

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. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 november 2022 en het nader rapport d.d. 31 oktober 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

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

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

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

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

en het eigendomsrecht, zoals vastgelegd in het Eerste Protocol bij het EVRM (hierna: EP).

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

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

## 1. Inleiding

*Het wetsvoorstel introduceert in de Opiumwet 1960 BES een bevoegdheid voor de gezaghebbers van openbare lichamen, waarmee zij drugspanden kunnen sluiten. Op grond van artikel 177 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES) kunnen gezaghebbers drugspanden sluiten als de openbare orde wordt verstoord. De afgelopen jaren neemt echter het aantal drugspanden toe waarbij van een dergelijke verstoring geen sprake is. In dat geval kan alleen via het strafrecht worden ingegrepen. De introductie van de voorgestelde bevoegdheid maakt een pandgerichte aanpak via het bestuursrecht mogelijk.<sup>2</sup>*

*Volgens de toelichting worden gezaghebbers door de voorgestelde bevoegdheid beter in staat gesteld om de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen of te beheersen. Daarnaast kunnen de nadelige gevolgen van de productie, distributie en handel in drugs worden tegengegaan. Omwonenden van een drugspand kunnen hinder ervaren door de in- en uitloop van dealers en gebruikers. De omgeving kan daardoor een slechte reputatie krijgen. Ook kan de veiligheid in het geding zijn. Met de voorgestelde bevoegdheid kan de gezaghebber een einde maken aan deze situatie. Daarnaast gaat van sluiting het signaal uit dat tegen drugscriminaliteit wordt opgetreden. Dit schrikt anderen af en voorkomt herhaling. Tot slot noemt de toelichting dat het criminele ondernemingsproces wordt verstoord als een pand wordt gesloten.<sup>3</sup>*

*Bij de vormgeving van de bevoegdheid in artikel 14a Opiumwet 1960 BES is aangesloten bij de formulering in artikel 13b van de Opiumwet van het Europese deel van Nederland. De gezaghebber kan een last onder bestuursdwang opleggen als in een woning, lokaal of op een bijbehorend erf drugs worden verhandeld of daartoe strafbare voorbereidingshandelingen plaatsvinden. Er zal worden gewerkt met een stappenplan, waarbij in beginsel eerst een waarschuwing of last onder dwangsom<sup>4</sup> wordt opgelegd voordat een pand wordt gesloten.<sup>5</sup> Bij het toepassen van de voorgestelde bevoegdheid is de gezaghebber gehouden aan de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel.<sup>6</sup>*

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 2.1, Aanleiding en probleembeschrijving.

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 2.3, Probleemaanpak. Zie ook L.M. Bruijn & M. Vols, Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet, WODC: 2021. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de motie Buitenweg-Van Nispen, Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 8; Kamerstukken I 2018/19, 34 763, nr. 10; Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VI, nr. 2.

<sup>4</sup> Artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht wordt overeenkomstig van toepassing verklaard in het vierde lid van het voorgestelde artikel 14a.

<sup>5</sup> Toelichting, paragraaf 4, Uitvoering.

<sup>6</sup> Toelichting, paragraaf 2.4, Besluitvorming en rechtsbescherming.

## 2. Grondrechtelijke toetsing

*De Afdeling heeft begrip voor het doel en de inhoud van het wetsvoorstel. Zij plaatst wel kanttekeningen bij de wijze waarop in de toelichting aan de Grondwet en het EVRM wordt getoetst.*

*Met de sluiting van een woning wordt immers diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder het huisrecht, dat is vastgelegd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. Daarnaast vormt sluiting een inbreuk op het eigendomsrecht in artikel 1 EP. Deze beperkingen zijn in beginsel mogelijk indien voldaan wordt aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.<sup>7</sup>*

*Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling allereerst op dat de toelichting met betrekking tot artikel 10 van de Grondwet te summier is. Volstaan wordt met de opmerking dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zijn toegestaan als deze bij of krachtens de wet zijn gesteld, en dat het wetsvoorstel voorziet in een dergelijke grondslag.<sup>8</sup> Daarmee komt de fundamentele betekenis van de afweging van de wetgever bij het stellen van beperkingen aan artikel 10 van de Grondwet nog niet voldoende tot uitdrukking. De formele wetgever dient ook op grond van artikel 10 van de Grondwet een expliciete belangenafweging te maken en met het oog daarop vast te stellen of de voorgestelde bevoegdheid noodzakelijk en proportioneel is.*

*De toelichting op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM geeft meer inzicht in de afwegingen van de wetgever. Dit recht kan beperkt worden op grond van de doelcriteria genoemd in het tweede lid van artikel 8 EVRM, waaronder «de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen». Bij het invullen van dit criterium wordt in de toelichting verwezen naar het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM van de omwonenden.<sup>9</sup> De Afdeling wijst erop dat de beperking van dit recht eveneens gerechtvaardigd kan worden aan de hand van de doelcriteria «de openbare veiligheid», «het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten» en «de bescherming van de publieke gezondheid».*

*Opvallend is ook dat in het kader van artikel 8 EVRM in de toelichting geen sprake is van een expliciete proportionaliteitsafweging met betrekking tot de bevoegdheidsuitbreiding in de wet als zodanig. Er wordt slechts ingegaan op de proportionaliteitsafweging die de gezaghebber bij het sluiten van panden in concreto moet verrichten.<sup>10</sup> De vraag of de invoering van de voorgestelde bevoegdheid op zichzelf proportioneel is in het licht van de in de toelichting genoemde doelen, wordt niet expliciet beantwoord.*

*Een heldere beantwoording van deze vraag is ook van belang omdat bij de rechtvaardiging van de inbreuk op het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP slechts wordt verwezen naar de paragraaf over artikel 8 EVRM in de toelichting.<sup>11</sup> Bij de toetsing aan artikel 1 EP moet worden gekeken of sprake is van regulering of ontneming, of de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dient en of er een rechtvaardige balans («fair balance») is tussen het algemeen belang en het eigendomsrecht. Hoewel*

<sup>7</sup> Zie het advies van de Afdeling van 15 september 2021 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en enkele andere wetten in verband met de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en om enkele omissies te herstellen (W16/21/0184/II), Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 4, p. 4–5.

<sup>8</sup> Toelichting, paragraaf 3.2, De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

<sup>9</sup> Toelichting, paragraaf 3.2, De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

<sup>10</sup> Toelichting, paragraaf 3.2, De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

<sup>11</sup> Toelichting, paragraaf 3.3, Het recht op het ongestoorde genot van eigendom.

*de toetsing van artikel 1 EP dus onderscheiden kan worden van artikel 8 EVRM, geldt voor beide artikelen dat de toetsing van de proportionaliteit een essentieel onderdeel is. Ook op dit punt is de toelichting niet toereikend.*

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

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

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

### 3. Wettelijke explicitering evenredigheidsbeginsel

*Volgens de toelichting moet de gezaghebber bij een voorgenomen sluiting beoordelen of de gevolgen voor belanghebbenden niet onevenredig zijn gelet op het doel van de sluiting en dat hij moet bezien of een minder ingrijpend middel volstaat.<sup>12</sup> Daarmee wordt invulling gegeven aan de vereiste grondrechtelijke toetsing in het concrete geval. Het evenredigheidsbeginsel is in Caribisch Nederland echter niet gecodificeerd zoals in Europees Nederland.<sup>13</sup> Het sluiten van panden, in het bijzonder van woningen, is een ingrijpende bevoegdheid.*

*De Afdeling wijst erop dat wettelijk verankerd dient te worden dat oplegging van deze maatregel aan dit beginsel moet voldoen. De rechter kan dan de evenredigheid in concrete gevallen rechtstreeks toetsen aan de Opiumwet 1960 BES. Daarbij merkt de Afdeling op dat van die*

<sup>12</sup> Toelichting, paragraaf 2.4, Besluitvorming en rechtsbescherming, waarin wordt verwezen naar het toetsingskader dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geformuleerd in een uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, waarin de beoordeling van het evenredigheidsbeginsel bij de toepassing van sluitingsbevoegdheid in artikel 13b Opiumwet centraal stond.

<sup>13</sup> Zie artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

*evenredigheidsbeoordeling onderdeel uitmaakt de vraag of met een minder ingrijpend middel kan worden volstaan. Op die manier worden de rechten van bewoners en andere belanghebbenden adequaat beschermd.*

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

Buiten twijfel staat dat een besluit van de gezaghebber op grond van artikel 14a van de Opiumwet (hierna ook: Opw) 1960 BES niet onevenredig mag zijn, gelet op het doel van de bevoegdheid, en dat de gezaghebber moet bezien of een minder ingrijpend middel volstaat. Ik onderschrijf de opvatting van de Afdeling dat daarmee invulling wordt gegeven aan de vereiste grondrechtelijke toetsing in het concrete geval. Terecht wijst zij erop dat het evenredigheidsbeginsel in Caribisch Nederland niet is gecodificeerd zoals dit in Europees Nederland is gebeurd. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is immers niet integraal van toepassing in Caribisch Nederland. Onder meer niet waar het artikel 3:4, tweede lid, betreft, waarnaar de Afdeling verwijst.

Het evenredigheidsbeginsel geldt in Caribisch Nederland evenwel gewoon. Net als de andere beginselen van behoorlijk bestuur. De rechter kan daaraan in concrete gevallen toetsen en doet dat ook.<sup>14</sup>

Bij de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 is in de memorie van toelichting en op vragen van de leden van de VVD- en SGP-fracties in de Tweede Kamer uitdrukkelijk opgemerkt dat in de openbare lichamen het ongeschreven materiële bestuursrecht van toepassing zou blijven dat in de Nederlandse Antillen in de jurisprudentie was gevormd.<sup>15</sup> Op vragen van de leden van de D66-fractie in de Eerste Kamer is geantwoord dat het in Caribisch Nederland ontbreken van de Awb

«niet [wil] zeggen dat er geen bestuursrechtelijk normenkader is. Integendeel, in de praktijk heeft zich dit ontwikkeld. Dit ongeschrevenmateriële bestuursrecht vormt de grondslag van de beoordeling van bestuursrechtelijk handelen door het Gerecht in eerste aanleg en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Het bestuursprocesrecht is neergelegd in de Wet administratieve rechtspraak BES. Deze wet die thans als landsverordening van toepassing is, wordt zoveel mogelijk technisch omgezet. Door de gerechtelijke toets zijn de rechtzoekenden ervan verzekerd dat het ongeschreven materiële bestuursrecht stevig is verankerd in het bestuursrecht. Bovendien staat dit ongeschreven recht niet in de weg aan Awb conform handelen.»<sup>16</sup>

Sindsdien heeft de wetgever evenredigheid c.q. proportionaliteit en subsidiariteit van besluiten ook als geldende algemene beginselen beschouwd voor besluiten op grond van wetgeving die in Caribisch Nederland geldt en waaraan Caribisch Nederlandse rechters toetsen. Ik wijs op de totstandkomingsgeschiedenis van wetgeving over noodbe-

<sup>14</sup> Aldus ook de rechtswetenschappelijke literatuur, o.a. L.J.J. Rogier, «Bestuursrecht in een veranderend Koninkrijk der Nederlanden», *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2008, p. 264; L. Ling Ket On & N. Verheij, «Bestuursrecht op de BES», *RegelMaat. Nederlands Tijdschrift voor Wetgeving* 2009, p. 43; L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 49 en 56–57; T.C. Borman, «De Awb als ordenende kracht: ook voor Caribisch Nederland?», in: A.T. Marseille & J.A.F. Peters e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 24; A. van Rijn, *Handboek Caribisch staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 624 e.v. en 640 e.v.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 957, nr. 3, p. 10, en nr. 6, p. 8.

<sup>16</sup> Kamerstukken I 2009/10, 31 954, C, p. 23–24.

velen van de gezaghebber,<sup>17</sup> de heffingsgrondslag voor eilandbelastingen,<sup>18</sup> voorschriften en beperkingen aan milieuvergunningen,<sup>19</sup> pandemiebestrijding<sup>20</sup> en de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de gezaghebber<sup>21</sup>. Over al dat soort besluiten is tijdens de parlementaire behandeling, maar niet in het wetsvoorstel, overwogen dat die moeten voldoen aan de genoemde beginselen.

Op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet administratieve rechtspraak BES (hierna: WarBES) kan in Caribisch Nederland beroep worden ingesteld bij de rechter met als reden dat een beschikking in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Is dit het geval, dan geeft de rechter in de uitspraak aan welk algemeen rechtsbeginsel naar zijn oordeel is geschonden. Dit geldt ook voor het evenredigheidsbeginsel. Voor verzoeken om schorsing of een voorlopige voorziening in de bezwaar-, beroeps- of hogerberoepsfase is bovendien uitdrukkelijk bepaald dat het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba of de Voorzitter van het Gemeenschappelijk Hof van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba toetst of «de uitvoering van de beschikking voor [de indiener van het beroepschrift of de bezwaarde] een onevenredig nadeel met zich mee zal brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke uitvoering van de beschikking te dienen belang» (artikelen 85, eerste lid, en 94, tweede lid, WarBES). Er is in dit verband een diepgewortelde en voortdurende traditie waarin de Caribisch Nederlandse rechter toetst aan het evenredigheidsbeginsel. Ik wijs op uitspraken van Caribisch Nederlandse gerechten over evenredigheid dan wel proportionaliteit of subsidiariteit van de uitsluiting van een eilandsraadslid wegens wangedrag<sup>22</sup> en het intrekken van een vergunning voor een radio-omroepbedrijf<sup>23</sup> (uitspraken onder het vorige staatkundige stelsel, toen de letterlijke voorganger van artikel 9 WarBES gold) en over het weigeren van een verblijfsvergunning,<sup>24</sup> dwangsommen,<sup>25</sup> besluiten van de gezaghebber over openbare orde en veiligheid bij evenementen<sup>26</sup> en het weigeren van steun tijdens de covid-19-pandemie<sup>27</sup> (uitspraken onder het huidige staatkundige stelsel). Ook de recente verdere uitwerking van het evenredigheidsbeginsel door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) – nota bene in zaken over toepassing van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 13b Opw,<sup>28</sup> waarbij het wetsvoorstel aansluit – vindt onverkort navolging bij de rechter in Caribisch Nederland. Dit blijkt uit een uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van vorig najaar, dat onder verwijzing naar die rechtspraak overweegt dat «de Afdeling [bestuursrechtspraak] een kader [heeft] geformuleerd voor de toetsing van op een discretionaire bevoegdheid berustende besluiten aan het evenredigheidsbeginsel», dit

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, p. 105, en nr. 7, p. 45–46.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 958, nr. 3, p. 34.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 473, nr. 3, p. 62.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2021/22, 36 194, nr. 3, p. 41 en 74.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36 217, nr. 3, p. 26, en nr. 6, p. 11, 22 en 27.

<sup>22</sup> Gerecht in eerste aanleg (GEA) Nederlandse Antillen 15 augustus 1997, KG 1997, 321, r.o. 2.16.

<sup>23</sup> Gemeenschappelijk Hof van Justitie (Gem. Hof) Nederlandse Antillen en Aruba (vz.) 14 mei 2009, ECLI:NL:OGHNA:2009:BI5355, r.o. 2.7.

<sup>24</sup> Gem. Hof Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba 22 november 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:191, r.o. 4.3, en 30 november 2022, ECLI:NL:OGHACMB:2022:197, r.o. 4.4.

<sup>25</sup> GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 3 mei 2018, ECLI:NL:OGEABES:2018:10, r.o. 8.

<sup>26</sup> GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 3 juli 2018, ECLI:NL:OGEABES:2018:19 en Gem. Hof Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba 14 januari 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:10, r.o. 3.3.

<sup>27</sup> Gem. Hof Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba 16 januari 2023, ECLI:NL:OGHACMB:2023:25, r.o. 6.3.

<sup>28</sup> Afdeling bestuursrechtspraak 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 en 335.



kader weergeeft, overweegt «dit kader te volgen bij de toetsing van de bestreden beschikking aan het evenredigheidsbeginsel» en die beschikking daarmee vervolgens in strijd acht en haar vernietigt.<sup>29</sup>

De Afdeling en ik delen het belang van het evenredigheidsbeginsel en de opvatting dat het geldt bij de toepassing door de gezaghebber van de voorgestelde bevoegdheid. Vanwege al het voorgaande vind ik wettelijke verankering van dat beginsel in dit wetsvoorstel evenwel niet nodig. Wel is paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting overeenkomstig het bovenstaande uitgebreid. Ik wil ten slotte nog de ongewenstheid verwoorden van het expliciteren van één algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (het evenredigheidsbeginsel) in dit ene, specifieke wetsvoorstel. Dit kan het ontrechte idee wekken dat het evenredigheidsbeginsel niet geldt bij de toepassing van bevoegdheden uit andere wetten waarin dat niet is gebeurd, alsmede dat andere, in dit wetsvoorstel dan niet geëxpliciteerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel) niet zouden gelden bij de toepassing van de voorgestelde bevoegdheid. Bij verankering van algemene bepalingen van bestuursrecht hoort algemene wetgeving (vergelijk: de Awb). Hiernaar wordt voor Caribisch Nederland onderzoek gedaan.<sup>30</sup>

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

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

Er zijn wijzigingen aangebracht in artikel I van het wetsvoorstel. Ik heb ervoor gekozen het artikel puur te richten op de voorgestelde bevoegdheid voor de gezaghebber. De vele redactionele wijzigingen die oorspronkelijk waren voorgesteld voor de Opiumwet 1960 BES (en waar met een nadere blik op die wet nog wijzigingen aan konden worden toegevoegd), maken niet langer deel uit van dit wetsvoorstel. Deze leenden zich bij nader inzien beter om te worden meegenomen in een verzamelwetsvoorstel<sup>31</sup>, hetgeen de focus van dit wetsvoorstel aanscherpt.

In het voorgestelde artikel 14a, eerste lid, onder d en g, van de Opiumwet 1960 BES heb ik met voortschrijdend inzicht twee technische wijzigingen doorgevoerd. In onderdeel d behoeft het bedrag van € 10 uit artikel 4:98, tweede lid, Awb geen dollarpendant, aangezien dat bedrag betrekking heeft op de overheid als schuldenaar, wat bij dit voorstel niet aan de orde is. Voor onderdeel g geldt dat in artikel 5:1, derde lid, tweede zin, Awb wordt verwezen naar bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Dit is in Caribisch Nederland echter niet van toepassing en in plaats daarvan zijn daarom de tegenhangers uit het Wetboek van Strafrecht BES vermeld. Met voortschrijdend inzicht heb ik ook onderdeel h van voornoemd voorgesteld artikellid geherformuleerd. Artikel 5:27, tweede lid, Awb

<sup>29</sup> GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 4 november 2022, ECLI:NL:OGEABES:2022:23, r.o. 5.3–5.4.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36 200 IV, nr. 63, antwoorden 1 en 23, en de lijst van prioritaire onderwerpen «comply or explain» in de bijlage, onder 31.

<sup>31</sup> Dit is gebeurd met onderdeel B van de tweede nota van wijziging bij het voorstel voor de Verzamelwet VWS 2023, Kamerstukken II 2022/23, 36 357, nr. 9, p. 2–9.

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

Het principe «comply or explain» is in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting verwoord, waarbij dit wetsvoorstel een prioritair onderwerp is.<sup>32</sup> In het verlengde hiervan is geëxpliciteerd dat de regering voor het voorgestelde artikel 14a Opw 1960 BES zo veel mogelijk overeenkomstige toepassing wil bewerkstelligen van het recht zoals zich dit heeft ontwikkeld blijkens de totstandbrengingsgeschiedenis en bij de toepassing van artikel 13b Opw (paragraaf 2.3 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting op artikel I waar het gaat om artikel 14a, eerste lid, onderdeel b, Opw 1960 BES).

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

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

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

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

---

<sup>32</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36 200 IV, nr. 63, onder 23.