

Kenmerk	W03.05.0590/I
Datum advies	20 februari 2006
Vindplaats	Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr 4

Volledige tekst

Voorstel van wet tot 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 woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij woningen of die lokalen behorende erven, met memorie van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 30 december 2005, no.05.004881, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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 woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij woningen of die lokalen behorende erven, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Opiumwet waardoor de burgemeester de bevoegdheid krijgt tot het toepassen van bestuursdwang wanneer - kort gezegd - in woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen drugs worden verhandeld. Hiermee wordt het mogelijk woningen waarin drugs wordt verhandeld, te sluiten zonder dat verstoring van de openbare orde is vereist. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het recht op het ongestoorde genot van eigendom en de verhouding van het wetsvoorstel tot de Wet Victor. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De woning behoort tot de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) toetst in dit verband onder meer of de beperkingen op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

De toelichting onderkent dat het wetsvoorstel raakt aan het recht op een ongestoord genot van de woning zoals beschermd door artikel 8 EVRM. De voorgestelde mogelijkheden tot inmenging daarin worden onder meer gerechtvaardigd geacht omdat het wetsvoorstel aansluit bij het doelcriterium "voorkoming van strafbare feiten" zoals genoemd in artikel 8, tweede lid, EVRM. Ten aanzien van de proportionaliteit en de subsidiariteit stelt de toelichting dat de toepassing van de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet deel zal uitmaken van de aanpak van de problematiek van illegale verkooppunten waarbij middelen kunnen worden ingezet die in zwaarte oplopen; het sluitingsmiddel zal altijd met de benodigde

zorgvuldigheid worden toegepast. *(zie noot 1)*

De Raad merkt het volgende op:

a. Bij de totstandkoming van de Wet Victoria *(zie noot 2)* heeft het kabinet herhaaldelijk gesteld dat het sluiten van woningen zozeer ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer dat een koppeling met de openbare orde moest worden gemaakt. *(zie noot 3)*

De Raad is met het kabinet van oordeel dat in uitzonderlijke situaties bij aanhoudende verkoop van drugs in een woning ook de volksgezondheid de toepassing van sluiting kan rechtvaardigen. In een dergelijke situatie kan bij de afweging tussen dat algemene belang en het belang van het individu, het algemene belang prevaleren. De Raad acht echter van belang dat de voorgestelde uitbreiding van artikel 13b van de Opiumwet in verband met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, enkele nadere waarborgen bevat. Hij adviseert daarom, aan het voorgestelde artikel 13b toe te voegen dat de bestuursdwang onder meer kan bestaan uit het tijdelijk verzegelen of anderszins sluiten van de woning, het lokaal of het erf. Het "onder meer" en de tijdelijkheid onderstrepen het proportionaliteitsvereiste; daarmee wordt tegemoetgekomen aan de zorgvuldigheid die bij het toepassen van de voorgestelde bestuurlijke sanctiebevoegdheid is geboden, in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De Raad adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te passen.

b. Ter ondersteuning van een proportionele toepassing van de voorgestelde bevoegdheid is het van belang dat de toelichting een meer uitgewerkt overzicht biedt van de verschillende maatregelen die artikel 13b mogelijk maakt, waaronder een last onder dwangsom en verschillende modaliteiten van bestuursdwang. *(zie noot 4)*

De Raad adviseert de toelichting in deze zin aan te vullen.

2. Recht op het ongestoorde genot van eigendom

De voorgestelde uitbreiding van 13b van de Opiumwet 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. *(zie noot 5)*

Het EHRM onderzoekt in dit verband of de inbreuk op de eigendom rechtmatig is, of de inbreuk een gerechtvaardigd doel dient en of de inbreuk op de eigendom evenredig is ten opzichte van het doel dat is beoogd. Het EHRM laat staten daarbij een grote mate van beleidsvrijheid. *(zie noot 6)*

Nu paragraaf 3 van de memorie van toelichting, "rechtvaardiging van de verdergaande maatregel," niet ingaat op de verhouding van het voorstel tot artikel 1 van het Eerste Protocol, adviseert de Raad tot aanvulling van de toelichting.

3. Verhouding tot de Wet Victor

De dusgenaamde Wet Victor *(zie noot 7)* vormt het sluitstuk van de maatregelen die kunnen worden genomen op grond van (artikel 174a van de Gemeentewet en) artikel 13b van de Opiumwet. Op grond van artikel 16a van de Woningwet juncto artikel 77 van de onteigeningswet kan in bepaalde gevallen een woning of een lokaal ten aanzien waarvan op grond van artikel 13b van de Opiumwet bestuursdwang is uitgeoefend, worden onteigend. De voorliggende verruiming van artikel 13b brengt ook een verruiming van het toepassingsbereik van de Wet Victor mee. De toelichting gaat ten onrechte niet in op het verband van het voorliggende wetsvoorstel met de Wet Victor. Tegen de achtergrond van wat onder punt 2 is uiteengezet over het recht op ongestoord genot van eigendom, is dat

een gemis.

De Raad adviseert tot aanvulling van de toelichting.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W03.05.0590/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Een samenloopbepaling opnemen voor het geval onderhavig wetsvoorstel later in werking treedt dan de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Invoeringswet Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken) nu op grond van laatstgenoemde wet artikel 13b, tweede lid, van de Opiumwet komt te vervallen.
- In artikel 13b, derde lid, "Artikel 24 van dat boek" vervangen door: Artikel 24 van dat Boek.

Nader rapport (reactie op het advies) van 21 maart 2006

De Raad van State onderschrijft het wetsvoorstel maar maakt een aantal opmerkingen, waarop hierna zal worden ingegaan.

1. Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Ad a en b. In de memorie van toelichting bij en tijdens de behandeling van de Wet Victoria heeft het kabinet inderdaad het standpunt uitgedragen dat de voorgestelde sluiting van woningen, als bedoeld in artikel 174a van de Gemeentewet, een zo ingrijpende bevoegdheid was dat een koppeling met de openbare orde moest worden gemaakt. De sluitingsbevoegdheid werd voorgesteld in een tijd dat er rond woningen problemen van uiteenlopende aard werden gesignaleerd. Die uiteenlopende aard werd ondervangen door het als criterium voor de sluitingsbevoegdheid verstoring van de openbare orde te hanteren. In de loop van de behandeling van het wetsvoorstel, met name in de Eerste Kamer werd - zoals de memorie van toelichting is gememoreerd - met het oog op het ingrijpende karakter van de sluitingsbevoegdheid voorgesteld om het nogal vage openbare orde criterium te vervangen door het veel concretere criterium van overtreding van de Opiumwet. De regering heeft toen met het oog op een brede werking van artikel 174a van de Gemeentewet de bepaling het openbare orde criterium bewust gehandhaafd. Daarbij werd zelfs het risico onderkend, dat de sluitingsbevoegdheid van artikel 174a Gemeentewet voor drugspanden wel eens onvoldoende zou kunnen blijken te zijn. Dat risico is in de afgelopen jaren de werkelijkheid geworden. Daarom wordt nu voorgesteld dat op grond van bepaalde, concrete overtredingen van de Opiumwet de burgemeester ook tegen woningen mag optreden.

Verder is in het voorgestelde artikel 13b van de Opiumwet het begrip bestuursdwang gehanteerd. In de term bestuursdwang ligt besloten, dat ook minder ingrijpende maatregelen kunnen worden genomen dan het ultieme middel van sluiting van een woning. De noodzaak van proportioneel optreden is in de memorie van toelichting onderstreept door te wijzen op de noodzaak van het bestaan van een gemeentelijk stappenplan, dat voorziet in het treffen van maatregelen die oplopen in zwaarte. Verder wordt, naar aanleiding van het advies, in de toelichting op het tijdelijke karakter van de maatregelen gewezen. Tegen deze achtergrond geven wij er de voorkeur aan om de wijziging van artikel 13b van de Opiumwet, zoals oorspronkelijk voorgesteld, te handhaven.

2. Recht op het ongestoorde genot van eigendom

De Raad wijst terecht op het recht op ongestoord genot van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en de memorie van toelichting is terzake aangevuld.

3. Verhouding tot de Wet Victor

De memorie van toelichting is aangevuld met een passage over de toepasselijkheid van de Wet Victor.

4. De redactionele kanttekeningen hebben aanleiding gegeven tot afspraken over de afstemming van de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en het nog in te dienen voorstel van wet houdende regels in verband met de inwerkingtreding van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Invoeringswet Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken).

Ik moge U mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de aangevulde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie

De Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

(1) Memorie van toelichting, paragraaf 4, tweede alinea.

(2) Wijziging van de Gemeentewet, houdende opneming daarin van de bevoegdheid van de burgemeester om woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen behorende erven te sluiten bij verstoring van de openbare orde.

(3) Kamerstukken I 1996/97, 24 699, nr.103f.

(4) Artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

(5) T. van Banning, Het recht op eigendom, een onderbelicht mensenrecht, NJCM-Bulletin, 2004, nr.4A, blz.460. EHRM 23 februari 1995, series A, vol. 306-B, blz.53, Gasus Dosier- und Fordertechniek.

(6) P. van Dijk en G.J.H. van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights (1998), blz.631. EHRM 21 februari 1986, series A, vol. 89, blz.32, James.

(7) Voorstel van Wet van de leden Van Heemst en Korthals tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met maatregelen tegen overlast bij

gebruik van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen.

[Gehele tekst wetsvoorstel met toelichting \(doc, 68 kB\)](#)