

Vergaderjaar 1997–1998

25 324

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 voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 december 1997

Met grote belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag dat de vaste commissies van de Tweede Kamer van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het wetsvoorstel hebben uitgebracht. Wij zijn ingenomen met de overwegend positieve ontvangst van het wetsvoorstel door de fracties. Wij hebben met genoegen vastgesteld dat deze fracties onderkennen dat het rechtstreeks in de wet toekennen van een handhavingsinstrument aan de burgemeester een belangrijke bijdrage kan leveren aan de beëindiging van de illegale verkoop van hard drugs en aan de beheersing van de ongewenste neveneffecten van de verkoop van soft drugs.

De vragen van de leden van de fracties concentreren zich op drie kernpunten. Dit zijn (A) de positie van de bevoegdheid van de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 13b Opiumwet ten opzichte van het landelijke drugbeleid, (B) de relatie tussen de onderhavige (bestuurlijke) bevoegdheid en het strafrecht en (C) de keuze voor de plaats van de regeling, namelijk in de Opiumwet. Deze punten worden hieronder eerst besproken, waarbij de vragen van de diverse fracties zijn geclusterd. Vervolgens worden de overige vragen beantwoord.

A. De bevoegdheid van de burgemeester in relatie tot het landelijke drugbeleid

Belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse drugbeleid is de scheiding der markten van soft- en harddrugs. Met het oog daarop bestaat ook een gedoogbeleid voor coffeeshops voor zover deze zich aan de door de overheid opgelegde spelregels houden. Zonder dit beleid lopen de gebruikers van softdrugs eerder het risico in aanraking te komen met harddrugs. Gemeentebesturen zullen zich daarvan bewust moeten zijn en doen er goed aan hun beleid daarop af te stemmen. Wij onderschrijven dan ook de stellingname van de fractie van de PvdA dat er evenwicht dient te worden gezocht tussen de functie van de coffeeshops en de regulering van de effecten van overlast, straathandel en allerlei andere ongewenste praktijken. De visie dat het «ondergronds gaan» van coffeeshops een ongewenste ontwikkeling zou zijn, wordt in Nederland – ook bij lokale autoriteiten – in brede kring onderschreven. Het boven-

omschreven uitgangspunt heeft tot effect dat decentrale overheden deze landelijk geldende doelstelling moeten betrekken bij de totstandkoming van het lokale drugbeleid en bij de toepassing van handhavingsinstrumenten. Een inventariserende studie naar de mogelijke gevolgen van de vestiging van coffeeshops, de feitelijke situatie in de betreffende gemeente én in de regio daaromheen behoort bij de voorbereiding van gemeentelijk drugsbeleid. Met instemming hebben wij dan ook kennisgenomen van de constatering in het onderzoeksrapport van IntraVal en SGBO «Cannabis in Nederland; inventarisatie van de verkooppunten» – dat op 16 september 1997 aan u is toegezonden – dat «In diverse regio's (...) gemeenten bezig (blijken) te zijn om samen (en met het openbaar ministerie en de politie) een beleid te ontwikkelen. Daarbij worden ook afspraken gemaakt over het aantal coffeeshops dat in de regio wordt toegestaan en de verdeling daarvan over de verschillende gemeenten». Het afdwingen dat gemeenten onderling afstemming plegen, is naar onze mening dan ook niet nodig.

Met onderhavig wetsvoorstel ontstaat de mogelijkheid voor de burgemeester om bestuurlijk op te treden tegen coffeeshops en in het verlengde daarvan handhavingsbeleid te formuleren, waarbij rekening wordt gehouden met aspecten die liggen buiten de sfeer van openbare orde en woon- en leefklimaat. Ook meer aan het belang van de volksgezondheid gebonden criteria, zoals leeftijd (de J in de AHOJ-G-criteria), kunnen een meer nadrukkelijke rol gaan spelen in het gemeentelijke handhavingsbeleid. In bovenstaande zin betekent het onderhavige wetsvoorstel een ondersteuning van het landelijke drugbeleid. De wijzigingen die zullen optreden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, waarnaar de leden van de fractie van PvdA vragen, hoeven niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een wezenlijk andere lokale situatie. Zoals bekend beschikt het gemeentebestuur nu reeds over de bevoegdheid om via de APV coffeeshops aan regels te binden, zolang deze regels betreffen het belang van beheersing van de openbare orde en het tegengaan van aantasting van het woon- en leefklimaat. Aan die bevoegdheid kunnen eveneens handhavingsinstrumenten worden ontleend. Daarnaast heeft de gemeente sturingsinstrumenten op het gebied van onder meer de Drank- en Horecawet. Verder kan gewezen worden op een ontwikkeling waarin de bestuursrechter toewerkt naar een zogeheten abstract overlastbegrip. Daarbij hoeft de burgemeester niet langer aan te tonen dat de vestiging van een coffeeshop of de overschrijding van een gesteld maximum, in een concreet geval overlast veroorzaakt. Een beleid dat geen coffeeshops toelaat of aan de vestiging ervan een maximum stelt is voldoende grondslag voor sluiting, mits het beleid gedragen wordt door een zorgvuldige afweging van belangen. Gewezen kan worden op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State d.d. 22 mei 1997 (Gemeentestem 1997, 7057, nr. 4; NJB 1997, p. 1223; JG 1997, nr. 97 0143), waarin de zojuist geschetste trend door dit terzake hoogste bestuursrechtcollege wordt bevestigd. In een dergelijke situatie is het nu al mogelijk om een nulloptie te formuleren. Wij verwachten niet dat gemeentebesturen lichtvaardiger dan voorheen de overweging zullen gaan maken om over te gaan op een nulloptie, waarnaar de leden van de fracties van D66 en RPF vragen.

Op het punt van uiteenlopend gemeentelijk beleid, waaraan de D66-fractie refereert, het volgende. Zoals ook uit het genoemde onderzoek naar cannabis in Nederland blijkt, bestaan ook nu reeds verschillen in gemeentelijk (handhavings)beleid. Sommige gemeenten staan in het geheel geen coffeeshops toe of staan een uitsterfelijk beleid voor, terwijl in andere gemeenten (een contingent aan) coffeeshops word(t)(en) gedoogd. Bij het strafrechtelijk optreden tegen coffeeshops wordt rekening gehouden met het lokaal vastgestelde coffeeshopbeleid. Van

rechtsongelijkheid, dat wil zeggen geen gelijke behandeling in gelijke omstandigheden, kan in deze niet worden gesproken, aangezien de toepassing van handhavingsinstrumenten (mede) afhankelijk wordt gesteld van lokale omstandigheden. Verschil in omstandigheden kan leiden tot een andere uitkomst in de belangenafweging. Op zichzelf is dit volstrekt legitiem.

De doelstellingen van het landelijke softdrugbeleid kunnen langs meerdere wegen worden nagestreefd. De afweging tussen de verschillende varianten, waarnaar de fractie van de PvdA vraagt, is primair aan de lokale autoriteiten.

Burgers kunnen via democratische weg invloed uitoefenen op de totstandkoming van het lokale drugbeleid. Ook kunnen zij bij het gemeentebestuur aandringen op het nemen van passende maatregelen tegen hinder die zij ondervinden van de aanwezigheid van een coffeeshop. Het bestuur moet dergelijke klachten en verzoeken in overweging nemen en dient binnen redelijke termijn op de aanvraag om toepassing van bestuursdwang te beslissen. Bij de voorbereiding van een dergelijk besluit is het bestuursorgaan gehouden de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht), de betrokken belangen af te wegen en de evenredigheid van de mogelijke gevolgen van het besluit te toetsen. Afhankelijk van de uitkomst van deze beoordeling is het bestuursorgaan gehouden belanghebbenden te horen, voordat het besluit definitief tot stand komt. Tegen dergelijke besluiten kan door belanghebbenden, zoals een coffeeshophouder, bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Tegen de beslissing op bezwaar kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Deze zal – naast de wijze van totstandkoming van het besluit – toetsen of het beleid dat aan het gebruik van het juridische instrumentarium ten grondslag ligt in redelijkheid tot stand heeft kunnen komen en gedragen wordt door een deugdelijke motivering. Het gemeentebestuur zal daarbij moeten aangeven dat het beleid is gebaseerd op een afweging van relevante feiten, omstandigheden en betrokken belangen. Indien de rechter tot het oordeel komt dat het gemeentelijke beleid niet of in onvoldoende mate berust op een dergelijke afweging, heeft hij de mogelijkheid het daarop gebaseerde besluit te vernietigen.

Met de passage in de memorie van toelichting dat «het plegen van handelingen in strijd met de Opiumwet op zich voldoende rechtvaardiging (is) voor handelend optreden van de gemeente (...)» hebben wij niet tot uitdrukking willen brengen dat de burgemeester onder alle omstandigheden gehouden is op te treden tegen de verkoop van softdrugs. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid. Bestuurlijk optreden kan geraden zijn om te bereiken dat de feitelijke situatie in overeenstemming wordt gebracht met het landelijk gevoerde drugbeleid en met de lokaal gestelde voorwaarden. Het opleggen van een verplichting aan burgemeesters om onder alle omstandigheden op te treden tegen coffeeshops waar softdrugs worden verkocht, ook als zij zich daarbij houden aan de zgn. AHOJ-G-criteria, zou betekenen dat daarmee afstand wordt genomen van het landelijke drugbeleid. Dit is geenszins de bedoeling van onderhavig wetsvoorstel. Zoals de leden van de fractie van D66 het juist verwoorden: «De voorgestelde bepalingen moeten ertoe strekken de bevoegdheid van het bestuur om het vastgestelde beleid af te dwingen uit te breiden zonder de uitvoering van het gedoogbeleid onmogelijk te maken».

Ook onderschrijven wij, zoals uit het voorgaande blijkt, de stelling van de fractie van GroenLinks dat een te terughoudende opstelling jegens coffeeshops zonder boven-lokale afstemming, de kans op een «vlucht in

de illegaliteit» zou doen toenemen en daarmee in strijd zou komen met de landelijk geldende doelstelling van het softdrugbeleid.

De rol van de rijksoverheid op het gebied van het lokale softdrugbeleid blijft een wezenlijke. In dit kader kunnen wij wijzen op de oprichting van en deelname van de betrokken ministeries aan de interbestuurlijke Taskforce Veiligheid en Verslavingszorg in 1995. Deze Taskforce heeft tot taak het plegen van afstemming tussen de verschillende betrokken instanties op het gebied van de drugsproblematiek, zoals gemeenten, openbaar ministerie, politie, verslavingszorg en de rijksoverheid. Verder kan gewezen worden op het bestaan van het Steun- en informatiepunt drugs en veiligheid. Dit door ons in samenwerking met de VNG opgerichte verzamelpunt van informatie over en ervaringen met de aanpak van drugsproblemen, heeft onlangs een leidraad voor een geïntegreerd coffeeshopbeleid gepubliceerd. Deze publicatie vormt een handreiking bij de totstandkoming van lokaal coffeeshopbeleid en gaat onder meer in op de vragen die gemeentebesturen zich moeten stellen om te komen tot een afgewogen en integraal coffeeshopbeleid en op de mogelijke effecten die het gekozen beleid kan hebben. Daarbij wordt uitdrukkelijk ingegaan op de wenselijkheid van bovenlokale afstemming met de partners bij de bestrijding van ongewenste neveneffecten van het gebruik van drugs – politie, openbaar ministerie en gezondheids- en verslavingszorg – en met omliggende gemeenten. De handreiking is bij brief van 1 oktober 1997 (kenmerk: EA97/U3210) door staatssecretaris Kohnstamm aan de leden van de Tweede Kamer aangeboden en is gelijktijdig toegezonden aan gemeenten, politiekorpsen en het openbaar ministerie.

B. De relatie tussen de onderhavige (bestuurlijke) bevoegdheid en het strafrecht

De toegevoegde waarde van het wetsvoorstel vormt de wettelijke vastlegging van de bestuurlijke rol bij de handhaving van de Opiumwet. Tevens wordt met het onderhavige wetsvoorstel beoogd het bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsbeleid beter op elkaar te laten aansluiten. In de bijdragen van vrijwel alle fracties vinden wij steun voor deze principiële benadering. Tevens wordt met onderhavig wetsvoorstel beoogd de bestuurlijke handhaving beter te laten aansluiten op het strafrechtelijke gedoogbeleid.

De huidige mogelijkheden om bestuurlijk op te treden tegen coffeeshops worden bepaald door het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat en houden geen direct verband met het strafrechtelijke instrumentarium, zoals de leden van de fractie van RPF stellen. Het openbaar ministerie hanteert het strafrechtelijke instrumentarium, terwijl de gemeenten bestuursrechtelijke instrumenten kunnen inzetten op het gebied van de vestiging van coffeeshops. Wel komt het voor dat elementen uit de OM-richtlijnen in gemeentelijke voorwaarden worden getransformeerd. Dit kan uitsluitend, indien de criteria verband houden met genoemde belangen. Bestuursdwang komt in de huidige situatie in beeld, nadat de desbetreffende gemeentelijke voorwaarden zijn overtreden. Een systeem op basis waarvan bestuursdwang tegen coffeeshops kan worden toegepast wegens overtreding van een wet in formele zin, in casu de Opiumwet, ontbreekt op dit moment, maar wordt bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel ingevoerd. Op basis van dit wetsvoorstel kunnen ook AHOJ-G-criteria die niet direct verband houden met openbare orde en woon- en leefklimaat, onderdeel uitmaken van gemeentelijk handhavingsbeleid. Aldus kan worden bereikt dat de bestuurlijke handhaving beter aansluit op het strafrechtelijke handhavingsbeleid. Afstemming met het opsporings- en strafvorderingsbeleid en

daarmee met de toepassing van de AHOJ-G-criteria, dient op lokaal niveau te geschieden.

Bij de ontwikkeling van het lokale softdrugbeleid is een belangrijke rol weggelegd voor de regionale, districtelijke en lokale driehoeksoverleggen tussen de burgemeester, het hoofd van de betreffende politie-eenheid en de (hoofd)officier van justitie. Aan het driehoeksoverleg komt echter geen besluitvormende bevoegdheid toe. Dit geldt evenzeer voor het regionaal college van de politieregio's als het gaat om de vaststelling van drugbeleid. Het openbaar ministerie heeft een eigen verantwoordelijkheid in deze, waarbij het College van Procureurs-generaal richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid geeft. Na samenspraak met de overige partners – burgemeester en politie – wordt bepaald op welke wijze de ter zake geldende richtlijnen worden geïmplementeerd. In de OM-richtlijnen is deze bevoegdheid tot differentiatie uitdrukkelijk neergelegd. De strafrechtelijke bevoegdheid moet echter worden onderscheiden van de bestuur(srechtelijke) bevoegdheid van de burgemeester om op basis van artikel 13b Opiumwet tegen een coffeeshop of ander verkooppunt van drugs bestuursdwang toe te passen. Beide instrumenten kunnen elkaar echter wel aanvullen. Anderzijds laat onderling overleg eigen bevoegdheden en daaraan verbonden verantwoordelijkheden onverlet. De bevoegdheid van het openbaar ministerie om strafrechtelijk op te treden tegen overtreding van de AHOJ-G-criteria, gelden onverkort, ook indien de burgemeester zou nalaten van bestuurlijk optreden tegen de betreffende coffeeshop, waarnaar de leden van de CDA-fractie vragen.

Bij de afstemming van beleid in de driehoek wordt uiteraard rekening gehouden met de lokale omstandigheden. De mening van de gemeenteraad of, afhankelijk van de omvang van het gebied, gemeenteraden zal daarbij één van de elementen van de beraadslaging zijn. Met betrekking tot de uitoefening van de bestuursdwangbevoegdheid door de burgemeester uit onderhavig artikel 13b Opiumwet, kan de gemeenteraad op basis van artikel 148 Gemeentewet algemene regels stellen.

C. De plaats van de regeling

De reden van inbedding van de voorgestelde bestuursdwangbevoegdheid in de Opiumwet, waarnaar de leden van de fractie van de VVD vragen, is gelegen in het specifieke doel van onderhavige bestuursdwangbevoegdheid. Onder bestuursdwang wordt verstaan het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichting is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten (artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht, zoals deze gaat luiden op 1 januari 1998). De in deze omschrijving bedoelde verplichting is, voor zover voor dit wetsvoorstel relevant, opgenomen in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet. De verboden uit de Opiumwet betreffen echter strafrechtelijke normen, waarbij het gemeentebestuur niet is belast met de handhaving ervan. De algemene bestuursdwangregeling uit de Gemeentewet – of met ingang van 1 januari 1998 de Algemene wet bestuursrecht – biedt in een dergelijk geval geen handhavingsbevoegdheid voor het gemeentebestuur. De bevoegdheid tot bestuurlijke handhaving van de normen in de Opiumwet dient derhalve te worden gecreëerd. Het is gebruikelijk deze specifieke bevoegdheid neer te leggen in dezelfde wet als die waarin de norm is opgenomen.

Wij hebben hiermee ook antwoord gegeven op de soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks dienaangaande.

Met betrekking tot het opnemen van de bevoegdheid in de Gemeentewet geldt bovendien dat de Gemeentewet een organieke wet is, waarin hoofdzakelijk algemene regels zijn opgenomen over de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeentebesturen onderling en tussen gemeenten enerzijds en provincies en rijksoverheid anderzijds. Een dergelijke wet is in beginsel niet de juiste plaats voor een specifieke bevoegdheid als de onderhavige. Afwijkingen van dit uitgangspunt dienen beperkt te blijven. De reden dat de bevoegdheid van de burgemeester om woningen en andere niet voor publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven in de Gemeentewet (artikel 174a) is opgenomen is erin gelegen dat deze bevoegdheid uitsluitend kan worden uitgeoefend indien door gedragingen in de woning etc. de openbare orde wordt aangetast. Een dergelijke aan de openbare orde verbonden bevoegdheid sluit nauw aan bij de overige bevoegdheden van de burgemeester, zoals deze in de Gemeentewet zijn opgenomen. Daar komt bij dat met betrekking tot deze bevoegdheid geen andere regeling voorhanden was.

D. Overige onderwerpen

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vragen de regering in te gaan op de relatie met de voorgenomen wijziging van de Drank- en Horecawet.

De mogelijke aanpassing van de Drank- en Horecawet is momenteel in een voorbereidend stadium. Om deze reden kunnen wij op dit moment de gestelde vraag nog niet beantwoorden.

De fracties van de PvdA, D66, GroenLinks en GPV vragen naar de ervaringen met de toepassing van de sinds 1 oktober 1996 in werking getreden OM-richtlijnen.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel inzake de verhoging van de strafmaat voor bedrijfs- en beroepsmatige hennepcultuur (Kamerstukken 25 325, 1996/1997, nr. 6) werd opgemerkt, is in oktober gestart met de evaluatie van de OM-richtlijnen en worden de resultaten medio maart 1998 verwacht. Daarin wordt ook de handhaving van de 5-grams norm betrokken.

De opvatting van de regering dat het beleid met betrekking tot verkoop van harddrugs, dan wel van softdrugs in andere gelegenheden dan coffeeshops, altijd gericht dient te zijn op beëindiging van de handel, heeft betrekking op de verkoop van middelen die zijn genoemd in de lijsten I en II van de bijlage bij de Opiumwet. Het voorgestelde artikel 13b Opiumwet verwijst naar de middelen in de bedoelde lijsten. De bestuursdwang strekt zich derhalve uit over alle winkels, festivals en houseparty's, voor zover voor publiek toegankelijk, indien middelen worden verkocht die voorkomen op genoemde lijsten. Van het voorafgaand verbieden van festivals e.d. kan op basis van dit wetsvoorstel geen sprake zijn.

Dit betekent voorts dat de burgemeester door artikel 13b opiumwet de bevoegdheid krijgt om op te treden jegens shops of andere gelegenheden, indien verboden drugs worden verkocht.

Zoals is aangegeven in de Voortgangsrapportage van september 1997 wordt een beleidsnotitie over Smart shops en nieuwe trends in het gebruik van psychoactieve stoffen binnenkort aan de Tweede Kamer gezonden.

De fractie van het CDA vraagt of de bestuursdwangbevoegdheid zich ook uitstrekt over gelegenheden die «lidmaatschapspasjes» uitgeven die voor iedereen verkrijgbaar zijn.

Bij de uitleg van het begrippenpaar «voor publiek toegankelijk» moet volgens vast gebruik worden gekeken naar de feitelijke situatie. De omstandigheid dat personen over een lidmaatschapspasje moeten

beschikken wekt de indruk dat sprake is van beslotenheid. Indien echter blijkt dat een ieder in feite over een dergelijk pasje kan beschikken, zonder dat de «leden» behoren tot een besloten, vastomlijnde en aanwijsbare groep, is geen sprake van beslotenheid.

De leden van de CDA-fractie vragen in welke gevallen op basis van het artikel 13b Opiumwet opgetreden kan worden tegen het enkel aanwezig zijn van middelen als bedoeld in artikel 2 of 3 van die wet.

Zoals uit de wetstekst blijkt, voorziet deze niet in de bevoegdheid van de burgemeester tot uitoefening van bestuursdwang in geval er uitsluitend sprake is van «het aanwezig hebben» van drugs. Het moet gaan om aanwezig hebben gericht zijn op de verkoop, het afleveren of het verstrekken. De ratio hiervan is dat aanwezigheid van drugs voor eigen gebruik doorgaans geen overlast veroorzaakt en dan ook geen aanleiding vormt voor de toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen.

Wij onderschrijven de wens van de leden van de fractie van de PvdA tot evaluatie van de voorgestelde bestuursdwangbevoegdheid. De evaluatie zal worden gekoppeld aan onderzoek «Monitoring van de effecten van het nieuwe drugbeleid» dat wordt uitgevoerd in het kader van het WODC-onderzoekprogramma. Wij informeerden u hierover onlangs in de Voortgangsrapportage drugbeleid.

De leden van de fracties van VVD en D66 vragen in hoeverre rekening is gehouden met de door ons ingewonnen adviezen. Het advies van de hoogleraren Scheltema en Meijers, waarnaar wij in de memorie van toelichting reeds verwezen, is volledig overgenomen. De suggestie van de VNG om de bevoegdheid toe te kennen aan de burgemeester in plaats van aan het college van burgemeester en wethouders is overgenomen. Ook diverse leden van de interbestuurlijke Taskforce Drugs en Verslavingszorg hadden dit geadviseerd. Verder adviseerde de VNG de bestuursdwangbevoegdheid niet te beperken tot bepaalde overtredingen van de Opiumwet. Zij achtten dit een onnodige beperking en stelden voor de bevoegdheid onvoorwaardelijk te koppelen aan de reikwijdte van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet. Hiervan is afgezien aangezien wij eraan hechten de onderhavige bevoegdheid aan te laten sluiten bij de taken die regulier door de burgemeester worden uitgevoerd. Deze strekken zich – voor zover relevant – uit over het toezicht op voor publiek openstaande gebouwen. De onderhavige sluitingsbevoegdheid is toegespitst op handelingen die zich daar voordoen. Teelt en productie anderszins van opiumwetmiddelen behoort daar niet toe.

Zoals wij in de memorie van toelichting reeds aangaven, is het advies van de Inspectie voor de Gezondheidszorg overgenomen op het punt van de afstemming met de taken en bevoegdheden van de Inspectie zelf. Om deze afstemming te bereiken is het tweede lid van artikel 13b opgenomen. Verder adviseerde de Inspectie de onderhavige bevoegdheid op te nemen in de Gemeentewet in plaats van in de Opiumwet. Aan deze keuze voor de plaats van de regeling hebben wij in het bovenstaande reeds uitgebreid aandacht besteed.

Er bestaat een zekere overlap van de voorgestelde bestuursdwangbevoegdheid met de huidige gemeentelijke openbare orde-bevoegdheden, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken. De vraag doet zich hierbij voor of gemeentelijke verordeningbepalingen waarin een regeling is neergelegd over coffeeshops of andere voor publiek toegankelijke inrichtingen waarin drugs worden verkocht, op basis van artikel 122 van de Gemeentewet van rechtswege vervallen.

Wij zijn van mening dat gemeentelijke regelingen op basis waarvan in het kader van het belang van bescherming van de openbare orde en voorkoming van aantasting van het woon- en leefklimaat een vergunningstelsel ten aanzien van (droge) horeca – de zogeheten overlast- of exploitatievergunning – in het leven wordt geroepen, niet door artikel 122 worden getroffen aangezien het onderwerp van de gemeentelijke regeling een ander is. De vergunningbepalingen beogen met een preventief stelsel de vestiging van horecagelegenheden, waaronder coffeeshops, aan regels en voorwaarden te binden. Dit onderscheidt zich van het repressieve stelsel van het toepassen van bestuursdwang.

Met betrekking tot de gemeentelijke sluitingsbepalingen merken wij het volgende op. Toepassing van bestuursdwang kan een scala van maatregelen omvatten. Het onderwerp van artikel 13b is derhalve ruimer dan die van de gemeentelijke regelingen. Het toepassen van bestuursdwang op basis van artikel 13b kan eveneens betekenen dat een lokaliteit wordt gesloten. Voor zover gemeentelijke sluitingsbepalingen zich in hun redactie toespitsen op drugsdelicten – zoals artikel 2.8.1 van de model-APV van de VNG – betreft het hetzelfde onderwerp als artikel 13b. Ook het motief van artikel 13b en deze gemeentelijke sluitingsbepalingen komen deels overeen. Deze specifieke gemeentelijke bepalingen vervallen derhalve van rechtswege bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel.

Ten aanzien van algemene sluitingsbepalingen die niet specifiek zijn toegesneden op drugsoverlast hangt de toepasselijkheid van artikel 122 Gemeentewet af van de formulering van de bepaling. Gemeenten doen er wijs aan dergelijke algemene bepalingen tegen het licht te houden en in de redactie van de betreffende bepaling een conflictregeling met artikel 13b Opiumwet op te nemen.

Consequenties voor de gemeentelijke praktijk heeft het bovenstaande niet, aangezien bestuurlijk optreden tegen openbare inrichtingen in het vervolg gebaseerd kan worden op artikel 13b Opiumwet Softdrugs zijn in economische zin een consumentenproduct, waarop economische wetmatigheden zoals marktwerking een effect zullen hebben. In het lokale beleid is echter niet alleen het aantal coffeeshops relevant, maar ook de locatie (woonwijk of centrumgebied), de afstand van coffeeshops en andere horeca-inrichtingen tot elkaar, de afstand van coffeeshops tot «gevoelige» inrichtingen als scholen, jongerencentra, etc. Dit zijn elementen waarop het economische krachtenveld te kort schiet als regulerende factor en gemeentelijke sturing onontbeerlijk is. Daar komt bij dat het overheidsbeleid is gericht op ontmoediging van het gebruik en terugdringing van het aantal coffeeshops. Ook hiervoor kan geen plaats worden gevonden bij marktwerking.

Over de stand van zaken met betrekking tot de betrokkenheid van gemeenten bij de exploitatie van coffeeshops, waarnaar de leden van de fractie van SGP vragen, bent u onlangs bij brief van 8 september 1997 (Kamerstukken II 1996–1997, 24 077, nr. 56) geïnformeerd. Wij verwijzen naar de inhoud daarvan.

De leden van de GPV-fractie roepen in herinnering de Hengelose regeling op basis waarvan een coffeeshop kon worden gesloten, indien geconstateerd werd of een redelijk vermoeden bestond dat vanuit de coffeeshop softdrugs werden verkocht aan «niet in Nederland woonachtige buitenlanders».

De president van de rechtbank Almelo vond dit beleid discriminerend en dus in strijd met artikel 1 van de Grondwet, omdat het onderscheid maakte tussen personen die wel en niet in Nederland woonachtig zijn. Hij overwoog daarbij dat het maken van onderscheid in de behandeling van bepaalde personen onder bepaalde omstandigheden gerechtvaardigd kan

zijn, indien redelijke en objectieve gronden aanwezig zijn. Tot de redelijke en objectieve gronden kan in beginsel ook de handhaving van de openbare orde begrepen zijn. Daarbij kan volgens de president gedacht worden aan problemen met de handhaving van de openbare orde in grensgemeenten vanwege een massale toeloop van druggebruikers uit het buitenland. Het maken van onderscheid kan echter slechts een laatste redmiddel zijn, dat uitsluitend aangewend kan worden als geen andere – minder ingrijpende – mogelijkheden meer aanwezig zijn om aantasting van de openbare orde tegen te gaan. In het geval van Hengelo was, volgens de president, aan deze laatste eis niet voldaan. Zoals wij reeds in onze brief van 20 juni 1997 (Kamerstukken II 1996–1997, 24 077, nr. 52) aangaven, kan het softdrugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast – ook in het licht van bovengenoemde uitspraak – worden bestreden met gebruik van de huidige middelen. Daarbij kan gedacht worden aan terugdringing van het aantal coffeeshops, vaststellen van een maximale handelsvoorraad voor coffeeshops, handhaving van het 5-grams criterium uit de OM-richtlijnen, de vervolging van coffeeshophouders die zich toeleggen op verkopen van kennelijk voor export bestemde gebruikershoeveelheden softdrugs voor het medeplegen van illegale uitvoer en het periodiek vervolgen van buitenlanders die handelsvoorraden uitvoeren naar hun eigen land.

In de genoemde brief van 20 juni 1997 is eveneens aangegeven dat de Ministerraad heeft besloten af te zien van een landelijke verbod, aangezien de problemen zich met name aan de grensstreek voordoen. Om die reden wordt het effectiever geacht om, indien gewenst, aldaar specifieke maatregelen te treffen om de overlast als gevolg van drugstoerisme tegen te gaan.

In dit verband is de door de leden van de fractie van GPV voorgestelde aanpassing van artikel 10a Opiumwet niet aan de orde.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm