

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 57b

25 324

Wijziging van de Opiumwet in verband met het creëren van de mogelijkheid voor de burgemeester om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven

25 325

Wijziging van de Opiumwet in verband met de invoering van een verhoogde strafmaat voor beroeps- of bedrijfsmatige hennepcultuur

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

Vastgesteld 18 december 1998

De memorie van antwoord inzake bovenvermelde wetsvoorstellen gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie stelden voorop dat zij voorstander zijn van verruiming van bevoegdheden om bestuurlijk op te treden tegen drugshandel.

Ook al heeft het wetsvoorstel een minder vergaande doelstelling dan zij wenselijk achten, zullen zij het als stap in de goede richting ondersteunen. Regeling van deze bevoegdheden in de Opiumwet achtten zij ook de juiste werkwijze; die had bij de bestrijding van overlast ook reeds hun uitdrukkelijke voorkeur.

Zij betreunden dan ook de vertraging die aan regeringszijde is ontstaan bij de beantwoording van het voorlopig verslag, en dit des te meer nu ondanks maandenlange voorbereiding het antwoord lacunes kent en een nader voorlopig verslag noodzakelijk blijkt. Het kabinet had deze Kamer eerst uitdrukkelijk verzocht het wetsvoorstel nog voor het zomerreces af te handelen, maar wist het op 9 juni 1998 vastgestelde voorlopig verslag pas op 20 november 1998 te beantwoorden. In haar brief van 30 oktober 1998 (I 1998–1999, 25 324/25 325, nr. 57) weet de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dit aan «het interdepartementale overleg». Hoe is het te verklaren dat dit overleg zoveel tijd nam? Moesten verschillen van inzicht worden overbrugd, en zo ja, heeft dit tot overleg in de ministerraad of tussen de bewindslieden in persoon geleid? In de genoemde brief d.d. 30 oktober kondigde de minister aan dat de memorie van antwoord «een dezer dagen» aan de Eerste Kamer zou worden toegezonden. Was er vervolgens wederom interdepartementaal overleg nodig dat ertoe leidde dat deze memorie pas drie weken later, namelijk op 20 november, de Kamer bereikte?

¹ Samenstelling:

Volksgezondheid, Welzijn en Sport:

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

Justitie:

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

Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:

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

De memorie van antwoord heeft bij de leden van de CDA-fractie niet de indruk kunnen wegnemen dat er een kloof gaapt tussen het op papier aangescherpte handhavingsbeleid inzake de zogenaamde AHOJ-G-criteria en de werkelijke handhaving. Hun vraag om een geactualiseerd overzicht van de feitelijke ontwikkelingen hierbij is niet beantwoord. De bewindslieden schrijven dat het «in elke gemeente uitgestippeld beleid (...) niet op centraal niveau (wordt) bijgehouden.» Desalniettemin schrijven de bewindslieden dat de leeftijdsgrens van 18 jaar en de norm van 5 gram onderdeel vormen van de AHOJ-G-criteria en dat zij «ervan uitgaan dat deze ook worden gehandhaafd». Hoe kunnen, zo vroegen deze leden, de bewindslieden ervan uitgaan dat deze handhaving plaatsvindt als zij zich ter zake niet laten informeren? Welke maatregelen zullen zij nemen wanneer hun klachten van burgers of kamervragen bereiken over concrete gevallen waarin blijkt dat die handhaving niet heeft plaatsgevonden? Een dergelijke situatie tekent zich af ten aanzien van openbare gelegenheden waar de hard drug XTC wordt verkocht. De bewindslieden schrijven dat door middel van bestuursdwang op grond van de voorgestelde bepaling daartegen door de burgemeester kan worden opgetreden. Tegelijk rechtvaardigt de regering echter het doorgaan met het met overheidssteun testen van deze hard drugs. Meneer de bewindslieden werkelijk dat sluiting van gelegenheden waar zulke tests worden uitgevoerd in de praktijk regelmatig zal voorkomen? De leden van de CDA-fractie sloten zich tenslotte aan bij de door de fracties van SGP, RPF en GPV in het voorlopig verslag geuite zorgen over handelsvoorraden soft drugs. Ook hier rijst huns inziens de vraag welk realiteitsgehalte de verzekering van de regering heeft dat «slechts een voorraad van maximaal 500 gram (is) toegestaan». Hoeveel tijd verstrijkt er, zo wilden zij weten, voordat bij een niet al te stille coffeeshop 500 gram hasj respectievelijk marihuana is uitverkocht?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden vruchteloos gezocht naar een antwoord op hun betoog op p. 2 van het voorlopig verslag. De tekst onderaan p. 2, en vervolgd op p. 3, van de memorie van antwoord vangt immers aan met een karikatuur van het betoog van deze leden, om vervolgens zelfs op deze karikatuur niet wezenlijk in te gaan. Deze leden hadden verwezen naar het debat in de Eerste Kamer inzake wetsvoorstel 24 699 («Victoria»). Tijdens dat debat is zware kritiek geuit op het gebruik van openbare orde bevoegdheden om woningen te sluiten, omdat deze bevoegdheden zo breed zijn geformuleerd dat aantasting van het huisrecht aan de orde is. Toen is, onder meer vanwege de hier aan het woord zijnde leden, aangedrongen om de bevoegdheid tot het sluiten van dwelms- of drugspannen te baseren op of te beperken tot bestuursdwang in het kader van de Opiumwet.

Thans legt de regering een wetsvoorstel voor waarin althans sluiting van voor publiek toegankelijke lokalen inderdaad – en naar de mening van deze leden terecht – op de Opiumwet wordt gebaseerd.

Is het dan verbazingwekkend dat vanuit de Kamer gevraagd wordt om alsnog ook de bevoegdheid van 174a Gemeentewet om te zetten in bestuursdwang op grond van de Opiumwet? Het had deze leden teleurgesteld dat het kabinet deze voor de hand liggende vraagstelling meent te kunnen ontwijken. Daarbij wordt bovendien een tekstgedeelte over het gebruik van een «omweg» deze leden in de mond gelegd en bestreden, terwijl dat nota bene afkomstig is uit de memorie van toelichting (p. 4, r.16 v.o.).

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden het daarom op prijs stellen alsnog van het kabinet een doorwrocht vertoog te vernemen dat hen zou kunnen overtuigen dat de weg gevolgd in dit wetsvoorstel niet alsnog moet worden toegepast op overlast bij dwelms- of drugspannen.

De leden behorende tot de PvdA-fractie stelden vast dat hun opmerking over verwijzing naar jurisprudentie, in plaats van opneming van die jurisprudentie in de wet, evenmin in vruchtbare bodem was gevallen als hun opmerking over artikel 174a Gemeentewet.

Waar deze leden bezwaar tegen maakten is een situatie waarbij de wetgever bewust algemeen geformuleerde normen bezigt en vervolgens, bij vervolgwetgeving, naar de hierop gebaseerde jurisprudentie (in casu die over het «abstracte overlast»-begrip) verwijst alsof deze de status van wet heeft, echter zonder de inhoud van die jurisprudentie te codificeren. Het is van tweeën een: of de wetgever formuleert normen en laat aan de rechter een mate van ruimte om deze te interpreteren bij de toepassing, waarbij een wisselende jurisprudentie kan ontstaan; of hij poogt zelf die normen te verwoorden in de wet, en benadrukt daarmee het primaat van de wetgever.

In de eerste volle alinea van p. 4 van de memorie van toelichting vat het kabinet een rapport van Breunese, Brouwer en Schilder samen over de bestaande jurisprudentie inzake «abstracte overlast». Naar het voorkomt stemt de regering met die jurisprudentie in. Op grond van hetgeen deze leden hierboven opmerkten zou daaruit moeten volgen dat die jurisprudentie wordt gecodificeerd, en dat daarbij ook het bewijsrechtelijk probleem genoemd in de laatste zin van die alinea wordt opgelost. Het kabinet antwoordt (p. 4 memorie van antwoord) dat zij instemt met de jurisprudentie die de bestuursrechter terzake heeft ontwikkeld. Maar codificeren wil het kabinet niet «omdat het beleid wordt vastgelegd door het gemeentebestuur in overleg met het openbaar ministerie».

De leden behorende tot de PvdA-fractie konden deze redenering, aldus geformuleerd, niet volgen. Want dat beleid wordt toch gevormd binnen het kader van de jurisprudentie van de bestuursrechter? En als deze consistent is en ook nog de instemming van de wetgever heeft, waarom, zo vroegen zij, kan die niet worden gecodificeerd? Daarmee verliezen het gemeentebestuur en het OM toch niet hun bevoegdheid om, binnen die kaders van rechtmatigheid, het beleid vast te stellen?

Deze leden verzochten het kabinet zijn visie op het primaat van de wetgever in dit kader overtuigender te formuleren dan, naar de mening van deze leden, in de memorie van antwoord is geschied.

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden voorts met betrekking tot wetsvoorstel 25 325 een antwoord gemist op hun vraag of niet door toepassing van bepalingen inzake samenloop voldoende wordt tegemoet gekomen aan de behoefte om beroepsmatige illegale teelt van hennep hoger te straffen.

Het kabinet antwoordt (p. 6 memorie van antwoord) dat het behoefte heeft om een gekwalificeerd delict (beroepsmatige teelt) te introduceren en daarom dit voorstel heeft ingediend, en dat «het feit dat deze verboden gedragingen vaker in samenloop met andere feiten wordt gepleegd naar (zijn) oordeel geen argument (vormt) voor het achterwege laten van de voorgestelde wetswijziging».

Het komt deze leden op hun beurt voor dat het eenvoudig herhalen van het voornemen van het kabinet geen nieuw argument vormt voor dat voornemen. Zij vroegen alsnog een redenering te geven waarom een gekwalificeerd delict met een dubbele strafmaat moet worden ingevoerd wanneer de bestaande regels omtrent samenloop genoegzaam in die hogere strafmaat kunnen voorzien.

De leden van de fractie van **GroenLinks** tenslotte wezen er op dat hun vraag om met praktijkvoorbeelden aan te tonen dat het huidige instrumentarium ontoereikend is¹, niet is beantwoord. Zij vroegen de bewindslieden alsnog om een reactie.

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

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Heijne Makkreel

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

De griffier van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Heijnis

¹ (Kamerstukken II, 1997/98, 25 324 en 25 325 nr. 327a, blz. 5, 5e alinea)