

Vergaderjaar 1995–1996

**24 699**

## **Wijziging van de Gemeentewet, houdende opnemng daarin van de bevoegdheid van de burgemeester om woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij die woningen of lokalen behorende erven te sluiten bij verstoring van de openbare orde als gevolg van gebruik van en handel in drugs**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Op 15 september 1995 heeft het kabinet de Tweede Kamer een nota aangeboden met de titel «Het Nederlandse drugbeleid. Continuïteit en verandering»<sup>1</sup>. In deze nota (hierna te noemen: Drugsnota) stelt het kabinet vast dat het gebruik van soft- en harddrugs verschillende maatschappelijke problemen oplevert. Eén van die problemen is het probleem van de overlast die door dit gebruik wordt veroorzaakt voor andere burgers. Dit probleem doet zich voor in een drietal situaties waarin van drugshandel sprake is: handel in coffeeshops, handel op straat en handel in woningen. De overlast in die situaties heeft verschillende verschijningsvormen. Te denken valt aan geluidsoverlast, agressief gedrag, vervuiling, criminaliteit, het achterlaten van spuiten, parkeerproblemen en andere verkeersoerlast.

Met betrekking tot de bestrijding van overlast door handel in softdrugs in coffeeshops en op straat worden in de Drugsnota verschillende instrumenten genoemd die daarvoor nu reeds beschikbaar zijn. Daarbij wordt de conclusie getrokken dat een groot deel van deze overlast met behulp van die instrumenten beheersbaar gemaakt en gehouden kan worden<sup>2</sup>.

De nota noemt ook een aantal instrumenten die bij de bestrijding van overlast door handel in soft- en harddrugs vanuit woningen kunnen worden ingezet. Het gaat hierbij om instrumenten van zowel civielrechtelijke als van strafrechtelijke aard.

Bij de instrumenten van civielrechtelijke aard kan worden gedacht aan de mogelijkheden zoals die onder meer door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in haar brochure uit 1994 over het gemeentelijke drugsbeleid zijn genoemd. Het gaat daarbij met name om de mogelijkheid om, indien de woning wordt verhuurd, voor de rechter de ontruiming van het verhuurde pand te eisen. Grondslag voor een dergelijke procedure kan zowel wanprestatie als onrechtmatige daad zijn. Van wanprestatie kan in ieder geval sprake zijn, indien in de huurovereenkomst een bepaling is opgenomen die de huurder verbiedt om voor omwonenden overlast te veroorzaken en de huurder desondanks overlast veroorzaakt<sup>3</sup>. De

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24 077, nrs. 1–3.

<sup>2</sup> A.w. blz. 20 en 38.

<sup>3</sup> HR 17 december 1982, NJ 1983, 511.

vordering kan ook worden toegewezen als niet de huurder de veroorzaker van de overlast is, maar deze toelaat dat anderen in zijn woning in drugs handelen of drugs gebruiken. Van wanprestatie kan overigens ook sprake zijn zonder dat een «anti-overlastbepaling» in de huurovereenkomst is opgenomen<sup>1</sup>. De overeenkomst kan wegens onrechtmatig handelen worden ontbonden als de verhuurder – bijvoorbeeld een woningbouwvereniging – door de overlast belendende panden niet of nauwelijks meer kan verhuren en daardoor schade lijdt. Ook omwonenden kunnen eisen dat de woning van bewoners die overlast bezorgen, wordt ontruimd. In dergelijke gevallen kan op de verhuurder de verplichting rusten de huurovereenkomst te ontbinden<sup>2</sup>.

Overlast door drugshandel in woningen kan overeenkomstig de bestaande richtlijnen voor het openbaar ministerie ook strafrechtelijk worden aangepakt. Deze aanpak kan in de eerste plaats op basis van de Opiumwet worden gericht op de handel zelf. Daarnaast kan op basis van bepalingen uit de Algemene plaatselijke verordening worden opgetreden tegen overlast die deze handel veroorzaakt.

In de praktijk blijkt dat bij overlast door drugshandel in woningen zowel de civielrechtelijke als de strafrechtelijke instrumenten onvoldoende uitkomst bieden. Indien de panden in handen zijn van iemand die belanghebbende bij de drugshandel is, of van een speculant die niet in het woongenot van de omwonenden is geïnteresseerd, is de kans dat het tot een ontruiming komt, vrij gering. Bovendien kan de gemeente ten aanzien van het benutten van de civielrechtelijke mogelijkheden veelal geen actieve rol vervullen. Tenzij de gemeente zelf de verhuurder is, kan zij niet veel meer doen dan de verhuurder stimuleren de ontruiming van zijn pand te bewerkstelligen. Een strafrechtelijke aanpak van een dealer in een woning geeft ook nauwelijks soelaas: zij kan immers niet voorkomen dat een ander vanuit hetzelfde pand de handel voortzet. Dat het probleem dat de bestaande instrumenten onvoldoende uitkomst bieden een behoorlijke omvang heeft, moge blijken uit gegevens van de gemeente Rotterdam. Van de ca. 400 drugspanden in die gemeente valt ca. een derde aan te merken als panden ten aanzien waarvan de conclusie kan worden getrokken dat het bestaande instrumentarium onvoldoende mogelijkheden biedt om op adequate wijze tegen de overlast door drugshandel in die panden te kunnen optreden.

In weerwil van het ontbreken van een adequaat instrumentarium bestaat, zeker in wijken waarin de sociale structuur aan het verzwakken is, een grote behoefte de verloedering door drugshandel vanuit woningen tegen te gaan. Tegen deze achtergrond wordt in de Drugsnota het standpunt ingenomen dat de bevoegdheid dient te bestaan om tijdelijk – totdat de loop eruit is – tot sluiting van een woning over te gaan. Op grond van ervaringen die nu reeds met het sluiten van coffeeshops zijn opgedaan, kan de conclusie worden getrokken dat na sluiting van een pand de overlast niet alleen verdwijnt rond het pand, doch zich ook «verdunt». Er is dus geen sprake van dat door de sluiting de overlast alleen maar wordt verplaatst. Buitenlandse ervaringen met uitzetting van drugdealers uit woningen ondersteunen dit beeld.<sup>3</sup> Overigens wijzen wij ook op het indirecte effect dat van een sluitingsbevoegdheid uitgaat: verhuurders van een pand waarvan de bewoners als gevolg van drugshandel voor overlast zorgen, zullen, indien de dreiging van sluiting van het pand bestaat, eerder geneigd zijn het hun ter beschikking staande civielrechtelijke instrumentarium te benutten om aan de overlast een eind te maken.

Blijkens een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 augustus 1995 is het evenwel thans niet mogelijk om tot

---

<sup>1</sup> HR 8 juli 1987, NJ 1988, 81.

<sup>2</sup> HR 17 december 1982, NJ 1983, 511.

<sup>3</sup> Peter Finn en Maria O'Brien Hylton, *Using Civil Remedies for Criminal Behavior*, 1994, blz. 44.

sluiting van een woning over te gaan. De Afdeling overwoog in die uitspraak dat een woning die als zodanig in gebruik is, naar haar aard tot de persoonlijke levenssfeer van haar bewoners behoort. Hieraan kan – aldus de Afdeling – niet afdoen de omstandigheid dat die woning daarnaast nog een andere functie vervult. De Afdeling vervolgt met vast te stellen dat een geslotenverklaring van een woning een beperking van het in artikel 10 van de Grondwet vastgelegde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer vormt. Een dergelijke beperking is volgens het eerste lid van artikel 10 slechts toegestaan op basis van een wet in formele zin. Zulk een grondslag ontbreekt, zo constateert de Afdeling.<sup>1</sup>

In het licht van deze uitspraak wordt in de Drugsnota een wijziging van de Gemeentewet aangekondigd die fysieke sluiting van een drugspand mogelijk maakt. Daarbij is het standpunt ingenomen dat de inbreuk die met een dergelijke sluiting wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer, wordt gerechtvaardigd door de behoefte drugsoverlast tegen te gaan en de notie dat personen die in hun woning drugshandel toelaten, in belangrijke mate zelf afbreuk doen aan het besloten karakter van de woning<sup>2</sup>.

Een eerder ontwerp van dit wetsvoorstel is voor commentaar voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Met het commentaar\* dat de VNG vervolgens heeft uitgebracht, is zoveel mogelijk rekening gehouden. Voor zover voorstellen van de VNG tot wijziging van het ontwerp door ons niet zijn overgenomen, wordt dat hierna, onder vermelding van de reden, aangegeven in de toelichting op het desbetreffende onderwerp.

## **2. Reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheid**

### *2.1. Karakter bevoegdheid*

Teneinde aan de overlast rond woningen als gevolg van de handel in drugs een halt te kunnen toeroepen, wordt in dit wetsvoorstel aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven een woning te sluiten, indien zich rond die woning een dergelijke vorm van overlast voordoet.

Voorgesteld wordt deze bevoegdheid op te nemen in hoofdstuk XI van de Gemeentewet. In dat hoofdstuk zijn de bevoegdheden van de burgemeester geregeld. Het gaat hierbij met name om bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde. Omdat ook de voorgestelde bevoegdheid op dit terrein ligt, ligt het voor de hand om deze bevoegdheid in dat hoofdstuk op te nemen. Daarbij zijn wij ons ervan bewust dat de bestaande bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde in dat hoofdstuk generiek van aard zijn en de voorgestelde bevoegdheid op een specifiek type van overlast betrekking heeft. Wij menen dat dit evenwel niet zo bezwaarlijk is dat voor opneming van de bevoegdheid in een andere bestaande wet of in een aparte wet zou moeten worden gekozen. Daarbij hebben wij mede in overweging genomen dat andere regelingen als de Woningwet en de Opiumwet zich minder goed voor opneming zouden lenen. Hoewel op zich de Woningwet de basis zou kunnen bieden voor opneming van de sluitingsbevoegdheid, ligt, gelet op de aard van het op te lossen probleem, opneming in de Gemeentewet toch meer voor de hand. De Opiumwet heeft primair een strafrechtelijk karakter en is om die reden minder geschikt. Wel is aansluiting bij de Opiumwet gezocht voor het beschrijven van de gedragingen als gevolg waarvan de overlast is ontstaan. De artikelen 2 en 3 van de Opiumwet stellen strafbaar, voor zover relevant, het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervaardigen of aanwezig hebben van soft- respectievelijk harddrugs. In het voorgestelde

---

<sup>1</sup> ABR 28-8-1995, Gemeentestem 7019, blz. 576-578.

<sup>2</sup> A. w., blz. 21.

\* Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

artikel 174a van de Gemeentewet is deze beschrijving van gedragingen overgenomen.

De reden dat in het wetsvoorstel rechtstreeks aan de burgemeester een bevoegdheid tot sluiting wordt toegekend, is dat daarmee wordt aangesloten bij de toedeling van uitvoerende bevoegdheden met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, zoals de Gemeentewet die thans reeds kent. De uitvoerende bevoegdheden op dat terrein worden in die wet immers alle rechtstreeks aan de burgemeester toebedeeld. Deze wijze van toedeling kan als een noodzakelijk sequeel worden gezien van het feit dat artikel 172 van de Gemeentewet de burgemeester met de handhaving van de openbare orde belast. Daarbij zou niet passen dat bevoegdheden van de burgemeester op dat terrein afhankelijk worden gesteld van een besluit van de gemeenteraad. Hieraan doet niet af dat thans als probleem wordt ervaren dat er geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag bestaat om bij gemeentelijke verordening te bepalen dat een woning bij drugsoverlast kan worden gesloten. Onder de huidige Gemeentewet is immers de gemeentelijke verordening het enig denkbare – zij het inadequate – middel om in een dergelijke bevoegdheid te voorzien. Overigens merken wij op dat bij gemeentelijke verordening wel de consequenties van de sluiting van een drugspand onder ogen kunnen worden gezien. Voorts ligt het voor de hand dat de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester wordt ingebed in een breder collegebeleid met betrekking tot drugs, waaraan ook andere aspecten zijn verbonden. Tot slot wijzen wij erop dat de raad op grond van artikel 182 van de Gemeentewet de burgemeester ook altijd achteraf ter verantwoording kan roepen over de wijze waarop deze de sluitingsbevoegdheid heeft uitgeoefend.

Dat de voorgestelde bevoegdheid in ieder geval ook op overlast rond woningen betrekking moet hebben, vloeit voort uit het feit dat de woning, zoals ook in de in par. 1 aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State naar voren komt, tot de persoonlijke levenssfeer behoort. De zgn. ruimtelijke privacy beperkt zich echter niet tot de woning. Uit de jurisprudentie met betrekking tot artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) valt af te leiden dat de privacy ook in andere ruimten dan de woning in het geding kan zijn<sup>1</sup>.

Hoewel van drugsoverlast rond ruimten waarin de privacy in het geding kan zijn, tot op heden uitsluitend sprake was als het om overlast rond woningen gaat, valt niet uit te sluiten dat van deze vorm van overlast in de toekomst ook sprake zal zijn rond andere ruimten dan woningen. Daarbij kan met name worden gedacht aan schuren, garages of tuinen. Ook in dergelijke ruimten kan de privacy in het geding zijn. In het licht daarvan zal ook het sluiten van die ruimten op een bevoegdheid moeten berusten die haar grondslag in een wet in formele zin vindt. Om die reden ligt het in de rede de voorgestelde sluitingsbevoegdheid ook op dat type ruimten betrekking te laten hebben. Wij hebben er daarbij voor gekozen deze ruimten te beschrijven als «niet voor het publiek toegankelijke lokalen en bij woningen of zodanige lokalen behorende erven». Deze keuze stopt op de gedachte dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid complementair moet zijn aan de mogelijkheden die de burgemeester op basis van artikel 174 van de Gemeentewet thans reeds heeft om wèl voor het publiek toegankelijke ruimten en daarbij behorende erven te sluiten. Voor een nadere toelichting op de gekozen begrippen «woning», «niet voor het publiek toegankelijk lokaal» en «daarbij behorende erven» verwijzen wij naar par. 2.2.

<sup>1</sup> Zie de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens inzake Niemitz v. Germany, d.d. 16 december 1993. Het Hof overwoog in deze uitspraak dat het begrip «home» in artikel 8 zich niet noodzakelijkerwijs beperkt tot activiteiten die zich binnen de woning afspelen. In de literatuur over het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten klinkt zelfs door dat onder het begrip «home» in artikel 17 van dat verdrag ook bedrijfs- en kantoorruimten vallen (Vgl. Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary, 1993, blz. 302–303).

De voorgestelde sluitingsbevoegdheid moet niet worden gezien als een instrument dat op zich zelf staat. Zij is een schakel in een meer omvattend proces. Dat proces begint op het moment dat de gemeentelijke overheid, al dan niet op basis van signalen uit de samenleving, tot het oordeel komt dat het gebruik van en de handel in drugs in een bepaalde woning teveel overlast voor de omgeving gaat veroorzaken. Gelet op het subsidiariteitsbeginsel ligt het in de rede dat het gemeentebestuur eerst probeert de bewoners c.q. de verhuurder van het pand ertoe te bewegen zelf initiatieven te nemen om de overlast te verminderen. Eerst als blijkt dat pogingen daartoe onvoldoende resultaat opleveren, zal naar het instrument van de sluiting kunnen worden gegrepen. Om het besluit tot sluiting daadwerkelijk te kunnen nemen, zullen overigens eerst nog de belanghebbenden moeten worden gehoord over het voornemen daartoe (zie nader par. 5).

## *2.2. De begrippen «woning», «niet voor het publiek toegankelijk lokaal» en «daarbij behorende erven»*

In par. 2.1 is aangegeven dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid betrekking heeft op woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen en de bij die woningen of lokalen behorende erven. In deze paragraaf worden deze begrippen nader toegelicht.

Voor de beantwoording van de vraag wat onder het begrip «woning» moet worden verstaan, ligt het voor de hand aansluiting te zoeken bij het begrip «woning», zoals dat in een aantal wettelijke bepalingen voorkomt die tot bescherming van het zgn. «huisrecht» strekken. Genoemd worden artikel 12 van de Grondwet, de daarop gebaseerde Algemene wet op het binnentreden en artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht. Het begrip «woning» is in die wetgeving niet nader gedefinieerd. Aan de wetsgeschiedenis, de jurisprudentie en de literatuur<sup>1</sup> valt evenwel het volgende beeld van dit begrip te ontleen:

Een woning is te karakteriseren als een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen – zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden. Of een ruimte een woning is, wordt derhalve niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken, zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Er dient «de facto» en «de animo» gewoond te worden. De woning hoeft niet in een woonhuis te zijn gelegen. Tal van woningen bevinden zich in woonwagens en woonschepen. Daarnaast kan in een ander schip of in een tent, caravan, keet of barak een woning zijn ingericht. De binnen de woning van een ander gelegen kamer van een kamerbewoner geldt als een afzonderlijke woning. Onder omstandigheden kan ook een hotelkamer als woning gelden. Verder mag als vaststaand worden aangenomen dat tijdelijke afwezigheid van de bewoner, bijvoorbeeld wegens vakantie of opname in een ziekenhuis, er niet toe leidt dat de ruimte het karakter van woning verliest. Tot slot valt erop te wijzen dat tot een woning in elk geval niet die ruimten behoren die in het geheel niet voor bewoning zijn bestemd en die van buitenaf via een eigen ingang kunnen worden betreden.

Het begrip «niet voor het publiek toegankelijk lokaal» is overgenomen uit artikel 139f van het Wetboek van Strafrecht. In de literatuur wordt over dit begrip het volgende opgemerkt<sup>2</sup>:

Niet voor het publiek toegankelijke lokalen zijn bijvoorbeeld een hotelkamer, voorzover dit niet onder het begrip «woning» valt, een lokaal

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken II 1984/85, 19 073, nr. 3, blz. 20, en Noyon/Langemeijer/Remmelink, Het Wetboek van Strafrecht, artikel 138, blz. 207–211.

<sup>2</sup> Noyon/Langemeijer/Remmelink, a.w., blz. 245.

uitsluitend toegankelijk voor leden van een vereniging of een bepaald gezelschap; ook kantoor- en bedrijfsruimten kunnen onder dit begrip vallen.

Ondanks de nagestreefde complementariteit met de formulering van artikel 174 van de Gemeentewet, is er niet voor gekozen om in het voorgestelde artikel 174a te spreken van «niet voor het publiek toegankelijke gebouwen». Dit berust op de overweging dat het tevens mogelijk moet zijn om kleinere eenheden te sluiten zoals een appartement of een kantoor in een flatgebouw.

Het begrip «erf» is ontleend aan artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht. Daarbij kan worden gedacht aan een tuin of aan een binnenplaats van een flatgebouw.

### 2.3. Sluiting alleen bij drugsoverlast

Van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid kan alleen gebruik worden gemaakt als de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf als gevolg van het gebruik van of de handel in drugs wordt verstoord. Door het gebruik van het begrip «openbare orde» in de omschrijving van deze bevoegdheid sluit deze direct aan bij de andere bevoegdheden die de burgemeester reeds op het terrein van de handhaving van de openbare orde heeft. Het gebruik van dit begrip impliceert daarnaast dat louter het feit dat zich in het pand eventueel wanordelijkheden voordoen, geen grond voor sluiting kan opleveren.

Voor het kunnen hanteren van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid is niet voldoende dat er vrees voor het ontstaan van een verstoring van de openbare orde bestaat. Er zal sprake moeten zijn van een situatie waarin de openbare orde daadwerkelijk wordt verstoord en wel in een zodanige mate dat een sluiting te rechtvaardigen is. Deze voorwaarden vloeien voort uit de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit waaraan iedere beperking van grondrechten en derhalve ook de onderhavige moet voldoen (zie nader par. 3).

Elk besluit tot sluiting zal deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Deze motivering zal gegrond moeten zijn op bewijsstukken waaruit duidelijk en overtuigend blijkt dat er van een verstoring van de openbare orde sprake is. Als bewijsstukken kunnen dienen politierapporten en processen-verbaal. Overigens valt uit de jurisprudentie af te leiden dat een politierapport niet altijd voldoende bewijs geeft.<sup>1</sup>

Voor de omschrijving van het feit dat de openbare orde wordt verstoord, is gekozen voor een objectieve redactie. Wij geven aan een dergelijke redactie de voorkeur boven een subjectieve redactie die tot uitdrukking brengt dat het van het oordeel van de burgemeester afhangt of zich een dergelijke verstoring voordoet. Daarmee wordt bereikt dat er meer ruimte is voor een rechter om achteraf de rechtmatigheid van de sluiting te toetsen. Wij sluiten hiermee aan bij het standpunt dat de Minister van Binnenlandse Zaken heeft ingenomen naar aanleiding van aanbeveling 11 uit het onderzoeksrapport «Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden».<sup>2</sup>

De vraag kan rijzen of het enkele feit dat in een pand een strafbaar feit in de zin van de Opiumwet wordt gepleegd, reeds een grond tot sluiting kan vormen. De jurisprudentie op dit punt is niet eensluidend. In het ene geval lijkt deze vraag door de rechter bevestigend beantwoord te zijn<sup>3</sup>, in een ander geval is zij ontkennend beantwoord<sup>4</sup>. Wij menen dat het enkele feit dat er sprake van een strafbaar feit is, een onvoldoende grond is om de

<sup>1</sup> Vz. AR 17-9-1992, Jurisprudentie gemeenten (JG) 1993-4, 93.0162; Vz. AR 3-12-1992, JG 1993-10, 93.0420.

<sup>2</sup> Zie blz. 13-14 van het Standpunt inzake aanbevelingen onderzoeksrapport «Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden», bij brief van 21 maart 1995, nr. EA94/U2330, door de Minister van Binnenlandse Zaken toegezonden aan de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Justitie van de Tweede Kamer.

<sup>3</sup> Pres. Rb. 's-Gravenhage 14-10-1994, Gemeentestem 7009, blz. 263-265.

<sup>4</sup> Pres. Rb. Zutphen 25-2-1994, Gemeentestem 7004, blz. 112-114.

beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer die in de sluiting van de woning is gelegen, te kunnen rechtvaardigen. Er moet naar ons oordeel tevens sprake zijn van overlast, wil een dergelijke beperking gerechtvaardigd kunnen zijn. Het standpunt van de VNG dat het enkele feit dat er sprake is van verkoop van harddrugs reeds een grond tot sluiting van een woning moet kunnen zijn, wijzen wij dan ook af. Bij coffeeshops ligt dit overigens anders, omdat in dergelijke ruimten de persoonlijke levenssfeer niet in het geding is.

De VNG heeft zich in haar commentaar ook op het standpunt gesteld dat de voorgestelde sluitingsbevoegdheid betrekking zou moeten hebben op alle situaties waarin de openbare orde wordt verstoord. Wij menen dat het opnemen in de wet van een zo ingrijpend instrument als een bevoegdheid tot het sluiten van woningen en andere ruimten waarin de privacy in het geding kan zijn, alleen is te rechtvaardigen voor die gevallen waarin blijkens de praktijk het gebruik van andere instrumenten geen uitkomst brengt. Dit vloeit voort uit de eis dat er sprake moet zijn van een «pressing social need» en uit de eis van subsidiariteit (zie par. 3). Slechts in gevallen van drugsoverlast wordt aan deze eisen voldaan. De voorgestelde sluitingsbevoegdheid dient zich naar ons oordeel dan ook tot die gevallen te beperken. Zoals wij ook in par. 2.1 reeds hebben aangegeven, zien wij het daarbij in dit specifieke geval niet als een overwegend bezwaar dat in de Gemeentewet een bevoegdheid wordt opgenomen die op een bepaald type van overlast betrekking heeft.

#### *2.4. Duur van de sluiting*

Ingevolge het voorgestelde artikel 174a van de Gemeentewet bepaalt de burgemeester in het besluit, alle relevante omstandigheden in aanmerking nemende, de duur van de sluiting. Op grond van het proportionaliteitsvereiste van artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM dient de duur van de sluiting beperkt te zijn tot een periode waarin de openstelling van de woning, het lokaal of het erf daadwerkelijk een bedreiging vormt voor de openbare orde.<sup>1</sup> De rechter heeft in het verleden sluiting van horecagelegenheden in verband met drugshandel voor de duur van een jaar in sommige gevallen toelaatbaar geacht.<sup>2</sup> In andere gevallen werd een termijn van een jaar of een kortere termijn disproportioneel bevonden.<sup>3</sup> Het sluitingsbevel werd wel in stand gelaten wanneer de burgemeester genegen bleek de termijn te willen herzien.

#### *2.5. De gevolgen van de sluiting*

In het wetsvoorstel zijn geen bepalingen over de gevolgen van de sluiting opgenomen. De bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting is een bestuurlijke bevoegdheid, ingegeven door openbare-orde-motieven. Immers, voorwaarde voor een sluiting is dat er sprake moet zijn van een verstoring van de openbare orde. Ook bij de andere openbare-orde-bevoegdheden van de burgemeester uit de Gemeentewet is niet voorgescreven dat de gevolgen van het ingrijpen door de burgemeester geregeld moeten worden. Dat geldt ook voor die bevoegdheden die evenals de thans voorgestelde bevoegdheid een beperking van een grondrecht kunnen inhouden, te weten de in artikel 175 geregelde bevoegdheid om een noodbevel te geven en de in artikel 176 vastgelegde bevoegdheid om een noodverordening vast te stellen. Het spreekt echter voor zich – dat vloeit ook voort uit het uitgangspunt van behoorlijk bestuur – dat niet louter tot sluiting kan worden overgegaan zonder dat het gemeentebestuur zich afvraagt of nadere besluiten, voortvloeiend uit de sluiting, vereist zijn. Met name kan daarbij vanuit het belang van maatschappelijke zorgvuldigheid worden gedacht aan eventuele herhuisvesting van bewoners en aan het beheer van het pand. Zo zal, naar

<sup>1</sup> Vz. AR 26-8-1992, AB 1993, 104.

<sup>2</sup> Vz. AR 1-3-1991; Vz. AR 3-12-1992, JG 1993-4, 93.0163; Vz. AR 5-11-1993, JG 1994-4, 94.0134.

<sup>3</sup> Vz. AR 25-9-1992, AB 1993, 90; Pres. Rb. 's-Gravenhage 14-10-1994, Gemeentestem 7009, blz. 263-265.

het ons voorkomt, uit veiligheidsoverwegingen verzekerd moeten zijn dat bijvoorbeeld het nutsbedrijf toegang heeft tot de desbetreffende woning. Deze aspecten dienen per concreet geval onder ogen te worden gezien. Daarnaast zal het gemeentebestuur kunnen bezien of door overleg met de eigenaar van het pand of door het toepassen van andere wettelijke maatregelen het pand kan worden teruggebracht in het reguliere woningbestand.

In navolging van het voorgaande bevat het wetsvoorstel ook geen regeling van gevolgen van een sluiting in de verhouding verhuurder-huurder. Wij menen dat dit – net zoals dat voor de overige openbare-ordebepalingen in de Gemeentewet geldt op basis waarvan bijvoorbeeld een horecapand kan worden gesloten – ook niet nodig is. Het komt ons voor dat een huurder die een sluiting als gevolg van zijn gedrag aan zichzelf te wijten heeft, de verhuurder niet kan tegenwerpen dat het huurgenot is verstoord en dat als gevolg daarvan geen huurpenningen verschuldigd zouden zijn. Hieruit voortvloeiende problemen tussen huurder en verhuurder kunnen naar ons oordeel via de reguliere bepalingen van het huurrecht en eventueel de civielrechtelijke onrechtmatige daad in laatste instantie aan de (burgerlijke) rechter worden voorgelegd.

### **3. De rechtvaardiging van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer**

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet, alsmede in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het sluiten van drugspanden vormt, zoals hiervóór is aangegeven, een beperking van dit recht.

Artikel 10 van de Grondwet laat een dergelijke beperking toe, indien deze is geregeld in een wet in formele zin. Het wetsvoorstel voldoet aan deze eis. Het is verder ongeschreven recht dat een inbreuk op een grondrecht tevens dient te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Hierna zullen deze vereisten bij de toetsing van het wetsvoorstel aan artikel 8 EVRM nog aan de orde worden gesteld.

Ingevolge het tweede lid van artikel 8 EVRM dient een gerechtvaardigde beperking op de persoonlijke levenssfeer aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- het rechtsstelsel van de betrokken Staat biedt voldoende grondslag voor de beperkende maatregel;
- de beperkende maatregel strekt tot bescherming van een gerechtvaardigd, in het tweede lid van artikel 8 genoemd, belang;
- de beperkende maatregel is nodig in een democratische samenleving.

Deze laatste voorwaarde kan volgens de jurisprudentie van het Hof<sup>1</sup> weer uitgesplitst worden in twee subvoorwaarden:

- een zwaarwegend maatschappelijk belang is in het geding («pressing social need»);
- de beperkende maatregel is proportioneel en subsidiair.

Toetsing van de onderhavige regeling aan deze voorwaarden geeft het volgende beeld.

De regeling voorziet in een wettelijke grondslag in het nationale recht voor een beperking van de persoonlijke levenssfeer en strekt tot het voorkomen van wanordelijkheden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, twee als zodanig in het tweede lid van artikel 8

---

<sup>1</sup> Zie Handyside-zaak van 7 december 1976, A.24 (1976).

genoemde gerechtvaardigde belangen. Voorts moge uit de voorgaande paragrafen zijn gebleken dat de bestrijding van de overlast rond woningen waarin drugshandel plaatsvindt, in Nederland een dringende maatschappelijke behoefte is geworden, waarvoor thans geen geschikt instrumentarium bestaat. Tot slot kan erop worden gewezen dat de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheid met verschillende waarborgen is omkleed. Een eerste waarborg is dat bij de bekendmaking van het besluit belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. De bevoegdheid van de burgemeester gaat derhalve niet zo ver dat het pand in beginsel ook daadwerkelijk meteen kan worden dichtgespijkerd. Dit lijdt slechts uitzondering in het geval dat voorafgaande bekendmaking van het besluit in spoedeisende gevallen niet mogelijk is. Een tweede waarborg is dat in het besluit de duur van de sluiting moet worden vastgelegd. De duur daarvan zal niet langer mogen zijn dan naar verwachting nodig is om «de loop eruit te halen». Uiteraard gelden daarnaast de waarborgen die op grond van de Algemene wet bestuursrecht bestaan. Op deze verschillende waarborgen zal overigens nog nader worden ingegaan in par. 5 van deze memorie van toelichting.

Tegen de achtergrond van voorgaande overwegingen menen wij dat de regeling, gelet op de maatschappelijke behoeften en de waarborgen waarin het wetsvoorstel voorziet, voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, zoals deze vorm hebben gekregen in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

#### **4. Handhaving**

##### *4.1. Strafrechtelijke handhaving*

De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat het verboden is een gesloten pand te betreden. Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de raad overtreding van dit verbod strafbaar stellen. Ter voorkoming van eventueel misverstand wordt erop gewezen dat deze strafbaarstelling geen betrekking heeft op het aanwezig zijn of verhandelen van drugs. Het gaat om het strafbaar stellen van het niet-nakomen van het besluit tot sluiting van de burgemeester. De gemeentelijke strafbaarstelling heeft dus betrekking op andere gedragingen dan die in specifieke wetten zoals de Opiumwet strafbaar worden gesteld. Ook het motief voor het strafbaar stellen is verschillend. In voorkomend geval is het aan de Officier van Justitie te beslissen om tot strafvervolgning over te gaan. Op grond van eerdergenoemd artikel 154 kan de raad op overtreding van zijn verordeningen geen andere of zwaardere straf stellen dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.

##### *4.2. Bestuursrechtelijke handhaving*

Het besluit tot sluiting geeft een titel om de desbetreffende ruimte in fysieke zin af te sluiten. Dit zal in de praktijk het best kunnen geschieden door de toegang tot de ruimte dicht te spijkeren. Bij een woning kunnen zo nodig ook de ramen worden dichtgespijkerd. Ter aanvulling op het dichtspijkeren zal ingevolge het vierde lid van het voorgestelde artikel 174a de ruimte ook verzegeld kunnen worden. In dat lid is artikel 128 van de Gemeentewet, waarin de mogelijkheid van verzegeling bij toepassing van bestuursdwang is vastgelegd, van overeenkomstige toepassing verklaard. Het aanbrengen van een zegel vergroot de mogelijkheden de sluiting te handhaven. Immers, verbreking van het zegel is op grond van artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht als misdrijf strafbaar gesteld.

In het vierde lid van het voorgestelde artikel 174a zijn ook de artikelen 127, 131 en 132 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 127 bevat een regeling van het betreden van plaatsen, waaronder ook woningen, voor zover dat redelijkerwijs voor de uitvoering van een besluit tot toepassing van bestuursdwang nodig is. Ook bij een besluit tot sluiting kan het nodig zijn de desbetreffende ruimte te betreden, bij voorbeeld om gas, water en elektra af te sluiten of andere voorzieningen in de ruimte te treffen die nodig zijn om de ruimte tijdelijk gesloten te kunnen houden. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 131 en 132 geeft de mogelijkheid om de kosten van de sluiting te verhalen.

De artikelen 127, 128, 131 en 132 van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat de gemeentewettelijke bepalingen over bestuursdwang als zodanig op een besluit tot sluiting niet van toepassing zijn. Er is immers in de voorgestelde regeling geen sprake van overtreding van een expliciete norm, hetgeen voorwaarde is om de bepalingen over bestuursdwang direct van toepassing te laten zijn.

## **5. Rechtsbescherming**

Het besluit van een burgemeester tot sluiting van een drugspand zal, gelet op het concrete karakter daarvan, zijn aan te merken als beschikking. De algemene zorgvuldigheidseisen van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de totstandkoming van besluiten zijn uiteraard ook hier van toepassing. Zo zullen belanghebbenden voorafgaand aan de totstandkoming van het besluit in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze daarover naar voren te brengen, indien de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt (artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht). De bewoners van een te sluiten drugspand zullen altijd wel aan die voorwaarden voldoen en dus moeten worden gehoord.

Het verdient aanbeveling van de tijdens het horen naar voren gebrachte zienswijze een schriftelijke weergave te maken. Op deze wijze kan in een eventuele rechterlijke procedure worden aangetoond dat belanghebbenden daadwerkelijk in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze naar voren te brengen. Deze procedure kan ingevolge artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht achterwege worden gelaten, indien in een concrete situatie de vereiste spoed zich daartegen verzet. Uit de jurisprudentie met betrekking tot sluitingen kan worden afgeleid dat de rechter over het algemeen niet snel geneigd is aan te nemen dat van spoedeisendheid sprake is. Uit deze jurisprudentie komt ook naar voren dat een sluitingsbevel dat louter op anonieme klachten of op een informant van de politie wiens identiteit niet wordt prijsgegeven wordt gebaseerd, de toets van de rechter niet doorstaat. Hoe betrouwbaar deze informatie feitelijk ook moge zijn, van de juistheid daarvan kan in rechte niet worden uitgegaan.<sup>1</sup>

Op grond van artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht zal het besluit tot geslotenverklaring moeten worden bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan belanghebbenden. Daartoe zullen in ieder geval de bewoners van het pand behoren, alsmede de eigenaar, indien deze niet zelf het pand bewoont. Het lijkt verstandig daarnaast aan het besluit ook bekendheid te geven door het in enigerlei vorm op de deur van het drugspand aan te brengen.

Op het besluit tot sluiting staan de rechtsbeschermingsvoorzieningen van de Algemene wet bestuursrecht open. Dat betekent dat belangheb-

---

<sup>1</sup> Pres. Rb. Groningen 11-8-1995, Jurisprudentie Bestuursrecht 1995, 281.

benden tegen het besluit een bezwaarschrift bij de burgemeester kunnen indienen. Vervolgens staat tegen de beslissing op het bezwaarschrift beroep open op de administratieve kamer van de rechtbank, gevolgd door hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tevens staat de mogelijkheid open om bij de President van de rechtbank een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen. Het indienen van een bezwaarschrift en het instellen van beroep op de rechter heeft geen schorsende werking ten aanzien van het bestreden besluit. Wel is het eventueel mogelijk dat de President in het kader van een te treffen voorlopige voorziening schorsing van het bestreden besluit gelast. Zolang een dergelijke schorsing echter niet is uitgesproken blijft het bestreden besluit zijn rechtskracht behouden.

In het besluit moet een termijn worden gesteld waarbinnen belanghebbenden zelf maatregelen kunnen treffen om de tenuitvoerlegging van het besluit te voorkomen. Indien de vereiste spoed zich daartegen verzet kan voorafgaande bekendmaking van het besluit en daarmee het stellen van een termijn achterwege worden gelaten. In zo'n geval, waarin gedurende korte tijd geen schriftelijke beschikking voorhanden is, is het naar ons oordeel mogelijk dat belanghebbenden de feitelijke uitvoering van de sluiting in kort geding bij de burgerlijke rechter aanvechten.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
A. G. M. van de Vondervoort

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm