

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 57c

25 324

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

25 325

Wijziging van de Opiumwet in verband met de invoering van een verhoogde strafmaat voor beroeps- en bedrijfsmatige hennepcultuur

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 januari 1999

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het nader voorlopig verslag dat de vaste commissies voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat over beide wetsvoorstellen hebben uitgebracht.

De leden van het CDA maakten enkele zeer kritische opmerkingen over het gebrek aan voortgang in de procedure rond de onderhavige wetsvoorstellen. Inderdaad heeft uw Kamer zich op verzoek van de regering moeite getroost om nog voor het zomerreces van 1998 een voorlopig verslag uit te brengen, maar is de regering niet erin geslaagd om daarna binnen afzienbare tijd een memorie van antwoord uit te brengen. De regering waardeert het eerste en betreurt het laatste. Wij achten de kritiek terecht en bieden onze verontschuldiging aan voor de gang van zaken. Aan de trage afhandeling heeft bijgedragen dat bij de onderhavige wetsvoorstellen een drietal ministeries zijn betrokken. Dat maakt het formuleren van een reactie tot een herhaald cyclisch proces. Voor de goede orde merken wij op dat er geenszins sprake is van verschillen in inzicht. Wel heeft een samenloop van werkzaamheden van ambtenaren die bij dit wetsvoorstel betrokken zijn bijgedragen aan het langdurige proces van afstemming dat voorafging aan de toezending van de memorie aan uw Kamer.

Uit de vragen van de leden van de CDA-fractie over de handhaving van de AHOJ-G criteria blijkt ons dat onder andere onze opmerking in de memorie van antwoord dat «het in elke gemeente uitgestippelde beleid (....) niet op centraal niveau (wordt) bijgehouden» de indruk kan wekken als zou op centraal niveau geen enkele aandacht zijn voor de uitvoering van dat beleid. Deze aandacht is er echter wel degelijk.

De vormgeving en uitvoering van het lokale beleid vindt plaats na overleg in de lokale driehoek. De hoofdofficier van justitie informeert het College van procureurs-generaal en het College op zijn beurt de Minister van Justitie. Voorts vindt periodiek overleg plaats over onder andere dit aspect

van het drugbeleid in het zogeheten justitieel drugberaad, bestaande uit ambtenaren van het ministerie van Justitie en de procureur-generaal belast met de drugportefeuille, onder leiding van de Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie. Uiteraard vormen ook kamervragen en signalen van burgers een voortdurende bron van informatie, welke in dit overleg worden betrokken.

De wijze waarop de lokale autoriteiten invulling geven aan het drugbeleid wordt regelmatig geïnventariseerd door middel van onderzoek. Sinds de drugnota zijn er meerdere onderzoeken op dit terrein uitgevoerd door Intraval en SGB: «Cannabis in Nederland: inventarisatie van de verkooppunten», juni 1997, en recent, juni 1998, door Intraval: «Softdrugs: Beleid en illegaliteit; ontwikkelingen in gemeentelijk softdrugsbeleid en soorten en aantal verkooppunten». Beide onderzoeken zijn door de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken geëntameerd. Deze onderzoeken achten wij goede hulpmiddelen voor de lokale driehoeken bij de uitvoering van het beleid. Zo behoeft een van de uitkomsten van laatstgenoemd onderzoek, dat de controle op de 18-jaarsgrens niet streng is en dat jongeren via oudere vrienden softdrugs kunnen laten kopen, nadere aandacht van de lokale driehoeken. Dit is ook besproken in genoemd justitieel drugberaad.

Men zou uit de uitkomsten van dit onderzoek kunnen concluderen dat er sprake is van een kloof tussen het op papier aangescherpte handhavingsbeleid en de daadwerkelijke handhaving door de lokale autoriteiten. Wij achten dit echter een voorbarige conclusie. Het vorige en het huidige kabinet hebben na een gedegen overleg met het parlement het drugbeleid in kaart gebracht. Op grond daarvan is bepaald hoe dit beleid in de toekomst gestalte moet krijgen. Op lokaal niveau heeft invulling daarvan plaatsgevonden. Dat nog niet overal en op alle onderdelen de ideale situatie is bereikt, is verwonderlijk noch verontrustend. Belangrijk is de voortdurende aandacht voor de handhaving en deze is, zo moge uit het bovenstaande blijken, ook op centraal niveau aanwezig.

De leden van de CDA-fractie vroegen onder verwijzing naar het met overheidssteun testen van XTC of de regering van oordeel is dat sluiting van gelegenheden waar zulke tests worden uitgevoerd in de praktijk zal voorkomen.

Naar aanleiding van de uitkomsten van onderzoek inzake de neurotoxiciteit van XTC heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Tweede Kamer bij brief d.d. 19 november 1998, kenmerk GVM/VZ 986173, geïnformeerd en daarbij aangegeven dat zij voor vervolgonderzoek financiële middelen beschikbaar stelt.

Tevens heeft de Minister van VWS de Tweede Kamer toegezegd dat zij eind januari 1999 haar standpunt inzake het testen van XTC-tabletten zal meedelen. Dit standpunt zal zij in nauw overleg met de Minister van Justitie bepalen.

Deze leden vroegen voorts naar het realiteitsgehalte van het toestaan van een handelsvoorraad van 500 gram en hoeveel tijd er verstrijkt voordat bij een niet al te stille coffeeshop 500 gram is verkocht.

De toegestane handelsvoorraad van 500 gram is indertijd voorwerp van gemeen overleg geweest. Met deze hoeveelheid wordt thans gewerkt. Bij de bepaling van de maximum toegestane hoeveelheid is ervan uitgegaan dat van 5 gram cannabis, de maximale hoeveelheid per transactie, ongeveer 10 joints kunnen worden gedraaid. Voor de verkoop van 500 gram zijn minimaal 100 transacties noodzakelijk, maar dit kunnen er ook meer worden naarmate kopers minder dan 5 gram afnemen.

Omtrent de gemiddelde tijd die het afwickelen van die transacties vergt, bestaat bij ons geen inzicht. Tegen overschrijding van de maximale handelsvoorraad wordt opgetreden, zoals moge zijn gebleken uit de brief

De leden van de fractie van de PvdA konden zich niet verenigen met de beantwoording van hun vraag waarom de sluiting van woningen, niet voor publiek toegankelijke lokalen en de daarbij behorende erven niet in de Opiumwet kon worden geregeld, in plaats van in de Gemeentewet, zoals nu het geval is.

Bij de totstandkoming van artikel 174a Gemeentewet is onderzocht welke wet het meest geschikt was om een dergelijke regeling onder te brengen. Het sluiten van woningen is een verstreckende maatregel die diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de bewoners. Uit de Grondwet en het EVRM vloeien een aantal voorwaarden voort waaronder een dergelijke maatregel ingesteld kan worden. In artikel 8 EVRM is bepaald dat inmenging in de persoonlijke levenssfeer uitsluitend is toegestaan van onder meer de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelikheden. In het wetsvoorstel tot invoering van artikel 174a in de Gemeentewet is ervoor gekozen deze doelcriteria te omschrijven door middel van de in de Nederlandse wetgeving gebruikelijke term «verstoring van de openbare orde». Tevens is ervoor gekozen de toepasbaarheid van de sluitingsbevoegdheid niet te beperken tot ordeverstoringen die het gevolg zijn van een bepaalde vorm van handelingen, zoals de handel in drugs. De reden hiervan was dat niet zozeer de herkomst van de overlast relevant is; bepalend moet zijn de mate waarin de leefbaarheid in de omgeving in het geding is. In artikel 174a is aldus een algemene sluitingsbevoegdheid opgenomen voor elke situatie waarin de openbare orde in ernstige mate wordt verstoord. Hiermee is aan de sluiting van woningen een zwaardere eis gesteld dan aan sluiting van voor publiek toegankelijke gelegenheden, als bedoeld in onderhavig wetsvoorstel 25 324.

Voortvloeiende van beide keuzes is dat de Gemeentewet de meest geschikte plaats is om een dergelijke bepaling in op te nemen. In de Gemeentewet zijn immers ook de overige bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde geregeld. Deze redenering heeft ertoe geleid dat de beide kamers der Staten-Generaal in meerderheid hun instemming hebben gegeven aan het opnemen van artikel 174a in de Gemeentewet.

Ten aanzien van onderhavig artikel 13b Opiumwet is het motief bestrijding van handel in drugs en daarmee verbandhoudende nadelige effecten voor de consumenten en voor de omgeving. In verband hiermee is de Opiumwet de meest aangewezen plaats om een dergelijke specifieke regeling op te nemen. Bij onderhavig wetsvoorstel is geen sprake van een inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Om die reden is de instelling van een wettelijke bevoegdheid niet gebonden aan het criterium verstoring van de openbare orde. Daardoor vloeit ook hieruit geen contra-indicatie voort voor de opvatting dat de Opiumwet de meest geschikte plaats is voor opname van het handhavingsinstrument. Overigens heeft, naar de regering begrijpt, deze keuze de instemming van uw Kamer.

De leden van de fractie van de PvdA maakten bezwaar tegen een situatie waarbij de wetgever bewust algemeen geformuleerde normen bezigt en vervolgens, bij vervolgwetgeving, naar de hierop gebaseerde jurisprudentie verwijst alsof deze de status van wet heeft, zonder de inhoud van die jurisprudentie te codificeren. Zij gaven daarbij aan dat het naar hun mening van tweeën een is: of de wetgever formuleert normen en laat de rechter een mate van ruimte om deze te interpreteren of de wetgever poogt zelf die normen te verwoorden in de wet. Deze leden verzochten het kabinet een visie te formuleren op het primaat van de wetgever in het licht van de verwijzingen in de memorie van antwoord naar de jurisprudentie

omtrent de aanpak van coffeeshops e.d. en de hantering door de bestuursrechter van het zogenoemde «abstracte overlastbegrip». In eerdere stukken omtrent dit wetsvoorstel is niet bedoeld te verwijzen naar de jurisprudentie alsof deze status van wet heeft en daarmee het primaat van de wetgever te veronachtzamen. In algemene zin kan worden gesteld dat als de wetgever een algemeen geformuleerde bevoegdheid (i.c. de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang) aan het bestuur ter beschikking stelt ter handhaving van bepaalde concrete wettelijke normen, het zaak is dat de wetgever er zich van vergewist dat de handhaving in de praktijk ook op de beoogde wijze gestalte kan krijgen. Daarbij is van groot belang hoe de rechter het bestuurlijk optreden toetst en aan welke feitelijke voorwaarden naar zijn oordeel voldaan moet zijn om tot handhaving over te gaan. Indien zou blijken dat de wijze waarop de rechter toetst een effectieve handhaving met het beschikbare instrumentarium bemoeilijkt, dan zal de wetgever zich op het wettelijk instrumentarium moeten beraden en beziën welke aanpassingen nodig zijn. Met de daaruit volgende wetswijzigingen benadrukt de wetgever zijn primaat. Deze situatie doet zich bij onderhavig wetsvoorstel niet voor. De opmerkingen van de regering hadden uitsluitend tot strekking expliciet vast te stellen dat de jurisprudentie een ontwikkeling te zien geeft die voldoende ruimte laat om het op lokaal niveau gevoerde beleid te effectueren. Ingrijpen van de wetgever, bijvoorbeeld door codificatie van de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria, om zijn primaat tot gelding te brengen is derhalve niet nodig. De redenen om desondanks onderhavig wetsvoorstel te handhaven en de toegevoegde waarde van beoogd artikel 13b Opiumwet ten opzichte van het huidige instrumentarium zijn in de voorgaande parlementaire stukken uitvoerig aangegeven. Wij volstaan op deze plaats met verwijzing daarnaar. De reden om in eerdere stukken aan uw Kamer en aan de Tweede Kamer te verwijzen naar de jurisprudentie op het gebied van de aanpak van coffeeshops, is geen andere dan om aan te geven wat de positie is van het onderhavige wetsvoorstel in de verhouding tot de huidige bestuurspraktijk.

Van codificatie van de jurisprudentie rondom het huidige instrumentarium door onderhavig wetsvoorstel is – zoals hierboven reeds is aangegeven – geen sprake, zodat het opnemen van de in die jurisprudentie ontwikkelde criteria, niet aan de orde is. De momenteel gehanteerde toetsingscriteria dienen immers ter interpretatie van de begrippen openbare orde en woon- en leefmilieu. Aangezien in onderhavig wetsvoorstel de uitoefening van bestuursdwang is gekoppeld aan de overtreding van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet, zijn deze begrippen hierop niet van toepassing. Ook in algemene zin is het niet gebruikelijk dat aan de uitoefening van bestuursdwang nadere criteria worden verbonden. Het wezen van bestuursdwang is dat handhavend kan worden opgetreden indien een wettelijk voorschrift is overtreden. Daarbij wijzen we op artikel 125 Gemeentewet juncto artikel 5:21 Awb. Het toepassingsbereik van deze algemene gemeentelijke bestuursdwangbevoegdheid is evenmin nader geclausuleerd. Het gemeentebestuur is vrij om rondom de uitoefening van de bestuursdwangbevoegdheid (handhavings)beleid te ontwikkelen. Vanwege de gewijzigde opzet van het handhavingsinstrumentarium – zoals aangegeven gericht op het bestuurlijk optreden tegen het handelen in strijd met de Opiumwet – zijn met het onderhavige handhavingsinstrument de bewijsrechtelijke problemen rondom de interpretatie van niet vastomlijnde begrippen als «overlast», «verstoring van de openbare orde» en «bescherming van het woon- en leefmilieu», niet meer aan de orde.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen nogmaals of niet reeds door de toepassing van bepalingen inzake samenloop voldoende wordt

tegemoet gekomen aan de behoefte om beroepsmatige illegale teelt van hennep hoger te straffen.

Kern van ons antwoord over de ratio van de introductie van een gekwalificeerd delict is, dat illegale teelt een zodanige omvang en vlucht heeft genomen dat, zoals in het gemeen overleg over de Drugnota werd vastgesteld, dit geen onderdeel kan vormen van een verantwoord drugbeleid. De grootste steen des aanstoots vormt bedrijfsmatige teelt. De bestaande strafmaat is een uitdrukking van de in 1975 heersende opvattingen, die mede werden ingegeven door de omstandigheid dat er van teelt in Nederland nauwelijks sprake was. De toegenomen teelt en de bijbehorende mate van afkeuring komen in de voorgestelde vorm van strafbaarstelling en de differentiatie in strafmaat tot uitdrukking. Wij begrijpen dat deze leden de mogelijkheid om via de samenloopbepalingen tot een strafverhoging in concreto te komen, signaleren naar aanleiding van eerdere opmerkingen van de regering dat thans niet valt na te gaan hoeveel personen veroordeeld zijn voor teelt, omdat er vaker sprake was van samenloop met andere delicten. Uit hun opmerking menen wij tevens te mogen afleiden dat ook zij voorstander zijn van hogere straffen voor bedrijfsmatige teelt. De consequentie van hun redenering zou zijn dat het gewijzigde inzicht niet in de wetgeving tot uitdrukking zou komen en voorts dat in gevallen van grootschalige teelt men alleen tot een acceptabele straf kan komen, indien telastegelegd en bewezen kan worden dat er sprake is van samenloop met andere strafbare feiten. Wij zien niet goed in, waarom bij dit type strafbare gedragingen afgeweken zou moeten worden van de in onze wetgeving gebruikelijke structuur van een heldere en precieze strafbaarstelling en een adequate strafbedreiging per strafbaar feit.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen om met praktijkvoorbeelden aan te tonen dat het huidige handavingsinstrumentarium ontoereikend is.

Voor wat betreft wetsvoorstel 25 325 kan in aanvulling op het hierboven gegeven antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA worden opgemerkt dat binnen de bestaande wetgeving de bestrijding van illegale hennepeteelt wordt bemoeilijkt door de in artikel 4 van het Besluit van 18 oktober 1976 ter uitvoering van artikel 3A, eerste lid, van de Opiumwet (Stb. 509, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 24 januari 1994, Stb. 309) opgenomen landbouwkundige uitzondering. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissies uit de Tweede Kamer werd opgemerkt, leidt deze ertoe dat verweren met een beroep op die landbouwkundige uitzondering worden gevoerd, welke door het openbaar ministerie dienen te worden weerlegd. De wijziging van deze bepaling, waardoor binnenteelt van hennep niet langer onder de uitzondering valt, en die inmiddels is voorgelegd aan de Raad van State, vormt het sluitstuk van het verbeteren van het wettelijk instrumentarium.

Zoals uit de bovenstaande beantwoording van vragen van de fractie van de PvdA mag zijn gebleken, kan deze vraag met betrekking tot wetsvoorstel 25 325 niet eenduidig worden beantwoord. Met de geschetste ontwikkeling in de jurisprudentie is het toepassingsbereik van het huidige instrumentarium opgeschoven in de richting van het beoogde effect van dit wetsvoorstel. Desondanks worden met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel diverse verbeteringen aangebracht. Zoals reeds aangegeven worden de bewijsrechtelijke problemen rondom de interpretatie van niet vastomlijnde begrippen als «overlast», «verstoring van de openbare orde» en «bescherming van het woon- en leefmilieu» opgelost.

Een nieuwe toepassingsmogelijkheid die dit wetsvoorstel biedt is dat ook handhavend kan worden opgetreden tegen house-parties, andere grootschalige (dans)feesten en andere gelegenheden, voor zover deze niet

onder een gemeentelijke vergunningsplicht vallen, zoals winkels, beurzen, tentoonstellingen en galeries.

Wij hopen dat hiermee alle gestelde vragen genoegzaam zijn beantwoord.

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

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper