

Vergaderjaar 1996–1997

24 699

Wijziging van de Gemeentewet, houdende opnemingsdaarinn van de bevoegdheid van de burgemeester om woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij woningen of lokalen behorende erven te sluiten bij verstoring van de openbare orde als gevolg van gebruik van en handel in drugs

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 oktober 1996

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Binnenlandse Zaken over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Het heeft ons verheugd dat nagenoeg alle fracties die een inbreng voor dit verslag hebben geleverd, zich – overigens in verschillende toonaarden – positief over het voorstel hebben uitgelaten. Daarbij hebben wij met genoegen vastgesteld dat zij de noodzaak om met een voorstel te komen waarin de burgemeester de bevoegdheid krijgt drugspanden te sluiten, in ieder geval onderschreven. Door het ontbreken van deze bevoegdheid kan onvoldoende adequaat en effectief tegen drugsoverlast worden opgetreden. Wij delen dan ook ten volle de mening van de leden van de fractie van de PvdA dat het zo spoedig mogelijk bieden van een wettelijke grondslag voor deze bevoegdheid absoluut onmisbaar is als één van de instrumenten om onleefbaarheid in bepaalde wijken te kunnen keren. Om die reden zijn wij verheugd over de steun van de leden van de fractie van D66 voor onze inzet om deze wetswijziging zo spoedig mogelijk tot stand te brengen. Als alle betrokkenen meewerken moet het mogelijk zijn de parlementaire behandeling van het voorstel rond de jaarwisseling te voltooien.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom de regering een wetsvoorstel noodzakelijk achtte, ook nadat een initiatiefvoorstel terzake was ingediend door de leden Van Heemst en Korthals.

Voor de beantwoording van deze vraag willen wij graag eerst teruggaan naar het voorjaar van 1995. Toen bleek tijdens bestuurlijk overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en met het Korps-beheerdersberaad dat er onder invloed van ontwikkelingen in de jurisprudentie een zeer sterke behoefte bestond aan een adequate bevoegdheid om drugspanden te sluiten. Het kabinet kondigde in het licht daarvan op 15 september 1995 in de Drugsnota het onderhavige wetsvoorstel aan. Enige weken daarvoor – op 22 augustus 1995 – hadden de kamerleden Van Heemst en Korthals een voorontwerp van hun

initiatiefvoorstel uitgebracht. Wij waren toen en zijn nog steeds deze leden erkentelijk voor hun initiatief, voor zover daarin de ook door ons gedeelde behoefte aan een sluitingsbevoegdheid ligt opgesloten. Wij waren ten aanzien van het voorontwerp evenwel ook van mening dat dit een aantal aanvullende bevoegdheden bevatte – wij denken hierbij met name aan de mogelijkheid van onteigening – die naar ons oordeel te ingrijpend zijn. Om die reden meenden wij de voorbereiding van ons eigen voorstel te moeten voortzetten. Op de achtergrond speelde daarbij een belangrijke rol dat naar ons oordeel een relatief eenvoudiger voorstel als dat van het kabinet een snellere parlementaire behandeling zou kunnen krijgen en daarmee gemeenten sneller de zo gewenste sluitingsbevoegdheid zou kunnen geven. Het definitieve initiatiefvoorstel, zoals dat op 11 december 1995 werd ingediend, was onder meer door de toevoeging van de mogelijkheid om reeds bij gegronde vrees voor het ontstaan van overlast tot sluiting over te gaan, eerder meer dan minder ingrijpend geworden. Dat voorstel gaf ons om die reden geen aanleiding ons standpunt om een eigen voorstel in te dienen, te herzien. Nadat het kabinetsvoorstel op 21 februari 1996 bij de Raad van State was ingediend, de Raad op 4 april advies had uitgebracht en het voorstel vervolgens op 25 april bij de Tweede Kamer was ingediend, werd op 5 juni het advies van de Raad van State over het initiatiefvoorstel openbaar. Dat advies bevestigde onze indruk dat het initiatiefvoorstel op een aantal punten te ingrijpend is. Het voorstel is op die punten niet of nauwelijks aangepast. Tegen de achtergrond daarvan menen wij dat het kabinetsvoorstel nog steeds de voorkeur verdient.

Dat het van zeer groot belang is dat in ieder geval op zo kort mogelijke termijn een sluitingsbevoegdheid in de Gemeentewet wordt opgenomen, moge ook blijken uit de brief die de VNG op 26 augustus jl. naar de vaste commissies van de Tweede Kamer voor Binnenlandse Zaken en voor Justitie heeft gezonden en in afschrift aan tweede ondergetekende heeft gestuurd. In die brief stelt de VNG dat te allen tijde moet worden voorkomen dat het besluitvormingstraject wordt vertraagd door het feit dat er nu twee wetsvoorstellen – het onderhavige wetsvoorstel en het initiatiefvoorstel van de leden Van Heemst en Korthals – zijn ingediend. Om die reden raadt de VNG aan om – rekening houdend met haar commentaar op het regeringsvoorstel – dat voorstel aan te nemen. Zij raadt tevens aan een motie te aanvaarden waarin de regering wordt verzocht om de voorstellen in het initiatiefvoorstel met betrekking tot het zgn. natraject – rekening houdend met het commentaar van de VNG op dat voorstel – nader uit te werken en op zo kort mogelijke termijn een voorstel met die strekking in te dienen. Naar de overtuiging van de VNG wordt met een dergelijke keuze de beste garantie geboden dat de opneming van een sluitingsartikel in de Gemeentewet zo spoedig mogelijk wordt gerealiseerd. Tegelijkertijd wordt dan recht gedaan aan de strekking van het initiatiefvoorstel. In dat voorstel wordt namelijk naar het oordeel van de VNG een aantal belangrijke en voor de gemeenten waardevolle aanvullende bevoegdheden gecreëerd. Gelet op het ingrijpende karakter daarvan – zoals inbreuk op het eigendomsrecht – dienen deze bevoegdheden volgens de VNG echter nog nader te worden uitgewerkt.

In vervolg op deze brief heeft op 16 september jl. overleg tussen de leden van Heemst en Korthals, de VNG en ons plaatsgevonden. Tijdens dat overleg is de conclusie getrokken dat zowel het kabinetsvoorstel als het initiatiefvoorstel in behandeling kunnen blijven, met dien verstande dat het initiatiefvoorstel zich zal concentreren op het traject na de sluiting. De overlapping die tussen beide voorstellen bestaat, zal derhalve verdwijnen.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom niet in een eerder stadium contact tot stand is gekomen tussen ons en de indieners van het initiatiefvoorstel.

Zoals wij hiervóór reeds hebben aangegeven is er inmiddels overleg tussen de leden Van Heemst en Korthals, de VNG en ons geweest. Dat overleg vond plaats op initiatief van de VNG. Dat van onze zijde niet eerder contact met de initiatiefnemers is gezocht, hangt samen met de regel dat bewindspersonen in beginsel eerst tijdens de plenaire behandeling van een initiatiefvoorstel een reactie op het voorstel geven (vgl. artikel 116 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer). Dit past bij het uitgangspunt dat regering en Tweede Kamer bij wetgeving ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben. Dat wij in ons antwoord op de hierboven aan de orde gestelde vraag van de leden van de SGP-fractie toch reeds een reactie op het initiatiefvoorstel hebben gegeven, vloeit voort uit het feit dat die vraag hiertoe naar ons oordeel aanleiding gaf. Gelet op eerdergenoemde regel hebben wij ons evenwel tot een reactie in globale termen beperkt.

De leden van de PvdA-fractie wensten te vernemen hoe de interbestuurlijke Task Force Veiligheid en Verslavingszorg oordeelt over het onderhavige wetsvoorstel en het initiatiefvoorstel van de kamerleden Van Heemst en Korthals (wetsvoorstel Victor).

De Task Force heeft geen oordeel over het initiatiefvoorstel uitgesproken. Het onderhavige wetsvoorstel is wel door de Task Force besproken. Tijdens die bespreking gaven de leden van de Task Force aan positief te staan tegenover een wetsvoorstel dat de lacune opvult die door de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het geval van de sluiting van een drugspand in Venlo aan het licht is gebracht.

Verder vroegen de leden van deze fractie wanneer het toegezegde overzicht verschijnt van alle jurisprudentie en bestuurlijke mogelijkheden die gemeenten ter beschikking staan om drugsoverlast te bestrijden.

Dit overzicht, dat de titel «Wapenen tegen drugsoverlast» draagt, is op 30 september 1996 aan de tweede ondergetekende aangeboden en is terzelfder tijd naar alle gemeenten gezonden. Het overzicht is het resultaat van een onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken is uitgevoerd door wetenschappers van de universiteiten van Groningen en Leiden. Het overzicht bestaat behalve uit een uitvoerige beschrijving van de jurisprudentie en de bestuurlijke mogelijkheden ook uit een protocol dat een praktische handreiking biedt aan gemeenten bij de inzet van de juiste (combinatie van) bestuurlijk-juridische instrumenten. In dat protocol is een stappenplan verwerkt waarin per besluit de te volgen procedure wordt aangegeven.

Voor ons antwoord op de vragen van deze leden over het treffen van vervolgmaatregelen na de sluiting verwijzen wij naar par. 2.4 van deze nota.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden waarom het wetsvoorstel geen evaluatieplicht bevat, hebben wij bij nota van wijziging een dergelijke verplichting alsnog in het voorstel opgenomen. Wij hebben daarbij gekozen voor een evaluatietermijn van drie jaar. De relatief korte duur van deze termijn berust op de gedachte dat het van groot belang is dat voor het bestrijden van drugsoverlast vanuit woningen een zo adequaat mogelijk instrumentarium voorhanden is. Daarom is het wenselijk dat de evaluatie zo snel mogelijk plaatsvindt. Anderzijds moet een termijn worden gekozen die lang genoeg is om voldoende ervaring met de thans voorgestelde sluitingsbevoegdheid op te doen. Daarbij speelt een rol dat ook ervaringen na afloop van de sluiting moeten worden meegenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering bereid is initiatieven te ontwikkelen tot het bieden van een plaats waar gebruik en handel van drugs wel is toegestaan, of gemeenten op z'n minst de ruimte te bieden om zelf dergelijke projecten van de grond te tillen.

Wij gaan ervan uit dat deze vraag uitsluitend betrekking heeft op het gebruik van en de handel in hard-drugs. Gebruik en handel van soft-drugs mag immers onder voorwaarden reeds plaatsvinden zonder dat daartegen actief wordt opgetreden. Met betrekking tot het gebruik van en de handel in hard-drugs is het kabinet tot beide gevraagde initiatieven niet bereid. Gebruik van hard-drugs is met het oog op de volksgezondheid dermate af te raden dat geen enkele activiteit die kan leiden tot stimulering van het gebruik mag worden geïnitieerd. Bij het project waartoe binnenkort wordt overgegaan – een experiment met betrekking tot de verstrekking van heroïne in de gemeente Rotterdam – wordt heroïne enkel vanuit medisch oogpunt verstrekt.

De leden van de fractie van het GPV stelden de vraag op welke wijze kan worden voorkomen dat drugshandelaren een «reservoir» van panden aanhouden van waaruit de handel in drugs, ongeacht de sluiting van een of meer panden, kan worden voortgezet. Zij vroegen in dat verband ook naar de ervaringen die ter zake in Rotterdam zijn opgedaan bij de uitvoering van de operatie Victor.

Het wetsvoorstel biedt geen garantie dat drugshandelaren geen enkel pand meer zouden kunnen aanhouden van waaruit de handel in drugs zou kunnen worden voortgezet. Het kabinet betwijfelt echter of een dergelijke garantie door wetgeving zou kunnen worden gegeven. Wel meent het kabinet dat een consequente toepassing van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid het verwerven en aanhouden van panden ten behoeve van de handel in drugs zal ontmoedigen. Dat zal ook tot een verdunning van de overlast leiden. De ervaringen die in Rotterdam zijn opgedaan in gevallen waarin de drugshandel vanuit woningen met bestaande middelen kon worden stop gezet, geven steun aan die veronderstelling. Hetzelfde geldt met betrekking tot de ervaringen die met het sluiten van coffeeshops zijn opgedaan, al past daarbij de kanttekening dat het starten van een nieuwe coffeeshop elders mede afhankelijk van vergunningen is, zodat daardoor een extra rem aanwezig is op het voortzetten van overlast gevende verkoop op een andere plaats. Wij menen dan ook dat het wetsvoorstel voldoende aangrijpingspunten geeft om verplaatsingsproblemen het hoofd te bieden.

2. Reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheid

2.1. Karakter bevoegdheid

Wij hebben met voldoening vastgesteld dat de fracties van de PvdA, het CDA, D66 en het GPV ons standpunt delen dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid niet afhankelijk van een besluit van de gemeenteraad moet worden gesteld, maar rechtstreeks aan de burgemeester behoort te worden toegekend. De leden van de fracties van de SGP en de RPF vroegen of aan een burgemeester niet alleen een sluitingsbevoegdheid zou moeten worden gegeven wanneer de gemeenteraad dat wenst. De leden van de SP-fractie gaven aan een dergelijke constructie de voorkeur.

In de memorie van toelichting hebben wij aangegeven dat de Gemeentewet de uitvoerende bevoegdheden met betrekking tot de handhaving van de openbare orde alle rechtstreeks aan de burgemeester toekent. Deze wijze van toedeling kan als een noodzakelijk sequeel worden gezien van het feit dat de Gemeentewet de burgemeester met de handhaving van de openbare orde belast. Daarbij zou niet passen dat bevoegdheden van de burgemeester op dat terrein afhankelijk worden gesteld van een besluit van de gemeenteraad. In ieder geval zien wij onvoldoende aanleiding om

op deze systematiek in het geval van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid een uitzondering te maken. Daarbij hebben wij mede in overweging genomen dat de gemeenteraad allesbehalve buiten spel komt te staan. Op basis van artikel 180 Gemeentewet¹ kan de gemeenteraad de burgemeester over de uitoefening van de sluitingsbevoegdheid ter verantwoording roepen. Dat deze mogelijkheid slechts achteraf kan worden uitgeoefend en de raad dus geen directe invloed op een sluiting zal kunnen uitoefenen, is inherent aan de aard van de bevoegdheden die een burgemeester op het terrein van de openbare orde heeft. De burgemeester moet in bepaalde situaties soms «à la minute» kunnen optreden. Indien de burgemeester verantwoording over de uitoefening van de sluitingsbevoegdheid in een concreet geval aflegt, heeft de gemeenteraad overigens wel de gelegenheid haar mening over de toekomstige toepassing van de bevoegdheid te laten blijken.

Tegen de achtergrond van deze overwegingen menen wij dat er voldoende ruimte voor de gemeenteraad zal blijven bestaan om de samenhang met het totale drugsbeleid van het gemeentebestuur te bewaken. Ook zal aldus in voldoende mate een sluitingsbeleid kunnen worden gevoerd dat op de lokale situatie is toegespitst. Verder menen wij dat, zoals voor de parlementaire aanvaarding van ieder wetsvoorstel geldt, ook de parlementaire aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel de daarin voorgestelde bevoegdheid voldoende democratische legitimatie geeft. Als in het geval dat de toedeling van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid aan de burgemeester afhankelijk van een besluit van de gemeenteraad zou zijn, al van een extra democratische legitimatie zou kunnen worden gesproken, zien wij niet in waarom deze wel gewenst zou zijn bij deze bevoegdheid, doch niet bij andere, reeds bestaande bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de openbare orde. Dat de uitoefening van de sluitingsbevoegdheid een beperking van een grondrecht inhoudt, doet hieraan niet af. Ook andere bevoegdheden die een beperking van een grondrecht (kunnen) inhouden, zijn rechtstreeks aan de burgemeester toebedeeld. Hierbij valt onder meer te wijzen op de bevoegdheden die de burgemeester krachtens de Wet openbare manifestaties heeft.

Met deze beschouwing zijn wij tevens ingegaan op een aantal specifieke aspecten die de leden van de fracties van de SGP, de RPF en de SP in dit verband hebben genoemd. Verder merken wij op dat ook wij het van groot belang achten dat een gemeenteraad bij verordening tevens aandacht aan de gevolgen van de sluiting van een drugspand besteedt. Wij delen derhalve de opvatting van de leden van de SP-fractie op dit punt. Tot slot merken wij nog op dat het uiteraard aan te bevelen is dat de burgemeester zijn sluitingsbeleid ook afstemt in het driehoeksoverleg.

Voor ons antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de consequenties van de sluiting van een drugspand verwijzen wij naar par. 2.4 van deze nota.

De leden van de fractie van D66 vroegen om een reactie op de door Prof. Hennekens in de Gemeentestem van 8 december 1995, no. 7022, geopperde mogelijkheid van aanpassing van de Opiumwet. Deze wijziging zou inhouden dat in die wet een medebewindsbepaling wordt opgenomen die de gemeenteraad de bevoegdheid geeft verordeningen vast te stellen omtrent het gebruik van drugs in gebouwen en daarbuiten.

Van het creëren van een gemeentelijke bevoegdheid om het gebruik van drugs te reguleren zou naar ons oordeel een verkeerd signaal uitgaan, omdat het tot een toename van met name het aantal gebruikers van hard-drugs zou kunnen leiden. Wij wijzen om die reden de geopperde mogelijkheid af.

Wel zijn wij van mening dat gemeentebesturen een meer adequate voorziening moeten hebben om activiteiten die in strijd met de Opiumwet

¹ In de memorie van toelichting wordt in dit verband abusievelijk gesproken over artikel 182 van de Gemeentewet. Bedoeld is artikel 180.

zijn, tegen te gaan. Hiertoe zal worden voorgesteld om een bepaling in de Opiumwet op te nemen die het gemeentebestuur de mogelijkheid geeft om bestuursdwang toe te passen bij overtreding van de Opiumwet, voor zover deze overtreding geschiedt in voor het publiek toegankelijke lokalen. De aanschrijving die in dat kader dan zal kunnen uitgaan, kan inhouden dat de verboden activiteit moet worden gestaakt. Het wetsvoorstel zal uiterlijk in oktober ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. Wij gaan vooralsnog ervan uit dat het wetsvoorstel nog dit jaar bij de kamer kan worden ingediend.

De leden van deze fractie vroegen voorts of in de voorgestelde bevoegdheid ook de mogelijkheid van een selectieve sluiting is begrepen en, indien dat niet het geval is, wat daarvan de redenen zijn.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel hadden wij aanvankelijk – in lijn met de onverbindend verklaarde gemeentelijke verordening – gekozen voor een bevoegdheid een drugspand gesloten te verklaren. Zo'n bevoegdheid zou ook kunnen worden gebruikt voor een selectieve geslotenverklaring. De constructie met een geslotenverklaring heeft echter als nadeel dat eerst een overtreding van deze geslotenverklaring zou moeten worden geconstateerd en vervolgens een afzonderlijk besluit tot toepassing van bestuursdwang nodig zou zijn, alvorens tot fysieke sluiting zou kunnen worden overgegaan. Een dergelijke omslachtige procedure zou de slagvaardigheid te zeer beperken. In het geval van een selectieve geslotenverklaring zou zelfs een extra stap nodig zijn, omdat, nadat zou zijn vastgesteld dat de overlast aanhoudt, eerst nog een besluit tot algehele geslotenverklaring zou moeten worden genomen. In de thans voorgestelde constructie zijn met het oog op de gewenste slagvaardigheid de geslotenverklaring en het besluit tot toepassing van bestuursdwang als het ware in de vorm van één besluit gegoten. Daarnaast hebben wij ons met betrekking tot in het bijzonder de selectieve geslotenverklaring afgevraagd hoe deze zou moeten worden gehandhaafd. Hoe zouden personen moeten aantonen dat zij tot de kring van personen behoren die gerechtigd zouden zijn het pand te betreden? Als zij dat al zouden kunnen aantonen, zou vervolgens de vraag rijzen hoe een en ander zou moeten worden gecontroleerd. Het zou te ver voeren daartoe permanent politie bij de ingang te posteren. Tijdens een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de VNG en van een aantal gemeenten die met drugsoverlast worden geconfronteerd, bleek men in overgrote meerderheid dan ook geen heil in selectieve geslotenverklaring te zien. Bij dit alles mag niet worden vergeten dat de bevoegdheid tot selectieve geslotenverklaring in de onverbindend verklaarde gemeentelijke verordening in zoverre een noodgreep is geweest dat beoogd werd te voorkomen dat er van een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer sprake zou zijn, omdat anders een formeel-wettelijke grondslag nodig zou zijn. Zoals bekend heeft de rechter inmiddels evenwel uitgemaakt dat ook een selectieve geslotenverklaring, zoals de desbetreffende verordening beoogde mogelijk te maken, een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer inhoudt. Dit impliceert – zo kunnen wij in antwoord op een vraag van deze leden meedelen – dat ook een selectieve sluitingsbevoegdheid een wettelijke grondslag behoeft.

2.2. Sluiting alleen bij drugsoverlast

Het wetsvoorstel beperkt de bevoegdheid tot sluiting tot gevallen waarin sprake van drugsoverlast is. De leden van de fracties van de PvdA, de SGP en het GPV vroegen zich af of deze bevoegdheid niet ook op andere vormen van overlast betrekking zou moeten kunnen hebben. De leden van de D66-fractie vroegen op dit punt om een nadere argumentatie.

Zoals ook in de memorie van toelichting naar voren is gebracht, is ingevolge artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer alleen toegestaan, indien zij beantwoordt aan een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need»). Dit impliceert dat het sluiten van een woning wegens overlast alleen dan gerechtvaardigd kan worden geacht, als de overlast maatschappelijk onaanvaardbare vormen heeft aangenomen en er geen andere, minder ingrijpende middelen zijn om de overlast in voldoende mate te kunnen bestrijden. De oorzaak van de overlast is daarbij in beginsel niet zo relevant. Mede onder invloed van de door de leden van de fracties van de PvdA, de SGP en het GPV gemaakte opmerkingen hebben wij om die reden gemeend bij nota van wijziging het voorgestelde artikel 174a zo te wijzigen dat de sluitingsbevoegdheid in principe ook bij overlast kan worden uitgeoefend die een andere oorzaak dan handel in drugs heeft. Wij hebben daarbij voldoende vertrouwen dat de burgemeester ook van een sluitingsbevoegdheid met een brede reikwijdte op een zodanige wijze gebruik zal maken dat dit gebruik de toetsing aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit zal kunnen doorstaan. Een dergelijk prudent gebruik zal in de hand worden gewerkt door het feit dat de burgemeester te allen tijde rekening heeft te houden met de mogelijkheid dat de wijze waarop hij van de sluitingsbevoegdheid gebruik maakt, ter toetsing voorgelegd zal worden aan de rechter. Overigens heeft een sluitingsbevoegdheid met een brede reikwijdte het voordeel dat zij beter in de systematiek van de Gemeentewet past. De leden van de fracties van de PvdA en het GPV wezen daar terecht op. Een ander voordeel is dat een sluitingsbevoegdheid met een brede reikwijdte niet het risico geeft dat de wet al weer spoedig zou moeten worden gewijzigd. Hoewel drugsoverlast de aanleiding tot dit wetsvoorstel heeft gevormd, is denkbaar dat in de toekomst het noodzakelijk blijkt ook in andere gevallen van overlast tot sluiting over te gaan. Ten aanzien van een sluitingsbevoegdheid die zich beperkt tot drugsoverlast, zou derhalve over enige tijd wel eens kunnen blijken dat zij te rigide is.

Een en ander neemt intussen niet weg dat drugsoverlast op dit moment vooralsnog de enige soort van overlast lijkt waarbij, afhankelijk van de ernst en omvang daarvan, sluiting gerechtvaardigd kan zijn. Zonder overlast als gevolg van prostitutie, wapenhandel en handel in gestolen goederen – voorbeelden die door de leden van de fracties van PvdA, D66 en SGP werden genoemd – te willen bagatelliseren, hebben wij de indruk dat de overlast die door dergelijke activiteiten wordt veroorzaakt, niet zulke vormen heeft aangenomen dat het gebruik van de sluitingsbevoegdheid ook in die gevallen thans reeds te rechtvaardigen zou zijn. Bij overlast als gevolg van bijvoorbeeld prostitutie gaat het om, wat wij zouden willen noemen, algemene vormen van overlast. Daarbij kan worden gedacht aan komend en gaand gemotoriseerd verkeer, stemmen op straat in de directe omgeving van woningen, het dichtslaan van (auto)portieren, etc. Bij handel in drugs – met name in hard-drugs – doen zich ook een aantal specifieke vormen van overlast voor die een kenmerkend gevolg van dergelijke handel zijn. Het gaat daarbij om geluidsoverlast als gevolg van «trippende» gebruikers, naalden op straat, ernstige verloedering van de omgeving, samenscholing, bedreiging, etc. Anders dan bij de eerdergenoemde algemene vormen van overlast gaat het hierbij mede om vormen van overlast die ernstige risico's voor de veiligheid en volksgezondheid inhouden. De ernst en omvang van deze specifieke vormen van overlast is zodanig dat in bepaalde gevallen sluiting van het drugspand van waaruit de overlast ontstaat, uiteindelijk de enige methode is om aan de overlast een einde te maken.

De eerdergenoemde algemene vormen van overlast zijn qua ernst en omvang van dien aard dat zij ook zonder sluiting van het pand van waaruit de overlast ontstaat, vooralsnog op voldoende adequate wijze

kunnen worden bestreden. Ons hebben althans geen signalen van het tegendeel bereikt. De instrumenten die ter bestrijding van deze vormen van overlast kunnen worden gebruikt – zo kunnen wij in antwoord op een vraag hierover van de leden van de PvdA-fractie meedelen – , zijn allereerst op gemeentelijk niveau te vinden. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is bij uitstek het instrument om algemene vormen van overlast in te dammen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kunnen uit de APV bijvoorbeeld de bevoegdheden worden ingezet waarmee hinderlijk gedrag of geluidsoverlast kan worden tegengegaan. Daarnaast kunnen ook instrumenten worden ingezet die aan wettelijke regelingen op rijksniveau zijn te ontlelen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de bevoegdheden die de Wet milieubeheer en de Woningwet op dit punt bieden. Tot slot wijzen wij op de mogelijkheid een civielrechtelijke actie te beginnen. Zo kan geluidsoverlast vanuit woningen veelal als vorm van burengerucht worden gekwalificeerd. Op basis van het Burgerlijk Wetboek kunnen omwonenden hiertegen wegens gederfd woongenot een actie instellen bij de burgerlijke rechter. Weliswaar kan met de genoemde instrumenten ook worden opgetreden bij overlast vanuit drugspanden, doch de praktijk wijst uit dat factoren als de hardnekkigheid van deze overlast en de angst voor represailles bij civielrechtelijke acties in verscheidene gevallen ertoe leiden dat deze instrumenten ineffectief zijn.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, RPF en GPV vroegen naar de redenen waarom in het voorgestelde artikel 174a de toevoeging «ernstige» voor «verstoring van de openbare orde» is opgenomen.

Deze toevoeging is opgenomen om tot uitdrukking te brengen dat de verstoring van de openbare orde een zekere ernst moet hebben om tot sluiting over te kunnen gaan. Bij nader inzien zijn wij echter van mening dat opneming van deze toevoeging niet echt nodig is. Uit het proportionaliteitsvereiste, zoals dat in de jurisprudentie met betrekking tot het EVRM is ontwikkeld, vloeit reeds in voldoende mate voort dat de drugsoverlast een zodanig karakter moet hebben dat een sluiting te rechtvaardigen is. Bij nota van wijziging is de term «ernstige» daarom uit artikel 174a geschrapt.

Aan de vraag van de leden van de D66-fractie of het niet een al te grote oprekking van het begrip «openbare orde» is als ook handelingen als bereiding en bewerking daaronder begrepen kunnen worden, is naar ons oordeel de grond komen te ontvallen, nu de sluitingsbevoegdheid niet meer alleen op drugsoverlast betrekking heeft. De door deze leden bedoelde handelingen, die ontleend waren aan de Opiumwet, komen als gevolg daarvan niet meer in artikel 174a voor.

De leden van deze fractie vroegen ons voorts om een reactie op de opmerking van de Prof. Hennekens in de Gemeentestem dat het toekennen van de bevoegdheid tot sluiting van een woning waar dat in verband met drugsoverlast wenselijk wordt geacht, gemeentebesturen indirect met de uitvoering van een wet, i.c. de Opiumwet, belast, terwijl zij terzake geen bevoegdheid hebben.

Wij erkennen dat de uitoefening van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid in geval van drugsoverlast als neveneffect heeft dat mede indirect het terrein van de uitvoering van de Opiumwet wordt betreden. Sluiting van een drugspand wegens overlast betekent immers dat ook de ingevolge de Opiumwet verboden handel in drugs in dat pand wordt gestopt. Daarin verschilt deze bevoegdheid evenwel niet van de bevoegdheden die de burgemeester thans reeds met betrekking tot de handhaving van de openbare orde heeft. Ook de uitoefening van deze bestaande bevoegdheden kan de burgemeester indirect op het terrein van de uitvoering van de Opiumwet brengen. Te denken valt aan de sluiting van

een inrichting op grond van artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet, omdat in die inrichting drugshandel plaatsvindt die voor overlast zorgt. Zo'n sluiting heeft als neveneffect dat de handel in die inrichting wordt gestopt. Uit hetzelfde artikel in de Gemeentestem maken wij op dat Prof. Hennekens met die praktijk geen problemen heeft. Wij begrijpen dan ook niet goed waarom er dan wel een probleem zou zijn in het geval van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid. Wij zien in ieder geval geen probleem. In beide gevallen vormt immers de openbare orde het aangrijpingspunt, niet de uitvoering van de Opiumwet.

In de memorie van toelichting hebben wij het standpunt ingenomen dat het enkele feit dat er van handel in hard-drugs sprake is, onvoldoende grond voor sluiting van een drugspannend vormt. De leden van de GPV-fractie waren van de juistheid van die benadering niet overtuigd. Zij vroegen of sluiting bij handel in hard-drugs niet juist een extra garantie voor een effectief gebruik van de sluitingsbevoegdheid is.

In reactie op deze vraag willen wij graag voorop stellen dat het verschil in mogelijkheden om tot sluiting over te gaan tussen het geval dat het enkele feit van handel in hard-drugs daarvoor voldoende zou zijn, en het geval dat ook overlast moet worden aangetoond, in de praktijk gering is. Handel in hard-drugs in een woonwijk vormt immers een notoire bron van overlast. Voorts menen wij dat het van belang is het plegen van strafbare feiten en het verstoren van de openbare orde goed van elkaar te onderscheiden. Het enkele feit dat een strafbaar feit wordt begaan, kan niet als een verstoring van de openbare orde worden beschouwd. Als dat wel zo zou zijn, zou dat de merkwaardige consequentie hebben dat de burgemeester in het kader van zijn taak de openbare orde te handhaven ook het strafrecht zou hebben te handhaven. Dat zou tot een hoogst ongewenste vermenging van taken en verantwoordelijkheden van de burgemeester en het openbaar ministerie leiden. Zodra een strafbaar feit tevens tot een verstoring van de openbare orde leidt, is er voor de burgemeester in het kader van zijn taak de openbare orde te handhaven uiteraard wel een rol weggelegd. Dit impliceert dat het enkele feit dat er van handel in hard-drugs sprake is, niet automatisch betekent dat er van een verstoring van de openbare orde kan worden gesproken. Dit impliceert ook dat, waar de voorgestelde sluitingsbevoegdheid aan het bestaan van een verstoring van de openbare orde is gerelateerd, het enkele feit van handel in hard-drugs geen grond voor sluiting kan opleveren. Daarvoor moet worden aangetoond dat deze handel ook overlast veroorzaakt. Zoals gezegd, zal dat in de praktijk meestal niet moeilijk zijn. De verdragsbepalingen die op de bescherming van het huisrecht en het recht op privacy zien, zouden – zo kunnen wij deze leden antwoorden – een dergelijke juridische constructie overigens wel toelaten. Wij menen evenwel dat het enkele feit dat er van een strafbaar feit sprake is, een onvoldoende grond is om de beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer die in de sluiting van de woning is gelegen, te kunnen rechtvaardigen. Er moet naar ons oordeel tevens sprake zijn van overlast, wil een dergelijke beperking gerechtvaardigd zijn. Het feit dat van overlast al gauw sprake zal zijn, doet aan deze, vooral principiële, stellingname niet af. Een en ander laat onverlet dat er, voor zover het om handel in drugs in de horeca gaat, wel aanleiding is te overwegen een directe koppeling tussen het bestaan van die handel en een sluitingsbevoegdheid te leggen. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is in voorbereiding. Voor een nadere uiteenzetting over dat voorstel wordt verwezen naar par. 2.1 van deze nota.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het niet wenselijk is ook de eventuele overlast als gevolg van handel in drugs die niet onder de Opiumwet vallen, onder de werking van het wetsvoorstel te brengen.

De verwijzing in het voorgestelde artikel 174a naar drugs die onder de Opiumwet vallen, is als gevolg van de verbreding van de reikwijdte van de sluitingsbevoegdheid komen te vervallen. In theorie zou deze bevoegdheid derhalve ook kunnen worden benut in gevallen dat overlast wordt veroorzaakt door handel in stoffen die niet onder de Opiumwet vallen maar wel een zekere verwantschap met de in die wet genoemde drugs hebben. In de praktijk zal daaraan naar verwachting echter geen behoefte bestaan. Dergelijke stoffen zijn immers, anders dan de drugs die onder de Opiumwet vallen, geheel vrij verkoopbaar. Daardoor ontbreekt in het geval van die stoffen de belangrijkste reden die tot een concentratie van de verkoop van onder de Opiumwet vallende drugs in coffeeshops en woningen met de daarbij behorende overlast heeft geleid. Ons hebben in ieder geval geen signalen bereikt die in betekenende mate op overlast door de handel in dergelijke stoffen wijzen.

De leden van deze fractie vroegen voorts of een gemeentebestuur ook kan kiezen voor een beleid waarbij handel in (soft-)drugs vanuit woningen sowieso wordt verboden en daadwerkelijk wordt bestreden, zo nodig door sluiting.

De handel in drugs is op grond van de Opiumwet verboden. Dat geldt ook voor handel vanuit woningen. Er is daarnaast geen ruimte en ook geen reden voor een gemeentebestuur om eveneens deze handel te verbieden. Ten aanzien van de handel in drugs geldt in de meeste gemeenten alleen voor coffeeshops een beleid waarin onder strikte voorwaarden (de zgn. AHOJG-richtlijn) de verkoop van soft-drugs wordt toegelaten. Voor handel vanuit woningen geldt geen gedoogbeleid. Een strafrechtelijke aanpak van de dealer kan echter vaak niet voorkomen dat een ander vanuit hetzelfde pand de handel voortzet. Met de voorgestelde sluitingsbevoegdheid wordt beoogd in geval van overlast toch te kunnen optreden. Een sluitingsbevoegdheid die reeds zou kunnen worden gebruikt bij het enkele feit dat er in een woning handel in drugs plaatsvindt, wijzen wij af. De reden daarvan hebben wij hiervoor reeds in onze reactie op een vraag van de leden van de GPV-fractie uiteen gezet.

Met het oog op de bewijslast vroegen deze leden tot slot in hoeverre ervan kan worden uitgegaan dat handel in (soft)drugs in het algemeen overlast tot gevolg heeft.

Een dergelijk uitgangspunt vindt in de jurisprudentie nauwelijks steun. Uit de meeste rechterlijke uitspraken komt het beeld naar voren dat de overlast in het concrete geval moet worden aangetoond. Dat kan «bij voorbeeld door het overleggen van klachten van bewoners, verslagen van gesprekken met bewoners(groepen), rapporten van politiefunctionarissen of gemeentelijke diensten»¹.

2.3. Duur van de sluiting

De leden van de fractie van D66 vroegen of het niet nodig is in het voorgestelde wetsartikel een zinsnede op te nemen met de strekking dat de burgemeester de termijn van de sluiting kan verlengen in geval van een reële dreiging van (ernstige vrees voor) zeer spoedige voortzetting van de verstoring van de openbare orde.

Wij menen dat opneming van een dergelijke zinsnede om de redenen die deze leden daarvoor in het verslag hebben aangedragen, inderdaad zinvol is. Bij nota van wijziging is daarom aan het tweede lid van het voorgestelde artikel 174a toegevoegd dat de burgemeester in geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen. Het bestaan van de bevoegdheid de sluitingsduur te verlengen zal voor de eigenaar van het desbetreffende pand een extra stimulans vormen om tijdens de initiële sluiting tijdig passende maatregelen te

¹ Pres. Rb Arnhem, 4-10-1995, 95/3419.

nemen. In zoverre lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat – hoe paradoxaal dat wellicht klinkt – louter het bestaan van deze bevoegdheid al meebrengt dat zij zelden tot nooit gebruikt zal behoeven te worden. Omdat om tot sluiting te kunnen overgaan reeds daadwerkelijk van overlast sprake moet zijn geweest, menen wij dat in het uitzonderlijke geval dat de sluitingsduur wordt verlengd, volstaan kan worden met aan te tonen dat er ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde bestaat. Daarvan zal met name sprake kunnen zijn, als de eigenaar onvoldoende maatregelen heeft genomen om te bereiken dat na opheffing van de sluiting het pand op zodanige wijze wordt gebruikt dat van daaruit geen overlast meer ontstaat. Wij houden intussen vast aan het uitgangspunt dat ernstige vrees voor het ontstaan van overlast onvoldoende grond voor een initiële sluiting vormt. Het proportionaliteitsvereiste brengt mee dat om zo'n sluiting te kunnen rechtvaardigen daadwerkelijk van overlast sprake moet zijn. In het geval dat een pand in handen komt van iemand die vanuit een ander pand reeds voor overlast heeft gezorgd, zal op grond van diens reputatie, indien ook vanuit het nieuwe pand overlast wordt veroorzaakt, naar ons oordeel wel sneller naar het instrument van sluiting mogen worden gegrepen.

De leden van de SGP-fractie vroegen in relatie tot de duur van de sluiting of een vergelijking met de jurisprudentie inzake sluiting van horecapanden, zoals die in de memorie van toelichting is gemaakt, wel realistisch is. Bij horecapanden wordt – aldus deze leden – immers ook meegewogen dat de eigenaar of gebruiker elke dag dat de sluiting duurt, inkomsten derft. De leden van de RPF-fractie wilden weten in hoeverre er algemene criteria moeten worden opgesteld om de proportionaliteit van de duur van de sluiting te bepalen. Ook vroegen zij hoe bepaald wordt of de openstelling van de woning nog steeds een bedreiging van de openbare orde vormt.

De duur van de sluiting dient evenredig te zijn aan het doel van de sluiting. Dat impliceert dat de duur van de sluiting primair bepaald moet worden door de ernst van de overlast en, in samenhang daarmee, de verwachting omtrent de tijd die nodig zal zijn om de loop van klanten naar het pand eruit te halen en vervolgens een situatie te bereiken waarin de sluiting van het pand kan worden opgeheven zonder een te groot risico van herhaling van de overlast. De tijd die hiervoor nodig zal zijn, zal ook in het geval van een drugspand mede bepaald worden door de mate waarin de eigenaar bereid is een derving van inkomsten te blijven dulden. In zoverre is er geen verschil met horecapanden. Buiten datgene wat wij hiervoor over de proportionaliteit van de duur van de sluiting hebben vermeld, zijn ten aanzien van dat aspect geen andere algemene criteria te geven. Aan een of andere, min of meer officiële, vorm van vaststelling van deze criteria lijkt ons geen behoefte te bestaan. Het zijn toch vooral de concrete omstandigheden van het geval die de duur van de sluiting zullen bepalen. Verder zal een analyse van bestaande en komende jurisprudentie over de duur van de sluiting gemeenten houvast bij de bepaling van de duur van de sluiting bieden. Overigens zal een burgemeester ook eerder dan het tijdstip waarop de sluitingstermijn eindigt, kunnen besluiten de sluiting op te heffen. Daartoe zal in ieder geval aanleiding bestaan, indien overleg met de eigenaar ertoe heeft geleid dat deze passende maatregelen heeft genomen om overlast voor de toekomst te voorkomen.

2.4. De gevolgen van de sluiting

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze een gemeentelijke verordening de consequenties van de sluiting van een drugspand zou kunnen regelen. Ook vroegen zij op welke wijze het gemeentebestuur in het beheer van het pand kan voorzien.

Bij de regeling van de consequenties van de sluiting kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regeling van de (her)huisvesting van de voormalige bewoner(s) en het technische beheer van de gesloten panden. Dit laatste kan betrekking hebben op de afsluiting van gas, water en elektra en op een regeling van de situatie dat personen in verband met te verrichten werkzaamheden of noodsituaties, met ontheffing van een eventueel verbod het pand te betreden, toegang tot de woning hebben. Gezien de verdeling van bevoegdheden in de Gemeentewet ligt het meest voor de hand deze bevoegdheden aan het college van burgemeester en wethouders toe te delen. Artikel 162 Gemeentewet gaat immers ervan uit dat de uitvoering van een gemeentelijke verordening in handen is van het college van burgemeester en wethouders. Uitsluitend indien bij of krachtens de wet de burgemeester is belast met de uitvoering van raadsverordeningen, wordt van dit uitgangspunt afgeweken. Onderhavig wetsvoorstel geeft de burgemeester de bevoegdheid panden van waaruit overlast wordt veroorzaakt, te sluiten. Er is geen reden hem ook met de uitvoering van een regeling van de gevolgen te belasten. Die gevolgen hebben immers niet direct betrekking op openbare-orde-aspecten.

De leden van de D66-fractie vroegen om een nadere motivering voor onze keuze om af te zien van een wettelijke regeling na de sluiting. Zij vroegen ook wat naar ons oordeel dan de posities van gemeenten, eigenaren en huurders zijn. De leden van de fracties van PvdA en SGP vroegen welke mogelijkheden er zijn om onmiddellijke herhaling van de drugsoverlast tegen te gaan.

Sluiting moet een impuls geven aan de eigenaar van het pand om zelf maatregelen te treffen. Verwacht mag ook worden dat de eigenaar van een drugspand na de sluiting daarvan zelf passende maatregelen zal nemen, omdat hij door de sluiting veelal met een niet renderend eigendom zal komen te zitten en hij de duur daarvan zo kort mogelijk zal willen houden. De eigenaar die verhuurder is, zal immers in de eerste plaats financieel kunnen worden getroffen doordat de huurder wegens gederfd huurgenot de huurovereenkomst opzegt en derhalve geen huurpenningen meer zal betalen. De eigenaar zal dan waarschijnlijk eieren voor zijn geld kiezen en alleen een nieuwe huurder accepteren van wie hij geen overlast verwacht. Hij zal immers niet het risico van een verlenging van de sluiting of van een hernieuwde sluiting en daarmee van voortzetting van een niet renderend eigendom willen lopen. In het geval dat de huurder onder het motto «Ik zit de duur van de sluiting wel uit» de huurovereenkomst niet opzegt, blijft er een prikkel voor de eigenaar om passende maatregelen te nemen. Ook dan zal hij hoogstwaarschijnlijk niet het risico van een verlenging van de sluiting of van een hernieuwde sluiting willen lopen. Hij zal in dat geval de overlast die de huurder heeft veroorzaakt, als grond kunnen aanvoeren om ontbinding van de huurovereenkomst te vorderen. Hij zal dat blijkens de jurisprudentie¹ ook kunnen doen in het geval dat in de huurovereenkomst een zgn. anti-overlastbepaling ontbreekt. Wij menen dan ook – zo kunnen wij in antwoord op een nadere vraag van de leden van de D66-fractie meedelen – dat de huidige wetgeving voldoende mogelijkheden biedt om zonder specifieke wettelijke bepaling of beding in de huurovereenkomst tot ontbinding te komen.

In het geval dat de eigenaar zelf het pand bewoont en als drugsdealer optreedt, zal sluiting van het pand hem eveneens prikkelen om passende maatregelen te nemen. Door de sluiting van het pand worden de inkomsten die het gebruik van het pand hem opleveren, stop gezet. Verwacht mag worden dat hij het gebruik van het pand dan zal wijzigen om toch inkomsten uit het pand te verkrijgen of dat hij het pand zal verkopen. Een wijziging van het gebruik van het pand zou kunnen inhouden dat hij het pand gaat verhuren. Daarbij zal hij naar verwachting

¹ HR 16-10-1992, NJ 1993, 167.

voor een huurder kiezen die geen overlast zal veroorzaken, omdat anders hernieuwde sluiting van het pand dreigt.

De rol van het gemeentebestuur zal na de sluiting er vooral een zijn van initiator van overleg met de eigenaar om hem tot het nemen van maatregelen te bewegen die ertoe moeten leiden dat na de beëindiging van de sluiting niet opnieuw overlast ontstaat. Daarnaast zal het gemeentebestuur bij verordening voorschriften kunnen vaststellen omtrent bijvoorbeeld het technisch beheer van de woning en eventuele herhuisvesting van de bewoners van het pand. Wij zien geen directe noodzaak om gemeenten voor de situatie na de sluiting nog aanvullende wettelijke instrumenten te verschaffen. Uitgaande van onze, hiervóór weergegeven visie op de effecten van een sluiting, zijn naar ons oordeel in ieder geval niet op voorhand aanvullende instrumenten nodig om op bestendige wijze overlast vanuit woningen tegen te gaan. Als wij over aanvullende instrumenten spreken, hebben wij dan ook vooral het oog op instrumenten in de sfeer van de volkshuisvesting die gemeenten meer invloed zouden geven op wat er met het desbetreffende pand gaat gebeuren. Wij menen dat het primaire doel van dit wetsvoorstel uit het oog verloren wordt, als het voorstel ook instrumenten in die sfeer zou bevatten. Daarbij speelt voor ons mede een rol dat de discussie al gauw over instrumenten zou gaan – denk aan vordering en onteigening – die bij toepassing in meerdere of mindere mate een (extra) inbreuk op het eigendomsrecht zouden betekenen. Wij menen dat, binnen de randvoorwaarde dat er niet opnieuw overlast ontstaat, het uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de eigenaar van het desbetreffende pand is wat er met het pand zal gebeuren.

In antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie kunnen wij meedelen dat het wetsvoorstel geen voorziening ten behoeve van de belangen van de verhuurder, zoals het belang bij voortzetting van de betaling van huurpenningen, bevat. Wij menen dat voor opnemering van dergelijke voorzieningen geen aanleiding bestaat. Zolang de huurder ook tijdens de sluiting de huurovereenkomst voortzet, blijft hij naar ons oordeel gehouden huurpenningen te betalen. De sluiting is het gevolg van zijn eigen gedrag. Hij zal om die reden weinig grond hebben om tegen de verhuurder te kunnen stellen dat hij als gevolg van de verstoring van het huurgenot geen huurpenningen meer verschuldigd is. Doch ook voor het geval dat de huurder de huurovereenkomst opzegt, is er naar ons oordeel geen aanleiding om voor de verhuurder een voorziening te treffen. Van sluiting van een drugspand kan pas sprake zijn, indien de eigenaar blijft weigeren maatregelen te treffen die ertoe zullen leiden dat de overlast wordt beëindigd. In zoverre is het in zekere zin zijn eigen schuld, indien als gevolg van de sluiting de huurovereenkomst door de huurder wordt opgezegd en hij voor de resterende duur van de sluiting geen huurpenningen ontvangt.

3. Handhaving

3.1. Strafrechtelijke handhaving

De leden van de CDA-fractie vroegen of uit het besluit tot sluiting van een drugspand niet reeds voortvloeit dat het betreden ervan niet is toegestaan. Is zulk betreden – zo vroegen zij aansluitend – niet al strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht?

Een verbod tot betreding van een gesloten drugspand zou inderdaad in zekere zin als een logisch uitvloeisel van een besluit tot sluiting kunnen worden gezien. Daarmee is echter niet gezegd dat het niet nodig is zo'n verbod expliciet vast te leggen. Integendeel, wil aan een besluit tot sluiting een verbod tot betreding worden verbonden dat door middel van

het strafrecht wordt gehandhaafd, dan is een duidelijke omschrijving nodig van zowel het verbod zelf als van het strafbare feit dat in de overtreding van het verbod is gelegen. Zo ziet overigens ook de juridische constructie rond een met de voorgestelde sluitingsbevoegdheid vergelijkbare bevoegdheid in de Woningwet eruit. In het eerste lid van artikel 34 van die wet wordt aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid gegeven een ontruimde onbewoonbaarverkleerde woning te sluiten. In het derde lid van dat artikel is bepaald dat de eigenaar verplicht is de sluiting te gedogen. De strafbaarstelling van het niet voldoen aan deze verplichting is te vinden in artikel 107 van de Woningwet.

Artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht stelt het niet voldoen aan een ambtelijk bevel strafbaar. Zoals een besluit tot sluiting niet automatisch een verbod tot betreding behelst, kan ook niet worden gezegd dat zo'n besluit automatisch een ambtelijk bevel tot het niet betreden omvat. Om die reden is het betreden van een gesloten drugspand niet al op grond van artikel 184 strafbaar.

3.2. Bestuursrechtelijke handhaving

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, D66 en de SGP vroegen een nadere toelichting op de stelling dat de sluitingsbevoegdheid buiten het kader van de bestuursdwang valt. De leden van de SGP-fractie vroegen dit mede naar aanleiding van de stelling van de regering dat de mogelijkheid van het toepassen van een dwangsom niet nodig is. Het is toch niet op voorhand ondenkbaar, vroegen deze leden, dat toepassing van een dwangsom in sommige gevallen een adequaat instrument is.

De voorgestelde sluitingsbevoegdheid is een zelfstandig bevoegdheid die gelijkenis vertoont met de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen, maar hiermee niet samenvalt. Zoals wij in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State reeds hebben aangegeven, voldoet deze bevoegdheid immers niet aan de in artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen definitie van bestuursdwang. Volgens die definitie moet er sprake zijn van overtreding van een norm. In het geval van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid is daarvan geen sprake. Weliswaar zou ook een constructie denkbaar zijn geweest waarin de regeling inzake bestuursdwang wel zou gelden, doch een dergelijke constructie leek ons minder geschikt. Wij wijzen hierbij op de constructie met een geslotenverklaring die wij in par. 2.1 van deze nota in ons antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie hebben besproken. Om redenen die wij daar hebben genoemd, menen wij dat een dergelijke constructie te omslachtig zou zijn en daarom een te geringe slagvaardigheid zou bieden. Wij tekenen hierbij nog aan dat, anders dan wellicht wordt verondersteld, het besluit tot sluiting in ons voorstel geen geslotenverklaring behelst. Die veronderstelling zou kunnen berusten op het feit dat in ons voorstel na het besluit tot sluiting aan belanghebbenden in beginsel eerst nog gelegenheid moet worden gegeven om binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. Gedurende die termijn bestaat een situatie die lijkt op die bij een geslotenverklaring. In werkelijkheid is er echter sprake van een sluiting waarvan alleen de feitelijke uitvoering (het «dichtspijkeren») tijdelijk is opgeschort. Indien de belanghebbenden tijdig passende maatregelen hebben getroffen, vervalt uiteraard de grond om tot feitelijke uitvoering over te gaan. In dat geval zal ook het besluit tot sluiting moeten worden ingetrokken.

De Gemeentewet verbindt de mogelijkheid van het opleggen van een dwangsom aan de mogelijkheid van het toepassen van bestuursdwang: alleen als het gemeentebestuur bevoegd is bestuursdwang toe te passen, mag het in plaats daarvan ook een dwangsom opleggen. Omdat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid geen vorm van bestuursdwang behelst, bestaat niet zonder meer ook de mogelijkheid van het opleggen

van een dwangsom. Om ook deze mogelijkheid te hebben, zou het wetsvoorstel daarin uitdrukkelijk moeten voorzien. Wij hebben er echter van afgezien een dergelijke voorziening in het voorstel op te nemen. Bij het opleggen van een dwangsom zouden zich diverse knelpunten voordoen die vertragend kunnen werken of afbreuk zouden doen aan de effectiviteit van het middel. Te denken valt aan de vraag aan wie de dwangsom zou moet worden opgelegd: dikwijls is onvoldoende duidelijk wie degenen zijn die de overlast veroorzaken. Ook zouden problemen kunnen rijzen bij de invordering van verbeurde dwangsommen. Vanuit de bestuurlijke praktijk is dan ook aangegeven dat men de dwangsom in het geval van drugsoverlast geen adequaat middel vindt.

4. Rechtsbescherming

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering al enige gedachte heeft omtrent de wijze waarop het gebruik van CID-informatie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde wettelijk moet worden geregeld.

Naar verwachting zal op korte termijn een voorstel tot wijziging van artikel 15, eerste lid, onder b, van de Wet politieregisters worden aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarin wordt geregeld dat de burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde gegevens verstrekt kan krijgen uit de politieregisters. Hiermee wordt een reeds langer bestaande wens gehonoreerd om burgemeesters politieke informatie te verstrekken ten behoeve van diens overige taken bij de handhaving van de openbare orde.

II ARTIKELEN

De leden van de fracties van de PvdA en de SGP vroegen waarom het voorgestelde artikel 174a van de Gemeentewet niet aan het bestaande artikel 172 is toegevoegd.

Het voorgestelde artikel 174a is direct na het bestaande artikel 174 geplaatst. Op basis van dat artikel kan de burgemeester voor het publiek openstaande gebouwen van waaruit overlast wordt veroorzaakt, sluiten. Op basis van die bevoegdheid worden thans al overlast gevende coffeeshops gesloten. Artikel 174a biedt als het ware een complementaire bevoegdheid voor het geval het om overlast vanuit niét voor het publiek toegankelijke lokalen gaat. Tegen deze achtergrond menen wij dat plaatsing van het voorgestelde artikel na artikel 174 meer de voor de hand ligt dan plaatsing na artikel 172, waarin de taken en bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde in meer algemene zin zijn geregeld.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm