

Rapport
Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet

mr. dr. L.M. Bruijn
Prof. mr. dr. M. Vols

Groningen, augustus 202



**rijksuniversiteit
groningen**



Samenvatting

Achtergrond 13b Opiumwet en aanleiding onderzoek

Artikel 13b Opiumwet – ook wel de Wet Damocles genoemd – geeft de burgemeester de bevoegdheid om op te treden tegen drugshandel in of nabij panden. De burgemeester is bevoegd om ten aanzien van woningen en voor-het-publiek-toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een last onder bestuursdwang op te leggen indien soft- of harddrugs worden ‘verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig’ zijn. In de praktijk kan het toepassen van de bevoegdheid leiden tot de sluiting van een pand of perceel, een last onder dwangsom of een waarschuwing. Sinds 2019 is de burgemeester tevens bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen indien voorwerpen of stoffen aanwezig zijn waarvan de betrokkene wist of behoorde te weten dat zij worden gebruikt voor onder meer de verkoop van drugs.

In de motie Buitenweg-Van-Nispen verzoekt de Tweede Kamer de regering om de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet te monitoren en haar driejaarlijks te informeren over de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van die toepassing alsmede de gevolgen daarvan voor betrokkenen. Ook de Eerste Kamer heeft opheldering gevraagd over het aantal keren dat burgemeesters gebruikmaken van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet, het aantal keer dat betrokkenen in bezwaar en (hoger) beroep gaan, de wijze van toepassing door burgemeesters en de manier van toetsing door rechters. Het doel van voorliggend onderzoek is om in deze informatie te voorzien. Het onderzoek beslaat de periode van 1 januari 2018 tot 1 juni 2020.

Vraagstelling en onderzoeksaanpak

De hoofdvragen van dit onderzoek zijn:

- 1) Hoe wordt de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet toegepast door burgemeesters?
- 2) Wat zijn de gevolgen van de toepassing?
- 3) Welke rechtsmiddelen worden hoe vaak aangewend tegen toepassing van de bevoegdheid?
- 4) Hoe oordelen rechters in (hoger) beroepszaken over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet?

Deze vragen zijn beantwoord met behulp van verschillende methoden. Er zijn enquêtes onder alle Nederlandse gemeenten gehouden. Zo wordt duidelijk hoe vaak de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet is toegepast, welke type panden in die periode zijn gesloten, hoe vaak bezwaar en beroep is aangetekend en hoe succesvol belanghebbenden daarin zijn. De eerste enquête heeft een respons van 70%, en 135 gemeenten leverden in een aanvullende enquête exacte aantallen aan. Daarnaast zijn bijna dertig interviews afgenomen met onder meer gemeente- en politicambtenaren, advocaten en burgemeesters. Ook is een expertmeeting georganiseerd waarin praktijkprofessionals hun ervaringen deelden.

Om inzicht te krijgen in de besluitvorming en belangenafweging van burgemeesters, de aangevoerde bezwaargronden en de gronden op basis waarvan belanghebbenden in het gelijk worden gesteld, zijn in totaal dertig casestudies in tien gemeenten uitgevoerd. Alle casestudies bevatten in ieder geval een analyse van de rapportage van de politie, het voornemen tot besluit en

het uiteindelijke besluit. Afhankelijk van de zaak bestaan de casestudies ook uit een analyse van de zienswijze, het verslag van een medisch specialist, hulpverleningsinstantie of wijkteam, het bezwaarschrift, de beslissing op het bezwaar, het verzoekschrift, de uitspraak van de voorlopige voorzieningenrechter, het beroepsschrift en de uitspraak van de rechtbank.

Alle jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over artikel 13b Opiumwet in de periode januari 2018 tot januari 2021 is kwalitatief geanalyseerd. Er is een klassiek-juridische studie uitgevoerd, waarin de uitspraken nauwkeurig zijn gelezen en geanalyseerd om trends te ontdekken en verklaringen te geven voor de wijze van toetsing op rechtspraakniveau. Daarnaast is een kwantitatieve analyse uitgevoerd van voorlopige voorzieningszaken, beroepszaken en hoger beroepszaken. In totaal zijn 507 ongepubliceerde en gepubliceerde uitspraken gelezen en gecodeerd, die zijn gedaan in de periode 1 januari 2018 tot 1 juni 2020. De gepubliceerde uitspraken zijn verzameld op Rechtspraak.nl. Om ongepubliceerde jurisprudentie te vinden is gebruikgemaakt van het elektronisch archief van de Raad voor de Rechtspraak.

Toepassing van de wet in de praktijk

Uit de enquête onder alle gemeenten blijkt dat de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020 door een groot aantal Nederlandse burgemeesters is toegepast: het gaat om burgemeesters uit zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten. Alleen in enkele relatief kleine gemeenten koos de burgemeester ervoor om de bevoegdheid niet toe te passen.

De toepassing betreft vooral het geven van waarschuwingen of het sluiten van panden. Ongeveer de helft van de respondenten heeft een waarschuwing gegeven in de onderzochte periode. Het overgrote deel van de gemeenten die aangeven waarschuwingen te hebben gegeven, gaf gemiddeld 1 tot 10 waarschuwingen per jaar. Vrijwel alle gemeenten die de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet hebben toegepast in de onderzochte periode, geven aan minstens één pand te hebben gesloten. Het gaat gemiddeld om 1 tot 10 gesloten panden per gemeente per jaar. De meerderheid van de sluitingen betreft woningen. Er wordt door burgemeesters weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen. Uit de enquête blijkt dat ongeveer 10% van de respondenten jaarlijks 1 tot 10 lasten onder dwangsom oplegt.

Burgemeesters dienen bij het nemen van het besluit alle belangen af te wegen. Dit onderzoek laat zien dat burgemeesters in het besluit ingaan op de argumenten die de belanghebbende heeft aangedragen in de zienswijze. Burgemeesters bieden echter niet altijd voldoende maatwerk. De burgemeesters in de onderzochte gemeenten kijken niet vaak af van hun voornemen. Zij gebruiken vaak gestandaardiseerde teksten in de besluiten om te onderbouwen dat de belangen die gediend zijn bij de sluiting, zoals het herstel van de openbare orde, zwaarder wegen dan het individuele belang. Slechts in een enkel geval leiden de aangevoerde argumenten tot een kortere sluitingsduur of het opleggen van een minder zware maatregel zoals een waarschuwing of een last onder dwangsom. Belangrijke factoren in de belangenafweging zijn de gezondheidssituatie van de betrokkene of de aanwezigheid van kinderen. De aanwezigheid van kinderen zal minder snel leiden tot het afzien van de sluiting van een pand, maar er zal wel contact worden opgenomen met opvang- en hulpinstanties om te onderzoeken hoe het best met de situatie kan worden omgegaan.

Gevolgen van toepassing

Een belangrijk gevolg van de toepassing van artikel 13b Opiumwet is dat bewoners van een gesloten woning tijdelijk en vaak zelfs permanent hun woonruimte verliezen. Bij (sociale) huurwoningen betekent sluiting bijna automatisch ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing op een zwarte lijst van de woningcorporatie waardoor sprake is van permanent verlies van de woning. In de regio komt de belanghebbende vanwege de plaatsing op de zwarte lijst ook niet meer in aanmerking voor een woning. De huurrechtelijke gevolgen zijn voor bewoners vaak ingrijpender dan de bestuurlijke sluiting zelf. Uit het onderzoek blijkt dat er weinig zicht is op de verblijfplaats van (voormalig) bewoners na de sluiting van een woning. Verhuisbewegingen worden niet systematisch gemonitord door gemeenten of politie. Voor zover bekend verblijven de meeste mensen na een sluiting bij vrienden of familie, of ze vinden tijdelijk onderdak in een recreatiewoning.

Er bestaat bij gemeenten en politie eveneens weinig zicht op de gevolgen van een sluiting voor omwonenden en de situatie in de wijk. Er is wederom geen sprake van systematische monitoring. Uit interviews blijkt echter dat het effect van een sluiting sterk afhangt van de vraag of er sprake was van overlast. De sluiting van een overlastgevend pand zorgt ervoor dat de rust terugkeert in de wijk, maar als er geen sprake is van overlast, kan sluiting ervoor zorgen dat het veiligheidsgevoel in de wijk afneemt.

De gevolgen voor ondernemers en verhuurders zien met name op financiële schade, zoals huurderving. Er zijn regionale verschillen in de mate waarin ruimte is voor afspraken met verhuurders zoals woningcorporaties. In de ene gemeente gaat de burgemeester niet over tot sluiting als het gaat om een huurwoning, mits de verhuurder de huurovereenkomst ontbindt en de huurder is vertrokken, terwijl burgemeesters in andere gemeenten geen afspraken hebben gemaakt met verhuurders.

De geïnterviewde gemeenteambtenaren stellen dat na toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet weinig sprake is van recidive. Dit wijst erop dat het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet effectief lijkt te zijn in het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling van die overtreding. Bovendien zou sluiting volgens de geïnterviewde gemeenteambtenaren een signaalfunctie en afschrikwekkende werking hebben. Geïnterviewde gemeenteambtenaren en andere praktijkprofessionals twijfelen wel aan het effect van sluitingen op de bredere aanpak van drugscriminaliteit. Zij hebben het idee dat met name kwetsbare personen worden getroffen door sluitingen. Meerdere respondenten maken het onderscheid tussen de stakkers en de rakkers, en geven daarbij aan het idee te hebben met name stakkers te raken met een sluiting, niet de rakkers.

Rechtsbescherming

Belanghebbenden zoeken geregeld rechtsbescherming als zij worden geconfronteerd met de toepassing van artikel 13b Opiumwet. In dit onderzoek is het beoordelingskader aan de hand van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) geschetst. Dat kader bestaat uit twee hoofdvragen: a) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet?; en b) heeft de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid mogen toepassen? Bij de tweede vraag wordt zowel de redelijkheid

van het beleid als de redelijkheid van de opgelegde maatregel getoetst (is de maatregel noodzakelijk en evenredig?). Daarbij wordt onder meer de verwijtbaarheid van de belanghebbende betrokken, maar ook de gevolgen van de sluiting vanwege de medische situatie, de woonsituatie en/of de huurrechtelijke consequenties van de sluiting, de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de vraag of de sluiting niet verder strekt dan de beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet.

De rechtsbescherming start bij de bezwaarprocedure. Het aantal bezwaarschriften verschilt sterk per gemeente. Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten gemiddeld 1 tot 10 bezwaarschriften per jaar heeft ontvangen. In verreweg de meeste zaken eindigt de procedure echter na de bezwaarfase. Er zijn weinig belanghebbenden die een verzoek tot een voorlopige voorziening indienen of beroep instellen. Iets meer dan een kwart van de respondenten meldt 1 tot 10 verzoeken tot voorlopige voorziening per jaar, en één op de tien respondenten meldt 1 tot 10 beroepsprocedures per jaar. Er waren tachtig hoger beroepsprocedures over sluiting in de onderzochte periode.

Er is een aantal gronden dat belanghebbenden doorgaans aanvoeren voor bezwaar-, voorlopige voorziening- en (hoger) beroepsprocedures. Vaak noemen belanghebbenden dat de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten opleggen. Ook voeren zij aan dat de aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik of dat de sluiting onevenredige gevolgen heeft vanwege gebrek aan vervangende woonruimte.

Belanghebbenden zijn weinig succesvol in het aanvechten van besluiten. Het aantal keren dat een bezwaarschrift gegrond wordt verklaard, is zeer klein. Niet meer dan 20% van de verzoeken tot voorlopige voorziening wordt toegewezen. In de beroepsprocedure wordt eveneens niet meer dan 20% van de beroepen gegrond verklaard. In hoger beroep ligt het succespercentage van belanghebbenden onder de 10%. Als een (hoger) beroep gegrond is, gaat dat in de meeste gevallen om een motiveringsgebrek.

Aanbevelingen

Het onderzoek geeft aanleiding tot een aantal aanbevelingen. Het navolgen van deze aanbevelingen zal naar verwachting een aantal knelpunten ten aanzien van de toepassing van artikel 13b Opiumwet wegnemen. Zo dient regionaal Damoclesbeleid te worden opgesteld, waardoor grote verschillen tussen gemeenten in de gehanteerde beleidslijnen worden verminderd. Dat voorkomt naar verwachting verplaatsing van de drugsproblematiek. Tevens dient het lokaal (of regionaal) beleid meer ruimte te bieden voor maatwerk om zo proportionele maatregelen op te kunnen leggen. De last onder dwangsom kan daarbij een rol spelen. Eveneens wordt aanbevolen dat burgemeesters in hun besluiten beter aansluiten bij het beoordelingskader dat voortvloeit uit de analyse van de Afdeling. Ook wordt aangeraden om de samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties en particuliere verhuurders te versterken. Een andere aanbeveling ziet op het verkrijgen van beter zicht op de gevolgen en effectiviteit van de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Verhuisbewegingen en effecten van de sluiting van een pand moeten systematisch worden gemonitord door gemeente en politie. Ten slotte wordt aangeraden om te onderzoeken hoe ten aanzien van bestuurlijke rapportages het tijdsverloop kan worden ingekort en de kwaliteit van bestuurlijke rapportages kan worden verbeterd.