 10a, eerste lid, onder 3°](#), of [artikel 11a](#) voorhanden is.
- **2** Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artsennijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.



II Wat is handhaving van de openbare orde?

De tekst van artikel 13b Opiumwet eist niet dat ook moet zijn gebleken dat de openbare orde is of dreigt te worden verstoord. Zoals hiervoor aangegeven, heeft de wetgever voorondersteld dat louter de aanwezigheid van drugs, die bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking al een ordeverstorend effect heeft.



II Tops & De Vries 2021

“Er dient een verschil te worden gemaakt tussen de aanpak van georganiseerde (drugs)misdaad, die zich richt op het opsporen en vervolgen van criminele samenwerkingsverbanden, en de aanpak van ondermijning, die zich richt op beheersing van de maatschappelijke effecten van drugsmisdaad. De eerste is primair een taak van politie, OM en FIOD, de tweede primair een taak van het bestuur (in brede zin). Het is daarom onjuist om de positie van de burgemeester te omschrijven als die van een ‘sheriff’ of een ‘crimefighter’; zijn rol is eerder te zien als die van een ‘hoeder’ van de samenleving, een rol die in het verlengde ligt van die van de burgemeester als ‘burgervader’(of ‘burgermoeder’).”

Tops & De Vries 2021, p. 51.



II Van der Vorm & Van Duyne 2020

“Een burgemeester die een taakopvatting als sheriff aanvaardt, ziet voor zichzelf een rol weggelegd als een bestrijder van misdaad.”

“Er is sprake van een tendens dat burgemeesters – in de strijd tegen ondermijnende misdaad – onder het mom van de handhaving van de openbare orde extra bevoegdheden krijgen toebedeeld, waar ook de uitbreiding met de mogelijkheid van woningsluiting door de burgemeester onder valt. Deze ontwikkeling is niet nieuw, maar ook niet betekenisloos (De Jong, 2004: 673-685). Feitelijk wordt de burgemeester steeds meer uitgerust als sheriff, terwijl de burgemeester deze taak wettelijk gezien niet toekomt. Het is echter alom geaccepteerd dat de burgemeester een taak heeft in de bestuurlijke aanpak van ondermijning (Spapens, 2019: 92). Beredeneerd vanuit het legaliteitsbeginsel – geen bevoegdheid zonder wettelijke grondslag – is dit op zijn minst problematisch.”

“Een burgemeester als misdadbestrijder heeft onder andere als doel om leed toe te voegen.” (Van der Vorm 2022, 366)

II De toepassing van art. 13b Opiumwet: herstel of straf?

“Gezien het vorenstaande volgt uit toetsing aan het eerste en het tweede criterium dat niet gesproken kan worden van een criminal charge. Ook indien het tweede en derde criterium in samenhang worden gezien, bestaat onvoldoende aanleiding om tot de conclusie te komen dat de last tot sluiting van de woning van [appellante] een criminal charge is. Voorts bestaat onvoldoende aanleiding om de last tot sluiting alleen op basis van de zwaarte van de maatregel als een criminal charge aan te merken.” (ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1142, *JB* 2023/89)

⇒ Tot op heden nog niet als bestraffend aangemerkt

⇒ Maar! Jurisprudentie Hof van Justitie EU (MV-98 en Vinal)



II De toepassing van art. 13b Opiumwet: herstel of straf?

- De toepassing van bestuursdwang strekt er in het algemeen toe een overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Wat betreft artikel 13b, [eerste lid](#), van de Opiumwet gaat het er blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van dit artikel ([Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr. 3](#), blz. 5) om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs een halt toe te roepen. Dit oogmerk past in de algemene doelstelling van de Opiumwet, dat primair gericht is op preventie en beheersing van de uit het druggebruik voortvloeiende risico's voor de gezondheid. Daarnaast wordt met deze bepaling beoogd negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs, onder meer bezien vanuit het perspectief van de openbare orde, tegen te gaan. Het feit dat de maatregel van artikel 13b, eerste lid, is gericht op beëindiging en voorkoming van een overtreding is een aanwijzing dat het hier gaat om een bestuurlijke maatregel en niet om een punitieve sanctie. Een sluiting van een woning voor de duur van drie maanden kan op zichzelf een bestuurlijke maatregel zijn die er niet (mede) op is gericht om leed toe te voegen, als deze noodzakelijk is om de overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Met een sluiting wordt de bekendheid van een pand als drugspand weggenomen en wordt de 'loop' naar het pand eruit gehaald, waarmee het pand aan het drugscircuit wordt onttrokken. De Afdeling is gelet op de onder 6.3 genoemde omstandigheid dat nergens uit blijkt dat de levering en doorverkoop van hennep plaatsvond aan de deur van de woning van [appellante], evenwel van oordeel dat de burgemeester in dit geval onvoldoende heeft gemotiveerd dat sluiting van de woning van [appellante] met het oog hierop noodzakelijk was." (r.o. 7.2)

II De toepassing van art. 13b Opiumwet: herstel of straf?

- Gelet op het vorenstaande kan de Afdeling de rechtbank zonder nadere motivering van de burgemeester niet volgen in haar oordeel dat geen sprake is van een criminal charge.” (r.o. 7.3)
- ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3251, Gst. 2018/39, m.nt. A. Schreijenberg



II Wat is nu het probleem?

- Burgemeester als 'sheriff' of misdaadbestrijder
- Onder andere oogmerk om leed toe te voegen
- Dat is niet toegestaan bij de toepassing van art. 13b Opiumwet
- Uit onderzoek blijkt dat sommige burgemeesters art. 13b Opiumwet toepassen in het verband van leedtoevoeging (Salet & Sackers 2019)
- Art. 172 Gemeentewet geeft de burgemeester ook niet de bevoegdheid om leed toe te voegen
- Soms kan de burgemeester wel bestuurlijke boetes opleggen (art. 44a Alcoholwet)
- Hoe verhoudt zich dat tot de taak van art. 172 Gemeentewet? (legaliteitsbeginsel?)



Conclusie

- De toepassing van art. 13b Opiumwet wordt door de Afdeling tot op heden niet aangemerkt als een bestraffende sanctie
- Maar: strafrechtelijke leerstukken: onschuldpresumptie (en functioneel daderschap?)
- Maar: jurisprudentie Hof van Justitie EU: MV-98
- Maar: evenredigheid 'nieuwe stijl'?





Leestips

- A.R. Hartmann & B. van der Vorm, 'Bestuursstrafrecht', *Delikt en Delinkwent* 2025 (vierde nummer)
- M.L. Batting, M. van Mannekes, C. de Rond & K. Winterink, 'Handhaving van bestuursrecht', *NTB* 2025/42
- B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspleging* (Montaigne-reeks), Den Haag: Boom Juridisch 2025



Haagse aanpak van drugscriminaliteit

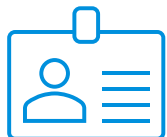
- met Jeroen Markerink, Stephanie Price en Enrique Alonso
- beleidsadviseurs bij de Directie Veiligheid van de gemeente Den Haag
- stephanie.price@denhaag.nl
- jeroen.markerink@denhaag.nl



Vragen of opmerkingen? Neem contact op:



Doris van Rooijen
Amina Faouzi



Adviseurs bestuurlijke aanpak
drugscriminaliteit



doris.vanrooijen@hetccv.nl
amina.faouzi@hetccv.nl

