

# Verslag Jonge VAR: Ondernijning

NTB 2020/19

**Op 29 november 2019 vond de vergadering van de Jonge VAR plaats in het Volkshotel te Amsterdam. Het thema van de vergadering was 'Ondernijning'. In een drietal preadviezen van Antoinette Wilschut, Jules de Kort en Michelle Bruijn wordt nieuw licht geworpen op dit thema. Wilschut benadert ondernijning vanuit de praktijk van de gemeente Amsterdam. De Kort doet dit door de vraag te behandelen hoe de bestaande autonome verordende bevoegdheid van de gemeenteraad optimaler kan worden aangewend om de effecten van ondernijnende activiteiten aan te pakken. Ten slotte zoomt Bruijn in op de bevoegdheid van de burgemeester om panden te sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet. De vergadering werd geleid door Willemien den Ouden, voorzitter van de VAR.**

## 1. Ondernijning: een nieuw kwaad of oude wijn in nieuwe zakken? Een onderzoek naar de Amsterdamse aanpak van ondernijning

Na een welkomstwoord van de voorzitter, geeft Wilschut<sup>2</sup> de aftrap voor de middag. Wilschut constateert dat bestuurlijk Nederland anders denkt over ondernijning dan de rechtswetenschap. Bestuurlijk Nederland meent dat ondernijning een nieuw en groot probleem is dat de rechtsstaat onder druk zet, terwijl de wetenschap stelt dat ondernijning slechts een nieuwe naam is voor een reeds (lang) bestaand probleem. Als gevolg van deze tegenstrijdige opvattingen staat de wetenschap kritisch tegenover nieuwe bevoegdheden voor het bestuur om ondernijning aan te pakken, terwijl het bestuur daar zelf om staat te springen. In haar preadvies stelt Wilschut de vraag: wie heeft er nu eigenlijk gelijk?

Wilschut geeft aan dat zij om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft gekeken naar de aanpak van ondernijning in de gemeente Amsterdam. Die praktijk startte volgens haar al in de jaren '90 met de aanpak van georganiseerde (drugs) criminaliteit. Sindsdien is de georganiseerde criminaliteit veranderd, zo stelt Wilschut. Criminelen opereren meer op de achtergrond, waardoor hun identiteit in grotere mate verborgen blijft. Het gevolg is dat de gemeente Amsterdam minder grip heeft op criminele activiteiten. Wilschut geeft in haar preadvies verschillende voorbeelden van de hedendaagse gemeentelijke aanpak van ondernijning. Een casus

die zij bespreekt is de sluiting van een garage die criminaliteit zou faciliteren door geheime ruimtes in auto's in te bouwen. Een ander voorbeeld is de praktijk van de gemeente om aanvragen van vergunningen buiten behandeling te stellen op grond van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) als de aanvrager de herkomst van zijn financiële middelen niet kan aantonen. Het voordeel van deze aanpak is dat de bewijslast wordt omgekeerd en dat lange trajecten op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet bibob) worden voorkomen. Deze aanpak is volgens Wilschut juridisch gezien echter niet zonder risico, nu hiermee een toch vrij inhoudelijke beoordeling binnen de sfeer van artikel 4:5 Awb wordt gebracht.

Wilschut concludeert dat noch bestuurlijk Nederland, noch de rechtswetenschap gelijk heeft. Ondernijning is geen nieuw probleem (het bestuur heeft daarom geen gelijk), zij het dat de ondernijningsproblematiek wel een vraagstuk is dat een nieuwe aanpak vergt (anders dan de rechtswetenschap stelt). Volgens Wilschut kunnen bestuur en wetenschap elkaar vinden in de conclusie dat er een goed instrumentarium beschikbaar moet zijn voor de aanpak van ondernijning, dat is gebaseerd op een goed doordacht systeem. Zij benadrukt dat een acute noodzaak bestaat snel over een dergelijk instrumentarium te beschikken. Ondernijning is te vergelijken met een ijsberg; het deel dat bovenwater drijft is duidelijk zichtbaar, terwijl het onderwater gelegen deel slechts gedeeltelijk zichtbaar is. Wilschut roept de wetenschap op dit in gedachten te houden en het ondernijningsvraagstuk niet enkel te benaderen vanuit de veranderende rol van de burgemeester. De werkelijk interessante vraag is hoe het bestuursrecht kan helpen; niet alleen op de lange, maar juist ook op de korte termijn.

De eerste vraag vanuit het publiek is van Nina Bontje, advocaat bij Pels Rijcken. Zij stelt dat de burgemeester wel zicht heeft op criminele activiteiten, maar dat de vraag is hoe de aanpak ervan moet worden verdeeld over de burgemeester aan de ene kant en de politie en het OM aan de andere kant. Wilschut antwoordt dat zij in haar preadvies zich vooral gefocust heeft op de bevoegdheden van de burgemeester. Daarbij merkt zij op dat zij niet verschrikkelijk tegen meer bevoegdheden voor de burgemeester is.

Jacco Barends, advocaat, merkt op dat als er observaties nodig zijn ter completering van het dossier, de burgemeester daarmee erg afhankelijk is van de inzet van politiemensen en de capaciteitsproblemen die daar spelen. Immers, als bestuursorgaan heb je zelf noch de bevoegdheid, noch de middelen om te observeren. Wilschut beaamt dat de burgemeester inderdaad de driehoekspartners (politie en justitie) nodig heeft en daarbij afhankelijk is van de inzet die de politie kan leveren. Zij geeft aan dat de politie doorgaans aan de burgemeester het verzoek doet op te treden. In sommige

<sup>1</sup> Maurits Ippel is wetgevingsjurist bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Louise van Heusden is werkzaam bij de kennisunit van de Directie bestuursrechtspraak van de Raad van State en is promovenda aan Tilburg University.

<sup>2</sup> Antoinette Wilschut is werkzaam als juridisch adviseur publiekrecht bij de Directie Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam.

gevallen weigert de burgemeester dit en wordt om meer informatie gevraagd. Dit kan leiden tot een impasse, namelijk wanneer de politie graag ziet dat de burgemeester optreedt, maar niet meer informatie daartoe kan of mag aanleveren.

## 2. **Met het goede belang voor ogen. Een preadvies over optimalisatie van de aanpak van ontwrichtende effecten van ondermijning in de gemeente**

Na Wilschut is het de beurt aan De Kort.<sup>3</sup> Hij geeft aan dat de Regioburgemeesters in het document getiteld 'Proeve van Wetgeving' hebben voorgesteld de wettelijke taken van de burgemeester om de openbare orde te handhaven uit te breiden, zodat daaronder voortaan ook het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten zou vallen.<sup>4</sup> De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) was daarover kritisch, zo brengt De Kort naar voren.<sup>5</sup> Volgens de Afdeling advisering zou uitbreiding van de taken niet nodig zijn, aangezien die bevoegdheden reeds bij het OM en de politie liggen. De burgemeester zou zich tot zijn taken moeten beperken en de bevoegdheden op dat vlak moeten 'optimaliseren'.

De vraag die De Kort in zijn preadvies behandelt is *hoe* die optimalisatie zou kunnen plaatsvinden. De oplossing die hij aandraagt is het (meer) aanwenden van de autonome verordende bevoegdheid van de gemeenteraad. Drie stappen dienen hiervoor volgens De Kort te worden gezet. De eerste stap is: wat is het belang bij het stellen van algemene regels en welke ruimte bestaat hiervoor? De tweede stap is: is het stellen van deze regels noodzakelijk? De derde stap ziet op de evenredigheid: is de algemene regel evenredig? De Kort past deze stappen in zijn preadvies toe op de mogelijkheid een vergunningplicht te introduceren voor branches die gevoelig zijn voor ondermijning, zoals autoverhuur. Door de introductie van een vergunningplicht wordt het mogelijk te toetsen aan de Wet bibob. Tot nu toe wordt een dergelijke vergunningplicht in stap 1 veelal onderbouwd door het belang van de openbare orde. Volgens De Kort zou het belang van 'leefbaarheid' meer ruimte kunnen bieden voor het introduceren van een vergunningensysteem. Daarin zou een stuk(je) optimalisatie kunnen zitten van de bestaande bevoegdheden. In elk geval adviseert De Kort verordeningen van de gemeentes een open vizier te houden en alle belangen in kaart te brengen die kunnen spelen en die mogelijk een rechtvaardiging kunnen bieden voor een vergunningstelsel. Dit maakt stap 2 (de noodzakelijkheid) volgens De Kort ook makkelijker; als meer belangen spelen, is de noodzaak gemakkelijker te onderbouwen. Daarbij is het volgens hem van belang de vergunningplicht niet te ver op te rekken, tenzij dit te onderbouwen is. In stap 3 (de evenredigheid) zullen de gevolgen van de vergunningplicht voor alle betrokkenen

in kaart moeten worden gebracht. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gevolgen voor alle betrokken ondernemers moeten worden onderzocht, waarbij ook moet worden gedacht aan de bureaucratie voor bonafide bedrijven.

In reactie op zijn presentatie vraagt Louise van Heusden, werkzaam bij de Raad van State en Tilburg University, hoe de door De Kort geschetste ruimte voor optimalisatie over de band van het 'leefbaarheidsbelang' zich verhoudt tot de door hem in zijn preadvies terecht genoemde bovengrens voor het stellen van algemene regels, namelijk of er hogere regelgeving is over dezelfde materie met hetzelfde motief. In dit geval de Wet ruimtelijke ordening. De Kort geeft aan dat die wet een ietwat andere focus heeft en dat de combinatie van openbare orde en leefbaarheid, met een beetje creativiteit, wel degelijk mogelijkheden biedt voor burgemeesters. De crux zit hem in de 'samenwerking' van het, kort gezegd, openbare orde belang en het leefbaarheidsbelang.

De Kort wisselt vervolgens met juristen van de gemeente Den Haag van gedachten over de situatie in Den Haag. In het verlengde daarvan komt aan de orde dat de vergunningplicht zou kunnen worden bestempeld als het slinks introduceren van de Wet bibob op situaties waar die eigenlijk niet van toepassing is. Volgens De Kort moet steeds voor ogen worden gehouden dat strafbare feiten een weerslag hebben op een pand en de omgeving ervan. Zo lang dat scherp wordt gehouden, verwacht hij dat ook de rechter niet zal zeggen dat de Wet bibob ten onrechte wordt 'binnengehaald'.

Rianne Jacobs, wetgevingsjurist bij het ministerie van Justitie en Veiligheid en hoogleraar wetgeving en reguleringsvraagstukken aan de VU, vraagt hoe met bestaande gevallen moet worden omgegaan op het moment dat een vergunningplicht wordt geïntroduceerd en hoe dit in de praktijk uitwerkt. De Kort antwoordt dat er voorbeelden zijn dat een vergunningplicht daadwerkelijk meerwaarde heeft. Hij illustreert dit aan de hand van een voorbeeld uit de praktijk van de gemeente Rotterdam, waarbij het resultaat was dat bonafide bedrijven bleven zitten en malafide bedrijven uit het betrokken gebied wegtrrokken. Jacobs vraagt zich af of dit resultaat goed is; verplaatst het probleem zich daarmee niet slechts naar een andere gemeente? De Kort antwoordt dat hiermee wél het doel was bereikt, namelijk het opschoonen van dat deel van de gemeente. Voor het overige geldt dat het instrument van de vergunningplicht inderdaad geen wondermiddel is dat alles oplost.

## 3. **De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning**

Bruijn<sup>6</sup> sluit de presentatieronde af. Zij start haar presentatie met de constatering dat de term ondermijning geen een-

3 Jules de Kort is als advocaat werkzaam bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. in Den Haag.

4 Proeve van wetgeving, 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning', september 2017.

5 Bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 29 911, nr. 223.

6 Michelle Bruijn is promovenda en docent aan de Rijksuniversiteit Groningen.

duidelijke definitie kent. Het is een paraplubegrip en een retorisch frame om aandacht te genereren en wetswijzigingen en bevoegdheden te creëren. Bruijn focust in haar preadvies op de Wet Damocles. Meer in het bijzonder onderzoekt zij hoe artikel 13b Opiumwet past in, wat zij noemt, het 'ondermijningsframe'. Bruijn vertelt dat de bevoegdheid van de burgemeester om panden en woningen te sluiten per 1 januari 2019 is uitgebreid. Die bevoegdheid bestaat nu al op het moment dat er voorbereidingshandelingen plaatsvinden. De legitimering voor die uitbreiding is de aanpak van ondermijnende activiteiten. Maar wat moet hier nu eigenlijk onder worden verstaan, vraagt Bruijn zich af. Daaronder moet in elk geval de samenwerking tussen verschillende organisaties worden verstaan. Het gaat bovendien om de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Hoe verhouden deze elementen zich tot de Wet Damocles? Uit onderzoek volgt dat de toepassing van de Wet Damocles is verruimd; voorheen lag de focus op de verkoop van drugs, terwijl nu (al) het houden van drugs de nodige aandacht genereert. Als er meer dan een gebruikshoeveelheid drugs ergens wordt aangetroffen wordt zodoende al de Wet Damocles van stal gehaald. Bruijn betwijfelt echter of met de nieuwe aanpak gericht op het houden van drugs, de georganiseerde criminaliteit wordt aangepakt. Bovendien, zo brengt Bruijn naar voren, is de aanpak gebiedsgericht, dat wil zeggen dat een pand of woning onderwerp is van optreden. Op de crimineel zelf ligt dus niet de primaire focus. Het gevolg is dat criminele activiteiten elders kunnen worden voortgezet. Degene die daarmee wordt getroffen door de Wet Damocles is dan ook niet de crimineel, maar de verhuurder van het pand. Ook in zoverre betwijfelt Bruijn of met de Wet Damocles de georganiseerde criminaliteit wordt aangepakt.

Het eerste element van ondermijning, te weten de samenwerking, verloopt in de praktijk volgens Bruijn ook niet goed. De koppeling met het huurrecht is door de wetgever over het hoofd gezien, waardoor de uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester niet gelijk oplopen met bevoegdheden van de verhuurder om de huurovereenkomst te (laten) ontbinden.<sup>7</sup> Ook de samenwerking met strafrechtelijke instanties verloopt stroef, nu de burgemeester zich steeds meer op het terrein van het strafrecht begeeft. De conclusie van Bruijn is dat de link tussen de Wet Damocles en ondermijning niet voor de hand ligt. Zij roept op de wet te evalueren; hoe effectief is de wet? Vooralsnog heeft de wet volgens haar slechts tot gevolg dat een nieuwe oorlog tegen drugs kan worden gevoerd, die wordt 'vermomd' als ondermijning om zo meer politiek draagvlak te genereren ervoor.

Op de vraag vanuit de zaal wat van een verhuurder mag worden verwacht, antwoordt Bruijn dat dat lastig is. Haar punt is vooral dat het bestuur zich moet afvragen wie nu

daadwerkelijk wordt geraakt met de sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet; is dat de crimineel of is dat 'slechts' de verhuurder? En als het slechts de verhuurder is, hoe effectief is de maatregel dan?

Carola de Rond, advocaat bij Pels Rijcken, vraagt zich af of het doel van de Wet Damocles wel de aanpak van drugs-criminaliteit is: gaat het niet meer om het verbeteren van de leefbaarheid van een gebied? Bruijn antwoordt dat het doel van de wet niet heel duidelijk is. Oorspronkelijk zou het samenhangen met de openbare orde, terwijl het inmiddels (meer) gaat om de aanpak van criminaliteit. Sinds de uitbreiding van de bevoegdheid van de burgemeester is het doel ondermijning aan te pakken. Daarmee is de nadruk verschoven van de verkoop van drugs naar het bezit van drugs.

Ricardo Osterwald, werkzaam bij de gemeente Amsterdam, vraagt zich af of de scheiding tussen de gebruiker en wereld die erachter zit wel zo scherp te trekken is als dat Bruijn lijkt te veronderstellen. Bruijn geeft toe dat die scheiding niet scherp is. Maar volgens haar is incorrect dat met het aanpakken van de gebruiker je ook (steeds) de criminele wereld aanpakt. Bovendien is daar het strafrecht voor en niet het bestuursrecht, zo besluit zij haar betoog.

#### 4. Discussieronde

Tijdens de discussieronde passeerden verschillende onderwerpen de revue. Wij lichten hieronder drie onderwerpen uit.

##### *De bevoegdheid van de gemeente en de rolverdeling tussen de burgemeester en het college*

Jon Schilder, hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de VU, lijkt iets van de oude driekringenleer te bespeuren in het preadvies van De Kort. Hij vraagt zich af of De Kort niet een te beperkte opvatting heeft over welk belang de gemeenteraad zich aan mag trekken. Moet dit een gemeentelijk belang zijn? Volgens Schilder mag de gemeente vrij veel, met name in relatie tot strafbare feiten waar niet direct een aanwijsbare verstoring van de openbare orde of het leefklimaat speelt. De gemeente begeeft zich aldus snel op het terrein van het Wetboek van Strafrecht. De Kort stelt dat de gemeente wel degelijk strafbare feiten mee kan laten wegen in een besluit op grond van de autonome verordenende bevoegdheid, maar dat uit het besluit moet blijken dat die strafbare feiten een effect hebben op het woon- en leefklimaat en de openbare orde. Als zich strafbare feiten voordoen – bijvoorbeeld in een pand waar witwasactiviteiten plaatsvinden – heeft dat effect op de mensen die daar naast, boven of in de buurt wonen. Daardoor wordt het belang van de openbare orde en de leefbaarheid geraakt. Wilschut vult aan door te stellen dat met name bij woningsluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet de openbare ordeverstoring als het ware geabstraheerd wordt. De burgemeester hoeft de verstoring niet aan te tonen, maar de sluiting vindt wel plaats in dat kader.

<sup>7</sup> Rb. Rotterdam 11 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8000. Op 18 november 2019 is een wetsvoorstel in internetconsultatie gegaan dat de bedoelde omissie herstelt, zie: <https://www.internetconsultatie.nl/sluitingsbevoegdheid>.

De volgende vraag uit de zaal ziet op de rolverdeling tussen het college en de burgemeester: zou er niet een grotere rol voor het college weggelegd kunnen zijn waar het gaat over ongewenste activiteiten, zoals 23 belwinkels in een straat, maar die geen verstoring van de openbare orde als zodanig inhouden? Wilschut stelt dat de burgemeester gaat over de directe handhaving van de openbare orde. Daar waar de directe handhaving van de openbare orde niet in het geding is, kan een grotere rol voor het college weggelegd zijn. Solke Munneke, hoogleraar staatsrecht in Groningen, haakt hier op aan door te vragen hoe het volgens Wilschut en De Kort zit als een vraagstuk iets 'openbare orde-achtigs' heeft maar niet de directe handhaving van de openbare orde raakt: mag de gemeenteraad dan kiezen wie bevoegd is? Volgens Wilschut en De Kort kan het in dergelijke gevallen inderdaad allebei, waarbij Wilschut stelt dat in Amsterdam vooral naar de burgemeester gekeken wordt. De Kort onderbouwt zijn standpunt als volgt. Kijkend naar de Gemeentewet staat in artikel 160, eerste lid, onderdeel a, dat het college bevoegd is tenzij bij of krachtens de wet de gemeenteraad of burgemeester bevoegd is. Een aan de burgemeester geattribueerde bevoegdheid in een op artikel 149 Gemeentewet gebaseerde verordening, is een bevoegdheid krachtens de wet, bedoeld in artikel 160 Gemeentewet. Munneke kan dit volgen, maar stelt dat dit niet in overeenstemming lijkt met de systematiek van de Gemeentewet. Het is wachten op rechtspraak van de Afdeling hierover!

***De verandering van de rol van de burgemeester: burgervader of sheriff?***

Hierop volgt een minder juridische maar meer politieke vraag: verwordt de burgemeester door de nieuwe bevoegdheden en de discussie daarover niet meer tot een sheriff dan een burgervader? Volgens Bruijn is deze ontwikkeling inderdaad gaande en dat is volgens haar zorgwekkend. De burgemeester is hier niet voor aangesteld en de organisatie van de gemeente is hier niet op ingericht. Wilschut vraagt zich echter af hoe erg die ontwikkeling precies is. Toegegeven dat ze als ambtenaar misschien een wat gekleurd beeld heeft, maar hoe erg is de verandering van die rol wanneer de aanpak effectief is? Bruijn ageert tegen dit standpunt. Volgens haar begeeft de burgemeester zich hiermee te veel op het terrein van het strafrecht dat niet voor niets met allerlei waarborgen is omkleed, zoals voorafgaande rechterlijke toetsing bij inzet van bevoegdheden van de officier van justitie. Wilschut stelt hier tegenover dat het gaat om de openbare orde. In Amsterdam wordt geen pand gesloten om 20 pillen, maar bij 20 pillen, een aantal wapens en nog andere illegale stoffen of voorwerpen, is de openbare orde wel degelijk in het geding. Omwonenden hebben ook baat bij zo'n sluiting, zo blijkt recent nog uit een nu bij de gemeente Amsterdam aanhangig bezwaarschrift tegen heropening van een pand. Het is dus te eenvoudig om te stellen dat de burgemeester iets strafrechtelijks doet omdat hij dat 'lekker makkelijk kan'.

De Kort stelt dat hij over de rol van de burgemeester als sheriff nog niet zo had nagedacht en dat uit zijn preadvies wel-

licht de indruk kan ontstaan dat hij voor een sheriff-achtige rol is. Dat is niet zozeer het geval, maar de burgemeester krijgt, ook als hij daar niet op zit te wachten, al vrij snel de sheriff-kaart toegespeeld. Het is daarbij ook lastig voor een burgemeester om uit te leggen aan bewoners hoe hij een bevoegdheid als artikel 13b Opiumwet toepast. Het is daarom zaak de koers recht te houden en het juiste belang voor ogen te houden: geen sheriff, maar een hoeder van de openbare orde.

***Verschillen tussen gemeentes: beleidsruimte of onverantwoorde rechtsongelijkheid?***

Vanuit de zaal wordt opgemerkt dat er weinig eenduidigheid bestaat over de wijze waarop de 355 gemeentes hun bevoegdheden aanwenden. Nu is de bedoeling van gedecentraliseerde bevoegdheden dat regionaal maatwerk geleverd kan worden. Terugkomend op het voorbeeld van 20 pillen: in Amsterdam worden dan geen panden gesloten maar in veel andere gemeentes wel, ook als de betrokken persoon geen blaam treft. In hoeverre treedt daar volgens de preadviseurs ongewenste rechtsongelijkheid tussen gemeentes op? Wilschut kan zich voorstellen dat die rechtsongelijkheid zich inderdaad voordoet. In Amsterdam wordt een pand bijvoorbeeld altijd voor onbepaalde tijd gesloten, waarna in het kader van de heropeningsprocedure wordt gekeken hoe lang een pand precies gesloten moet blijven. Daarbij spelen de concrete omstandigheden van het geval mee. Bij bijzondere persoonlijke omstandigheden kan tot snellere heropening overgegaan worden. Ook worden in Amsterdam bijvoorbeeld geen minderjarigen op straat gezet. Bruijn vindt dit een mooi voorbeeld van de rechtsongelijkheid tussen gemeentes onderling. Zij verwijst naar de praktijk van de gemeente Utrecht, waar een pand altijd voor ten minste één jaar wordt gesloten, ongeacht de vraag of hard- of softdrugs wordt gevonden. Het is dus altijd zaak om in ogenschouw te nemen waarvoor de bevoegdheid wordt ingezet en of er daadwerkelijk een openbare orde belang in het geding is.

Het betoog van Bruijn vindt weerklink bij een advocaat in de zaal. Het door Wilschut uiteengezette beleid in Amsterdam klinkt hem vrij redelijk in de oren. Zeer strenge gemeentes komen echter toch vaak weg bij de rechter met een beroep op de lokale problematiek. Dit klemmt te meer omdat de effectiviteit van de sluitingsmaatregel niet is aangetoond noch is onderzocht. Bruijn voegt hieraan toe dat er eigenlijk nooit gekeken wordt naar de subsidiariteit, ook niet bij de rechter; er wordt altijd gekeken naar het zwaarste middel – sluiting – terwijl een last onder dwangsom bijvoorbeeld ook passend zou kunnen zijn. Een dergelijk 'getrapt stelsel' is ook wat de wetgever in eerste instantie voor ogen had. Nu wordt in sommige gevallen al bij 5 gram softdrugs, 0,5 gram harddrugs of vijf hennepplanten over een ernstig geval gesproken.

De Kort geeft tegengas. Het is de essentie van beleidsregels dat gemeentes eigen beleid mogen voeren, ten aanzien van artikel 13b Opiumwet maar ook ten aanzien van allerlei andere bevoegdheden. Daarbij moet rechter terughoudend en

met enig respect voor de lokale problematiek en hoe een gemeente daar tegenaan kijkt toetsen of dat beleid niet kennelijk onredelijk is. Dat een pand in de ene gemeente drie en in de andere zes maanden gesloten wordt, is een logische consequentie daarvan. Ook De Kort krijgt bijval uit de zaal; het is een eigenschap van de gedecentraliseerde eenheidsstaat dat dergelijke verschillen zich voordoen. Munneke sluit zich hierbij aan, maar ziet dat los van de wenselijkheid van die ongelijkheid. De voorzitter stelt hierop de slotvraag: is er hierbij een rol voor de rechter weggelegd? Want de besluiten worden getoetst door de bestuursrechter en wanneer de verschillen onverklaarbaar groot worden is dat misschien wel reden om wat kritischer te toetsen. Bruijn ziet ruimte voor regionale verschillen, maar is van mening dat de rechter nog erg marginaal kijkt naar (de uitwerking van) het besluit in een individueel geval. Met name ten aanzien van het overgaan tot sluiting en de duur daarvan. Volgens haar wordt er nu wel meer gekeken naar de evenredigheid maar dat leidt vooral tot omvangrijkere motiveringen en niet tot materieel andere uitkomsten. In die laatste stelling herkent Wilschut zich niet.

Met deze laatste constatering wordt de discussie afgesloten, dankt de voorzitter de preadviseurs voor hun mooie preadviezen en sluit de voorzitter de vergadering.