

Vergaderjaar 2021–2022

34 763

Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)

Nr. 16

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 januari 2022

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal nadere vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de brief van 7 september 2021 over het eindrapport over het onderzoek naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet (Kamerstuk 34 763, nr. 13).

De nadere vragen en opmerkingen zijn op 9 december 2021 aan de Minister van Justitie en Veiligheid voorgelegd. Bij brief van 24 januari 2022 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Verouden

Inhoudsopgave	blz.
I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
1. Vragen en opmerkingen vanuit de ChristenUnie-fractie en reactie van de bewindspersoon	2

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

1. Vragen en opmerkingen vanuit de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister en het rapport «Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet». De leden staan voor het stevig aanpakken van drugscriminaliteit wegens het ondermijnende karakter van deze vorm van criminaliteit, maar zien tegelijkertijd de keerzijde van het streng naleven van artikel 13b van de Opiumwet. Het sluiten van panden is effectief, maar soms brengt dit meer schade toe dan dat het problemen oplost. Dit baart de leden zorgen en daarom hebben zij de behoefte aan het stellen van enkele vragen naar aanleiding van het onderzoeksrapport.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het rapport dat artikel 13b Opiumwet als doel heeft om de burgemeester te voorzien in de mogelijkheid om op te treden tegen drugshandel in of nabij voor-publiek toegankelijke lokalen. Daarnaast heeft de burgemeester de bevoegdheid om woningen te sluiten, sinds de uitbreiding van de wet in 2007. De regering stelde toen dat woningen sluiten een ultimatum remedium is. Pas bij recidive zou tot sluiting moeten worden overgegaan. Toch blijkt uit het rapport dat als een burgemeester een last onder bestuursdwang oplegt, deze bevoegdheid in het overgrote merendeel van de gevallen het sluiten van een woning betreft. Hoe verhoudt deze praktijk zich met het oorspronkelijke doel van de wet, namelijk dat het sluiten van woningen een ultimatum remedium zou moeten zijn? Hoe kan er voor worden gezorgd dat het sluiten van woningen weer een ultimatum remedium wordt, zoals het oorspronkelijke wetsdoel luidde?

Antwoord Minister van JenV

Bij de totstandbrenging van het oorspronkelijke artikel 13b Opiumwet uit 1999 voor publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven is hierover niets gewisseld.

Dat is anders bij de uitbreiding van de bevoegdheid in 2002 tot woningen en lokalen. De regering heeft er toen op gewezen dat in diverse gemeenten een stappenplan is opgesteld, welk plan «in het algemeen» maatregelen bevat die oplopen wat betreft de ingrijpendheid ervan. Meer concreet, zo stelde de regering, moet daarbij «gedacht worden» aan een getrapte sanctionering, zoals minnelijk vooroverleg, een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een dwangsom na een eerste constatering, waarna bij herhaling sluiting plaatsvindt. Dit werd ook voor de toen geïntroduceerde bevoegdheid van toepassing geacht, zodat de burger sluiting als «ultimatum remedium» kan voorkómen. Overwogen is ook dat «[v]an medewerking door degenen die bewust de woning als illegaal verkooppunt exploiteren, is meestal geen sprake, zodat voor die woningen slechts het middel van sluiting resteert.» (Kamerstuk 30 515, nr. 3, p. 8). De motie van de leden Van der Ham en Azough, die constateerde dat het sluiten van een woning een ultimatum remedium dient te zijn, overwoog dat proportionaliteit en subsidiariteit essentieel waren en de regering verzocht te bevorderen dat in elke gemeente een handhavingsarrangement wordt opgesteld waarin deze eisen worden verankerd,

is destijds verworpen (Kamerstuk 30 515, nr. 15 en Aangangsels Handelingen II 2006/07, nr. 56, p. 3164). Benadrukt is dat het tot de gemeentelijke autonomie behoort om een handhavingsarrangement en/of een stappenplan vast te stellen (Kamerstuk 30 515, C, p. 2).

Ook naderhand is in de schriftelijke behandeling op het voorgaande ingegaan, waarbij de regering antwoordde dat bij een eerste constatering van drugshandel «veelal» wordt volstaan met die genoemde alternatieven. Ten aanzien van illegale verkooppunten is aan de orde gesteld of de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet meteen zal worden ingezet of een laatste redmiddel is en geantwoord dat de bevoegdheid zal worden aangewend «waar andere instrumenten naar verwachting of ervaring geen soelaas bieden», hetgeen lokaal maatwerk is (Kamerstuk 30 515, nr. 6, p. 1–2 en 5).

Bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is destijds ruim aandacht geweest voor proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij waren er ook leden die aangaven dat «fasering in ernstige gevallen een snel en slagvaardig optreden van de overheid niet in de weg mag staan» en dat het «wetsvoorstel voldoende ruimte voor de overheid om kordaat op te treden» moest bieden (het lid Anker (CU)), respectievelijk of een gemeente eerst moet waarschuwen als al meermaals dealen is geconstateerd. Mijn ambtsvoorganger heeft destijds gewezen op de algemene vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht en de beoordeling door de burgemeester (Handelingen II 2006/07, nr. 55, p. 3117–3149).

In diverse uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met zo veel woorden geconcludeerd dat het uitgangspunt van de wetgever is dat sluiting van een woning een ultimum remedium dient te zijn (o.a. de uitspraak van 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2401). Ook heeft de Afdeling meermalen geoordeeld, onder verwijzing naar een deel van de genoemde Kamerstukken, dat in algemene zin bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van de woning dient te worden overgegaan, maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel, doch dat dit moet worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken (o.a. de uitspraak van 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:BY4412).

Ik concludeer met de leden dat sluiting volgens de wetgever inderdaad een ultimum remedium is en aan de orde is, indien met minder ingrijpende middelen niet hetzelfde doel kan worden bereikt. Het is in overeenstemming met de Afdelingsrechtspraak, dat burgemeesters in ernstige gevallen kunnen afwijken van het uitgangspunt dat met een waarschuwing of soortgelijke maatregel wordt volstaan. Burgemeesters die binnen die rechtspraak opereren en een woning bij een eerste overtreding sluiten, handelen naar mijn mening niet in strijd met de bedoeling van de wetgever zoals die uit de parlementaire geschiedenis blijkt. Ik wijs erop dat de Afdeling in haar overzichtsuitspraak van 28 augustus 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2912) op basis van haar tot dan toe bestaande rechtspraak, ook in het licht van de Kamerstukken, heeft aangegeven wanneer de noodzaak om tot sluiting over te gaan groter zal zijn, namelijk in geval van een handelshoeveelheid harddrugs, recidive of als de betrokken woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk ligt, omdat een zichtbare sluiting van dergelijke woningen door de burgemeester voor bij die woningen betrokken drugscriminelen en voor buurtbewoners een signaal is dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in die woningen. Uit de uitspraak in de recente Rotterdamse casus (van 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2243) blijkt voorts dat ook in een ernstig geval (in zoons slaapkamer 237,7 gram

cocaïne, € 7.000 aan contanten en een grammenweegschaal en plastic zakjes) de burgemeester de omstandigheden van betrokkenen dient te betrekken, waardoor hij niet tot sluiting mocht overgaan, gegeven het feit dat de ouders geen verwijt trof van de overtreding, zij aannemelijk hebben gemaakt dat het zeer moeilijk is om vervangende woonruimte op de particuliere en sociale woningmarkt te vinden, terwijl een van de ouders ziek is en zij twee minderjarige en schoolgaande kinderen hebben en daarnaast ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing op een zwarte lijst dreigt.

De toepassing van artikel 13b Opiumwet vraagt om maatwerk en proportionele inzet. Dat blijkt ook uit de conclusies van de staatsraden advocaten-generaal Widdershoven en Wattel (ECLI:NL:RVS:2021:1468) en het WODC-onderzoek. De conclusies en het WODC-onderzoek hebben directe aanleiding gegeven om de toepassing van artikel 13b Opiumwet te bespreken in het Strategisch Beraad Veiligheid, met de G40 en in de commissie Bestuur en Veiligheid van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Doel daarvan was om met elkaar te bezien hoe de toepassing kan worden verbeterd. Daarbij heeft mijn ambtsvoorganger het belang van proportionaliteit, subsidiariteit en maatwerk nogmaals onder de aandacht gebracht. Het blijft in praktijk echter altijd een belangenafweging die de burgemeester moet maken. In de beantwoording van vorengenoemde vragen wil ik u graag wijzen op de antwoorden van vraag 38 tot en met 40 van de set vragen die mijn ambtsvoorganger eerder beantwoordde naar aanleiding van het WODC-onderzoek naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet (Kamerstuk 34 763, nr. 15).

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het rapport dat het herstelkarakter van de sanctie van de wet Damocles al in de wetenschappelijke literatuur onder vuur is komen te liggen.¹ Heeft de Minister kennisgenomen van deze signalen? Is er iets met deze signalen gedaan? Zo nee, waarom niet? Deelt de Minister de zienswijze dat de uitwerking van de wet Damocles steeds meer op het gebied van het strafrecht is komen te liggen?

Antwoord Minister van JenV

Ik heb kennisgenomen van de signalen uit de literatuur. Die sluiten aan op de conclusies uit het WODC-onderzoek. Zoals mijn ambtsvoorganger stelde in de beleidsreactie op het WODC-onderzoek (Kamerstuk 34 763, nr. 14) en in de beantwoording op de set vragen die de Kamer eerder stelde naar aanleiding van het onderzoek (Kamerstuk 34 763, nr. 15) zijn recent verschillende signalen met betrekking tot de toepassing van artikel 13b Opiumwet in diverse gremia besproken met burgemeesters. Daarbij is gesproken over het doel van de wet en het belang de wet proportioneel toe te passen.

Artikel 13b Opiumwet is een bestuursrechtelijk instrument en de toepassing daarvan is daarmee een taak van de burgemeester. Dat optreden is bestuursrechtelijk van aard en derhalve gericht op herstel. Het is aan burgemeesters zelf om te beoordelen of een situatie met drugs in

¹ L.M. Bruijn, «De ontwikkeling van de Wet Damocles: de burgemeesters trekken zwaard in strijd tegen drugscriminaliteit», Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving 2018/4, afl. 3. A.E. Schilder, «Goochelen met Damocles», Gst. 2019/143; R. Salet & H. Sackers, «Spanningen tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit», NJB 2019/766; L.M. Bruijn, «De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning», Jonge Var Preadviezen 2019, <https://verenigingbestuursrecht.nl/activiteiten/jonge-var2019-ondermijning/> Zie ook de annotatie van J.G. Brouwer & L.M. Bruijn bij ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3663, AB 2019/113

hun gemeente noopt tot toepassing van een maatregel op grond van artikel 13b Opiumwet. Hoewel bestuursrechtelijk optreden past bij een bredere, integrale aanpak waar drugsovertredingen niet alleen bestuurlijk maar ook via het strafrecht worden aangepakt, zijn strafrecht en bestuursrecht echter wel verschillende zaken en dienen zij een ander doel. Of er wordt overgegaan tot strafrechtelijke vervolging is een taak voor het Openbaar Ministerie. Zodoende deel ik de zienswijze van de leden van de Christen Unie niet.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het rapport de conclusie van de Raad van State terug van 7 juli 2021. Hierin lezen de leden dat is geadviseerd om de evenredigheid van een beoordeling door de bestuursrechter meer gewicht te geven. Het gebrek aan meewegen van evenredigheid door de rechter was ook een van de problemen in de toeslagenaffaire. Bij de wet Damocles lijkt een gebrek aan toetsing op evenredigheid een soortgelijk probleem te zijn. Is de Minister van plan gevolg te geven aan de conclusie dat evenredigheid in de beoordeling van de rechter meer gewicht moet krijgen? Hoe kan de Minister hierop aansturen? Hoe kan er meer maatwerk worden geleverd binnen de wet Damocles? De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het rapport een zevental aanbevelingen. Hoe beoordeelt de Minister deze aanbevelingen? Hoe gaan deze aanbevelingen gevolg krijgen? Deze leden doen het verzoek of de Minister per aanbeveling antwoord zou willen geven.

Antwoord Minister van JenV

Ik stel graag voorop dat de conclusie waarover deze leden schrijven een conclusie is van staatsraden advocaten-generaal aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het advies dat zij geven, is dus ook primair aan de Afdeling gericht om te betrekken bij haar uitspraken in de zaken waarin die conclusie is gevraagd.

De vraagstukken waar we nu voor staan zien op de toepassing van de bepaling door burgemeesters. Hen wil ik in staat stellen de wet op een zorgvuldige manier uit te kunnen voeren. Ik zie het als mijn taak om over proportionaliteit en subsidiariteit blijvend in gesprek te treden met burgemeesters en daarbij steeds te benadrukken wat het doel van de wet is en het belang de wet proportioneel toe te passen.

Het is echter aan de burgemeesters en de rechters om gevolg te geven aan de conclusies van de staatsraden advocaten-generaal om zwaarder gewicht toe te kennen aan de eisen van subsidiariteit (noodzakelijkheid) en proportionaliteit (evenredigheid). Per geval moet goed worden gemotiveerd waarom inzet van artikel 13b Opiumwet gerechtvaardigd is. Dat belang onderschrijf ik. Het advies van de staatsraden advocaten-generaal biedt daarvoor goede aanknopingspunten.

In de beleidsreactie op het onderzoek, die eerder aan uw Kamer is gezonden wordt uitgebreid ingegaan op de aanbevelingen van de onderzoekers. Daarom volsta ik hier met een verwijzing naar die beleidsreactie (Kamerstuk 34 763, nr. 14).