

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 juni 2024

Met belangstelling nam ik kennis van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Hieronder ga ik in op de gestelde vragen, die ik nummer en veelal samenvat. Bij de beantwoording houd ik zo mogelijk de volgorde aan van het verslag. Waar leden van meer fracties een vraag stelden over een samenhangend onderwerp, beantwoord ik vragen gezamenlijk (en wijk ik, met vermelding, af van de volgorde van het verslag) of verwijs ik.

I. ALGEMEEN DEEL

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding en probleembeschrijving

1.

De leden van de **VVD**-fractie vragen om de constatering van de gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna ook: de BES) nader toe te lichten, dat sprake is van toename in drugshandel vanuit woningen en lokalen zonder dat daarbij de openbare orde wordt verstoord.

Deze constatering houdt verband met de bevoegdheid van de gezaghebber, die voortvloeit uit artikel 177 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WoIBES). Het eerste lid, onder a, van dit artikel biedt hem de mogelijkheid om een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, maar alleen indien door gedragingen in de woning, in het lokaal of op het erf, de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf ernstig wordt verstoord. Die bepaling ziet dus op het herstellen van de ernstig verstoorde openbare orde. In gevallen waarbij er sprake is van drugshandel vanuit een woning of lokaal zonder dat daarbij de openbare orde ernstig wordt verstoord, hebben de gezaghebbers nu geen instrument dat hen in staat stelt om de overtreding te stoppen of verdere overtredingen te voorkomen. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel wees de gezaghebber van Bonaire er, terecht, op dat

drugshandel vanuit een woning of lokaal zonder dat daarbij de openbare orde ernstig wordt verstoord, blijktens de Europees Nederlandse jurisprudentie lastig is om aan te tonen. Hij noemde daarbij een geval waarin een handelshoeveelheid pillen in een pand was aangetroffen, waarna vanwege die zware bewijslast toch geen maatregel is getroffen. Ook de gezaghebbers van Sint Eustatius en Saba wezen bij de voorbereiding op de bewijslast bij artikel 177 WolBES, waarbij eerstgenoemde een toename van handel vanuit woningen signaleerde en laatstgenoemde wees op een winkel waar een drugsdealer werkte, hetgeen zij geen halt konden toeroepen, omdat er geen (ernstige) openbareordeverstoring plaatsvond. Het onderhavige wetsvoorstel creëert die mogelijkheid wel, in lijn met artikel 13b van de Opiumwet (hierna ook: Opw) in Europees Nederland. Dit artikel is destijds mede vanwege dezelfde problematiek – de horde van het met artikel 177 WolBES vergelijkbare artikel 174a van de Gemeentewet (hierna: Gemw) is met name bij woningen te hoog – tot stand gebracht om drugshandel bestuurlijk te voorkomen.¹

2.

De leden van de **D66**-fractie vragen nader toe te lichten wat de oorzaken zijn dat in Saba veel meer drugs worden gebruikt en verkocht in vergelijking tot Bonaire en Sint Eustatius, zoals de gezaghebber van Saba blijktens de memorie van toelichting aangeeft. De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering daarvoor een verklaring kan geven. Zijn er verschillen aan te merken tussen de drie openbare lichamen, die daarvoor als oorzaak kunnen dienen, zo vragen zij. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of een inschatting kan worden gemaakt over de omvang van de drugsproblematiek (gebruik, handel, productie en drugsgerelateerde criminaliteit) in de BES.

In reactie op de vragen van de leden van deze fracties merk ik op dat de gezaghebber van Saba er bij de voorbereiding van het wetsvoorstel op wees dat daar meer drugs worden gebruikt dan op de beide twee eilanden; over hogere verkoopcijfers gaat het bij hem en in de memorie van toelichting niet. Het is lastig met zekerheid vast te stellen of er meer drugs worden verkocht op Saba in vergelijking met Bonaire en Sint Eustatius. Dat heeft te maken met de nuance dat de verkoop van drugs verboden is en criminelen drugs buiten het gezichtsveld van de rechtshandhavingsinstanties verhandelen. Ten aanzien van het drugsgebruik in Caribisch Nederland heeft de gezaghebber van Saba aangegeven dat er meer drugs worden gebruikt dan op de andere twee eilanden. De gezaghebber wijst daarbij op het gezondheidsonderzoek uit 2018 dat het CBS publiceerde over het middelengebruik onder de inwoners van Caribisch Nederland. Ik ken de precieze oorzaak voor de verschillen tussen de eilanden op dat punt niet.

De leden van de D66-fractie vragen tevens om een nadere toelichting over de stand van zaken met betrekking tot drugspreventie en voorlichting, beperking van schade («harm reduction») en verslavingszorg in de BES. Mijn reactie hierop combineer ik hierna (zie nr. 8) met een antwoord op een vraag die de leden van de ChristenUnie-fractie stelden over drugspreventie naar aanleiding van paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, waarin het gaat over de probleemaanpak.

3.

De leden van de **CDA**-fractie vragen in hoeverre de regering verwacht met dit wetsvoorstel terug te kunnen dringen dan wel te voorkomen dat de BES geografisch gezien een aantrekkelijke bestemming zijn voor drugs. Zij vragen ook wat hiervoor volgens de regering en de gezaghebbers nog meer nodig is.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, para. 2.

De vraag ziet op het tegengaan van de import van drugs in de BES. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel wezen de gezaghebbers erop dat algemeen bekend is dat de Caribische eilanden geografisch gezien een aantrekkelijke bestemming zijn voor drugs. Op zich verandert een wetsvoorstel niets aan de relevante geografische ligging van de BES ten opzichte van bron- of transitlanden voor drugs in Midden- en Zuid-Amerika. Bovendien gaat de bevoegdheid voor de gezaghebber in dit wetsvoorstel primair over het voorkomen en beheersen van de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het tegengaan van de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en het gebruik van drugs. Dit door de verkoop, het afleveren, de verstrekking en het met een van deze doelen aanwezig zijn van drugs in of nabij panden te stoppen en te voorkomen (de a-grond uit het voorgestelde artikel 14a, eerste lid, Opiumwet 1960 BES (hierna: Opw 1960 BES)), evenals bepaalde voorbereidingshandelingen tegen te gaan, waaronder het op een locatie voorhanden zijn van een voorwerp waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat het bestemd is voor drugsinvoer (de b-grond uit die bepaling). Het gaat dus niet direct over invoer. Desondanks kan het wetsvoorstel vanuit het oogpunt van generale preventie daar wel een afgeleid positief effect op hebben. Drugs zijn na de invoer immers op een locatie aanwezig en op locaties zijn voorwerpen voorhanden ter voorbereiding van invoer, terwijl met de nieuwe bevoegdheid duidelijk wordt dat de overheid op die locatie bestuurlijk optreedt en dat het ter beschikking stellen van locaties voor ingevoerde drugs of voorbereidingshandelingen niet zonder gevolgen blijft. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) heeft ten aanzien van de vergelijkbare Europees Nederlandse bevoegdheid, bedoeld in artikel 13b Opw, ook onderschreven dat zichtbare sluiting voor bij een locatie betrokken drugscriminelen en buurtbewoners een (generaal preventief) signaal kan zijn dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit op die locaties.² Tezamen met de strafrechtelijke handhaving leidt deze bestuursrechtelijke bevoegdheid tot een meer integrale aanpak van drugscriminaliteit en zal dit zorgen voor het in brede zin verbeteren van de rechtvaardigheid en veiligheid in Caribisch Nederland. Of daarmee Caribisch Nederland een minder aantrekkelijke bestemming wordt voor drugs valt nu niet te zeggen. Andere trajecten en initiatieven vanuit de rechtshandavingsketen, het Ministerie van Defensie, internationale partners en de openbare lichamen zijn daar meer op gericht. In dit verband valt te noemen de oprichting van een multidisciplinaire maritieme hub Bonaire, de inrichting van het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Caribisch Nederland en een versterkte aanpak van witwassen.

4.

De leden van de **SP**-fractie vragen op welke wijze de door de regering gerelateerde dringende maatschappelijke behoefte is gemeten om de met drugshandel samenhangende problematiek het hoofd te bieden, waartoe de gezaghebber volgens de regering nu geen toereikende bevoegdheden heeft. Waarom waren de al aanwezige manieren voor vervolging en straf niet voldoende?

«Dringende maatschappelijke behoefte» is een juridisch begrip dat afkomstig is uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens («pressing social need»). Daar is het onderdeel van de toets of een maatregel die bijvoorbeeld iemands recht op respect voor het privé, familie- of gezinsleven of de woning beperkt, noodzakelijk is in een democratische samenleving (artikel 8, tweede lid, van het Europees

² O.a. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna verkort ook: ABRvS) 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481, r.o. 2.4, en 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3233, r.o. 5.1.

Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM)). Het begrip staat dan ook in de daarop betrekking hebbende paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting. Anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, is daarbij geen meting noodzakelijk. Het gaat er om belangen af te wegen, hetgeen – mede op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) – in onder meer die paragraaf is gebeurd.³ Zo heeft de wetgever in de Opw 1960 BES drugshandel, aanwezigheid van drugs voor de handel en voorbereiding van bepaalde drugsmiddelen verboden wegens daarmee samenhangende risico's voor de volksgezondheid, het openbare leven (in het bijzonder de woon- en leefomgeving en de veiligheid) en de lokale omstandigheden (ik wijs hier bijvoorbeeld op de geografische ligging, waarover het in antwoord op vraag 3 ook ging). De voorgaande vragen van de leden van andere fracties gaven mij gelegenheid de situatie in de BES nader te schetsen. De afweging van het dienen van die algemene belangen tegen het belang het privé, gezins- en familieleven en de woning van mensen ongemoeid te laten, heeft geleid tot een wetsvoorstel met de nodige beperkingen en waarborgen. Het wetsvoorstel zorgt er voor dat de gezaghebber de bevoegdheid krijgt om bepaalde overtredingen van de drugswetgeving te stoppen en verdere overtredingen te voorkomen. Daarmee kan een locatie worden weggenomen waar criminele activiteiten plaatsvinden en wordt de bekendheid van de locatie als drugspand doorbroken. De gezaghebbers hebben zelf en met onderbouwing en voorbeelden aangegeven dat hun huidige instrumentarium niet toereikend is. Zij hebben daarom aangegeven een bevoegdheid nodig te hebben naar voorbeeld van artikel 13b Opw in Europees Nederland, die zij nu nog niet hebben, omdat bij de staatkundige wijzigingen in 2010 de Nederlands-Antilliaanse drugswetgeving is blijven gelden uit het oogpunt van de toenmalige en tegenwoordig niet meer geldende legislatieve terughoudendheid voor de BES. Tot heden bestaat in het kader van de Opw 1960 BES alleen de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving. Ik hecht er aan te benadrukken dat strafrechtelijke vervolging en bestuursrechtelijke handhaving verschillende zaken zijn die een ander doel dienen. Het strafrecht is gericht op een persoon die de wet overtreedt. Deze persoon kan worden vervolgd en gestraft, maar daarmee is de illegale verkoop- of handelslocatie niet onttrokken uit het criminele ondernemingsproces. Met de voorgestelde bevoegdheid in artikel 14a Opw 1960 BES wordt dit mogelijk gemaakt met een locatiegerichte aanpak.

De leden van de SP-fractie vragen ook naar casuïstiek waarin artikel 13b Opw (de zogenoemde damocleswetgeving) in Europees Nederland buitenproportioneel uitpakte. Daarop ga ik hierna in (zie nr. 10), samen met de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van NSC en D66 en van de SP-fractie over het evenredigheidsbeginsel, die verderop in het verslag zijn weergegeven.

5.

De leden van de **SGP**-fractie vragen hoe het mogelijk is dat de sinds kort bestaande bevoegdheid van de gezaghebber, bedoeld in artikel 177, eerste lid, onder b en c, WolBES (Kamerstuk 36 217) blijkbaar niet toereikend is, zoals zij in de memorie van toelichting lezen. Had de regering die omissie niet in het oorspronkelijke wetgevingsproces kunnen ondervangen en zijn extra waarborgen (in de vorm van een «BES-toets») in het wetgevingsproces nodig om dat in de toekomst vroegtijdig te doen? Het recent in werking getreden artikel 177, eerste lid, onder b en c, WolBES maakt de gezaghebber bevoegd om, kort gezegd, een woning, niet publiek toegankelijk lokaal of erf te sluiten als (bedreiging met) ernstig geweld of het aantreffen van een wapen de openbare orde ernstig

³ Zie ook het nader rapport, Kamerstukken II 2023/24, 36 462, nr. 4, para. 2.

verstoort of dreigt te verstoren. Hiermee beoogt de wetgever dus niet om op te kunnen treden tegen drugshandel en het zijn niet die bepalingen die de regering ontoereikend acht. Wat ontoereikend is om drugslocaties te kunnen sluiten, zo schrijven ook de gezaghebbers, is de klassieke bevoegdheid uit artikel 177 (sinds de wetwijziging: eerste lid, onder a) WolBES: de sluiting wegens ernstige overlast. Ik wijs hier ook op het antwoord op vraag 1. Waar de (Europees Nederlandse) wetgever in 2007 artikel 13b Opw wijzigde, deed de Nederlands-Antilliaanse wetgever dat niet en omdat de Nederlands-Antilliaanse Opiumlandsverordening 1960 na de staatkundige wijzigingen in 2010 als Opw 1960 BES is behouden, ontberen de gezaghebbers een bruikbare, soortgelijke bevoegdheid. Hieraan beoogt dit wetsvoorstel een einde te maken. Van een omissie die met wetsvoorstel 36217 had horen te worden ondervangen, is dus geen sprake, want dat wetsvoorstel had een heel ander doel. Dat voorstel was bovendien een goed voorbeeld van toepassing van het kabinetsbeleid «comply or explain», omdat zowel in Europees als Caribisch Nederland een bevoegdheid is geregeld na beschietingen en explosies.

6.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of er vanuit de gezaghebbers nog meer wensen liggen om krachtiger op te kunnen treden tegen drugscriminaliteit op de BES-eilanden. Naar aanleiding van paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de toelichting merken de leden van de **VVD**-fractie op de stelling te hebben gelezen dat met de voorgestelde bevoegdheid de gezaghebbers beter in staat gesteld worden om de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en te beheersen en de nadelige effecten van de productie en distributie van, handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden tegen te gaan. Zij vragen, zo heb ik hen verstaan, of er nog andere bevoegdheden zijn die de gezaghebber aanvullend op de voorgestelde bevoegdheid beter in staat stellen georganiseerde misdaad tegen te gaan. Graag ontvangen laatstgenoemde leden ook een stand van zaken met betrekking tot invoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Bibob) in de BES.

Over de stand van zaken met betrekking tot het implementeren van een Bibob-instrument in Caribisch Nederland heb ik uw Kamer ingelicht met de voortgangsbrief van 12 februari 2024 over de beleidsagenda Caribisch Nederland 2021–2025. Samengevat is er een gedeelde wens van de betrokken Caribisch Nederlandse autoriteiten om dit traject voortvarend op te pakken, is een werkgroep opgericht met onder andere Caribisch Nederlandse autoriteiten en wordt op basis van alle verzamelde informatie gewerkt aan een scenario voor een wettelijke basis. Vermoedelijk voor aankomende zomer volgt een beleidsreactie op het eerder verschenen onderzoek «Ambtelijk-bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland», waarin ook een nieuwe stand van zaken met uw Kamer zal worden gedeeld over het Bibob-traject in Caribisch Nederland. Zoals ik in antwoord op vraag 3 aanhaalde, wordt momenteel verder gewerkt aan verschillende andere trajecten en initiatieven die gericht zijn op het tegengaan van drugscriminaliteit. Voorbeelden die ik daarvan noemde, zijn de multidisciplinaire maritieme hub Bonaire, het RIEC Caribisch Nederland en de versterkte aanpak witwassen. In verband met het beperkte absorptievermogen op de eilanden lijkt het mij verstandig eerst te bezien hoe die initiatieven uitpakken alvorens nieuwe te starten of nader te onderzoeken wat verder nodig wordt geacht om drugscriminaliteit een halt toe te roepen.

2.3 Probleemaanpak

7.

De leden van de **VVD**-fractie, de **D66**-fractie en de **ChristenUnie**-fractie vragen waarom de stappen die in Europees Nederland kunnen volgen op een sluiting (buitengerechtigde ontbinding van een huurovereenkomst zonder tekortkoming en – na een beheers- of gebruiksmaatregel – onteigening), niet zijn geregeld. Is de situatie in Caribisch Nederland wezenlijk anders dan die in Europees Nederland en zou hier wel behoefte aan zijn vanuit het lokaal bevoegd gezag, zo vragen de eerstgenoemde leden. De daarna genoemde leden vragen of niet moet worden bezien of die mogelijkheid in bredere zin moet worden gecreëerd. En wat zijn de mogelijke gevolgen van het ontbreken van die stappen, zo vragen de tot slot genoemde leden.

Voor Caribisch Nederland geldt een bijzonder wettelijk stelsel. Zo kent de WolBES, in artikel 177, vergelijkbaar met artikel 174a Gemw, reeds de figuur van sluiting en net als eerder in Europees Nederland is gebeurd met artikel 13b Opw wordt nu voorgesteld daarop voort te borduren met artikel 14a Opw 1960 BES. Er is in het Caribisch Nederlandse recht echter niets geregeld voor daaropvolgende buitengerechtigde ontbinding van een huurovereenkomst door een verhuurder zonder tekortkoming, het verplicht in gebruik of in beheer geven van het gebouw of onteigening. Ook niet voor sluitingen op grond van artikel 177 WolBES. Destijds gold het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid voor de openbare lichamen.⁴ Het regelen van de door de leden genoemde vervolgbesluiten vraagt wijziging van het Burgerlijk Wetboek BES, de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES en de Ontheingingswet BES. Deze wetten verschillen wezenlijk van het Europees Nederlands stelsel en wijziging vraagt om een bredere weging, mede gelet op de bijzondere omstandigheden van Caribisch Nederland. Het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving voor Caribisch Nederland waar het achterstallig onderhoud betreft, vergt een aanzienlijke inhaalslag waarbij prioriteit wordt gegeven aan wetgeving die thans het meest noodzakelijk is. Er zijn nu geen signalen dat concreet behoefte is hiervoor op dit moment een regeling te treffen. Het gevolg van het ontbreken van de vervolgstappen, is dat er geen bijzondere bepalingen gelden voor ontbinding van een huurovereenkomst en onteigening en dat daarvoor de gewone regels gelden uit het Burgerlijk Wetboek BES en de Ontheingingswet BES.

De leden van de D66-fractie stellen vragen over het zogenoemde waterbedeffect. Deze beantwoord ik hieronder (zie nr. 20) in samenhang met vragen over verplaatsing van problematiek, die de leden van de VVD- en CDA-fracties stellen naar aanleiding van paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting waar het gaat over de gevolgen van het wetsvoorstel.

8.

Net als de leden van de **D66**-fractie (naar aanleiding van paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting) vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie naar de preventie van drugsgebruik in de BES. Is hier nog versterking in nodig, zo vragen de laatstgenoemde leden. De eerstgenoemde leden vragen ook om een nadere toelichting over de stand van zaken met betrekking tot voorlichting, beperking van schade («harm reduction») en verslavingszorg aldaar.

In de afgelopen jaren is er al veel aandacht geweest voor het versterken van de afdelingen publieke gezondheid van de openbare lichamen, zodat

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 957, nr. 3, para. 2 (voor het Burgerlijk Wetboek BES en de Ontheingingswet BES) en Kamerstukken II 2009/10, 32 473, nr. 3, p. 27 (voor de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES).

zij geëquipeerd zijn om hun wettelijke taken lokaal te kunnen realiseren. De openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor advies en voorlichting. Er zijn in de loop der jaren verschillende (incidentele) maatregelen geïmplementeerd ter preventie van middelengebruik in Caribisch Nederland. Zo werkt bijvoorbeeld Saba met een preventietaskforce. Er wordt gekeken door en in samenwerking met de lokale overheden of en hoe er verder ingezet dient te worden op de preventie van middelengebruik in de BES. Dit wordt gedaan samen met de lokale zorgaanbieders. Daarnaast komt de samenwerking op het gebied van preventie van middelengebruik en de verslavingszorg aan bod in het visiedocument van de werkgroep geestelijke gezondheidszorg van de vier landen Curaçao, Aruba, Sint Maarten en Nederland (specifiek dan voor de BES), waarbij later dit jaar wordt doorgesproken hoe hier mogelijk tussen de landen op kan worden samengewerkt. Verslavingszorg wordt in Caribisch Nederland geboden door Mental Health Caribbean.

2.4 Besluitvorming en rechtsbescherming

Bij de beantwoording van de vragen die worden gesteld naar aanleiding van deze paragraaf in het algemeen deel van de memorie van toelichting stel ik een algemene vraag van de leden van de D66-fractie voorop, die gaat over de codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarna ga ik in op specifieke vragen over het evenredigheidsbeginsel, waarbij ik ook vragen betrek die de leden van de SP-fractie daarover stellen en die zijn verwoord in het verslag met betrekking tot paragrafen 2.1 en 3.2 van dat algemeen deel. Ten slotte ga ik in op de vraag over de positie van (kwetsbare) mensen die zelf niet in drugs handelen.

9.

De leden van de **D66**-fractie vragen om aan de hand van het principe «comply and explain» uitgebreid toe te lichten waarom de grondbeginselen van behoorlijk bestuur via de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wel gecodificeerd zijn in Europees Nederland, maar niet in Caribisch Nederland.

De codificatie van beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb gaat terug tot de jaren negentig van de vorige eeuw. In die tijd golden in de BES de Nederlands-Antilliaanse landsverordeningen, die niet de Nederlandse maar de Nederlands-Antilliaanse wetgever vaststelde of wijzigde. In 2010, toen de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk zijn gewijzigd, is afgesproken terughoudend te zijn bij het invoeren van nieuwe wetgeving in Caribisch Nederland. Reden hiervoor was het beperkte absorptievermogen in de BES. Deze zogenoemde legislatieve terughoudendheid is in 2019 losgelaten. Sindsdien moet bij nieuwe wet- en regelgeving en aanpassing van bestaande wet- en regelgeving steeds worden bezien of en hoe deze wetgeving van toepassing kan worden verklaard in Caribisch Nederland en of differentiatie nodig en wenselijk is. Hierbij is het principe van «comply or explain» van toepassing verklaard.⁵ De Awb-codificatie van de bedoelde beginselen dateert dus van ver voor 2019. De wetgever heeft in 2010 onder ogen gezien of de Awb van toepassing moest worden verklaard in Caribisch Nederland. Als uitgangspunt is er toen uitdrukkelijk voor gekozen dit niet te doen. Hierbij is verwezen naar de legislatieve terughoudendheid, die volgde uit de Slotverklaring van de conferentie over de staatkundige positie van de BES, en waardoor de bestaande Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing bleef.⁶ Op vragen van de leden van de D66-fractie in de Eerste Kamer heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties destijds geëxpliciteerd dat het bestuur en de burger in de BES niet onevenredig moesten worden

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 11, p. 3.

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 957, nr. 3, p. 10, en id. 2009/10, 31 957, nr. 6, p. 8.

belast met nieuwe regelgeving en dat er daarom van is afgezien de Awb in te voeren. Zij wees er ook op dat dit niet wil zeggen dat er geen bestuursrechtelijk normenkader is, want dit heeft zich in de Nederlands-Antilliaanse praktijk ontwikkeld. Dit is ongeschreven materieel bestuursrecht, dat ook niet in de weg staat aan Awb-conform handelen.⁷ De beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel zoals geduid door de Afdeling bestuursrechtspraak, vinden dan ook gewoon toepassing door het bestuur en de rechters in Caribisch Nederland.

10.

De leden van de **NSC**-fractie vragen of de regering, die er de noodzaak niet toe ziet, bezwaren heeft om het evenredigheidsbeginsel op te nemen in de Opw 1960 BES. Dit lijkt deze leden de duidelijkheid ten goede te komen, stelt buiten twijfel dat de gezaghebber een evenredigheidstoets moet toepassen en maakt dat de rechter rechtstreeks kan toetsen aan die wet. De leden van de **D66**-fractie vragen of de regering hun standpunt deelt dat het bij een ingrijpende bevoegdheid als deze, waar ook belangen van kwetsbaren zoals kinderen een rol kunnen spelen, toch aangewezen is om in ieder geval het evenredigheidsbeginsel expliciet in de wettelijke bepaling op te nemen. De leden van de **SP**-fractie constateren, naar aanleiding van paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen behoorlijk groot is, waarbij zij parallellen zien met de Europees Nederlandse situatie. Waarom kiest de regering er dan toch niet voor, in lijn met het advies van de Afdeling advisering, om expliciet in de Opw 1960 BES op te nemen dat de gezaghebber zich moet houden aan het evenredigheidsbeginsel? Welke waarborgen zijn volgens de regering nodig om ervoor te zorgen dat disproportionele maatregelen worden voorkomen in Caribisch Nederland, die er volgens deze leden helaas al vaker zijn geweest in Europees Nederland? Naar aanleiding van paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting vragen deze leden of de regering de casussen voldoende op het oog heeft waarin artikel 13b Opw (de zogenoemde damocleswetgeving) volgens hen buitenproportioneel vervelend uitpakte voor mensen die hun huis werden uitgezet in Europees Nederland? Zij vragen verder of de regering hun mening deelt dat de toepassing van dat artikel ook veel voorbeelden kent van het buitenproportioneel toepassen van de bevoegdheid. Ik stel voorop dat de voorgestelde bevoegdheid ingrijpend kan zijn, zeker als de toepassing ervan neerkomt op sluiting of het woonruimte betreft waar iemand woont, mogelijk zelfs iemand die persoonlijk niet bij drugshandel is betrokken. Bij een besluit moet de gezaghebber belangen afwegen die daarbij rechtstreeks zijn betrokken. Voor een belanghebbende nadelige gevolgen ervan mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel dat het besluit dient.

Er is echter geen reden om dit algemene beginsel in dit specifieke geval te codificeren. Het staat blijkens de wetsgeschiedenis, het Caribisch Nederlandse bestuursprocesrecht (ook zoals dit wettelijk is vastgelegd), de Caribisch Nederlandse rechtspraak en de rechtswetenschappelijke literatuur namelijk al vast dat het evenredigheidsbeginsel in Caribisch Nederland geldt én dat de gezaghebber en de rechter dit moeten toepassen. Neemt de gezaghebber in strijd met het evenredigheidsbeginsel een besluit, dan zal de rechter dit vernietigen.⁸ Het specifiek opnemen van het evenredigheidsbeginsel in het voorgestelde artikel is dus een wetssystematisch af te raden reactie op een niet bestaand probleem. Doordat de gezaghebbers het evenredigheidsbeginsel moeten

⁷ Kamerstukken I 2009/10, 31 954, C, p. 23–24.

⁸ Zie voor de vindplaatsen van alle onderbouwing het nader rapport, Kamerstukken II 2023/24, 36 462, nr. 4, p. 5–7.

betrekken bij de toepassing van de bevoegdheid kan worden voorkomen dat betrokkenen te maken krijgen met buitenproportionele gevolgen en de gevolgen van de maatregel, alles afwegend, zwaarder zijn dan de baten voor het algemeen belang die de maatregel beoogt. Het belang van het goed betrekken van het evenredigheidsbeginsel bij de toepassing heeft mijn ambtsvoorganger daarom ook reeds onder de aandacht gebracht bij burgemeesters in Europees Nederland naar aanleiding van het WODC-onderzoek naar de toepassing van artikel 13b Opw en de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak.

De regering heeft er ook om andere redenen bezwaren tegen om dit evenredigheidsbeginsel op te nemen in de Opw 1960 BES. Hoewel het op het eerste gezicht anders kan lijken, zou dat de duidelijkheid niet ten goede komen. De wetgever zou er dan namelijk voor kiezen bij één specifieke bevoegdheid één specifiek beginsel van behoorlijk bestuur in één specifieke wet vast te leggen. Gelden andere beginselen – bijvoorbeeld het verbod op détournement de pouvoir of op vooringenomenheid of de vereisten van zorgvuldige voorbereiding of motivering – in dat geval dan niet? Waarom verwoordt de wetgever die beginselen immers niet bij die bevoegdheid? Is er in de ogen van de wetgever een rangorde tussen wel en niet specifiek geëxpliciteerde beginselen? En daar waar de wetgever, in het verleden of in de toekomst, het evenredigheidsbeginsel niet voor een specifieke bevoegdheid of in een specifieke wet codificeert, geldt het daar dan niet? Of heeft het daar dan een andere invulling? Ik denk bijvoorbeeld aan andere, ook verstrekkende bevoegdheden, zoals de recent tot stand gebrachte sluitingsbevoegdheid van de gezaghebber bij een beschieting of explosie (artikel 177, eerste lid, onder b en c, WolBES) of de bevoegdheid die de gezaghebbers hebben verzocht om een gebiedsverbod op te leggen, vergelijkbaar met artikel 172a Gemw. Algemene beginselen die de wetgever wenst te codificeren, horen bovendien thuis in een algemene wet. De Vrije Universiteit Amsterdam en de University of Curaçao zijn in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van mijn ministerie gevraagd onderzoek te doen naar de wenselijkheid van en mogelijkheden voor een Awb voor de BES. De Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen dit naar uw Kamer sturen.

11.

De leden van de **NSC**-fractie vragen waar bijvoorbeeld een moeder en haar kinderen naartoe moeten als hun woning voor geruime tijd wordt gesloten, omdat een broer of vader vanuit de woning drugs verkoopt. De leden van de **D66**-fractie vragen om nader uit te leggen op welke wijze burgers, in het bijzonder kinderen, die geen verdachten zijn, maar wel wonen in het drugspan, voldoende worden beschermd. Hoe wordt voorkomen dat kwetsbare mensen dakloos worden en in een neerwaartse spiraal terechtkomen? Naar aanleiding van paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting vragen de leden van de **SP**-fractie of de regering hun mening deelt dat het lang niet altijd goed is in te schatten of er een mogelijkheid is voor een alternatieve woonruimte. Ook vragen laatstgenoemde leden of de regering hun mening deelt dat zeker als er ook kinderen bij de huisuitzetting betrokken zijn, dit voor nog meer negatieve gevolgen kan zorgen.

Ik deel in haar algemeenheid de opvatting van de leden van de **SP**-fractie dat huisuitzetting voor meer negatieve gevolgen kan zorgen voor de bewoners en zeker voor betrokken kinderen. De gezaghebber moet die gevolgen voor hen dan ook goed voor ogen zien te krijgen voordat hij in het concrete geval zijn besluit neemt en ze afwegen tegen het belang dat sluiting dient, kijkend naar de feiten. Ik deel in haar algemeenheid niet de opvatting van deze leden dat lang niet altijd goed valt in te schatten of alternatieve woonruimte mogelijk is. In het kader van de zorgvuldige

voorbereiding maken burgemeesters – en dat zal voor de gezaghebbers niet anders zijn – daarvan namelijk werk en krijgen bewoners gelegenheid ter zake het nodige aan te dragen. Wel is het anderzijds zo dat een boud «wij kunnen nergens heen» of «waar moeten wij nou heen?» geen veto kan zijn voor de burgemeester of gezaghebber om af te zien van sluiting. Het bestuur heeft immers meer belangen om te wegen. Een voorbeeld biedt recente rechtspraak over een sluitingsbesluit van de burgemeester van Vijfheerenlanden.⁹ Daar speelde aan de ene kant het belang van onder anderen een moeder en een kind die woonden in de te sluiten woning. Het kind was weliswaar om persoonlijke, medische redenen kwetsbaar, maar uit ingebrachte medische en zorginformatie bleek niet dat het een verhuizing niet zou kunnen opvangen. De burgemeester wilde het sociaal team van de gemeente hierbij laten ondersteunen, wat de moeder weigerde, onderkomen vindend bij schoonfamilie; de burgemeester stelde de feitelijke sluiting met een week uit totdat de moeder die plek had gevonden. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt in die zaak dat evident is dat de gevolgen van een verhuizing ingrijpend zijn voor het kind. Aan de andere kant is er het belang dat sluiting dient. De woning diende namelijk ook als uitvalsbasis voor de vader om, daartoe aangestuurd, drugs te leveren aan klanten in de buurt. In huis lagen 66 envelopjes cocaïne en € 5.500 contant geld. De sluiting diende het belang van de leefbaarheid en veiligheid van de omgeving doordat het pand, dat een belangrijke rol speelde in een crimineel samenwerkingsverband met een grote mate van professionaliteit, aan het drugscircuit werd onttrokken, de loop naar het pand eruit werd gehaald en een signaal naar de omgeving werd afgegeven – die de effecten van de drugshandel ondervond – dat vanuit de woning niet langer criminele activiteiten worden ontplooid. De Afdeling bestuursrechtspraak vond de beslissing van de burgemeester, alles afwegend, evenwichtig.

Ik heb geen reden aan te nemen dat de gezaghebbers van de BES, die bovendien elk hun relatief kleine en hechte gemeenschap kennen, niet in staat zullen zijn te overzien of iemand alternatieve woonruimte kan krijgen. Mensen van wie de woning wordt gesloten, moeten deze verlaten en zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het vinden van vervangende woonruimte. Een blik op de recente Europees Nederlandse praktijk laat zien dat mensen tijdelijk onderkomen vinden (bijvoorbeeld bij familie of op een vakantiepark), waartoe burgemeesters ook wel tijd gunnen, dat mensen in het buitenland zijn of dat zij gedetineerd zijn. Ook wijzen burgemeesters mensen op de mogelijkheid van sociale opvang of op hulp bij het vinden van alternatieve woonruimte.¹⁰ In een geval van specifieke binding van een psychisch zeer kwetsbare persoon met een woning, terwijl er onvoldoende zekerheid was over passende opvang, vernietigde de rechter het sluitingsbesluit.¹¹ Het is dus belangrijk te vermelden dat de gezaghebber zich – vanuit het toepasselijke zorgvuldigheidsbeginsel – dient te informeren over geschikte opvang, waarbij bijvoorbeeld gekeken moet worden in hoeverre het kind of de betrokken ouders of verzorgers zelf in staat zijn om alternatieve woonruimte te vinden. Het maken van een goede inschatting is belangrijk, want dit kan er toe leiden dat de aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden maakt dat de gezaghebber niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kan maken en er strijd zou ontstaan met het evenredigheidsbeginsel. De aanwezigheid van minderjarige kinderen in

⁹ ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145.

¹⁰ In nagenoeg alle uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van een bekeken half jaar (oktober 2023 tot en maart 2024) blijkt dat het geval te zijn: ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145; 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:715; 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:472; 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:377; 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4036; 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3938; 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3848; 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3705.

¹¹ ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3950.

een woning is echter op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de gezaghebber van een sluiting dient af te zien. De gezaghebber is bij het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom gehouden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit brengt onder andere mee dat de gezaghebber het besluit deugdelijk dient te motiveren, zodat voor de betrokkene kenbaar wordt op welke overwegingen het besluit berust. Daarin zal een gezaghebber onder andere de afweging tussen het maatschappelijk belang en het individuele belang van de belanghebbende toelichten en vindt de beoordeling plaats of de gevolgen voor belanghebbenden niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de sluiting. Betrokkenen kunnen dit besluit laten toetsen via de rechtsgang die daarvoor openstaat, eventueel ook met spoed door de rechter om een voorlopige voorziening te verzoeken.

3. Verhouding tot hoger recht

3.2 De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

12.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat de sluiting van een woning een ultimum remedium is. Zij brengen naar voren dat een dergelijk besluit in kleine samenlevingen zoals die van Caribisch Nederland zeer ingrijpend kan zijn, zeker in het licht van de problemen omtrent armoede en gebrek aan sociale voorzieningen. Deze leden vragen op welke wijze wordt gewaarborgd en gecontroleerd dat de gezaghebber niet te snel overgaat tot sluiting van het pand, maar eerst overgaat tot minder ingrijpende maatregelen.

Ik deel de opvatting dat sluiting van een woning ingrijpend is. Het voorstel voorziet overigens ook in een minder verstrekkend middel, namelijk de mogelijkheid om te volstaan met een last onder dwangsom. De eerste waarborg dat de gezaghebber niet te snel tot sluiting overgaat, is dat het evenredigheidsbeginsel zich daartegen verzet. Zoals in deze nota (antwoorden op vragen 10 en 11) en in de memorie van toelichting en het nader rapport omstandig uiteen is gezet, geldt dit beginsel in Caribisch Nederland onverkort. Uit de wetsgeschiedenis van en de rechtspraak over artikel 13b Opw¹² in Europees Nederland blijkt dat subsidiariteit – met een minder ingrijpend middel hetzelfde bereiken – ook bij de toepassing van de drugssluitingsbevoegdheid een belangrijk onderdeel is van dat beginsel. Dit is nu bij de voor Caribisch Nederland voorgestelde bevoegdheid niet anders. De gezaghebber zal dit, net als de burgemeester in Europees Nederland, ook moeten motiveren. Over het door hem gevoerde bestuur is de gezaghebber verantwoording schuldig aan de eilandsraad (artikel 182 WolBES). De rechter zal een besluit vernietigen dat met het evenredigheids- of motiveringbeginsel in strijd is. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft online materiaal (onder meer actuele jurisprudentie en een stappenplan) beschikbaar over de drugssluitingsbevoegdheid. Ik zal dit onder de aandacht brengen van de gezaghebbers. Dit materiaal kan namelijk ook goede diensten bewijzen voor de gezaghebbers om te handelen overeenkomstig het beoordelingskader dat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft ontwikkeld voor de toepassing van artikel 13b Opw. Ik bevestig hier graag nog eens wat in de memorie van toelichting staat, namelijk dat het voorgestelde artikel 14a Opw 1960 BES is gemodelleerd naar artikel 13b Opw, vanzelfsprekend met inachtneming van de in Caribisch Nederland geldende, eigen bepalingen. Onder voorbehoud van dit laatste geldt voor het voorgestelde artikel 14a Opw 1960 BES dat dit wordt ingevuld zoals dit bij artikel 13b Opw is gebeurd in de totstandkomingsgeschiedenis en de

¹² Recent gecompileerd weergegeven in Kamerstukken II 2021/22, 34 763, nr. 15, antwoord 38 en 39.

rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. In gesprek met de gezaghebbers kan ik dan met hen bezien in hoeverre zij met dit beoordelingskader kunnen werken of dat de toepassing ervan nog nader moet worden toegesneden op de situatie in Caribisch Nederland. Ik zal vragen of het CCV hier een rol in kan vervullen.

De leden van de SP-fractie stelden vragen over proportionaliteit/ evenredigheid. De vraag naar de evenredigheid van de toepassing van de voorgestelde bevoegdheid beantwoordde ik hierboven (zie nr. 10) in samenhang met vragen daarover van de leden van de NSC- en D66-fracties.

13.

Naar inzicht van de leden van de **SP**-fractie wordt verder de vraag onvoldoende beantwoord of de invoering van de voorgestelde bevoegdheid op zichzelf proportioneel is in het licht van de in de toelichting genoemde doelen, waarbij deze leden verwijzen naar het advies van de Afdeling advisering.

De leden van de SP-fractie wijzen er terecht op dat de Afdeling advisering opmerkte dat de vraag of de invoering van de voorgestelde bevoegdheid op zichzelf proportioneel is in het licht van de in de genoemde doelen, niet expliciet werd beantwoord. De Afdeling advisering heeft haar begrip verwoord voor het doel en de inhoud van het wetsvoorstel, maar heeft geadviseerd in de memorie van toelichting meer aandacht te besteden aan de proportionaliteit van de invoering van de nieuwe bevoegdheid. Ik heb dit advies in het nader rapport onderschreven¹³ en daarom de paragrafen 1, 2.1, 3.2 en 3.3 van de memorie van toelichting, die aan uw Kamer is gezonden, aangevuld ten opzichte van de aan de Afdeling advisering toegezonden memorie van toelichting¹⁴. De regering wijst er in de uiteindelijke memorie van toelichting op dat de gezaghebbers om regeling van de voorgestelde bevoegdheid hebben gevraagd, zodat bestuurs- en strafrecht aanvullend aan elkaar kunnen worden ingezet. De gezaghebbers willen de openbare orde en veiligheid van het publieke domein doeltreffend kunnen handhaven. Zij schetsen daarbij – in de memorie van toelichting verwoorde – drugshandelproblematiek in Caribisch Nederland en op elk van de eilanden, waaronder (georganiseerde) drugscriminaliteit, overlast en loop naar panden, die zij een halt willen toeroepen. In de paragrafen over de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op ongestoorde genot van eigendom is vervolgens opgenomen dat het hier een vergaande grondrechtsbeperking betreft, dat de formele wetgever een expliciete afweging moet maken over de aanvaardbaarheid en omvang ervan en dat de bestaande bevoegdheden volgens de regering ontoereikend zijn en waarom zij dit zijn voor die geschetste problematiek. Uitgebreider dan in de oorspronkelijke memorie van toelichting is ingegaan op het belang dat ook omwonenden hebben bij eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer, het doorbreken van een crimineel proces, de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, de veiligheid, het gevaar dat van bijvoorbeeld drugsteelt of -fabricage uitgaat en de volksgezondheid. Dit geldt ook voor sluiting als middel, alsmede voor de afweging van belangen en de beperkingen en de algemene, procedurele en materiële waarborgen die met de voorgestelde bevoegdheid zijn gemoeid. De regering heeft geconcludeerd dat een integrale aanpak van drugscriminaliteit in Caribisch Nederland net zo nodig is als in Europees Nederland, alsmede dat het daarom onder omstandigheden en alle belangen afwegend bij drugshandel, de aanwezigheid van drugs daartoe of het voorbereiden ervan passend en geboden is om de mogelijkheid te scheppen de angel uit de situatie te

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 36 462, nr. 4, p. 4.

¹⁴ Stcrt. 2023, 31239, p. 14 e.v.

trekken. In paragraaf 1 en in de artikelsgewijze toelichting op artikel 14a, vierde tot en met zesde lid, heb ik de last onder dwangsom bovendien nog eens uitdrukkelijk als alternatief voor de last onder bestuursdwang benoemd. Hiermee meen ik dat de proportionaliteit van de bevoegdheid als zodanig genoegzaam is komen vast te staan.

4. Uitvoering

14.

De leden van de **NSC**-fractie vragen onder welke omstandigheden na een eerste constatering wordt gekozen voor een schriftelijke waarschuwing en onder welke omstandigheden voor het opleggen van een last onder dwangsom. Wordt voorzien in beleid voor dit beoordelingskader en wordt daarbij aangesloten bij het in Nederland gehanteerde damoclesbeleid? Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen de regering concrete handvatten mee te geven aan de openbare lichamen over tot stand te brengen beleidsregels. In het verlengde hiervan plaats ik de vraag van de leden van de **D66**-fractie, die later in het verslag wordt gesteld met betrekking tot deze paragraaf van het algemeen deel van de memorie van toelichting, in hoeverre het stappenplan om getrapt in te grijpen wordt gecodificeerd en hoe dit kan worden getoetst. Dat doe ik ook met de vraag van de leden van de **CDA**-fractie waarom is gekozen voor een getrapt systeem en waarom niet direct wordt ingegrepen wanneer wordt geconstateerd dat in een woning drugs worden verhandeld. Laatstgenoemde leden vragen of de effecten van een waarschuwing voldoende zijn om het doel te bereiken, namelijk de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid te voorkomen en de nadelige effecten van de productie en distributie van, de handel in en het gebruik van drugs tegen te gaan. Gezaghebbers moeten goed motiveren waarom de inzet van hun bestuurlijke bevoegdheid gerechtvaardigd is. De toepassing voortvloeiend uit het wetsvoorstel kan immers ingrijpend zijn voor betrokkenen. Het is aan de gezaghebber om per casus te bezien welke maatregel het meest passend is. Dat wil zeggen dat de maatregel evenredig moet zijn in verhouding tot het doel van de sluiting. Soms volstaat het opleggen van een minder ingrijpend middel, omdat het beoogde doel ook daarmee kan worden bereikt. Daarom is gekozen voor de mogelijkheid van een last onder dwangsom als alternatief voor sluiting. De mogelijkheid van een waarschuwing vloeit voort uit het evenredigheidsbeginsel. Een gebonden bevoegdheid, dus een bevoegdheid waarmee de wetgever de gezaghebber dwingt steeds te sluiten, doet wat mij betreft geen recht aan de noodzaak maatwerk te kunnen leveren in een casus die een bestuurder met verstand van zaken krijgt voorgelegd en zou ook in strijd zijn met het proportionaliteitsvereiste van artikel 8 EVRM. Dit maakt anderzijds ook dat ik de gezaghebber niet zal dwingen om bepaalde beleidsregels te maken. «Het in Nederland gehanteerde Damoclesbeleid» bestaat niet: burgemeesters bepalen zelf of zij dat voeren – er zijn bijvoorbeeld burgemeesters die los van beleid per geval willen bekijken wat het beste is – en hoe zij dat invullen. Het past ook slecht bij onze staatsinrichting als het Rijk dit zou invullen voor het lokale bestuur dat een wettelijke bevoegdheid in een concreet geval uitvoert.

De Awb die in Europees Nederland geldt, is niet integraal van toepassing verklaard in Caribisch Nederland, waardoor het evenredigheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel niet op algemene wijze zijn gecodificeerd. Toch is de gezaghebber gehouden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Ik ben daar in antwoord op vraag 10 en uitvoerig in het nader rapport¹⁵ op ingegaan. Die beginselen gelden namelijk gewoon in Caribisch Nederland krachtens het ongeschreven recht en het bestuursprocesrecht. De rechter kan daar in concrete gevallen aan toetsen

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 462, nr. 4, p. 5–7.

en doet dat ook. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar rechtspraak over artikel 13b Opw een beoordelingskader opgesteld dat burgemeesters kan helpen bij het maken van een belangenafweging en het nemen van een besluit en waaraan rechters kunnen toetsen. Hoewel het beoordelingskader tot stand is gebracht naar aanleiding van besluiten in Europees Nederland, is er – zoals verder aangegeven in antwoord op vraag 12 – vanuit het CCV veel nuttig materiaal online beschikbaar en zal ik het CCV vragen of het een rol kan vervullen in een eventuele specificatie op de situatie in Caribisch Nederland.

15.

Als wordt overgegaan tot het opleggen van de last onder bestuursdwang ten gevolge waarvan een woning wordt gesloten, achten de leden van de **NSC**-fractie de sluitingstermijn niet duidelijk. Zij vragen te verduidelijken aan welke sluitingstermijnen kan worden gedacht. Zijn dit weken, maanden of jaren?

Net zo min als bij artikel 13b Opw het geval is, bevat de voorgestelde bepaling zelf een maximumtermijn. De wetgever heeft de burgemeester in Europees Nederland beslissingsruimte gelaten ten aanzien van de vaststelling van de sluitingstermijn en in het voetspoor daarvan wordt dit nu ook voorgesteld voor de gezaghebber. Bij de besluiten die in antwoord op vraag 11 aan de orde kwamen en die de Afdeling bestuursrechtspraak van oktober 2023 tot en met maart 2024 in stand liet, ging het om vijf sluitingen van drie maanden en drie sluitingen van zes maanden.

Sluitingen van drie tot zes maanden komen overeen met een blik op de eerdere Afdelingsrechtspraak van 2023, met één uitzondering: een sluiting door de burgemeester van Bergen (Limburg) voor twaalf maanden, maar dat betrof een geval waarin de politie een dag na terugkomst van de bewoner in de woning na een eerdere driemaandensluiting, daar opnieuw een handelshoeveelheid drugs aantrof.¹⁶ Ter verdere illustratie en aanknopend bij de laatstgenoemde gemeente, uit de Beleidsregels artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles) van de burgemeesters van Mook en Middelaar, Gennep, Bergen en Venray 2023 – gemeenten die qua inwoneraantal kleiner of net groter zijn dan het openbaar lichaam Bonaire – blijkt dat daar bij (aanwezigheid voor) de handel in) soft- respectievelijk harddrugs in een niet ernstig geval (afhankelijk van de hoeveelheid en de omstandigheden) een eerste keer wordt gewaarschuwd of een last onder dwangsom wordt opgelegd en bij een ernstig geval in beginsel drie respectievelijk zes maanden wordt gesloten; bij herhaling binnen drie jaar is dat zes respectievelijk twaalf maanden of bij vakere herhaling twaalf respectievelijk achttien maanden.

In zijn algemeenheid kan ik verder zeggen dat de beslissingsruimte niet onbegrensd is en dat ook in Caribisch Nederland niet zal zijn. In de eerste plaats geldt dat de doelen van de voorgestelde bevoegdheid zijn gelegen in preventie en beheersing van de uit het drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en het voorkomen van nadelige effecten, onder meer gezien vanuit het perspectief van de openbare orde,¹⁷ van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden. De tot sluiting strekkende last onder bestuursdwang, die de gezaghebber geeft, strekt ertoe een overtreding van de Opw 1960 BES te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Verder dan dat mag de last niet gaan, dan zou er een leed toevoegend karakter van uit gaan – bijvoorbeeld bij een stringente, lange sluitingsduur, die zich niet laat verantwoorden – en dat is bij een bestuursrechtelijke reparatoire maatregel niet toegestaan. De rechter zal zo'n besluit ook vernietigen.¹⁸ Dit neemt niet weg dat sluiting van een woning

¹⁶ ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3463.

¹⁷ ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1142, r.o. 6.3.

¹⁸ Vgl. o.a. ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187, r.o. 2.4.5–2.4.6.

zelfs voor onbepaalde tijd nog reparatoir kan zijn, als zij noodzakelijk is om de overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen, zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak in een geval waarin een xtc-laboratorium was aangetroffen waar zeker 100.000 pillen waren vervaardigd, naast spullen die verband hielden met motorbendes, terwijl op het perceel enkele jaren eerder al een schietpartij tussen motorbendelieden had plaatsgevonden. Hierbij was wel relevant dat de sluiting volgens het besluit minstens een jaar zou duren en dat na ommekomst van 2/3 van die termijn een verzoek om heropening in overweging zou worden genomen, dat ook was gehonoreerd.¹⁹

In de tweede plaats geldt het evenredigheidsbeginsel, ook in Caribisch Nederland, waaraan de Afdeling bestuursrechtspraak sinds 2022²⁰ met name in drugssluitingszaken een duidelijke invulling heeft gegeven, alsmede het belang van rechtszekerheid. In dat licht heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat bij sluiting van een woning op grond van de Opw in beginsel een termijn moet worden verbonden aan het besluit. Sluiting van een woning voor onbepaalde tijd, waarbij het initiatief tot heropening bij de rechthebbenden wordt gelegd, terwijl zij niet weten wanneer zij daartoe een reëel en kansrijk verzoek kunnen doen, is in strijd met de rechtszekerheid. In uitzonderlijke gevallen, zoals bijvoorbeeld recidive, kan een woning voor onbepaalde tijd worden gesloten. Ook dan zal de sluiting echter niet langer mogen duren dan voor het herstel van de openbare orde noodzakelijk is, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak, waartoe in het beleid of in het besluit een bepaald moment zal moeten worden opgenomen waarop de burgemeester het sluitingsbesluit in het licht van de al dan niet herstelde openbare orde ambtshalve zal heroverwegen, alsmede een duidelijk beoordelingskader.²¹

16.

De zonet genoemde leden vragen ook binnen welke termijn een woning wordt gesloten. Binnen welke termijn treedt een last onder bestuursdwang in werking? Is dit per direct? Wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen woningen en niet-woningen?

De bekendmaking van de last – met name zal relevant zijn: aan de rechthebbenden op het pand – bewerkstelligt dat het besluit in werking treedt en overigens ook dat bezwaar of beroep mogelijk is.²² De gezaghebber moet in een last een zogenoemde begunstigingstermijn opnemen. Dat is een periode waarbinnen iemand de tenuitvoerlegging van de last – dus de daadwerkelijke sluiting door de gezaghebber op iemands kosten – kan voorkomen door zelf te sluiten. De wet schrijft niet voor hoe lang de termijn is, maar de gezaghebber mag deze niet wezenlijk langer of korter laten duren dan voor iemand noodzakelijk is om zelf te kunnen sluiten. Alleen bij spoed mag de termijn achterwege blijven, wat in principe bijvoorbeeld zo is als harddrugs en wapens worden gevonden.²³ Ook voor de begunstigingstermijn geldt dat de gezaghebber het evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen, waarop de rechter toetst. De duur van de begunstigingstermijn wordt zo betrokken bij de beantwoording van de

¹⁹ ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509. Vgl. ook ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910, r.o. 9.1, over een bedrijfspand.

²⁰ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

²¹ ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2544, r.o. 7.2–7.3. Ik merk op dat als het sluitingsbesluit (mede) met het oog op andere doelen dan de openbare orde is genomen, deze belangen (ook) van belang zijn.

²² Artikel 14a, vierde lid, Opw 1960 BES in verband met artikel 5:24, derde lid, Awb (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 155), respectievelijk de artikelen 16, tweede lid, en 56, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES. Zonder bekendmaking zijn er geen rechtsgevolgen (Kamerstukken 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 81–82 en conclusie advocaat-generaal Hartkamp, para. 4, voor HR 1 februari 1991, NJ 1991, 311), vgl. artikel 3:40 Awb.

²³ Artikel 14a, vierde lid, Opw 1960 BES in verband met de artikelen 5:24, tweede lid, en 5:31, eerste en tweede lid Awb. Voorts: ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0849, r.o. 2.4.1, en 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2643, r.o. 5.1.

vraag of een sluitingsbesluit evenwichtig is. In de rechtspraak over artikel 13b Opw zien we ook dat burgemeesters er bij het bepalen van de begunstigingstermijn rekening mee houden dat iemand zo tijd krijgt tijdelijke woonruimte te vinden.²⁴

17.

Deze leden wijzen op het bestaan van jurisprudentie en beleid in Europees Nederland over de onderwerpen, bedoeld in de vragen 15 en 16. Zij vragen of kan worden toegelicht welke rol deze jurisprudentie speelt bij de toepassing in de BES. Naar aanleiding van het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting vragen zij welk gewicht er bij de toepassing van artikel 14a Opw 1960 BES in de BES uitgaat van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over artikel 13b Opw en welke ruimte wordt gezien om over de toepassing van artikel 14a Opw 1960 BES afwijkende rechtspraak te ontwikkelen. Indien de regering vindt dat de rechters in de BES met betrekking tot artikel 14a Opw 1960 BES eigen rechtspraak tot stand mogen brengen, die misschien op sommige punten afwijkt van de in Europees Nederland tot stand gebrachte rechtspraak, vragen deze leden de regering of het wenselijk is dat ten aanzien van twee gelijksoortige wetsartikelen aparte jurisprudentie ontstaat. Voornoemde leden merken op dat dit problematisch kan zijn als deze jurisprudentie in dat verband tevens ziet op de toepassing van artikelen uit de Awb. Deze leden vragen de regering hierover meer duidelijkheid te verschaffen.

De voorgestelde bevoegdheid is vormgegeven overeenkomstig de in artikel 13b Opw opgenomen bevoegdheid voor de burgemeester, zij het met inachtneming van de in Caribisch Nederland geldende, eigen bepalingen uit de artikelen 3, 3a en 11a Opw 1960 BES. Onder voorbehoud van dit laatste beoogt de regering overeenkomstige toepassing te bewerkstelligen van het recht zoals zich dit heeft ontwikkeld blijkens de totstandbrengingsgeschiedenis en bij de toepassing van artikel 13b Opw.²⁵ De jurisprudentie, in het bijzonder van de Afdeling bestuursrechtspraak, over de toepassing van artikel 13b Opw geldt dus ook ten aanzien van de nieuwe BES-bevoegdheid. Het zijn vanzelfsprekend bij uitstek wel de Caribisch Nederlandse gerechten die rechtspraak vormen in relatie tot de drie aangehaalde bepalingen uit de Opw 1960 BES, want die bepalingen luiden niet hetzelfde als in de Opw die in Europees Nederland geldt. Wat betreft de Awb-artikelen geldt dat wordt voorgesteld deze van overeenkomstige toepassing te verklaren, waardoor de jurisprudentie die daarop betrekking heeft, eveneens geldt voor de toepassing in de BES. Ten slotte gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in Caribisch Nederland krachtens ongeschreven recht, in het bijzonder ook het evenredigheidsbeginsel. Caribisch Nederlandse rechters toetsen daaraan sinds jaar en dag en de invulling laat zien dat ook daar de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt gevolgd.²⁶

18.

Verder merken de leden van deze fractie op dat het bewust exploiteren van een woning als laboratorium, kwekerij of handelspunt – waaromtrent in de memorie van toelichting is gesteld dat dan van medewerking meestal geen sprake is, in welk geval slechts sluiting resteert, in plaats van een waarschuwing of last onder dwangsom – een zekere bewijslast vergt van de gezaghebbers. Zij vragen concreet te maken onder welke omstandigheden sprake is van zulk bewust exploiteren en wanneer deze

²⁴ Bijv. ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3938, r.o. 5.3.3; (vzr.) 2 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1698, r.o. 6.1; 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1140, r.o. 7.1; 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1139, r.o. 6.4.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 462, nr. 3, p. 3 en 14.

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 462, nr. 3, p. 5–6; nr. 4, p. 5–7.

exploitatie onbewust plaatsvindt. Ook vragen zij hoe de regering aankijkt tegen het direct, zonder waarschuwing of last onder dwangsom, sluiten van een woning – zelfs indien deze bewust zo wordt geëxploiteerd – gelet op de fundamentele rechten die daarbij worden aangetast en de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit die dan gelden (artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM).

De bewijslast die op de gezaghebber rust, is dat moet zijn voldaan aan het eerste lid van artikel 14a Opw 1960 BES. Dus, kort gezegd, dat in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf een verdovend middel als bedoeld in die bepaling wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is, of dat een voorwerp als bedoeld in die bepaling voorhanden is. Voor het ontstaan van de sluitingsbevoegdheid hoeft de gezaghebber dus niet te bewijzen dat een woning bewust wordt geëxploiteerd als laboratorium, kwekerij of handelspunt. Ik kan dan ook niet concreet maken onder welke omstandigheden sprake is van bewust of onbewust exploiteren, want dat is geen criterium. De zin in de memorie van toelichting dat meestal geen sprake is van medewerking door degenen die bewust een woning exploiteren als laboratorium, kwekerij of handelspunt, zodat dan slechts sluiting resteert, moet worden gelezen in verband met de alinea waarin hij staat – in de paragraaf over de uitvoering van de bevoegdheid – en in zijn rechtshistorische context. In die alinea staat dat gezaghebbers bij de uitvoering van hun bevoegdheid kunnen werken met een stappenplan en getrapt ingrijpen. Bij een eerste constatering kan een waarschuwing of een last onder dwangsom volstaan.²⁷ De regering refereerde hieraan ook bij de vantoepassingverklaring in 2007 van artikel 13b Opw op woningen en – waar nu is beoogd dit artikel om te zetten naar de Caribisch Nederlandse situatie – dat wordt bij dit voorstel doorgetrokken. De gedachte erachter was dat iemand zo de gelegenheid krijgt om tijdig mee te werken en zo het laatste redmiddel, sluiting van de woning, te voorkomen. De regering wees destijds op het geval waarin de bewoner meer uit hobby dan uit winstbejag illegaal cannabis verkoopt.²⁸ Bij een waarschuwing of een last onder dwangsom krijgt iemand te horen: ik weet dat u hier drugs verstrekt, of dat hier drugs liggen om te verstrekken, of dat hier materiaal is waarmee drugs kunnen worden gemaakt, u staat op de radar, houd daarmee nu op, want als dit doorgaat ga ik uw pand sluiten om ervoor te zorgen dat het ophoudt. Een bewoner die aan zo'n aanzegging gehoor geeft, werkt mee aan het naleven van de drugswetgeving en voorkomt die sluiting. Goedschiks heeft de gezaghebber dan zijn doel bereikt. Dat zal meestal echter anders liggen als iemand zijn woning bewust uitbaat als drugsdealpand, xtc-laboratorium of hennepkwekerij. Die situatie laat zich kwaadschiks keren, door een sluiting, bijvoorbeeld met het doel de bekendheid van een pand als professionele productielocatie en de relatie tussen het pand en het criminele milieu zichtbaar weg te nemen. Uit de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, die hier van toepassing is, blijkt overigens ook duidelijk dat bij de beoordeling of het optreden voldoende is afgestemd op de concrete situatie, onder meer de mate van verwijtbaarheid van belang is.²⁹ Ontbreekt iedere betrokkenheid bij de overtreding, dan kan dit afzonderlijk of tezamen met andere omstandigheden maken dat de gezaghebber niet van zijn bevoegdheid tot sluiting van de woning gebruik mag maken. Wat betreft sluiting in het licht van de fundamentele rechten die in het geding zijn en de proportionaliteit en subsidiariteit geldt dat de gezaghebber moet onderzoeken of handhaving

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 462, nr. 3, p. 10.

²⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 8.

²⁹ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4.2.1; 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 10.2; 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910, r.o. 10.4; ECLI:NL:RVS:2022:1916, r.o. 6.6.

kan plaatsvinden op een voor de bewoner, eigenaar of andere belanghebbende minder belastende manier. Uitgangspunt is dat sluiting van een woning ultimum remedium is. In algemene zin geldt dat, net als in Europees Nederland, bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van de woning dient te worden overgegaan, maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel. Hiervan mag echter in ernstige gevallen worden afgeweken.³⁰

De leden van de SP-fractie stelden vragen over alternatieve woonruimte en negatieve gevolgen voor kinderen. Die beantwoordde ik hierboven (zie nr. 11) in samenhang met vragen daarover van de leden van de NSC- en D66-fracties.

19.

De leden van de **SP**-fractie vragen verder of de regering hun mening deelt dat de discretionaire bevoegdheid zal zorgen voor verschillen in hoe hard deze wetgeving in de praktijk zal worden toegepast.

De essentie van een discretionaire bevoegdheid is dat die verschillend kan uitwerken en de essentie van het geven van een bevoegdheid aan een decentrale overheid, dat de Rijksoverheid niet bepaalt hoe, in dit geval, een gezaghebber zijn werk doet. Toepassing van de bevoegdheid is maatwerk, aangezien iedere casus andere feiten en omstandigheden kent. Bovendien zijn er drie openbare lichamen, die ook niet per se dezelfde problematiek hebben en waar elke gezaghebber aan de eilandsraad verantwoording aflegt hoe hij bestuurt. Per geval zal de gezaghebber een afweging moeten maken tussen het maatschappelijke belang en het individuele belang van de betrokkene. Dit kan inderdaad maken dat de toepassing in het ene geval harder uitpakt dan in het andere en die verschillen horen er ook te zijn. Ook de toepassing van het evenredigheidsbeginsel zal daartoe leiden. In verhouding tot de met een sluitingsbesluit te dienen doelen, mogen de nadelige gevolgen van dat besluit voor een belanghebbende immers niet onevenredig zijn. De ene belanghebbende is de andere niet en een gevolg kan in het ene geval anders doorwerken dan in het andere. De gezaghebber dient zich bij de toepassing van de bestuurlijke bevoegdheid te houden aan de beginselen van behoorlijke bestuur. Dat houdt onder meer in dat hij een voorgenomen besluit goed moet motiveren en gelijke gevallen gelijk moet behandelen. Bij drugs is verder sprake van een integrale aanpak, die in de driehoek zal worden besproken, en de gezaghebber kan beleid vaststellen hoe hij in de regel zijn bestuurlijke bevoegdheid gebruikt, teneinde te voorkomen dat er verschillen bestaan in de wijze waarop de bestuurlijke bevoegdheid zal worden ingezet. Ook bij beleid geldt echter onder de streep dat omstandigheden kunnen maken dat hiervan wordt afgeweken.

5. Gevolgen van het wetsvoorstel

5.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen naar gezaghebbersbevoegdheden om georganiseerde misdaad tegen te gaan en naar Bibob-wetgeving in de BES. Mijn reactie hierop combineerde ik hierboven (zie nr. 6) met een antwoord op de vraag die de leden van de ChristenUnie-fractie stelden over wensen van de gezaghebbers om krachtiger op te kunnen treden tegen drugscriminaliteit aldaar.

³⁰ Zie ook de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2023/24, 36 462, nr. 3, p. 8 met verwijzing naar beschouwingen over het ultimum-remediumprincipe in de wetsgeschiedenis van en rechtspraak over artikel 13b Opw in Kamerstukken II 2021/22, 34 763, nr. 15, antwoorden 38 en 39, en nr. 16, antwoord 1.

20.

De leden van de **VVD**-fractie vragen ook of de in de memorie van toelichting geschetste mogelijkheid reëel is, en hoe groot deze is, dat drugscriminaliteit verplaatst naar de straat, waardoor straathandel toeneemt, of naar de omliggende eilanden. Zij verzoeken om een nadere toelichting. De leden van de **CDA**-fractie vragen welke maatregelen de regering neemt om de mogelijke verplaatsing van drugscriminaliteit en toenemende straathandel te monitoren en te doorbreken. Naar aanleiding van paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting brengen de leden van de **D66**-fractie naar voren dat na een inval en sluiting van een drugspand de kans zeer aanwezig is dat de nadelige gevolgen die drugsproblematiek kunnen hebben voor de leefomgeving van de omwonenden, verschuiven naar een nieuwe locatie en dat men nog subtieler te werk gaat. Zij vragen een reflectie op de mogelijke gevolgen van een waterbedeffect en wat dat betekent voor de gezaghebber.

Zoals gesteld in de memorie van toelichting is het inderdaad mogelijk dat drugscriminaliteit verplaatst naar de straat of zelfs omliggende eilanden. Er is echter altijd een plek waar de drugs bewaard moeten worden. Het ligt daarom niet in de lijn der verwachting dat de nieuwe bevoegdheid zal leiden tot grote effecten als het gaat om de verplaatsing van drugscriminaliteit en toenemende straathandel. In het antwoord op vraag 2 heb ik reeds aangegeven dat het überhaupt lastig is vast te stellen hoeveel drugs er wordt verhandeld. Criminelen verhandelen drugs immers buiten het gezichtsveld van de rechtshandhavingsinstanties. Over de mogelijke gevolgen van een waterbedeffect kan ik in zijn algemeenheid zeggen dat criminelen altijd proberen om nieuwe wegen te zoeken om hun criminele activiteiten voort te zetten. Dat betekent dat wij ons als overheid ook moeten blijven verzetten tegen criminele activiteiten. De bevoegdheid die volgt uit dit wetsvoorstel zal niet alle drugsproblematiek oplossen, maar geeft de gezaghebber wel een instrument om bepaalde overtredingen van de Opw 1960 BES in en nabij panden te stoppen. Daarmee zorgt zij er dus ook voor dat de gezaghebber een belangrijke bijdrage kan leveren om drugsproblematiek te doen stoppen. Deze nieuwe bevoegdheid past bovendien in een integrale aanpak waarbij de gezaghebber, het Korps Politie Caribisch Nederland, het Openbaar Ministerie en andere partijen niet alleen nauw met elkaar samenwerken, maar waarbij ook sprake is van een combinatie van strafrechtelijke, bestuurlijke en mogelijk civielrechtelijke maatregelen.

5.4 Gevolgen voor de rechtspraak

21.

De leden van de **NSC**-fractie vragen om een nadere toelichting op de in de memorie van toelichting verwoorde verwachting dat naar aanleiding van de toepassing van de voorgestelde bevoegdheid, het beslag op de rechtspraak beperkt zal zijn. Zij vragen om onderbouwing met concrete cijfers die afkomstig zijn uit de toepassingservaring van artikel 13b Opw in Europees Nederland.

Exacte cijfers over het aantal rechtszaken heb ik niet. Wel kan ik op basis van de situatie in Europees Nederland bij artikel 13b Opw beredeneren waarom het in de lijn der verwachting ligt dat het aantal rechtszaken bij de toepassing van de voorgestelde bevoegdheid beperkt zal zijn. In Europees Nederland kan de burgemeester een aantal maatregelen treffen op basis van artikel 13b Opw. Een burgemeester kan waarschuwen of een last onder dwangsom of bestuursdwang opleggen. Bij een waarschuwing wordt meestal niet geprocedeerd en dat kan ook niet. In geval van een last maken belanghebbenden wel gebruik van rechtsmiddelen. Dat gebeurt echter lang niet in alle gevallen. Ik heb verder ook geen signalen dat de artikel 13b Opw-besluiten van de bijna 350 burgemeesters in Europees

Nederland grote druk creëren voor de rechtspraak in Europees Nederland. Het is des te minder te verwachten dat de besluiten van het beperkte aantal van drie gezaghebbers in Caribisch Nederland, met een klein inwoneraantal, meer dan een beperkt beslag op de rechtspraak zullen leggen. Bovendien verwacht ik niet dat de gezaghebbers zeer frequent gebruik zullen maken van hun bevoegdheid, aangezien dat niet past bij de beginselen van behoorlijk bestuur waar zij aan gehouden zijn. Daarnaast zal, in geval een gezaghebber genoopt is om de bevoegdheid in te zetten, slechts een beperkt aantal gevallen leiden tot een rechtsgang. Zodoende is een substantiële verzwaring van de werklast van de rechterlijke macht als gevolg van de voorgestelde wetwijziging niet voorzien. Ik wijs er ten slotte op dat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geconsulteerd en dat het geen opmerking ter zake heeft gemaakt.

II. ARTIKELGEWIJS DEEL

Artikel I

De leden van de NSC-fractie vragen naar de Europees Nederlandse rechtspraak in relatie tot de toepassing van artikel 14a Opw 1960 BES in de BES. Deze vraag beantwoordde ik hierboven (zie nr. 17) in samenhang met een andere vraag van hen op dat punt.

Artikel 14a, tweede lid

22.

De leden van de **NSC**-fractie merken op dat artikel 14a, tweede lid, Opw 1960 BES ziet op het in een pand aantreffen van zowel stoffen als voorwerpen die bestemd zijn voor de drugshandel (strafbare voorbereidingshandelingen). Alvorens tegen dergelijke voorbereidingshandelingen te kunnen optreden is, zo stellen zij, een zekere mate van verdenking nodig. Deze leden begrijpen de memorie van toelichting aldus dat die gestelde verdenking eruit bestaat dat men «wist of ernstige reden had te vermoeden» dat er in het pand voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die «bestemd zijn» voor de drugshandel. In de memorie van toelichting lezen voornoemde leden dat de gezaghebber dit subjectieve bestanddeel op basis van de feitelijke situatie «voldoende aannemelijk» zal moeten maken. Deze leden wijzen erop dat daarbij de mate van wetenschap en verwijtbaarheid van het handelen van belang zijn voor de vraag of een pand gesloten mag worden. Daarom verzoeken zij de regering om toe te lichten op welke wijze de correcte invulling van dit subjectieve bestanddeel wordt gewaarborgd. Voorkomen moet volgens hen worden dat onrechtmatig wordt opgetreden als deze voorwerpen en stoffen worden aangetroffen. Welke waarborgen hebben de inwoners van de BES als zij de juistheid van deze verdenking betwisten? Gaat de regering dit evalueren?

Ik ben het met de leden van de NSC-fractie eens dat onrechtmatig optreden na het aantreffen van de genoemde voorwerpen en stoffen moet worden voorkomen. Hiermee neem ik echter graag het kennelijke gerezen misverstand weg dat de gezaghebber een zekere mate van verdenking nodig heeft alvorens te kunnen optreden bij, kort gezegd, voorbereidingshandelingen. Verdenking is een strafrechtelijk begrip dat samenhangt met opsporingsbevoegdheden. Dat is bij de voorgestelde bevoegdheid niet aan de orde. Van belang is hier om erop te wijzen dat de wetgever ook bij de uitbreiding in 2019 van artikel 13b Opw dat pad uitdrukkelijk heeft willen vermijden en in deze nota kwam al eerder, bijvoorbeeld in antwoord op vraag 17 van deze leden, ter sprake dat artikel 14a Opw 1960 BES is vormgegeven overeenkomstig artikel 13b Opw en dat de totstandkomingsgeschiedenis van laatstgenoemd artikel en de rechtspraak die

daaraan uitleg geeft, ook geldt in de BES-context. Scherp kwam het voorgaande tot uiting bij de beraadslaging in de Eerste Kamer over de uitbreiding van artikel 13b Opw, waar duidelijk is verwoord dat de sluiting van een pand niet is gericht op verdachte personen.³¹ De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit meermaals bevestigd en hierbij komt ook de correcte invulling van het subjectieve bestanddeel naar voren.³² De Afdeling bestuursrechtspraak wijst in haar uitspraken op de wetsgeschiedenis van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, Opw. Hieruit destilleert zij onder meer de bedoeling van de wetgever om de sluitingsbevoegdheid te koppelen aan wat in een pand aan aanwezige stoffen en voorwerpen is aangetroffen, terwijl de artikelen 10a en 11a Opw – en dat geldt ook voor de strafbaarstelling in artikel 11a Opw 1960 BES – een persoonsgerichte aanpak betreffen. Dat verschil tussen een pandgerichte (bestuurlijke) en een persoonsgerichte (strafrechtelijke) aanpak komt terug in de redactie van de bepalingen. Anders dan de artikelen 10a en 11a Opw en artikel 11a Opw 1960 BES richten artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, Opw en het voorgestelde artikel 14a, eerste lid, aanhef en onder b, Opw 1960 BES zich niet tot een persoon. Het is dus voor de vraag of zich een situatie voordoet als is omschreven in de bepalingen die de sluitingsbevoegdheid bevatten, niet van belang of de aangeschreven persoon zélf wist of een ernstig vermoeden had dat de aangetroffen voorwerpen bestemd waren voor drugshandel. De gezaghebber moet wel, net als de burgemeester, voldoende aannemelijk kunnen maken dat ook aan het subjectieve bestanddeel van die strafbare feiten is voldaan. Kenmerk van die strafbare feiten is namelijk dat op zichzelf legale gedragingen toch strafbaar zijn vanwege de intentie waarmee ze verricht worden. Die aannemelijkheid kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals die door de politie zijn vastgesteld.³³ Het gaat erom of de in het pand aangetroffen stoffen of voorwerpen, eventueel in combinatie met andere feitelijkheden, de conclusie rechtvaardigen dat sprake is van een verboden voorbereidingshandeling.³⁴ Uit het vorenstaande volgt dat het subjectieve bestanddeel «weet of ernstige reden heeft om te vermoeden» uit artikel 11a Opw 1960 BES, net als bij de artikelen 10a en 11a Opw, voor de toepassing van de sluitingsbevoegdheid op basis van de feitelijke situatie ter plaatse kan worden vastgesteld. Dit betekent dat de gezaghebber bevoegd is een pand te sluiten, als hij op basis van de feitelijke situatie voldoende aannemelijk maakt dat er in het pand voorwerpen of stoffen aanwezig waren waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze bestemd waren voor drugshandel. Hij hoeft dus niet aannemelijk te maken dat de aangeschreven persoon zelf wetenschap of een ernstig vermoeden had dat de in het pand aanwezige stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs. Of de aangeschreven persoon wetenschap had, en of deze verwijtbaar heeft gehandeld, kan wel relevant zijn bij de vraag of de gezaghebber van zijn sluitingsbevoegdheid gebruik mocht maken (evenredigheid).

Artikel 14a, vierde tot en met zesde lid

24.

De leden van de **NSC**-fractie merken op dat de regering er in artikel 14a, vierde lid, Opw 1960 BES voor kiest om titels uit de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren. Zij vragen waarom niet is gekozen voor het opnemen van specifieke, op de BES toegesneden, bestuursrechtelijke

³¹ Handelingen I 2018/19, nr. 10, item 7, p. 4, en item 9, p. 1.

³² ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3297; 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1251; 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523.

³³ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 6.

³⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 6, p. 6.

bepalingen. Zou het niet wenselijker zijn om bepalingen uit de Awb opnieuw uit te schrijven in plaats van bepalingen uit die wet van overeenkomstige toepassing te verklaren? Deze leden vragen of dit geen afbreuk doet aan de overzichtelijkheid van de geldende wet- en regelgeving.

Voor gevallen waarin de wetgever voor Caribisch Nederland rechtsregels wil vaststellen over een onderwerp dat voor Europees Nederland in de Awb is geregeld en er geen reden is om van de Awb afwijkende regels vast te stellen, is er de wetstechnische keuze om de daarvoor in aanmerking komende regels uit de Awb van (overeenkomstige) toepassing te verklaren ofwel om die regels over te schrijven. Juridisch of beleidsmatig is er tussen beide keuzes geen verschil; de wetgevingspraktijk laat voorbeelden zien van beide opties.³⁵ Aansluitend bij de in de WolBES gehanteerde techniek, is er in het voorgestelde artikel 14a Opw 1960 BES voor gekozen om de daarvoor in aanmerking komende regels uit de Awb over bestuursrechtelijke geldschulden, met algemene bepalingen over handhaving, over de last onder bestuursdwang en over de last onder dwangsom niet over te schrijven, maar van overeenkomstige toepassing te verklaren.³⁶ Voor het uitschrijven van bepalingen pleit misschien dat in een oogopslag zichtbaar wordt wat de algemeen bestuursrechtelijke regels zijn die gelden voor deze bevoegdheden. Dat is evenwel te zeggen: dit wetsvoorstel zou vele pagina's zijn gegroeid, omdat dan zo'n 75 Awb-artikelen zouden moeten worden overgezet naar de Opw 1960 BES. Dit leidt tot een onbalans in het wetsvoorstel en komt wat mij betreft de overzichtelijkheid ook niet ten goede. Ik heb er bovendien alle vertrouwen in dat de gezaghebbers goed in staat zijn de verwijzing in artikel 14a Opw te volgen en de juiste titels uit de Awb op te slaan. Een nadeel van het uitschrijven van artikelen is ten slotte dat een wijziging die in de toekomst wordt doorgevoerd in een Awb-bepaling of een ontwikkeling in de rechtspraak, niet automatisch ook geldt voor de procedure rond de voorgestelde sluitingsbevoegdheid. Het risico van een lacune ontstaat en dat vind ik onwenselijk, ook in het licht van het principe «comply or explain». Als titels uit de Awb van overeenkomstig van toepassing worden verklaard, zoals nu wordt voorgesteld, is dat risico er niet.

Artikel II

25.

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat de bevoegdheid van verwerkingsverantwoordelijken om politiegegevens te delen met de gezaghebbers van de BES in artikel 36d, eerste lid, onder b, van de Wet politiegegevens (Wpg) is geregeld, voor zover zij die gegevens nodig hebben voor hun gezag en zeggenschap over de politie. In Europees Nederland is dit in artikel 16, eerste lid, Wpg ook geregeld ten behoeve van burgemeesters en is verder geëxpliciteerd dat er een bevoegdheid is om die gegevens te delen met burgemeesters in het kader van de handhaving van de openbare orde. Zij vragen of deze bevoegdheid ook nog in artikel 36d Wpg dient te worden geëxpliciteerd voor Caribisch Nederland.

Artikel II van het wetsvoorstel beoogt deze leden daarin te bedienen. De regering stelt daarin namelijk voor het huidige onderdeel b van artikel 36, eerste lid, Wpg te splitsen in twee subonderdelen. De huidige inhoud komt in subonderdeel 1° te staan en subonderdeel 2° betreft dan de

³⁵ Vgl. T.C. Borman, «De Awb als ordenende kracht: ook voor Caribisch Nederland?», in: A.T. Marseille e.a. (red.), 25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid, Deventer: Kluwer 2019, p. 21–24.

³⁶ Ook zo het nader rapport bij de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4, para. 14.

gegevensdeling voor zover de gezaghebbers gegevens behoeven in het kader van de handhaving van de openbare orde. De onderdelen luiden dan voor de burgemeester en de gezaghebber gelijk.

Overig

26.

De leden van de **D66**-fractie vragen om toe te lichten waarom er niet voor is gekozen om in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen en of de regering hun standpunt deelt dat dit een wetsvoorstel betreft waarbij een evaluatie op zijn plek zou zijn. Als dit laatste het geval is, kan de regering dan garanderen dat hierbij niet – zoals deze leden stellen – dezelfde fouten zullen worden gemaakt als bij de evaluatie van artikel 13b Opw, waarbij niet alle benodigde gegevens waren gemonitord. Het wetsvoorstel is opgesteld naar voorbeeld van artikel 13b Opw in Europees Nederland. Aangezien met de toepassing van artikel 13b Opw reeds veel ervaring is opgedaan in Europees Nederland ben ik van mening dat een aparte wetsevaluatie niet nodig is. Wel kan ik bezien op welke wijze de toepassing van artikel 14a Opw 1960 BES kan worden meegenomen in de evaluatie van artikel 13b Opw, die naar aanleiding van de motie-Van Nispen/Buitenweg³⁷ driejaarlijks wordt uitgevoerd.

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

³⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 10.