

Vergaderjaar 1996–1997

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING ¹

I. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de handhaving van de Opiumwet te versterken. Het wetsvoorstel maakt door wijziging van de Opiumwet mogelijk dat de burgemeester bestuursdwang kan toepassen indien middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in voor het publiek toegankelijke lokalen en de daarbij behorende erven worden verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig zijn. Op deze wijze krijgt het bestuur een rechtstreekse mogelijkheid om coffeeshops, cafés en andere voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven, waar handelingen worden verricht die in strijd zijn met de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet, te sluiten. Daarmee wordt de rol die het bestuur in de praktijk in feite vervult bij de handhaving van de Opiumwet ook wettelijk verankerd.

De verkoop van softdrugs is allengs in handen gekomen van commerciële uitbaters. De kleinhandel heeft daardoor een grote vlucht genomen². Alhoewel coffeeshops een bijdrage kunnen leveren aan de scheiding tussen de detailhandelsmarkten van soft- en harddrugs, zijn zij in aantal onevenredig toegenomen. Gemeenten hebben steeds meer te maken met de neveneffecten van de aanwezigheid van coffeeshops en de daarin plaatsvindende activiteiten.

De handhaving van de Opiumwet vereist een gecoördineerde inzet van bestuur, openbaar ministerie en politie zodat via verschillende invalshoeken kan worden opgetreden tegen de neveneffecten van de aanwezigheid van coffeeshops. Om het bestuurlijk optreden te versterken, moet het bestuur over een adequaat en sluitend wettelijk instrumentarium beschikken teneinde zowel preventief, als repressief op te kunnen treden. Daartoe zijn inmiddels verschillende maatregelen getroffen, overeenkomstig hetgeen is aangekondigd in de op 15 september 1995 aan de Tweede Kamer toegezonden nota «Het Nederlandse drugbeleid; Continuïteit en verandering» (Kamerstukken II 1994/1995, 24 077, nrs. 1–3; hierna te noemen: de Drugnota). Op het terrein van de coffeeshops is besloten het bestaande beleid van het openbaar ministerie aan te scherpen onder meer op het punt van de hoeveelheid toegestane verkoop van softdrugs per transactie en de toegang tot coffeeshops. Daarnaast

¹ De tekst van het voorstel van wet en de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State, is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Het Nederlandse drugbeleid; Continuïteit en verandering, (Kamerstukken II 1994/1995, 24 077, nrs. 1–3, pagina 37).

wordt er om gemeenten, politie en openbaar ministerie te ondersteunen bij het lokale coffeeshopbeleid, een centraal punt ingericht voor voorlichting en informatie. Dit zogeheten Steun- en informatiepunt Drugs en Veiligheid is op 1 november 1996 operationeel geworden.

Wat betreft de wetgeving op het terrein van het drugbeleid wordt voorzien in een wettelijke grondslag om op te treden tegen overlast veroorzaakt door de handel in drugs vanuit woningen. Daartoe heeft de Eerste Kamer op 11 maart 1997 voorstel aanvaard tot wijziging van de Gemeentewet, houdende opneming daarin van de bevoegdheid om woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij die woningen of lokalen behorende erven te sluiten bij ernstige versterking van de openbare orde (Kamerstukken II, 1995/1996, 24 699). Tevens wordt, zoals aangekondigd in de Drugnota, gewerkt aan een aanpassing van de Drank- en Horecawet om de mogelijkheden voor weigering, vervallen verklaring en intrekking van vergunningen te vergroten.

Op het stuk van de bestuurlijke handhaving van het gemeentelijke drugbeleid wordt met het onderhavige wetsvoorstel het bestuurlijke instrumentarium uitgebreid. Met genoemde maatregelen kan de geïntegreerde bestuurs- en strafrechtelijke aanpak bij de handhaving van de Opiumwet verder gestalte krijgen. De inzet van bestuursdwang is gericht op beheersing van de negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs. Hierbij is van wezenlijke betekenis dat het Nederlandse drugbeleid geënt is op scheiding van de markten van hard- en softdrugs. De bonafide coffeeshops hebben bewezen een bijdrage te kunnen leveren aan het realiseren van deze scheiding.

In de drugnota is aangegeven dat gemeenten moeten kunnen besluiten om geen coffeeshops toe te laten. Met betrekking tot de scheiding van de markten zou toepassing van de zogenoemde nuloptie echter contra-productief kunnen werken. Voordat tot instelling van een nuloptie wordt overgegaan moet dan ook worden afgewogen hoe dit zich verhoudt met de uitgangspunten van het Nederlands drugbeleid en met de eventuele negatieve effecten op de drugsituatie ter plaatse, zoals toename van straathandel en dealpanden bij sluiting van coffeeshops, alsmede op regionale verhoudingen (verplaatsingsrisico). Belangrijk is daarbij te bedenken dat het lokale drugbeleid en de inzet van instrumenten in dat kader, een zaak is van het driehoeksoverleg, waarbij binnen deze lokale driehoek de betrokken belangen worden afgewogen.

Een eerder ontwerp van dit wetsvoorstel is voor commentaar voorgelegd aan de hoogleraren Scheltema en Meijers, de interbestuurlijke Task Force Veiligheid en Verslavingszorg, de VNG, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en het Openbaar Ministerie. Zoveel mogelijk is met hun commentaar rekening gehouden.

Tenslotte willen wij erop wijzen dat een handleiding voor een geïntegreerd cannabisbeleid zal worden ontwikkeld. Deze handleiding wordt aan de gemeenten aangeboden. De handleiding moet concrete handreikingen bieden voor de ontwikkeling van een integraal lokaal softdrugbeleid, gebaseerd op de uitgangspunten van het landelijk beleid. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan het onderhavige wetsvoorstel.

II. De bestaande gemeentelijke praktijk

Vast uitgangspunt van het Nederlandse drugbeleid is de scheiding van de markten van harddrugs en softdrugs. Aangezien het gebruik van softdrugs geen onaanvaardbare risico's met zich brengt, wordt de verkoop van softdrugs op consumentenniveau niet ontoelaatbaar geacht. Om die

reden geniet de verkoop van softdrugs in bepaalde inrichtingen geen strafrechtelijke opsporingsprioriteit. Onder strikte voorwaarden – geen Affichering, geen verkoop van Hard-drugs, geen Overlast, geen verkoop aan Jeugdigen beneden de 18 jaar en geen Grote transacties (de AHOJ-G-criteria) hebben exploitanten die zich aan deze voorwaarden houden, geen vervolging te duchten wegens het bezit van cannabis ten behoeve van de verkoop in hun coffeeshop. Dit strafrechtelijk beleid is neergelegd in de Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet. Zoals in de Drugnota is aangekondigd, zijn deze richtlijnen met betrekking tot het gedoogbeleid aangescherpt¹. De gedoogde verkoop van softdrugs in coffeeshops wordt beperkt tot een maximum van 5 gram per transactie. Het beleid met betrekking tot verkoop van harddrugs, dan wel van softdrugs in andere gelegenheden of inrichtingen, zoals cafés, restaurants, afhaalcentra en winkels, dient altijd te zijn gericht op beëindiging van de handel. Voorts wordt in de herziene richtlijnen bepaald dat niet alleen de verkoop aan jeugdigen niet toelaatbaar is, maar dat jeugdigen ook geen toegang hebben tot de coffeeshop. Gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor de leeftijdsgrens van achttien jaar. Een andere wijziging van de richtlijnen van het openbaar ministerie heeft betrekking op de hantering van de AHOJ-G-criteria. Indien de driehoek met betrekking tot het aantal toe te laten coffeeshops als beleid de zogenoemde nuloptie hanteert of een bepaald maximum aantal coffeeshops toelaat (z.g. maximumstelsel), kan worden opgetreden tegen vestiging van coffeeshops in strijd met dat beleid.

In de Drugnota is ingegaan op de noodzaak van een adequate bestuurlijke aanpak bij het drugbeleid. Het centrale coffeeshopbeleid behoeft een goede bestuurlijke inbedding, zodat de negatieve effecten van de handel in drugs zoveel mogelijk kunnen worden tegengegaan. In samenwerking met het openbaar ministerie, moet op het bestuurlijke vlak zowel preventief als repressief worden opgetreden.

In de praktijk is het huidig bestuurlijk-juridisch instrumentarium waarmee wordt opgetreden ter bestrijding van overlast door en vanuit coffeeshops doorgaans voldoende, mits sprake is van aantasting van het woon-, winkel- en leefklimaat of een verstoring van de openbare orde. Gemeenten maken gebruik van hun autonome gemeentelijke bevoegdheden op het terrein van de openbare orde, de zedelijkheid of de gezondheid. De gemeentelijke regelgeving vindt haar begrenzing in het bestaan van hogere regelgeving die hetzelfde onderwerp met hetzelfde motief regelt, dan wel uitputtend is bedoeld. Dit laatste is het geval met betrekking tot de Opiumwet. Gemeenten kunnen dan ook niet rechtstreeks de verkoop van drugs reguleren, maar wel de nevenverschijnselen van bijvoorbeeld coffeeshops vanuit de bescherming van de openbare orde en de daarvan afgeleide voorkoming van de aantasting van het woon-, winkel- en leefklimaat. In de praktijk worden in het kader van een betere beheersing van het aantal coffeeshops door gemeenten veelal in een overlastverordening inhoudelijke eisen gesteld aan horeca-inrichtingen. Er zijn de laatste tijd ook gemeenten die ervoor kiezen geen enkele coffeeshop in hun gemeente toe te laten (nuloptie), dan wel het aantal coffeeshops aan een maximum te binden (maximumstelsel). Dit betekent dat een gemeente hetzij zonder meer, hetzij bij overschrijding van het maximum aantal, een vergunning tot exploitatie weigert. Dreigende overlast vormt de grondslag van dit beleid.

¹ De herziene Richtlijnen van het college van Procureurs-Generaal voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet zijn vastgesteld op 10 september 1996 (Stcrt. 187).

Een lokaal drugbeleid is alleen zinvol als dit handhaafbaar is. Bestuurlijke handhaving van dat beleid is momenteel mogelijk indien op enigerlei wijze sprake is van een verstoring van de openbare orde, dan wel van een aantasting van het woon- en leefklimaat in de gemeente. De handhaving

kan worden bezegeld door in een gemeentelijke verordening de sluiting van de inrichting te koppelen aan de intrekking van een vergunning. Het lokale bestuur (de burgemeester) kan daarnaast met gebruikmaking van het openbare-orde-instrumentarium op basis van artikel 174 van de Gemeentewet onder bijzondere omstandigheden sluiting van een coffeeshop bewerkstelligen. Sluiting is dan mogelijk wegens een verstoring van de openbare orde die concreet voorzienbaar is en die een zodanige actuele dreiging vormt dat onmiddellijk optreden noodzakelijk is.

Uit een vergelijkend onderzoek naar de jurisprudentie op het gebied van de druginstrumenten, dat onlangs is verschenen onder de titel «Wapenen tegen drugsoverlast»¹, blijkt dat de enkele constatering van handel in harddrugs in de coffeeshop voldoende is om te spreken van een verstoring van de openbare orde of een aantasting van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de inrichting. Op grond hiervan wordt sluiting door de rechter toelaatbaar geacht. Voor zover sprake is van groothandel in softdrugs of overtreding van andere AHOJ-G-criteria, dan wel van een andere overtreding van de Opiumwet, acht de rechter de enkele overtreding van de Opiumwet niet voldoende om te spreken van overlast. Uit bijkomende omstandigheden moet worden afgeleid dat er sprake is van verstoring van de openbare orde of aantasting van het woon- en leefklimaat. De laatste jaren vereist de rechter niet meer in alle gevallen dat concrete overlast wordt aangetoond, maar is het voldoende als wordt aangegeven waaruit de overlast van het woon- en leefklimaat als gevolg van het toestaan van een coffeeshop kan bestaan. Dit betekent dat het voor gemeenten die kiezen voor een nuloptie of een maximumstelsel in beginsel mogelijk is dit gemeentelijke beleid in rechte staande te houden, mits dreigende overlast gemotiveerd kan worden aangetoond. Alhoewel het genoemde onderzoeksrapport laat zien dat er een voorzichtige ontwikkeling is gestart in de richting van jurisprudentie, waarin de rechter abstraheert van concrete overlast², blijkt aan de andere kant uit het jurisprudentie-onderzoek dat het, onder meer om bewijs-technische redenen, voor het bestuur niet eenvoudig is om sluiting van coffeeshops te bewerkstelligen.

III. De wenselijkheid van wijziging van de Opiumwet

Nu van het bestuur een actieve opstelling wordt verwacht bij de handhaving van de Opiumwet, menen wij dat het bestuur daartoe over een geëigend instrumentarium moet beschikken. Het plegen van handelingen in strijd met de Opiumwet is naar onze overtuiging op zich voldoende rechtvaardiging voor handelend optreden van een gemeente. Gelet op het uitputtende karakter van de Opiumwet, is sluiting op basis van een gemeentelijke verordening, dan wel met gebruikmaking van artikel 174 van de Gemeentewet een omweg die naar ons oordeel niet meer past bij de rol die het bestuur in de praktijk in feite bij de handhaving van de Opiumwet vervult. Bij de bestuurlijke handhaving gaat het momenteel alleen om de effecten op het openbare leven en niet zozeer om de oorzaak daarvan. De gemeentelijke wetgever is, zoals hiervoor gezegd, alleen bevoegd de oorzaak van die effecten in zijn regelgeving te betrekken als die oorzaak niet geregeld is in hogere regelgeving. Aangezien de Opiumwet geen uitvoerende bevoegdheid aan het gemeentebestuur toekent, heeft het bestuur nu geen mogelijkheid bestuurlijk op te treden bij overtredingen van de Opiumwet. Alleen indien het gebruik van of de handel in drugs een al dan niet geabstraheerde vorm van overlast oplevert, is een rol voor de decentrale overheid weggelegd.

Wij menen dan ook dat de in de praktijk gegroeide rol van het bestuur bij de handhaving van de Opiumwet geformaliseerd moet worden, zodat uit de Opiumwet zelf blijkt dat handhaving niet uitsluitend afhankelijk

¹ Wapenen tegen drugsoverlast, H. M. B. Breunese, J. G. Brouwer en A. E. Schilder, Deventer 1996.

² Pagina 125 van genoemd onderzoeksrapport.

wordt gesteld van de strafrechtelijke handhaving. Ook de VNG wijst hierop in haar commentaar.

De richtlijnen van het openbaar ministerie gaan er vanuit dat als een gemeente, in overleg met de driehoek, heeft gekozen voor de zogenoemde nuloptie, ook zonder overschrijding van de AHOJ-G-criteria kan worden opgetreden tegen de vestiging van coffeeshops. Het sluiten van de coffeeshop is daarbij voorbehouden aan het lokale bestuur. Wij menen dat het niet past de mogelijkheid van sluiting vervolgens afhankelijk te laten zijn van het zich voordoen van een verstoring van de openbare orde. Het niet bestaan van een sluitingsbevoegdheid – als meest indringende instrument om een einde te maken aan de handel in drugs – zou een aanzienlijke uitholling betekenen van de handhaving van de in de lokale driehoek gemaakte afspraken.

Wij achten het daarom wenselijk de Opiumwet zodanig te wijzigen dat het mogelijk wordt bestuursdwang toe te passen in de gevallen waarin in een voor het publiek toegankelijk lokaal en daarbij behorende erven middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel deze middelen daartoe aanwezig zijn. In de systematiek van het bestuursrecht behoort het toekennen van deze bevoegdheid thuis in de bijzondere wet die de betrokken materie beheerst. Een dergelijke wijziging van de Opiumwet brengt ook tot uitdrukking dat de verbodsbepalingen aangaande de handel in en het gebruik van drugs niet meer uitsluitend langs strafrechtelijke weg worden gehandhaafd.

IV. Het voorgestelde artikel 13b

a. Reikwijdte van het artikel

Met onderhavig wetsvoorstel wordt bereikt dat een direct instrument voorhanden is om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel de aanwezigheid van middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in en vanuit voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een halt toe te roepen. Daarbij beperkt de voorgestelde bevoegdheid zich niet tot overtredingen met betrekking tot softdrugs. Teneinde een uniform gemeentelijk beleid mogelijk te maken, zou het niet wenselijk zijn om in geval van harddrugs terug te moeten vallen op de mogelijkheden die de Gemeentewet biedt om tot sluiting over te gaan. Juist de handel in harddrugs maakt wegens het onaanvaardbare risico van gebruik, bestuurlijk optreden wenselijk. Hiermee blijft het motief van de Opiumwet, dat primair gericht is op preventie en beheersing van de uit het druggebruik voortvloeiende risico's voor de gezondheid, in tact. Daarnaast beoogt onderhavige uitbreiding van de Opiumwet dat tevens rekening kan worden gehouden met de effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden.

Met «voor publiek toegankelijke lokalen» is bedoeld op alle gelegenheden die – al dan niet met enige beperking, zoals entreegeld – vrijelijk toegankelijk zijn. Primair kan gedacht worden aan coffeeshops, theehuizen, cafés, sappenbars, (afhaal-)restaurants, shoarma-zaken en dergelijke, maar daarnaast ook aan winkels, zoals de zogenoemde head-, soft- en growshops, en aan – tijdelijke – beurzen en tentoonstellingsruimten. Het gaat om in pandige gelegenheden en de daarbij behorende erven. Een bestuursdwangbevoegdheid gericht op uitsluitend horecagelegenheden zou een te beperkt bereik hebben. Immers handel in drugs vindt ook plaats vanuit andere inrichtingen waar publiek pleegt te komen.

De formulering «voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven» sluit aan bij het onder I. genoemde voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, houdende opneming daarin van de bevoegdheid van de burgemeester om woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij die woningen of lokalen behorende erven te sluiten bij verstoring van de openbare orde¹.

Door opname van het tweede lid in artikel 13b wordt voorkomen dat de voorgestelde bevoegdheid zich mede zou kunnen richten op verstrekking van Opiumwet-middelen voor medisch gebruik door artsen, tandartsen, dierenartsen of apothekers. Het is niet wenselijk dat het gemeentebestuur bevoegdheden gaat uitoefenen met betrekking tot dergelijk legaal gebruik van Opiumwet-middelen, omdat op dit terrein de Inspectie voor de Gezondheidszorg een toezichhoudende taak heeft. De Inspectie heeft in haar commentaar hier terecht op gewezen.

b. Afstemming van beleid

De toepassing van bestuursdwang is de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Aangezien sprake is van een discretionaire bevoegdheid dienen gemeenten zelf af te wegen op welke wijze zij gebruik willen maken van de bevoegdheid. Meerdere malen is al opgemerkt dat lokaal drugbeleid wordt vastgesteld in de driehoek. Dit uitgangspunt is in de drugnota neergelegd en vormt een van de uitgangspunten van de hiervoor genoemde richtlijnen van het openbaar ministerie. Het gezamenlijke driehoeksoverleg resulteert in een evenwichtige inzet van verschillende instrumenten, waarbij elke betrokken organisatie (gemeenten, openbaar ministerie en politie) een eigen verantwoordelijkheid heeft. De richtlijnen gaan er daarbij vanuit dat het openbaar ministerie de bestuurlijke aanpak (strafrechtelijk) ondersteunt. Het spreekt dan ook voor zich dat de burgemeester in het driehoeksoverleg afspraken maakt over de afstemming tussen het gemeentelijk- en het strafrechtelijk beleid; in het bijzonder over de vraag wanneer het strafrechtelijke en wanneer het bestuursrechtelijke instrumentarium wordt ingezet. Deze afstemming is een weerslag van een reeds bestaande handhavingspraktijk. In het driehoeksoverleg dient er tegen te worden gewaakt, dat het beleid van bestuur en van justitie uiteen gaat lopen.

De lokale afstemming laat onverlet dat het mogelijk is dat het beleid niet in elke regio gelijk is. Met name op het gebied van de coffeeshops kan aanleiding bestaan het beleid overeenkomstig de behoeften van de plaatselijke samenleving, te variëren. De ene driehoek kan kiezen voor handhaving van een z.g. maximumstelsel, terwijl een andere driehoek kiest voor handhaving van een nuloptie waarbij geen enkele coffeeshop binnen de gemeentegrenzen wordt getolereerd. Dit uiteenlopen is inherent aan het feit dat het een discretionaire bevoegdheid betreft en is niet wezensvreemd aan andere beleidsterreinen waarbij bevoegdheden aan het gemeentebestuur zijn toegekend. Om verplaatsingseffecten tegen te gaan is afstemming met omliggende gemeenten echter gewenst.

In feite wijkt het bestaan van verschillen niet af van de huidige situatie, waarin eveneens een geschakeerd beeld bestaat van gemeenten die coffeeshops toelaten en gemeenten die de vestiging van coffeeshops zoveel mogelijk weren.

c. Bevoegdheidstoedeling

Het wetsvoorstel kent de burgemeester de bevoegdheid toe om bestuursdwang toe te passen indien in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven verboden middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet worden verkocht, afgeleverd of

¹ Kamerstukken II 1995/1996, 24 699.

verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Vanwege de bevoegdheidsverdeling in de Gemeentewet is ervoor gekozen deze bevoegdheden aan de burgemeester toe te delen. Artikel 129, eerste lid, Gemeentewet gaat er weliswaar van uit dat de toepassing van bestuursdwang als regel wordt uitgeoefend door het college van burgemeester en wethouders. Het tweede lid laat ruimte voor toedeling van de bevoegdheid aan andere bestuursorganen van de gemeente. Op basis van artikel 14 Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op onder meer voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Hij is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. Het ligt dan ook in de rede om in het verlengde hiervan de bestuursdwangbevoegdheid in de zin van onderhavig wetsvoorstel aan de burgemeester toe te delen. Dit sluit ook aan bij de uitoefening van de overige bevoegdheden die met betrekking tot drugs door gemeenten worden uitgeoefend. Doorgaans gaat het om openbare-orde-bevoegdheden ten aanzien waarvan de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan is.

d. Bestuursdwang

Artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht, zoals dit zal luiden na de inwerkingtreding van de derde tranche (Stb. 1996, 333), definieert bestuursdwang als het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten. Op grond van artikel 5:28 behoort tot de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt. Dit komt neer op sluiting van de desbetreffende inrichting. Een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen. Dit laatste kan reeds een effectief middel zijn.

Alvorens tot toepassing van bestuursdwang kan worden overgegaan, zal de gemeente moeten beschikken over voldoende informatie om ook in rechte te kunnen aantonen dat in de desbetreffende inrichting handelingen worden verricht die in strijd zijn met de Opiumwet. Het besluit tot toepassing van bestuursdwang moet immers deugdelijk worden gemotiveerd. De gemeente zal hiervoor afhankelijk zijn van signalen uit de maatschappij (klachten) die rechtstreeks bij de gemeentelijke overheid terecht komen of informatie die bij de politie voorhanden is.

Aangezien het besluit tot toepassing van bestuursdwang is aan te merken als een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zijn de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing. In afdeling 5.2 van de derde tranche Algemene wet bestuursrecht, is een aantal procedurele waarborgen opgenomen met betrekking tot bestuursdwang. Het gaat daarbij onder meer om vereisten aan de motivering en bekendmaking van het besluit, de (zorgvuldige) voorbereiding en de hoorplicht in dat kader en de bepalingen over bezwaar en beroep. Zo zal bij de uitoefening van de bevoegdheid rekening moeten worden gehouden met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Een duidelijk, kenbaar lokaal coffeeshopbeleid is hierbij onmisbaar. Pas dan kan ook in rechte staande gehouden worden waarom in een concreet geval tot toepassing van bestuursdwang is overgegaan.

e. Toepassing van artikel 13b

De voorgestelde bevoegdheid moet worden gezien in samenhang met de andere instrumenten die een rol spelen bij de drugproblematiek. Zoals

reeds gezegd, is het van essentieel belang dat binnen de driehoek duidelijke afspraken worden gemaakt over het drugbeleid in de gemeente.

Bij het formuleren van gemeentelijke beleid, dat het kader zal vormen voor het gebruik van de in artikel 13b neergelegde bevoegdheid, ligt voor de hand dat gemeenten zich primair richten op de AHOJ-G-criteria. Dit betekent dat naar de verkoop, aflevering, verstrekking en aanwezigheid etc. van softdrugs strafrechtelijk geen actief opsporingsbeleid wordt gehanteerd, onder de voorwaarde dat de coffeeshophouder zich houdt aan deze criteria.

De richtlijnen van het openbaar ministerie gaan er vanuit dat als een gemeente, in overleg met de driehoek, heeft gekozen voor de zogenoemde nuloptie, ook zonder overschrijding van de AHOJ-G-criteria kan worden opgetreden tegen de vestiging van coffeeshops. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat het sluiten van de coffeeshop is voorbehouden aan het lokale bestuur. In de Drugnota hebben wij reeds aangegeven, dat het gemeentebestuur kan besluiten om in het geheel geen coffeeshops toe te staan, dan wel het aantal coffeeshops aan een maximum te binden, het z.g. maximumstelsel¹.

Wij menen dat met het voorgestelde artikel 13b het bestuur op een eenvoudiger wijze dan thans het geval is een op de plaatselijke situatie toegespitst beleid kan handhaven. Het bestuur hoeft niet meer in rechte aan te tonen dat er sprake is van een vorm van (al dan niet geabstraheerde) overlast. Uiteraard moet het bestuur wel kunnen aangeven, dat sluiting past binnen het lokale drugbeleid, dat in overleg met politie en openbaar ministerie, binnen de driehoek tot stand is gekomen.

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

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

¹ Pagina 39 van genoemde regeringsnota.