Onderzoek naar de effecten en gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet

Groningen, februari 2026

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Prof. dr. H.B. (Heinrich) Winter, mr. C. (Christian) Boxum, mr. drs. M. (Mark) Beukers, mr. S. (Stan) Roggeveen, J. (Jeanne) Cazemier MSc, mr. A.E. (Els) Schipaanboord, prof. mr. dr. M. (Michel) Vols, prof. mr. dr. L.M. (Michelle) Bruijn
Opdrachtgever	WODC
Datum	Februari 2026
Status	Definitief

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs, in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen.

Begeleidingscommissie:
Prof. mr. dr. A.E. (Jon) Schilder, mr. dr. drs. B. (Benny) van der Vorm (Universiteit Utrecht), dr. P. (Peter) Kruize (Ateno), dr. L. (Leen) Sterckx (Sociaal Cultureel Planbureau), mr. F.A. (Franc) Pommer (Hekkelman advocaten en notarissen), W.H. (Wilrieke) Korsten, mr. D.M.H. Aben (ministerie van Justitie en Veiligheid), drs. C.S. (Casper) van Nassau (WODC).

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2026 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting 4

1 Inleiding 12

1.1 Achtergrond 12
1.2 Aanleiding voor dit onderzoek 13
1.3 Onderzoeksvragen 13
1.4 Onderzoeksaanpak 14
1.5 Leeswijzer 19

2 Beoogde effecten 20

2.1 Inleiding 20
2.2 Doelen van de Damoclesmaatregelen 20
2.3 De mate waarin de doelen gerealiseerd worden 22
2.3.1 Inleiding 22
2.3.2 Onderzoek voorafgaand aan besluitvorming burgemeester 22
2.3.3 Zicht op en onderzoek naar de effecten van een Damoclesmaatregel 22
2.3.4 Algemeen beeld 23
2.3.5 De mate waarin de door de burgemeester geformuleerde doelen worden bereikt 25

3 Gevolgen voor betrokkenen 34

3.1 Inleiding 34
3.2 Kenmerken van betrokkenen 34
3.2.1 Inleiding 34
3.2.2 Dossieronderzoek 34
3.2.3 Jurisprudentieonderzoek 40

3.3 Gevolgen voor bewoners en ondernemers 41
3.3.1 Woonsituatie 41
3.3.2 Andere gevolgen 48
3.3.3 Gevolgen voor ondernemers 50

3.4 Gevolgen voor verhuurders 51
3.4.1 Woningcorporaties 51
3.4.2 Particuliere verhuurders 54

3.5 Gevolgen voor omwonenden 55

4 Conclusie 57

4.1 Inleiding 57
4.2 Beoogde effecten en (inzicht in) doeltreffendheid 57

4.3 Gevolgen voor betrokkenen 60

5 Synthese deelonderzoeken a en b 64

5.1 Inleiding 64
5.2 Toepassing van artikel 13b Opiumwet en nagestreefde doelen 64
5.3 Ervaren effectiviteit 65
5.4 Beperkt zicht op doelbereik en effecten 65
5.5 Onbedoelde gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet 66
5.6 Rechtsbescherming en rechterlijke toetsing 66
5.7 Knelpunten in de uitvoeringspraktijk en verschillen tussen gemeenten 67
5.8 Conclusie: behoefte aan een landelijk handelingskader 67

Bijlage 1: Lijst met gesprekspartners 69

Bijlage 2: Gesprekken met bewoners en verhuurder 70

Samenvatting

Achtergrond

Artikel 13b Opiumwet – ook wel bekend als de Wet Damocles – geeft de burgemeester de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen wanneer er in een pand sprake is van drugshandel, de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs of de aanwezigheid van voorwerpen of stoffen waarvan betrokkene weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat zij bestemd zijn voor bijvoorbeeld het telen of bereiden van drugs.

Bij toepassing van de Wet Damocles kan de burgemeester een waarschuwing geven, een last onder dwangsom[1] opleggen of een woning of lokaal sluiten (voor bepaalde of onbepaalde tijd). Een last onder dwangsom of sluiting is een herstelsanctie in de zin van artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en is daarmee gericht op het beëindigen van de overtreding (lees: aanwezigheid van drugs, drugshandel etc.) en voorkomen van herhaling.[2] Bij de toepassing van de Wet Damocles kunnen er, afhankelijk van de gemeente, nog aanvullende beleidsdoelen zijn, zoals het verbeteren van het woon- en leefklimaat, effectievere bestrijding van illegale activiteiten rondom drugs of het creëren van een signalerend of 'afschrikkend' effect (bijvoorbeeld door een signaal af te geven dat drugshandel onacceptabel is en dat pandeigenaren kritischer worden bij het verhuren van ruimten). Naast de beoogde effecten van de toepassing van de Wet Damocles, geldt in bijzonder voor de sluiting van een pand dat deze maatregel gepaard kan gaan met onbedoelde gevolgen voor bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden.

Aanleiding

Het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie en Veiligheid wil inzicht in de bijdrage en de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles, zodat een beter onderbouwde afweging mogelijk wordt voor toepassing van artikel 13b Opiumwet en de wijze waarop dit gebeurt. Daarnaast is er behoefte aan een herhaalmeting van

[1] Op grond van artikel 5:32 lid 1 Awb is het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, tevens bevoegd in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen.
[2] In het rapport wordt de term 13b-maatregel en Damoclesmaatregel gebruikt, waarmee zowel een sluiting, een last onder dwangsom als een waarschuwing wordt bedoeld. Als het over een specifieke maatregel (bijvoorbeeld een sluiting) gaat, staat dit expliciet in de tekst.

de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor de periode 2021- 2023, na het eerdere onderzoek van Bruijn en Vols (2021) over de toepassing van de wet in de periode 2018-2020.

Naar aanleiding hiervan heeft het WODC twee deelonderzoeken laten uitvoeren: Het eerste deelonderzoek richt zich op de toepassing van de Wet Damocles in de periode 2021-2023 (deelonderzoek a).[3] Het tweede deelonderzoek richt zich op de effecten en de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet (deelonderzoek b).

Onderzoeksvragen en -thema's

De vragen die in dit onderzoek centraal staan zijn:

1. Heeft toepassing van artikel 13b Opiumwet volgens de betrokkenen geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) het pand? Dienen zich hierbij verschillen aan tussen de genomen maatregelen?
2. Is er een relatie tussen de toepassing van artikel 13b Opiumwet en de waargenomen drugsoverlast en drugscriminaliteit binnen de gemeente? Dienen zich hierbij verschillen aan tussen de genomen maatregelen?
3. Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor bewoners?
    a. Wat zijn de aard en de kenmerken van de betrokken bewoners?
    b. Wat zijn de gevolgen voor de woonsituatie van de betrokken bewoners?
    c. Wat zijn de sociaalpsychologische gevolgen voor de betrokken bewoners?
    d. Wat zijn de financieel-economische gevolgen voor de betrokken bewoners?
4. Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor ondernemers?
5. Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor de verhuurders van een pand?
6. Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor omwonenden
7. Welke verschillen dienen zich bij de beantwoording van de vorige vragen aan tussen de genomen maatregelen (waarschuwing, last onder dwangsom, sluiting)?
8. Op welke wijze kan de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen burgemeesters bijstaan in de afweging die zij maken bij het toepassen van artikel 13b Opiumwet?

Onderzoeksthema's

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van twee onderzoeksthema's: (I) de beoogde effecten en (II) de gevolgen. In onderzoeksthema I is gekeken naar wat de doelen van burgemeesters zijn met het opleggen van een Damoclesmaatregel en in hoeverre het opleggen van die maatregel heeft bijgedragen aan de ongewenste situatie. Onderzoeksthema II gaat over de gevolgen die zich voordoen bij toepassing van de Wet Damocles. Daarbij hebben we ons gericht op de gevolgen voor verschillende betrokkenen, namelijk de bewoners en ondernemers die met een maatregel te maken hebben gehad, de verhuurders van panden en omwonenden van panden die worden gesloten.[4]

[3] A.E. Schipaanboord, L.M. Bruijn, M. Vols, *Onderzoek naar de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. 2021-2023*, WODC, 2026.
[4] Met panden bedoelen we lokalen en woningen.

Onderzoeksaanpak

Casestudies
In vijf gemeenten hebben we casestudies uitgevoerd. Hiervoor hebben we per gemeente vijf cases bestudeerd waarbij een Damoclesmaatregel was opgelegd (in totaal 25 cases). Het doel van de casestudies was om zicht te krijgen op:

1. de doelen van de maatregel;
2. de omstandigheden die aanleiding vormden tot het nemen van de maatregel;
3. de (gepercipieerde) effecten van de maatregel.

Van elke casus hebben we de bestuurlijke rapportage en het besluit bestudeerd. Vervolgens hebben we met de betrokken medewerkers openbare orde en veiligheid gesproken, en bij twee gemeenten ook met betrokkenen vanuit de politie.[5]

Interviews bewoners en ondernemers
We hebben gesproken met acht bewoners die met een (voornemen tot) sluiting van hun woning te maken hebben gehad.[6] Daarnaast is een gesprek gevoerd met een verhuurder van een gesloten lokaal. We hebben deze gesprekken gebruikt om een beeld te krijgen van de gevolgen die zich voor direct betrokkenen in de praktijk daadwerkelijk voordoen als een Damoclesmaatregel wordt opgelegd. Deze gesprekken geven geen representatief beeld van de ervaringen van bewoners van gesloten woningen in het algemeen. Het ging veelal om bewoners die niet actief waren in het criminele drugscircuit en kwetsbaar waren (bijstand, hulpverlening, andere problematiek etc.).

Dossierstudie
Door middel van een dossierstudie hebben we geprobeerd zicht te krijgen op de aard en kenmerken van bewoners die te maken hebben gehad met een Damoclesmaatregel. We hebben in drie gemeenten met meer dan 100.000 inwoners dossieronderzoek kunnen verrichten. In totaal zijn 88 dossiers bestudeerd.

Jurisprudentieonderzoek
Naast de dossierstudie is ook een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd om zicht te krijgen op de aard en kenmerken van bewoners en ondernemers die met een Damoclesmaatregel te maken hebben gehad. Dit is hetzelfde jurisprudentieonderzoek dat in het kader van deelonderzoek a is verricht, maar voor het rapport aangaande deelonderzoek a is naar andere kenmerken van de uitspraken gekeken.[7] Het jurisprudentieonderzoek is ook gebruikt om na te gaan welke gevolgen door belanghebbenden worden genoemd in rechtelijke uitspraken.

BRP-onderzoek
Door middel van onderzoek naar gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) hebben we verhuisbewegingen in kaart gebracht van huishoudens waarvan hun woning is gesloten. Eén gemeente heeft meegewerkt aan het BRP-onderzoek.

[5] Bij twee andere gemeenten is schriftelijk bij de politie nagevraagd of zij bij de betreffende adressen na de 13b-maatregel een hercontrole hebben verricht en of er nog nieuwe meldingen van overlast en/of signalen van een herhaling van de overtreding bekend zijn.
[6] Zes bewoners hebben te maken gehad met een sluiting; bij twee bewoners was sprake van een voornemen tot sluiting waarna de burgemeester besloot om alleen waarschuwing op te legen.
[7] In deelonderzoek a is onder meer gekeken naar het beoordelingskader van de Raad van State in uitspraken over de toepassing van artikel 13b Opiumwet en is cijfermatig inzicht verkregen in de rechtelijke toetsing en geboden rechtsbescherming bij zaken over artikel 13b Opiumwet.

Buurtonderzoek
We voerden in drie gemeenten buurtonderzoek uit bij gesloten panden om de ervaren gevolgen voor omwonenden in beeld te brengen.[8] Deze gemeenten leverden een adressenlijst aan van woningen die op dat moment gesloten waren op grond van de Wet Damocles. Aan de hand van deze lijst voerden we buurtonderzoek uit bij panden in verschillende wijken en buurten die op dat moment gesloten waren. Bij achttien gesloten woningen zijn in totaal dertig gesprekken gevoerd met omwonenden aan de hand van een gestandaardiseerde itemlijst.

Enquête verhuurders
We hebben via corporatiekoepel Aedes een vragenlijst onder alle bij Aedes aangesloten woningcorporaties (256 van de in totaal 269 woningcorporaties) uitgezet om zicht te krijgen op de gevolgen die een Damoclesmaatregel voor woningcorporaties heeft. 49 woningcorporaties hebben de enquête (deels) ingevuld.[9] Dit komt neer op een responspercentage van 18%.[10] Het is niet gelukt om een vragenlijst uit te zetten onder particuliere verhuurders.

Enquête onder gemeenten
Om de toepassing van de Wet Damocles over de periode 2021 t/m 2023 in kaart te brengen is – in het kader van deelonderzoek a – een enquête uitgezet onder alle 342 gemeenten in Nederland. In de vragenlijst is ook aandacht besteed aan de opvattingen en ervaringen van respondenten over de mate waarin de toepassing van de Wet Damocles bijdraagt aan beëindiging van de overtreding en in hoeverre gemeenten onderzoek doen naar de (onbedoelde) gevolgen van een 13b-maatregel. In totaal hebben 217 van de 342 gemeenten de enquête ingevuld, wat neerkomt op een responspercentage van 63%.

Hieronder is in de tabel nog schematisch weergegeven welke onderzoeksactiviteiten voor welk type gemeente zijn verricht.

OVERZICHT ONDERZOEKSMETHODEN PER GEMEENTE

Gemeente	Aantal inwoners	Casestudie	Dossierstudie	Buurtonderzoek	BRP-onderzoek
Gemeente 1	100.000 – 200.000	X	X	X	X
Gemeente 2	> 200.000	X		X	
Gemeente 3	100.000 – 200.000	X			
Gemeente 4	> 200.000	X			
Gemeente 5	< 50.000	X			
Gemeente 6	> 200.000		X		
Gemeente 7	> 200.000		X		
Gemeente 8	> 200.000			X	

[8] Bij twee van die gemeenten hebben we ook casestudies verricht en bij de derde gemeente alleen buurtonderzoek.
[9] De uitnodiging voor het invullen van de enquête betrof een open link naar de vragenlijst. Bij 9 woningcorporaties zijn op verschillende momenten meerdere pogingen gedaan om de enquête in te vullen, waarbij de enquête niet volledig is ingevuld. Alleen de meest volledige respons van de betreffende woningcorporaties is meegenomen.
[10] Enkele respondenten hebben alleen de introductievragen in de enquête beantwoord. Ten minste 43 respondenten hebben één of meer van de inhoudelijke vragen in de enquête beantwoord. Uitgaande van dit aantal komt de enquêterespons neer op 16%.

Conclusies

Beoogde effecten en (inzicht in) doeltreffendheid

Uit het casestudieonderzoek blijkt dat alle vijf de gemeenten in ieder geval de twee wettelijke doelen van de 13b-maatregel als herstelsanctie ten grondslag leggen aan de besluiten die zij nemen: het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Deze doelstellingen kwamen in elke onderzochte casus terug en zijn ook in het beleid van de gemeenten opgenomen. Daarnaast leggen gemeenten zelf nog andere aanvullende doelen ten grondslag aan hun Damoclesbeleid, waarnaar ook in de besluiten tot het opleggen van de 13b-maatregelen wordt gerefereerd. Deze aanvullende doelen verschillen enigszins per gemeente. De meest genoemde aanvullende doelstellingen zijn: herstel van het woon- of leefklimaat, het bevorderen van de veiligheidsbeleving in de buurt, de 'loop uit het pand halen' of het pand onttrekken aan het drugscircuit en doelen gericht op preventie/signaalwerking.

Er wordt over het algemeen voorafgaand aan het besluit (na ontvangst van de bestuurlijke rapportage) geen aanvullend onderzoek gedaan naar de situatie ter plaatse, en nadat de burgemeester de maatregel heeft opgelegd wordt er doorgaans geen onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre de doelen ook zijn bereikt, zo blijkt uit het casestudie-onderzoek. Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat ongeveer een derde van de gemeenten naderhand meestal of altijd onderzoekt of de beoogde doelen van de Damoclesmaatregel zijn bereikt. Zo'n onderzoek wordt doorgaans door een boa of door de politie uitgevoerd waarbij poolshoogte wordt genomen bij het pand of buurtonderzoek wordt uitgevoerd.

In de enquête onder gemeenten is gevraagd naar de mate waarin 13b-maatregelen bijdragen aan het beëindigen van de ongewenste situatie. Daaruit blijkt dat de sluiting als meest effectief wordt beschouwd, gevolgd door de last onder dwangsom en daarna de waarschuwing. Het is daarbij de vraag in hoeverre deze inschattingen juist zijn en gebaseerd zijn op de feiten, omdat tegelijkertijd slechts 34% van de gemeenten aangeeft altijd of meestal onderzoek te doen naar de effecten van de maatregel. De gerapporteerde en gepercipieerde mate van effectiviteit van de verschillende Damoclesmaatregelen lijkt vooral te zijn gebaseerd op inschattingen of veronderstellingen. Dit blijkt ook uit het casestudie-onderzoek. In het casestudie-onderzoek valt juist op dat in die dossiers waarbij de burgemeester besloot een waarschuwing of last onder dwangsom op te leggen, niet is gebleken dat deze lichtere maatregelen niet of minder effectief zijn geweest.

Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat de twee wettelijke doelen — het beëindigen van een overtreding en het voorkomen van herhaling — meestal worden bereikt. Bij een sluiting stopt de overtreding direct, omdat er tijdelijk geen Opiumwetdelict kan plaatsvinden. Na heropening blijken er doorgaans geen nieuwe meldingen of signalen van recidive te zijn. Niet kan worden uitgesloten dat overtreders elders opnieuw de fout ingaan; de omvang van dit zogenoemde waterbedeffect is onbekend. Bij waarschuwingen of lasten onder dwangsom controleren gemeenten niet actief of de overtreding stopt, maar ook daar blijven nieuwe meldingen naderhand meestal uit. Daardoor lijkt er weinig verschil in effectiviteit tussen sluiting, dwangsom en waarschuwing.

Uit onderzoek uit 2023 blijkt dat gemeenten bij toepassing van de Wet Damocles relatief snel kiezen voor het zwaarste middel: het sluiten van een pand, terwijl lichtere maatregelen zoals een waarschuwing of last onder dwangsom minder vaak worden gebruikt. Tegelijk laat casestudie-onderzoek zien dat deze lichtere maatregelen niet aantoonbaar minder effectief zijn dan een sluiting. Toch kan niet met zekerheid worden gesteld dat ze even effectief of

effectiever zijn, mede omdat gemeenten na een waarschuwing of dwangsom meestal niet controleren of de overtreding daadwerkelijk is beëindigd. Daarnaast verschillen de ernst en aard van de zaken, waardoor sluiting soms gerechtvaardigd en passend kan zijn. Hoewel gemeenten sluiting vaak als meest effectief zien, doet slechts een minderheid onderzoek naar de werkelijke effectiviteit. Meer onderzoek is daarom wenselijk, vooral met het oog op proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen.

Gemeenten onderzoeken doorgaans niet of andere doelen van de 13b-maatregel, zoals het herstel van het woon- en leefklimaat worden bereikt. Vooraf wordt meestal alleen bij politie of woningcorporatie nagevraagd of er overlastmeldingen zijn, zonder eigen aanvullend onderzoek. Ook na het opleggen van de maatregel doen gemeenten meestal geen onderzoek naar effecten op leefklimaat, overlast of veiligheidsbeleving in de buurt. Slechts in één van de bestudeerde cases vond een na de Damoclesmaatregel een buurtonderzoek plaats door de politie.

Tijdens buurtonderzoek van de onderzoekers van dit rapport zijn omwonenden van gesloten panden gevraagd hoe zij de situatie voor en na de sluiting hebben ervaren. In minder dan de helft van de adressen waar buurtonderzoek is verricht ervaarde ten minste één buurtbewoner overlast van de woning. In die gevallen had de sluiting een positief effect volgens een of meerdere omwonenden. Bij de andere helft van de adressen werd er geen overlast ervaren of was men hier onverschillig over. Woningbouwcorporaties ervaren wel positieve effecten van woningsluitingen. Bijna de helft van de corporaties ervaart positieve effecten op de leefbaarheid en ten aanzien van de afname van overlast.

Preventie en/of signaalwerking is een eveneens een doel dat in de onderzochte gemeenten wordt nagestreefd met het opleggen van Damoclesmaatregelen. Gemeenten onderzoeken echter niet of en in hoeverre die doelen worden bereikt. In de onderzochte gemeenten wordt gewerkt met een aanplakbiljet op de gesloten woning waar signaalwerking van uit dient te gaan. Uit het buurtonderzoek blijkt echter dat veel omwonenden geen idee hebben wat er met betrekking tot de gesloten woning aan de hand is en wat de reden is geweest van de sluiting. Het is dus maar de vraag is hoeverre de veronderstelde signaalwerking richting omwonenden bereikt wordt. In één van de onderzochte gemeenten worden omwonenden per brief geïnformeerd over de sluiting, in de andere onderzochte gemeenten gebeurt dit niet.

Wat betreft de invloed van Damoclesmaatregelen op het bestrijden van drugscriminaliteit moet worden vastgesteld dat gemeenten hier geen zicht op hebben; gemeenten doen er zelf geen onderzoek naar. In de enquête onder gemeenten wordt aangegeven dat Damoclesmaatregelen bijdragen aan de bestrijding van drugscriminaliteit, al wordt er weinig onderzoek naar gedaan. De uitkomst zal dan ook vermoedelijk vooral gebaseerd zijn op inschattingen en veronderstellingen.

Gevolgen voor betrokkenen

Gevolgen voor bewoners en ondernemers

Een Damoclesmaatregel – met name de sluiting van een pand – kan ook onbedoelde gevolgen voor bewoners en ondernemers opleveren. Naar aanleiding van de sluiting moet de bewoner in ieder geval tijdelijk elders onderdak vinden. Bij een huurwoning zijn de gevolgen van een sluiting vaak verstrekkender, omdat de verhuurder het huurcontract naar aanleiding van een sluiting (buiten)gerechtelijk kan ontbinden. De bewoner moet dan permanent nieuwe huisvesting vinden. Het onderzoek laat zien dat sluitingen vooral worden opgelegd bij sociale

huurwoningen, terwijl de gevolgen juist voor huurders van woningcorporaties het grootst zijn. Woningcorporaties verbinden vaak huurrechtelijke gevolgen aan de sluiting.

Uit de enquête onder woningcorporaties blijkt dat 80% van de respondenten aangeeft dat bij een woningsluiting doorgaans tot ontbinding van het huurcontract wordt overgegaan. Een meerderheid van die respondenten geeft aan dat meestal of altijd tot buitengerechtelijke ontbinding wordt overgegaan. Bij een waarschuwing of een last onder dwangsom wordt minder vaak tot ontbinding overgegaan. Daarnaast werken sommige woningcorporaties met een zwarte lijst, waardoor huurders voor een langere periode moeilijker of niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning in de regio. Bijna de helft van de respondenten geeft aan dat betrokkenen bij een sluiting op grond van de Wet Damocles standaard op zo'n lijst terecht komen. Ook worden in de meeste gevallen door woningcorporaties geen positieve verhuurdersverklaringen meer bij de sluiting van een woning, waardoor een betrokkene meer moeite zal hebben met het vinden van een nieuwe huurwoning.

Woningcorporaties (en particuliere verhuurders) spelen dus een belangrijke rol in de gevolgen die voor betrokkenen optreden. Het handelen van woningcorporaties (en ook particuliere verhuurders) heeft uiteindelijk veel meer impact op betrokkenen dan het besluit van de burgemeester om tijdelijk een woning te sluiten, omdat corporaties beslissen of een betrokkene terug kan naar de woning na de periode van de sluiting of dat het huurcontract wordt ontbonden en de huurder op straat komt te staan (en mogelijk op een zwarte lijst wordt geplaatst). Uit de interviews en eerder onderzoek blijkt overigens dat niet alle woningcorporaties (standaard) overgaan tot ontbinding van het huurcontract. Er zijn ook woningcorporaties die daar terughoudender in zijn en nadrukkelijker kijken naar de persoonlijke omstandigheden van de huurder om te bepalen of een huurcontract passend is of niet. Gelet op het feit dat het handelen van woningcorporaties bij het aantreffen van drugs in de woning grote impact kan hebben op betrokkenen, verdient het de aanbeveling om als burgemeester en woningcorporaties samen in gesprek te gaan en eventueel afspraken te maken over hoe op een zorgvuldige wijze – rekening houdend met de gevolgen van huurontbinding – kan worden gehandeld als drugs in een corporatiewoning wordt aangetroffen.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten (en woningcorporaties) over het algemeen niet weten waar bewoners naar toe gaan na een sluiting. Het beeld bij gesprekspartners van gemeenten is (bijvoorbeeld op basis van zienswijzen van betrokkenen) dat de meeste bewoners tijdens de sluiting tijdelijk verblijven bij familie of vrienden of soms op een camping of recreatiepark. Weinig bewoners lijken terecht te komen bij de maatschappelijke opvang. Uit het BRP-onderzoek dat we uitvoerden bij een van de casestudie-gemeenten volgt dat de meeste bewoners één maand na het opleggen van de sluiting nog stonden ingeschreven op hetzelfde adres, terwijl dit aantal zes maanden en een jaar na de sluiting fors afneemt. De meeste personen stonden na een jaar ingeschreven op een nieuw adres in dezelfde gemeente en een beperkt aantal personen was verhuisd naar een andere gemeente of provincie.

De casestudies laten zien dat als minderjarige of kwetsbare personen – voor wie de gevolgen vaak ingrijpend(er) zijn – betrokken zijn gemeenten een Damoclesbesluit op verschillende manieren voorbereiden. In twee van de vijf casestudie-gemeenten wordt actief nadere informatie verzameld (bijvoorbeeld via een Multidisciplinair Overleg met het sociaal domein) om na te gaan in hoeverre een Damoclesmaatregel, gelet op de omstandigheden van het geval, passend is en om te kijken of hulpverlening moet worden opgestart of geïntensiveerd. In de drie andere gemeenten wordt geen nader onderzoek gedaan naar de situatie van een kwetsbare betrokkene ter voorbereiding van een Damoclesbesluit.

Het algemene beeld is dat gemeenten weinig zicht hebben op de gevolgen die op sociaalpsychologisch en financieel gebied optreden nadat een Damoclesmaatregel is opgelegd. In interviews met enkele bewoners die te maken hebben gehad met een sluiting worden uiteenlopende gevolgen genoemd: stress, extra kosten (in verband met noodgedwongen verhuizing en/of dubbele of hogere huurlasten), een ontwrichtend effect op de gezinssituatie (doordat het gezin tijdelijk gesplitst van elkaar moet wonen), doorbreking van een hulpverleningstraject en verergering van (bestaande) psychische problemen of verslavingsproblematiek, stigmatisering en schaamtegevoelens. Ook hebben gemeenten weinig tot geen zicht op de gevolgen van een sluiting voor ondernemers die in een pand een onderneming exploiteren, zoals een horecazaak of winkel. Dit wordt niet gemonitord.

Gevolgen voor verhuurders

De gevolgen voor verhuurders zijn hoofdzakelijk financieel van aard. Huurderving is de belangrijkste kostenpost voor woningcorporaties bij woningsluitingen. Andere kosten voor woningcorporaties zijn gelegen in kosten vanwege juridische procedures (in verband met ontbinding van het huurcontract), extra personeelsinzet, administratief voor- en nawerk en kosten in verband met schadeherstel. Andere gevolgen die woningcorporaties in de enquête noemen zijn onder meer: imagoschade in de buurt wat ten koste kan gaan van de verhuurbaarheid van de woning, (negatieve) aandacht in de pers en politieke vragen naar aanleiding van de sluiting/contractontbinding en het feit dat de woning gedurende de sluiting niet beschikbaar is om te verhuren. Ook voor particuliere verhuurders zijn de financiële consequenties het belangrijkste gevolg van de sluiting zo blijkt uit eerder onderzoek.

Gevolgen voor omwonenden

Uit het buurtonderzoek blijkt dat – in gevallen waar omwonenden overlast ervaren – het sluiten van een pand een positief effect heeft op de veiligheidsbeleving en dat de ervaren overlast na de sluiting verdwijnt. Geïnterviewde omwonenden zijn overwegend positief over het feit dat de burgemeester optreedt tegen drugscriminaliteit (vooral in gevallen waarin omwonenden ook daadwerkelijk overlast ervaarden). De opvattingen van omwonenden over het aanplakbiljet dat na een sluiting op de voordeur van het pand wordt aangebracht wisselen sterk. Een deel van de omwonenden vindt dat hier een positief signaal van uitgaat, andere omwonenden merken daarentegen op dat het aanplakbiljet het aanzien van de straat aantast en een negatief effect heeft op de verkoopbaarheid van woningen in de buurt. Uit het buurtonderzoek komt verder naar voren dat omwonenden niet worden geïnformeerd over de sluiting door de gemeente, politie of woningcorporatie. Omwonenden geven echter wel aan dat ze graag geïnformeerd zouden willen worden over wat zich in het pand heeft voorgedaan, waarom het pand is gesloten en wat er nog staat te gebeuren.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Artikel 13b Opiumwet – ook wel bekend als de Wet Damocles – geeft de burgemeester de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen wanneer er in een pand sprake is van drugshandel, de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs of de aanwezigheid van voorwerpen of stoffen waarvan betrokkene weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat zij bestemd zijn voor bijvoorbeeld het telen of bereiden van drugs. Het toepassen van artikel 13b van de Opiumwet is een bevoegdheid die is toebedeeld aan de burgemeester; het betreft daarmee een lokale bevoegdheid. Elke gemeente kent zijn eigen lokale context en problematiek die van invloed is op de afweging die een burgemeester maakt bij het opleggen van een Damoclesmaatregel. Dat leidt ertoe dat er door burgemeesters op verschillende wijze uitvoering wordt gegeven aan deze bevoegdheid.

Bij toepassing van de Wet Damocles kan de burgemeester een waarschuwing geven, een last onder dwangsom[11] opleggen of een woning of lokaal sluiten (voor bepaalde of onbepaalde tijd). Een last onder dwangsom of sluiting is een herstelsanctie in de zin van artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en is daarmee gericht op het beëindigen van de overtreding (lees: aanwezigheid van drugs, drugshandel etc.) en voorkomen van herhaling.[12] Bij de toepassing van de Wet Damocles kunnen er, afhankelijk van de gemeente, nog aanvullende beleidsdoelen zijn, zoals het verbeteren van het woon- en leefklimaat, effectievere bestrijding van illegale activiteiten rondom drugs of het creëren van een signalerend of 'afschrikkend' effect (bijvoorbeeld door een signaal af te geven dat drugshandel onacceptabel is en dat pandeigenaren kritischer worden bij het verhuren van ruimten).

Naast de beoogde effecten van de toepassing van de Wet Damocles, geldt in het bijzonder voor de sluiting van een pand dat deze maatregel gepaard kan gaan met onbedoelde gevolgen voor bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden.

[11] Op grond van artikel 5:32 lid 1 Awb is het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, tevens bevoegd in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen.
[12] In het rapport wordt de term 13b-maatregel en Damoclesmaatregel gebruikt, waarmee zowel een sluiting, een last onder dwangsom als een waarschuwing wordt bedoeld. Als het over een specifieke maatregel (bijvoorbeeld een sluiting) gaat, staat dit expliciet in de tekst.

Dit onderzoek gaat over de bestuursrechtelijke bevoegdheid van burgemeesters om op te treden bij overtreding van artikel 13b Opiumwet. Bij overtreding van de Opiumwet kan ook een strafrechtelijk traject volgen; daar gaat dit onderzoek niet over.

1.2 Aanleiding voor dit onderzoek

In 2023 deed Pro Facto in opdracht van het WODC onderzoek naar de mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles.[13] We concludeerden onder meer dat het inrichten van een landelijke monitor geen geschikte en haalbare mogelijkheid lijkt om inzicht te krijgen in de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles, maar dat er tegelijkertijd wel andere – meer praktisch uitvoerbare en haalbare – vormen van onderzoek mogelijk zijn.

Het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie en Veiligheid wil inzicht in de bijdrage en de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles, zodat een beter onderbouwde afweging mogelijk wordt voor toepassing van artikel 13b Opiumwet en de wijze waarop dit gebeurt. Daarnaast is er behoefte aan een herhaalmeting van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor de periode 2021- 2023, na het eerdere onderzoek van Bruijn en Vols (2021) over de toepassing van de wet in de periode 2018-2020.

Naar aanleiding hiervan heeft het WODC twee deelonderzoeken laten uitvoeren: Het eerste deelonderzoek richt zich op de toepassing van de Wet Damocles in de periode 2021-2023 (deelonderzoek a).[14] Het tweede deelonderzoek richt zich op de effecten en de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet (deelonderzoek b).

Pro Facto en de Rijksuniversiteit Groningen hebben deelonderzoek b uitgevoerd en het voorliggende rapport is het verslag van dit onderzoek.

1.3 Onderzoeksvragen

De vragen die in dit onderzoek centraal staan zijn:

1. Heeft toepassing van artikel 13b Opiumwet volgens de betrokkenen geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) het pand? Dienen zich hierbij verschillen aan tussen de genomen maatregelen?
2. Is er een relatie tussen de toepassing van artikel 13b Opiumwet en de waargenomen drugsoverlast en drugscriminaliteit binnen de gemeente? Dienen zich hierbij verschillen aan tussen de genomen maatregelen?
3. Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor bewoners?
    a. Wat zijn de aard en kenmerken van de betrokken bewoners?
    b. Wat zijn de gevolgen voor de woonsituatie van de betrokken bewoners?
    c. Wat zijn sociaalpsychologische gevolgen voor de betrokken bewoners?
    d. Wat zijn de financieel-economische gevolgen voor de betrokken bewoners?

[1313] H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC, 2023.
[14] A.E. Schipaanboord, L.M. Bruijn, M. Vols, *Onderzoek naar de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. 2021-2023*, WODC, 2026.

4. Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor ondernemers?
5. Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor de verhuurders van een pand?
6. Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor omwonenden
7. Welke verschillen dienen zich bij de beantwoording van de vorige vragen aan tussen de genomen maatregelen (waarschuwing, last onder dwangsom, sluiting)?
8. Op welke wijze kan de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen burgemeesters bijstaan in de afweging die zij maken bij het toepassen van artikel 13b Opiumwet?

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van twee onderzoeksthema's:

I. De beoogde effecten
II. De gevolgen

Onderzoeksthema I: de beoogde effecten
In dit onderzoeksthema is gekeken naar wat de doelen van burgemeesters zijn met het opleggen van een Damoclesmaatregel en in hoeverre het opleggen van die maatregel heeft bijgedragen aan de ongewenste situatie. Daarbij staan deelvragen 1 en 2 centraal.

Onderzoeksthema II: de gevolgen
Onderzoeksthema II gaat over de gevolgen die zich voordoen bij toepassing van de Wet Damocles. We hebben ons daarbij gericht op de gevolgen voor verschillende betrokkenen, namelijk de bewoners en ondernemers die met een maatregel te maken hebben gehad, de verhuurders van panden en omwonenden van panden die worden gesloten.[15] In dit kader zijn deelvragen 3 tot en met 7 beantwoord.

Deelvraag 8 is beantwoord op basis van een synthese van de gezamenlijke bevindingen uit deelonderzoeken a en b.

1.4 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek hebben we de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

— interviews met bewoners en ondernemers;
— dossierstudie;
— jurisprudentieonderzoek;
— BRP-onderzoek;
— buurtonderzoek;
— enquête onder verhuurders;
— enquête onder gemeenten.

Voor een aantal van deze onderzoeksmethoden was medewerking van gemeenten nodig. We hebben in totaal zeventien gemeenten benaderd om mee te werken aan één of meerdere onderzoeksmethoden. Acht van de zeventien gemeenten hebben uiteindelijk aan één of meerdere methoden meegewerkt. Negen gemeenten hebben aangegeven niet mee te willen werken. Gemeenten konden zelf aangeven aan welke methode(n) zij wilden meewerken. In tabel 1.1 zijn deze gemeenten genummerd en is per gemeente aangegeven aan welke onderzoeksmethode bij welke gemeente is ingezet. Alleen gemeente 1 heeft aan alle

[15] Met panden bedoelen we lokalen en woningen.

onderzoeksmethoden meegedaan. Weinig gemeenten wilden meewerken aan het BRP-onderzoek, omdat dit als een belastende onderzoeksactiviteit werd gezien.

TABEL 1.1: OVERZICHT ONDERZOEKSMETHODEN PER GEMEENTE

Gemeente	Aantal inwoners	Casestudie	Dossierstudie	Buurtonderzoek	BRP-onderzoek
Gemeente 1	100.000 – 200.000	X	X	X	X
Gemeente 2	> 200.000	X		X	
Gemeente 3	100.000 – 200.000	X			
Gemeente 4	> 200.000	X			
Gemeente 5	< 50.000	X			
Gemeente 6	> 200.000		X		
Gemeente 7	> 200.000		X		
Gemeente 8	> 200.000			X	

In onderstaande tabel is weergegeven aan de hand van welke onderzoeksmethoden we de deelvragen hebben beantwoord.

TABEL 1.2: ONDERZOEKSMETHODE PER DEELVRAAG

Deelvraag		Onderzoeksmethode
1	Heeft toepassing van artikel 13b Opiumwet volgens de betrokkenen geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) het pand? Dienen zich hierbij verschillen aan tussen de genomen maatregelen?	Casestudies Enquête gemeenten Buurtonderzoek
2	Is er een relatie tussen de toepassing van artikel 13b Opiumwet en de waargenomen drugsoverlast en drugscriminaliteit binnen een gemeente? Dienen er zich hierbij verschillen aan tussen de genomen maatregelen?	Casestudies Enquête gemeenten Buurtonderzoek
3	Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor bewoners?	Interviews bewoners en ondernemers BRP-onderzoek Dossierstudie Jurisprudentieonderzoek Deskresearch
	a. Wat zijn de aard en de kenmerken van de betrokken bewoners? b. Wat zijn de gevolgen voor de woonsituatie van de betrokken bewoners? c. Wat zijn de sociaalpsychologische gevolgen voor de betrokken bewoners? d. Wat zijn de financieel-economische gevolgen voor de betrokken bewoners?	
4	Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor ondernemers?	Interviews bewoners en ondernemers Deskresearch
5	Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor de verhuurders van een pand?	Enquête verhuurders
6	Wat zijn de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet voor omwonenden?	Buurtonderzoek
7	Welke verschillen dienen zich bij de beantwoording van de vorige vragen aan tussen de genomen maatregelen (waarschuwing, last onder dwangsom, sluiting)?	Casestudies Enquête gemeenten Buurtonderzoek Interviews bewoners en ondernemers

		Dossierstudie BRP-onderzoek Jurisprudentieonderzoek Enquête verhuurders
8	Op welke wijze kan de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen burgemeesters bijstaan in de afweging die zij maken bij het toepassen van artikel 13b Opiumwet?	Synthese en analyse bevindingen deelonderzoeken a en b

Hierna lichten we de onderzoeksmethoden verder toe.

Casestudies
In vijf gemeenten hebben we casestudies uitgevoerd. Hiervoor hebben we per gemeente vijf cases bestudeerd waarbij een Damoclesmaatregel was opgelegd. Het doel van de casestudies was om zicht te krijgen op:
1. de doelen van de maatregel;
2. de omstandigheden die aanleiding vormden tot het nemen van de maatregel;
3. de (gepercipieerde) effecten van de maatregel.

We hebben gemeenten benaderd die in het kader van deelonderzoek a aangaven dat we contact met hen konden opnemen voor verdiepend onderzoek. Ook hebben we gemeenten benaderd bij wie we zelf contactpersonen hadden. We hebben daarbij rekening gehouden met geografische spreiding en gemeentegrootte. We hebben casestudies verricht in twee gemeenten met meer dan 200.000 inwoners (waarvan één G4-gemeente), twee gemeenten met tussen de 100.000 en 200.000 inwoners en één gemeente met minder dan 50.000 inwoners.

De gemeenten die meewerkten aan het casestudie-onderzoek hebben eerst een overzicht aangeleverd van een selectie van ongeveer tien 13b-maatregelen die in 2024 zijn opgelegd met een korte toelichting en enige context per dossier.[16] Op basis van deze lijst hebben we per gemeente vijf cases geselecteerd. Bij de selectie van de dossiers is rekening gehouden met enige spreiding over de volgende criteria: type maatregel (sluiting, last onder dwangsom, waarschuwing), type pand (zoals koopwoning, sociale huurwoning of lokaal), aard van de overtreding (soft- of harddrugs, hennepkwekerij, verzwarende omstandigheden), geografische spreiding (verschillende wijken/dorpen in de gemeente) en samenstelling huishouden bij woningen (alleenstaande, gezin etc.). In totaal zijn 25 cases bestudeerd. Van elke casus hebben we de bestuurlijke rapportage en het besluit bestudeerd. Vervolgens hebben we met de betrokken medewerkers openbare orde en veiligheid gesproken, en bij twee gemeenten ook met betrokkenen vanuit de politie.[17] In de gesprekken stonden we onder meer stil bij de aanleiding voor het nemen van het besluit, de afwegingen die daarbij een rol speelden, de mate waarin de evenredigheid van de maatregel is onderzocht, de doelen die de maatregel diende, de mate waarin die doelen gerealiseerd zijn, het zicht dat de gemeente daarop heeft en de monitoring van deze effecten.

Interviews bewoners en ondernemers
Via advocaten die betrokkenen bijstaan in 13b Opiumwet-zaken zijn we in contact gekomen met bewoners en ondernemers die met een Damoclesmaatregel te maken hebben gehad. Door ons aangeschreven advocaten hebben aan (oud-)cliënten gevraagd of zij mee wilden

[16] Eén gemeente heeft een overzicht aangeleverd van 20 13b-maatregelen op basis waarvan een nadere selectie is gemaakt.
[17] Bij twee andere gemeenten is schriftelijk bij de politie nagevraagd of zij bij de betreffende adressen na de 13b-maatregel een hercontrole hebben verricht en of er nog nieuwe meldingen van overlast en/of signalen van een herhaling van de overtreding bekend zijn.

werken aan een interview in het kader van dit onderzoek. Als betrokkenen hiertoe bereid waren, ontvingen wij hun contactgegevens via hun advocaat.

In totaal hebben we tien betrokkenen benaderd. We spraken uiteindelijk met acht bewoners die met een (voornemen tot) sluiting van hun woning te maken hebben gehad.[18] Daarnaast is een gesprek gevoerd met een verhuurder van een gesloten lokaal. We hebben deze gesprekken gebruikt om een beeld te krijgen van de gevolgen die zich voor direct betrokkenen in de praktijk daadwerkelijk voordoen als een Damoclesmaatregel wordt opgelegd. Deze gesprekken geven geen representatief beeld van de ervaringen van bewoners van gesloten woningen in het algemeen. Het ging veelal om bewoners die niet actief waren in het criminele drugscircuit en kwetsbaar waren (bijstand, hulpverlening, andere problematiek etc.). Bij een aantal gesprekspartners ging het om een ouder waar het inwonende kind dealde in drugs, een aantal gesprekspartners hadden drugs in hun woning voor eigen gebruik en we spraken een bewoner die zich door geldproblemen genoodzaakt voelde hennep te kweken in de woning.

Dossierstudie
Door middel van een dossierstudie hebben we geprobeerd zicht te krijgen op de aard en kenmerken van bewoners die te maken hebben gehad met een Damoclesmaatregel. We hebben in drie gemeenten met meer dan 100.000 inwoners dossieronderzoek kunnen verrichten. In één van deze gemeenten hebben we ook casestudies gedaan (gemeente 1). Bij gemeenten 6 en 7 hebben we alleen dossiers bestudeerd en dus geen casestudie-onderzoek gedaan. Daarbij hebben we bij gemeente 1 en 7 alle dossiers van Damoclesmaatregelen uit 2024 bestudeerd en in gemeente 6 alleen alle maatregelen die bij woningen zijn opgelegd en niet bij lokalen.[19] In totaal zijn 88 dossiers bestudeerd. De dossiers zijn bestudeerd aan de hand van een checklist waarmee de kenmerken in kaart zijn gebracht op basis van verschillende variabelen, waaronder type maatregel, type pand, type overtreding (handelshoeveelheid/voorbereidingshandelingen, softdrugs/harddrugs), aard van de overtreding, samenstelling en kenmerken huishouden (zoals wel/geen bepaalde problematiek, wel/geen recidive of verzwarende omstandigheden).

Jurisprudentieonderzoek
Naast de dossierstudie is ook een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd om zicht te krijgen op de aard en kenmerken van bewoners en ondernemers die met een Damoclesmaatregel te maken hebben gehad. Dit is hetzelfde jurisprudentieonderzoek dat in het kader van deelonderzoek a is verricht, maar voor het rapport aangaande deelonderzoek a is naar andere kenmerken van de uitspraken gekeken.[20] Het jurisprudentieonderzoek is ook gebruikt om na te gaan welke gevolgen door belanghebbenden worden genoemd in rechtelijke uitspraken. Er is op Rechtspraak.nl gezocht op de volgende zoektermen om relevante uitspraken te vinden: “13b Opiumwet”, “13b van de Opiumwet”, “Opiumwet + sluit”. Er is gefilterd op rechtsgebied (bestuursrecht), instanties (Raad van State & Rechtbank) en datum uitspraak (1 januari 2021 t/m 31 december 2023). Vervolgens zijn de zoekresultaten handmatig gefilterd op uitspraken die daadwerkelijk over artikel 13b lid 1 aanhef en onder a Opiumwet gaan.[21] Dit leverde in totaal 109 beroepsuitspraken en 68 uitspraken in hoger beroep op.

[18] Zes bewoners hebben te maken gehad met een sluiting; bij twee bewoners was sprake van een voornemen tot sluiting waarna de burgemeester besloot om alleen waarschuwing op te legen.
[19] In de dossiers zaten de besluiten en bij twee van de drie gemeenten hebben we ook de bestuurlijke rapportages ontvangen.
[20] In deelonderzoek a is onder meer gekeken naar het beoordelingskader van de Raad van State in uitspraken over de toepassing van artikel 13b Opiumwet en is cijfermatig inzicht verkregen in de rechtelijke toetsing en geboden rechtsbescherming bij zaken over artikel 13b Opiumwet.
[21] Ondanks de gebruikte zoektermen gingen meerdere uitspraken in de zoekresultaten over vreemdelingenrecht, de Wet Bibob of de intrekking dan wel verlenging van een horecavergunning.

BRP-onderzoek
Door middel van onderzoek naar gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) wilden we verhuisbewegingen in kaart brengen van huishoudens waarvan hun woning is gesloten. Alleen gemeente 1 heeft meegewerkt aan het BRP-onderzoek. Gemeente 2 tot en met 8 en de overige benaderde gemeenten gaven aan niet mee te willen werken aan het BRP-onderzoek. De belangrijkste reden die hiervoor werd gegeven is dat gemeenten geen tijd en capaciteit hadden om deze activiteiten voor ons uit te voeren.

Gemeente 1 heeft ons BRP-gegevens aangeleverd van alle personen die op het moment van de sluiting stonden ingeschreven op de adressen die in 2022 door de burgemeester zijn gesloten. Deze BRP-gegevens hebben we vervolgens geanalyseerd door op verschillende momenten (een maand na de sluiting, zes maanden na de sluiting, een jaar na de sluiting) na te gaan of de bewoner nog op hetzelfde adres stond ingeschreven of dat de bewoner zich na de sluiting heeft ingeschreven op een nieuw adres (binnen de gemeente of buiten de gemeenten). We hadden in het kader van het BRP-onderzoek geen informatie over eventuele (buitengerechtelijke) ontbinding van het huurcontract.

Buurtonderzoek
We voerden in drie gemeenten (gemeente 1, 2 en 8) buurtonderzoek uit bij gesloten panden om de ervaren gevolgen voor omwonenden in beeld te brengen.[22] Deze gemeenten leverden een adressenlijst aan van woningen die op dat moment gesloten waren op grond van de Wet Damocles. Aan de hand van deze lijst voerden we buurtonderzoek uit bij panden in verschillende wijken en buurten die op dat moment gesloten waren. Voor de uitvoering van het buurtonderzoek hebben we per adres bij de buurpanden van het gesloten pand aangebeld en als er werd opengedaan gevraagd of we de bewoner een aantal vragen mochten stellen over hoe de sluiting van het pand in de straat werd ervaren. Ter introductie vertelden wij de mensen dat wij onderzoek deden naar de sluiting van panden en welke gevolgen dit heeft voor omwonenden. We vroegen onder meer naar of omwonenden vóór de sluiting overlast vanuit het pand ervaarden en of dit na de sluiting was veranderd. Bij achttien gesloten woningen zijn in totaal dertig gesprekken gevoerd met omwonenden aan de hand van een gestandaardiseerde itemlijst.

Enquête verhuurders
We hebben via corporatiekoepel Aedes een vragenlijst onder alle bij Aedes aangesloten woningcorporaties (256 van de in totaal 269 woningcorporaties) uitgezet om zicht te krijgen op de gevolgen die een Damoclesmaatregel voor woningcorporaties heeft. Aedes plaatste via de interne '*Community bedrijfsjuristen, leefbaarheid en participatie*' een oproep om de enquête in te vullen. In deze 'community' zitten medewerkers van woningcorporaties die zich bezighouden met overlast, ondermijning en het sociaal domein. Daarnaast is in een nieuwsbrief van Aedes, gericht aan bestuurders van woningcorporaties, een bericht geplaatst over de enquête. Uiteindelijk hebben 49 woningcorporaties de enquête (deels) ingevuld.[23] Dit komt neer op een responspercentage van 18%.[24]

Om zicht te krijgen op de gevolgen voor particuliere verhuurders hebben we ook een vragenlijst voor particuliere verhuurders opgesteld en verstuurd naar een contactpersoon van

[22] Bij twee van die gemeenten hebben we ook casestudies verricht en bij de derde gemeente alleen buurtonderzoek.
[23] De uitnodiging voor het invullen van de enquête betrof een open link naar de vragenlijst. Bij 9 woningcorporaties zijn op verschillende momenten meerdere pogingen gedaan om de enquête in te vullen, waarbij de enquête niet volledig is ingevuld. Alleen de meest volledige respons van de betreffende woningcorporaties is meegenomen.
[24] Enkele respondenten hebben alleen de introductievragen in de enquête beantwoord. Ten minste 43 respondenten hebben één of meer van de inhoudelijke vragen in de enquête beantwoord. Uitgaande van dit aantal komt de enquêterespons neer op 16%.

Vastgoedbelang. Deze enquête is na meerdere rappels om onduidelijke reden uiteindelijk niet uitgezet onder de achterban, waardoor we met dit onderzoek geen zicht hebben gekregen op de gevolgen van het opleggen van een Damoclesmaatregel voor particuliere verhuurders.

Enquête onder gemeenten
Om de toepassing van de Wet Damocles over de periode 2021 t/m 2023 in kaart te brengen is – in het kader van deelonderzoek a – een enquête uitgezet onder alle 342 gemeenten in Nederland. In de vragenlijst is ook aandacht besteed aan de opvattingen en ervaringen van respondenten over de mate waarin de toepassing van de Wet Damocles bijdraagt aan beëindiging van de overtreding en in hoeverre gemeenten onderzoek doen naar de (onbedoelde) gevolgen van een 13b-maatregel.

De vragenlijst is per e-mail verzonden naar de burgemeester of het bestuurssecretariaat van de gemeente. Indien deze adressen niet bekend waren, is de enquête naar het algemene gemeentelijke mailadres gestuurd. In totaal hebben 217 van de 342 gemeenten de enquête ingevuld, wat neerkomt op een responspercentage van 63%. De data van respondenten die slechts een klein deel (10% of minder) van de vragenlijst invulden, zijn niet meegenomen in de responspercentage en de analyse. Deze respondenten hebben doorgaans alleen de eerste vraag ingevuld over het type drugsproblematiek en lieten de rest van de vragen onbeantwoord.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op doelen die burgemeesters nastreven met de toepassing van de Wet Damocles, in hoeverre de gestelde doelen worden bereikt en de mate waarin gemeenten inzicht hebben in de effectiviteit van de toepassing van de Wet Damocles en de relatie met bestrijding van drugsoverlast en drugscriminaliteit. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn voornamelijk gebaseerd op het casestudie-onderzoek bij vijf gemeenten en de respons op de enquête die bij gemeenten is uitgezet. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de kenmerken van bewoners die te maken hebben met een 13b-maatregel en de (onbedoelde) gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles voor bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden. In hoofdstuk 4 volgt een slotbeschouwing. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 een synthese van deelonderzoek a (over de toepassing van de Wet Damocles) en dit deelonderzoek b.

2 Beoogde effecten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de effecten die burgemeesters nastreven bij de toepassing van maatregelen op grond van artikel 13b Opiumwet. Dat hebben we afgeleid uit de besluiten tot het opleggen van 13b-maatregelen en uit het beleid dat de gemeenten hanteren. Voor dit onderzoek zijn in vijf gemeenten casestudies uitgevoerd waarbij per gemeente vijf dossiers zijn bestudeerd op basis van documenten die door de gemeenten zijn aangeleverd. Het gaat daarbij in ieder geval steeds om de bestuurlijke rapportage van de politie, het voornemen en het besluit van de burgemeester tot het opleggen van de maatregel. De bestudeerde cases hebben de volgende kenmerken. (zie tabel 2.1 hieronder).

TABEL 2.1: MAATREGELEN PER CASESTUDIE

	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3	Gemeente 4	Gemeente 5
Sluiting	5	3	1	3	3
Last onder dwangsom			4	1	1
Waarschuwing		2		1	1

Paragraaf 2.2 beschrijft de geïnventariseerde doelen die uit de dossiers en het beleid van de casestudie-gemeenten naar voren komen. Tijdens de interviews met de gemeenten is vervolgens ingegaan op de vraag of deze doelstellingen ook worden behaald en de mate waarin de gemeenten daadwerkelijk zicht hebben op, of onderzoek doen naar het behalen van die doelstellingen. Paragraaf 2.3 gaat in op de mate waarin er sprake is van doelbereiking.

2.2 Doelen van de Damoclesmaatregelen

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke doelen de onderzochte gemeenten nastreven bij het opleggen van een 13b-maatregel. In totaal zijn voor dit thema vijfentwintig dossiers bestudeerd (vijf per gemeente). De aard van de onderzochte dossiers was gevarieerd. Het ging om cases waarbij grote hoeveelheden drugs zijn aangetroffen, en soms ook wapens, maar ook cases waarbij het ging om kleinere hoeveelheden en waarvan in een zienswijze werd aangegeven dat het om eigen gebruik ging. Er waren dossiers over hennepplantages, en dossiers

waarbij het gaat over het opslaan en/of dealen van harddrugs in of vanuit de woning. In een aantal dossiers blijkt dat er sprake was van overlast, in andere gevallen was daar juist geen sprake van.

Hierna lichten we per gemeente, waarbinnen casestudies zijn verricht, toe welke doelen worden nagestreefd met de maatregelen. Uit de bestudering van het beleid en de dossiers blijkt dat de gemeenten – met verschillende formuleringen – min of meer dezelfde doelen formuleren die zij beogen na te streven bij het opleggen van een 13b-maatregel. In de bestudeerde cases zijn de doelen doorgaans niet specifiek toegesneden op feiten en omstandigheden van de casus, maar wordt meestal verwezen naar de beleidsdoelen die de burgemeester wil bereiken met het opleggen van een 13b-maatregel. In de meeste besluiten wordt de volledige opsomming aan doelen overgenomen uit het gemeentelijke Damoclesbeleid. Hieronder zijn de doelen weergegeven die zijn aangetroffen in het beleid en in de dossiers waarbij de burgemeester de woning heeft gesloten. Daarbij dient te worden opgemerkt dat niet alle onderzochte gemeenten alle hieronder genoemde doelen in hun beleid hebben staan of opnemen in de besluiten. Bij het lezen van deze paragraaf kan verder nog worden verwezen naar hoofdstuk 5 van deelonderzoek a. In dat hoofdstuk zijn op basis van beleidsanalyse beleidsdoelen geïnventariseerd van het Damoclesbeleid in meer dan veertig gemeenten. Ook daarbij is een variëteit aan doelen geïdentificeerd die grote overlap vertonen met de doelen uit onderstaande tabel.

TABEL 2.2: DOOR CASESTUDIEGEMEENTEN GESTELDE DOELEN IN DE BESLUITEN EN BELEID

De door de gemeente geformuleerde doelen
— Het beëindigen van de overtreding
— Het voorkomen van herhaling
— Herstellen van het woon- en leefklimaat in de buurt/herstellen van de openbare orde
— Het bevorderen van de veiligheidsbeleving van de inwoners in de wijk
— De ‘loop uit het pand halen’
— Het pand of de woning, of de bekendheid daarvan onttrekken aan het drugscircuit
— Signaalfunctie: laten zien dat drugscriminaliteit niet geaccepteerd wordt en dat hiertegen opgetreden wordt
— Signaalfunctie: er moet een preventief signaal uitgaan van de maatregel
— Signaalfunctie: aan overtreders duidelijk maken welke reactie ze kunnen verwachten van de burgemeester bij dergelijk verboden handelen
— Signaalfunctie: nadelige effecten van handel of gebruik van drugs op de (volks)gezondheid van de samenleving voorkomen of beperken
— Voorkomen dat de gemeente een aantrekkelijke locatie wordt voor drugscriminaliteit
— Preventie doordat verhuurders kritischer worden bij de verhuur van hun pand of woning
— Bestrijden van drugshandel/drugscriminaliteit in de gemeente

De primaire doelen die burgemeesters beogen bij het nemen van een 13b-maatregel zijn het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Dit zijn de twee wettelijke doelen die de wetgever heeft beoogd bij de introductie van het instrument. De overige doelen hebben gemeenten in hun beleid opgenomen. Het gaat dan om doelen als het herstel van het woon- of leefklimaat, herstel van de openbare orde in de buurt, het wegnemen van overlast, of formuleringen van gelijke strekking. Deze doelen worden over het algemeen meer als aanvullend beschouwd. Het verschilt per gemeente hoeveel andere/aanvullende doelen aan het besluit ten grondslag worden gelegd. Zo wordt niet door elke gemeente bestrijding van drugshandel en drugscriminaliteit als expliciet doel genoemd van een Damoclesmaatregel.

2.3 De mate waarin de doelen gerealiseerd worden

2.3.1 Inleiding

Op basis van de analyse van de 13b-besluiten en het Damoclesbeleid van de onderzochte gemeenten zijn de doelen geïdentificeerd. Vervolgens is gekeken in welke mate deze doelen bereikt worden, de mate waarin de gemeenten daar inzicht in hebben en wat de gemeenten doen om daar inzicht in te verkrijgen. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de casestudies, de interviews, de enquête onder gemeenten en het buurtonderzoek dat is verricht. Hieronder wordt eerst ingegaan op de vraag in hoeverre gemeenten voorafgaand aan de maatregel onderzoek doen naar de feiten en omstandigheden rondom het pand of de woning en welke effecten de maatregelen sorteren. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de casestudies en de online vragenlijst. Vanaf paragraaf 2.3.5 wordt de mate van doelbereiking uitgewerkt ten aanzien van de specifieke doelen die de casestudiegemeenten aanhalen bij de toepassing van de Wet Damocles.

2.3.2 Onderzoek voorafgaand aan besluitvorming burgemeester

Een drugspand komt doorgaans in beeld bij politie en/of gemeente door bijvoorbeeld een tip via Meld Misdaad Anoniem of door middel van een politieonderzoek. Als de politie voldoende informatie heeft wordt vervolgens ‘een instap’ gedaan. Als daarbij drugs worden aangetroffen (of materialen die duiden op voorbereidingshandelingen) wordt een bestuurlijke rapportage opgemaakt en aan de burgemeester gezonden. Deze bestuurlijke rapportage vormt doorgaans de aanleiding voor de burgemeester om te overwegen of een maatregel wordt opgelegd.

In alle onderzochte gemeenten worden vervolgens pogingen gedaan om het informatiebeeld van de situatie te verrijken door bijvoorbeeld bij de politie of de woningcorporatie te informeren of er aanvullende informatie beschikbaar is. In sommige gevallen kan daardoor het informatiebeeld worden verrijkt, maar dat is niet het geval als er geen aanvullende informatie beschikbaar is. In bepaalde situaties, ook in de onderzochte cases, beschikt de gemeente en/of politie al over informatie dat de openbare orde rondom de woning (ernstig) verstoord is, bijvoorbeeld omdat bij politie en/of gemeente meldingen van drugsoverlast bekend zijn. In die gevallen wordt deze informatie mede ten grondslag gelegd aan het besluit van de burgemeester. Over het algemeen wordt door de gemeente in het kader van de besluitvorming geen aanvullend onderzoek gedaan naar de mate waarin de openbare orde rondom het pand is verstoord en in hoeverre door omwonenden overlast wordt ervaren. Wel wordt er gekeken of er bijvoorbeeld kinderen staan ingeschreven op het adres. Vier van de vijf gemeenten nemen dit feit nadrukkelijk mee in de besluitvorming. Voor casestudiegemeente 4 geldt dat betrokkenen met minderjarige kinderen in hun zienwijze kenbaar moeten maken dat er minderjarige kinderen zijn en welke gevolgen de maatregel voor hen heeft; anders wordt daar in de besluitvorming geen rekening mee gehouden.

2.3.3 Zicht op en onderzoek naar de effecten van een Damoclesmaatregel

Het algemene beeld dat uit de casestudies van de vijf onderzochte gemeenten naar voren komt, is dat gemeenten maar beperkt zicht hebben op de vraag in hoeverre ze de doelstellingen die zij in hun beleid en in de besluiten formuleren ook daadwerkelijk bereiken. Uit de interviews blijkt dat voor de meeste doelstellingen geldt dat er doorgaans vanuit wordt gegaan dat de doelen bereikt worden (of dat de 13b-maatregel een bijdrage levert aan de gestelde doelen), maar dit lijkt vaak te zijn gebaseerd op aannames en veronderstellingen, niet op basis van vastgestelde feiten of onderzoek.

Het beeld dat uit de cases naar voren komt is dat gemeenten noch de politie na het opleggen van de maatregel hercontroles uitvoeren of onderzoek doet naar de vraag welke effecten de maatregel heeft gehad. In een enkele casus is er naderhand nog gecontroleerd door de politie of een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa), bijvoorbeeld om te controleren of de verzegeling van de woning of het pand nog intact is. Gemeente 3 heeft aangegeven zo nu en dan (met name bij sluitingen) de politie te verzoeken om een hercontrole uit te voeren. Tegelijkertijd zegt deze gemeente geen zicht te hebben in hoeverre de politie hier ook opvolging aan geeft. In de enquête onder gemeenten is ook gevraagd of er door de gemeente of de politie onderzoek wordt gedaan naar de effecten van een maatregel. Uit onderstaande tabel 2.3 blijkt dat meer dan een derde van de respondenten (34%) aangeeft dat in de meeste gevallen of altijd onderzoek naar de effecten wordt gedaan. Ongeveer een kwart van de respondenten (26%) geeft aan dat dit in sommige gevallen wordt gedaan en 14% van de respondenten geeft aan dat dit nooit wordt gedaan. Ten slotte zegt ongeveer een kwart van de respondenten (26%) geen zicht te hebben op of de gemeente of de politie onderzoek doet naar de effecten van een maatregel.

TABEL 2.3: ONDERZOEK NAAR DE EFFECTEN VAN EEN DAMOCLESMAATREGEL DOOR DE GEMEENTE OF POLITIE (N=184)

Antwoord	Aantal	Percentage
Nooit	26	14%
In sommige gevallen	48	26%
In de meeste gevallen	31	17%
Altijd	31	17%
Geen zicht op	48	26%

In de enquête is vervolgens aan respondenten gevraagd waar het onderzoek naar de effecten uit bestaat. De meeste respondenten geven aan dat panden door de politie en/of toezichthouders van de gemeente in de gaten worden gehouden of dat buurtonderzoek wordt uitgevoerd. Dat beeld komt niet overeen met de bevindingen uit de gesprekken die zijn gevoerd met respondenten uit de casestudiegemeenten. Uit de gesprekken komt namelijk het beeld naar voren dat het niet gebruikelijk is dat er naderhand wordt onderzocht in hoeverre de maatregel effectief is geweest. Een eventuele 'nacontrole' bestaat eruit dat de gemeentelijke boa of de wijkagent naderhand nog even poolshoogte komt nemen bij de betreffende woning.

2.3.4 Algemeen beeld

In de enquête is gevraagd in welke mate respondenten denken dat de Damoclesmaatregel effectief is. Dat is gedaan door te vragen in hoeverre de 13b-maatregel heeft bijgedragen aan het beëindigen van de ongewenste situatie. Wat de ongewenste situatie precies inhoudt is opengelaten, het kan betrekking hebben op alle ongewenste aspecten van de situatie. Hoewel uit de casestudies het beeld naar voren komt dat gemeenten nauwelijks onderzoek doen naar de effecten van de maatregelen, geeft een groot deel van de respondenten op vragen naar de mate waarin de Damoclesmaatregel bijdraagt aan het beëindigen van de ongewenste situatie een positieve reactie.

Uit tabel 2.4 blijkt dat 81% van de respondenten aangeeft dat een sluiting (op de a- of b-grond)[25] gedeeltelijk of volledig heeft geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie. Bij de last onder dwangsom (op de a-grond) geeft ruim 60% van de respondenten aan dat de maatregel gedeeltelijk of volledig heeft geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie. Bij

[25] De a-grond betreft de aanwezigheid van een verboden middel. De b-grond behelst het voorhanden zijn van stoffen om verboden middelen te produceren.

de waarschuwing (op de a- of b-grond) geeft iets meer dan de helft van de respondenten aan dat de maatregel gedeeltelijk of volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie.

Bij deze uitkomsten dient te worden opgemerkt dat de term 'ongewenste situatie' een verzameling kan inhouden van alle hierboven beschreven doelen. Indien door middel van de 13b-maatregel één of meer doelen worden bereikt, dan zou de maatregel als effectief beschouwd kunnen worden. De uitkomsten hoeven dus niet per se iets te zeggen over de mate waarin álle doelen worden bereikt. Daarnaast moet worden opgemerkt dat uit tabel 2.3 blijkt dat maar ongeveer een derde van de respondenten (34%) zegt dat in de meeste gevallen of altijd onderzoek wordt gedaan naar de effecten van een maatregel. Het is dus maar de vraag in hoeverre respondenten goed in staat zijn om het effect van de maatregelen te beoordelen.

TABEL 2.4: BIJDRAGE MAATREGEL AAN BEËINDIGEN ONGEWENSTE SITUATIE

	Waarschuwing A-grond (N=142)	Waarschuwing B-grond (N=64)	Dwangsom A-grond (N=81)	Dwangsom B-grond (N=26)	Sluiting A-grond (N=163)	Sluiting B-grond (N=71)
Effect onbekend	32%	45%	35%	35%	18%	20%
Maatregel heeft nauwelijks geleid tot beëindiging ongewenste situatie	2%	3%	1%	-[26]	-	-
Maatregel heeft gedeeltelijk geleid tot beëindiging ongewenste situatie	26%	16%	21%	15%	31%	20%
Maatregel heeft volledig geleid tot beeindiging ongewenste situatie	30%	36%	43%	50%	50%	61%

Wat opvalt is dat uit het casestudie-onderzoek juist blijkt dat bij de bestudeerde cases waar de burgemeester een waarschuwing of een last onder dwangsom heeft opgelegd (in plaats van een sluiting) niet wordt ervaren dat deze lichtere maatregelen niet effectief zijn en dat de doelen die met een sluiting worden beoogd niet ook met een lichtere maatregel kunnen worden bereikt. Het feit of een maatregel al dan niet effectief is wordt afgeleid uit het feit dat er naderhand geen meldingen meer worden gedaan van herhaling van de overtreding of van overlast ten aanzien van het betreffende pand of woning.

Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat elke casus uniek is met zijn eigen kenmerken en context. Het feit dat uit de casestudies niet is gebleken dat een waarschuwing of last onder

[26] Bij de dwangsom op de B-grond en de sluitingen hadden de respondenten niet de mogelijkheid om 'nauwelijks' in te vullen.

dwangsom niet of minder effectief is betekent niet dat dat die typen maatregelen per definitie ook effectief zouden zijn geweest in de gevallen waarbij de burgemeester koos voor een sluiting. Er mag van worden uitgegaan dat de burgemeester gelet op de specifieke context van de casus, bewust heeft gekozen voor het type maatregel dat is getroffen.

Gemeenten zouden zelf kunnen onderzoeken door in gevallen waarin de burgemeester normaliter zou kiezen voor een sluiting, dit nu af te doen met een waarschuwing of last onder dwangsom en nagaan of ook daarmee de ongewenste situatie is beëindigd.

Hieronder worden de afzonderlijke doelen besproken die de burgemeesters van de onderzochte gemeenten nastreven met het opleggen van 13b-maatregelen, de mate waarin deze doelen gerealiseerd worden en in hoeverre gemeenten daar al dan niet zicht op hebben. Omdat bepaalde doelen met elkaar samenhangen zijn deze geclusterd en in samenhang besproken.

2.3.5 De mate waarin de door de burgemeester geformuleerde doelen worden bereikt

Doelen:
- **Het beëindigen van de overtreding**
- **Het voorkomen van herhaling**

In alle onderzochte gemeenten zijn de belangrijkste doelen van de 13b-maatregelen de beëindiging van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Dit zijn dan ook de twee wettelijke doelen van een herstelsanctie. In alle gevallen worden in ieder geval deze doelen beoogd, ongeacht het type maatregel. Dit geldt dus zowel voor de sluiting, de last onder dwangsom en de waarschuwing. In de onderzochte cases waarin het pand is gesloten zijn deze doelen volgens de gesprekspartners ook behaald. Dat de overtreding wordt beëindigd is immers een logisch gevolg van sluiting van de woning; er vinden dan geen onrechtmatige activiteiten meer plaats in of vanuit de woning. In geval van een huurwoning wordt bovendien in veel gevallen het huurcontract ontbonden naar aanleiding van de sluiting, waardoor de overtreder de woning permanent moet verlaten (zie ook paragraaf 3.3). Uit de gesprekken met ambtenaren en politiefunctionarissen uit de casestudiegemeenten en dossiers zijn geen voorbeelden naar voren gekomen waaruit bleek dat er na een sluiting alsnog sprake was van ongewenste activiteiten in de betreffende woning of overlast in de directe omgeving. In een aantal cases heeft de politie of een boa naderhand gecontroleerd of de woning inderdaad nog gesloten/verzegeld en verlaten was. In één van de onderzochte cases werd de verzegeling na verloop van tijd verbroken (zie kader hieronder).

Casus gemeente 4: verzegeling verbroken
In deze casus sloot de burgemeester een woning voor de duur van vier maanden. Aanleiding hiervoor was dat twee gemeenteambtenaren een controle in een woning uitvoerden, waarbij twee deuren waren afgesloten die de bewoners weigerden te openen. Ook roken de ambtenaren een zoetige chemische geur en troffen zij spullen aan die in verband konden worden gebracht met de productie van drugs. Later die dag is de politie, naar aanleiding van de melding van de gemeenteambtenaren, de woning binnengetreden en trof daar een drugslaboratorium aan. In de woning en schuur trof de politie spullen aan om harddrugs mee te maken, zoals slangen, een gaskookstel, maatbekers, reactiekolven en ander laboratorium glaswerk. Ook trof de politie honderden lege verpakkingen, glazen ovenschalen, jerrycans en bleekwater aan. Deze spullen bevatten producten en vloeistoffen ter

vervaardigging van harddrugs. Ook werd meer dan 10 kilo methamfetamine aangetroffen. Een van de directbetrokkenen zou volgens het besluit een relevant strafrechtelijk antecedent hebben. Uit het dossier blijkt dat er een zienswijzegesprek met de eigenaren van de woning heeft plaatsgevonden. De eigenaren (die het pand verhuurden) konden zich vinden in een tijdelijke sluiting van het pand ter 'afkoeling'. De betrokken gemeenteambtenaar gaf in het interview aan dat er geen meldingen van herhaling zijn binnengekomen. Anders dan de gemeente stelt, geeft de politie aan dat de verzegeling van de woning en schuur op een gegeven moment verbroken was en dat de gemeente daarvan in kennis is gesteld. Verder is bij deze casus opmerkelijk dat er een minderjarig kind op het adres stond ingeschreven, maar omdat hierover verder geen informatie bekend was daar verder in het besluit geen rekening mee is gehouden.

Uit de gesprekken en de cases blijkt dat met het sluiten van een pand ook herhaling van de overtreding wordt voorkomen. Dit wordt vooral gebaseerd op het feit dat gesprekspartners waarmee over de cases is gesproken geen signalen hebben dat na het opheffen van de sluiting opnieuw drugsgerelateerde feiten in het pand of de woning hebben plaatsgevonden. Ook wordt in alle gemeenten aangegeven dat er weinig tot geen sprake is van recidive ten aanzien van de gesloten panden of woningen. Bij casestudiegemeente 1 werd daarbij wel door de politie opgemerkt dat soms de bewoner van een gesloten woning na verloop van tijd weer 'op de radar' komt, soms al binnen een jaar na de sluiting. De (drugs)overlast komt dan weer terug, maar dan op een andere locatie binnen of buiten de gemeente. Betrokkenen bij een pandsluiting komen blijkens de casestudies echter over het algemeen niet nogmaals bij de gemeente in beeld voor dezelfde feiten, voor zover gemeenten dat overzien. In zoverre wordt het bereiken van deze twee doelstellingen als effectief gezien en ervaren.

Casus gemeente 4: aanwezigheid drugs bij hercontrole na last onder dwangsom
Bij één van de onderzochte cases had de burgemeester het voornemen om een woning tijdelijk te sluiten. Uiteindelijk werd – naar aanleiding van de zienswijze – een last onder dwangsom aan betrokkenen opgelegd, omdat er minderjarige kinderen in het pand woonden en de burgemeester een sluiting niet evenredig achtte. Er waren grote hoeveelheden soft- en harddrugs in de woning aangetroffen. In totaal ging het om ongeveer 750 gram softdrugs en meer ongeveer 100 gram harddrugs. Verder werden er witte brokken 2 MMC van bijna 100 gram (een verdovend middel dat niet op lijst I van de Opiumwet stond), een weegschaal, sealbags en een doosje met een witte restsubstantie aangetroffen. Naast de aangetroffen verdovende middelen werd een halve kilo aan professioneel vuurwerk aangetroffen. De politie geeft aan dat zij na het opleggen van de last onder dwangsom een aantal keren zijn langs geweest in de woning. De politie geeft aan dat er verdovende middelen in de woning zijn aangetroffen waar de politie een verslag van heeft gemaakt. Hoewel de politie aangeeft dat er na het opleggen van de last onder dwangsom weer verdovende middelen zijn aangetroffen in de woning, zijn er volgens de gemeente geen meldingen binnengekomen over herhaling van de overtreding. De politie geeft aan dat van het feit dat weer verdovende middelen werden aangetroffen verslag is gemaakt en dit gemeld is bij veilig thuis, en dus niet bij de gemeente. De last onder dwangsom is voor zover bekend niet verbeurd.

In tien cases is een waarschuwing of een last onder dwangsom opgelegd aan de overtreder. Op één casus na zijn er geen voorbeelden naar voren gekomen van situaties waarin de betrokkenen na het opleggen van de maatregel in herhaling zijn gevallen, althans voor zover de gemeenten dat overzien. Dat beeld is gebaseerd op het feit dat na het opleggen van de maatregel

de betrokkene niet opnieuw in beeld is gekomen vanwege drugsgerelateerde feiten in of rondom de woning. In de onderzochte cases waarin een last onder dwangsom of een waarschuwing is opgelegd is echter niet daadwerkelijk gecontroleerd op het naleven van de waarschuwing of de last onder dwangsom. Een dergelijke nalevingscontrole is ook niet gebruikelijk in de onderzochte gemeenten, zo blijkt uit de interviews. In gemeente 4 is een last onder dwangsom opgelegd, waarbij er in dat geval wél een hercontrole heeft plaatsgevonden, op initiatief van de politie (zie het kader hierboven).

Doelen:
- **Herstellen van het woon- en leefklimaat in de buurt**
- **Bevorderen van de veiligheidsbeleving van buurtbewoners**

Het herstel van het woon- en leefklimaat of het herstel van de openbare orde (of formuleringen van gelijke strekking) wordt bij sluitingen in alle onderzochte gemeenten standaard aangevoerd als belangrijk doel van een Damoclesmaatregel.

In een aantal bestudeerde cases waarover met gemeente (en politie) is gesproken, was er sprake van (ernstige) overlast die werd veroorzaakt door de drugsgerelateerde feiten die zich in en om de woning afspeelden. Bij deze cases waren er bij de gemeente en politie al meldingen en signalen binnengekomen die blijk gaven van overlast rondom de woning. Uit de interviews volgt dat in deze cases na het opleggen van een 13b-maatregel (sluiting, last onder dwangsom of waarschuwing) geen nieuwe meldingen van overlast zijn binnengekomen. Daaruit leiden de gemeenten af dat de maatregel de overlast heeft weggenomen en in zoverre dus het woon- en leefklimaat in de buurt is hersteld.

Casus gemeente 4: overlast voorafgaand aan de sluiting van een pand
In deze casus sloot de burgemeester een woning voor de duur van vijf maanden. Aanleiding voor de sluiting was de bestuurlijke rapportage die de burgemeester van de politie ontving over een onderzoek in de woning. De politie vond tijdens het onderzoek in de woning een totale hoeveelheid van ongeveer 50 gram harddrugs (cocaïne, MDMA en amfetamine). Uit het ontvangen besluit blijkt dat de politie al geruime tijd meldingen van dealgedrag en andere verdachte situaties in en vanuit de woning ontving. Er waren overlastmeldingen van omwonenden over drugsdeals vanuit en rondom de woning. Ook in de nacht werd het pand volgens melders veelvuldig bezocht, hing er een drugslucht, was er sprake van onrust, geluidsoverlast en gevoelens van onveiligheid. De politie heeft in dat kader ook afspraken gemaakt met de eigenaar om de overlast tegen te gaan, maar structurele oplossingen bleven uit. Volgens de politie heeft één van de directbetrokkenen meerdere relevante strafrechtelijke antecedenten. De politie geeft aan dat er geen hercontroles hebben plaatsgevonden, maar dat na de sluiting geen meldingen van overlast meer zijn binnengekomen.

In de onderzochte gemeenten wordt in de besluitvorming telkens het argument aangevoerd dat de maatregel (mede) noodzakelijk is omwille van het herstel van het woon- en leefklimaat. Dit hangt vaak ook samen met overlast. Opvallend is echter dat het in geen van de onderzochte gemeenten gebruikelijk is dat er onderzoek wordt gedaan naar de vraag er ook werkelijk sprake is van overlast. Wel komt in de gesprekken terug dat gemeenten informeren bij bijvoorbeeld politie of de woningcorporaties of zij meldingen of signalen hebben die wijzen op overlast. Als die informatie er is, wordt dit meegewogen bij de besluitvorming. Als die informatie er niet is, leidt dit er in de regel niet toe dat er van handhaving wordt afgezien, of dat er

wordt gekozen voor een minder ingrijpende maatregel. Uit de gesprekken blijkt dat dit doorgaans alleen het geval is wanneer de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene zelf daartoe aanleiding geven (zoals inwonende minderjarige kinderen of bewoners die hulpverlening (nodig) hebben).

Wat opvalt is dat in verschillende cases die zijn bestudeerd waarin de burgemeester aanvoert dat de 13b-maatregel mede moet worden opgelegd om de openbare orde en het leefklimaat te herstellen, de stukken geen blijk geven van een verstoord leefklimaat/overlast. Bij deze cases blijkt bijvoorbeeld niet uit de bestuurlijke rapportage of het besluit dat er meldingen van overlast bekend zijn. Uit de interviews blijkt dat wanneer er sprake is van grote hoeveelheden drugs in de woning, dat dit volgens betrokkenen doorgaans automatisch betekent dat een verstoring van de openbare orde of de veilige leefomgeving mag worden verondersteld.[27]

In een van de onderzochte gemeenten wordt het bevorderen van de veiligheidsbeleving van inwoners als doel genoemd van de maatregel. In die gemeente wordt echter niet onderzocht of met de maatregel de veiligheidsbeleving ook daadwerkelijk wordt bevorderd. Dit doel wordt voornamelijk verondersteld te worden bereikt.

Uit het buurtonderzoek komen verschillende beelden naar voren over de vraag of een 13b-maatregel al dan niet bijdraagt aan het herstel van het woon- en leefklimaat. In drie gemeenten zijn in totaal bij vijftien gesloten adressen buurtinterviews gehouden met directe omwonenden. Wat opvalt is dat bij 9 van de 15 adressen geen enkele buurtbewoner aangeeft overlast te hebben ervaren van de woning die is gesloten. Bij 5 adressen gaf ten minste één omwonende aan wél (ernstige) overlast te hebben ervaren. Bij één adres was één omwonende zich wel bewust van drugshandel vanuit de woning, maar ondervond daar geen overlast van.

Casus gemeente: geen geconstateerde overlast, wel een beoogd effect
De politie ontving informatie over een verdachte situatie op een adres. Daarop heeft de politie een inval gedaan in de woning en trof daar kilo's verschillende soorten harddrugs aan en apparatuur die duidt op een drugslab voor het vervaardigen van synthetische drugs. Een aantal dagen later heeft de politie een buurtonderzoek verricht. Uit het proces-verbaal van dit buurtonderzoek volgt dat omwonenden niets gemerkt hebben. Eén buurman geeft aan dat er ongeveer eens per maand iemand onder invloed aanbelde en aangaf op zoek te zijn naar de betreffende woning.

De burgemeester heeft aan de bewoner van de woning het voornemen kenbaar gemaakt de woning voor drie maanden te sluiten waarbij onder meer wordt aangevoerd dat de sluiting nodig is om de loop uit de woning te halen. De advocaat van betrokkene geeft in zijn zienswijze onder meer aan dat op basis van dit buurtonderzoek niet gesteld kan worden dat de woning diende als locatie van waaruit handel wordt gedreven of dat er aanloop zou zijn naar de woning. De woning is uiteindelijk voor drie maanden gesloten.

Uit het buurtonderzoek blijkt dat in de gevallen waarbij wél overlast werd ervaren, de sluiting ten aanzien van dat doel effectief is geweest. In die gevallen spraken we met direct omwonenden die aangaven heel erg blij te zijn dat de burgemeester optrad tegen de (drugs)overlast. In die gevallen gaven buurtbewoners aan dat zij al langere tijd overlast ervaarden en dat door de sluiting de overlast eindelijk voorbij is.

[27] Zie ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3167.

Respondent buurtonderzoek – woont een aantal huizen verderop in dezelfde straat
Mevrouw vertelt dat ze veel overlast ervoer van de woning. 'Er was veel aanloop', vertelt ze, 'veel dealers en gebruikers.' 'Af en toe werd er heel veel herrie gemaakt.' De situatie kon zo niet doorgaan, vertelt ze. Daarom is ze blij dat de woning nu gesloten is en dat het nu even rustig is. Het aanplakbiljet vindt ze prima, het is niet fraai, maar het moet misschien maar even, geeft ze aan. Anders bestaat misschien het risico dat er alsnog mensen naar de woning komen, zich vergissen en bij haar voor de deur staan. Dat geeft haar een onveilig gevoel. Wat ze wel heel vervelend vindt, is dat ze verder geen enkele informatie van de gemeente of de politie heeft ontvangen over wat er precies gebeurd is en wat er straks gaat gebeuren als de woning weer open gaat. Komt diezelfde man dan terug, vraagt ze zich af? Nu moet ze via-via horen wat precies de situatie is. Dat maakt dat mensen gaan speculeren en misschien onwaarheden de wereld in helpen. Dat vindt ze een slechte zaak.

In andere gevallen spraken we buurtbewoners die aangaven geen enkele overlast te hebben ervaren en ook niet goed wisten waarom de woning van hun buurtbewoner is gesloten door de burgemeester. In die gevallen kan op basis van het buurtonderzoek niet geconcludeerd worden dat de buurtbewoners een verstoring van de openbare orde hebben ervaren.

In de enquête onder woningcorporaties is aandacht besteed aan de vraag in hoeverre woningsluitingen volgens woningcorporaties een positief dan wel negatief effect hebben op de leefbaarheid in de wijk en de afname van (meldingen van) overlast. Uit onderstaande tabel 2.5 lijkt dat bijna de helft van de respondenten aangeeft dat de woningsluitingen over het algemeen een positief effect hebben op de leefbaarheid in de wijk en de afname van overlast. Een ander groot deel van de respondenten geeft aan dat een woningsluiting soms een positief effect heeft en soms geen effect op de leefbaarheid in de wijk (33%) en afname van overlast (41%). Geen van de respondenten geeft aan dat sprake is van een negatief effect op de afname van overlast en slechts enkele respondenten geven aan dat bij woningsluitingen sprake is van een negatief effect op de leefbaarheid in de wijk.

TABEL 2.5: INVLOED WONINGSLUITINGEN OP LEEFBAARHEID IN DE WIJK EN AFNAME VAN (MELDINGEN VAN) OVERLAST (N=34-36)

Antwoord	Leefbaarheid in de wijk		Afname van (meldingen van) overlast	
	Aantal (N=36)	*Percentage*	*Aantal (N=34)*	*Percentage*
Doorgaans positief effect	16	44%	16	47%
Soms een positief effect, soms geen effect	12	33%	14	41%
Doorgaans geen effect	3	8%	3	9%
Doorgaans negatief effect	3	8%	0	0%
Daarover houdt de woningcorporatie geen informatie bij	1	3%	0	0%
Weet ik niet	1	3%	1	3%

Doelen:
- **Het pand of de woning onttrekken aan het drugscircuit**
- **De loop uit het pand of de woning halen**
- **Voorkomen dat de gemeente een aantrekkelijke locatie wordt voor drugscriminaliteit**

Met het opleggen van de 13b-maatregel wordt veelal mede beoogd om het pand te onttrekken aan het drugscircuit waardoor herhaling zou moeten worden voorkomen. Uit de gesprekken en uit de bestudeerde cases volgt dat gemeenten de indruk hebben dat door middel van de sluiting dit doel wordt bereikt. Dat beeld wordt met name gebaseerd op het feit dat panden of woningen die worden gesloten, tijdens of na de sluiting niet opnieuw in beeld komen vanwege drugsgerelateerde feiten; er komen doorgaans geen nieuwe meldingen binnen dat er wederom drugs wordt gedeald, verbouwd of geproduceerd in het pand of in de woning. Bij het opleggen van een waarschuwing of een last onder dwangsom worden deze doelen doorgaans niet aan het besluit ten grondslag gelegd.

Daarnaast wordt in elke gemeente expliciet beoogd om met een sluiting 'de loop uit het pand of de woning te halen'. In de gesprekken met gemeente en politie wordt aangegeven dat de stelling dat sprake is van 'loop naar het pand of de woning' vooral wordt gebaseerd op overlastmeldingen en als die er niet zijn, wordt deze verondersteld op basis van de hoeveelheid aangetroffen drugs. Als er sprake is van een handelshoeveelheid wordt er soms in het dossier vanuit gegaan dat er daardoor ook sprake moet zijn van 'loop naar het pand of de woning' en dat dit kan worden beëindigd door het sluiten van een woning. Er wordt doorgaans niet actief onderzocht of er ook werkelijk sprake is van 'loop naar het pand of de woning'. Niet in alle onderzochte cases waarin de burgemeester aanvoert dat de maatregel nodig is om de loop uit het pand of de woning te halen, blijkt uit de stukken of de gesprekken dat er ook daadwerkelijk sprake was van loop naar het pand of de woning.

Tijdens het buurtonderzoek zijn omwonenden gevraagd wat zij merkten van de activiteiten die zich afspeelden in of om de gesloten woning. Bij de adressen waar een of meer buurtbewoners overlast ervaarden (dit was bij ongeveer 40% van de adressen het geval), werd vaak door buurtbewoners aangegeven dat zij wel eens 'vreemde types' in en uit de woning zagen komen of dat mensen vaak aanbellen bij de woning (ook in de nacht).

Doelen:
Signaalfunctie:
- **Laten zien dat drugscriminaliteit niet geaccepteerd wordt en dat ertegen wordt opgetreden**
- **Een preventief signaal laten uitgaan met de maatregel**
- **Aan overtreders duidelijk maken welke reactie ze kunnen verwachten bij dergelijk handelen**
- **Preventie doordat verhuurders kritischer worden aan wie ze een (woon)ruimte verhuren**
- **Nadelige effecten van handel of gebruik van drugs op de (volks)gezondheid van de samenleving voorkomen of beperken**

In alle onderzochte gemeenten wordt aangegeven dat met het opleggen van een 13b-maatregel een signaal wordt afgegeven waarmee wordt getoond dat drugscriminaliteit niet geaccepteerd wordt, waarmee een preventief signaal wordt afgegeven. Die signaalfunctie speelt

met name een rol bij de sluiting, maar bij de waarschuwing en de last onder dwangsom in mindere mate omdat deze alleen aan de betrokkene zelf gericht is; deze maatregelen worden niet kenbaar richting bijvoorbeeld buurtbewoners.

De gemeenten hebben geen inzicht in de vraag in hoeverre die preventieve signaalfunctie ook effectief is. De veronderstelling is dat de sluiting een signaalfunctie heeft. Als het gaat om een signaalfunctie richting de overtreder dan geldt uiteraard dat de burgemeester door het nemen van de maatregel laat blijken dat hij drugscriminaliteit niet tolereert en aanpakt.

Vier van de vijf casestudiegemeenten plaatsen bij sluitingen een aanplakbiljet op de voordeur van het gesloten pand, waarbij expliciet wordt vermeld dat het pand door de burgemeester is gesloten vanwege een drugsgerelateerd feit. Ook hier gaat enige signaalfunctie van uit, blijkt uit gesprekken met omwonenden. Een van de gemeenten plaatst echter alleen een aanplakbiljet zonder dat daarop vermeld wordt dat de sluiting te maken heeft met overtreding van de Opiumwet. In dat geval is het – als het gaat over de signaalwerking richting omwonenden of buurtbewoners – maar zeer de vraag in hoeverre die signaalwerking ook effectief is. Dit komt ook naar voren uit het buurtonderzoek. Tijdens het buurtonderzoek zijn buren en andere omwonenden gevraagd in hoeverre zij op de hoogte zijn van het feit dat er een woning gesloten is in hun buurt of straat (zie ook paragraaf 3.5). Uit die gesprekken blijkt dat omwonenden vaak geen idee hebben waarom de woning is gesloten.

Respondent buurtonderzoek – twee huizen naast het gesloten pand
De man (eind 20) woont sinds twee jaar op deze plek. Hij heeft zich nooit onveilig gevoeld. Desgevraagd geeft hij aan dat hij niet wist dat er naast hem een drugspand is gesloten. Het was hem niet opgevallen. Hij kijkt er niet van op dat er wel eens een drugspand wordt gesloten, dat hoort bij het wonen in een stad als deze, vertelt hij. Hij merkt grappend op dat hij meer last heeft van kinderen in de speeltuin ertegenover dan van zijn buren waarvan de woning gesloten is. Hij is verder niet geïnformeerd door de gemeente of de politie dat het pand naast hem is gesloten. Hij merkt geen verschil in veiligheid/overlast voor en na de sluiting.

Slechts één casestudiegemeente (gemeente 3) geeft aan dat bij sluitingen (en bij uitzondering bij een last onder dwangsom) een brief wordt verstuurd naar omwonenden om hen te informeren over de 13b-maatregel en om te laten zien dat de burgemeester optreedt tegen drugscriminaliteit. De andere onderzochte gemeenten doen dit niet, al lijkt daar niet een bewuste gedachte achter te zitten. In een van de onderzochte gemeenten wordt met het oog op de signaalfunctie bij een sluiting standaard een persbericht verstuurd. Uit het buurtonderzoek blijkt evenmin dat omwonenden actief geïnformeerd worden over een sluiting. In één geval geeft een buurtbewoner aan wel te zijn geïnformeerd over de sluiting, maar dit door de woningcorporatie is gebeurd.

Casus gemeente: buurtonderzoek politie en communicatie met omwonenden
In een van de bestudeerde dossiers werd een woning in een appartementencomplex illegaal onderverhuurd. De huurder van de woning was langdurig op reis en had de woning zonder toestemming van de verhuurder onderverhuurd. Bij de politie was een melding binnengekomen over een mogelijke drugsdeal nabij het appartementencomplex. Daarbij zou een man meerdere malen per dag op straat drugs verkopen. Het signalement van deze man was bekend bij de politie. De politie heeft vervolgens buurtonderzoek verricht bij de bewoners in het appartementencomplex om na te gaan of zij overlast ervaarden en/of verdachte

situaties hebben meegemaakt. Verschillende bewoners gaven daarbij aan overlast te ervaren. Ook was de politie onherkenbaar aanwezig in de omgeving van de woning om te observeren, waarbij door de politie een drugsdeal werd waargenomen vanuit een auto op straat waarna de betrokkene de betreffende woning binnenging. De politie heeft vervolgens met een machtiging de betreffende woning betreden waar een grote hoeveelheid harddrugs werd aangetroffen:1 kilo designerdrugs, meer dan 5 kilo bruine brokken (vermoedelijk 2MMC of 3MMC), bijna een kilo cocaïne, 1.100 gram hennep, 10 kilo ketamine, ruim 5 kilo amfetamine en enkele voorwerpen voor het vervaardigen van drugs. De burgemeester besloot in dit dossier om geen sluiting op te leggen, omdat de onderhuurder (overtreder) reeds vertrokken was, de huurder vrijwillig het contract opzegde en de eigenaar van de woning aanvullende maatregelen nam (ophangen camera's en vervangen van de sloten). Uiteindelijk werd daarom besloten om een last onder dwangsom op te leggen (€ 5.000 per overtreding).[28] Om desondanks aan de bewoners kenbaar te maken dat de burgemeester wel heeft opgetreden en drugshandel niet tolereert, is (bij uitzondering) een brief verstuurd naar alle bewoners van het appartementencomplex om hen te informeren over het besluit.

Of het opleggen van een 13b-maatregel ook leidt tot kritischere verhuurders kan niet worden vastgesteld, dit blijkt niet uit de gesprekken. In een van de onderzochte gemeenten wordt het voorkomen of beperken van nadelige effecten van drugs op de (volk)gezondheid als doel van de maatregel genoemd. Ook daarvoor geldt dat dit vooral als bijkomend argument wordt vermeld zonder dat duidelijk is in hoeverre de maatregel bijdraagt aan dit doel.

Doel:
- **Het bestrijden van drugscriminaliteit**

Uit het casestudie-onderzoek en de interviews moet geconcludeerd worden dat er weinig te zeggen valt over de vraag of het toepassen van 13b-Opiumwet werkelijk bijdraagt aan de bestrijding van drugscriminaliteit in brede zin. Door het sluiten van woningen wordt de ongewenste activiteit en de eventuele overlast rondom het betreffende pand of de woning weliswaar beëindigd, maar wat de effecten zijn voor de aanpak van drugscriminaliteit in brede zin kan niet of nauwelijks worden vastgesteld. Wel zien gemeenten een waterbedeffect: Een adviseur openbare orde en veiligheid bij een van de onderzochte gemeenten zegt hierover het volgende:

"De gemeente legt al jaren relatief frequent 13b-sluitingen op. Volgens mij kan je je afvragen of het instrument wel effectief is in de bestrijding van drugscriminaliteit, aangezien het aantal 13b-maatregelen niet per se afneemt en steeds bij nieuwe adressen weer een 13b-maatregel wordt opgelegd."

Een operationeel expert van de politie in een andere gemeente vertelt:

"De politie kan niet goed beoordelen wat de meerwaarde of effecten zijn van het opleggen van de 13b Opiumwetmaatregel. We hebben vooral de hoop of we veronderstellen dat iemand door het opleggen van zo'n maatregel tot het besef komt dat diegene andere keuzes

[28] Last 1: om geen handelshoeveelheid drugs te verkopen, telen, bereiden, bewerken, verwerken, af te leveren, verstrekken of deze hiervoor aanwezig te hebben in of bij een woning of lokaal in de gemeente. Last 2: geen voorwerpen of stoffen waarvan u weet of het vermoeden hebt dat deze gebruikt kunnen worden voor het vervaardigen van drugs in of bij een woning of lokaal voorhanden te hebben.

moet maken en op het juiste pad moet zien te komen. De politie heeft daar verder geen beeld bij, we maken een bestuurlijke rapportage op, we adviseren de burgemeester, zijn in de besluitvorming soms sparringpartner, maar daar stopt het voor ons. Het is niet standaard beleid en uitvoering dat de politie naderhand de vinger aan de pols houdt om te kijken welke effecten de sluiting heeft gehad."

In de enquête is respondenten bij gemeenten gevraagd in hoeverre zij denken dat de toepassing van artikel 13b Opiumwet – in de vorm van een waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting – invloed heeft op de afname van drugsoverlast en -criminaliteit in hun gemeente (zie tabel 2.6). Uit de tabel blijkt dat respondenten aangeven dat de invloed op de afname van drugsoverlast en -criminaliteit afhankelijk is van de maatregel die wordt opgelegd. Bij een sluiting is er volgens meer dan twee derde van de respondenten (71%) sprake van een (zeer) sterke invloed en vindt 12% van de respondenten dat er sprake is van geen of weinig invloed op de afname van drugsoverlast- en criminaliteit. Bij een last onder dwangsom is er volgens bijna een derde van de respondenten (31%) sprake van een (zeer) sterke invloed en vindt iets meer dan een derde van de respondenten (29%) dat er geen of weinig invloed is op de afname van drugsoverlast- en criminaliteit. Bij een waarschuwing vindt 9% van de respondenten dat er sprake is van een (zeer) sterke invloed op de mate van drugsoverlast- en criminaliteit, en bijna de helft van de respondenten (48%) vindt dat er bij een waarschuwing geen of weinig invloed is.

De sluiting heeft volgens respondenten dus de meeste invloed op de afname van drugsoverlast en -criminaliteit. Hierbij moet worden opgemerkt dat respondenten in één vraag zowel gevraagd is naar de invloed op de afname van drugsoverlast als de invloed op de afname van drugscriminaliteit. Dit zijn twee verschillende dingen. Daarnaast moet worden opgemerkt dat uit tabel 2.3 blijkt dat maar ongeveer een derde van de respondenten (34%) zegt dat in de meeste gevallen of altijd onderzoek wordt gedaan naar de effecten van een maatregel. Het is dus maar de vraag in hoeverre respondenten goed in staat zijn om de invloed van de maatregel op de afname van drugsoverlast en -criminaliteit te beoordelen.

TABEL 2.6: INVLOED OP AFNAME DRUGSOVERLAST EN DRUGSCRIMINALITEIT (N=185)

	Geen invloed *n* (%)	**Weinig invloed *n* (%)**	**Redelijke invloed *n* (%)**	**Sterke invloed *n* (%)**	**Zeer sterke invloed *n* (%)**	**Niet relevant *n* (%)**
Waarschuwing	9 (5%)	80 (43%)	72 (39%)	13 (7%)	3 (2%)	7 (4%)
Last onder dwangsom	4 (2%)	25 (14%)	72 (39%)	47 (25%)	11 (6%)	25 (14%)
Sluiting	2 (1%)	10 (5%)	39 (21%)	67 (36%)	65 (35%)	2 (1%)

3 Gevolgen voor betrokkenen

3.1 Inleiding

Voor de toepassing van de Wet Damocles geldt dat het opleggen van een maatregel gepaard kan gaan met (onbedoelde) gevolgen voor bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden. Dit hoofdstuk beschrijft de gevolgen die 13b-maatregelen voor betrokkenen hebben. Paragraaf 3.2 gaat eerst in op de kenmerken van betrokkenen die met een Damoclesmaatregel te maken hebben gehad. Paragraaf 3.3 beschrijft de gevolgen voor bewoners en ondernemers. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de gevolgen voor verhuurders en in paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de gevolgen voor omwonenden.

3.2 Kenmerken van betrokkenen

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de kenmerken van betrokkenen bij een Damoclesmaatregel uiteengezet. Om dit in kaart te brengen hebben we gebruikgemaakt van zowel dossieronderzoek als een jurisprudentieanalyse.

De dossierstudie hebben we bij drie gemeenten met meer dan 100.000 inwoners uitgevoerd. Het doel van de dossierstudie is niet om een representatief beeld te schetsen van de kenmerken van betrokkenen die met een Damoclesmaatregel te maken hebben gehad. Wel geeft het dossieronderzoek een goed beeld van bijvoorbeeld de verhouding tussen koop- en huurwoningen en het aantal gevallen waarbij sprake is van minderjarige inwonende kinderen in relatie tot het geheel.

Voor het jurisprudentieonderzoek geldt dat dit niet representatief is, vooral omdat niet tegen ieder 13b Opiumwet-besluit bezwaar of beroep wordt ingesteld.

3.2.2 Dossieronderzoek

Het dossieronderzoek hebben we bij drie gemeenten uitgevoerd. We hebben per gemeente dossiers bestudeerd van alle Damoclesmaatregelen uit het jaar 2024. Bij twee gemeenten zijn per dossier zowel het besluit als de bestuurlijke rapportage van de politie bestudeerd. Bij een andere gemeente zijn alleen de 13b-besluiten bestudeerd. In totaal zijn 88 dossiers

bestudeerd. De dossiers zijn bestudeerd aan de hand van een checklist waar per dossier informatie is verzameld ten aanzien van onder meer de volgende variabelen:

- type maatregel;
- type pand;
- type overtreding (softdrugs/harddrugs);
- aard van de overtreding (wel/geen verzwarende omstandigheden);
- wel/geen overlast bekend;
- samenstelling huishouden bij woningen;
- leeftijd hoofdbewoner bij woningen.

Uit de bestuurlijke rapportages en besluiten hebben we de meest relevante informatie kunnen halen. De bestuurlijke rapportages bevatten met name informatie over wie er volgens de BRP stond ingeschreven in het pand, wat er in het pand is aangetroffen, wat de betrokkene daarover heeft verklaard en of overlastmeldingen bij de politie bekend zijn. Uit de bestuurlijke rapportages kwam geen informatie over de persoonlijke omstandigheden van betrokkenen naar voren (bijvoorbeeld informatie over of de bewoner wel of geen hulpverlening kreeg).[29]

Uit tabel 3.1 blijkt dat in driekwart van de bestudeerde dossiers (75%) een sluiting werd opgelegd. Bij 5% van de dossiers werd een last onder dwangsom opgelegd en bij bijna een vijfde (18%) van de dossiers werd een waarschuwing gegeven. In twee van de 88 dossiers werd zowel een waarschuwing gegeven als een last onder dwangsom opgelegd. Beide dossiers speelden in dezelfde gemeente. In beide gevallen ging het om een zoon die al eerder was opgepakt voor drugshandel en een waarschuwing had gekregen door de burgemeester, evenals de ouders. Omdat het nu een recidivegeval was werd voor beide huishoudens de zoon een last onder dwangsom opgelegd, maar de ouders een waarschuwing.

TABEL 3.1: TYPE MAATREGEL

Type maatregel	Aantal	Percentage
Sluitingen	66	75%
Lasten onder dwangsom	4	5%
Waarschuwingen	16	18%
Zowel waarschuwing als last onder dwangsom[30]	2	2%
Totaal	**88**	**100%**

Uit tabel 3.2 blijkt dat het overgrote deel van de onderzochte maatregelen gericht is tegen een woning (89%). Uit de gegevens waaruit valt af te leiden dat het een koop- of huurwoning betreft, gaat het in het overgrote deel van de gevallen (88%) om een huurwoning. Uit tabel 3.2 blijkt verder dat het bij ruim de helft van het totaal aantal woningen gaat het om corporatiewoningen (59%).[31] De grootste groep betrokkenen die in de dossierstudie met een Damoclesmaatregel te maken kreeg is daarmee afhankelijk van woningcorporaties voor hun huurwoning. Dat is dus ook de groep die vaak het meest problemen ervaart bij het moeten vinden van een nieuwe woning na een sluiting. In 2024 was nog geen derde (28%) van de totale

[29] Dat had wel kunnen volgen uit besluiten waarin die problematiek expliciet als omstandigheid is meegewogen. Dat zijn we echter niet tegengekomen in de besluiten, maar dat betekent niet per definitie dat er geen sprake was van problematiek bij de betreffende bewoner(s).

[30] Dit betrof twee dossiers waar de ouder een waarschuwing kreeg opgelegd en het kind (de overtreder) een last onder dwangsom.

[31] Dat hoeft overigens niet per definitie te betekenen dat het ook gaat om sociale huur; woningcorporaties kunnen ook midden huurwoningen verhuren. De huurprijs is niet bekend en daarmee valt niet met zekerheid te zeggen dat het ook allemaal om sociale huurwoningen gaat. Wel is het aannemelijk dat dat in ieder geval in een aanzienlijk deel van de gevallen zo is.

woningvoorraad in eigendom van een woningcorporatie. Relatief veel Damoclesmaatregelen worden dus opgelegd bij corporatiewoningen.[32]

Uit tabel 3.3 blijkt dat het bij bijna driekwart van de maatregelen tegen corporatiewoningen gaat om een sluiting (73%). In paragraaf 3.3 wordt verder op de gevolgen voor betrokkenen met een corporatiewoning ingegaan.

TABEL 3.2: TYPE PANDEN

Type pand	Aantal	Percentage
Bedrijfspanden	8	11%
Woningen[33]	80	89%
Koopwoningen	3	4%
Huurwoningen *Waarvan corporatiewoningen[34]*	71 *47*	88% *59%[35]*
Onbekend koop of huur	6	8%
Totaal panden	**88**	**100%**

TABEL 3.3: VERDELING MAATREGELEN BIJ CORPORATIEWONINGEN

Type maatregel bij corporatiewoningen	Aantal	Percentage
Sluitingen	34	73%
Zowel waarschuwing als last onder dwangsom	2	4%
Waarschuwingen	11	23%
Totaal	**47**	**100%**

Uit tabel 3.4 volgt dat in 78% van de onderzochte dossiers sprake was van het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs en in 22% om voorbereidingshandelingen. Van een handelingshoeveelheid is sprake als er meer wordt aangetroffen dan het aantal dat wordt gekwalificeerd als gebruikershoeveelheid: meer dan 5 gram softdrugs, meer dan vijf hennepplanten of meer dan 0,5 gram harddrugs. Voorbereidingshandelingen kunnen zowel (voorbereidingen voor) hennepplantages als drugslabs betreffen of zien op verkoop.

TABEL 3.4: TYPE OVERTREDING

Type overtreding	Aantal	Percentage
Aanwezigheid handelshoeveelheid	69	78%
Voorbereidingshandelingen[36]	19	22%
Totaal	**88**	**100%**

Uit tabel 3.5 volgt dat in de meeste gevallen waarbij sprake was van het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs of het vermoeden van (betrokkenheid) bij handel het ging om uitsluitend harddrugs (52%). In 23% van de gevallen werd alleen softdrugs aangetroffen en in

[32] https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82900NED.
[33] Waarvan twee gevallen waarbij alleen de fietsenkelder behorende bij een appartement werd gesloten en niet de woning.
[34] Uit 47 dossiers bleek expliciet dat het om een corporatiewoning ging. Het is mogelijk dat er daarnaast dossiers zijn waar sprake is van corporatiewoning, maar waar uit het dossier alleen blijkt dat het gaat om een huurwoning en niet expliciet of het ook een woning is van een woningcorporatie.
[35] Van het totaal aantal woningen (80).
[36] Het ging om een drugslab of hennepplantage.

17% zowel soft- als harddrugs. In 5 gevallen werden er geen drugs aangetroffen, maar had de burgemeester via de politie voldoende aanleiding gezien dat betrokkene zich bezighield met handel vanuit de woning en ging daarom over tot het opleggen van een maatregel. In één geval was onbekend of hard- of softdrugs waren aangetroffen; het dossier bevatte enkel het nettogewicht van de aangetroffen stof.

TABEL 3.5: AANWEZIGE TYPE DRUGS (HANDELSHOEVEELHEID)

Type drugs	Aantal	Percentage
Softdrugs	15	23%
Harddrugs	36	52%
Zowel harddrugs als softdrugs	12	17%
Geen	5	7%
Onbekend	1	1%
Totaal	**69**	**100%**

Van 52 dossiers is de aangetroffen handelshoeveelheid bij ons bekend. Dat was het geval bij drie gemeenten (1, 6 en 7). In tabel 3.6 zijn die hoeveelheden uitgesplitst per categorie. Voor de categorieën hebben we aansluiting gezocht bij de strafvorderingsrichtlijn van het OM.[37] De verdeling is wat ongelijk, maar omdat de categorieën gekoppeld zijn aan een strafeis, geeft het wel enigszins een beeld van de mate van verwijtbaarheid in relatie tot de aangetroffen hoeveelheid.

De eenheden zijn in grammen en bij harddrugs ook in pillen of consumptie-eenheden (p/e). Voor GHB geldt 5 milliliter als één consumptie-eenheid. In sommige dossiers zijn we ook tegengekomen dat de politie spreekt van bolletjes/blokjes cocaïne (geen *blokken*), waarvan het (totaal)gewicht niet bekend is. Omdat dat bedoeld is om te roken (crack), merken wij één bolletje/blokje aan als consumptie-eenheid. Voor lachgas geldt dat het gaat om brutogewicht (gewicht inclusief dat van de gasfles).

Er zijn dossiers waarbij zowel soft- als harddrugs zijn gevonden. In die gevallen zijn ze voor wat betreft de tabel uit elkaar gehaald. Het kan daarom zo zijn dat de lagere aantallen van het ene type drugs in combinatie zijn gevonden met (grote) hoeveelheden van het andere type. Dit kan een wat vertekend beeld geven.

In de gevallen waarin verschillende drugs zijn gevonden met verschillende meeteenheden, is dat bij elkaar opgeteld. Aangetroffen hoeveelheden grondstoffen zijn niet meegenomen, omdat dat op zichzelf staand niet kan worden gekwalificeerd als handelshoeveelheid.

Wat in tabel 3.6A opvalt is dat in de gevallen waarin hennep en/of hasjiesj zijn aangetroffen, het in de meeste gevallen gaat om een vondst van tussen de 500 gram en de 2,5 kilogram (6 keer). Het OM kwalificeert dat als (plegen of medeplegen van) handel, vervoer of productie en eist in die gevallen volgens haar strafvorderingsrichtlijn een gevangenisstraf van vier weken. Dat ziet het OM dus als serieuze hoeveelheden.

[37] Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (2023R003) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie en Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, lijst I en lijst IA (2025R005) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie, tabel 2.

TABEL 3.6A: VERDELING IN AANGETROFFEN HOEVEELHEDEN SOFTDRUGS (HENNEP/HASJIESJ)

Aangetroffen hoeveelheid	Aantal
5-30 gram	0
>30-100 gram	3
>100-300 gram	5
>300-500 gram	3
>500-2500	6
>2500-5000 gram	1
>5-10 kg	2
>10-25 kg*	1
Meer dan 25 kg	2
Totaal	**23**

Uit tabel 3.6B blijkt dat de aangetroffen hoeveelheden lachgas gelijk verdeeld is. Het verdient wel opmerking dat de twee gevallen waarbij er meer dan 40 kilogram is aangetroffen, het ging om 80 respectievelijk 150 kilogram. Dit was in beide gevallen in dezelfde gemeente (gemeente 7).

TABEL 3.6B: VERDELING IN AANGETROFFEN HOEVEELHEDEN SOFTDRUGS (LACHGAS)

Aangetroffen hoeveelheid	Aantal
>2-20 kg*	1
>21-30 kg	1
>31-40 kg	1
>40 kg	2
Totaal	**5**

Uit tabel 3.6C blijkt dat het zwaartepunt van de aangetroffen hoeveelheden harddrugs ligt in de categorieën 15-50 gram en 50-200 gram (beide 10). Omdat de omvang van de tweede categorie groter is, kan de conclusie worden getrokken dat verhoudingsgewijs in de meeste gevallen tussen de 10 en de 50 gram harddrugs wordt aangetroffen.

TABEL 3.6C: VERDELING IN AANGETROFFEN HOEVEELHEDEN HARDDRUGS

Hoeveelheid	Aantallen
- *Tot en met 5 gram*	
t/m 1 gram of 2 p/e	0
>1-2 gram of 3-4 p/e	1
>2-3,5 gram of 5-7 p/e	6
>3,5-5 gram of 8-10 p/e	0
- *5-200 gram*	
<5-15 gram of 11-30 p/e	4
>15-50 gram of 31-100 p/e	10
>50-200 gram of 101-400 p/e	10
- *200-1000 gram*	
<200-500 gram of 401-500 p/e	6
>500-1000 gram of 501-1000 p/e	3
- *1-5 kg*	
>1-2 kg	3
>2-3 kg	1
>3-4 kg	0
>4-5 kg	1

- Meer dan 5 kg[38]	2
Totaal	**44**

In ongeveer de helft van de bestudeerde dossiers was sprake van 'verzwarende omstandigheden' (52%). Daaronder verstaan wij verboden wapenbezit, aanwezigheid van grote hoeveelheden contact geld en/of gevaarzetting (brandgevaar). Bij ongeveer een kwart van de gevallen werden één of meer verboden wapens aangetroffen. Daaronder vallen ook nepvuurwapens.

TABEL 3.7: DOSSIERS WAARBIJ SPRAKE WAS VAN VERZWARENDE OMSTANDIGHEDEN

Verzwarende omstandigheden[39]	Aantal	Percentage
Verzwarende omstandigheden	46	52%
Verboden wapenbezit	*22*	*25%[40]*
Aanwezigheid contant geld[41]	*14*	*16%*
Gevaarzetting	*12*	*14%*
Geen verzwarende omstandigheden of onbekend	42	48%
Totaal	**88**	**100%**

Uit tabel 3.8 blijkt dat uit 16% van de dossiers bleek dat sprake was van overlast. In het merendeel van de dossiers (84%) was geen sprake van overlast of bleek dit in ieder geval niet expliciet.

TABEL 3.8: DOSSIERS WAARBIJ SPRAKE WAS VAN OVERLAST

Overlast	Aantal	Percentage
Wel overlast	14	16%
Geen overlast[42]	74	84%
Totaal	**88**	**100%**

Uit tabel 3.9 blijkt dat het bij ongeveer de helft (53%) van de woningen die met een maatregel te maken hebben gehad, gaat om een eenpersoonshuishouden en bij iets minder dan een derde (30%) om een meerpersoonshuishouden. In 2024 bestond 40% van het totaal aantal huishoudens in Nederland uit eenpersoonshuishoudens en 60% uit meerpersoonshuishoudens.[43] In vergelijking met het Nederlands gemiddelde kregen dus relatief veel eenpersoonshuishoudens te maken met een Damoclesmaatregel. Wat de samenstelling van het huishouden betreft gaat het bij 13 van 80 woningen (16%) om een huishouden met een of meer inwonende minderjarige kinderen.

[38] De strafvorderingsrichtlijnen kennen daarboven nog meer categorisering, maar voor dit onderzoek vol-staat meer dan 5 kilogram als categorie.
[39] Niet cumulatief; overlap mogelijk.
[40] Percentage van het totaal dossiers (88).
[41] Meer dan € 5.000.
[42] Dit zijn dossiers waaruit niet expliciet bleek dat er wel sprake was van overlast. Het kan zijn dat er wel sprake was van overlast, maar dat dit niet in het besluit of de bestuurlijke rapportage werd genoemd.
[43] StatLine - Huishoudens; samenstelling, grootte, regio, 1 januari.

TABEL 3.9: KENMERKEN VAN DE GEADRESSEERDEN VAN 13B-MAATREGELEN

Samenstelling huishouden bij woningen[44]	Aantal	Percentage
Aantal eenpersoonshuishoudens	42	53%
Aantal meerpersoonshuishoudens	24	30%
Meerpersoonshuishoudens met inwonend(e) kind(eren)	*13*	*16%*
Meerpersoonshuishoudens met (deels) inwonende minderjarige kind(eren)	*9*	*11%*
Onbekend	14	18%
Totaal	**80**	**100%**

Uit tabel 3.10 blijkt dat ongeveer een vijfde (21%) van de hoofdbewoners in de leeftijdscategorie 30 t/m 39 valt..[45] De tweede grootste groep heeft een leeftijd van 40 t/m 49 (16%). De aantallen twintigers en vijftigers is ongeveer gelijk (11% en 13%) en de groep 60-plussers bedraagt 9% van het totaal. Er zijn geen dossiers waarbij de hoofdbewoner jonger is dan 20.

TABEL 3.10: LEEFTIJDEN HOOFDBEWONERS IN DE DOSSIERS

Leeftijden hoofdbewoners[46]	Aantal	Percentage
Jonger dan 20	0	0%
20 – 29	9	11%
30 – 39	17	21%
40 – 49	13	16%
50 – 59	10	13%
60 of ouder	7	9%
Onbekend	24	30%
Totaal	**80**	**100%**

3.2.3 Jurisprudentieonderzoek

We hebben gepubliceerde rechterlijke uitspraken over beroep in de periode 1 januari 2021 t/m 31 december 2023 ten aanzien van 13b-maatregelen (op basis van de a-grond) onder meer geanalyseerd op basis van de volgende variabelen:[47]

— type pand (woningen of lokalen)
— type belanghebbende (eigenaar/huurder).

Er zijn 109 uitspraken geanalyseerd. Uit tabel 3.11 blijkt dat bij beroepszaken de meeste uitspraken gingen over de sluiting van een woning (76%). Dit komt overeen met de bevindingen uit de dossierstudie, waaruit ook blijkt dat vooral woningen en in mindere mate lokalen met een Damoclesmaatregel te maken krijgen. Een beperkt deel van de sluitingen had betrekking

[44] Uit 74 van de 91 bestudeerde dossiers was de samenstelling van het huishouden af te leiden.
[45] Met hoofdbewoner wordt niet per definitie bedoeld de overtreder. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de ouder(s) is aangemerkt als hoofdbewoner, terwijl hun kind de overtreder is.
[46] Van 56 van de 80 onderzochte dossiers met betrekking tot woningen was er een geboortejaar bekend. We gaan voor leeftijd uit van hele geboortejaren en het jaar van de maatregel. Daarbij hebben we geen rekening gehouden verjaardag en de exacte datum van de sluiting.
[47] In totaal zijn 109 uitspraken bestudeerd. Artikel 13b, eerste lid, onder a van de Opiumwet bevat de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen als in een woning of lokaal 'een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.'

op commerciële panden (winkel, kantoorpand, loods) (12%) of horecagelegenheden (3%). Dit beeld is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de uitkomsten van het dossieronderzoek, waar het overgrote deel van de bestudeerde dossiers betrekking had op een woning. Verder blijkt uit tabel 3.11 dat het in de uitspraken in bijna twee derde van de gevallen (64%) ging om een huurder die in beroep ging tegen de sluiting. Deze oververtegenwoordiging van huurders bevestigt eveneens het beeld van het dossieronderzoek.

TABEL 3.11: TYPE PAND IN RECHTERLIJKE UITSPRAKEN IN BEROEP 2021 T/M 2023

Pand	*N*	%
Woning	83	76%
Commercieel pand (bijv., winkel, kantoorgebouw, warenhuis, loods, opslagruimte)	13	12%
Overig (meerdere panden)	6	5%
Horecagelegenheid (bv restaurant of café)	3	3%
Growshop	2	2%
Coffeeshop	1	1%
Woning + bedrijf	1	1%
Totaal	109	100%

TABEL 3.12: TYPE BELANGHEBBENDE IN RECHTERLIJKE UITSPRAKEN IN BEROEP 2021 T/M 2023

Belanghebbende	*N*	%
Huurder	70	64%
Eigenaar-bewoner/gebruiker	14	13%
Eigenaar van het gebouw	12	11%
Onbekend	7	6%
Exploitant	3	3%
Overig (meerdere belanghebbenden/organisatie)	2	2%
Eigenaar/bewoner tevens verhuurder	1	1%
Totaal	109	100%

3.3 Gevolgen voor bewoners en ondernemers

3.3.1 Woonsituatie

Het rechtstreekse gevolg van de sluiting van een woning is dat de bewoner in ieder geval tijdelijk elders onderdak moet vinden. Bij de gevolgen voor de woonsituatie van betrokkenen kan verder een onderscheid worden gemaakt tussen gevolgen voor huurders van een sociale huurwoning, huurders van een particuliere huurwoning en bewoners die in hun eigen koopwoning wonen.

Gevolgen voor huurders van een sociale huurwoning

Wanneer drugs worden aangetroffen in de woning kan de burgemeester de woning sluiten voor bepaalde tijd, waardoor de bewoners tijdelijke vervangende huisvesting moeten vinden: het gevolg van de sluiting heeft dus in beginsel een tijdelijk karakter. Woningcorporaties hebben echter als verhuurder de mogelijkheid om bij een sluiting over te gaan tot buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst.[48] Daarnaast kan de woningcorporatie proberen

[48] Op grond van artikel 7:231 lid 2 BW kan de verhuurder de huurovereenkomst buitengerechtelijk ontbinden indien het gehuurde in strijd met artikel 2 of 3 van de Opiumwet is gehandeld en het gehuurde daarom op grond van artikel 13b Opiumwet door de burgemeester is gesloten.

via de rechter het contract te ontbinden.[49] Wanneer de corporatie overgaat tot ontbinding van het huurcontract, zijn de gevolgen voor de woonsituatie van de bewoner verstrekkender: de bewoner moet immers nieuwe permanente huisvesting vinden. Dit betekent dat het handelen van de woningcorporatie uiteindelijk ingrijpender is voor betrokkenen dan het besluit van de burgemeester om een woning tijdelijk te sluiten. Een derde optie is dat de woningcorporatie erop aanstuurt bij de bewoner om zelf het huurcontract op te zeggen.

In een enquête onder woningcorporaties is gevraagd welke gevolgen een woningsluiting had voor het huurcontract in de periode 2020 tot en met 2024 (zie tabel 3.11). Ruim 80% van de respondenten geeft aan dat doorgaans tot ontbinding van het huurcontract wordt overgegaan. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat het huurcontract meestal of altijd buitengerechtelijk wordt ontbonden. Ook 'vrijwillige' opzegging van het huurcontract door de huurder komt regelmatig voor: ruim een derde van de respondenten zegt dat dit meestal gebeurt en 40% geeft aan dat dit soms gebeurt. Gerechtelijke ontbinding komt – in verhouding tot vrijwillige opzegging van het contract of buitengerechtelijke ontbinding van het contract – minder vaak voor. Hierbij dient te worden opgemerkt dat met het lage responspercentage deze bevindingen niet zomaar gegeneraliseerd kunnen worden en vooral indicatief zijn.

Casus gemeente 4: burgemeester sluit geen corporatiewoningen, omdat woningcorporatie in beginsel de huurovereenkomst ontbindt
Uit het casestudie onderzoek blijkt dat casestudiegemeente 4 de afspraak met de woningcorporaties in die gemeente heeft dat geen sociale huurwoningen worden gesloten. De woningcorporaties gaan in die gemeente in beginsel over tot gerechtelijke (of vrijwillige) ontbinding van het huurcontract. De reden daarvoor is dat de druk op de woningmarkt daarmee wordt verminderd en de woning niet leeg hoeft te staan als gevolg van een sluiting en dus geen huuropbrengsten worden misgelopen. Overigens merkt de gesprekspartner uit deze gemeente op dat voorheen standaard werd overgegaan tot ontbinding van het huurcontract, maar dat er de laatste jaren meer gekeken wordt naar de omstandigheden van het geval zodat passende maateregelen kunnen worden genomen.

Uit gesprekken blijkt dat het niet bij alle woningcorporaties uitgangspunt is om het huurcontract te ontbinden (en/of een huurder op een zwarte lijst te plaatsen). Er zijn ook woningcorporaties die terughoudender zijn in het ontbinden van het contract en nadrukkelijker kijken naar de persoonlijke omstandigheden van het geval om te bepalen of een huurcontract passend is of niet. Ook zijn er woningcorporaties met een zogenaamd 'tweede kansbeleid', waarbij de huurder onder aanvullende huurvoorwaarden (zoals accepteren van hulpverlening) in de woning mag blijven of een ander huurwoning krijgt. In deze gevallen zijn de gevolgen van een sluiting veel minder ingrijpend, omdat de bewoner niet permanent zijn woning verliest dan wel de bewoner in aanmerking komt voor een nieuwe sociale huurwoning.

[49] Veel huurders hebben in de algemene voorwaarden van de huurovereenkomst een bepaling opgenomen over bijvoorbeeld het niet mogen handelen in strijd met bepalingen uit de Opiumwet. De rechter kan de huurovereenkomst ontbinden als sprake is van een tekortkoming van de huurder, tenzij sprake is van omstandigheden die ontbinding niet rechtvaardigen (zie artikel 7:231 lid 1 BW). Daarnaast kan, indien is aangetoond dat de huurder zich niet als goed huurder gedroeg, ook sprake zijn van handelen in strijd met artikel 7:213 BW dan wel artikel 7:214 BW.

TABEL 3.13: GEVOLGEN WONINGSLUITING VOOR HUURCONTRACT (N=33-37)

Antwoord	Nooit	Zelden	Soms	Meestal	Altijd	Weet ik niet
Het huurcontract is (vanwege de sluiting) buitengerechtelijk ontbonden (N=37)	4 (11%)	6 (16%)	6 (16%)	15 (41%)	6 (16%)	0 (0%)
Het huurcontract is gerechtelijk ontbonden (N=33)	3 (9%)	6 (18%)	13 (39%)	7 (21%)	3 (9%)	1 (3%)
Het huurcontract is (op verzoek van de woningcorporatie) vrijwillig door de huurder opgezegd (N=34)	2 (6%)	5 (15%)	14 (41%)	13 (38%)	0 (0%)	0 (0%)
Het huurcontract is niet ontbonden (N=33)	13 (39%)	14 (42%)	4 (12%)	1 (3%)	1 (3%)	0 (0%)

In de enquête is woningcorporaties ook gevraagd wat de gevolgen voor het huurcontract zijn als de burgemeester geen sluiting, maar een waarschuwing of last onder dwangsom oplegt op grond van de Wet Damocles. Bij een waarschuwing of last onder dwangsom bestaat er geen grond voor buitengerechtelijke ontbinding: dan is alleen gerechtelijke ontbinding of 'vrijwillige' opzegging van het huurcontract mogelijk. De resultaten zijn in onderstaande tabel weergegeven. Hieruit blijkt dat een waarschuwing of last onder dwangsom – in vergelijking met een sluiting – minder vaak tot gevolg heeft dat het contract (gerechtelijk) wordt ontbonden. Ruim een derde van de respondenten zegt dat het contract dan meestal niet of nooit wordt ontbonden en meer dan een kwart geeft aan dat het contract dan soms wordt ontbonden en soms niet. Ongeveer 20% van de respondenten zegt dat dan meestal of altijd wordt overgegaan tot ontbinding van het huurcontract.

TABEL 3.14: GEVOLGEN WAARSCHUWING OF LAST ONDER DWANGSOM VOOR HUURCONTRACT (N=36)

Antwoord	Aantal	Percentage
Het contract wordt dan nooit ontbonden	1	3%
Het contract wordt dan meestal niet ontbonden	12	33%
Soms wordt het contract niet ontbonden en soms wel	10	28%
Het contract wordt dan meestal ook ontbonden	5	14%
Het contract wordt dan ook altijd ontbonden	3	8%
Niet van toepassing	3	8%
Weet ik niet	2	6%

Verschillende woningcorporaties werken met een zogenoemde (regionale) zwarte lijst.[50] Huurders die op een zwarte lijst terecht komen, kunnen voor een bepaalde periode niet meer of moeilijker in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Uit de enquête volgt dat zeventien van de 37 (46%) woningcorporaties huurders na een sluiting op grond van de Wet Damocles standaard op een zwarte lijst plaatsen (zie tabel 3.15). Dertien van de 37 (35%) woningencorporaties geven aan dat het geen beleid is om huurders na een woningsluiting op een zwarte lijst te plaatsen.

[50] In sommige regio's wordt de lijst waarop huurders vermeld staan geen zwarte lijst genoemd. Deze lijsten worden soms ook wel grijze lijsten, signaleringslijsten of kansenlijsten genoemd.

TABEL 3.15: WONINGCORPORATIES DIE BELEID HANTEREN OM HUURDERS WAARVAN DE WONING IS GESLOTEN OP EEN ZWARTE LIJST TE PLAATSEN (N=37)

Antwoord	Aantal	Percentage
Ja, dat doen wij standaard	17	46%
Ja, maar alleen in bepaalde gevallen	7	19%
Nee	13	35%

In de enquête is aan woningcorporaties die een zwarte lijst hanteren gevraagd voor welke periode huurders die op een zwarte lijst staan niet meer in aanmerking komen voor een huurwoning bij de corporatie (zie tabel 3.16). Uit de respons blijkt dat deze periode verschilt per woningcorporatie. Bij zes van de twintig (30%) respondenten is dit twee jaar, bij acht van de twintig (40%) respondenten gaat het om drie jaar en bij nog eens zes van de twintig (30%) respondenten is dit vijf jaar.

TABEL 3.16: PERIODE WAARIN HUURDERS OP EEN ZWARTE LIJST NIET IN AANMERKING KOMEN VOOR EEN SOCIALE HUURWONING (N=20)

Antwoord	Aantal	Percentage
1 jaar	0	0%
2 jaar	6	30%
3 jaar	8	40%
4 jaar	0	0%
5 jaar	6	30%
Langer dan 5 jaar	0	0%

Om in aanmerking te komen voor een (sociale) huurwoning heeft een huurder vaak een positieve verhuurdersverklaring nodig. Woningcorporaties zijn in de enquête gevraagd of het bij hen beleid is om geen positieve verhuurdersverklaring af te geven aan huurders waarvan de woning is gesloten op grond van de Wet Damocles (zie tabel 3.17). Het overgrote deel van de respondenten (91%) geeft aan standaard geen positieve verhuurdersverklaring af te geven aan deze huurders. Enkele respondenten (twee) zeggen alleen in bepaalde gevallen geen positieve verhuurdersverklaring af te geven. Slechts één respondent geeft aan dat het bij de woningcorporatie geen beleid is om geen positieve verhuurdersverklaringen te verstrekken aan huurders waarvan hun woning is gesloten. Dat het geen beleid is van de woningcorporatie, hoeft overigens niet te betekenen dat het in de praktijk nooit voorkomt dat er geen positieve verhuurdersverklaring wordt afgegeven.

TABEL 3.17: WONINGCORPORATIES MET BELEID OM GEEN POSITIEVE VERHUURDERSVERKLARING AF TE GEVEN AAN HUURDERS WAARVAN DE WONING IS GESLOTEN (N=35)

Antwoord	Aantal	Percentage
Ja, dat doen wij standaard	32	91%
Ja, maar alleen in bepaalde gevallen	2	6%
Nee	1	3%

Bewoners waarvan het huurcontract is ontbonden en die ook op een zwarte lijst zijn geplaatst en/of geen positieve verhuurdersverklaring krijgen van de corporatie, zullen in de regio in beginsel geen of moeilijk een nieuwe sociale huurwoning kunnen vinden na een sluiting. Dit kan betekenen dat zij genoodzaakt zijn om een particuliere huurwoning te zoeken die doorgaans duurder is dan een sociale huurwoning. De bewoner wordt dan geconfronteerd met hogere woonlasten. Voor sommige bewoners zal particuliere huur niet betaalbaar zijn. Dit kan als

gevolg hebben dat zij naar een andere regio moeten verhuizen om elders een woning te vinden, dat zij genoegen moeten nemen met een goedkopere laagwaardiger en/of kleinere woning of dakloos worden.

Gevolgen voor huurders van een particuliere huurwoning
Ook voor bewoners van een particuliere huurwoning geldt dat de verhuurder kan overgaan tot gerechtelijke of buitengerechtelijke ontbinding naar aanleiding van de sluiting van de woning (en/of drugsvondst). In dat geval moet de bewoner – net als bij sociale huurwoningen – nieuwe permanente huisvesting zoeken. De mate waarin particuliere verhuurders overgaan tot buitengerechtelijke of gerechtelijke ontbinding hebben we in dit onderzoek niet kunnen vaststellen.[51] Uit eerder onderzoek blijkt overigens dat veel huurders al naar een onbekende bestemming zijn vertrokken nadat de politie de woning is binnengetreden (dus nog voorafgaand aan de sluiting).[52] Een relevant verschil met huurders van een sociale huurwoning, is dat huurders van een particuliere huurwoning niet op een zwarte lijst (van woningcorporaties) terecht komen, althans er zijn geen aanwijzingen dat dit gebeurt. Wel kunnen huurders mogelijk geen positieve verhuurdersverklaring krijgen van de particuliere verhuurder vanwege de woningsluiting c.q. drugsvondst, waardoor het alsnog moeilijk wordt voor deze huurders om een vervangende huurwoning te vinden.

Gevolgen voor bewoners van een koopwoning
De gevolgen van een sluiting van een koopwoning waarvan de bewoner de eigenaar is, zijn over het algemeen minder verstrekkend dan de gevolgen voor bewoners van een huurwoning. Bewoners van een koopwoning kunnen na afloop van de sluiting weer terugkeren naar de woning. Dat geldt niet voor huurders waarvan het huurcontract is ontbonden als gevolg van de sluiting en die bovendien mogelijk op een zwarte lijst worden geplaatst en/of geen positieve verhuurdersverklaring kunnen verkrijgen. Uit eerder onderzoek blijkt wel dat bij woningeigenaren de hypotheeklasten tijdens een sluiting blijven doorlopen, terwijl mogelijk ook kosten voor tijdelijk onderdak ontstaan tijdens een sluiting. Daarnaast is het mogelijk dat banken een hypotheek opeisen, vanwege het overtreden van de hypotheekvoorwaarden, met als gevolg dat de eigenaar geen woning meer heeft.[53]

Waar vinden bewoners (tijdelijk) vervangend onderdak?
Uit de gesprekken blijkt dat casestudiegemeenten niet weten waar bewoners naar toe gaan na een sluiting. Dit geldt zowel voor de verblijfplaats van bewoners op korte termijn na een sluiting als voor hun verblijf op langere termijn. Dat is alleen anders wanneer de bewoner in een zienswijze of tijdens een zitting in de bezwaarprocedure of bij een voorlopige voorziening aangeeft waar hij of zij (tijdelijk) verblijft of van plan is te verblijven. Gemeenten monitoren niet actief de verhuisbewegingen van bewoners die te maken hebben gehad met een sluiting (bijvoorbeeld door het raadplegen van de BRP). Woningcorporaties weten evenmin waar huurders verblijven na ontbinding van het huurcontract en monitoren dit dus ook niet.

Het beeld bij gesprekspartners van de vijf casestudiegemeenten is dat de meeste bewoners tijdens de sluiting tijdelijk verblijven bij familie of vrienden. Ook kunnen bewoners op een camping of recreatiepark tijdelijk onderdak vinden. Verder beschikken veel gemeenten over

[51] Om zicht te krijgen op de gevolgen voor particuliere verhuurders hebben we ook een vragenlijst voor particuliere verhuurders opgesteld en verstuurd naar een contactpersoon van Vastgoedbelang. Deze enquête is uiteindelijk helaas niet uitgezet onder de achterban.
[52] H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC, 2023, p. 55.
[53] H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC, 2023, p. 30 en 55.

een maatschappelijke opvangvoorziening. Het beeld is echter dat weinig bewoners die te maken hebben met een woningsluiting terechtkomen bij de maatschappelijke opvang. Gesprekspartners van casestudiegemeenten weten echter niet waar bewoners op langere termijn – nadat de sluiting weer is opgeheven – terecht komen en wat er van hen terecht komt.

Op basis van een analyse van gepubliceerde rechterlijke uitspraken in beroep over de periode 1 januari 2021 t/m 31 december 2023 ten aanzien van 13b-maatregelen (op basis van de a-grond) is nagegaan welke gevolgen door belanghebbenden worden benoemd in de uitspraken.[54] Van de beroepszaken waar een huurder belanghebbende is, geeft de belanghebbende in bijna 70% van de uitspraken aan dat de sluiting huurrechtelijke gevolgen heeft en in 60% van de gevallen dat de belanghebbende geen vervangende woonruimte heeft. Dit beeld komt op hoofdlijnen overeen met de bevindingen uit de enquête onder woningcorporaties, waaruit blijkt dat in de meeste gevallen het huurcontract wordt ontbonden (buitengerechtelijk, gerechtelijk of vrijwillig). Of de belanghebbende in de bestudeerde uitspraken ook daadwerkelijk geen vervangende woonruimte hebben gevonden is niet vast te stellen. Het kan immers ook gaan om zaken waar alleen is aangevoerd door de belanghebbende dat (mogelijk) geen vervangende woonruimte kan worden gevonden. Daarnaast kunnen er ook zaken zijn waar de huurder in de praktijk geen vervangende woonruimte heeft gevonden, maar waar dit niet expliciet naar voren komt in de tekst van de rechterlijke uitspraak.

Ervaringen van bewoners
Voor dit onderzoek zijn enkele bewoners geïnterviewd die te maken hadden met een woningsluiting. Twee geïnterviewde bewoners woonden in een koopwoning op het moment van de sluiting. Deze bewoners konden tijdens de sluiting tijdelijk onderdak vinden bij respectievelijk een vriend en bij familie. Na het opheffen van de sluiting konden deze bewoners weer terug naar hun woning.

Drie andere geïnterviewde bewoners woonden in een sociale huurwoning die werd gesloten. Bij een van deze bewoners werd het huurcontract ontbonden. Zij heeft vervolgens met hulp van maatschappelijk werk een kleine kamer (particuliere verhuur) gevonden, waar zij vier jaar heeft gewoond. Sinds kort woont de bewoner in een andere kamer (wederom particuliere verhuur). Een ruimere particuliere huurwoning kan de bewoner niet betalen en omdat zij vijf jaar op een zwarte lijst is geplaatst komt ze ook niet in aanmerking voor een sociale huurwoning. Een andere bewoner had te maken met een sluiting van twee weken die vervolgens door de rechter werd teruggedraaid. In deze periode van twee weken kon de bewoner echter niet terecht bij familie of vrienden. Zij heeft toen noodgedwongen de nachten moeten doorbrengen in een café. De bewoner omschrijft deze periode als traumatisch. Bij een andere bewoner werd het huurcontract niet ontbonden door de corporatie. Gedurende de sluiting van drie maanden kon de bewoner terecht bij haar uitwonende dochter.

Gemeente 1 die heeft meegewerkt aan het casestudie-onderzoek, heeft ook BRP-gegevens aangeleverd van alle huishoudens waarvan de woning is gesloten in het jaar 2022. In dat jaar zijn door de burgemeester in totaal dertig panden gesloten op grond van de Wet Damocles (negentien panden met een duur van drie maanden, tien panden met een duur van zes

[54] In totaal zijn 109 uitspraken in beroep geanalyseerd. Bij 70 uitspraken was de belanghebbende een huurder. Artikel 13b, eerste lid, onder a van de Opiumwet bevat de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen als in een woning of lokaal 'een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.'

maanden en één pand werd twaalf maanden gesloten). Op deze dertig verschillende adressen stonden in totaal 35 personen ingeschreven. Op basis van deze BRP-gegevens zijn de verhuisbewegingen van de betreffende bewoners in kaart gebracht door na te gaan waar de bewoners respectievelijk één maand, zes maanden en twaalf maanden na het opleggen van de sluiting stonden ingeschreven in de BRP. Daarbij zijn de volgende uitkomsten te onderscheiden:

- de persoon staat nog ingeschreven op hetzelfde adres;
- de persoon heeft zich ingeschreven op een ander adres binnen de gemeente;
- de persoon heeft zich ingeschreven op een ander adres buiten de gemeente, maar binnen dezelfde provincie;
- de persoon heeft zich ingeschreven op een ander adres buiten de provincie;
- de persoon staat niet meer ingeschreven op het adres, maar onbekend is wat het nieuwe adres is;
- er stond niemand ingeschreven op het adres ten tijde van de sluiting dan wel het is onduidelijk of de persoon nog stond ingeschreven.

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten weergegeven. Daaruit blijkt dat de meeste personen één maand na het opleggen van de sluiting nog stonden ingeschreven op hetzelfde adres. Na zes maanden neemt dit aantal fors af tot acht personen en na één jaar stonden nog maar vijf van de 35 personen ingeschreven op hetzelfde adres. Van bijna een kwart van de adressen (23%) is niet precies duidelijk wie stonden ingeschreven op het adres. Bij deze adressen kunnen de verhuisbewegingen dus niet in kaart worden gebracht. De meeste personen die verhuizen na de sluiting hebben zich ingeschreven op een ander adres binnen de gemeente (na een jaar was dit 29%). Een beperkt aantal personen is verhuisd naar een andere gemeente in de provincie (na een jaar was dit 6%) of een andere provincie (na een jaar was dit 11%). Daarnaast stond een aantal personen niet meer ingeschreven op het adres van de sluiting, maar is verder onbekend naar welk adres deze personen zijn verhuisd (na een jaar was dit 17%).

TABEL 3.18: VERHUISBEWEGINGEN OP GROND VAN DE BRP VAN BEWONERS DIE TE MAKEN KREGEN MET EEN WONINGSLUITING IN 2022

Verhuisbewegingen	1 maand na sluiting		6 maanden na sluiting		1 jaar na sluiting	
	Aantal	*%*	*Aantal*	*%*	*Aantal*	*%*
Persoon nog ingeschreven op het adres	21	60%	8	23%	5	14%
Verhuisd binnen de gemeente	4	11%	10	29%	10	29%
Verhuisd buiten de gemeente, binnen provincie	0	0%	2	6%	2	6%
Verhuisd buiten de provincie	1	3%	2	6%	4	11%
Verhuisd naar onbekend adres	1	3%	5	14%	6	17%
Onbekend wie stond ingeschreven op adres	8	23%	8	23%	8	23%
Totaal	35	100%	35	100%	35	100%

Bovenstaande gegevens uit de BRP geven een indicatie van de verhuisbewegingen van bewoners na een sluiting. Hierbij zijn enkele belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste moet worden opgemerkt dat met een wijziging in de BRP-registratie niet per definitie de werkelijke verhuisbeweging vaststaat. Het is mogelijk dat iemand de woning verlaat zonder zich in te schrijven op een nieuw adres. Ook kan het zijn dat betrokkenen wel ingeschreven blijven op het adres van het gesloten pand (op het moment van de sluiting), maar zich vervolgens niet inschrijven op een nieuw adres, terwijl zij in de praktijk wel (tijdelijk of permanent) elders zijn gaan wonen of dakloos worden. Daarnaast is op basis van de BRP niet met zekerheid vast te

stellen of de verhuizing te maken heeft met de eerder opgelegde Damoclesmaatregel of dat er andere redenen zijn voor de verhuizing (bijvoorbeeld vanwege een relatie of een nieuwe baan).

3.3.2 Andere gevolgen

Uit de interviews met medewerkers van de casestudiegemeenten blijkt dat de voorbereiding van besluitvorming waarbij minderjarige kinderen of kwetsbare personen betrokken zijn verschillend verloopt. In drie van de vijf casestudiegemeenten (gemeenten 2, 3 en 5) wordt bij de voorbereiding van een Damoclesbesluit expliciet gekeken of er sprake is van kwetsbare bewoners.

In een van de gemeenten (gemeente 3) wordt er bij minderjarigen en bewoners met (multi-)problematiek bijvoorbeeld standaard een Multidisciplinair Overleg georganiseerd, waarbij onder meer de afdeling maatschappelijke ondersteuning wordt aangehaakt. In het overleg wordt nagegaan of en welke hulpverlening de bewoner(s) reeds krijgt en/of een hulpverleningstraject moet worden gestart of geïntensiveerd en welke 13b-maatregel gelet op de omstandigheden passend is. Ook betrekt de gemeente in een 13b-zaak standaard de woningcorporatie (ingeval van een sociale huurwoning) om aanvullende informatie op te halen (bijv. over overlastmeldingen, etc.) en ook om af te stemmen in hoeverre de corporatie over zal gaan tot (buiten)gerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst. De huurrechtelijke gevolgen weegt de burgemeester mee in de besluitvorming.

In een andere gemeente (gemeente 2) stelt de ambtelijke organisatie een advies op voor de burgemeester bij bewoners die mogelijk kwetsbaar zijn (jongeren tot 27 jaar, senioren en kinderen) en gaat het wijkteam op bezoek bij de betreffende bewoner. Het wijkteam kijkt naar de situatie van betrokkenen en of iemand een netwerk heeft. Daarnaast doet de gemeente een systeemcheck, waarbij in de gemeentelijke systemen wordt nagegaan welke zorg betrokkenen eventueel ontvangen. In de besluiten wordt niet naar de inhoud van dit advies verwezen, omdat hier volgens geïnterviewden geen juridische grondslag is om deze informatie in te winnen. Een van de geïnterviewden van deze gemeente denkt dat in gevallen waarbij sprake is van betrokkenen waarbij indicaties tot zorg zijn vaker een waarschuwing wordt opgelegd dan dat tot een sluiting wordt overgegaan. Het advies van de ambtelijke organisatie kan de burgemeester betrekken bij het besluit dat wordt genomen.

In de andere gemeente (gemeente 5) is het voorbereiden van een Damoclesbesluit ook maatwerk, en kan een 13b-maatregel aanleiding zijn om een hulpverleningstraject te starten. Of betrokkenen kunnen worden geholpen is wel afhankelijk van of de persoon dit zelf ook wil.

In de overige twee gemeenten (gemeenten 1 en 4) wordt, wanneer sprake is van kwetsbare personen, geen nader onderzoek naar de situatie van de bewoner gedaan bij de voorbereiding van een besluit. Eén van de gemeenten (gemeente 4) gaat niet expliciet na of bewoners onderdak hebben gevonden en of er minderjarige kinderen in de woning wonen. In die gemeente is het afhankelijk van de vraag of de bewoners in de zienswijze zelf melding maken van de aanwezigheid van minderjarigen of niet. Als zij dat doen, kan de aanwezigheid van minderjarigen invloed hebben op de maatregel die wordt opgelegd, in die zin dat niet voor een sluiting wordt gekozen maar voor een minder ingrijpende maatregel zoals een last onder dwangsom of waarschuwing. Dit blijkt ook uit de dossiers. In één dossier werd in de zienswijze naar voren gebracht dat er kinderen in de woning woonden, waardoor de burgemeester niet koos voor een sluiting maar voor een last onder dwangsom. In een ander dossier was ook een minderjarig kind betrokken, maar omdat de gemeente geen nadere informatie had over het gezin en

betrokkenen ook geen zienswijze hadden ingediend, werd het pand alsnog voor vier maanden gesloten.

Ervaringen van bewoners
Voor dit onderzoek zijn meerdere bewoners (of een van hun gezinsleden) gesproken over de gevolgen die de woningsluiting voor hen hebben gehad. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het beeld uit deze gesprekken niet representatief is voor de gehele doelgroep. Het ging veelal om gesprekken met bewoners die niet actief waren in het criminele drugscircuit en kwetsbaar waren (bijstand, hulpverlening, andere problematiek etc.).

Uit interviews met bewoners die te maken hebben gehad met een woningsluiting volgt dat de ervaren gevolgen uiteenlopen. Alle geïnterviewde bewoners geven aan de periode waarin de woning was gesloten als erg stressvol te hebben ervaren. Voor een deel van deze bewoners had de sluiting ook een ontwrichtend effect op de gezinssituatie. Deze bewoners hadden (minderjarige) kinderen die gedurende de sluiting elders bij familie onderdak vonden. Deze bewoners konden geen tijdelijk onderdak vinden voor het hele gezin, waardoor het gezin tijdelijk gesplitst werd. Een van deze bewoners vertelt dat vanwege de sluiting allerlei spanningen en conflicten ontstonden met haar zoon waardoor ze nu geen contact meer heeft met hem. Ook werd door de situatie de omgangsregeling aangepast met haar dochter (die bij haar ex-partner woont), waardoor ze haar dochter minder vaak mag zien. Daarnaast had de bewoner een pleegkind (dochter van haar overleden zus) die na de politie-inval en sluiting naar een noodpleeggezin moest.

Twee bewoners moesten permanent vervangende woonruimte vinden, omdat de woningcorporatie het huurcontract had ontbonden. Beide bewoners geven aan dat ze sindsdien minder passende woonruimte hebben en/of wonen in een minder prettige woonomgeving. Eén bewoner kwam op een zwarte lijst te staan en woont noodgedwongen al vijf jaar in een kleine kamer (particuliere verhuur), terwijl deze bewoner voorheen een ruim appartement had. Deze bewoner had ook gedurende de sluiting te maken met dubbele huurlasten. De andere bewoner is verhuisd naar een ander dorp en woont daar in een minder ruime sociale huurwoning in een buurt met veel overlast en (drugs)problematiek. Ze heeft daar geen goede relatie met de buren en ervaart de buurt als onveilig.

Enkele bewoners waarmee gesproken is vertelden dat ze te maken hadden met psychische problemen ten tijde van de sluiting. Een van deze bewoners kampte met een burn-out en gaf aan dat de sluiting hem daardoor extra zwaar viel. Een andere bewoner kreeg psychische hulpverlening ten tijde van de sluiting. Vanwege de sluiting werd deze hulpverlening tijdelijk onderbroken en moest de bewoner op zoek naar een andere tijdelijke woning wat ten koste ging van een stabiele woonsituatie, wat gepaard ging met stress. De bewoner kreeg daardoor naar eigen zeggen meerdere keren te maken met een terugval, waardoor ze opnieuw drugs ging gebruiken. Ook bij een andere bewoner, die ambulante hulpverlening kreeg, werd dit hulpverleningstraject door de sluiting doorkruist.

Verschillende bewoners vertellen dat zij last hadden van stigmatisering en schaamtegevoelens vanwege de sluiting, omdat zij in een dorp woonden waardoor binnen de hele gemeenschap bekend werd – vanwege het aanplakbiljet op de woning en aandacht in de lokale media – dat de burgemeester een 13b-maatregel had opgelegd. Een bewoner zegt hierover dat hij er in het dorp op werd aangekeken, evenals zijn ouders die ook in het dorp wonen. Een andere bewoner geeft aan dat de sluiting ook de relatie met de directe buren

verstoorde; als gevolg van de sluiting hadden de buren geen/minder contact met de betreffende bewoner.

Enkele geïnterviewde bewoners van een sociale huurwoning hadden alleen te maken met een voornemen van de burgemeester tot sluiting van de woning, waar uiteindelijk alleen een waarschuwing is opgelegd. Deze bewoners hebben dus geen feitelijke sluiting meegemaakt, maar vertellen dat zij desondanks wel veel stress en zorgen hebben ervaren. Dit had met name te maken met de onzekerheid over de vraag of de woningcorporatie het huurcontract zou gaan ontbinden. Een geïnterviewde bewoner was zo bang dat ze daadwerkelijk de woning moest verlaten, dat ze hierop heeft geanticipeerd door een groot deel van haar inboedel (zoals meubilair) weg te geven of te verkopen. “Wat moet ik er anders mee als ik op straat kom te staan?” Ook had ze veel spullen al in dozen verpakt. Daardoor woonde ze langere tijd in een halflege woning, wat impact had op haar woongenot.

Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat gemeenten weinig zicht hebben op de gevolgen die zich op sociaalpsychologisch en financieel gebied voordoen nadat een Damoclesmaatregel is opgelegd. Uit ons vorige onderzoek kwam naar voren dat veel gesprekspartners aangaven dat het sluiten van de woning grote impact kan hebben op het sociaal en psychisch welzijn van betrokkenen.

Het moeten verhuizen als gevolg van een sluiting kan een ontwrichtend effect hebben op de bewoner en het hele gezin, bijvoorbeeld doordat de betrokkenen dan (een deel van) het sociaal netwerk verliest of een vervangende woning vindt met een minder passende woonruimte of in een ongeschikte woonomgeving.[55] Financiële gevolgen die zich kunnen voordoen zijn dat iemand te maken kan krijgen met verhuiskosten en hogere huurlasten als een bewoner van een sociale huurwoning genoodzaakt is te verhuizen naar een particuliere huurwoning. Daarnaast kan een woningeigenaar de gehele hypotheeksom moeten terugbetalen.[56]

3.3.3 Gevolgen voor ondernemers

Gemeenten hebben over het algemeen geen/weinig zicht op de gevolgen van een sluiting voor ondernemers. Het gaat daarbij om ondernemers die in een pand een onderneming exploiteren, zoals een horecazaak of winkel.

Uit eerder onderzoek van Pro Facto volgt dat het sluiten van een pand waar een onderneming is gevestigd financieel-economische gevolgen kan hebben voor de ondernemer. De ondernemer mist in ieder geval gedurende de sluiting omzet, terwijl de vaste lasten (zoals salarissen) moeten worden doorbetaald. De bedrijfsvoering moet mogelijk tijdelijk worden gestaakt. De financiële gevolgen kunnen indirect weer andere gevolgen teweegbrengen, zoals ontslag van personeel, gedwongen verkoop van de onderneming of faillissement. Ook krijgt een ondernemer mogelijk minder nieuwe investeringsmogelijkheden en verstrekken banken minder snel krediet. Een sluiting van een onderneming kan ook voor negatieve publiciteit en reputatieschade zorgen, wat mogelijk ook tot verlies van klanten kan leiden en daarmee omzetderving. Daarnaast kan de verhuurder besluiten om naar aanleiding van de sluiting de huurovereenkomst met de ondernemer te ontbinden.[57]

[55] H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC, 2023, p. 57.
[56] H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC, 2023, p. 60.
[57] H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC, 2023, p. 60-61.

Ook kan de drugsvondst/Opiumwetovertreding consequenties hebben voor de exploitatievergunning van een horecazaak of gedoogbeschikking van een coffeeshop. Deze kan bijvoorbeeld worden ingetrokken. Ook kan het zijn dat de ondernemer geen nieuwe vergunning meer kan krijgen (bijvoorbeeld naar aanleiding van een Bibob-onderzoek). Deze gevolgen zijn in beginsel niet een direct gevolg van de sluiting van het lokaal, maar van de drugsovertreding zelf.

3.4 Gevolgen voor verhuurders

3.4.1 Woningcorporaties

In een enquête die is uitgezet onder alle woningcorporaties in Nederland is gevraagd naar de gevolgen van woningsluitingen voor woningcorporaties. Respondenten is allereerst gevraagd hoe vaak zij in de periode van 2020 t/m 2024 te maken hebben gehad met een sluiting op grond van de Wet Damocles. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel. Daaruit blijkt dat het aantal gesloten woningen over de periode 2020 – 2024 behoorlijk varieert per woningcorporatie, van 1 tot 5 woningen tot 20 tot 50 woningen. Vanzelfsprekend geldt dat hoe meer woningen een woningcorporatie verhuurt, hoe groter de kans dat een corporatie te maken heeft met een woningsluiting. Dit blijkt ook uit de respons: op één respondent na geven woningcorporaties met meer dan 30.000 woningen aan 20 tot 50 sluitingen te hebben meegemaakt, bij corporaties met minder dan 10.000 woningen geven de meeste respondenten aan dat sprake was van 1 tot 5 of 5 tot 10 gesloten woningen. Ook hangt het aantal gesloten woningen af van het Damoclesbeleid van de betreffende gemeente(n) waar de woningcorporatie woningen verhuurt. Bij gemeenten waar relatief vaak wordt overgaan tot een waarschuwing of last onder dwangsom, zal een woningcorporatie logischerwijs minder vaak te maken hebben met een woningsluiting.

TABEL 3.19: AANTAL SLUITINGEN PER WONINGCORPORATIE IN DE PERIODE 2020 T/M 2024 (N=38)

Aantal woningsluitingen	Aantal woningcorporaties	Percentage
1 tot 5 woningen	14	37%
5 tot 10 woningen	8	21%
10 tot 20 woningen	7	18%
20 tot 50 woningen	7	18%
50 woningen of meer	1	3%
Weet ik niet	1	3%

Financiële gevolgen

De gevolgen voor woningcorporaties van een woningsluiting zijn voornamelijk financieel van aard. In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel woningcorporaties te maken hebben gehad met huurderving, kosten vanwege schadeherstel van de woning, juridische kosten vanwege de procedure rond het ontbinden van het huurcontract en/of andere kosten. Vrijwel alle respondenten geven aan dat zij te maken hadden met huurderving en kosten vanwege schadeherstel. Bijna de helft van de respondenten heeft ook te maken gehad met andere kosten.

TABEL 3.20: FINANCIËLE GEVOLGEN VOOR WONINGCORPORATIES (N=26-35)

Antwoord	Ja	Nee	Weet ik niet
Huurderving (N=35)	34 (97%)	1 (3%)	0 (0%)
Kosten vanwege schadeherstel van de woning (N=35)	32 (91%)	2 (6%)	1 (3%)

Juridische kosten vanwege procedure rond ontbinding van het contract (N=34)	33 (97%)	1 (3%)	0 (0%)
Andere kosten (N=26)	12 (46%)	4 (15%)	10 (38%)

In de enquête is respondenten ook gevraagd hoe zij de hoogte van de kosten en/of huurderving beoordelen op een schaal van 1 (zeer laag) tot 5 (zeer hoog). Bijna de helft van de respondenten beoordeelt de kosten als hoog of zeer hoog. Een even grote groep respondenten vindt de kosten 'niet laag, maar ook niet hoog'. Slechts 2 respondenten vinden de kosten laag of zeer laag.

TABEL 3.21: BEOORDELING VAN DE HOOGTE VAN DE KOSTEN DOOR WONINGCORPORATIES (N=36)

Antwoord	Aantal	Percentage
Zeer laag	1	3%
Laag	1	3%
Niet laag, niet hoog	17	47%
Hoog	16	44%
Zeer hoog	1	3%

Huurderving

Huurderving is een belangrijke kostenpost voor woningcorporaties bij woningsluitingen. Wanneer het huurcontract als gevolg van de sluiting wordt ontbonden en de woning gedurende een bepaalde periode niet verhuurbaar is vanwege de sluiting, ontstaat huurderving. Wanneer de huurovereenkomst niet is beëindigd, kan desondanks ook sprake zijn van huurderving. In de praktijk komt het namelijk voor dat huurders desondanks de huur opzeggen of niet betalen, of zonder kennisgeving spoorloos verdwijnen. Ook kan het beleid van de woningcorporatie zijn dat in sommige gevallen bewoners tijdens de sluiting geen huur hoeven te betalen.

Respondenten is gevraagd naar de hoogte van de kosten van de totale huurderving vanwege woningsluitingen over de periode 2020 t/m 2024. Uit tabel 3.22 blijkt dat de hoogte van de huurderving verschilt per woningcorporatie. De meeste respondenten geven aan dat de totale huurderving minder dan € 50.000 bedraagt, variërend van minder dan € 5.000 tot tussen de € 20.000 en € 50.000. De hoogte van de huurderving hangt samen met hoeveel woningen van de woningcorporatie zijn gesloten, zo blijkt uit de respons. Hoe meer woningen zijn gesloten, des te groter de huurderving. Ook de duur van de sluiting kan overigens meespelen in de hoogte van de huurderving; bij een sluiting van 6 maanden is sprake van een grotere huurderving dan bij een sluiting van 3 maanden.

TABEL 3.22: HOOGTE TOTALE KOSTEN VAN HUURDERVING VANWEGE WONINGSLUITINGEN OVER PERIODE 2020 T/M 2024 (N=33)

Antwoord	Aantal	Percentage
€ 1 tot € 5.000	7	21%
€ 5.000 tot € 20.000	10	30%
€ 20.000 tot € 50.000	8	24%
€ 50.000 tot € 100.000	1	3%
€ 100.000 of meer	2	6%
Weet ik niet	5	15%

Schadekosten
Woningcorporaties hebben ook te maken met de kosten in verband met schadeherstel van de woning. Bij hennepkwekerijen kan (forse) schade zijn toegebracht aan de woning, bijvoorbeeld vanwege het doorbreken van wanden, boren in betonvloeren en aangelegde installaties. Ook kan sprake zijn van schade aan de woning als gevolg van de politie-inval. De kosten voor schadeherstel zijn feitelijk gezien een gevolg van de drugsvondst c.q. Opiumwetovertreding en niet van de sluiting van het pand door de burgemeester. Los van het feit of een pand al dan niet wordt gesloten, draait de woningcorporatie vaak op voor de kosten voor schadeherstel. Hoewel woningcorporaties de schade kunnen verhalen op de huurder, lukt dit in de praktijk vaak niet.

Respondenten is gevraagd naar de hoogte van de totale kosten vanwege schadeherstel bij gesloten woningen over de periode 2020 t/m 2024. In vergelijking met de hoogte van de kosten van huurderving, lijken de kosten vanwege schadeherstel wat hoger te liggen. De hoogte van de kosten van schadeherstel hangt mede af van het aantal woningen waar sprake was van een drugsvondst. Uit de respons blijkt wel – in vergelijking met de omvang van de huurderving – een wat minder duidelijk verband tussen het aantal gesloten woningen en de hoogte van de kosten van schadeherstel.

TABEL 3.23: HOOGTE KOSTEN VAN SCHADEHERSTEL BIJ GESLOTEN WONINGEN OVER PERIODE 2020 T/M 2024 (N=32)

Antwoord	Aantal	Percentage
€ 1 tot € 5.000	1	3%
€ 5.000 tot € 20.000	8	25%
€ 20.000 tot € 50.000	7	22%
€ 50.000 tot € 100.000	5	16%
€ 100.000 of meer	5	16%
Weet ik niet	6	19%

Overige kosten
26 respondenten geven aan – naast huurderving, kosten vanwege schadeherstel en juridische kosten vanwege het ontbinden van het huurcontract – te maken te hebben met andere kosten. Andere kosten in verband met de woningsluiting hebben volgens respondenten te maken met:

- personeelsinzet, administratief voor- en nawerk, capaciteitsinzet vanwege afstemmingsoverleg met de gemeente/handhaving en organiseren buurtbijeenkomst;
- ontruimings- en schoonmaakkosten van de woning;
- vervuilingskosten door drugsafval (wordt door omgevingsdienst in rekening gebracht bij eigenaar);
- kosten in verband met tijdelijke opslag van goederen;
- kosten van slechte verhuurbaarheid woning als gevolg van imagoschade.

Hierbij merken we op dat kosten in verband met het schoonmaken van de woning en vervuilingskosten vanwege drugsafval niet een direct gevolg zijn van de sluiting van de woning, maar feitelijk een gevolg zijn van de overtreding van de Opiumwet (bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van een drugslab of hennepkwekerij).

Andere gevolgen
Ook is woningcorporaties gevraagd of zij te maken hebben gehad met andere gevolgen – anders dan financiële gevolgen en gevolgen voor de leefbaarheid en/of overlast in de wijk –

vanwege een woningsluiting. Ruim een derde van de respondenten geeft aan inderdaad te maken te hebben gehad met andere gevolgen (zie onderstaande tabel 3.24).

TABEL 3.24: WONINGCORPORATIES DIE – ANDERS DAN FINANCIËLE GEVOLGEN EN GEVOLGEN VOOR DE LEEFBAARHEID IN DE WIJK – ERVARING HEBBEN MET ANDERE GEVOLGEN (N=36)

Antwoord	Aantal	Percentage
Ja	13	36%
Nee	15	42%
Weet ik niet	8	22%

Vervolgens is gevraagd welke andere gevolgen dit zijn. Daarbij worden onderstaande gevolgen genoemd:

- Door de sluiting is een woning voor een bepaalde periode niet beschikbaar om te verhuren. Gelet op de druk op de woningmarkt en lange wachtlijsten voor een sociale huurwoning is dat onwenselijk. Ook zou dit leiden tot vragen bij woningzoekenden.
- Woningcorporaties kunnen te maken krijgen met (negatieve) aandacht in de pers en politieke vragen als gevolg van de woningsluiting en/of de ontbinding van het huurcontract.
- De sluiting kan leiden tot imagoschade van de buurt of het appartementencomplex waar de gesloten woning is gesitueerd (vooral wanneer er (veel) media-aandacht was voor de sluiting). Dit kan ten koste gaan van de verhuurbaarheid van de woning nadat de sluiting weer is opgeheven.
- De sluiting kan tot onrust in de buurt leiden en gevoelens van onveiligheid bij omwonenden vergroten.
- De woningcorporatie kan te maken krijgen met verstoorde politiek-bestuurlijke verhoudingen met de gemeente, vooral wanneer de woningcorporatie een andere afweging maakt dan de gemeente graag zou zien. Bijvoorbeeld als de woningcorporatie overgaat tot ontbinding van het huurcontract, terwijl de burgemeester een waarschuwing heeft opgelegd.

3.4.2 Particuliere verhuurders

Financiële gevolgen

Uit eerder onderzoek van Pro Facto blijkt dat net als bij woningcorporaties de financiële gevolgen het belangrijkste gevolg van een sluiting zijn voor particuliere verhuurders. Verhuurders hebben te maken met kosten voor schadeherstel, huurderving, kosten voor deurwaarders en kosten voor gerechtelijke procedures.[58] Voor (bepaalde) particuliere verhuurders kunnen de financiële gevolgen – in vergelijking met woningcorporaties – wel ingrijpender zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor kleine pensioenbeleggers die één of enkele panden verhuren. Wanneer particuliere verhuurders voor hun inkomen of pensioenopbouw afhankelijk zijn van de huurinkomsten, kan het tijdelijk wegvallen hiervan leiden tot zorgen, spanning en stress. Beleggers met grote vastgoedportefeuilles krijgen te maken met dezelfde financiële gevolgen bij de sluiting van een pand, maar de impact van deze gevolgen zal minder groot zijn.[59]

Ervaring particuliere verhuurder

Voor dit onderzoek is met één verhuurder van een bedrijfspand gesproken dat door de burgemeester voor negen maanden werd gesloten. De verhuurder verhuurde het

[58] H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC, 2023.
[59] H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC, 2023.

bedrijfspand aan een ondernemer die in het pand een zonnestudio had gevestigd. Volgens de verhuurder zou er sprake zijn geweest van drugshandel vanuit het pand. De verhuurder heeft door de sluiting van negen maanden financiële schade geleden, omdat hij voor die periode geen huurinkomsten heeft kunnen genereren. De verhuurder geeft aan dat deze financiële schade betrekkelijk beperkt was en weinig gevolgen had voor zijn persoonlijke situatie. De verhuurder heeft de huurovereenkomst met de huurder ontbonden. Volgens de verhuurder is de huurder (uiteindelijk) failliet gegaan.

Andere gevolgen

Een positief gevolg dat in de literatuur naar voren komt en kan optreden naar aanleiding van een sluiting, is dat verhuurders worden gestimuleerd om nieuwe (potentiële) huurders strenger te screenen, te selecteren en om actiever toe te zien op wat in de woning gebeurt om te voorkomen dat een pand wordt gebruikt voor hennepkwekerijen of andere druggerelateerde activiteiten. De verhuurder draagt daarin zelf een verantwoordelijkheid en heeft er ook belang bij dat geen nieuwe Opiumwetovertreding plaatsvindt in het pand.[60]

Wanneer een particuliere verhuurder melding maakt van een (vermoedelijke) overtreding van de Opiumwet in zijn pand – bijvoorbeeld wegens de aanwezigheid van drugs – en deze melding juist blijkt te zijn, kan de burgemeester besluiten het pand te sluiten. De verhuurder krijgt dan te maken met verlies van huurinkomsten. Voor particulier verhuurders kunnen deze financiële gevolgen van een sluiting mogelijk leiden tot een lagere meldingsbereidheid, zo blijkt uit eerder onderzoek.[61]

3.5 Gevolgen voor omwonenden

Om de gevolgen van omwonenden in beeld te brengen hebben we buurtonderzoek uitgevoerd in gemeenten 1, 2 en 8, waarbij we in totaal bij achttien gesloten woningen met dertig omwonenden hebben gesproken. In paragraaf 2.3.5 is aan bod gekomen welke effecten omwonenden ervaren voor en na een sluiting als het gaat om overlast. In deze paragraaf is beschreven dat uit het buurtonderzoek blijkt dat een deel van de omwonenden in meer of mindere mate overlast hebben ervaren van de betreffende woning. Het opleggen van een Damoclesmaatregel heeft – daar waar sprake was van overlast – doorgaans een positief effect op de ervaren overlast door omwonenden. Een Damoclesmaatregel levert in zoverre een bijdrage aan het herstellen van het woon- en leefklimaat in de buurt. In de gesprekken met omwonenden is daarnaast stilgestaan bij de wijze waarop zij over de sluiting zijn geïnformeerd en de uitstraling dat een aanplakbiljet heeft op de omgeving. Daarnaast is gevraagd wat omwonenden vinden van het feit dat de burgemeester een pand heeft gesloten. Hier gaan we in deze paragraaf nader op in.

Informatievoorziening over de sluiting

Uit de interviews blijkt dat geen van de omwonenden is geïnformeerd over de (redenen voor de) sluiting door de gemeente, noch door de politie of de woningbouwcorporatie. In slechts één geval geeft een directe buur aan dat iemand van de woningcorporatie langs is geweest om informatie te verschaffen over hetgeen er is gebeurd. De meeste omwonenden geven aan dat ze behoefte hadden aan meer informatie. Velen geven aan dat ze graag geïnformeerd

[60] Zie R. Salet en H. Sackers, *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*, Politie en Wetenschap, 2019, p. 125; Tops e.a., *Mee(r) doen met Damoles*, 2020.
[61] H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC, 2023, p. 62.

hadden willen worden over wat zich heeft voorgedaan. In twee van de drie gemeenten (gemeenten 1 en 8) waar buurtonderzoek is verricht, staat op het aanplakbiljet dat de woning is gesloten op last van de burgemeester vanwege drugsgerelateerde feiten, maar in gemeente 2 kan de reden van de sluiting helemaal niet worden afgeleid van het aanplakbiljet. Daar staat enkel weergegeven 'dat de woning gesloten is'. Dit leidt ertoe dat in nagenoeg alle gesprekken de omwonenden uit die gemeente alleen op de hoogte zijn van het feit dat de woning is gesloten, maar niet weten dat dit komt door de aanwezigheid van drugs.

Veel omwonenden vertellen dat ze graag zouden willen weten wat er precies gebeurd is en wat er nog stáát te gebeuren, bijvoorbeeld of de bewoner weer terugkomt of niet. Van duidelijke signaalwerking richting de direct omwonenden lijkt dan ook geen sprake te zijn, nu de informatievoorziening over het handelen van de burgemeester afwezig blijkt (anders dan een aanplakbiljet op de voordeur). Een aantal omwonenden die blijk gaven niet zo onder de indruk te zijn van de sluiting en dit enkel ter kennisgeving aannamen, vertelden niet zo'n behoefte te hebben aan informatie. Zij waren degenen die toch al weinig overlast ervaarden van de betreffende woning.

Uitstraling van het aanplakbiljet
Geïnterviewde omwonenden waren verdeeld over het aanplakbiljet dat op de deur wordt aangebracht na de sluiting. In een aantal gevallen werd aangegeven dat het signaal dat ervan uit gaat als positief wordt ervaren; het laat zien dat de gemeente de aanpak van drugscriminaliteit serieus neemt. Er waren ook geïnterviewden van mening dat zo'n aanplakbiljet het aanzien van de straat aantast. Zo vertelde een omwonende dat hij bezig was om zijn woning te verkopen, maar daar nu noodgedwongen mee moest wachten, omdat zo'n aanplakbiljet potentiële kopers zou afschrikken.

Mening over de sluiting
De meeste geïnterviewden zijn overwegend positief over het feit dat de burgemeester handhavend optreedt tegen drugscriminaliteit. In de gevallen waarbij er serieuze overlast werd ervaren en men ook wist dat dit drugsgerelateerd was, waren omwonenden blij dat de burgemeester heeft opgetreden tegen de overlast en de woning heeft gesloten. Een aantal geïnterviewden vertelt dat door de sluiting de rust eindelijk is teruggekeerd in de straat. Er is ook een groep die aangeeft niet zoveel te hebben gemerkt van enige vorm van overlast, maar dat men wel positief aankijkt tegen handhavend optreden door de burgemeester. Een klein deel van de geïnterviewden geeft aan dat ze geschrokken zijn van de sluiting omdat ze de bewoner van het gesloten pand kenden en er een goede verstandhouding mee hadden. Deze bewoners waren niet uitgesproken negatief over het besluit van de burgemeester; meestal hadden zij hier geen duidelijke mening over. In de gevallen waarin de omwonende en de bewoner van het gesloten pand elkaar niet kenden, waren de omwonenden overwegend positief over de sluiting.

4 Conclusie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de conclusies van het onderzoek aan bod. De conclusies geven antwoord op de onderzoeksvragen zoals die in paragraaf 1.3 zijn geformuleerd. Paragraaf 4.2 geeft antwoord op de onderzoeksvragen over de mate waarin de Damoclesmaatregelen bijdragen aan de doelen die de burgemeester met de maatregelen voor ogen heeft en aan de bestrijding van drugsoverlast- en criminaliteit (onderzoeksvragen 1 en 2). Paragraaf 4.3 beschrijft de conclusies over de gevolgen die optreden voor bewoners, ondernemers, omwonenden en verhuurders naar aanleiding van een Damoclesmaatregel (onderzoeksvragen 3 tot en met 8).

4.2 Beoogde effecten en (inzicht in) doeltreffendheid

In hoofdstuk 2 is op basis van verschillende onderzoeksmethoden nagegaan welke doelen de onderzochte gemeenten nastreven met het toepassen van de Wet Damocles, in hoeverre deze doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd en in hoeverre daar zicht op is. Uit het casestudieonderzoek blijkt dat alle vijf de gemeenten in ieder geval de twee wettelijke doelen van de 13b-maatregel als herstelsanctie ten grondslag leggen aan de besluiten die zij nemen: het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Deze doelstellingen kwamen in elke onderzochte casus terug en zijn ook in het beleid van de gemeenten opgenomen. Daarnaast leggen gemeenten nog andere aanvullende doelen ten grondslag aan hun Damoclesbeleid, waarnaar ook in de besluiten tot het opleggen van de 13b-maatregelen wordt gerefereerd. Deze aanvullende doelen verschillen enigszins per gemeente. De meest genoemde aanvullende doelstellingen zijn: herstel van het woon- of leefklimaat, het bevorderen van de veiligheidsbeleving in de buurt, de ‘loop uit het pand halen’ of het pand onttrekken aan het drugscircuit en doelen gericht op preventie/signaalwerking.

Als de burgemeester een 13b-maatregel oplegt vormt de bestuurlijke rapportage hiervoor de aanleiding. Doorgaans informeren gemeenten vervolgens nog bij de politie of de woningcorporatie of er meer informatie bekend is over de situatie, bijvoorbeeld of er overlastmeldingen zijn. Er wordt over het algemeen voorafgaand aan het besluit (na ontvangst van de bestuurlijke rapportage) geen aanvullend onderzoek gedaan naar de situatie ter plaatse, en nadat de

burgemeester de maatregel heeft opgelegd wordt er doorgaans geen onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre de doelen ook zijn bereikt, zo blijkt uit het casestudie-onderzoek. Uit de enquête onder gemeenten volgt dat ongeveer een derde van de gemeenten (34%) naderhand altijd of meestal onderzoek doet naar de effecten van de 13b-maatregel nadat deze is toegepast. Volgens respondenten bestaat dat onderzoek uit het naderhand door de boa's of de politie poolshoogte nemen bij het pand, of door een buurtonderzoek af te nemen. Deze uitkomst is dus niet in overeenstemming met het beeld uit de casestudies.

In de enquête onder gemeenten is gevraagd naar de mate waarin 13b-maatregelen bijdragen aan het beëindigen van de ongewenste situatie. Daaruit blijkt dat de sluiting als meest effectief wordt beschouwd, gevolgd door de last onder dwangsom en daarna de waarschuwing. Het is daarbij de vraag in hoeverre deze inschattingen juist zijn en gebaseerd zijn op de feiten, omdat tegelijkertijd slechts 34% van de gemeenten aangeeft altijd of meestal onderzoek te doen naar de effecten van de maatregel. De gerapporteerde en gepercipieerde mate van effectiviteit van de verschillende Damoclesmaatregelen lijkt vooral te zijn gebaseerd op inschattingen of veronderstellingen. Dit blijkt ook uit het casestudie-onderzoek. In het casestudie-onderzoek valt juist op dat in die dossiers waarbij de burgemeester besloot een waarschuwing of last onder dwangsom op te leggen, niet is gebleken dat deze lichtere maatregelen niet of minder effectief zijn geweest.

In de gesprekken met de gemeenten over de cases komt naar voren dat de twee wettelijke doelen (beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling) over het algemeen wel gerealiseerd worden. Bij een sluiting wordt de overtreding per definitie beëindigd doordat gedurende de sluiting in ieder geval geen Opiumwetovertreding meer plaats kan vinden. Ook is het beeld dat herhaling van de overtreding wordt voorkomen. Dit volgt uit het feit dat bij de gesloten panden (na het opheffen van de sluiting) doorgaans geen nieuwe meldingen bij de gemeente of politie zijn binnengekomen en er niet of nauwelijks sprake is van recidive. Kanttekening hierbij is dat niet valt uit te sluiten dat de overtreder in een ander pand in de wijk, elders in de gemeente of in een andere regio wederom de Opiumwet kan overtreden. De mate waarin een dergelijk waterbedeffect optreedt kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Wanneer een waarschuwing of last onder dwangsom wordt opgelegd, wordt door gemeenten niet actief gecontroleerd of de overtreding daadwerkelijk is beëindigd. Desondanks volgt uit casestudie-onderzoek dat ook bij cases waar een waarschuwing of last onder dwangsom is opgelegd er naderhand geen nieuwe meldingen binnenkomen en er geen sprake is van recidive. In zoverre lijkt er dus geen duidelijk verschil te zijn in de effectiviteit van een sluiting, een last onder dwangsom of een waarschuwing.

In het onderzoek uit 2023 naar de mogelijkheden van het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles, werd reeds geconstateerd dat gemeenten relatief snel grijpen naar het zwaarste middel, de sluiting van een pand. Minder ingrijpende maatregelen, de waarschuwing en last onder dwangsom, worden juist betrekkelijk weinig ingezet.[62] Dit beeld komt ook naar voren uit het deelonderzoek over de toepassing van de Wet Damocles.[63] Tegelijkertijd volgt uit het casestudie-onderzoek dat niet is gebleken dat in cases waar een waarschuwing of last onder dwangsom is opgelegd, deze lichtere maatregelen minder effect hadden dan de cases waar is gekozen voor een sluiting. Op basis hiervan kunnen we echter niet met zekerheid concluderen dat een waarschuwing of last onder dwangsom even effectief is

[62] H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC, 2023, p. 118.
[63] A.E. Schipaanboord, L.M. Bruijn, M. Vols, *Onderzoek naar de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. 2021-2023*, WODC, 2026.

als een sluiting (of mogelijk zelfs effectiever). Gemeenten controleren niet of een overtreding daadwerkelijk beëindigd is wanneer een waarschuwing of last onder dwangsom wordt opgelegd. Bovendien verschilt de aard en ernst tussen zaken waar een waarschuwing of last onder dwangsom is opgelegd en zaken waar is overgegaan tot sluiting. Het is daarom denkbaar dat in (een deel van de) zaken waar gemeenten zijn overgegaan tot een sluiting, een minder ingrijpende maatregel mogelijk niet of minder effectief zou zijn geweest. In de enquête onder gemeenten geven respondenten aan een sluiting als het meest effectief te beschouwen, maar blijkt tegelijkertijd dat slechts een derde van de respondenten onderzoek zegt te doen naar de effectiviteit van de maatregel. Om een beter beeld te krijgen van de effectiviteit van de waarschuwing en last onder dwangsom – in verhouding tot de sluiting van een pand – is het daarom raadzaam dat burgemeesters nader onderzoek doen naar de effectiviteit van de waarschuwing en last onder dwangsom. Met het oog op subsidiariteit en proportionaliteit van de toepassing van de Wet Damocles is meer inzicht in de effectiviteit van een waarschuwing en last onder dwangsom – als minder ingrijpend middel ten opzichte van de sluiting – van belang.

De mate waarin overige doelen worden gerealiseerd die gemeenten noemen voor de 13b-maatregelen, wordt niet door hen onderzocht. Het gaat dan bijvoorbeeld over doelen als herstel van het woon- en leefklimaat. Vaak wordt dit in verband gebracht met overlast. Hiervoor geldt dat de gemeenten doorgaans voorafgaand wel informeren bij bijvoorbeeld de politie of de woningbouwcorporatie of er overlast(meldingen) rondom het pand of de woning zijn, maar er wordt zelf geen (aanvullend) onderzoek gedaan naar de vraag of er ook daadwerkelijk sprake is van overlast. Slechts bij één onderzochte casus bleek dat er voorafgaand aan de maatregel wel een buurtonderzoek (door de politie) heeft plaatsgevonden naar de vraag of er overlast werd ervaren in de directe omgeving van de woning. Ook na het opleggen van een 13b-maatregel wordt over het algemeen door gemeenten geen (buurt)onderzoek gedaan naar het effect op het woon- en leefklimaat en de veiligheidsbeleving.

In het buurtonderzoek is aan direct omwonenden van gesloten panden gevraagd hoe zij de situatie hebben ervaren voorafgaand en na de sluiting. In minder dan de helft van de gevallen werd door tenminste één omwonende (ernstige) overlast ervaren en gaven omwonenden aan blij te zijn met de maatregel van de burgemeester. Bij al deze adressen werd er een merkbaar verschil ervaren tussen de situatie voorafgaand en die na de sluiting: na de sluiting verdween de overlast en werd in zoverre dus het woon- en leefklimaat hersteld en werd de veiligheidsbeleving vergroot. Bij de overige adressen waar buurtonderzoek is verricht, gaven omwonenden aan weinig tot niks te merken van hetgeen er zich in of rondom het gesloten pand zou hebben afgespeeld. In die gevallen was dus geen sprake van overlast; in veel gevallen hadden omwonenden dan ook geen idee waarom de woning gesloten was. Bij deze adressen was er dus geen verschil in de veiligheidsbeleving voor of na de sluiting.

In de enquête onder woningcorporaties is gevraagd hoe zij de invloed van woningsluitingen op de leefbaarheid in de wijk en de afname van overlast beoordelen. Daaruit komt een positiever beeld naar voren. Iets minder dan de helft van de respondenten geeft aan dat een woningsluiting doorgaans een positief effect heeft op de leefbaarheid in de buurt (44%) en op de afname van overlast (47%). (Ruim) een derde van de respondenten geeft aan dat de sluiting soms een positief effect en soms geen effect heeft op de leefbaarheid in de wijk (33%) en op de afname van overlast (41%).

Preventie of signaalwerking is een ander doel dat burgemeesters hebben met het opleggen van een 13b-maatregel. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat zij niet goed weten in welke mate het opleggen van een 13b-maatregel daadwerkelijk preventief werkt en in

hoeverre hier een signaalwerking vanuit gaat. Dit wordt in ieder geval niet onderzocht en er kunnen geen concrete uitspraken over worden gedaan. In alle vijf onderzochte gemeenten wordt na de sluiting een aanplakbiljet op de deur of gevel van het pand aangebracht. Hiervan zou een signalerende werking moeten uitgaan, zo is de gedachte. Slechts één casestudie-gemeente geeft aan dat bij sluitingen een brief wordt verstuurd naar omwonenden om hen te informeren over het 13b-besluit en om te laten zien dat de burgemeester optreedt tegen drugscriminaliteit. De andere onderzochte gemeenten doen dit niet, al lijkt daar geen bewuste gedachte achter te zitten. Het is dus maar de vraag hoe effectief de signaalwerking (richting omwonenden) is. Dit blijkt ook uit het buurtonderzoek, waaruit naar voren komt dat omwonenden vaak geen idee hebben waarom de woning is gesloten en hierover ook niet worden geïnformeerd. Omwonenden gaven in ons onderzoek wel aan behoefte te hebben aan informatie over de redenen van de sluiting. Bij een waarschuwing en last onder dwangsom is de signaalfunctie per definitie beperkter: omwonenden worden in principe niet op de hoogte gesteld van zo'n maatregel, waardoor alleen richting de overtreder (mogelijk) sprake is van signaalwerking.

Tot slot is gekeken naar de vraag in hoeverre de 13b-maatregelen bijdragen aan het bestrijden van drugscriminaliteit. Uit het onderzoek blijkt dat hierover niet veel kan worden gezegd. De casestudie-gemeenten doen er zelf geen onderzoek naar. Door het sluiten van woningen wordt de ongewenste activiteit en de eventuele overlast rondom het betreffende pand of de woning weliswaar beëindigd, maar wat de effecten zijn voor de aanpak van drugscriminaliteit in brede zin kan niet of nauwelijks worden vastgesteld.

In de enquête onder gemeenten is gevraagd of het toepassen van 13b-maatregelen invloed heeft op drugsoverlast en drugscriminaliteit. Daarbij wordt aangegeven dat met name het sluiten van een pand of woning effect heeft, meer dan de waarschuwing of de last onder dwangsom. Zoals eerder opgemerkt dient deze bevinding wel in perspectief te worden bezien nu slechts een derde van de respondenten aangeeft ook onderzoek te doen naar de effecten van Damoclesmaatregelen. Het effect dat respondenten zeggen te zien van de maatregelen op de bestrijding van drugsoverlast en drugscriminaliteit zal naar alle waarschijnlijkheid op inschattingen en veronderstellingen zijn gebaseerd.

4.3 Gevolgen voor betrokkenen

Gevolgen voor bewoners en ondernemers

Naast de beoogde gevolgen van een Damoclesmaatregel kunnen ook onbedoelde gevolgen voor bewoners en ondernemers optreden naar aanleiding van een 13b-besluit. Dit geldt in het bijzonder voor de sluiting van een pand. Naar aanleiding van de sluiting van een woning moet de bewoner in ieder geval tijdelijk elders onderdak vinden. Bij een huurwoning zijn de gevolgen van een sluiting vaak verstrekkender, omdat de verhuurder huurrechtelijke gevolgen kan verbinden aan de sluiting door (buiten)gerechtelijke ontbinding van het huurcontract. In dat geval moet de bewoner permanent nieuwe huisvesting vinden. Het onderzoek laat zien dat sluitingen vooral worden opgelegd bij sociale huurwoningen, en veel minder vaak bij particuliere huur- of koopwoningen, terwijl de gevolgen juist voor huurders van woningcorporaties het grootst zijn. Woningcorporaties verbinden vaak huurrechtelijke gevolgen aan de sluiting.

Uit de enquête onder woningcorporaties blijkt dat 80% van de respondenten aangeeft dat bij een woningsluiting doorgaans tot ontbinding van het huurcontract wordt overgegaan. Een meerderheid van die respondenten geeft aan dat meestal of altijd tot buitengerechtelijke

ontbinding wordt overgegaan. Bij een waarschuwing of een last onder dwangsom wordt overigens, in vergelijking met de sluiting, minder vaak tot ontbinding overgegaan. Daarnaast werken sommige woningcorporaties met een zwarte lijst, waardoor huurders voor een langere periode moeilijker of niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning in de regio. Bijna de helft van de respondenten geeft aan dat betrokkenen bij een sluiting op grond van de Wet Damocles standaard op zo'n lijst terecht komen. Ook worden in de meeste gevallen door woningcorporaties geen positieve verhuurdersverklaringen meer afgegeven als een woning op grond van de Wet Damocles gesloten is, waardoor een betrokkene meer moeite zal hebben met het vinden van een nieuwe huurwoning.

Woningcorporaties (en particuliere verhuurders) spelen dus een belangrijke rol in de gevolgen die voor betrokkenen optreden. Het handelen van woningcorporaties (en ook particuliere verhuurders) heeft uiteindelijk veel meer impact op betrokkenen dan het besluit van de burgemeester om tijdelijk een woning te sluiten. Dat komt omdat corporaties beslissen of een betrokkene terug kan naar de woning na de periode van de sluiting, of dat het huurcontract wordt ontbonden en de huurder op straat komt te staan (en mogelijk op een zwarte lijst wordt geplaatst). Uit de interviews en eerder onderzoek blijkt overigens dat niet alle woningcorporaties (standaard) overgaan tot ontbinding van het huurcontract. Er zijn ook woningcorporaties die daar terughoudender in zijn en nadrukkelijker kijken naar de persoonlijke omstandigheden van de huurder om te bepalen of een ontbinding van het huurcontract passend is of niet. Sommige woningcorporaties hanteren een zogenaamd 'tweede kansbeleid', waarbij de huurder onder aanvullende huurvoorwaarden (zoals accepteren van hulpverlening) in de woning mag blijven of een ander huurwoning krijgt. Gelet op het feit dat het handelen van woningcorporaties bij het aantreffen van drugs in de woning grote impact kan hebben op betrokkenen, verdient het de aanbeveling om als burgemeester en woningcorporaties samen in gesprek te gaan en eventueel afspraken te maken over hoe op een zorgvuldige wijze – rekening houdend met de gevolgen van huurontbinding – kan worden gehandeld als drugs in een corporatiewoning wordt aangetroffen.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten (en woningcorporaties) over het algemeen niet weten waar bewoners naar toe gaan na een sluiting. Dit wordt niet gemonitord. Het beeld bij gesprekspartners van gemeenten is dat de meeste bewoners tijdens de sluiting tijdelijk verblijven bij familie of vrienden of soms op een camping of recreatiepark. De gemeenten maken dat hoofdzakelijk op uit de ingediende zienswijzen door bewoners voorafgaand aan het besluit. Weinig bewoners lijken terecht te komen bij de maatschappelijke opvang. Uit het BRP-onderzoek dat we uitvoerden bij een van de casestudie-gemeenten naar de huishoudens die in 2022 te maken kregen met een sluiting volgt dat de meeste bewoners één maand na het opleggen van de sluiting nog stonden ingeschreven op hetzelfde adres, terwijl dit aantal zes maanden en een jaar na de sluiting fors afneemt. De meeste personen stonden na een jaar ingeschreven op een nieuw adres in dezelfde gemeente en een beperkt aantal personen was verhuisd naar een andere gemeente of provincie.

De casestudies laten zien dat als minderjarige of kwetsbare personen – voor wie de gevolgen vaak ingrijpend(er) zijn – betrokken zijn, gemeenten een Damoclesmaatregel op verschillende manieren voorbereiden. In twee van de vijf casestudie-gemeenten wordt actief nadere informatie verzameld (bijvoorbeeld via een Multidisciplinair Overleg met het sociaal domein) om na te gaan in hoeverre een Damoclesmaatregel, gelet op de omstandigheden van het geval, passend is en om te kijken of hulpverlening moet worden opgestart of geïntensiveerd. In de drie andere gemeenten wordt geen nader onderzoek gedaan naar de situatie van een kwetsbare betrokkene ter voorbereiding van een Damoclesbesluit.

Het algemene beeld is dat gemeenten weinig zicht hebben op de gevolgen die op sociaalpsychologisch en financieel gebied optreden nadat een Damoclesmaatregel is opgelegd. In interviews met enkele bewoners die te maken hebben gehad met een sluiting worden uiteenlopende gevolgen genoemd: stress, extra kosten (in verband met noodgedwongen verhuizing en/of dubbele of hogere huurlasten), een ontwrichtend effect op de gezinssituatie (doordat het gezin tijdelijk gesplitst van elkaar moet wonen), doorbreking van een hulpverleningstraject en verergering van (bestaande) psychische problemen of verslavingsproblematiek, stigmatisering en schaamtegevoelens.

Ook hebben gemeenten weinig tot geen zicht op de gevolgen van een sluiting voor ondernemers die in een pand een onderneming exploiteren, zoals een horecazaak of winkel. Eerder onderzoek laat zien dat een sluiting financieel-economische gevolgen kan hebben voor ondernemers, vanwege omzetverlies (in verband met het staken van de bedrijfsvoering en bijvoorbeeld potentiële reputatieschade) en mogelijk verminderde investeringsmogelijkheden.

Gevolgen voor verhuurders

De gevolgen voor verhuurders zijn hoofdzakelijk financieel van aard. Huurderving is de belangrijkste kostenpost voor woningcorporaties bij woningsluitingen. De hoogte van de huurderving hangt samen met het aantal woningen van een corporatie dat is gesloten en de grootte van de woningcorporatie. Uit de enquête blijkt dat de meeste woningcorporaties aangeven dat de huurderving over de periode 2020 tot en met 2024 in totaal minder dan € 50.000 bedraagt. Andere kosten voor woningcorporaties zijn gelegen in kosten vanwege juridische procedures (in verband met ontbinding van het huurcontract), extra personeelsinzet, administratief voor- en nawerk en kosten in verband met schadeherstel. Bijna de helft van de respondenten beoordeelt de kosten als hoog of zeer hoog. Een even grote groep respondenten vindt de kosten ‘niet laag, maar ook niet hoog’. Andere gevolgen die woningcorporaties in de enquête noemen zijn onder meer: imagoschade in de buurt wat ten koste kan gaan van de verhuurbaarheid van de woning, (negatieve) aandacht in de pers en politieke vragen naar aanleiding van de sluiting/contractontbinding en het feit dat de woning gedurende de sluiting niet beschikbaar is om te verhuren.

Ook voor particuliere verhuurders zijn de financiële consequenties het belangrijkste gevolg van de sluiting zo blijkt uit eerder onderzoek. Voor particuliere verhuurders kunnen de financiële gevolgen – in vergelijking met woningcorporaties – ingrijpender zijn. Bijvoorbeeld voor kleine pensioenbeleggers die één of enkele woningen verhuren en voor hun inkomen of pensioenopbouw afhankelijk zijn van de huurinkomsten.

Gevolgen voor omwonenden

Uit het buurtonderzoek blijkt dat – in gevallen waar omwonenden overlast ervaren – het sluiten van een pand een positief effect heeft op de veiligheidsbeleving en dat de ervaren overlast na de sluiting verdwijnt. Geïnterviewde omwonenden zijn overwegend positief over het feit dat de burgemeester optreedt tegen drugscriminaliteit (vooral in gevallen waarin omwonenden ook daadwerkelijk overlast ervaarden). De opvattingen van omwonenden over het aanplakbiljet dat na een sluiting op de voordeur van het pand wordt aangebracht wisselen sterk. Een deel van de omwonenden vindt dat hier een positief signaal van uitgaat, andere omwonenden merken daarentegen op dat het aanplakbiljet het aanzien van de straat aantast en een negatief effect heeft op de verkoopbaarheid van woningen in de buurt. Uit het buurtonderzoek komt verder naar voren dat omwonenden niet worden geïnformeerd over de sluiting door de gemeente, politie of woningcorporatie. Omwonenden geven echter wel aan dat ze

graag geïnformeerd zouden willen worden over wat zich in het pand heeft voorgedaan, waarom het pand is gesloten en wat er nog staat te gebeuren.

5 Synthese deelonderzoeken a en b

5.1 Inleiding

De onderzoeken uitgevoerd naar de toepassing, bijdrage en gevolgen van artikel 13b Opiumwet (deelonderzoek a en b) zijn tegelijkertijd uitgevoerd. Dit hoofdstuk brengt de belangrijkste bevindingen uit beide onderzoeken samen en verbindt de inzichten om antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag:

Op welke wijze kan de beantwoording van de onderzoeksvragen uit beide deelonderzoeken burgemeesters bijstaan bij de afweging die zij maken bij het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet?

De synthese laat zien hoe de bevoegdheid in de praktijk wordt toegepast, welke doelen worden nagestreefd, in hoeverre deze doelen worden gerealiseerd en welke (onbedoelde) gevolgen optreden. In samenhang bezien maken de bevindingen duidelijk waar de huidige praktijk knelt en waar en waarom meer houvast kan worden geboden. Dit hoofdstuk mondt uit in de aanbeveling om te komen tot een landelijk handelingskader voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet.

5.2 Toepassing van artikel 13b Opiumwet en nagestreefde doelen

Uit deelonderzoek a blijkt dat de grote meerderheid van de burgemeesters de bevoegdheid neergelegd in artikel 13b Opiumwet toepast. De bevoegdheid wordt voornamelijk toegepast als sprake is van drugshandel, hennepteelt of het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs (artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet). De bevoegdheid maakt het mogelijk om een waarschuwing te geven, een last onder dwangsom op te leggen of een pand te sluiten. Uit zowel deelonderzoek a als b blijkt dat burgemeesters vooral gebruik maken van de mogelijkheid om woningen te sluiten.

Het wettelijk doel van het opleggen van een last onder bestuursdwang is het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. De beleidsanalyses in beide

onderzoeksrapporten laten zien dat dit ook de belangrijkste doelen zijn die burgemeesters in hun Damoclesbeleid noemen. Daarnaast formuleren burgemeesters in hun Damoclesbeleid regelmatig aanvullende doelen, zoals het verbeteren van het woon- en leefklimaat, het herstellen van de openbare orde, het wegnemen van de bekendheid van het pand, de 'loop uit het pand halen' en het afgeven van een signaal. Laatstgenoemde doelen zijn geen wettelijke doelen. Voor de beoordeling van de noodzaak en effectiviteit van een maatregel zou vooral moeten worden gekeken naar de wettelijke doelstellingen van artikel 13b Opiumwet, niet naar bredere beleidsmatige doelen. De bevoegdheid voor het opleggen van een herstelsanctie strekt immers alleen tot beëindigen van de overtreding.

5.3 Ervaren effectiviteit

Hoewel in de praktijk sluiting het vaakst genomen besluit is, laten de onderzoeksbevindingen zien dat minder ingrijpende maatregelen (d.w.z. de last onder dwangsom en waarschuwing) in termen van effectiviteit niet wezenlijk onder lijken te doen voor sluiting. Uit deelonderzoek a blijkt dat een last onder dwangsom volgens gemeenteambtenaren in bijna de helft van de gevallen volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie. Deze uitkomst is nagenoeg gelijk aan het gerapporteerde effect van een sluiting. Een waarschuwing leidt volgens de gemeenteambtenaren in ongeveer veertig procent van de gevallen tot volledige beeindiging van de ongewenste situatie. Desondanks maken burgemeesters beperkt gebruik van de last onder dwangsom en waarschuwing, onder meer uit vrees dat deze maatregelen leiden tot een financiële belangenafweging bij (vermeende) drugshandelaren. Deze vrees vindt geen steun in de onderzoeksbevindingen. Zo blijkt niet dat vaker sprake is van recidive na een last onder dwangsom of een waarschuwing dan bij een sluiting. Hierbij dient te worden opgemerkt dat uit deelonderzoek b blijkt dat nalevingscontroles in de praktijk doorgaans ontbreken.

5.4 Beperkt zicht op doelbereik en effecten

Een terugkerend probleem, zo blijkt uit beide deelonderzoeken, is dat gemeenten nauwelijks zicht hebben op de vraag in hoeverre de doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd door inzet van de bevoegdheid. Zo vinden in de regel, na oplegging van een sanctie, geen controles plaats bij de locatie van de overtreding, noch door politie, noch door gemeenteambtenaren. Bij sluitingen bestaat binnen gemeenten vaak het beeld dat de wettelijke doelen automatisch worden bereikt, omdat de overtreding door de sluiting per definitie wordt beëindigd en recidive nauwelijks bekend is. Het uitblijven van controles maakt echter dat zij niet kunnen bevestigen of dit beeld juist is.

Ook ten aanzien van de niet-wettelijke beleidsdoelen is onduidelijk of en in hoeverre deze worden gerealiseerd. Uit deelonderzoek b blijkt dat de mate van realisatie van de doelen sterk verschilt per geval. In situaties waarin omwonenden overlast ervaren, kan sluiting een positief effect hebben op de veiligheidsbeleving. In ongeveer de helft van de onderzochte gevallen bleek echter uit het buurtonderzoek dat geen sprake was van overlast. In die gevallen begrijpen omwonenden vaak niet waarom een woning is gesloten en geven zij aan behoefte te hebben aan informatie over de reden van de sluiting. Zo blijkt uit het buurtonderzoek dat het sluiten van een woning zonder dat daaromtrent verdere informatie aan omwonenden wordt verstrekt, juist kan leiden tot onduidelijkheid en speculatie onder buurtbewoners.
Of sluiting van een pand een signaal afgeeft aan de buurt of aan andere drugscriminelen, is niet bekend. Bij een last onder dwangsom en een waarschuwing is de signaalfunctie per

definitie beperkt of geheel afwezig, omdat deze maatregelen doorgaans niet zichtbaar voor derden zijn. Dit geldt ook voor het sluiten van panden zonder dat op een aanplakbiljet wordt vermeld dat de sluiting te maken heeft met een overtreding van de Opiumwet.

5.5 Onbedoelde gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet

Naast de beoogde effecten kunnen maatregelen gebaseerd op artikel 13b Opiumwet aanzienlijke onbedoelde gevolgen hebben. Beide onderzoeken laten zien dat deze gevolgen vooral samenhangen met het sluiten van panden, en dan met name woningen, en in veel mindere mate optreden bij waarschuwingen of lasten onder dwangsom. In veel gevallen zijn deze onbedoelde gevolgen huurrechtelijk van aard, zoals een (buiten)gerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst, het niet kunnen krijgen van een positieve verhuurdersverklaring, en plaatsing op een zwarte lijst door woningcorporaties, waardoor huurders gedurende meerdere jaren geen of moeilijk toegang hebben tot sociale huurwoningen in de regio.

Daarnaast blijkt uit deelonderzoek b dat sluiting kan leiden tot uiteenlopende sociaalpsychologische gevolgen voor bewoners, waaronder stress, extra kosten, gezinsontwrichting, het doorbreken van hulpverleningstrajecten en verergering van bestaande psychische problematiek. Ook verhuurders ondervinden vaak ingrijpende gevolgen van een sluiting. Deze gevolgen zijn voornamelijk van financiële aard, waarbij met name particuliere verhuurders kwetsbaar blijken. Deze gevolgen zijn juridisch relevant, omdat zij moeten worden genomen in de evenredigheidstoets die de burgemeester moet verrichten.

5.6 Rechtsbescherming en rechterlijke toetsing

In hoeverre rechtsbescherming wordt gezocht door belanghebbenden, verschilt sterk per maatregel. Tegen sluitingen wordt in veel gevallen bezwaar gemaakt. In enkele gevallen wordt het bezwaar gevolgd door een verzoek om voorlopige voorziening, en in een klein aantal gevallen gevolgd door (hoger) beroep. Tegen een last onder dwangsom wordt daarentegen zelden bezwaar gemaakt of beroep ingesteld. Tegen een waarschuwing staat in beginsel geen rechtsbescherming open. Als mogelijke verklaring voor de bevinding dat geregeld geen rechtsbescherming wordt gezocht, noemen gemeenteambtenaren dat veel belanghebbenden beperkt begrip hebben van de procedure en de juridische mogelijkheden. Bewoners hebben moeite met het lezen en begrijpen van formele correspondentie. Een andere verklaring die wordt genoemd is dat de gemeentelijke besluitvorming in veel gevallen zorgvuldig is voorbereid, waardoor er minder aanknopingspunten zijn voor bezwaar en beroep. Gemeenteambtenaren zien wel vaker bezwaar- en beroepsprocedures wanneer een besluit gevolgen heeft voor minderjarige kinderen, andere kwetsbare mensen en/of huurrechtelijke gevolgen voor bewoners heeft. Dit beeld vindt steun in de resultaten van de jurisprudentieanalyse.

Uit de jurisprudentieanalyse blijkt daarnaast dat bezwaar en (hoger) beroep met name gegrond worden verklaard als het sluitingsbesluit onvoldoende is gemotiveerd, en in het bijzonder als de noodzakelijkheid van de maatregel niet of onvoldoende is gemotiveerd. Ook oordelen rechters regelmatig dat had moeten worden volstaan met een minder ingrijpende maatregel. Verder spelen het ontbreken van vervangende woonruimte, de huurrechtelijke gevolgen van een sluiting en de betrokkenheid van kwetsbare personen, zoals minderjarige kinderen, een belangrijke rol in zaken waarin het (hoger) beroep gegrond wordt verklaard. In

sommige zaken is het ontbreken van verwijtbaarheid doorslaggevend, vaak in combinatie met andere omstandigheden.

Hoewel burgemeesters nog steeds beperkt gebruikmaken van de last onder dwangsom, blijkt uit de enquête en de discussie in de expertmeeting dat vaker dan voorheen wordt gekeken naar de mogelijkheden tot het opleggen van deze sanctie. De last onder dwangsom wordt gezien als beter passend binnen een evenredige aanpak, mede omdat bewoners in beeld blijven en de zwaarste (onbedoelde) neveneffecten worden voorkomen. De redenen die ten grondslag liggen aan gegrond verklaarde (hoger) beroepen (als het sluitingsbesluit onvoldoende is gemotiveerd en/of de noodzakelijkheid van de maatregel niet of onvoldoende is gemotiveerd), onderstrepen het belang om vaker gebruik te maken van de last onder dwangsom of de waarschuwing.

5.7 Knelpunten in de uitvoeringspraktijk en verschillen tussen gemeenten

Beide onderzoeken signaleren (structurele) knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Gemeenteambtenaren ervaren problemen met de kwaliteit en tijdigheid van bestuurlijke rapportages van de politie. De rapportages bevatten niet altijd de noodzakelijke informatie en worden regelmatig te laat aangeleverd. Hierdoor is vaak aanvullend onderzoek nodig, wat leidt tot tijdsverloop, terwijl recente jurisprudentie juist een striktere toets hanteert ten aanzien van de geschiktheid van de maatregel in relatie tot de actualiteit van de overtreding.

Daarnaast ervaren gemeenteambtenaren de strengere rechterlijke toetsing en de belangenafweging als complex en tijdrovend. Dit speelt met name in zaken waarin minderjarige kinderen, andere kwetsbare personen en/of huurrechtelijke gevolgen een rol spelen. Hoewel de jurisprudentie van de Afdeling steeds verder uitkristalliseert, bestaat er geen uniforme werkwijze of beleidslijn, ook niet ten aanzien van omgang met kwetsbaren. Zowel uit eerdere onderzoeken alsook uit de voorliggende rapporten, blijkt dat de handelswijzen per gemeenten sterk verschilt. Dit varieert van het actief onderzoeken van persoonlijke omstandigheden tot het volledig tot de verantwoordelijkheid van de belanghebbende maken om dergelijke omstandigheden naar voren te brengen. Deze verschillen worden verklaard door bestuurlijke keuzes, de rol en capaciteit van de politie maar ook door de omvang van het drugsprobleem in de regio hetgeen in de praktijk leidt tot uiteenlopende uitkomsten tussen verschillende gemeenten.

5.8 Conclusie: behoefte aan een landelijk handelingskader

In samenhang bezien laten de bevindingen zien dat burgemeesters bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet opereren in een complex speelveld. In de praktijk worden ingrijpende maatregelen, met name woningsluitingen, frequent ingezet, terwijl minder ingrijpende alternatieven in veel gevallen eveneens hadden kunnen bijdragen aan het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling van de overtreding. Tegelijkertijd zijn de (onbedoelde) gevolgen van sluiting aanzienlijk, met name voor (kwetsbare) bewoners, en blijkt uit de jurisprudentieanalyse dat de rechter regelmatig corrigerend optreedt wanneer de noodzaak en/of de evenwichtigheid van de maatregel ontbreekt of onvoldoende is onderbouwd. Het antwoord op de vraag op welke wijze de bevindingen van beide deelstudies burgemeesters kunnen bijstaan in de afweging die zij maken bij het toepassen van de bevoegdheid artikel 13b

Opiumwet, ligt vooral in het scheppen van meer structuur, transparantie en voorspelbaarheid bij de toepassing van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet. In het bijzonder zullen daarin de keuzes tussen de verschillende maatregelen, de onderbouwing van de noodzaak en evenredigheid daarvan, alsook het betrekken van persoonlijke omstandigheden, waaronder de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de (mogelijke) huurrechtelijke gevolgen verdisconteerd moeten worden. Daarbij is het van belang aan te sluiten bij de meest recente jurisprudentie van de Afdeling.

Deze noodzaak tot meer structuur, transparantie, en voorspelbaarheid in de toepassing van artikel 13b Opiumwet, vormen de basis voor de aanbeveling om een landelijk handelingskader te ontwikkelen voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet. In dit landelijk handelingskader kunnen de stappen in het uitvoeringsproces van artikel 13b Opiumwet systematisch uiteen worden gezet. Daarnaast wordt richting gegeven aan de gewenste inhoud en kwaliteit van bestuurlijke rapportages, mede in het licht van de gesignaleerde knelpunten rond volledigheid, tijdigheid en noodzakelijkheid van informatie over persoonlijke omstandigheden. Het handelingskader biedt daarnaast handvatten voor het (beter) informeren van belanghebbenden over de procedure en de mogelijkheden tot het zoeken van rechtsbescherming. Daarnaast doet het handelingskader suggesties voor het informeren van omwonenden en de buurt. Tot slot bevat het handelingskader een interactief beoordelingskader dat burgemeesters kunnen gebruiken bij de besluitvorming. In dit beoordelingskader kan expliciet aandacht worden besteed aan de beoordeling van de bevoegdheid, geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de in te zetten maatregel.

Wel wordt benadrukt dat de keuze voor de invulling van de bevoegdheid uiteindelijk bij de (individuele) burgemeester ligt. Het handelingskader beoogt dus enkel handvatten daaromtrent te geven en dient uitdrukkelijk niet als overkoepelende beleidsregel.

Bijlage 1: Lijst met gesprekspartners

Interviews casestudies

Gemeente 1	
Bestuurlijk juridisch medewerker	Gemeente
Adviseur OOV	Gemeente
Inspecteur	Politie
Gemeente 2	
Jurist	Gemeente
Juridisch adviseur en coördinator bestuurlijke maatregelen	Gemeente
Gemeente 3	
Juridisch handhaving	Gemeente
Gemeente 4	
Juridisch adviseur	Gemeenten
Gemeente 5	
Jurist handhaving	Gemeente
Adviseur OOV	Gemeente
Operationeel expert	Politie

Interviews woningcorporaties

Functie	Organisatie
Senior rechtmatig wonen	Woningcorporatie A
Manager	Woningcorporatie B
Manager	Woningcorporatie B

Bijlage 2: Gesprekken met bewoners en verhuurder

Respondent 1 (bewoner, sociale huurwoning, waarschuwing)
Bewoner is een alleenstaande moeder die met haar zoon (van begin 20) in een sociale huurwoning woont. Zij is ziek en krijgt ondersteuning/zorg (huishoudelijke hulp). Vanwege haar ziekte kan mevrouw niet werken, daarom ontvangt ze een uitkering. Na een politie-inval werd in de woning drugs en een wapen aangetroffen die afkomstig waren van haar zoon. Mevrouw was hier naar eigen zeggen niet van op de hoogte.

De gemeente was aanvankelijk voornemens om de woning te sluiten. Hiertegen heeft zij met hulp van een advocaat een zienswijze ingediend. Naar aanleiding hiervan heeft de burgemeester uiteindelijk besloten om alleen een waarschuwing op te leggen. Tegelijkertijd met het voornemen tot sluiting kondigde de woningcorporatie het voornemen aan tot ontbinding van het huurcontract. Pas enkele maanden na het definitieve besluit van de burgemeester kreeg mevrouw te horen dat de woningcorporatie afzag van gerechtelijke ontbinding van het contract.

Vooral de maandenlange onzekerheid over of de woningcorporatie wel of niet haar huurcontract zou ontbinden, zorgde voor veel stress en had een grote impact op haar mentale gezondheid. Iedere dag wachtte ze in spanning op bericht van de woningcorporatie. Ze vindt dat de woningcorporatie hierin onbehoorlijk heeft gehandeld en heeft daarom een klacht ingediend. Omdat mevrouw erg bang was dat ze daadwerkelijk de woning moest verlaten, heeft ze hierop geanticipeerd door een groot deel van haar inboedel (zoals meubilair) weg te geven of te verkopen. “Wat moet ik er anders mee als ik op straat kom te staan?” Ook had ze veel spullen al in dozen verpakt. Daardoor woonde ze langere tijd in een halflege woning, wat impact had op haar woongenot.

Vanwege de politie-inval werd voor haar buren duidelijk dat er wat aan de hand was. Sindsdien is de relatie met haar buren verstoord en willen haar buren geen/minder contact met haar. Daarom is zij van plan om alsnog te verhuizen naar een andere buurt.

Respondent 2 (bewoner, koopwoning, sluiting 3 maanden)
Betrokkene heeft een koophuis in een klein dorp. Hij is gescheiden van zijn vrouw en heeft met haar een dochter van tien jaar. Hij is jarenlang loonwerker geweest, maar belande op enig moment in de Ziektewet. Daarop is het geestelijk bergafwaarts met hem gegaan en is hij naar eigen zeggen verward en aan de drugs geraakt. Om die reden is hij uiteindelijk naar een kliniek

gegaan om een aantal maanden af te kicken. Omdat hij in die periode geen inkomsten zou hebben, besloot hij om een wietplantage aan te leggen in zijn woning gedurende die tijd, zodat hij bij terugkomst uit de kliniek genoeg geld had om het gat op te vullen van drie maanden zonder loon.

In die periode is een vriend van hem aangehouden. Tijdens de aanhouding bleek hij een wapen in bezit te hebben. Die 'vriend' verklaarde dat het niet zijn wapen was, maar dat van betrokkene. Daarop heeft de politie een inval gedaan bij betrokkene waarbij de wietplanten werden aangetroffen. Daarop besloot de burgemeester de woning voor drie maanden te sluiten.

De gemeente volstond met het argument dat meneer bij het leger des heils zou kunnen slapen gedurende de sluiting. Betrokkene had geluk dat hij uiteindelijk bij een vriend terecht kon samen met zijn dochter. Geld voor alternatieve woonruimte had hij niet omdat al z'n inkomen al opging aan vaste lasten. Omdat de dochter ingeschreven stond bij de moeder – terwijl deze ook veel bij vader verbleef – was dit geen reden voor de gemeente om van de sluiting af te zien. De sluiting viel hem zwaar omdat hij in die periode – en nog steeds – in een burn-out zit. Ook voor de dochter van tien was het geen prettige ervaring om gedwongen ergens anders te moeten verblijven. Zij was daar erg verdrietig over, vertelt betrokkene.

Gedurende de sluiting hing er een aanplakbiljet aan de woning. Daarvan heeft hij veel last gehad. Hij merkt dat hij er in het dorp op wordt aangekeken, evenals zijn ouders die ook in het dorp wonen. Ook moet de notaris bij eventuele verkoop van de woning aan de kopers laten weten dat het huis ooit gesloten is geweest. Dit kan impact hebben op de verkoopwaarde van het huis.

Respondent 3 (bewoner, koopwoning, sluiting 3 maanden)
Mevrouw heeft te maken gehad met een sluiting van haar huis voor drie maanden. Zij woonde daar met haar man, twee minderjarige kinderen en haar schoonvader. Het ging om een koophuis dat hun eigendom is. Haar zoon heeft een zenuwziekte.

De man en vrouw zijn na de inval van de politie opgepakt in de woning en moesten in detentie. De vrouw is inmiddels weer vrij, maar haar man zit nog vast. Hij wordt verdacht van betrokkenheid bij een grote drugszaak.

De woning is volgens mevrouw pas een aantal maanden na de inval gesloten. Ze had liever gehad dat de woning direct was gesloten toen zij in detentie zat. De advocaat van mevrouw heeft een zienswijze ingediend, heeft bezwaar gemaakt en is in beroep gegaan, maar de beslissing om de woning te sluiten is in stand gebleven.

De sluiting heeft voor de kinderen de meeste impact gehad. Daarnaast heeft de sluiting ervoor gezorgd dat het gezin nu niet allemaal bij elkaar kan wonen. Haar zoon en schoonvader wonen bij haar schoonmoeder, en mevrouw woont met haar dochter bij haar zus. Haar kinderen kunnen nog wel naar dezelfde school. Mevrouw is blij dat zij bij familie terecht kunnen, anders was de situatie moeilijker geweest.

Vanuit de gemeente heeft mevrouw geen hulp gekregen. Zij geeft aan er begrip voor te hebben dat een woning gesloten kan worden als er sprake is gevaar of veel overlast, maar dat was bij haar niet het geval. Ook vindt zij het aanplakbiljet dat op het huis is geplakt waarop staat dat de woning wegens de aanwezigheid van drugs is gesloten kwalijk. Dit heeft volgens haar een vreemde uitstraling in een kindvriendelijke wijk.

Respondent 4 (bewoner, sociale huurwoning, sluiting)
Betrokkene (de oudere zus met wie gesproken is) heeft een broertje van begin 20 die zich schuldig heeft gemaakt aan drugshandel en het bewaren van drugs in de woning. Haar broer woont samen met diens ouders met een migratieachtergrond in een woning in het westen van het land. De jongen dealde op straat en werd daarbij staande gehouden door de politie. De politie heeft daarop een huiszoeking gedaan bij de jongen en daarbij een beperkte hoeveelheid handelsvoorraad drugs aangetroffen. Hun ouders hadden hiervan geen enkele weet. De jongen was immers begin twintig en de ouders controleerden niet wat hun zoon allemaal op zijn kamer verborgen hield. De ouders spreken geen Nederlands en zijn niet goed op de hoogte wat hun meerderjarige zoon zoal doet. De burgemeester heeft vervolgens een waarschuwing gegeven. De ouders en betrokkene waren erg boos op de jongen en heeft hem straf gegeven. Ze hebben dagelijks zijn kamer doorzocht om te controleren of hij niet opnieuw drugs zou hebben verstopt. Toch heeft dit haar broertje er niet van weerhouden om door te gaan met drugshandel. Hij is opnieuw op straat aangehouden waarop opnieuw een huiszoeking heeft plaatsgevonden door de politie waarbij wederom een kleine dealershoeveelheid is aangetroffen. Dit was anderhalf jaar na de eerste vondst. De ouders hebben hem daarop het huis uit gezet.

De burgemeester heeft vervolgens besloten om de woning voor zes maanden te sluiten. Het gezin raakte hiervan ontzettend in paniek. Beide zussen (waaronder betrokkene), waarvan één met een klein kind woonden in een kleine studio. Er was geen ruimte voor de ouders om daar bij in te trekken. Ook hebben de ouders geen netwerk waarop zij konden terugvallen. De ouders en beide zussen kunnen niet begrijpen waarom de ouders worden gestraft voor iets wat hun broertje gedaan heeft. De ouders hebben de jongen nota bene zelf uit huis gezet na het tweede voorval. Het feit dat de woning zou worden gesloten was een van de moeilijkste momenten in het leven van het gezin. Ze zij nog nooit zo ongerust geweest over wat er zou gaan gebeuren. De dochter is er lange tijd aan onderdoor gegaan bij het zien van de ongerustheid van haar ouders. Het gezin leefde in angst. De familie is in bezwaar en beroep gegaan. De rechter heeft het beroep uiteindelijk gegrond verklaard.

Het gezin kreeg een brief van de woningcorporatie dat zij zich moesten uitschrijven uit de woning. Gebeurde dat niet, dan zou de woningcorporatie dit via de rechter afdwingen. Er heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de ouders en de woningcorporatie. De ouders van de vrouw hebben niets van dat gesprek begrepen, omdat zij nauwelijks Nederlands spreken. De familie heeft uiteindelijk geen gehoor gegeven aan de oproep om uit te schrijven. In de tussentijd had de rechter het beroep gegrond verklaard. De familie heeft daarna niks meer van de woningcorporatie gehoord. Betrokkene geeft aan nog steeds niet precies te weten waar ze aan toe zijn.

Respondent 5 (bewoner, sociale huurwoning, sluiting van 3 maanden)
Mevrouw woonde ten tijde van de sluiting samen met haar zoon en vier honden in een sociale huurwoning in een dorp. Haar zoon werd verdacht van de handel in drugs en daarbij zijn ook drugs aangetroffen in de woning. De woning is daarom op last van de burgemeester gesloten. Aanvankelijk wilde de burgemeester voor een periode van zes maanden sluiten. Er heeft daarna een gesprek met de burgemeester plaatsgevonden, waarna werd besloten de sluiting te verkorten tot drie maanden. “Het gesprek met de burgemeester voelde meer als een ondervraging. Hoe kon het dat ik niet doorhad dat mijn zoon handelde in drugs, was de vraag. Maar mijn man was terminaal ziek en op mijn zoon had ik geen invloed, zeg maar.”

Gedurende de sluiting kon mevrouw bij haar uitwonende dochter wonen. Haar zoon zat in detentie. Mevrouw vertelt dat de periode voor en tijdens de sluiting erg verdrietig en heftig voor haar was. Haar man was terminaal ziek en overleed twee weken voor de sluiting. In een korte tijd kreeg ze dus te maken met twee ingrijpende gebeurtenissen. Ze geeft aan dat als zij niet tijdelijk onderdak bij haar dochter had kunnen vinden, ze mogelijk een einde aan haar leven had gemaakt. Ze had geen idee hoe ze anders onderdak had kunnen vinden.

De woningcorporatie heeft het huurcontract uiteindelijk niet ontbonden. In eerste instantie werd mevrouw gevraagd het contract vrijwillig te ontbinden, maar dat weigerde zij. Vanuit de buurt is vervolgens voor mevrouw een actie opgestart om ontbinding van het huurcontract te voorkomen. Dit had effect, want mevrouw woont nog steeds in de woning. Ze heeft nog steeds een goede relatie met haar buren: de sluiting had daar geen effect op.

Respondent 6 (bewoner, sociale huurwoning, sluiting van 5 maanden)
Mevrouw woonde met haar partner in een sociale huurwoning. Zij ontving een bijstandsuitkering, omdat zij vanwege psychische problemen niet kon werken. Mevrouw en haar partner gebruikten kleine hoeveelheden drugs. Na een (niet-drugsgerelateerde) melding heeft de politie de woning doorzocht, waarbij een handelshoeveelheid drugs werd aangetroffen. De burgemeester besloot uiteindelijk om de woning voor vijf maanden te sluiten. Het huurcontract werd door de woningcorporatie ontbonden en ze kwam op een zwarte lijst te staan voor een periode van vijf jaar.

Vanwege de sluiting moest mevrouw halsoverkop een nieuwe woning vinden. Haar schoonvader hielp haar om in contact te komen met maatschappelijk werk. Via maatschappelijk werk vond ze uiteindelijk een kamer die ze kon huren. Aangezien ze eerst in een ruim appartement woonde en nu slechts een kleine kamer kon huren, heeft ze de helft van haar inboedel moeten verkopen. Ook kreeg ze tijdelijk te maken met dubbele huurlasten: ze moest de huur van haar oude woning voor meerdere maanden blijven doorbetalen en daarnaast de huur van haar nieuwe kamer. Ze heeft vier jaar de kamer gehuurd, daarna werd het pand verbouwd waardoor ze weer moest vertrekken en een nieuwe woning moest vinden. Dat ging echter erg lastig, omdat ze nog steeds op een zwarte lijst staat en sprake is van beperkt (geschikt) woningaanbod. Ze heeft daarop vier maanden ergens ondergehuurd. Sindsdien huurt ze een andere kamer. Haar woonsituatie is echter verre van ideaal.

Mevrouw en haar partner kregen psychische hulpverlening voorafgaand aan de sluiting. Door de sluiting werd de hulpverlening tijdelijk onderbroken. Vanwege de sluiting en het op zoek moeten gaan naar een andere tijdelijke woning ontstond geen stabiele woonsituatie. Dit gaf stress. Daardoor had mevrouw meerdere keren een terugval en ging ze weer drugs gebruiken.

Respondent 7 (bewoner, sociale huurwoning, sluiting van 6 maanden)
Betrokkene woonde met haar zoon van 17 en een jonger pleegkind (dochter van haar overleden zus) in een sociale huurwoning. Een andere dochter woont bij haar ex-partner. Ze kreeg een bijstandsuitkering en ambulante ondersteuning. Nadat door de politie in de woning een kleine gebruikershoeveelheid drugs werd aangetroffen, voor eigen gebruik, werd door de burgemeester een sluiting van 6 maanden opgelegd. Tegen de sluiting werd een voorlopige voorziening aangevraagd en toegekend. De gemeente wachtte de uitkomst van deze procedure echter niet af, waardoor de woning wel voor een periode van twee weken werd gesloten. Nadat de voorlopige voorziening werd toegewezen is de sluiting opgeheven.

De tijdelijke sluiting heeft grote impact gehad op betrokkene. Ze kwam feitelijk twee weken op straat te staan en beschrijft deze periode als traumatisch. Ze kreeg geen hulp van de gemeente om elders tijdelijk onderdak te vinden. Ze heeft enkele nachten bij haar zus kunnen slapen, maar daar kon ze niet langer blijven omdat in de woning drugs werd gebruikt. Verder kon ze bij niemand anders terecht; haar ouders en andere familieleden waren overleden en bij haar ex-partner kon ze ook niet veilig verblijven. Daarom heeft ze uiteindelijk veel dagen en nachten doorgebracht in een café.

Haar zoon kon tijdens de sluiting terecht bij een kennis. Haar pleegdochter kon na de politieinval al niet meer bij mevrouw wonen. Jeugdzorg raakte betrokken en haar pleegkind kwam eerst in een noodpleeggezin terecht, waar de situatie echter nog slechter werd voor het kind. Een tijd daarna kon haar pleegkind gelukkig bij een ander pleeggezin terecht die goed voor haar zorgden.

Aangezien er een sticker werd geplakt op het raam van haar gesloten woning en in de lokale media aandacht werd besteed aan de sluiting, had dit volgens mevrouw een groot stigmatiserend effect en had ze te maken met schaamtegevoelens. Ze zegt daardoor soms lastig te zijn gevallen door onbekenden uit haar dorp en kreeg een verstoorde relatie met haar buren.

Na het opheffen van de sluiting kon mevrouw terugkeren in haar woning. Omdat zij vreesde voor ontbinding van het huurcontract (vanwege de bodemprocedure die nog liep tegen de sluiting), heeft zij op eigen initiatief met hulp van de woningcorporatie (die een positieve verhuurdersverklaring afgaf) een huurwoning gekregen bij een andere corporatie in een ander dorp. Deze woning is echter kleiner dan haar oude woning en ligt in een buurt waar veel problematiek en (drugs)overlast is. Ze heeft geen goede relatie met de buren en ervaart de buurt als onveilig.

De sluiting en de verhuizing daarna naar een ander dorp hadden een ontwrichtend effect op de situatie van mevrouw. Het gaf veel stress en haar psychische problemen verergerden. De ambulante ondersteuning die ze kreeg werd door de sluiting tijdelijk gestaakt. Inmiddels krijgt ze weer ondersteuning. Verder zorgde de sluiting voor allerlei spanningen en conflicten met haar zoon. Ze heeft nu geen contact meer met haar zoon. Ook werd door de situatie de omgangsregeling aangepast met haar dochter, die bij haar ex-partner woont, waardoor ze haar dochter minder vaak mag zien.

Respondent 8 (verhuurder, bedrijfspand, sluiting van 9 maanden)
De verhuurder is eigenaar van een bedrijfspand. De bedrijfsruimte werd verhuurd aan een ondernemer met een zonnestudio. Op enig moment ontving de verhuurder bericht van de gemeente waarin werd aangegeven dat er signalen waren die wezen op drugsgerelateerde activiteiten vanuit de zonnestudio. De verhuurder wist er zelf niets van. Pas enkele maanden later is het bedrijfspand door de burgemeester gesloten voor een periode van negen maanden. De verhuurder heeft bezwaar gemaakt tegen de sluiting, maar het bezwaar werd ongegrond verklaard. De verhuurder heeft het huurcontract buitengerechtelijk ontbonden.

De verhuurder vertelt dat de huurder failliet is gegaan; de ondernemer ontvangt nu een uitkering. Als gevolg van de sluiting heeft de verhuurder meerdere maanden geen huurinkomsten ontvangen. Volgens de verhuurder had deze huurderving geen grote impact op zijn eigen financiële situatie.

pro facto