

Vergaderjaar 2005–2006

30 515

Wijziging van de Opiumwet in verband met het creëren van de mogelijkheid voor de burgemeester om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij woningen of die lokalen behorende erven

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In de zogeheten Cannabisbrief, de brief van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 april 2004 (Kamerstukken II 2003/2004, 24 077, nr. 125), is aangekondigd dat met de VNG en gemeenten overleg zou worden gevoerd over knelpunten bij de toepassing van bestuursdwang tegen niet-gedoogde verkooppunten. Een paar gemeenten heeft op dergelijk overleg aangedrongen. Geïnterviewd zou worden welke knelpunten er zijn bij de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet, voorzover toegepast bij de aanpak van niet-gedoogde verkooppunten van drugs. Deze inventarisatie strekt ertoe om te bezien of drugshandel uit woningen of uit andere lokalen op effectieve wijze kan worden aangepakt, dan wel dat er aanvullende wettelijke instrumenten nodig zijn. Dit voornemen vormt onderdeel van het in dezelfde brief aangegeven streven naar aanscherping van de handhaving van het cannabisbeleid. Bij de handhaving van het cannabisbeleid is het uitgangspunt dat de verkoop en aflevering van cannabis in strijd is met de Opiumwet en dus illegaal. Voor de coffeeshops geldt dat ook de verkoop van cannabis in coffeeshops illegaal is, maar dat dit wordt gedoogd voorzover de coffeeshop valt binnen het lokale beleid en men zich houdt aan de AHOJ-G criteria. Alle overige verkoop dient wegens strijd met de Opiumwet te worden beëindigd en het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe dit doel naderbij te brengen. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat alleen de verkoop en aflevering in een apotheek van medicinale cannabis die door een apotheker is bereid, legaal is.

Belangrijk onderdeel van de handhaving van het cannabisbeleid is een consequent coffeeshopbeleid, dat wil zeggen toezicht op de naleving van de AHOJ-G criteria en optreden tegen illegale verkoop van cannabis op andere plaatsen. Tot die andere plaatsen behoren vaste verkooppunten zoals woningen en al dan niet voor het publiek toegankelijke lokalen. De Opiumwet biedt de rechtsbasis om strafrechtelijk op te treden tegen illegale verkoop. Dat strafrechtelijke optreden richt zich op de bij de verkoop betrokken personen, de daders. Het beëindigen of opheffen van de illegale verkooppunten wordt daarmee niet bereikt. Met het oog op dat laatste is daarom ongeveer tien jaren geleden voor de burgemeester de bevoegd-

heid gecreëerd om het middel van bestuursdwang in te zetten tegen illegale verkooppunten. Deze is vastgelegd in respectievelijk artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet.

Uit onderzoek en het met gemeenten gevoerde overleg is gebleken dat illegale verkoop in veel gemeenten voorkomt en dat vooral gemeenten in de grensregio's worden geconfronteerd met systematische handel in verdovende middelen buiten coffeeshops om, dus vanuit woningen of andere lokalen. Dit gaat vaak gepaard met overlast voor en verloedering van de omgeving van deze illegale verkooppunten, maar er zijn ook panden van waaruit systematisch in drugs wordt gehandeld zonder dat dit leidt tot verstoring van de openbare orde. Bij de illegale verkooppunten gaat het meestal om illegale verkoop van cannabis, maar men komt ook harddrugs tegen.

De toepassing van artikel 13b van de Opiumwet, dat in zijn huidige vorm kan worden ingezet tegen illegale verkoop vanuit voor het publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven, voldoet aan de verwachtingen. Dit optreden vindt plaats op grond van het enkele feit dat de Opiumwet wordt overtreden. Daarentegen heeft de toepassing van artikel 174a van de Gemeentewet aan het licht gebracht dat deze bepaling weliswaar mogelijkheden biedt om op te treden tegen de illegale verkoop van drugs vanuit woningen, maar niet toereikend is. Kort samengevat wordt de ontoereikendheid veroorzaakt door de noodzaak om steeds verstoring van de openbare orde aan te tonen. In onderdeel 2 van deze memorie wordt op de oorzaken daarvan uitvoerig ingegaan.

Gemeenten willen graag op korte termijn langs efficiëntere weg kunnen komen tot aanpak van drugshandel vanuit woningen en bepleiten aanpassing van de wetgeving. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld om de werkingssfeer van artikel 13b van de Opiumwet zodanig uit te breiden dat daaronder voortaan ook woningen, lokalen die niet voor het publiek toegankelijk zijn en de bijbehorende erven vallen. Dit betekent dat de burgemeester voortaan uitsluitend wegens overtreding van de Opiumwet bestuursdwang kan toepassen ten aanzien van illegale verkooppunten, ongeacht of deze in woningen of andere lokalen zijn gevestigd. Bij woningen is dus voor sluiting niet langer verstoring van de openbare orde of de vrees daartoe nodig.

Voor de goede orde wordt hier al opgemerkt dat het wetsvoorstel geen voorstel bevat om de uitbreiding van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet in de plaats te laten treden van de bevoegdheid op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. De reden hiervoor is dat artikel 174a van de Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid toekent om woningen en dergelijke te sluiten wegens verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor zonder dat dit gekoppeld wordt aan bepaalde strafbare feiten. Dit criterium is indertijd bewust in de wet opgenomen om een rechtsbasis te creëren om op te treden tegen woningen waarbij ook om andere redenen dan overtreding van de Opiumwet sprake is van verstoring van de openbare orde. Artikel 174a van de Gemeentewet heeft dus een ruimere werkingssfeer en wordt ook als zodanig gebruikt.

Vanzelfsprekend zal het optreden tegen woningen op grond van artikel 13b van de Opiumwet niet op zichzelf kunnen staan. Het dient onderdeel te vormen van door gemeenten te voeren integraal beleid. Dit betekent dat gemeenten – meestal als onderdeel van het coffeeshopbeleid – kenbaar en duidelijk beleid dienen te hebben geformuleerd over de aanpak van illegale verkooppunten dat is afgestemd in de lokale driehoek. Aanvullend op dit beleidskader dienen in de lokale driehoek afspraken te zijn gemaakt over het gecombineerde optreden van het gemeentebestuur,

de politie en het openbaar ministerie bij de aanpak van illegale verkooppunten. Voor een verdere uiteenzetting wordt verwezen naar onderdeel 4 van deze memorie.

Over het wetsvoorstel is advies gevraagd¹ aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raad van Hoofdd commissarissen, het Korpsbeheerdersberaad, het College van procureurs-generaal, de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). De VNG kan zich in het wetsvoorstel vinden en merkt op dat de toelichting een helder, compleet beeld geeft van de problematiek waarmee gemeenten kunnen worstelen en dat de noodzaak voor de wijziging voldoende is gemotiveerd. De Raad van Hoofdd commissarissen en het Korpsbeheerdersberaad is eveneens positief en merkt op dat het gewijzigde artikel 13b van de Opiumwet een bijdrage kan leveren aan het adequaat kunnen optreden tegen illegale verkooppunten. Het College van Procureurs-Generaal en de RvdR hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen en aangegeven dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen. De RvdR merkte verder op dat bij de gerechten de verwachting is dat de uitoefening van de bevoegdheid niet tot een groot aantal rechtszaken leidt. De NVvR daarentegen verwacht een kwantitatieve stijging van de werklust, omdat het om een nieuw dwangmiddel gaat. Wij merken daarbij op dat in de toelichting is onderkend dat het gebruik van het dwangmiddel tot procedures zal leiden. Echter, zoals in paragraaf 5 is aangegeven komen deze grotendeels in de plaats van procedures naar aanleiding van de toepassing van de sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Ook zullen ze door de minder zware bewijslast voor de gemeenten eenvoudiger van aard zijn. De NOvA, als enige, ontraadt het voorstel tot wet te verheffen, omdat zij van oordeel is dat in de memorie van toelichting de noodzaak voor het onderhavige voorstel niet wordt aangetoond. Dit standpunt is nogal opmerkelijk, gelet op de uitvoerige uiteenzetting in paragraaf 2, die bovendien grotendeels steunt op gegevens van ervaringsdeskundigen. De NOvA lijkt, onder verwijzing naar een aantal positieve rechterlijke uitspraken, zich op het standpunt te stellen dat artikel 174a van de Gemeentewet voldoende is om op te kunnen treden. Dat toepassing van artikel 174a van de Gemeentewet succesvol kan zijn wordt hierna, in paragraaf 2, ook niet ontkend. Kern van de uiteenzetting is, dat aanvullend instrumentarium nodig is om alle probleempannen te kunnen saneren. Bij haar opmerkingen over de in het geding zijnde belangen valt op dat de NOvA zich beperkt tot algemene opmerkingen en in het geheel niet ingaat op hetgeen in paragraaf 3 is gesteld. De door de NOvA gemaakte opmerkingen over de beperking van de sluiting in de tijd en de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), ten slotte, moeten op een misverstand berusten. Immers, afdeling 5.3 van de Awb is nu al van toepassing op de op grond van artikel 13b van de Opiumwet uit te oefenen bestuursdwang en het onderhavige wetsvoorstel bevat niets dat daarin wijziging brengt.

2. Ervaringen met artikel 174a van de Gemeentewet

Zoals hierboven aangegeven, is in overeenstemming met de Cannabisbrief onderzoek gedaan naar de omvang en aard van illegale verkooppunten in gemeenten. De Minister van Justitie zond de relevante onderzoeksrapporten², bij brief van 29 juni 2005 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2004/2005, 24 077, nr. 165), waarnaar wordt verwezen. Eerder, bij brief van 29 mei 2002, zond de Minister van BZK een evaluatieonderzoek van drugsinstrumenten van het SGB³ naar de Tweede Kamer. Verder heeft het eveneens in de Cannabisbrief aangekondigde overleg plaatsgevonden tussen de Minister van Justitie en een aantal burgemeesters. Daarna is intensief en gedetailleerd overleg op ambtelijk niveau gevolgd tussen vertegenwoordigers van het ministerie

¹ De bijgevoegde adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² «Coffeeshops in Nederland 2004, aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999–2004», B. Bieleman, P. Goeree en H. Naayer (2005) en «Cannabis zonder coffeshop», Dirk J. Korf, Marije Wouters, Ton Nabben en Patrick van Ginkel (2005).

³ «Evaluatie van de drugsinstrumenten: de gemeentelijke praktijk van het sluiten van panden op grond van artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 13b van de Opiumwet» (2002), Smits, E.C.M.; Smallegenbroek, A.J.H., samenst. (SGBO).

van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gemeenten.

Uit het onderzoek «Cannabis zonder coffeeshop» blijkt dat, hoewel er geen totaaloverzicht bestaat van alle gemeenten in Nederland, gesteld kan worden dat illegale verkooppunten zowel in gemeenten met of zonder coffeeshops als in gemeenten die een nulloptie voor coffeeshops hanteren, bestaan. Uit het overleg met gemeenten bleek dat de geografische ligging van vaste illegale verkooppunten varieert per gemeente. In de ene gemeente is er sprake van een sterke concentratie binnen een beperkt gebied, terwijl in andere gemeenten sprake is van spreiding. De spreiding kan beperkt zijn, bijvoorbeeld alleen in het centrum of in sociaal zwakke gebieden of breed, dat wil zeggen over de gehele gemeente. Ook de aard van de panden, waarin illegale verkooppunten zijn gevestigd, loopt uiteen. Zo fungeren zelfstandige woningen, maar ook voor het publiek toegankelijke lokalen, zoals droge en natte horecagelegenheden, al dan niet in combinatie met woningen als illegaal verkooppunt. Door deze varianten is een standaardaanpak van illegale verkoop van drugs vanuit niet voor het publiek toegankelijke lokalen c.q. woningen niet mogelijk. Er is telkens een op de lokale situatie toegesneden inzet van strafrechtelijke en bestuurlijke instrumenten nodig.

Uit het onderzoek «Coffeeshops in Nederland» blijkt, dat in 62 van de 103 gemeenten met coffeeshops in 2004 een beleid is ontwikkeld met betrekking tot het optreden tegen illegale verkooppunten. Dit beleid is veelal vastgelegd in het gemeentelijke coffeeshopbeleid. Het daarvan afgeleide handhavingsarrangement wordt gekenmerkt door een integrale aanpak tussen de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. Doel van het arrangement is het goed op elkaar aansluiten van bestuurlijk, strafrechtelijk en mogelijk civielrechtelijk optreden tegen illegale verkooppunten. Het feit dat in de overige gemeenten met coffeeshops een dergelijk beleid ontbreekt, is vooral te wijten aan het feit dat in bepaalde gemeenten illegale verkoop niet of nauwelijks voorkomt en dat er dus weinig ervaring bestaat met de regelgeving op dit terrein. Overigens is in diverse gemeenten zonder coffeeshops wel beleid ontwikkeld voor de aanpak van illegale verkooppunten.

Voorts is gebleken dat de effectiviteit van het optreden in concreto stijgt naarmate de te treffen maatregelen ingrijpender zijn en langer doorwerken. Halve maatregelen werken niet. Zo is het uitsluitend strafrechtelijke optreden tegen eigenaars, bewoners of exploitanten van illegale verkooppunten onvoldoende. Eenmaal aangemerkt als verdachten, worden zij relatief eenvoudig vervangen. Het illegale verkooppunt blijft bestaan en de illegale verkoop wordt door anderen voortgezet. Het daadwerkelijk opheffen van een illegaal verkooppunt sluit verplaatsing van de activiteiten weliswaar niet uit, maar zal wel een aanzienlijk hogere drempel voor de voortzetting van de illegale verkoop betekenen.

Bij het optreden tegen voor het publiek toegankelijke lokalen is met de sluiting op grond van het bestaande artikel 13b van de Opiumwet veel ervaring opgedaan en het effect ervan wordt in het algemeen als succesvol aangeduid. Als belangrijke reden hiervoor wordt aangevoerd het ontbreken van de noodzaak van het aantonen van verstoring van de openbare orde. Wel komt het voor dat ook al is aan de voorwaarde van artikel 13b van de Opiumwet voldaan, een voor het publiek toegankelijk lokaal niet kan worden gesloten, omdat daardoor de toegang tot een aangrenzende woning onmogelijk zou worden.

Bij woningen ligt één en ander genuanceerder. Allereerst moet bij woningen een onderscheid worden gemaakt tussen huurwoningen en

woningen in particulier bezit. Bij huurwoningen die eigendom van een woningcorporatie zijn, behoort een verbod op handelen in strijd met de Opiumwet tegenwoordig tot de standaardclausules in het huurcontract. De handhaving ervan in de vorm van opzegging van het huurcontract door die corporaties blijkt een effectief middel. Bij woningen in particulier bezit ligt beëindiging van de illegale activiteiten gecompliceerder. Zo zijn particuliere verhuurders lang niet altijd op de hoogte van het gebruik van hun woning als illegaal verkooppunt door de huurder. Verder is sprake van woningen die welbewust door de eigenaar of diens zetbaas of huurder worden gebruikt voor de illegale verkoop van drugs.

Voor de sluiting van woningen is in de huidige situatie een optreden van de burgemeester op grond van artikel 174a van de Gemeentewet nodig. De voorwaarde voor dit optreden is, dat «door de gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord.» Dit betekent dat er een dossier moet worden gevormd waaruit de verstoring van de openbare orde blijkt. Op het eerste oog lijkt dat niet erg problematisch. In de praktijk doen zich thans echter aanzienlijke problemen voor.

In de beginfase van de toepassing van artikel 174a Gemeentewet, eind jaren negentig, was er sprake van een achterstandssituatie in de handhaving van de openbare orde en stond het tegengaan van overlast centraal. Deze had een zodanige omvang dat de openbare ordeverstoring vanwege bepaalde woningen of vanwege woningen in een bepaald gebied bijna als een feit van algemene bekendheid werd aangenomen. De openbare ordeverstoring kon worden veroorzaakt doordat de woningen fungeerden als gebruikerspanden of als illegaal verkooppunt. In dergelijke zaken werd een tegen een sluiting ingesteld beroep door de rechter ook afgewezen. In gemeenten zoals Heerlen, Venlo en Rotterdam is de aanpak van illegale verkooppunten met gebruikmaking van artikel 174a van de Gemeentewet, in vergelijking met andere gemeenten, redelijk goed verlopen. Dit houdt verband met het feit dat het in Heerlen veelal handel vanuit woningen in harddrugs betreft en dat de rechter eerder geneigd is om in zulk een geval de bewijsvoering van verstoring van de openbare orde te honoreren. In Venlo is van invloed geweest dat de niet-gedoogde verkooppunten geconcentreerd waren in één bepaald gebied, waarvan bij de rechter bekend was dat daar van veel drugsgelateerde overlast sprake is. In Rotterdam, in het bijzonder in de deelgemeente Delfshaven, ging het om gebruikerspanden.

In andere gemeenten stuitte de sluiting van woningen op basis van artikel 174a van de Gemeentewet op problemen. Reden daarvoor vormt onder andere de sterk verspreide ligging van de illegale verkooppunten. Een andere verklaring is dat de ervaring die bij de gebruikmaking van artikel 174a van de Gemeentewet werd opgedaan een leerproces vormde voor personen die zich met illegale verkoop van drugs bezighouden. Daarbij moet bedacht worden dat het hierbij veelal gaat om personen met een criminele achtergrond die bij het opzetten van de illegale verkooppunten beschikken over ruime financiële middelen die ze uit eerdere criminele activiteiten hebben verkregen. Het leerproces bestaat daarin dat zij steeds beter weten in te spelen op het feit dat voor sluiting van een woning verstoring van de openbare orde moet worden aangetoond. Een voorbeeld daarvan vormt de keuze van het pand. Een vrijstaand pand heeft wegens het ontbreken van burens de voorkeur, evenals de vestiging in de nabijheid van een ruime parkeerplaats of juist in een winkelgebied. Ook het opkopen van de aangrenzende panden komt voor. Bij de inrichting en de exploitatie van de panden wordt de woonfunctie in schijn behouden. Methoden daarvoor zijn het verhuren van een deel van het pand aan schijnbewoners of door het plaatsen van wat schaars meubilair waarmee de indruk van bewoning wordt gesimuleerd. Ook het gedrag

van de klantenkring wordt beïnvloed door dringende adviezen over het niet met draaiende motor parkeren en het overigens vermijden van lawaai, alsook het gebruik van de drugs uit te stellen totdat men elders is. Ten slotte grijpt men ook naar maatregelen als het bedreigen of op andere wijze intimideren van omwonenden opdat deze afzien van klachten van overlast of slechts bereid zijn anoniem te klagen. Uit deze werkwijzen spreekt een aanzienlijke mate van professionele criminaliteit, die met inzet van optimale straf- en bestuursrechtelijke middelen moet kunnen worden bestreden.

Door de tegenmaatregelen van uitbaters van illegale verkooppunten is of wordt het voor gemeenten moeilijk of nagenoeg onmogelijk om voldoende bewijs te leveren voor de op grond van artikel 174a van de Gemeentewet vereiste verstoring van de openbare orde. De illegale verkoop, neemt niet af maar valt niet meer op, waardoor de verstoring van de openbare orde vermindert of wordt voorkomen en, waar klachten van buurtbewoners op hun plaats zouden zijn, blijven deze achterwege. Aan het bewijs voor verstoring van de openbare orde wordt – zo blijkt uit de jurisprudentie – door de rechter een aantal zeer concrete eisen gesteld. Zo dient het dossier talrijke overlastmeldingen van omwonenden, sfeer-rapportages en processen-verbaal van afgevangen klanten te bevatten. Een en ander impliceert ook dat er bij een illegaal verkooppunt sprake moet zijn van structurele handel en niet van een incidentele verkoop. In de gevallen, waarin de exploitant van het pand op deze bewijsdrempel heeft geanticipeerd, slagen gemeenten en niet of nauwelijks in de rechter van de juistheid van de sluitingsbeslissing te overtuigen en wordt de exploitant in het gelijk gesteld.

Verder is gebleken dat het uiteenlopen van de regelgeving wat betreft de sluiting van voor het publiek toegankelijke lokalen en van woningen een ongewenst neveneffect heeft, althans mogelijkheden voor misbruik oplevert. Bij voor het publiek toegankelijke lokalen is overtreding van de Opiumwet voldoende voor een sluiting. Deze omstandigheid maakt voor de illegale verkopers de combinatie van een voor het publiek toegankelijk lokaal en een woning erg aantrekkelijk. De ligging van een dergelijke pand in bijvoorbeeld een winkelgebied leidt ertoe dat van verstoring van de openbare orde zelden sprake is. Indien een gemeente dan optreedt op grond van artikel 13b van de Opiumwet tegen het bedrijfspand blijkt dat de illegale verkoop alleen in het woongedeelte plaatsvindt. De voor de sluiting van de woning vereiste verstoring van de openbare orde kan niet worden aangetoond, zodat de sluiting van het bedrijfspand niet kan worden gehandhaafd. Zoals hierboven al werd opgemerkt, kan de combinatie van bedrijfspand en woning aan de sluiting van het bedrijfspand in de weg staan, omdat daardoor de toegang tot de woning onmogelijk wordt. Deze gevallen en de hierboven geschetste situatie in en rond woningen die worden misbruikt als illegaal verkooppunt, maken de noodzaak van gelijkschakeling van woningen met overige lokalen voor wat betreft de handhaving van de Opiumwet duidelijk.

De inspanningen die het opbouwen van een dossier voor een sluiting op grond artikel 174a van de Gemeentewet van de gemeenten doorgaans vergt en de gaandeweg afgenomen kans op succes bij de rechter, hebben ertoe geleid dat gemeenten tegenwoordig vaak afzien van het starten van nieuwe sluitingsprocedures voor woningen. Het resultaat daarvan is, dat er een hardnekkige kern van illegale verkooppunten in woningen blijft bestaan, die op basis van het huidige instrumentarium moeilijk aan te pakken is. Dit is ook het geval in gemeenten zoals Venlo en Rotterdam waarin het aangescherpte handhavingsbeleid tot werkelijke sanering heeft geleid. Het laten voortbestaan van illegale verkooppunten is ongewenst.

3. Rechtvaardiging van de verdergaande maatregel

De regering realiseert zich dat de voorgestelde uitbreiding van artikel 13b van de Opiumwet het recht op ongestoord genot van de woning zoals dat is neergelegd 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (voortaan: EVRM) raakt. Evenals dit voor artikel 174a van de Gemeentewet geldt, dient de thans voorgestelde wetsbepaling te voldoen aan de eisen die artikel 8 EVRM stelt.

De bevoegdheid op grond van artikel 174a van de Gemeentewet is, zoals hierboven is aangegeven, niet alleen bedoeld om drugshandel maar ook andere criminele gedragingen zoals wapenhandel en prostitutie vanuit woningen tegen te gaan. Juist omdat de bevoegdheid van de burgemeester voldoende specifiek moest worden afgekaderd en er tegelijkertijd verschillende soorten criminele activiteiten moesten worden bestreken, bleek de gemeenschappelijke factor verstoring van de openbare orde, die al deze activiteiten met zich brengen, als overkoepelend criterium om tot ingrijpen over te gaan, aangewezen. Het openbare orde criterium geeft invulling aan het op grond van het EVRM vereiste dringende maatschappelijke belang bij de regeling. De rechters beoordelen sluitingsbeslissingen strikt aan het openbare orde criterium. Het vormt de toetssteen bij de bewaking van het huisrecht in de belangenafweging die plaatsvindt tussen het individuele recht op ongestoord genot van de woning, enerzijds, en het algemeen belang bij openbare orde en veiligheid en de voorkoming van strafbare feiten, anderzijds.

Zoals uit de wetsgeschiedenis van artikel 174a Gemeentewet blijkt, kwam in 1996 bij de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer naar voren dat leden van diverse fracties een sterke voorkeur hadden voor het opnemen van de sluitingsbevoegdheid voor woningen in de Opiumwet in plaats van in de Gemeentewet. De door hen daarvoor aangevoerde reden was dat er bij een specifieke bevoegdheid terzake van drugsbestrijding sprake zou zijn van een helder omljnd en daardoor beperkt doel voor het uitoefenen van de bevoegdheid. Vanuit dat oogpunt zou volgens deze leden aan de voorgestane inbreuk op het huisrecht ook een scherpere en evenwichtiger belangenafweging ten grondslag liggen. De regering heeft deze suggestie toen niet overgenomen, omdat zij een bredere reikwijdte van de regeling noodzakelijk en gerechtvaardigd achtte.

De regering was in 1996 verder van oordeel dat de noodzaak niet was aangetoond voor het invoeren van een bevoegdheid tot sluiting van woningen op de enkele grond van overtreding van de Opiumwet. Wel erkende de regering dat het in het kader van het drugsbeleid denkbaar was dat in de toekomst ook andere bestuurlijke middelen zouden moeten worden ingezet dan toen werden voorgesteld, evenals het feit dat mogelijk niet alle illegale verkooppunten in woningen zouden kunnen worden gesloten. Juist wegens het feit dat er geen sprake kon zijn van het alsnog gedogen van dergelijke illegale verkooppunten, werd toegezegd dat, waar nodig, daaraan in de toekomst aandacht zou worden besteed.

Uit de ervaringen die sinds 1996 met de toepassing van artikel 174a van de Gemeentewet zijn opgedaan en de daarmee bereikte resultaten blijkt dat het criterium van verstoring van de openbare orde voor de bestrijding van de meeste criminele activiteiten een bruikbare maatstaf is om tot ingrijpen over te gaan, maar dat dit niet het geval is bij het bestrijden van illegale verkooppunten van drugs. Tegelijkertijd bestaat, zoals is aangegeven in de Cannabisbrief, onverkort de noodzaak tot aanscherping van het cannabisbeleid. De ontwikkeling die de illegale verkoop vanuit woningen heeft doorgemaakt, maakt de sluiting ervan alleen maar meer noodzakelijk en rechtvaardigt ook de uitbreiding van de bevoegdheid om

tegen in woningen gevestigde illegale verkooppunten op te treden. Het doel dat wordt gediend met het wetsvoorstel sluit aan bij het doelcriterium «voorkoming van strafbare feiten» zoals opgesomd in artikel 8, tweede lid van het EVRM. Daarnaast worden met het wetsvoorstel ook rechten van anderen, in dit geval omwonenden, beschermd: aan intimidatiepraktijken wordt een einde gemaakt en overlast wordt weggenomen. Daardoor kunnen omwonenden het recht op ongestoord genot van hun woning weer ten volle uitoefenen.

De voorgestelde uitbreiding van artikel 13b van de Opiumwet voldoet ook aan de overige eisen van artikel 8 EVRM. De bevoegdheid wordt in de wet vastgelegd en aan de eisen van voorzienbaarheid en toegankelijkheid wordt eveneens voldaan. In dit verband wordt ook nog gewezen op het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermde recht op het ongestoorde genot van de eigendom. Daarbij is het onderscheid tussen bedrijfspanden of woningen overigens niet relevant. Voor beide typen gebouwen geldt dat een inbreuk daarop veeleer ontstaat door aanvullende maatregelen, als bedoeld in de Woningwet of de Onteigeningswet, tegen panden of woningen ten aanzien waarvan al bestuursdwang is toegepast. Dergelijke beperkingen op het genot van het eigendom kunnen echter ingevolge het EVRM worden gesteld in het algemeen belang en onder voorwaarden voorzien in de wet en met het oog op een legitiem doel. Staten wordt hierbij overigens een grote beleidsvrijheid gelaten bij het vaststellen van proportionaliteit.¹

In diverse gemeenten heeft men een stappenplan opgesteld voor het optreden tegen illegale handel van drugs vanuit woningen, die voor dat doel misbruikt. Zulk een plan bevat in het algemeen maatregelen die oplopen wat betreft de ingrijpendheid ervan. Meer concreet moet daarbij gedacht worden aan een getrapte sanctionering, waarbij na een eerste constatering van verstoring van de openbare orde wordt volstaan met minnelijk vooroverleg, een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een dwangsom. Bij herhaling wordt overgegaan tot een tijdelijke sluiting van bijvoorbeeld 3 of 6 maanden en bij daarna nog aanhoudende verstoring van de openbare orde tot een sluiting van een jaar of zelfs definitieve sluiting. Ook bij de nieuwe bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet zal met een dergelijk stappenplan worden gewerkt. Aldus wordt de burger de gelegenheid gegeven om door het tijdig verlenen van medewerking de inzet van het ultimatum remedium – sluiting van de woning – te voorkomen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat tot nu toe van medewerking veelal slechts sprake is in de gevallen, waarin de bewoner meer uit hobby dan uit winstbejag illegaal cannabis verkoopt. Van medewerking door degenen die bewust de woning als illegaal verkooppunt exploiteren, is meestal geen sprake, zodat voor die woningen slechts het middel van sluiting resteert.

Zoals hierna, in onderdeel 4, uiteen wordt gezet, zal de toepassing van de bevoegdheid onderdeel uitmaken van een integraal gemeentelijk beleid. Het spreekt overigens vanzelf dat de uitoefening van de bestuursdwang zorgvuldig moet geschieden en dat alle procedurele vereisten in acht moeten worden genomen. De rechter zal dit in concreto toetsen.

4. Integrale aanpak

Zoals in paragraaf 3 al is aangegeven, behoort de toepassing van de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet te voldoen aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Anders gezegd, het dient onderdeel uit te maken van de aanpak van de problematiek van de illegale verkooppunten. Een aanpak waarin sprake is van de inzet van verschillende middelen die in zwaarte oplopen. Gemeenten moeten eerst putten uit

¹ Zie P. van Dijk en G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (1998), p. 631. Zie ook EHRM 21 februari 1986, *James e.a.* – Verenigd Koninkrijk, Serie A vol. 89.

andere, minder vergaande handhavingsmiddelen. De rechter zal ook dit in voorkomende gevallen toetsen.

Zoals hierboven in onderdeel 2 al is aangegeven zal de uitbreiding van de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet onderdeel vormen van vooraf vastgesteld beleid. Meer concreet houdt dit het volgende in: gemeenten hebben – vaak in aanvulling op het gemeentelijke coffeeshop-beleid – beleid geformuleerd met betrekking tot de aanpak van illegale verkooppunten. Aan deze beleidsregels is verder meestal een handhavingsarrangement en een handhavingsmatrix of stappenplan gekoppeld waarin nauwkeurig is aangegeven bij welke overtreding, door wie, met welk juridisch instrumentarium en met welke consequenties wordt opgetreden. Dit betreft dus doorgaans een zogeheten integrale aanpak – zoals ook is voorgestaan in de Cannabisbrief – waarbij de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie en mogelijk ook andere partijen niet alleen nauw met elkaar samenwerken en in gezamenlijkheid tegen niet-gedoogde verkooppunten optreden, maar waarbij ook sprake is van een combinatie van strafrechtelijke, bestuurlijke en civielrechtelijke sancties. Doel hiervan is dat het sluitingsmiddel altijd aanvullend wordt toegepast en de uitvoeringspraktijk altijd aan de benodigde zorgvuldigheid tegemoet komt.

De maatregelen die op grond van bestuursdwang worden toegepast zijn veelal tijdelijk van aard. Mocht in voorkomend geval de noodzaak bestaan in te grijpen in dat eigendomsrecht, dan geldt zowel voor woningen als voor bedrijfspanden die op grond van artikel 13b van de Opiumwet zijn gesloten dat daarop het bepaalde in artikel 16a van de Woningwet *jo* artikel 77 van de Ontheffingswet van toepassing is. Deze wettelijke voorzieningen voldoen aan de eisen die het EVRM daaraan stelt.

5. Administratieve lasten

Uit het onderhavige voorstel van wet vloeien geen lasten voort voor de overheid en het bedrijfsleven. Voor de gemeenten die van de nieuwe bevoegdheid tot bestuursdwang gebruik zullen maken, zullen er uitvoeringslasten zijn, zoals de inzet van politie bij sluiting van een woning. Die lasten zijn er nu ook bij sluiting van een woning met toepassing van artikel 174a van de Gemeentewet. Er zal sprake zijn van een vermindering van lasten omdat de opbouw van het dossier met betrekking tot de aanpak van een bepaalde woning of een bepaald lokaal eenvoudiger wordt. Er hoeft immers niet te worden aangetoond dat er sprake is van verstoring van de openbare orde door drugshandel. Het simpele feit dat er sprake is van illegale drugshandel in of vanuit een woning zal voldoende zijn om te woning te mogen sluiten. Dit zal bovendien leiden tot een vermindering van beroepsprocedures tegen een sluiting door de burgemeester. Wel kan er sprake zijn van een toename van het aantal zaken. Naar verwachten zullen de effecten van die kwantitatieve toename voor de werklust van de rechterlijke macht minder schokkend zijn, omdat de criteria zijn vereenvoudigd. Naast de hiervoor genoemde effecten daarvan voor de mogelijkheid van kwalitatief sterkere opbouw van de dossiers door gemeenten, zal de toetsing ervan door de rechter minder ingewikkeld zijn.

Het Adviescollege voor de toetsing van administratieve lasten heeft op grond hiervan het wetsvoorstel niet geselecteerd voor toetsing.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

In de thans voorgestelde tekst voor artikel 13b van de Opiumwet is de bestaande tekst van artikel 13b grotendeels behouden gebleven. De uitbreiding van de bestaande bevoegdheid wordt bereikt door de toevoeging van «woningen» en de vervanging van «voor het publiek toegankelijke lokalen» door: lokalen, niet zijnde woningen.

Naar aanleiding van een verzoek van de NVvR wordt opgemerkt, dat met de uitdrukking «daartoe aanwezig is», wordt bedoeld op de aanwezigheid van verdovende middelen, ongeacht de hoeveelheid, die gebruikt wordt of bestemd is voor de verkoop, aflevering of verstrekking daarvan. De term is overigens al sinds de invoering van artikel 13b is opgenomen en er bestaat geen onduidelijkheid over. Voor zover de gedachte mocht hebben post gevat, dat daarmee op een handelsvoorraad wordt bedoeld, is er sprake van een misverstand. De figuur van handelsvoorraad geldt alleen voor coffeeshops die passen binnen het lokale coffeeshopbeleid en voldoen aan de AHOJ-G criteria en wordt in dat verband ingevuld met een hoeveelheid van 500 gram hasjiesj. Bij artikel 13b gaat het om illegale verkooppunten die niet onder het coffeeshopbeleid vallen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes