



Advies Raad van State inzake wijziging van de Opiumwet 1960 BES in verband met de invoering van de bevoegdheid voor het lokaal gezag van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot de oplegging van een last onder bestuursdwang ten aanzien van drugspanden

Nader Rapport

31 oktober 2023

Nr. 4944930

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Aan de Koning

Nader rapport inzake wijziging van de Opiumwet 1960 BES in verband met de invoering van de bevoegdheid voor het lokaal gezag van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot de oplegging van een last onder bestuursdwang ten aanzien van drugspanden

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 oktober 2022, nr. 2022002137, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 november 2022, nr. W16.22.0191/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 3 oktober 2022, no. 2022002137, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet 1960 BES in verband met de invoering van de bevoegdheid voor het lokaal gezag van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot de oplegging van een last onder bestuursdwang ten aanzien van drugspanden, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Opiumwet 1960 BES, waardoor de gezaghebbers van openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de bevoegdheid krijgen om drugspanden te sluiten. Met de voorgestelde bevoegdheid wordt diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer, zoals beschermd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en het eigendomsrecht, zoals vastgelegd in het Eerste Protocol bij het EVRM (hierna: EP).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan de proportionaliteit van de invoering van deze nieuwe bevoegdheid. Daarnaast adviseert zij in de wet te waarborgen dat de gezaghebber de evenredigheid van de sluiting van het pand toetst. In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting nodig.

Graag ga ik op deze opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) in het navolgende in.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel introduceert in de Opiumwet 1960 BES een bevoegdheid voor de gezaghebbers van openbare lichamen, waarmee zij drugspanden kunnen sluiten. Op grond van artikel 177 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES) kunnen gezaghebbers drugspanden sluiten als de openbare orde wordt verstoord. De afgelopen jaren neemt echter het aantal drugspanden toe waarbij van een dergelijke verstoring geen sprake is. In dat geval kan alleen via het



strafrecht worden ingegrepen. De introductie van de voorgestelde bevoegdheid maakt een pandgerichte aanpak via het bestuursrecht mogelijk.¹

Volgens de toelichting worden gezaghebbers door de voorgestelde bevoegdheid beter in staat gesteld om de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen of te beheersen. Daarnaast kunnen de nadelige gevolgen van de productie, distributie en handel in drugs worden tegengegaan. Omwonenden van een drugspand kunnen hinder ervaren door de in- en uitloop van dealers en gebruikers. De omgeving kan daardoor een slechte reputatie krijgen. Ook kan de veiligheid in het geding zijn. Met de voorgestelde bevoegdheid kan de gezaghebber een einde maken aan deze situatie. Daarnaast gaat van sluiting het signaal uit dat tegen drugscriminaliteit wordt opgetreden. Dit schrikt anderen af en voorkomt herhaling. Tot slot noemt de toelichting dat het criminele ondernemingsproces wordt verstoord als een pand wordt gesloten.²

Bij de vormgeving van de bevoegdheid in artikel 14a Opiumwet 1960 BES is aangesloten bij de formulering in artikel 13b van de Opiumwet van het Europese deel van Nederland. De gezaghebber kan een last onder bestuursdwang opleggen als in een woning, lokaal of op een bijbehorend erf drugs worden verhandeld of daartoe strafbare voorbereidingshandelingen plaatsvinden. Er zal worden gewerkt met een stappenplan, waarbij in beginsel eerst een waarschuwing of last onder dwangsom³ wordt opgelegd voordat een pand wordt gesloten.⁴ Bij het toepassen van de voorgestelde bevoegdheid is de gezaghebber gehouden aan de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel.⁵

2. Grondrechtelijke toetsing

De Afdeling heeft begrip voor het doel en de inhoud van het wetsvoorstel. Zij plaatst wel kanttekeningen bij de wijze waarop in de toelichting aan de Grondwet en het EVRM wordt getoetst. Met de sluiting van een woning wordt immers diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder het huisrecht, dat is vastgelegd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. Daarnaast vormt sluiting een inbreuk op het eigendomsrecht in artikel 1 EP. Deze beperkingen zijn in beginsel mogelijk indien voldaan wordt aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.⁶

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling allereerst op dat de toelichting met betrekking tot artikel 10 van de Grondwet te summier is. Volstaan wordt met de opmerking dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zijn toegestaan als deze bij of krachtens de wet zijn gesteld, en dat het wetsvoorstel voorziet in een dergelijke grondslag.⁷ Daarmee komt de fundamentele betekenis van de afweging van de wetgever bij het stellen van beperkingen aan artikel 10 van de Grondwet nog niet voldoende tot uitdrukking. De formele wetgever dient ook op grond van artikel 10 van de Grondwet een expliciete belangenafweging te maken en met het oog daarop vast te stellen of de voorgestelde bevoegdheid noodzakelijk en proportioneel is.

De toelichting op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM geeft meer inzicht in de afwegingen van de wetgever. Dit recht kan beperkt worden op grond van de doelcriteria genoemd in het tweede lid van artikel 8 EVRM, waaronder 'de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'. Bij het invullen van dit criterium wordt in de toelichting verwezen naar het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM van de omwonenden.⁸ De Afdeling wijst erop dat de beperking van dit recht eveneens gerechtvaardigd kan worden aan de hand van de doelcriteria 'de openbare veiligheid', 'het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten' en 'de bescherming van de publieke gezondheid'.

Opvallend is ook dat in het kader van artikel 8 EVRM in de toelichting geen sprake is van een expliciete proportionaliteitsafweging met betrekking tot de bevoegdheidsuitbreiding in de wet als zodanig. Er wordt slechts ingegaan op de proportionaliteitsafweging die de gezaghebber bij het sluiten van

¹ Toelichting, paragraaf 2.1, Aanleiding en probleembeschrijving.

² Toelichting, paragraaf 2.3, Probleemaanpak. Zie ook L.M. Bruijn & M. Vols, Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet, WODC: 2021. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de motie Buitenweg-Van Nispen, Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 8; Kamerstukken I 2018/19, 34 763, nr. 10; Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VI, nr. 2.

³ Artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht wordt overeenkomstig van toepassing verklaard in het vierde lid van het voorgestelde artikel 14a.

⁴ Toelichting, paragraaf 4, Uitvoering.

⁵ Toelichting, paragraaf 2.4, Besluitvorming en rechtsbescherming.

⁶ Zie het advies van de Afdeling van 15 september 2021 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en enkele andere wetten in verband met de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen (W16/21/0184/II), Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 4, p. 4-5.

⁷ Toelichting, paragraaf 3.2, De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

⁸ Toelichting, paragraaf 3.2, De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.



panden in concreto moet verrichten.⁹ De vraag of de invoering van de voorgestelde bevoegdheid op zichzelf proportioneel is in het licht van de in de toelichting genoemde doelen, wordt niet expliciet beantwoord.

Een heldere beantwoording van deze vraag is ook van belang omdat bij de rechtvaardiging van de inbreuk op het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP slechts wordt verwezen naar de paragraaf over artikel 8 EVRM in de toelichting.¹⁰ Bij de toetsing aan artikel 1 EP moet worden gekeken of sprake is van regulering of ontneming, of de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dient en of er een rechtvaardige balans ('fair balance') is tussen het algemeen belang en het eigendomsrecht. Hoewel de toetsing van artikel 1 EP dus onderscheiden kan worden van artikel 8 EVRM, geldt voor beide artikelen dat de toetsing van de proportionaliteit een essentieel onderdeel is. Ook op dit punt is de toelichting niet toereikend.

De Afdeling adviseert in de toelichting in lijn met het voorgaande aandacht te besteden aan de proportionaliteit van de voorgestelde bevoegdheid in het licht van artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 1 EP.

Doel van de wetwijziging is het beter bestrijden van de handel in drugs en de effecten daarvan. Met drugsgebruik gaan risico's gepaard voor de volksgezondheid. De productie en distributie van, de handel in en het gebruik van drugs hebben nadelige effecten op het openbare leven. De woon- en leefomgeving kunnen onder druk komen te staan en de veiligheid kan in het geding komen. Een integrale aanpak van drugscriminaliteit in Caribisch Nederland is net zo nodig als in Europees Nederland. In Europees Nederland beschikt de burgemeester daarom sinds decennia over een bestuurlijk handhavinginstrument, dat de wetgever mettertijd heeft uitgebreid. De gezaghebber in Caribisch Nederland ontbeert dat echter en de gezaghebbers hebben daaraan wel behoefte. Ik ben daarom blij dat de Afdeling begrip heeft voor het doel en de inhoud van het wetsvoorstel.

Ik ben het ook eens met de Afdeling dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid ingrijpt in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het eigendomsrecht van mensen. Dat zijn in de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) beschermde grond- en mensenrechten. Ik onderschrijf het advies van de Afdeling. Paragrafen 1, 2.1, 3.2 en 3.3 van de memorie van toelichting zijn daarom aangevuld op de door haar bedoelde wijze. In paragraaf 1 en in de artikelsgewijze toelichting op de leden 4 tot en met 6 van artikel 14a is de last onder dwangsom bovendien nog eens uitdrukkelijk als alternatief voor de last onder bestuursdwang benoemd. Ten slotte is in de artikelsgewijze toelichting op artikel II verwoord dat artikel 10, tweede lid, van de Grondwet explicitering in de wet vergt van een basis om politiegegevens te delen met de gezaghebber.

3. Wettelijke explicitering evenredigheidsbeginsel

Volgens de toelichting moet de gezaghebber bij een voorgenomen sluiting beoordelen of de gevolgen voor belanghebbenden niet onevenredig zijn gelet op het doel van de sluiting en dat hij moet bezien of een minder ingrijpend middel volstaat.¹¹ Daarmee wordt invulling gegeven aan de vereiste grondrechtelijke toetsing in het concrete geval. Het evenredigheidsbeginsel is in Caribisch Nederland echter niet gecodificeerd zoals in Europees Nederland.¹² Het sluiten van panden, in het bijzonder van woningen, is een ingrijpende bevoegdheid.

De Afdeling wijst erop dat wettelijk verankerd dient te worden dat oplegging van deze maatregel aan dit beginsel moet voldoen. De rechter kan dan de evenredigheid in concrete gevallen rechtstreeks toetsen aan de Opiumwet 1960 BES. Daarbij merkt de Afdeling op dat van die evenredigheidsbeoordeling onderdeel uitmaakt de vraag of met een minder ingrijpend middel kan worden volstaan. Op die manier worden de rechten van bewoners en andere belanghebbenden adequaat beschermd.

De Afdeling adviseert in het voorgestelde artikel 14a Opiumwet 1960 BES op te nemen dat de gezaghebber bij het sluiten van panden aan het evenredigheidsbeginsel gebonden is.

Buiten twijfel staat dat een besluit van de gezaghebber op grond van artikel 14a van de Opiumwet (hierna ook: Opw) 1960 BES niet onevenredig mag zijn, gelet op het doel van de bevoegdheid, en dat

⁹ Toelichting, paragraaf 3.2, De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 3.3, Het recht op het ongestoorde genot van eigendom.

¹¹ Toelichting, paragraaf 2.4, Besluitvorming en rechtsbescherming, waarin wordt verwezen naar het toetsingskader dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geformuleerd in een uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, waarin de beoordeling van het evenredigheidsbeginsel bij de toepassing van sluitingsbevoegdheid in artikel 13b Opiumwet centraal stond.

¹² Zie artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.



de gezaghebber moet bezien of een minder ingrijpend middel volstaat. Ik onderschrijf de opvatting van de Afdeling dat daarmee invulling wordt gegeven aan de vereiste grondrechtelijke toetsing in het concrete geval. Terecht wijst zij erop dat het evenredigheidsbeginsel in Caribisch Nederland niet is gecodificeerd zoals dit in Europees Nederland is gebeurd. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is immers niet integraal van toepassing in Caribisch Nederland. Onder meer niet waar het artikel 3:4, tweede lid, betreft, waarnaar de Afdeling verwijst.

Het evenredigheidsbeginsel geldt in Caribisch Nederland evenwel gewoon. Net als de andere beginselen van behoorlijk bestuur. De rechter kan daaraan in concrete gevallen toetsen en doet dat ook.¹³

Bij de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 is in de memorie van toelichting en op vragen van de leden van de VVD- en SGP-fracties in de Tweede Kamer uitdrukkelijk opgemerkt dat in de openbare lichamen het ongeschreven materiële bestuursrecht van toepassing zou blijven dat in de Nederlandse Antillen in de jurisprudentie was gevormd.¹⁴ Op vragen van de leden van de D66-fractie in de Eerste Kamer is geantwoord dat het in Caribisch Nederland ontbreken van de Awb

‘niet [wil] zeggen dat er geen bestuursrechtelijk normenkader is. Integendeel, in de praktijk heeft zich dit ontwikkeld. Dit ongeschrevenmateriële bestuursrecht vormt de grondslag van de beoordeling van bestuursrechtelijk handelen door het Gerecht in eerste aanleg en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Het bestuursprocesrecht is neergelegd in de Wet administratieve rechtspraak BES. Deze wet die thans als landsverordening van toepassing is, wordt zoveel mogelijk technisch omgezet. Door de gerechtelijke toets zijn de rechtzoekenden ervan verzekerd dat het ongeschreven materiële bestuursrecht stevig is verankerd in het bestuursrecht. Bovendien staat dit ongeschreven recht niet in de weg aan Awb conform handelen.’¹⁵

Sindsdien heeft de wetgever evenredigheid c.q. proportionaliteit en subsidiariteit van besluiten ook als geldende algemene beginselen beschouwd voor besluiten op grond van wetgeving die in Caribisch Nederland geldt en waaraan Caribisch Nederlandse rechters toetsen. Ik wijs op de totstandkomingsgeschiedenis van wetgeving over noodbevelen van de gezaghebber,¹⁶ de heffingsgrondslag voor eilandbelastingen,¹⁷ voorschriften en beperkingen aan milieuvergunningen,¹⁸ pandemiebestrijding¹⁹ en de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de gezaghebber²⁰. Over al dat soort besluiten is tijdens de parlementaire behandeling, maar niet in het wetsvoorstel, overwogen dat die moeten voldoen aan de genoemde beginselen.

Op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet administratieve rechtspraak BES (hierna: WarBES) kan in Caribisch Nederland beroep worden ingesteld bij de rechter met als reden dat een beschikking in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Is dit het geval, dan geeft de rechter in de uitspraak aan welk algemeen rechtsbeginsel naar zijn oordeel is geschonden. Dit geldt ook voor het evenredigheidsbeginsel. Voor verzoeken om schorsing of een voorlopige voorziening in de bezwaar-, beroeps- of hogerberoepsfase is bovendien uitdrukkelijk bepaald dat het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba of de Voorzitter van het Gemeenschappelijk Hof van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba toetst of ‘de uitvoering van de beschikking voor [de indiener van het beroepsschrift of de bezwaarde] een onevenredig nadeel met zich mee zal brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke uitvoering van de beschikking te dienen belang’ (artikelen 85, eerste lid, en 94, tweede lid, WarBES). Er is in dit verband een diepgewortelde en voortdurende traditie waarin de Caribisch Nederlandse rechter toetst aan het evenredigheidsbeginsel. Ik wijs op uitspraken van Caribisch Nederlandse rechters over evenredigheid dan wel proportionaliteit of subsidiariteit van de uitsluiting van een eilandsraadslid wegens wangedrag²¹ en het intrekken

¹³ Aldus ook de rechtswetenschappelijke literatuur, o.a. L.J.J. Rogier, ‘Bestuursrecht in een veranderend Koninkrijk der Nederlanden’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2008, p. 264; L. Ling Ket On & N. Verheij, ‘Bestuursrecht op de BES’, *RegelMaat. Nederlands Tijdschrift voor Wetgeving* 2009, p. 43; L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 49 en 56–57; T.C. Borman, ‘De Awb als ordenende kracht: ook voor Caribisch Nederland?’, in: A.T. Marseille & J.A.F. Peters e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 24; A. van Rijn, *Handboek Caribisch staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 624 e.v. en 640 e.v.

¹⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 957, nr. 3, p. 10, en nr. 6, p. 8.

¹⁵ Kamerstukken I 2009/10, 31 954, C, p. 23–24.

¹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p. 105, en nr. 7, p. 45–46.

¹⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 958, nr. 3, p. 34.

¹⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 473, nr. 3, p. 62.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36 194, nr. 3, p. 41 en 74.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 3, p. 26, en nr. 6, p. 11, 22 en 27.

²¹ Gerecht in eerste aanleg (GEA) Nederlandse Antillen 15 augustus 1997, *KG* 1997, 321, r.o. 2.16.



van een vergunning voor een radio-omroepbedrijf²² (uitspraken onder het vorige staatkundige stelsel, toen de letterlijke voorganger van artikel 9 WarBES gold) en over het weigeren van een verblijfsvergunning,²³ dwangsommen,²⁴ besluiten van de gezaghebber over openbare orde en veiligheid bij evenementen²⁵ en het weigeren van steun tijdens de covid-19-pandemie²⁶ (uitspraken onder het huidige staatkundige stelsel). Ook de recente verdere uitwerking van het evenredigheidsbeginsel door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) – nota bene in zaken over toepassing van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 13b Opw,²⁷ waarbij het wetsvoorstel aansluit – vindt onverkort navolging bij de rechter in Caribisch Nederland. Dit blijkt uit een uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van vorig najaar, dat onder verwijzing naar die rechtspraak overweegt dat ‘de Afdeling [bestuursrechtspraak] een kader [heeft] geformuleerd voor de toetsing van op een discretionaire bevoegdheid berustende besluiten aan het evenredigheidsbeginsel’, dit kader weergeeft, overweegt ‘dit kader te volgen bij de toetsing van de bestreden beschikking aan het evenredigheidsbeginsel’ en die beschikking daarmee vervolgens in strijd acht en haar vernietigt.²⁸

De Afdeling en ik delen het belang van het evenredigheidsbeginsel en de opvatting dat het geldt bij de toepassing door de gezaghebber van de voorgestelde bevoegdheid. Vanwege al het voorgaande vind ik wettelijke verankering van dat beginsel in dit wetsvoorstel evenwel niet nodig. Wel is paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting overeenkomstig het bovenstaande uitgebreid. Ik wil ten slotte nog de ongewenstheid verwoorden van het expliciteren van één algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (het evenredigheidsbeginsel) in dit ene, specifieke wetsvoorstel. Dit kan het onterechte idee wekken dat het evenredigheidsbeginsel niet geldt bij de toepassing van bevoegdheden uit andere wetten waarin dat niet is gebeurd, alsmede dat andere, in dit wetsvoorstel dan niet geëxpliciteerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel) niet zouden gelden bij de toepassing van de voorgestelde bevoegdheid. Bij verankering van algemene bepalingen van bestuursrecht hoort algemene wetgeving (vergelijk: de Awb). Hiernaar wordt voor Caribisch Nederland onderzoek gedaan.²⁹

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Th.C. de Graaf

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om wijzigingen aan te brengen in het wetsvoorstel ten opzichte van het voorstel dat ik U aanbod bij rapport van 28 september 2022.

Er zijn wijzigingen aangebracht in artikel I van het wetsvoorstel.

Ik heb ervoor gekozen het artikel puur te richten op de voorgestelde bevoegdheid voor de gezaghebber. De vele redactionele wijzigingen die oorspronkelijk waren voorgesteld voor de Opiumwet 1960 BES (en waar met een nadere blik op die wet nog wijzigingen aan konden worden toegevoegd), maken niet langer deel uit van dit wetsvoorstel. Deze leenden zich bij nader inzien beter om te worden meegenomen in een verzamelwetsvoorstel³⁰, hetgeen de focus van dit wetsvoorstel aanscherpt. In het voorgestelde artikel 14a, eerste lid, onder d en g, van de Opiumwet 1960 BES heb ik met voortschrijdend inzicht twee technische wijzigingen doorgevoerd. In onderdeel d behoeft het bedrag van € 10 uit artikel 4:98, tweede lid, Awb geen dollarpendant, aangezien dat bedrag betrekking heeft op de overheid als schuldenaar, wat bij dit voorstel niet aan de orde is. Voor onderdeel g geldt dat in artikel 5:1, derde lid, tweede zin, Awb wordt verwezen naar bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Dit is in Caribisch Nederland echter niet van toepassing en in plaats daarvan zijn daarom de tegenhangers uit het Wetboek van Strafrecht BES vermeld.

²² Gemeenschappelijk Hof van Justitie (Gem. Hof) Nederlandse Antillen en Aruba (vz.) 14 mei 2009, ECLI:NL:OGHNA:2009:BI5355, r.o. 2.7.

²³ Gem. Hof Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba 22 november 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:191, r.o. 4.3, en 30 november 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:197, r.o. 4.4.

²⁴ GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 3 mei 2018, ECLI:NL:OGFABES:2018:10, r.o. 8.

²⁵ GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 3 juli 2018, ECLI:NL:OGFABES:2018:19 en Gem. Hof Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba 14 januari 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:10, r.o. 3.3.

²⁶ Gem. Hof Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba 16 januari 2023, ECLI:NL:OGHACMB:2023:25, r.o. 6.3.

²⁷ Afdeling bestuursrechtspraak 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 en 335.

²⁸ GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 4 november 2022, ECLI:NL:OGFABES:2022:23, r.o. 5.3–5.4.

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 200-IV, nr. 63, antwoorden 1 en 23, en de lijst van prioritaire onderwerpen ‘comply or explain’ in de bijlage, onder 31.

³⁰ Dit is gebeurd met onderdeel B van de tweede nota van wijziging bij het voorstel voor de Verzamelwet VWS 2023, Kamerstukken II 2022/23, 36 357, nr. 9, p. 2–9.



Met voortschrijdend inzicht heb ik ook onderdeel h van voornoemd voorgesteld artikellid geherformuleerd. Artikel 5:27, tweede lid, Awb verwijst voor het verlenen van een machtiging tot binnentreden naar artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden. Deze geldt echter niet in Caribisch Nederland. Daarom voorzag ik in een verwijzing naar de machtiging tot binnentreden, genoemd in artikel 155 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) BES. Daarmee zijn de overige regels en waarborgen met betrekking tot het binnentreden echter nog niet van toepassing, terwijl dat wel wenselijk is. Om dat te bewerkstelligen stel ik thans voor titels X en XI van het Derde Boek (oftewel de artikelen 155 tot en met 164) Sv BES van overeenkomstige toepassing te verklaren met de voor toepassing in een bestuursrechtelijke context noodzakelijke aanpassingen. Soortgelijke regelingen in artikel 140, vierde lid, WolBES en in het bijzondere bestuursrecht (zoals artikel 10.6, tweede lid, van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES) zijn hiervoor als uitgangspunt genomen. Ten slotte kan de modelinwerkingtredingsbepaling worden gebruikt (artikel III).

Het principe 'comply or explain' is in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting verwoord, waarbij dit wetsvoorstel een prioritair onderwerp is.³¹ In het verlengde hiervan is geëxpliciteerd dat de regering voor het voorgestelde artikel 14a Opw 1960 BES zo veel mogelijk overeenkomstige toepassing wil bewerkstelligen van het recht zoals zich dit heeft ontwikkeld blijkens de totstandbrengingsgeschiedenis en bij de toepassing van artikel 13b Opw (paragraaf 2.3 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting op artikel I waar het gaat om artikel 14a, eerste lid, onderdeel b, Opw 1960 BES).

In de memorie van toelichting zijn ook enkele actualisering en preciseringen aangebracht. Namelijk waar het betreft: het aanhangig zijn van wetsvoorstel 36217 dat de artikelen 174a van de Gemeentewet en 177 WolBES wijzigt (paragrafen 2.1 en 2.3), buitengerechtelijke ontbinding in Europees Nederland (paragraaf 2.3), de discretionaire bevoegdheid van de gezaghebber beleidsregels vast te stellen (paragraaf 4), het begrip lokaal en de toepasselijkheid op hennep en hasjiesj (artikelsgewijze toelichting op artikel I). Met betrekking tot de inwerkingtreding is in de artikelsgewijze toelichting op artikel III verwoord dat en waarom mogelijk niet wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.

Ten slotte zijn redactionele wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting.

Ik verzoek U het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius.*

³¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36 200-IV, nr. 63, onder 23.



Advies Raad van State

No. W16.22.0191/II

's-Gravenhage, 23 november 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 oktober 2022, no.2022002137, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet 1960 BES in verband met de invoering van de bevoegdheid voor het lokaal gezag van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot de oplegging van een last onder bestuursdwang ten aanzien van drugspanden, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Opiumwet 1960 BES, waardoor de gezaghebbers van openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de bevoegdheid krijgen om drugspanden te sluiten. Met de voorgestelde bevoegdheid wordt diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer, zoals beschermd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en het eigendomsrecht, zoals vastgelegd in het Eerste Protocol bij het EVRM (hierna: EP).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan de proportionaliteit van de invoering van deze nieuwe bevoegdheid. Daarnaast adviseert zij in de wet te waarborgen dat de gezaghebber de evenredigheid van de sluiting van het pand toetst. In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting nodig.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel introduceert in de Opiumwet 1960 BES een bevoegdheid voor de gezaghebbers van openbare lichamen, waarmee zij drugspanden kunnen sluiten. Op grond van artikel 177 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES) kunnen gezaghebbers drugspanden sluiten als de openbare orde wordt verstoord. De afgelopen jaren neemt echter het aantal drugspanden toe waarbij van een dergelijke verstoring geen sprake is. In dat geval kan alleen via het strafrecht worden ingegrepen. De introductie van de voorgestelde bevoegdheid maakt een pandgerichte aanpak via het bestuursrecht mogelijk.¹

Volgens de toelichting worden gezaghebbers door de voorgestelde bevoegdheid beter in staat gesteld om de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen of te beheersen. Daarnaast kunnen de nadelige gevolgen van de productie, distributie en handel in drugs worden tegengegaan. Omwonenden van een drugspand kunnen hinder ervaren door de in- en uitloop van dealers en gebruikers. De omgeving kan daardoor een slechte reputatie krijgen. Ook kan de veiligheid in het geding zijn. Met de voorgestelde bevoegdheid kan de gezaghebber een einde maken aan deze situatie. Daarnaast gaat van sluiting het signaal uit dat tegen drugscriminaliteit wordt opgetreden. Dit schrikt anderen af en voorkomt herhaling. Tot slot noemt de toelichting dat het criminele ondernemingsproces wordt verstoord als een pand wordt gesloten.²

Bij de vormgeving van de bevoegdheid in artikel 14a Opiumwet 1960 BES is aangesloten bij de formulering in artikel 13b van de Opiumwet van het Europese deel van Nederland. De gezaghebber kan een last onder bestuursdwang opleggen als in een woning, lokaal of op een bijbehorend erf drugs worden verhandeld of daartoe strafbare voorbereidingshandelingen plaatsvinden. Er zal worden gewerkt met een stappenplan, waarbij in beginsel eerst een waarschuwing of last onder dwangsom³ wordt opgelegd voordat een pand wordt gesloten.⁴ Bij het toepassen van de voorgestelde bevoegdheid is de gezaghebber gehouden aan de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel.⁵

¹ Toelichting, paragraaf 2.1, Aanleiding en probleembeschrijving.

² Toelichting, paragraaf 2.3, Probleemaanpak. Zie ook L.M. Bruijn & M. Vols, Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet, WODC: 2021. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de motie Buitenweg-Van Nispen, Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 8; Kamerstukken I 2018/19, 34 763, nr. 10; Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VI, nr. 2.

³ Artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht wordt overeenkomstig van toepassing verklaard in het vierde lid van het voorgestelde artikel 14a.

⁴ Toelichting, paragraaf 4, Uitvoering.

⁵ Toelichting, paragraaf 2.4, Besluitvorming en rechtsbescherming.



2. Grondrechtelijke toetsing

De Afdeling heeft begrip voor het doel en de inhoud van het wetsvoorstel. Zij plaatst wel kanttekeningen bij de wijze waarop in de toelichting aan de Grondwet en het EVRM wordt getoetst. Met de sluiting van een woning wordt immers diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder het huisrecht, dat is vastgelegd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. Daarnaast vormt sluiting een inbreuk op het eigendomsrecht in artikel 1 EP. Deze beperkingen zijn in beginsel mogelijk indien voldaan wordt aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.⁶

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling allereerst op dat de toelichting met betrekking tot artikel 10 van de Grondwet te summier is. Volstaan wordt met de opmerking dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zijn toegestaan als deze bij of krachtens de wet zijn gesteld, en dat het wetsvoorstel voorziet in een dergelijke grondslag.⁷ Daarmee komt de fundamentele betekenis van de afweging van de wetgever bij het stellen van beperkingen aan artikel 10 van de Grondwet nog niet voldoende tot uitdrukking. De formele wetgever dient ook op grond van artikel 10 van de Grondwet een expliciete belangenafweging te maken en met het oog daarop vast te stellen of de voorgestelde bevoegdheid noodzakelijk en proportioneel is.

De toelichting op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM geeft meer inzicht in de afwegingen van de wetgever. Dit recht kan beperkt worden op grond van de doelcriteria genoemd in het tweede lid van artikel 8 EVRM, waaronder 'de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'. Bij het invullen van dit criterium wordt in de toelichting verwezen naar het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM van de omwonenden.⁸ De Afdeling wijst erop dat de beperking van dit recht eveneens gerechtvaardigd kan worden aan de hand van de doelcriteria 'de openbare veiligheid', 'het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten' en 'de bescherming van de publieke gezondheid'.

Opvallend is ook dat in het kader van artikel 8 EVRM in de toelichting geen sprake is van een expliciete proportionaliteitsafweging met betrekking tot de bevoegdheidsuitbreiding in de wet als zodanig. Er wordt slechts ingegaan op de proportionaliteitsafweging die de gezaghebber bij het sluiten van panden in concreto moet verrichten.⁹ De vraag of de invoering van de voorgestelde bevoegdheid op zichzelf proportioneel is in het licht van de in de toelichting genoemde doelen, wordt niet expliciet beantwoord.

Een heldere beantwoording van deze vraag is ook van belang omdat bij de rechtvaardiging van de inbreuk op het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP slechts wordt verwezen naar de paragraaf over artikel 8 EVRM in de toelichting.¹⁰ Bij de toetsing aan artikel 1 EP moet worden gekeken of sprake is van regulering of ontneming, of de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dient en of er een rechtvaardige balans ('fair balance') is tussen het algemeen belang en het eigendomsrecht. Hoewel de toetsing van artikel 1 EP dus onderscheiden kan worden van artikel 8 EVRM, geldt voor beide artikelen dat de toetsing van de proportionaliteit een essentieel onderdeel is. Ook op dit punt is de toelichting niet toereikend.

De Afdeling adviseert in de toelichting in lijn met het voorgaande aandacht te besteden aan de proportionaliteit van de voorgestelde bevoegdheid in het licht van artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 1 EP.

3. Wettelijke explicitering evenredigheidsbeginsel

Volgens de toelichting moet de gezaghebber bij een voorgenomen sluiting beoordelen of de gevolgen voor belanghebbenden niet onevenredig zijn gelet op het doel van de sluiting en dat hij moet bezien of een minder ingrijpend middel volstaat.¹¹ Daarmee wordt invulling gegeven aan de vereiste grondrechtelijke toetsing in het concrete geval. Het evenredigheidsbeginsel is in Caribisch Nederland

⁶ Zie het advies van de Afdeling van 15 september 2021 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en enkele andere wetten in verband met de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen (W16/21/0184/II), Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 4, p. 4–5.

⁷ Toelichting, paragraaf 3.2, De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

⁸ Toelichting, paragraaf 3.2, De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

⁹ Toelichting, paragraaf 3.2, De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 3.3, Het recht op het ongestoorde genot van eigendom.

¹¹ Toelichting, paragraaf 2.4, Besluitvorming en rechtsbescherming, waarin wordt verwezen naar het toetsingskader dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geformuleerd in een uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, waarin de beoordeling van het evenredigheidsbeginsel bij de toepassing van sluitingsbevoegdheid in artikel 13b Opiumwet centraal stond.



echter niet gecodificeerd zoals in Europees Nederland.¹² Het sluiten van panden, in het bijzonder van woningen, is een ingrijpende bevoegdheid.

De Afdeling wijst erop dat wettelijk verankerd dient te worden dat oplegging van deze maatregel aan dit beginsel moet voldoen. De rechter kan dan de evenredigheid in concrete gevallen rechtstreeks toetsen aan de Opiumwet 1960 BES. Daarbij merkt de Afdeling op dat van die evenredigheidsbeoordeling onderdeel uitmaakt de vraag of met een minder ingrijpend middel kan worden volstaan. Op die manier worden de rechten van bewoners en andere belanghebbenden adequaat beschermd.

De Afdeling adviseert in het voorgestelde artikel 14a Opiumwet 1960 BES op te nemen dat de gezaghebber bij het sluiten van panden aan het evenredigheidsbeginsel gebonden is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹² Zie artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wet tot wijziging van de Opiumwet 1960 BES in verband met de invoering van de bevoegdheid voor het lokaal gezag van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot de oplegging van een last onder bestuursdwang ten aanzien van drugspanden

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in de Opiumwet 1960 BES een bevoegdheid voor de gezaghebber te creëren om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de Opiumwet 1960 BES in woningen, lokalen of op bijbehorende erven;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Opiumwet 1960 BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel a, wordt afgesloten met een puntkomma.
2. In het eerste lid, onderdeel k, wordt 'produkt' vervangen door 'product'.
3. In het eerste lid, onderdeel m, wordt 'microorganismen' vervangen door 'micro-organismen'.
4. In het tweede lid wordt 'Onder invoeren van middelen, bedoeld in artikelen 3 en 4, is begrepen' vervangen door 'Onder het invoeren van middelen, bedoeld in de artikelen 3 en 4, wordt verstaan'.
5. In het derde lid wordt 'Onder uitvoering van middelen, bedoeld in de artikelen 3 en 4, is begrepen' vervangen door 'Onder het uitvoeren van middelen, bedoeld in de artikelen 3 en 4, wordt verstaan'.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'Onze Minister kan bereidingen bedoeld onder letter e van het eerste lid van dit artikel aanwijzen,' vervangen door 'Onze Minister kan de bereidingen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, aanwijzen'.
2. Het vierde lid komt te luiden:
 4. Met omzetten, bedoeld in het eerste lid, onderdeel D, wordt alleen het omzetten langs scheikundige weg verstaan; daaronder wordt niet het omzetten van alkaloiden in hun zouten verstaan.

3. In het vijfde lid komt de komma te vervallen.

C

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid komen de eerste twee komma's te vervallen en wordt 'vervat in het eerste lid onder B' vervangen door 'bedoeld in het eerste lid, onderdeel B'.
2. In het derde lid komt de eerste komma te vervallen.

D

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:



1. In het eerste lid wordt telkens na 'eerste lid,' ingevoegd 'onderdeel'.

2. In het tweede lid wordt 'volgens een tarief overeenkomstig regelen, bij algemene maatregel van bestuur, vast te stellen' vervangen door 'volgens een tarief overeenkomstig de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels'.

E

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt in de eerste volzin '3a eerste lid, B, C en D' vervangen door '3a, eerste lid, onderdelen B en C', wordt in onderdeel a 'onder g' vervangen door 'onderdeel f' en wordt in de laatste volzin 'volgens een tarief, overeenkomstig regelen, bij algemene maatregel van bestuur, vast te stellen' vervangen door 'volgens een bij algemene maatregel bestuur vastgesteld tarief'.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. De volgende verboden zijn niet van toepassing op hen die deze middelen in de bevonden hoeveelheid ter uitoefening van de geneeskunde, tandheelkunde of diergeneeskunde of voor eigen geneeskundig gebruik behoeven of volgens wettelijk voorschrift in voorraad moeten hebben en langs wettige weg verkregen hebben:
 - a. artikel 3, eerste lid, onderdeel B, voor zover het betreft het vervoeren;
 - b. artikel 3, eerste lid, onderdeel C, voor zover het betreft de in dat lid, in de onderdelen a, c, d, e en f genoemde middelen;
 - c. artikel 3a, eerste lid, onderdeel C, voor zover het betreft het in dat lid genoemde middel;
 - d. artikel 4, eerste lid, onderdeel B, voor zover het betreft de in dat lid, in de onderdelen a en b genoemde middelen.

3. Het vierde lid komt te luiden:

4. De volgende verboden zijn niet van toepassing op hen die aantonen dat zij deze middelen vervoeren in opdracht van een daartoe bevoegde:
 - a. artikel 3, eerste lid, onderdeel B, voor zover het betreft het vervoeren;
 - b. artikel 3, eerste lid, onderdeel C, voor zover het betreft het bezitten en aanwezig hebben;
 - c. artikel 3a, eerste lid, onderdeel B, voor zover het betreft het vervoeren;
 - d. artikel 3a, eerste lid, onderdeel C, voor zover het betreft het bezitten en aanwezig hebben;
 - e. artikel 4, eerste lid, onderdeel B, met betrekking tot de aldaar in de onderdelen a en b bedoelde middelen en voor zover het betreft het bezitten en aanwezig hebben.

F

In artikel 8, eerste lid, onderdeel d, wordt 'onder' vervangen door 'onderdelen'.

G

Artikel 11 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste tot en met derde lid wordt 'hij' telkens vervangen door 'degene'.

2. In het tweede lid wordt 'voor zoveel' vervangen door 'voor zover'.

3. In het tweede en derde lid wordt telkens 'danwel' vervangen door 'dan wel'.

4. Het vierde lid komt te luiden:

4. De gebruiker, huurder of eigenaar van een voertuig, vaartuig of luchtvaartuig, gebouw, erf of besloten terrein, waar één of meer van de in artikelen 3, 3a en 4, eerste lid, bedoelde middelen aanwezig worden bevonden, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste vier maanden of een geldboete van ten hoogste de derde categorie, dan wel met beide straffen, indien niet blijkt dat die aanwezigheid aldaar geoorloofd is. Degene is niet strafbaar, indien blijkt dat diegene alle nodige maatregelen heeft genomen om de ongeoorloofde aanwezigheid van de middelen te voorkomen.

H

In artikel 11a wordt '3a, eerste lid, onderdeel A, B of D' vervangen door 'artikel 3a, eerste lid, onder-



deel A of B' en wordt 'hij' telkens vervangen door 'degene'.

I

Artikel 11b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'Hij' vervangen door 'Degene'.
2. In het tweede lid wordt 'hem' vervangen door 'degene'.

J

Artikel 11c wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'Hij' vervangen door 'Degene'.
2. In het tweede lid wordt 'hem' vervangen door 'degene'.

K

In artikel 11d wordt 'begrepen' vervangen door 'verstaan' en wordt '11 a t/m c' vervangen door '11a tot en met 11c'.

L

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'voor zoveel' vervangen door 'voor zover' en wordt 'artikelen 11 a t/m c' vervangen door 'artikelen 11a tot en met 11c'.
2. In het tweede lid komt de laatste komma te vervallen.
3. In het derde lid wordt 'artikel 11 a' vervangen door 'artikel 11a'.

M

Na artikel 14 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 14a

1. De gezaghebber is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:
 - a. een middel als bedoeld in artikel 3 en 3a wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is;
 - b. een voorwerp als bedoeld in artikel 11a, onder c, voorhanden is.
2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder een voorwerp mede verstaan een stof.
3. Het eerste lid is niet van toepassing indien de woning, het lokaal of het daarbij behorende erf gebruikt wordt ter uitoefening van de artseneijbereidkunst, geneeskunst, tandheelkunst of diergeneeskunde door onderscheidenlijk een apotheker, arts, tandarts of dierenarts.
4. Artikel 1:1, vierde lid, en de titels 4.4, 5.1 en 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de artikelen 4:85, tweede en derde lid, 4:88, 4:91, tweede lid, 4:95, 4:96, tweede lid, 4:100, 4:107, 4:108, 4:109, 4:111, tweede lid, onder c, 4:118, 4:120, tweede lid, en 5:10a en met dien verstande dat:
 - a. in artikel 4:89, tweede lid, in plaats van 'euro' wordt gelezen 'US dollar';
 - b. in de artikelen 4:93, derde lid, 4:98, eerste en derde lid, 4:105, eerste lid, en 4:110, derde lid, in plaats van 'Burgerlijk Wetboek' wordt gelezen 'Burgerlijk Wetboek BES';
 - c. in artikel 4:98, eerste lid, in plaats van '120, eerste lid,' wordt gelezen '120';
 - d. in artikel 4:98, tweede lid, in plaats van de daar genoemde bedragen achtereenvolgens wordt gelezen '22 US dollars' en '11 US dollars';
 - e. in artikel 4:113, eerste lid, in plaats van de daar genoemde bedragen achtereenvolgens wordt gelezen '8 US dollars', '550 US dollars', '18 US dollars' en '550 US dollars';
 - f. in de artikelen 4:116 en 4:123 in plaats van 'Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering' wordt gelezen 'Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES';



-
- g. in artikel 5:27 in plaats van 'artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden' wordt gelezen 'artikel 155 van het Wetboek van Strafvordering BES'.
 - 5. De in het vierde lid, onder d en e, genoemde bedragen kunnen bij regeling van Onze Minister van Justitie en Veiligheid worden gewijzigd voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft.
 - 6. De gezaghebber kan de geldschuld die voortvloeit uit het besluit, bedoeld in het eerste lid, invorderen bij dwangbevel.

ARTIKEL II

Artikel 36d, eerste lid, onder b, van de Wet politiegegevens komt te luiden:

- b. de gezaghebber voor zover hij deze heeft:
 - 1°. in verband met het gezag en zeggenschap over de politie, of
 - 2°. in het kader van de handhaving van de openbare orde;

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel creëert in de Opiumwet 1960 BES de bevoegdheid voor de gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES) om woningen, lokalen of daarbij behorende erven te sluiten als daarin of daarop drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig zijn. Deze voorgestelde bevoegdheid ziet ook op de gevallen waarin voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor de in-, uit- en doorvoer of voor het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken en vervoeren van drugs. Dit betreffen strafbare voorbereidingshandelingen. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om ook wetstechnische verbeteringen aan te brengen in deze wet.

Met deze wijziging van de Opiumwet 1960 BES worden de gezaghebbers beter in staat gesteld om de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en te beheersen en de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en het gebruik van drugs tegen te gaan.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding en probleembeschrijving

Op grond van artikel 177 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WoLBES) hebben de gezaghebbers de bevoegdheid om een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten indien door gedragingen in de woning, het lokaal of op het erf, de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.¹ Deze bevoegdheid blijkt voor de gezaghebbers echter niet toereikend te zijn. De gezaghebbers constateren een toename in drugshandel vanuit woningen en lokalen zonder dat daarbij de openbare orde wordt verstoord. Doordat artikel 177 WoLBES vereist dat sprake is van de versterking van de openbare orde, kunnen zij in zulke gevallen geen gebruik maken van de daarin opgenomen sluitingsbevoegdheid. In recente jaren zijn er geen woningen, lokalen of erven gesloten op grond van artikel 177 WoLBES. De gezaghebbers hebben behoefte aan een bevoegdheid overeenkomstig artikel 13b Opiumwet, waarmee zij drugspanden kunnen sluiten.

Een louter strafrechtelijke handhaving van de Opiumwet 1960 BES is niet toereikend. Strafrechtelijk optreden richt zich immers op de persoon die overtreedt. Deze persoon kan worden vervolgd en gestraft, maar daarmee is de illegale verkoop- of handelslocatie niet onttrokken uit het criminele ondernemingsproces. Met de voorgestelde bevoegdheid in artikel 14a Opiumwet 1960 BES wordt dit mogelijk gemaakt met een pandgerichte aanpak.

2.2 Eerdere ervaringen met een vergelijkbaar probleem en oplossing

In Europees Nederland bestond in de jaren 90 een vergelijkbare behoefte voor het creëren van een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van drugspanden. Eind jaren 90 werd artikel 174a geïntroduceerd in de Gemeentewet. Hiermee werd de bevoegdheid gecreëerd voor het sluiten van woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij die woningen of lokalen behorende erven bij verstoring van de openbare orde. Daarna werd artikel 13b ingevoegd in de Opiumwet, zodat de burgemeester tot sluiting kan overgaan in de gevallen waarin in een voor het publiek toegankelijk lokaal en daarbij behorende erven drugs werden verkocht, afgeleverd of verstrekt of daartoe aanwezig waren. Een dergelijke wijziging van de Opiumwet bracht ook tot uitdrukking dat de verbodsbepalingen over de handel in en het gebruik van drugs niet meer uitsluitend langs strafrechtelijke weg zou worden gehandhaafd.² Met 'voor publiek toegankelijke lokalen' werd bedoeld op alle gelegenheden die – al dan niet met enige beperking, zoals entreegeld – vrijelijk toegankelijk zijn, zoals winkels en bars. In 2007 werd de werkingssfeer van artikel 13b Opiumwet uitgebreid, waardoor ook woningen, lokalen die niet voor het publiek toegankelijk zijn en de bijbehorende erven onder dat artikel zijn komen te vallen. Door deze verruiming kon de burgemeester uitsluitend wegens overtreding van de Opiumwet bestuursdwang toepassen ten aanzien van illegale verkooppunten, ongeacht of deze in woningen of andere lokalen waren gevestigd. Bij woningen was dus niet langer verstoring van de openbare orde of de vrees daartoe vereist.³ Recent werd artikel 13b Opiumwet opnieuw gewijzigd. Het kwam namelijk vaker voor dat in een pand geen drugs werden aangetroffen, noch verkocht, afgeleverd of verstrekt,

¹ Dit artikel vindt, blijkens de totstandkoming ervan, zijn oorsprong in artikel 174a van de Gemeentewet. Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 954, nr. 3, p. 104–105.

² *Kamerstukken II* 1996/97, 25 324, nr. 3

³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 515, nr. 3



terwijl er wel voorwerpen of stoffen aanwezig waren die duidelijk bestemd waren voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur, chemicaliën en versnijdingsmiddelen. De wijziging van 2018 regelde dat de sluitingsbevoegdheid ook geldt in geval van dergelijke strafbare voorbereidingshandelingen. Met deze uitbreiding van artikel 13b Opiumwet werd de burgemeester beter in staat gesteld om door de sluiting van een pand de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en beheersen en de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden tegen te gaan.⁴

2.3 Probleemaanpak

Voorgesteld wordt om de Opiumwet 1960 BES te wijzigen, zodat de gezaghebbers de bevoegdheid krijgen om een drugspand te sluiten. In juridische zin wordt dit vormgegeven als de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen als in woningen, lokalen of op bijbehorende erven drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. De gezaghebbers kunnen ervoor kiezen om in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom op te leggen. De voorgestelde bevoegdheid ziet ook op strafbare voorbereidingshandelingen en is overeenkomstig de in artikel 13b Opiumwet opgenomen bevoegdheid voor de burgemeesters in het Europese deel van Nederland vormgegeven.

Bij de Europees Nederlandse bevoegdheid is het mogelijk om na een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet over te gaan op de buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst en onteigening. In Caribisch Nederland bestaan deze vervolgstappen niet. Daarom worden deze vervolgstappen in het kader van de voorgestelde bevoegdheid niet geregeld.

Met deze bevoegdheid wordt de gezaghebber beter in staat gesteld om de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en te beheersen en de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en het gebruik van drugs tegen te gaan. De voorgestelde bevoegdheid zorgt ervoor dat een situatie kan worden beëindigd die schadelijk is voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Door de in- en uitloop van bijvoorbeeld dealers en drugsgebruikers kunnen omwonenden immers hinder ervaren en krijgt de omgeving mogelijk een slechte reputatie. Ook kan de veiligheid in het geding zijn, onder meer door een vergrote kans op (gewapende) overvallen door andere criminelen. Door een pand te sluiten kan de leefbaarheidssituatie in de directe omgeving van de woning, het lokaal of het erf worden hersteld. Bovendien gaat van deze pandgerichte aanpak een sterke signaalfunctie uit die naast een preventieve werking (anderen afschrikken en het voorkomen van herhaling) ook de aantrekkingskracht op andere criminele activiteiten tegengaat. Dit effect wordt versterkt door de snelheid van de interventie. Een krachtig signaal waarmee de onwenselijke situatie op korte termijn kan worden beëindigd. Met de toepassing van de bevoegdheid wordt een locatie weggenomen waar criminele activiteiten plaatsvinden en wordt de bekendheid van de locatie als drugspand doorbroken. Daarmee wordt een barrière opgeworpen en het criminele ondernemingsproces verstoord.

Tezamen met de strafrechtelijke handhaving leidt deze bestuursrechtelijke bevoegdheid tot een integrale aanpak van drugscriminaliteit. Dit sluit ook aan op het verslag van de Raad voor de Rechts-handhaving van 2018. Hierin onderstreept zij het belang van een integrale aanpak van drugscriminaliteit op de BES-eilanden, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving samen op gaan en op elkaar aansluiten. Hierin ziet de Raad een uitgebreidere rol voor de bestuurlijke handhaving weggelegd.⁵

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel geen voorstel bevat om de bevoegdheid op grond van artikel 14a van de Opiumwet 1960 BES in de plaats te laten treden van de bevoegdheid op grond van artikel 177 WoIBES. Artikel 177 WoIBES kent de gezaghebber de bevoegdheid toe om een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten wegens verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor, zonder dat dit gekoppeld wordt aan bepaalde strafbare feiten. In de toelichting op artikel 177 WoIBES is verwezen naar de toelichting bij artikel 174a van de Gemeentewet.⁶ Daaruit blijkt dat de bevoegdheid zonder koppeling aan bepaalde strafbare feiten indertijd bewust in de wet is 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 Gemeentewet heeft dus een ruimere werkingsfeer en wordt ook als zodanig gebruikt.⁷ Analoog hieraan geldt dus dat artikel 177 WoIBES ten opzichte van het voorgestelde artikel 14a Opiumwet 1960 BES een ruimere werkingsfeer heeft.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3

⁵ De Staat van de Rechtshandhaving Caribisch Nederland 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 538

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3.

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 2.



2.4 Besluitvorming en rechtsbescherming

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is niet integraal van toepassing verklaard in Caribisch Nederland. Zo is het procesrecht uit de Awb (de hoofdstukken 6, 7 en 8) niet van toepassing op bezwaar en beroep tegen een besluit dat is gericht tot een ingezetene van of rechtspersoon in Caribisch Nederland. In plaats daarvan geldt voor bezwaar en beroep tegen beschikkingen het procesrecht uit de Wet administratieve rechtspraak BES (hierna: WarBES). Het op grond van artikel 14a, eerste lid, Opiumwet 1960 BES genomen besluit betreft een beschikking in de zin van artikel 3 van de WarBES. Tegen deze beschikking staat bezwaar, beroep bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Gemeenschappelijk Hof van Justitie) open.⁸ Ook kan worden verzocht om een voorlopige voorziening.⁹ Naast het procesrecht uit de Awb zijn ook de materiële regels uit de Awb niet van toepassing op bestuursorganen in Caribisch Nederland.¹⁰ Hierin zijn onder meer beginselen van behoorlijk bestuur gecodificeerd, zoals het evenredigheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel. Dit betekent echter niet dat de gezaghebbers niet gehouden zijn aan beginselen van behoorlijk bestuur. Op de BES zijn in de loop van de tijd materiële bestuursrechtelijke normen ontwikkeld in de rechtspraak, die in de praktijk het ongeschreven bestuursrecht vormen. Op grond van artikel 9, eerste lid, onder b, van de WarBES kan beroep worden ingesteld ter zake dat de beschikking in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel.¹¹ Bij het nemen van het besluit tot de oplegging van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom is de gezaghebber dus gehouden aan beginselen van behoorlijk bestuur. Dit brengt onder andere met zich dat de gezaghebber het besluit deugdelijk dient te motiveren, zodat voor de betrokkene kenbaar wordt op welke overwegingen het besluit berust. Ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel wordt het volgende opgemerkt. De gezaghebber zal bij een voorgenomen sluiting moeten beoordelen of de gevolgen voor belanghebbenden niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de sluiting en moeten bezien of een minder ingrijpend middel kan volstaan, omdat het beoogde doel ook daarmee kan worden bereikt. Het ligt in de rede dat de bestuursrechter bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel onderscheid maakt tussen de geschiktheid (de vraag of het besluit geschikt is om het doel te bereiken), noodzakelijkheid (de vraag of het besluit een noodzakelijke maatregel inhoudt, of dat er ook kan worden volstaan met een minder vergaande maatregel) en evenwichtigheid (de vraag of de maatregel in het concrete geval evenwichtig is). Tevens ligt het in de rede dat de bestuursrechter de intensiteit van de toetsing aan dit beginsel bepaalt aan de hand van onder meer het doel dat het besluit dient en wat het gewicht daarvan is. Verder is van belang of en in welke mate daardoor belangen van de betrokken burgers worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit inbreuk maakt op de mensenrechten, dan ligt het in de rede dat de bestuursrechter intensiever zal toetsen.¹²

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Inleidende opmerkingen

De toepassing van de voorgestelde bevoegdheid kan een inperking betekenen van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en een aantasting van het eigendomsrecht met zich meebrengen. Deze rechten zijn vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol bij het EVRM. Hiernavolgend zal de voorgestelde bevoegdheid worden getoetst aan grondrechten.

3.2. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Artikel 10 Grondwet omvat het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit artikel staat een beperking van dit recht toe bij of krachtens de wet. Dit wetsvoorstel voorziet in een dergelijke wettelijke grondslag.

De woning behoort tot de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 van het EVRM. De beperking van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is onder bepaalde voorwaarden mogelijk. De inperking moet voorzienbaar zijn bij wet en de maatregel moet voldoen aan de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelcriteria. Tot slot moet de inperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Ingevolge de geldende rechtspraak van het EHRM wordt het laatste

⁸ Artikelen 55 en 75 WarBES.

⁹ Artikel 85 WarBES.wj

¹⁰ De hoofdstukken 2 tot en met 5 en 10 van de Awb.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 21 januari 2016 over het vertrouwensbeginsel (ECLI:NL:OGAABES:2016:3), van 19 juli 2019 over het motiveringsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel (ECLI:NL:OGHACMB:2019:136) en van 24 juni 2019 over het gelijkheidsbeginsel (ECLI:NL:OGAACMB:2019:58).

¹² Vgl. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285).



vereiste ingevuld door de zwaarwegende belangen die in het geding zijn ('pressing social need') en door vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Aan het vereiste van voorzienbaarheid bij wet wordt voldaan. Dit wetsvoorstel voorziet immers in een wettelijke grondslag in het nationale recht voor de beperking van de persoonlijke levenssfeer. Deze bevoegdheid leidt tot een inmenging in het recht op een ongestoord genot van de woning zoals beschermd door artikel 8 EVRM. Deze inmenging is gerechtvaardigd, omdat dit aansluit bij het doelcriterium 'de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen', zoals genoemd in artikel 8, tweede lid, EVRM. Omwonenden kunnen door drugshandel immers worden aangetast in hun recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit recht dient de overheid op grond van artikel 8 EVRM ook ten aanzien van hen te waarborgen. Met gebruik van de voorgestelde bevoegdheid kunnen omwonenden het recht op ongestoord genot van hun woning weer ten volle uitoefenen. Met het sluiten van een woning of lokaal of daarbij behorend erf wordt immers een locatie weggenomen waar criminele activiteiten plaatsvinden. Daarmee wordt niet alleen een barrière opgeworpen en het criminele ondernemingsproces verstoord, maar wordt ook de kwaliteit van de woon- en leefomgeving hersteld. Door in- en uitloop van bijvoorbeeld dealers en gebruikers kunnen omwonenden immers hinder ervaren en krijgt de omgeving mogelijk een slechte reputatie. Ook kan de veiligheid in het geding zijn, onder meer door een vergrote kans op (gewapende) overvallen door andere criminelen. Ten aanzien van de proportionaliteit en subsidiariteit wordt het volgende opgemerkt. Bij het nemen van het besluit maakt de gezaghebber een afweging tussen enerzijds het algemeen belang en anderzijds het individuele belang van de belanghebbende(n). Hierbij wordt opgemerkt dat ook andere inwonende personen, zoals familieleden die niet betrokken zijn bij de drugscriminaliteit in de woning, kunnen worden verstaan onder belanghebbenden. In beginsel zijn degenen wiens woning op grond van artikel 14a Opiumwet 1960 BES gesloten wordt zelf verantwoordelijk voor het vinden van alternatieve woonruimte. De aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de gezaghebber van een sluiting dient af te zien. Wel kan de aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden maken dat de gezaghebber niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kan maken. Zo is het in het licht van artikel 8 EVRM en het Verdrag inzake de rechten van het kind van belang dat de gezaghebber zich voldoende rekenschap geeft van het feit dat in een woning minderjarige kinderen wonen. In beginsel zijn de ouders van minderjarige kinderen zelf verantwoordelijk voor het vinden van vervangende woonruimte. Echter geldt ook hier dat de gezaghebber zich dient te informeren over geschikte opvang, waarbij gekeken moet worden in hoeverre het kind of de betrokken ouders of verzorgers zelf in staat zijn om alternatieve woonruimte te regelen.¹³

Ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel wordt verwezen naar paragraaf 2.4.

3.3 Het recht op het ongestoorde genot van eigendom

De voorgestelde bevoegdheid kan ook leiden tot een beperking van het recht op het ongestoorde genot van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dit geldt zowel voor de eigenaar van het pand als voor de huurder; ook huurrechten maken deel uit van dit recht op eigendom. Ten aanzien van de vraag of de inbreuk op de eigendom rechtmatig is, of de inbreuk een gerechtvaardigd doel dient en of de inbreuk op de eigendom evenredig is ten opzichte van het doel dat is beoogd, wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

3.4 Het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Ten aanzien van het in artikel 13 EVRM opgenomen recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel wordt verwezen naar paragraaf 2.4.

4. Uitvoering

De bevoegdheid uit artikel 14a Opiumwet 1960 BES wordt verleend aan de gezaghebbers. Omdat sprake is van een discretionaire bevoegdheid is het aan de openbare lichamen om af te wegen of zij gebruik willen maken van de bevoegdheid. Hierbij wordt opgemerkt dat lokaal drugsbeleid wordt vastgesteld in de lokale driehoek. Het is immers nadrukkelijk de bedoeling dat het beleid van bestuur en van justitie niet uiteenlopen, maar elkaar aanvullen en versterken. Deze nieuwe bevoegdheid past in de integrale aanpak waarbij de gezaghebber, het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), het Openbaar Ministerie en andere partijen niet alleen nauw met elkaar samenwerken, maar waarbij ook sprake is van een combinatie van strafrechtelijke, bestuurlijke en mogelijk civielrechtelijke maatregelen.

Voor de toepassing van deze bevoegdheid zal door de gezaghebbers gewerkt worden met een stappenplan, waarbij moet worden gedacht aan getrappt ingrijpen. Op grond daarvan kan na een eerste

¹³ Vgl. de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 augustus 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2912), 12 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:4046) en 4 april 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1174, overweging 7.2).



constatering worden volstaan met bijvoorbeeld een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een last onder dwangsom. Daarbij zij aangetekend dat van medewerking door degenen die bewust de woning als laboratorium, kwekerij of handelspunt exploiteren, meestal geen sprake is, zodat voor die woningen slechts het middel van sluiting resteert. In die gevallen geldt dan ook geen verplichting om eerst een lichter middel te beproeven. In het stappenplan kan worden bepaald dat indien de gezaghebber heeft besloten tot sluiting van bijvoorbeeld enkele maanden en na afloop van die sluitingsperiode het pand opnieuw wordt gebruikt voor drugsactiviteiten, hij kan overgaan tot een langere sluiting, bijvoorbeeld van een jaar.

5. Gevolgen van het wetsvoorstel

5.1 Algemeen

Met de voorgestelde bevoegdheid worden de gezaghebbers beter in staat gesteld om de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en te beheersen en de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden tegen te gaan.

De toepassing van de voorgestelde bevoegdheid leidt er mogelijk toe dat drugscriminaliteit vanuit woningen, lokalen of erven verplaatst naar de straat, waardoor straathandel toeneemt, of zelfs naar omliggende eilanden. In dat geval zal er echter doorgaans een locatie bestaan waar de handelsvoorraad wordt bewaard, waar met het voorgestelde artikel tevens tegen kan worden opgetreden.

5.2 Uitvoeringslasten voor de openbare lichamen

De financiële lasten die dit voorstel met zich mee kunnen brengen zijn voornamelijk voor de openbare lichamen. Deze paragraaf geeft een schatting van deze financiële lasten. Voor de goede orde wordt benadrukt dat dit een benadering betreft van de financiële gevolgen. Deze wettelijke regeling betreft geen verplichting voor gezaghebbers, maar een bevoegdheid. Het is om die reden al lastig om inzichtelijk te maken of en hoe vaak de gezaghebbers gebruik zullen maken van deze bevoegdheid. Bovendien zullen de daadwerkelijke kosten afhankelijk zijn van diverse factoren, zoals de aard, omvang en complexiteit van de zaak, de expertise binnen het openbare lichaam, de keuzes die worden gemaakt in de uitvoering en het al dan niet aanwenden van rechtsmiddelen.

Het is aan de gezaghebber om een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang te nemen. In dat besluit komt onder andere naar voren wat de maatregel inhoudt, welke feiten er aan ten grondslag liggen en welke belangenafweging er heeft plaatsgevonden. In de praktijk zal dit betekenen dat een ambtenaar van het openbare lichaam de door het KPCN aangeleverde informatie doorneemt en een besluit opstelt. Hier zal de ambtenaar van het openbare lichaam naar verwachting circa 180 minuten mee bezig zijn. Het besluit moet vervolgens bekend worden gemaakt. Indien de ambtenaar hiervoor naar de woning of het gebouw moet afreizen, kan hiervoor gemiddeld een tijd van 30 minuten worden gerekend. Een zienswijze op het voorgenomen besluit kan van invloed zijn op de benodigde tijd, omdat het besluit zal moeten ingaan op de zienswijze. Wanneer een belanghebbende in bezwaar gaat, zal de ambtenaar het bezwaar moeten bestuderen, vindt er mogelijk een hoorzitting plaats en moet een beslissing op bezwaar worden opgesteld. Deze werkzaamheden zullen naar schatting gemiddeld 480 minuten met zich meebrengen. Wanneer een belanghebbende een voorlopige voorziening verzoekt, in beroep of in hoger beroep gaat, is de ambtenaar tijd kwijt aan het (hernieuwd) bestuderen van het dossier, het opstellen van de processtukken (zoals een beroepschrift), het voorbereiden van de zitting en het daartoe afreizen naar het gerechtsgebouw. De voor de openbare lichamen benodigde tijd voor elk van deze afzonderlijke procedures wordt geschat op circa 510 minuten.

Naast deze kosten kunnen er ook kosten zijn voor de openbare lichamen ten aanzien van de handhaving van het besluit. Hiermee zijn de buitengewoon agenten van politie belast. Zij zullen zich eventueel naar de woning, het lokaal of het erf moeten begeven om te constateren of de woning, het lokaal of het erf nog steeds gesloten is. Hiervoor is een beperkte tijd nodig, daarbij kan worden gedacht aan 55 minuten.

De totale geschatte tijdbesteding komt daarmee op 2.275 minuten. Niet elke sluiting zal echter naar verwachting tot aan de hoogste bestuursrechter uitgeprocedeerd worden. Evenmin zal naar verwachting bij elk besluit een voorlopige voorziening of beroep volgen. Bij de berekening van de gemiddelde lasten van de openbare lichamen wordt daarom uitgegaan van 1.255 minuten. Dit is de tijd die is gemoeid met de besluitvorming, het toezicht op de naleving ervan, een mogelijke bezwaarprocedure en één ander mogelijk rechtsmiddel. Afgezet tegen een intern bruto salaris van 61 Amerikaanse dollar per uur, zou dit betekenen dat elke sluiting grofweg 1.276 Amerikaanse dollar aan kosten mee kan brengen. Dit bedrag dient vervolgens te worden afgezet tegen het aantal sluitingen. Zoals reeds is aangegeven betreft dit een bevoegdheid voor de gezaghebbers en geen verplichting. Bovendien hebben de eilanden een geringe omvang. Bij benadering worden één tot vijf besluiten op grond van de voorgestelde bevoegdheid verwacht. Dit komt bij benadering neer op een verwachte totale kostenpost van 1.276 tot 6.380 Amerikaanse dollar. Deze mogelijke financiële gevolgen komen voor



rekening van de openbare lichamen. Zij hebben aangegeven dat deze kosten kunnen worden opgevangen binnen hun bestaande middelen.

5.3 Uitvoeringslasten voor het KPCN

Dit voorstel kan ook uitvoeringslasten meebrengen voor het KPCN. Het KPCN zal de gezaghebber middels rapportages informeren over mogelijke drugspanden. De gezaghebber zal deze rapportages betrekken bij de beslissing over het al dan niet toepassen van de bevoegdheid. Ook kan de inzet van het KPCN worden verlangd bij weerstand tegen de feitelijke sluiting. Het is onder meer afhankelijk van de omstandigheden van het geval welke inzet van de politie er bij het sluiten van de woning nodig is. Een substantiële verzwaring van de lasten voor het KPCN wordt niet verwacht, omdat het aantal zaken naar verwachting beperkt zal zijn. De mogelijke financiële gevolgen van deze extra werkzaamheden in de uitvoering kunnen worden opgevangen binnen de bestaande middelen van het KPCN.

5.4 Gevolgen voor de rechtspraak

Gezien de toepassingservaring in Europees Nederland en de geringe omvang van de BES-eilanden zal het aantal rechtszaken naar aanleiding van de toepassing van de voorgestelde bevoegdheid naar verwachting beperkt zijn. Een substantiële verzwaring van de werklast van de rechterlijke macht als gevolg van de voorgestelde wetwijziging niet in de lijn der verwachting.

6. Advies en consultatie

Een concept van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn formeel en via het internet geconsulteerd. In de consultatie zijn geen bezwaren tegen dit wetsvoorstel naar voren gebracht.

6.1 De openbare lichamen

Een concept van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn ter formele consultatie voorgelegd aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In reactie hierop heeft het openbaar lichaam Saba aangegeven geen verdere opmerkingen te hebben over het wetsvoorstel. Het openbaar lichaam Bonaire heeft in de consultatie aangegeven de noodzaak en strekking van het wetsvoorstel te onderschrijven, maar wijst ook op de noodzaak om in het kader van de bevoegdheid de titels 4.4 en 5.1 tot en met 5.3 van de Awb van toepassing te verklaren. Volgens dit openbaar lichaam valt of staat effectieve handhaving met de hierin geregelde handhavinginstrumenten.

Naar aanleiding van deze reactie vul ik dit wetsvoorstel aan met de van (overeenkomstige) toepassing verklaring van de voor deze bevoegdheid relevante artikelen uit titel 4.4 van de Awb. Dit zijn regels over de betaling en invordering van een geldschuld van een burger aan de overheid. Uiteraard staat voor de gezaghebbers nog steeds de privaatrechtelijke weg open om de geldschulden die voortvloeien uit de door hen opgelegde maatregel in te vorderen. Zij kunnen dus kiezen of zij de bedoelde geldschuld via de privaatrechtelijke weg of via de bestuursrechtelijke weg invorderen.

In het voorgestelde artikel 14a in de Opiumwet 1960 BES worden onder meer de artikelen 4:98 en 4:113 van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. In deze artikelen uit de Awb zijn bedragen in euro's opgenomen. Het wettelijk betaalmiddel op de BES is de US dollar. Voor de toepassing op de BES moeten deze bedragen daarom worden omgezet naar de plaatselijke valuta. Het openbaar lichaam Bonaire heeft in de consultatie aangedragen om het bestuurscollege deze bedragen te laten vaststellen. De regering kiest ervoor om deze bedragen in de wet vast te leggen, zoals dat ook in de Awb is gedaan. Hierbij is gebruik gemaakt van de wisselkoers op 22 maart 2022, waarbij de hoogte van de bedragen is afgerond op hele US dollars. De openbare lichamen hebben aangegeven dat deze bedragen passen binnen de lokale context.

Titel 5.2 van de Awb geeft een aantal bevoegdheden aan toezichthouders in de zin van artikel 5:11 van de Awb en bevat enkele regels over de wijze waarop zij hun taak dienen te vervullen. Uit artikel 5:11 van de Awb volgt dat deze titel alleen geldt voor toezichthouders die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Hiervan is in het kader van de voorgestelde bevoegdheid geen sprake. Titel 5.2 Awb wordt daarom niet van (overeenkomstige) toepassing verklaard.

De in het kader van deze bevoegdheid relevante artikelen uit titel 5.1 en titel 5.3 zijn reeds van (overeenkomstige) toepassing verklaard in het geconsulteerde wetsvoorstel.

In de consultatie heeft het openbaar lichaam Bonaire ook opgemerkt dat de in paragraaf 5.2 vermelde geschatte tijd voor het handhaven van het besluit niet 15 minuten is, maar 55 minuten moet zijn. Hierbij wijst het openbaar lichaam op de verschillen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland, bijvoorbeeld op het gebied van de infrastructuur.

Naar aanleiding van deze consultatiereactie is de hiervoor bedoelde tijdsindicatie in paragraaf 5.2 aangepast van 15 minuten naar 55 minuten. Overigens maakt een toename van 40 minuten op het totaal aantal geschatte minuten weinig verschil, waardoor de inhoudelijke beoordeling van de kosten



ongewijzigd blijft. Benadrukt wordt dat paragraaf 5.2 een benadering betreft van de financiële gevolgen voor de openbare lichamen.

6.2 Gemeenschappelijk Hof van Justitie

Een concept van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn ter formele consultatie voorgelegd aan het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie heeft daarop aangegeven geen opmerkingen of aanvullingen te hebben op het conceptwetsvoorstel.

6.3 Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN)

Een concept van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn ter formele consultatie voorgelegd aan het KPCN. Het KPCN heeft daarop aangegeven akkoord te gaan met het conceptwetsvoorstel.

6.4 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft aangegeven dit wetsvoorstel niet te selecteren voor formeel advies, omdat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de regeldruk.

6.5 Internetconsultatie

Een concept van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn van 21 september 2021 tot en met 16 november 2021 opengesteld voor consultatie via www.internetconsultatie.nl. De internetconsultatie heeft geleid tot één reactie. Hierin wordt aangegeven dat de toelichting op dit wetsvoorstel hinkt op twee gedachten. Enerzijds zou de toelichting aangeven dat een criminele onderneming veelal geen overlast veroorzaakt en sluiting van het pand dus niet mogelijk is op grond van de huidige regels, terwijl anderzijds in de toelichting staat dat de wetwijziging gewenst is omdat de criminele onderneming overlast kan veroorzaken op het gebied van de kwaliteit en veiligheid van de woon- en leefomgeving. In deze consultatiereactie wordt gesteld dat het daadwerkelijke doel van dit wetsvoorstel het zo moeilijk mogelijk maken van criminele ondernemers betreft.

Deze consultatiereactie berust op een misvatting. In de toelichting wordt namelijk niet gesteld dat een criminele onderneming veelal geen overlast veroorzaakt, maar wordt gesteld dat in sommige situaties een drugspand niet leidt tot een *verstoring van de openbare orde*. Dit betekent echter niet dat het drugspand niet tot *overlast* leidt. Drugspanden zijn immers schadelijk voor de volksgezondheid en voor de kwaliteit en veiligheid van de woon- en leefomgeving. Dit wetsvoorstel beoogt mede de leefbaarheidssituatie in de directe omgeving van drugspanden te herstellen door het drugspand aan te pakken. Deze pandgerichte maatregel betreft een zogeheten herstelsanctie (zie de artikelen 5:21 en 5:31d van de Awb). De voorgestelde bevoegdheid betreft geen persoonsgerichte maatregel, geen bestraffende sanctie in de zin van artikel 5:2, eerste lid, onderdeel c, Awb en ook geen strafrechtelijke maatregel. De consultatiereactie geeft geen aanleiding tot aanpassingen in het wetsvoorstel of de toelichting daarop.

7. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdelen A tot en met L

Algemeen

De Opiumwet 1960 BES bevat bepalingen met archaïsch woordgebruik, lange zinsconstructies en inconsistente verwijzingen naar artikelonderdelen. Bovendien zijn veel bepalingen niet in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Van de gelegenheid wordt daarom gebruik gemaakt om (technische) wijzigingen in de Opiumwet 1960 BES voor te stellen ter verbetering van de taaltechniek, leesbaarheid en consistentie en om ervoor te zorgen dat de bepalingen in lijn zijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving d.d. 1 april 2022. Met de in artikel I, onderdelen A tot en met K voorgestelde wijzigingen worden geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

Onderdeel A (artikel 1 van de Opiumwet 1960 BES)

De wijziging van het eerste lid, onderdelen k en m, brengt enkele woorden in lijn met de huidige spellingsregels.

De wijziging van het tweede en derde lid brengt deze bepalingen in lijn met Aanwijzing 5.3, waarin



wordt voorgeschreven dat voor begripsbepalingen de formulering 'wordt verstaan' wordt gebruikt (en dus niet 'is begrepen').

Onderdeel B (artikel 3 van de Opiumwet 1960 BES)

De wijziging van het tweede lid zorgt ervoor dat in de wet telkens op consistente wijze wordt verwezen naar onderdelen van artikelen ('onderdeel e' in plaats van 'letter e').

De wijziging van het vierde lid brengt deze bepaling in lijn met Aanwijzing 5.3, waarin wordt voorgeschreven dat voor begripsbepalingen de formulering 'wordt verstaan' wordt gebruikt (en dus niet 'bedoeld' of 'is begrepen'). Ook wordt met deze wijziging gezorgd voor een consistente verwijzing naar onderdelen van artikelen ('onderdeel D' in plaats van 'onder D') en wordt archaisch woordgebruik aangepakt ('hun' in plaats van 'hunne').

De wijziging van het vijfde lid zorgt ervoor dat een onnodige komma vervalft.

Onderdeel C (artikel 4 van de Opiumwet 1960 BES)

De wijziging van het tweede lid zorgt ervoor dat twee onnodige komma's worden verwijderd en dat de bepaling in lijn is met Aanwijzing 3.31, waarin is voorgeschreven dat met de aanduiding 'bedoeld' wordt verwezen naar personen, zaken of onderwerpen die in algemene of omschrijvende zin wordt aangeduid (en dus niet met de aanduiding 'vervat in').

De wijziging van het derde lid zorgt ervoor dat een onnodige komma vervalft.

Onderdeel D (artikel 6 van de Opiumwet 1960 BES)

De wijziging van het eerste lid zorgt voor een consistente verwijzing naar onderdelen van artikelen.

De wijziging van het tweede lid verhelpt de tangconstructie.

Onderdeel E (artikel 7 van de Opiumwet 1960 BES)

De wijziging van het eerste lid herstelt twee onjuiste verwijzingen en beoogt geen inhoudelijke aanpassingen. De verwijzing naar artikel 3a, eerste lid, onderdeel D, is onjuist omdat dit onderdeel niet bestaat. De verwijzing naar artikel 3a, eerste lid, onderdeel g, is eveneens onjuist. Onderdeel g bestaat niet en bedoeld is te verwijzen naar onderdeel f. Verder zorgt de wijziging van het eerste lid voor een consistente verwijzing naar onderdelen van artikelen en verhelpt het de tangconstructie in de laatste volzin van deze bepaling.

De wijziging van het derde lid beoogt de taaltechniek, leesbaarheid en consistentie te verbeteren en regelt ook een consistente verwijzing naar onderdelen van artikelen ('onderdeel' in plaats van 'onder'). Met deze voorgestelde wijziging wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.

De wijziging van het vierde lid beoogt de consistentie en het taalgebruik te verbeteren en omissies te herstellen. De wijziging beoogt de daarin opgenomen norm niet inhoudelijk te wijzigen. Over de wijziging van het vierde lid wordt het volgende nader toegelicht:

- De formulering 'in de artikelen 3, eerste lid B en 3a, eerste lid, B voor zoveel het betreft het vervoeren' in het huidige artikel 7, vierde lid, van de Opiumwet 1960 BES kan onterecht de indruk wekken dat de verwijzing naar artikel 3, eerste lid, onderdeel B, ziet op alle in dat onderdeel opgenomen handelingen (het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken en vervoeren) en dat de verwijzing naar artikel 3a, eerste lid, onderdeel B, enkel ziet op de in dat onderdeel opgenomen handeling van het vervoeren. Dit is echter niet het geval; beide verwijzingen zien alleen op de handeling van het vervoeren. De voorgestelde wijziging beoogt dit te verduidelijken door ook bij de verwijzing naar artikel 3, eerste lid, onderdeel B, expliciet te verwijzen naar het vervoeren.
- De formulering 'artikel 4, eerste lid, B, [...] behalve voor zover betreft het aanwenden dier middelen' in het huidige artikel 7, vierde lid, van de Opiumwet 1960 BES wijkt af van de algehele opbouw van artikel 7, vierde lid, waar telkens wordt aangegeven: 'voor zover het betreft'. Artikel 4, eerste lid, onderdeel B, verbiedt het bezitten, aanwezig hebben of aanwenden van de in dat lid genoemde middelen. In het kader van de consistentie wordt 'behalve voor zover het betreft het aanwenden' daarom gewijzigd naar 'voor zover het betreft het bezitten en aanwezig hebben'.
- Daarnaast is geconstateerd dat de verwijzing naar artikel 3a, eerste lid, onderdeel C, per abuis ontbreekt. Deze omissie wordt hersteld.
- Voorts wordt bij de verwijzing naar artikel 3, eerste lid, onderdeel C, nader verduidelijkt dat de verwijzing ziet op het bezitten en aanwezig hebben, analoog aan hetgeen bij de verwijzingen naar artikel 3a, eerste lid, onderdeel C, en artikel 4, eerste lid, onderdeel B is bepaald.



Onderdeel F (artikel 8 van de Opiumwet 1960 BES)

De wijziging van het eerste lid zorgt voor een consistente verwijzing naar onderdelen van artikelen in deze wet.

Onderdeel G (artikel 11 van de Opiumwet 1960 BES)

De hierin opgenomen wijzigingen verbeteren het taalgebruik en brengen dit artikel in lijn met Aanwijzing 3.8, waarin is voorgeschreven dat (indien mogelijk) persoonsaanduidingen worden gebruikt die sekseneutraal zijn. Met de wijziging van het vierde lid wordt daarnaast ook de zinsconstructie veranderd in het kader van de leesbaarheid, wordt een verschrijving gecorrigeerd en worden onnodige komma's weggenomen.

Onderdeel H (artikel 11a van de Opiumwet 1960 BES)

Deze wijziging corrigeert een onjuiste verwijzing (artikel 3a, eerste lid, onderdeel D bestaat niet) en brengt de bepaling in lijn met Aanwijzing 3.8, waarin is voorgeschreven dat (indien mogelijk) persoonsaanduidingen worden gebruikt die sekseneutraal zijn.

Onderdeel I (artikel 11b van de Opiumwet 1960 BES)

Deze wijzigingen brengen de bepaling in lijn met Aanwijzing 3.8, waarin is voorgeschreven dat (indien mogelijk) persoonsaanduidingen worden gebruikt die sekseneutraal zijn.

Onderdeel J (artikel 11c van de Opiumwet 1960 BES)

Deze wijzigingen brengen de bepaling in lijn met Aanwijzing 3.8, waarin is voorgeschreven dat (indien mogelijk) persoonsaanduidingen worden gebruikt die sekseneutraal zijn.

Onderdeel K (artikel 11d van de Opiumwet 1960 BES)

Deze wijzigingen brengen de bepaling in lijn met Aanwijzing 5.3, waarin is voorgeschreven dat voor begripsbepalingen de formulering 'wordt verstaan' wordt gebruikt (en dus niet bijvoorbeeld 'wordt begrepen'). Verder corrigeert deze wijziging een onjuist geformuleerde verwijzing ('11 a t/m c' is niet juist, '11a tot en met 11c' is juist).

Onderdeel L (artikel 14 van de Opiumwet 1960 BES)

Met deze wijzigingen worden onjuist geformuleerde verwijzingen gecorrigeerd ('11 a t/m c' is niet juist, '11a tot en met 11c' is juist), wordt onjuist taalgebruik gecorrigeerd ('voor zover' in plaats van 'voor zoveel') en komt een onnodige komma te vervallen.

Artikel I, onderdeel M

Artikel 14a, eerste lid, aanhef

De in artikel 14a geïntroduceerde bevoegdheid strekt tot het toepassen van bestuursdwang ten aanzien van woningen, lokalen of daarbij behorende erven. Een woning is te karakteriseren als een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen – diens privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden. Of een ruimte een woning is, wordt derhalve niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken, zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Er dient 'de facto' en 'de animo' gewoond te worden. De woning hoeft niet in een woonhuis te zijn gelegen. Tal van woningen bevinden zich in woonwagens en woonschepen. Daarnaast kan in een ander schip of in een tent, caravan, keet of barak een woning zijn ingericht. Deze lijst van voorbeelden is niet limitatief. Een lokaal kent tevens vele verschijningsvormen. Zo kan ook een container, schuur en garage hieronder worden verstaan. Onder een erf kan onder meer een tuin of binnenplaats worden verstaan. Dit betreft geen limitatieve opsomming.

Artikel 14a, eerste lid, onderdeel a

In dit onderdeel is opgenomen dat de gezaghebber bevoegd is tot de oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf een middel als bedoeld in artikel 3 en 3a wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Deze bevoegdheid strekt ook tot de door de minister middels de Regeling van 6 januari 2005, ter uitvoering van



artikel 3, eerste lid, onder f, Opiumwet 1960 BES, aangewezen middelen. 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.

Artikel 14a, eerste lid, onderdeel b

Deze bepaling regelt dat de gezaghebber ook bevoegd is tot de oplegging van een last onder bestuursdwang wanneer in een woning, lokaal of bijbehorend erf voorwerpen of stoffen voorhanden zijn die bestemd zijn ter voorbereiding of bevordering en tot het plegen van feiten als in artikel 3, eerste lid, onderdeel A, B of D; 3a, eerste lid, onderdeel A of B voor zover opzettelijk gepleegd, of artikel 4, eerste lid, onderdeel A, voor zover opzettelijk gepleegd. Dit betekent dat de sluitingsbevoegdheid ook geldt bij strafbare voorbereidingshandelingen.

Het kan voorkomen dat in een woning, lokaal of op een erf geen drugs worden aangetroffen noch aanwijzingen zijn dat daar drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt, maar wel voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die duidelijk bestemd zijn of worden gebruikt voor het produceren, telen, distribueren of bereiden van drugs. Ook in zulke gevallen kan bestuursdwang worden toegepast. Een voorbeeld hiervan is het aantreffen van bepaalde apparatuur (drugslaboratorium, cocaïnewaterij), chemicaliën (apaaan, zoutzuur), grondstoffen en versnijdingsmiddelen. Een ander voorbeeld betreft een pand waarin illegale stroomaansluitingen, plantenbakken, afzuiginstallatie en een ventilatiesysteem worden gevonden. Het is evident dat deze voorwerpen in die omstandigheid bestemd zijn voor het kweken van hennep.

Artikel 14a, tweede lid

Beoogd is aan te sluiten bij de bevoegdheid geldend in Europees Nederland, zoals deze is vastgelegd in artikel 13b van de Opiumwet. Aangezien daarin sprake is van een voorwerp of stof, maar artikel 11a, onder c, van de Opiumwet 1960 BES slechts betrekking heeft op een voorwerp, wordt deze uitbreiding expliciet opgenomen in het artikel. Artikel 11d Opiumwet 1960 BES zou een te ruime bevoegdheid creëren, aangezien daarin is opgenomen dat onder voorwerp mede voor- en vaartuigen worden verstaan. Het is immers niet beoogd ook een sluitingsbevoegdheid voor die gevallen te creëren.

Artikel 14a, derde lid

Het derde lid voorkomt dat de voorgestelde bevoegdheid zich richt op woningen, lokalen of erven die gebruikt worden door artsen en apothekers ter uitoefening van hun beroep.

Artikel 14a, vierde, vijfde en zesde lid

Het vierde lid ziet op de van overeenkomstige toepassing verklaring van bepalingen uit de Awb. Als gevolg van dit lid is de gezaghebber bij de voorbereiding en oplegging van de last op grond van artikel 14a Opiumwet 1960 BES gehouden aan de daarin opgenomen bepalingen uit de Awb. Zo moet de gezaghebber op grond van artikel 5:24, eerste en tweede lid, Awb in de last onder bestuursdwang de te nemen herstelmaatregelen omschrijven en de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd, vermelden. Op grond van artikel 5:24, derde lid, Awb moet de gezaghebber de last bekend maken aan de overtreder en aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft. De last onder bestuursdwang betreft een beschikking in de zin van artikel 3 WarBES. Tegen deze beschikking staat bezwaar, beroep en hoger beroep¹⁴ Ook kan worden verzocht om een voorlopige voorziening.¹⁵

Het vierde lid verklaart onder meer een groot deel van titel 4.4 van de Awb van overeenkomstige toepassing. Hierdoor kunnen de gezaghebbers via de bestuursrechtelijke weg de geldschulden die voortvloeien uit het besluit, bedoeld in het eerste lid, invorderen. Deze van toepassing verklaring betekent niet dat de invordering via de privaatrechtelijke weg niet meer mogelijk is. De gezaghebbers kunnen kiezen of zij de hiervoor bedoelde geldschuld via de privaatrechtelijke weg of via de bestuursrechtelijke weg invorderen.

De onderdelen a tot en met g van het vierde lid regelen dat de van toepassing verklaarde artikelen uit de Awb toepasbaar zijn op de BES. De in de onderdelen d en e genoemde bedragen zijn in afstemming met de openbare lichamen vastgesteld en worden geacht passend te zijn binnen de lokale context. Hierbij zijn de bedragen uit de artikelen 4:98 en 4:113 van de Awb in euro's door middel van de wisselkoers omgezet naar bedragen in US dollars, waarbij de bedragen zijn afgerond op hele US dollars.

Het vijfde lid regelt dat de in het vierde lid genoemde bedragen bij ministeriële regeling kunnen

¹⁴ Artikelen 55 en 75 WarBES.

¹⁵ Artikel 85 WarBES.



worden gewijzigd indien de consumentenprijsindex hiertoe aanleiding geeft. Het zesde lid regelt dat de geldschuld, die voortvloeit uit het besluit dat de gezaghebber heeft genomen op grond van het eerste lid, kan worden ingevorderd bij dwangbevel. Het vierde lid regelt namelijk dat ook de bepalingen uit paragraaf 4.4.4.2 van de Awb van overeenkomstige toepassing zijn in het kader van de voorgestelde bevoegdheid. In deze paragraaf zijn bepalingen opgenomen over het invorderen van een geldsom bij dwangbevel. Artikel 4:115 van de Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot de uitvaardiging van een dwangbevel slechts bestaat indien zij bij de wet is toegekend. Het zesde lid regelt deze bevoegdheid voor de gezaghebber.

Artikel II

Artikel 36d, eerste lid, onder b, Wet politiegegevens voorziet momenteel alleen in de verstrekking van politiegegevens aan de gezaghebber voor zover hij deze behoeft in verband met het gezag en de zeggenschap over de politie. Deze bepaling wordt aangevuld, zodat politiegegevens ook kunnen worden verstrekt aan de gezaghebbers in het kader van de handhaving van de openbare orde. Hierdoor kunnen politiegegevens aan de gezaghebbers worden verstrekt indien zij over willen gaan tot de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheid en er sprake is van een verstoring van de openbare orde.

Het gewijzigde artikel 36d, eerste lid, onder b, Wet politiegegevens zal aansluiten bij de strekking van artikel 16, eerste lid, onder b, Wet politiegegevens over de verstrekking van politiegegevens aan burgemeesters. Hierin is bepaald dat de verwerkingsverantwoordelijke politiegegevens verstrekt aan de burgemeesters voor zover zij deze behoeven in verband met hun gezag en zeggenschap over de politie of in het kader van de handhaving van de openbare orde.

De Minister van Justitie en Veiligheid,