

Vergaderjaar 1997–1998 Nr. 327a

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- of bedrijfsmatige hennepsteelt

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, VOOR JUSTITIE EN VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 9 juni 1998

Het voorbereidend onderzoek gaf de leden van voornoemde vaste commissies aanleiding tot het formuleren van een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie verzochten de regering om ter voorbereiding van de openbare behandeling van de onderhavige wetsvoorstellen een geactualiseerd overzicht te geven van de feitelijke ontwikkelingen inzake de drugshandel in Nederland:

- aantallen koffieshops, uitgesplitst naar grootte van de gemeenten;
- gemeenten waar een leeftijdsgrens van 18 jaar daadwerkelijk wordt gehandhaafd;
- gemeenten waar de 5 gram-norm daadwerkelijk wordt gehandhaafd;
- ontwikkeling van de huisteelt voor de productie van soft-drugs.

Deze leden vroegen welke inspanningen verricht worden om erven en kassen te detecteren waar hennepsteelt plaatsvindt. Zijn deze inspanningen naar het oordeel van de regering adequaat ten opzichte van de omvang van het probleem? Ook vroegen zij of de regering bereid is te bevorderen dat verkooppunten van drugs stapsgewijs worden gesloten. Zij wilden weten of de regering bereid is consequente toepassing van de nieuwe bevoegdheid tot bestuursdwang te bevorderen van gelegenheden waar XTC en andere synthetische harddrugs worden verkocht.

Onderkent zij dat van het met medewerking van de overheid keuren van deze drugs een tweeslachtig signaal uitgaat?

Heeft de regering zicht op de omvang van buitenlandse klandizie bij verkooppunten van drugs? Tenslotte stelden zij de vraag wat de meest recente inzichten van het Bundeskriminalamt zijn omtrent uitvoer van drugs vanuit Nederland naar Duitsland.

¹ Samenstelling:

Volksgezondheid, Welzijn en Sport:

Van de Zandschulp (PvdA), Van Heukelum (VVD), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Boorsma (CDA), Tuinstra (D66), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Werner (CDA), Batenburg, Schoondergang-Horikx (GL), Van den Berg (SGP), Hendriks, Ter Veld (PvdA) (voorzitter), Dees (VVD) en Ruers (SP).

Justitie:

Heijne Makkreel (VVD) (voorzitter), Talsma (VVD), Glasz (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vriseskoop (D66), Pitstra (GL), Le Poole (PvdA), Meeter (PvdA), Hirsch Ballin (CDA), De Haze Winkelman (VVD) en Ruers (SP).

Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Stoffelen (PvdA) (voorzitter), De Beer (VVD), Batenburg, Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Jurgens (PvdA), Hendriks, Bierman, Wiegels (VVD), Hirsch Ballin (CDA), Hessing (D66) en Ruers (SP).

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden met bijzondere belangstelling het wetsvoorstel gelezen. Zij deden dit vooral omdat bij hen de herinnering nog levendig was aan het gemeen overleg tussen de regering en de beide Kamers inzake wetsvoorstel 24 699 («Victoria»). Dit wetsvoorstel, dat slechts met grote aarzeling bij meerdere fracties in maart 1997 door de Eerste Kamer is aangenomen, wilde overlast tegengaan die ontstaat vanuit woningen waar dwelms (in het Engels «drugs») werden verhandeld.

De aarzeling was hierin gelegen dat het wetsvoorstel «Victoria» zeer algemene bevoegdheden schiep in het kader van de Gemeentewet dat handelt over handhaving van de openbare orde, zonder specifiek te verwijzen naar de Opiumwet. Vanuit de senaat was gepleit voor beter omgrensde bevoegdheden, om daarmee te voorkomen dat de nieuwe bevoegdheden in strijd zouden komen met het grondrecht van de integriteit van de woning. Met name ook bestuursdwang op grond van de Opiumwet was, zo meenden vele leden van de senaat, een betere manier om aan de overlast vanuit «drugspanen» een eind te maken. Deze visie werd toen door de regering krachtig bestreden, al leidde de inzet van deze Kamer wel tot een toezegging van de regering om de gemeentebesturen er op te wijzen dat de nieuwe bevoegdheid tot het sluiten van «drugspanen» bij voorkeur zou moeten worden uitgeoefend bij verstoring van de openbare orde als gevolg van gebruik van en handel in dwelms.

Thans, zo merkten de leden van de PvdA-fractie op, legt de regering een wetsvoorstel voor dat – althans ten aanzien van voor het publiek toegankelijke lokalen – inderdaad de weg kiest van bestuursdwang op grond van overtreding van de Opiumwet. De leden behorende tot de PvdA-fractie stemden graag in met deze koerswijziging.

Weliswaar herhaalt de regering (in par. III van de memorie van toelichting, Kamerstuk II, 1996/97, 25 324, nr. 3) het deuntje van vorig jaar dat «bij bestuurlijke handhaving het momenteel alleen gaat om de effecten op het openbare leven en niet zozeer om de oorzaak daarvan». Maar vervolgens stelt de regering gelukkig toch dat «sluiting op grond van een gemeentelijke verordening, dan wel met gebruikmaking van artikel 174 van de Gemeentewet, een omweg (is) die naar (haar) oordeel niet meer past bij de rol die het bestuur in de praktijk bij de handhaving van de Opiumwet vervult».

Met genoegen lazen deze leden ook in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (Kamerstuk II, 1997/98, 25 324, nr. 5) onder par. C «dat de Gemeentewet een organieke wet is, waarin hoofdzakelijk algemene regels zijn opgenomen ...Een dergelijke wet is in beginsel niet de juiste plaats voor een specifieke bevoegdheid als de onderhavige». Deze leden zouden hebben gewenst dat de regering deze opvatting ook had toegepast bij de vastlegging in 174a Gemeentewet van de bevoegdheid tot sluiting van «drugspanen» in het wetsvoorstel Victoria. Zij verwacht dan ook spoedig een wetsvoorstel voorgelegd te krijgen waarin de beide hierboven genoemde uitgangspunten van de regering worden toegepast op het bij Victoria ingevoerde artikel 174a Gemeentewet.

Ook wilden de leden behorende tot de PvdA-fractie een beter onderbouwde reactie van de regering vernemen op de stelling van mr J.W.A. Fleuren (NJB, 22 augustus 1997, p. 1328–30). Deze luidt – in een samenvatting die voor rekening van deze leden komt – dat de toekenning van de mogelijkheid van bestuursdwang aan de gemeente tot gevolg zou kunnen hebben dat burgers, gezien de rechtstreekse werking van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdoovende middelen van 1961, bij de rechter kunnen eisen dat de gemeente inderdaad tot bestuursdwang overgaat.

Daarmee zou het gedoogbeleid ten aanzien van «coffeeshops» onderuit gehaald kunnen worden door omwonenden die van deze gelegenheden overlast ondervinden.

Deze leden achtten het antwoord door de regering terzake gegeven aan het Tweede Kamerlid Van der Vlies (Handelingen II, 8 april 1998, p. 71–5297/8) niet voldoende gemotiveerd. De regering stelde immers dat ook aan de burgemeester in het kader van de uitoefening van bestuursdwang het opportuniteitsbeginsel toekomt. De bewuste auteur stelt nu juist dat die discretionaire bevoegdheid ontbreekt vanwege de dwingende werking van het rechtstreeks werkend verdrag. Deze leden vertrouwden dat de regering in staat is een nadere onderbouwing van haar stelling te geven dat desondanks een discretionaire bevoegdheid bestaat.

A. De relatie tot het landelijke dwelmsbeleid

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie vroegen nadere uitleg van hetgeen de regering stelt in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (p. 2, eerste volle alinea) inzake het «abstract overlastbegrip» dat de rechter nu hanteert.

Deze leden vroegen zich af waarom in het kader van overleg tussen de beide takken van de wetgeving een dergelijke verwijzing naar de jurisprudentie van de rechter relevant is. Moeten deze leden het zo begrijpen dat de wetgever in formele zin instemt met deze jurisprudentie? Zo ja, zo vroegen deze leden zich af, waarom wordt de strekking van deze jurisprudentie dan niet – nu de mogelijkheid daartoe zich bij de indiening van deze wet specifiek voordoet – expliciet in de wet vastgelegd?

Is het wel juist om een zo belangrijke ontwikkeling in de toepassing van het overlastbegrip geheel aan de niet politiek verantwoordelijke rechter over te laten?

B. De relatie tot het strafrecht

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie waren overigens wel benieuwd waarom de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang bij de wet in handen wordt gelegd van de burgemeester.

Zij vroegen zich dit af omdat uit de memorie van toelichting een onderschatting lijkt door te klinken van de rol van het gemeentebestuur (de raad) bij het bepalen en handhaven van het lokale «softdrugsbeleid». Op p. 5 van de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer wordt weliswaar erkend dat aan het driehoeksoverleg geen besluitvormende bevoegdheid toekomt, maar vervolgens wordt de toekenning van de bevoegdheid aan de burgemeester wel gemotiveerd op grond van zijn aandeel in dat overleg. De mening van de gemeenteraad, zo stelt de regering (nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer, p. 5, tweede volle alinea), zal bij het driehoeksoverleg «één van de elementen van de beraadslaging zijn».

De betrokken leden konden zich wel voorstellen dat de bevoegdheid van de raad om bestuursdwang uit te oefenen, door de raad aan de burgemeester wordt gedelegeerd. Zij vroegen zich echter af waarom de wet dit zou moeten voorschrijven. Als de VNG dit inderdaad heeft geadviseerd, zoals de regering stelt, dan vroegen deze leden zich af of de VNG, en de regering, daarbij voldoende rekening gehouden hebben met het feit dat de raad, gezien artikel 125 van de Grondwet, aan het hoofd staat van de gemeente.

D. De toepassing van artikel 122 Gemeentewet

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie waren niet geheel overtuigd van het betoog van de regering (nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer, onderaan p. 7, vervolgd op p. 8) over het mogelijk conflict tussen gemeentelijke sluitingsbepalingen en het voorgestelde artikel 13b van de Opiumwet.

In de toelichting die de regering geeft op het wetsvoorstel benadrukt zij weliswaar dat het gaat om bestuursdwang wegens overtreding van de Opiumwet.

Maar tevens voert zij niet-naleving van de zogenaamde AHOJ-G voorwaarden mede op als grond voor de toepassing van bestuursdwang. Daar de O van dit acroniem slaat op overlast zou het lijken dat wel conflict ontstaat, ook al gaat het niet om drugsdelicten.

Deze leden zouden prijs stellen op een nadere uitleg van de regering.

De leden behorende tot de PvdA-fractie waren nog niet overtuigd van de noodzaak tot het verhogen van de strafmaat wegens beroepsmatige hennepcultuur. Zoals de regering zelf toegeeft in de nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer op vragen door de D66-fractie is de verhoging niet nodig om preventieve hechtenis van dit delict mogelijk te maken, gezien artikel 67, eerste lid, onder d, van het Wetboek van Strafvordering en artikel 11, tweede lid, van de Opiumwet. Deze leden vroegen zich daarom af welke andere strafvorderlijke dwangmiddelen wél beschikbaar komen door de verhoging van de strafmaat.

Zo dit argument niet gehanteerd blijkt te kunnen worden, zoals de leden behorende tot de PvdA-fractie uit de zesde volle alinea van de nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer menen te mogen opmerken, welke reden is er dan nog voor verhoging van de strafmaat, nu de regering zelf reeds stelt dat het betrokken delict meestal wordt gepleegd in samenloop met andere delicten. De mogelijkheid van een verhoogde straf is in dat geval immers reeds gegeven.

Past een dergelijke verhoging van de strafmaat, zo vroegen deze leden, wel in het beleid van de regering om niet in te zetten op lange gevangenisstraffen, nu deze ter afschrikking of vergelding van gepleegde delicten van twijfelachtige betekenis zijn?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat het bekend moge zijn dat zij voorstander zijn van legalisering van softdrugs.

Deze leden beschouwden cannabisproducten, tabakswaaren en alcoholische dranken als genotmiddelen die eenzelfde wettelijke behandeling behoeven. Zij wezen er op, dat tabak en alcohol al vele jaren legale genotmiddelen zijn.

Cannabis is een genotmiddel dat vroeger voornamelijk door een kleine groep – meestal creatieve – mensen werd gebruikt. Het is pas de laatste tijd gemeengoed geworden.

In internationaal verband woedt de «war on (soft)drugs» in volle hevigheid.

Het is, zo meenden deze leden, op zijn zachtst gezegd merkwaardig dat de internationale gemeenschap geen lering heeft getrokken uit de drooglegging van de V.S. Een genotmiddel dat wordt verboden, wordt des te aantrekkelijker, en voor de consument en voor criminele organisaties die er dik geld aan verdienen.

Gezien internationale verdragen is het op dit moment moeilijk – maar niet onmogelijk – om in Nederland softdrugs te legaliseren.

In Nederland wordt een gedoogbeleid gevoerd. Naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks verdient dit beleid geen schoonheidsprijs. Maar de resultaten van dit beleid zijn beter dan de resultaten van Europese landen die een zogeheten algehele oorlog tegen drugs voeren.

Maar het blijft een taak van de regering om de internationale gemeenschap aan te spreken op de averechtse effecten van het huidige internationale drugsbeleid. Minister Sorgdrager heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer medegedeeld dat Nederland in internationaal verband de nuances uit het V.N.-rapport over drugs zal benutten om de discussie te richten op het volksgezondheidsaspect van het gebruik van drugs. Misschien dat daarna de geesten rijp zijn voor een liberalisering of zelfs legalisering van softdrugs.

Minister Borst van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bestempelt van de genotartikelen tabak, alcohol en cannabis, tabak als veruit de schadelijkste. (Zie no. 45 van de Handelingen van de Tweede Kamer d.d. 8 april jl. op blz. 5288, 3e kolom).

Het bevreemde de leden van de fractie van GroenLinks dan ook bijzonder dat het kabinet met deze twee wetsvoorstellen t.a.v. cannabisproducten is gekomen.

Er is, zo meenden zij, toch geen internationale regelgeving die aanscherping van het Nederlandse beleid noodzaakt.

Deze leden zaten niet te wachten op vergroting van bevoegdheden van de burgemeester.

Wat hun betreft is de grens wel bereikt met de bevoegdheid voor de burgemeester om bij zware overlast binnen te treden in een woning.

Maar voor handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in voor het publiek toegankelijke lokalen zijn andere instrumenten voorhanden. Zij vroegen of trouwens door dit wetsvoorstel optreden door de burgemeester afgedwongen kan worden. En voorts of een besluit van de burgemeester op basis van dit wetsvoorstel vatbaar is voor beroep.

De hier aan het woord zijnde leden zagen ook de noodzaak niet van uitbreiding van de Opiumwet met het begrip «telen» en verhoging van de strafmaat voor beroeps- of bedrijfsmatige hennepcultuur. Zij vroegen wat trouwens de criteria zijn voor het bepalen van die teelt.

De wettekst van artikel 1, b, tweede lid vermeldt: «Hij die in de uitoefening van een beroep of bedrijf opzettelijk handelt in strijd met een in artikel 3, enz.» leek deze leden in de praktijk moeilijk hanteerbaar.

Dit riep vragen op, als: Uitoefening van welk beroep? Hoeveel plantjes?

Deze leden vroegen dan ook waarom deze beide wijzigingen van de Opiumwet nodig werden geacht.

Kunnen de bewindslieden met praktijkvoorbeelden aantonen dat het huidige instrumentarium ontoereikend is? En dat daarom deze wetsvoorstellen noodzakelijk zijn? Zij meenden dat er toch allerlei instrumenten ter beschikking staan die het drugsbeleid in de praktijk werkbaar maken. Werkt het overlegmodel niet meer? Tenslotte vroegen zij of deze wetsvoorstellen in de praktijk niet averechts op het gedoogbeleid zullen uitwerken.

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** hadden met belangstelling en in overwegende mate met instemming van beide wetsvoorstellen kennis genomen. Kennisneming van de stukken alsmede van de betreffende Handelingen van de Tweede Kamer deed hen nochtans enige vragen stellen.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (kamerstuk II, 1997/98, 25 324, nr. 5, p. 6) wordt melding gemaakt van de «mogelijke aanpassing van de Drank- en Horecawet» die op dat moment (22 december 1997) in een voorbereidend stadium verkeerde (zie ook reeds memorie van toelichting, kamerstukken II, 1996/97, 25 324, nr. 3, p. 2). Deze leden informeerden naar de huidige stand van zaken met betrekking tot bedoelde aanpassing.

Een soortgelijke vraag stelden zij naar aanleiding van de aankondiging in dezelfde memorie dat een handleiding voor een geïntegreerd cannabis-beleid zou worden ontwikkeld.

Naar aanleiding van de reactie van de minister van Justitie op de motie-Dittrich (kamerstukken II, 1997/98, 25 324/25 325, nr. 6) tijdens de Tweede Kamerbehandeling van beide wetsvoorstellen (Handelingen II, 8 april 1998, p. 71–5305, r.k.) stelden de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV de vraag of het kabinet overweegt, eventueel met een beroep op de slotakte bij de Overeenkomst van Schengen, positief in te gaan op verzoeken tot exploitatie van hennepkwekerijen ter bevordering van één of meer coffeeshops, zulks onder beding van straffeloosheid en de bereidheid zich open te stellen voor overheidscontrole, in het bijzonder indien zulke verzoeken een lokaal experiment betreffen. Verder vroegen deze leden of hun informatie juist is dat justitie grotere voorraden dan het maximum van 500 gram soms oogluikend toestaat.

De voorzitter van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Ter Veld

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Heijne Makkreel

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
Stoffelen

De griffier voor het verslag,
Heijnis