Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 462 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

Nr. 3 HERDRUK[1]

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel creëert in de Opiumwet 1960 BES (hierna ook: Opw 1960 BES) de bevoegdheid voor de gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba om woningen, lokalen of daarbij behorende erven te sluiten (of in plaats daarvan een dwangsom op te leggen) 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. 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. De gezaghebbers hebben om regeling van de de voorgestelde bevoegdheid gevraagd, zodat bestuurs- en strafrecht aanvullend aan elkaar kunnen worden ingezet tegen de door hen geschetste drugshandelproblematiek, en dat is hun vervolgens toegezegd.

2. Hoofdlijnen 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

[1] i.v.m.correctie in de ondertekening

kst-36462-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

lokaal of het erf wordt verstoord.[2] 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 verstoring van de openbare orde, kunnen zij in zulke gevallen geen gebruikmaken 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 van de Opiumwet (hierna ook: Opw), waarmee zij drugspanden kunnen sluiten. Zij schrijven dat bestuurs- en strafrecht aanvullend aan elkaar moeten kunnen worden ingezet om de openbare orde en veiligheid van het publieke domein doeltreffend te kunnen handhaven. Zij wijzen erop dat algemeen bekend is dat de Caribische eilanden geografisch gezien een aantrekkelijke bestemming zijn voor drugs. De gezaghebber van Bonaire wijst in aanvulling daarop op gevallen van (georganiseerde) drugscriminaliteit aldaar, waarbij het niet alleen gaat om het aantreffen van drugs, maar ook om dealen. Ter versterking van de geïntegreerde aanpak heeft hij behoefte aan bestuurlijke maatregelen om de negatieve effecten, waaronder overlast, van drugshandel tegen te gaan. Hij wil met sluiting de loop van drugsgebruikers en -handelaren naar een pand kunnen beëindigen. De gezaghebber van Sint Eustatius reveleert in de onderbouwing van zijn verzoek om een wetswijziging een toename van onder meer de handel vanuit woningen en geeft aan dat uitbreiding van de bevoegdheid erg zou helpen om dit fenomeen een halt toe te roepen. De gezaghebber van Saba geeft aan dat daar meer drugs worden gebruikt dan in Bonaire en Sint Eustatius en dat op meerdere plekken drugs worden verkocht, onder meer in winkels en in bars.

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 Opw 1960 BES wordt dit mogelijk gemaakt met een locatiegerichte aanpak.

Uitbreiding van bestuurlijke bevoegdheden is een van de randvoorwaarden bij de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en voor het in brede zin verbeteren van de rechtvaardigheid en veiligheid in Caribisch Nederland.[3] In verband met het principe «comply or explain» is het wetsvoorstel ook een prioritair onderwerp.[4] De Raad voor de Rechtshandhaving bepleit tegen die achtergrond eveneens dat dit wetsvoorstel voortvarend ter hand wordt genomen, gelet op het belang van het onderwerp.[5]

2.2 Eerdere ervaringen met een vergelijkbaar probleem en oplossing

In Europees Nederland bestond in de jaren 90 van de vorige eeuw een vergelijkbare behoefte voor het creëren van een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van drugspanden. Eind jaren 90 werd artikel 174a geïntroduceerd

---

[2] Dit artikel vindt, blijkens de totstandkoming ervan, zijn oorsprong in artikel 174a Gemw. Zie Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p. 104–105. Bij de Eerste Kamer is thans een wijziging van die artikelen aanhangig, Kamerstukken I 2022/23, 36 217, A.

[3] Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 770, p. 7–9 en *Werken aan veiligheid en rechtvaardigheid in Caribisch Nederland. De JenV-beleidsagenda 2021–2025 voor Caribisch Nederland*, p. 9–10, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 279, nr. 659.

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

[5] *Staat van de Rechtshandhaving Caribisch Nederland 2021*, p. 12–13, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 770.

in de Gemeentewet (hierna ook: Gemw). 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 op 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.[6] Met «voor publiek toegankelijke lokalen» werd gedoeld 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 Opw 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.[7] Recent werd artikel 13b Opw opnieuw gewijzigd. Het kwam namelijk vaker voor dat in een pand geen drugs werden aangetroffen, noch verkocht, afgeleverd of verstrekt, 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 Opw 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.[8]

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, in 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. Zij is overeenkomstig de in artikel 13b Opw opgenomen bevoegdheid voor de burgemeesters in het Europese deel van Nederland vormgegeven, zij het met inachtneming van de in Caribisch Nederland geldende, eigen bepalingen uit de artikelen 3, 3a en 11a Opw 1960 BES. Onder voorbehoud van dit laatste beoogt de regering overeenkomstige toepassing te bewerkstelligen van het recht zoals zich dit heeft ontwikkeld blijkens de totstandbrengingsgeschiedenis en bij de toepassing van artikel 13b Opw.

Bij de Europees Nederlandse bevoegdheid is het mogelijk om na een sluiting op grond van artikel 13b Opw over te gaan tot de buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst zonder tekortkoming en – na

[6] Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr. 3.
[7] Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3.
[8] Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3.

een beheers- of gebruiksmaatregel – tot 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 Rechtshandhaving van 2018. Hierin onderstreept hij het belang van een integrale aanpak van drugscriminaliteit in Caribisch Nederland, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving samen op gaan en op elkaar aansluiten. Hierin ziet de Raad een uitgebreidere rol voor de bestuurlijke handhaving weggelegd.[9]

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel geen voorstel bevat om de bevoegdheid op grond van artikel 14a Opw 1960 BES in de plaats te laten treden van de bevoegdheid op grond van artikel 177 WolBES. Artikel 177 WolBES 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.[10] In de toelichting op artikel 177 WolBES is verwezen naar de toelichting bij artikel 174a Gemw.[11] 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 Gemw heeft dus een ruimere werkingssfeer en wordt ook als zodanig gebruikt.[12] Analoog hieraan geldt dus dat artikel 177 WolBES ten opzichte van het voorgestelde artikel 14a Opw 1960 BES een ruimere werkingssfeer heeft.

---

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

[10] Als wetsvoorstel 36217 kracht van wet krijgt, geldt het gestelde ten aanzien van de ernstige verstoring van de openbare orde uit artikel 177, eerste lid, onder a, WolBES.

[11] Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3.

[12] 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 (WarBES). Het op grond van artikel 14a, eerste lid, Opw 1960 BES genomen besluit betreft een beschikking in de zin van artikel 3 WarBES. Tegen deze beschikking staat bezwaar, beroep bij het Gerecht in eerste aanleg (hierna ook: Gerecht in eerste aanleg of GEA) van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (hierna ook: Gemeenschappelijk Hof van Justitie of Gem. Hof) van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba open.[13] Ook kan worden verzocht om een voorlopige voorziening.[14]

Naast het procesrecht uit de Awb zijn ook de materiële regels uit de Awb niet van toepassing op bestuursorganen in Caribisch Nederland.[15] 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. Integendeel, in de Nederlandse Antillen hebben zich in de loop van de tijd materiële bestuursrechtelijke normen ontwikkeld in de rechtspraak, die in de praktijk het ongeschreven bestuursrecht vormen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden in Caribisch Nederland gewoon. Ook onder het sinds 10 oktober 2010 bestaande, huidige staatsbestel vormt dit ongeschreven materiële bestuursrecht de grondslag van de beoordeling van bestuursrechtelijk handelen door het Gerecht in eerste aanleg en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. 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.[16] Bij het nemen van het besluit tot 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. Op grond van artikel 9, eerste lid, onder b, WarBES kan beroep worden ingesteld ter zake dat de 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. De rechter kan in concrete gevallen dus toetsen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur en doet dat ook.[17]
Ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel wordt voorts 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

[13] Artikelen 55 en 75 WarBES.
[14] Artikel 85 WarBES.
[15] Hoofdstukken 2 tot en met 5 en 10 Awb.
[16] Kamerstukken I 2009/10, 31 954, C, p. 23–24.
[17] Zie bijvoorbeeld GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 21 januari 2016, ECLI:NL:OGEABES:2016:3 (vertrouwensbeginsel) en Gem. Hof Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba 19 juli 2019, ECLI:NL:OGHACMB:2019:136 (motiveringsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel) en 24 juni 2019, ECLI:NL:OGAACMB:2019:58 (gelijkheidsbeginsel).

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). Wat betreft de rechterlijke toets is er een diepgewortelde en voortdurende traditie waarin de Caribisch Nederlandse rechter toetst aan het evenredigheidsbeginsel dan wel proportionaliteit of subsidiariteit.[18] In de wet is bovendien uitdrukkelijk vastgelegd dat onevenredigheid van een beschikking grond is voor schorsing of een voorlopige voorziening tijdens de bezwaar-, beroeps- of hogerberoepsfase.[19] 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. Dit in navolging van recente rechtspraak van het Gerecht in eerste aanleg[20] dat daarvoor het kader volgde en hanteerde dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) vorig jaar heeft geformuleerd – nota bene in zaken over toepassing van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 13b Opw, waarbij het wetsvoorstel aansluit – voor de toetsing van op een discretionaire bevoegdheid berustende besluiten aan het evenredigheidsbeginsel[21].

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 (Gw), 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 Gw omvat het recht op de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer. Dit artikel staat een beperking van dit recht toe bij of krachtens de wet.De woning behoort tot de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 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, EVRM genoemde doelcriteria. Tot slot moet de inperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Ingevolge de geldende rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt het laatste vereiste ingevuld door de

---

[18] GEA Nederlandse Antillen 15 augustus 1997, *KG* 1997, 321, r.o. 2.16; Gem. Hof Nederlandse Antillen en Aruba (vz.) 14 mei 2009, ECLI:NL:OGHNAA:2009:BI5355, r.o. 2.7; GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 3 mei 2018, ECLI:NL:OGEABES:2018:10, r.o. 8, en 3 juli 2018 ECLI:NL:OGEABES:2018:19; Gem. Hof Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba 22 november 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:191, r.o. 4.3, 14 januari 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:10, r.o. 3.3, 30 november 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:197, r.o. 4.4, en 16 januari 2023, ECLI:NL:OGHACMB:2023:25, r.o. 6.3.

[19] Artikelen 85, eerste lid, en 94, tweede lid, WarBES.

[20] GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 4 november 2022, ECLI:NL:OGEABES:2022:23, r.o. 5.3–5.4.

[21] Uitspraken van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 en 335.

zwaarwegende belangen die in het geding zijn («pressing social need») en door vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. De in artikel 14a Opw 1960 BES voorgestelde bevoegdheid voldoet aan die eisen.

Een vergaande grondrechtsbeperking, zoals thans aan de orde, is alleen aanvaardbaar als zij democratisch gelegitimeerd is. De formele wetgever moet een expliciete afweging maken of die beperking aanvaardbaar is en tot hoever zij mag gaan. In dat licht zijn de bestaande bevoegdheden van de gezaghebber ontoereikend. De bevoegdheid een last onder bestuursdwang of onder dwangsom op te leggen, bedoeld in artikel 13b Opw, geldt immers niet in Caribisch Nederland en artikel 177 WolBES stelt zodanige voorwaarden dat het – net als het geval was bij artikel 174a Gemw in Europees Nederland – voor de aan de orde zijnde problematiek geen soelaas biedt.[22] Dit geldt ook voor de lichte of de noodbevelsbevoegdheid uit de artikelen 174, derde lid, en 178, eerste lid, WolBES, die te algemeen zijn om als wettelijke grondslag te dienen voor het sluiten van een woning. Waar artikel 10, eerste lid, Gw het stellen van beperkingen aan het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer toelaatbaar acht, wordt zulks slechts gelegitimeerd door of krachtens een wet in formele zin.[23] Uit grondwettelijk oogpunt is daarom essentieel dat het wetsvoorstel in die specifieke wettelijke grondslag voorziet. Aan het vereiste van voorzienbaarheid bij wet, bedoeld in artikel 8 EVRM, wordt zo ook voldaan.

De in artikel 14a Opw 1960 BES voorgestelde bevoegdheid biedt voor specifieke gevallen de bevoegdheid tot woningsluiting. De formele wetgever maakt hiermee de op grond van artikel 10 Gw noodzakelijke expliciete afweging of de beperking van het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer aanvaardbaar is en tot hoever zij mag gaan. Het is van belang in dat kader, ten minste op hoofdlijnen, op het niveau van de wet een belangenafweging plaats te laten vinden in het licht van de eerbiediging van dit grondrecht. Dat laatste hangt ook samen met de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid die voortvloeien uit artikel 8 EVRM. Het wetsvoorstel biedt in verband met die bepaling een wettelijke grondslag in het nationale recht voor beperking van de persoonlijke levenssfeer en dient de belangen van de openbare veiligheid, bescherming van de gezondheid en bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie paragraaf 1, 2.1–2.3). Dit zijn gerechtvaardigde belangen als bedoeld 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 – dan wel met het tegengaan van overtredingen via een last onder dwangsom – 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. Een en ander geldt ook in verband met het teelt- of productieproces van verdovende middelen, zoals het gevaar – ook voor anderen – van hennepplantages of de fabricage van harddrugs.

---

[22] Zie para. 2.1

[23] HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:286, r.o. 2.3.2, en HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328, r.o. 6.3.2.

Dit raakt eveneens aan de gezondheid, nog los van het feit dat verdovende middelen hiervoor als zodanig slecht zijn en de terbeschikkingstelling ervan, de aanwezigheid daartoe of het voorbereiden van de handel erin daarom moeten kunnen worden tegengegaan. Omdat het voorgaande niet speelt bij locaties waar apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen hun vak uitoefenen, zijn die uitgezonderd van de reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheid.

Zoals uiteengezet in paragraaf 2 zijn de huidige bevoegdheden van de gezaghebber niet toereikend om de problematiek het hoofd te bieden, terwijl daaraan wel dringend maatschappelijke behoefte is. Doel van de wetswijziging 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. Onder omstandigheden en alle belangen afwegend is het daarom bij drugshandel, de aanwezigheid daartoe of het voorbereiden ervan passend en geboden om de mogelijkheid te scheppen de angel uit de situatie te trekken. Er is noodzaak om een woning, lokaal of bijbehorend erf zichtbaar te kunnen sluiten, ook als een zwaarwegend belang van bijvoorbeeld een bewoner – alles in het concrete geval afwegend – het onderspit delft. Als een locatie buiten gebruik wordt gesteld, zal zij geen plek meer zijn waar gebeurtenissen kunnen plaatsvinden die de in het geding zijnde algemene belangen in het gedrang brengen.

Bij de afweging van de belangen die gepaard gaat met de totstandbrenging van deze wettelijke bevoegdheid is relevant dat de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheid met diverse waarborgen is omkleed. Het is alleen bij, kort gezegd, drugshandel, de aanwezigheid van drugs voor de handel of voorbereiding ervan dat de bevoegdheid kan worden aangewend. Zo volstaat de enkele aanwezigheid van drugs niet. In de voorgestelde bepaling is gespecificeerd van welke handelingen en drugs sprake moeten zijn, waarbij – het betreft immers handhaving – wordt aangeknoopt bij bestaande verbodsbepalingen, althans bij die delen waarvoor deze vorm van handhaving noodzakelijk wordt gevonden. Overigens zal de gezaghebber moeten onderzoeken of handhaving kan plaatsvinden op een voor de bewoner, eigenaar of andere belanghebbende minder belastende manier. Uitgangspunt is dat sluiting van een woning ultimum remedium is. *In algemene zin geldt dat, net als in Europees Nederland,*[24] *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. Hiervan mag echter in ernstige gevallen worden afgeweken.* Hoewel de bevoegdheid is vormgegeven als een last onder bestuursdwang, is het eveneens mogelijk gemaakt te volstaan met een last onder dwangsom.[25] Ten slotte zijn er algemene procedurele en materiële waarborgen. Niet alleen gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Door de overeenkomstige toepassing van bepalingen uit de Awb geldt bijvoorbeeld dat geen last mogelijk is voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond, kunnen niet tegelijkertijd een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom worden opgelegd voor dezelfde overtreding en zijn

[24] Zie voor recente beschouwingen over het ultimum-remediumprincipe met verwijzing naar de wetsgeschiedenis van en rechtspraak over artikel 13b Opw, Kamerstukken II 2021/22, 34 763, nr. 15, antwoorden 38 en 39, en nr. 16, antwoord 1.

[25] Voorgesteld artikel 14a, zesde lid, Opw 1960 BES in verbinding gelezen met artikel 5:32, eerste lid, Awb.

er regels en beperkingen over de last onder bestuursdwang (waaronder een begunstigingstermijn, behoudens spoedeisende situaties), kostenverhaal, de hoogte van een dwangsom, de mogelijkheid te verzoeken een last onder dwangsom op te heffen, de verjaring van de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom en aanmaningen.[26]

Ten aanzien van de proportionaliteit en subsidiariteit wordt ook nog 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 wier woning op grond van artikel 14a Opw 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.[27] Ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel wordt verder 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. Eigendom mag niet worden ontnomen, behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Dit staat echter niet in de weg aan wetgeving die noodzakelijk is om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Vaste rechtspraak van het EHRM is dat een beperking een «fair balance» moet opleveren tussen het algemeen belang en de bescherming van iemands fundamentele rechten. Daarom moet de beperking evenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel. Het EHRM laat hierbij een grote mate van beleidsruimte.[28] De voorgestelde uitbreiding van artikel 14a Opw 1960 BES kan leiden tot een dergelijke regulering. Zoals hiervoor uiteen is gezet, zijn de openbare veiligheid, bescherming van de gezondheid en bescherming van de rechten en vrijheden van anderen de algemene belangen die met de nieuwe bevoegdheid zijn gemoeid. 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

[26] Artikelen 5:5, 5:6, 5:24, 5:25, 5:32b en 5:34 tot en met 5:36 Awb.

[27] 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, r.o. 7.2.

[28] EHRM 29 april 1999, Application Nos. 25088/94, 28331/95 en 28443/95 (Chassagnou e.a./Frankrijk).

ten opzichte van het doel dat is beoogd, wordt verder 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 Opw 1960 BES wordt verleend aan de gezaghebbers. Omdat sprake is van een discretionaire bevoegdheid is het aan hen 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 kan door de gezaghebbers gewerkt worden met een stappenplan, waarbij moet worden gedacht aan getrapt ingrijpen. Op grond daarvan kan na een eerste 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 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 of onder dwangsom 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 dertig 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 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 beroepsschrift), 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 USD 61 per uur, zou dit betekenen dat elke sluiting grofweg USD 1.276 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 USD 1.276 tot 6.380. 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 Bonaire, Sint Eustatius en Saba 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 wetswijziging ligt niet in de lijn der verwachting.

6. Advies en consultatie[29]

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 van 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 Awb van toepassing te verklaren. Volgens dit openbaar lichaam valt of staat effectieve handhaving met de hierin geregelde handhavingsinstrumenten.
Naar aanleiding van deze reactie vulde de regering dit wetsvoorstel aan met het van overeenkomstige toepassing verklaren van de voor deze bevoegdheid relevante artikelen uit titel 4.4 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 Opw 1960 BES worden onder meer de artikelen 4:98 en 4:113 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. In deze artikelen uit de Awb zijn bedragen in euro's opgenomen. Het wettelijk betaalmiddel in Caribisch Nederland is de Amerikaanse dollar. Voor de toepassing in Caribisch Nederland moeten deze bedragen daarom worden omgezet naar de plaatselijke valuta. Het openbaar

[29] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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 gebruikgemaakt van de recente wisselkoers, waarbij de hoogte van de bedragen is afgerond op hele Amerikaanse dollars. De openbare lichamen hebben aangegeven dat deze bedragen passen binnen de lokale context.
Titel 5.2 Awb geeft een aantal bevoegdheden aan toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb en bevat enkele regels over de wijze waarop zij hun taak dienen te vervullen. Uit artikel 5:11 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 vijftien 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 vijftien minuten naar 55 minuten. Overigens maakt een toename van veertig 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 van 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 wetswijziging 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 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.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Het voorgestelde artikel 14a Opw 1960 BES is gemodelleerd naar artikel 13b Opw, vanzelfsprekend met inachtneming van de in Caribisch Nederland geldende, eigen bepalingen. Onder voorbehoud van dit laatste geldt voor het voorgestelde artikel 14a Opw 1960 BES dat dit wordt ingevuld zoals dit bij artikel 13b Opw is gebeurd in de totstandkomingsgeschiedenis en de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Artikel 14a, eerste lid, aanhef

De in artikel 14a Opw 1960 BES 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 – zijn 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 behoeft niet in een woonhuis te zijn gelegen. Woningen kunnen zich ook bevinden in woonwagens, woon- en andere schepen, tenten, caravans, keten of barakken. Deze lijst van voorbeelden is niet limitatief. Een lokaal kan bijvoorbeeld een horecainrichting zijn, maar ook dat begrip kent vele verschijningsvormen. Zo kan er een kleinere eenheid dan een heel gebouw, zoals een container, schuur of garage, onder worden verstaan.[30] Ook dit betreft geen limitatieve opsomming.

[30] Zie ook antwoord 13 op vragen van de leden van de SGP-fractie bij het begrip lokaal in artikel 174a Gemw, Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 6.

Onder een erf kan onder meer een tuin of binnenplaats worden verstaan. Hiervoor geldt eveneens dat dit geen limitatieve opsomming is.

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 of 3a wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Deze bevoegdheid strekt zich ook uit tot de door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport middels de Regeling van 6 januari 2005, ter uitvoering van artikel 3, eerste lid, onder f, Opiumwet 1960 BES, aangewezen middelen, zoals hennep en hasjiesj.
Met de uitdrukking «daartoe aanwezig is» wordt gedoeld 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 bevoegd is tot de oplegging van een last onder bestuursdwang wanneer in een woning of lokaal of op een bijbehorend erf een voorwerp of stof voorhanden is die – naar wordt geweten of ernstig wordt vermoed – bestemd is ter voorbereiding of bevordering van feiten als bedoeld in in artikel 3, eerste lid, onderdeel A, B of D, artikel 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 als bedoeld in de Opiumwet 1960 BES. De invulling van het subjectieve bestanddeel (weten of ernstig reden te vermoeden) is dezelfde als bij artikel 13b Opw en is in dit verband pandgericht. Dit betekent dat de gezaghebber net als de burgemeester bevoegd is een pand te sluiten, als hij op basis van de feitelijke situatie voldoende aannemelijk maakt dat er in het pand voorwerpen of stoffen aanwezig waren waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze bestemd waren voor drugshandel. Hij hoeft dus niet aannemelijk te maken dat de aangeschreven persoon zelf wetenschap of een ernstig vermoeden had dat de in het pand aanwezige stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs. Of de aangeschreven persoon wetenschap had, en of deze verwijtbaar heeft gehandeld, kan wel relevant zijn bij de vraag of de gezaghebber van zijn sluitingsbevoegdheid gebruik mocht maken.[31]

Het kan voorkomen dat in een woning, in een 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, cocaïnewasserij), chemicaliën (apaan, 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.

[31] Cfm. ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523 en 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1251.

Artikel 14a, tweede lid

Beoogd is aan te sluiten bij de bevoegdheid geldend in Europees Nederland, zoals deze is vastgelegd in artikel 13b Opw. Aangezien daarin sprake is van een voorwerp of stof, maar artikel 11a, onderdeel c, Opw 1960 BES slechts betrekking heeft op een voorwerp, wordt deze uitbreiding expliciet opgenomen in het artikel. Verwijzing naar artikel 11d Opw 1960 BES zou een te ruime bevoegdheid creëren, aangezien daarin is opgenomen dat onder voorwerp mede voer- 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 tot en met zesde lid

Het vierde lid ziet op het van overeenkomstige toepassing verklaren van bepalingen uit de Awb. Door de verwijzing naar artikel 5:32, eerste lid, Awb is een last onder dwangsom mogelijk in plaats van een sluiting. Als gevolg van het vierde lid is de gezaghebber bij de voorbereiding en oplegging van de last op grond van artikel 14a Opw 1960 BES ook 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 vermelden waarbinnen de last moet worden uitgevoerd. Op grond van artikel 5:24, derde lid, Awb moet de gezaghebber de last bekendmaken 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 beroep open.[32] Ook kan worden verzocht om een voorlopige voorziening.[33]
Het vierde lid verklaart onder meer een groot deel van titel 4.4 Awb van overeenkomstige toepassing. Hierdoor kunnen de gezaghebbers via de bestuursrechtelijke weg de geldschulden invorderen die voortvloeien uit het besluit, bedoeld in het eerste lid. Deze vantoepassingverklaring 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 h van het vierde lid regelen dat de van toepassing verklaarde artikelen uit de Awb in verband met deze bevoegdheid toepasbaar zijn in Caribisch Nederland. 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 Awb in euro's door middel van de wisselkoers omgezet naar bedragen in Amerikaanse dollars, waarbij de bedragen zijn afgerond op hele Amerikaanse dollars.
Het vijfde lid regelt dat de in het vierde lid genoemde bedragen bij ministeriële regeling kunnen worden gewijzigd indien de consumenten-prijsindex 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

[32] Artikelen 7, 55 en 75 WarBES.
[33] Artikel 85 WarBES.

bepalingen uit paragraaf 4.4.4.2 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 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, van de Wet politiegegevens (Wpg) bevat de bevoegdheid van verwerkingsverantwoordelijken om politiegegevens te delen met de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit voor zover zij die gegevens nodig hebben voor hun gezag en zeggenschap over de politie. In Europees Nederland is dit in artikel 16, eerste lid, Wpg ook zo geregeld ten behoeve van burgemeesters en is verder geëxpliciteerd dat er bevoegdheid is die gegevens te delen met burgemeesters voor zover zij die behoeven in het kader van de handhaving van de openbare orde. Dit laatste is voor Caribisch Nederland niet zo uitdrukkelijk bepaald. Artikel 10, tweede lid, van de Grondwet vereist evenwel dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. In dit licht bezien is een specifieke wettelijke basis nodig. Waar bij de totstandbrenging van artikel 36d Wpg voor Caribisch Nederland is beoogd hetzelfde te regelen als in artikel 16 Wpg[34] wordt voorgesteld dit nu te expliciteren.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Met een beroep op Aanwijzing voor de regelgeving 4.17, vijfde lid, aanhef en onder a, wordt daarbij mogelijk niet aangesloten bij het beleid inzake vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van regelgeving. Dit om de huidige situatie voor zowel gezaghebbers als omwonende belanghebbenden zo kort mogelijk te laten duren, indien het voorstel kracht van wet verkrijgt. Gezaghebbers hebben nu immers geen adequate wettelijke bevoegdheid om drugsproblematiek het hoofd te bieden. Omwonenden moeten langer dan nodig worden aangetast in hun rechten.
Gelet hierop kan afwijking van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn, afhankelijk van het moment waarop het voorstel kracht van wet verkrijgt, dan ook aanmerkelijke private en publieke nadelen voorkomen.

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

[34] Kamerstukken II 2009/10, 32 368, nr. 3, p. 5 (i.v.m. Kamerstukken II 2009/10, 32 207, nr. 9, p. 4–5).