Samenvatting

Achtergrond 13b Opiumwet en aanleiding onderzoek

Artikel 13b Opiumwet (de Wet Damocles) geeft de burgemeester de bevoegdheid om handhavend op te treden tegen (de voorbereiding van) drugshandel en hennepteelt in en rondom woningen, lokalen, erven en terreinen. De burgemeester kan besluiten een pand te sluiten, een last onder dwangsom op te leggen, of een waarschuwing te geven. De Tweede Kamer heeft de regering in 2018 verzocht om de toepassing van de bevoegdheid te monitoren en haar driejaarlijks te informeren over de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van die toepassing, alsmede over de gevolgen daarvan voor belanghebbenden. De eerste monitor verscheen in 2021 en onderliggend rapport is de tweede monitor. De Rijksuniversiteit Groningen voerde dit onderzoek uit op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum. De tweede monitor is tegelijkertijd verschenen met een onderzoek naar de gevolgen van de toepassing van de bevoegdheid.

Vraagstelling en onderzoeksaanpak

De hoofdvragen van dit onderzoek zijn:

1. Hoe vaak hebben burgemeesters de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet in de periode 2021-2023 toegepast? Welke maatregel hebben ze opgelegd? Om hoeveel sluitingen ging het en om welk type panden ging het?
2. In hoeverre zijn minder vergaande bestuurlijke maatregelen voorafgegaan aan de toepassing van de bevoegdheid? Welke maatregelen zijn dit?
3. Welke verschillen bestaan er tussen gemeenten wat betreft de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet? Welke verklaringen zijn er voor deze verschillen?
4. Hoe vaak zijn in de periode 2021-2023 rechtsmiddelen aangewend tegen de genomen maatregelen? Om welke typen rechtsmiddelen gaat het?
5. Hoe vaak en op welke grond zijn personen die rechtsmiddelen hebben aangewend tegen toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b in het gelijk gesteld? Dienen zich hierbij verschillen aan tussen de genomen maatregelen (waarschuwing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang)?

Deze vragen zijn beantwoord aan de hand van een kwalitatieve analyse van de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hoofdstukken 2 en 3), een enquêteonderzoek onder alle Nederlandse gemeenten (hoofdstuk 4), een analyse van beleidsregels van burgemeesters van de 45 grootste Nederlandse gemeenten (hoofdstuk 5), een kwantitatieve analyse van alle jurisprudentie verschenen in de periode 2021-2023 (hoofdstuk 6) en een expertmeeting met praktijkexperts (hoofdstuk 7).

Toepassing van de bevoegdheid in de praktijk

Het enquêteonderzoek toont aan dat de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet tussen 2021-2023 door een groot aantal Nederlandse burgemeesters werd toegepast. Het merendeel van de burgemeesters sluit tussen de 1 en 5 panden per jaar. Een relatief kleine groep van burgemeesters sluit tussen de 6 en 10 panden per jaar, en een andere, eveneens kleine groep sluit meer dan 10 panden per jaar. De bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet wordt vooral toegepast om woningen

te sluiten, meer specifiek huurwoningen. De enquêterespondenten zijn positief over de effectiviteit van de sluiting. In enkele kleine gemeenten passen burgemeesters de bevoegdheid tot sluiting niet toe, omdat drugsproblematiek in hun gemeente niet ernstig of structureel is.

De toepassing van de bevoegdheid ziet minder op het opleggen van een dwangsom, al is er een groeiende groep van burgemeesters die deze sanctie noemt in beleidsregels en oplegt. Verreweg de meeste lasten onder dwangsom volgen op een overtreding in een woning. Een aanzienlijk deel van de enquêterespondenten met ervaring met deze sanctie, meldt dat de last onder dwangsom een redelijke tot zeer sterke invloed heeft op de afname van drugsoverlast en drugscriminaliteit. Een ander deel is negatiever over de effectiviteit van de sanctie.

De toepassing van de bevoegdheid betreft ook het geven van waarschuwingen. De waarschuwing is in een groot deel van de gemeente onderdeel van het standaardbeleid. Desondanks geven de meeste burgemeesters maximaal 1 waarschuwing per jaar. De meeste waarschuwingen zien op overtredingen in woningen die te maken hebben met softdrugs. Iets minder dan de helft van de enquêterespondenten geeft aan dat een waarschuwing een redelijke of (zeer) sterke invloed heeft op de afname van drugsoverlast en drugscriminaliteit.

Er wordt slechts door een kleine groep respondenten gemeld dat andere, minder vergaande, maatregelen worden opgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het voeren van gesprekken met bewoners of het maken van afspraken over de ontbinding van een huurovereenkomst.

Tussen gemeenten bestaan verschillen in de wijze waarop de bevoegdheid wordt toegepast. Dat kan onder meer worden verklaard door verschillen in gemeentegrootte, prioriteit en handhavingscapaciteit bij de politie, (bewustwording van de) drugsproblematiek, ervaring met de toepassing en rechterlijke toetsing van de bevoegdheid, de persoon en rolopvatting van de burgemeester, en de samenwerking tussen de gemeente en politie.

Rechtsbescherming en rechterlijke beoordeling

Belanghebbenden maken geregeld bezwaar als zij worden geconfronteerd met een sluiting. Als de burgemeester een of meer panden heeft gesloten, dan rapporteert ongeveer 60-70% van de enquêterespondenten dat jaarlijks ten minste 1 bezwaarschift is ontvangen. Gemiddeld gaat het om 1 of 2 bezwaarschriften per jaar. Het aantal voorlopige voorzieningszaken en (hoger) beroepszaken ligt relatief laag. Het jaarlijks aantal uitspraken in voorlopige voorzieningszaken schommelt tussen de 150 en 250. In de periode 2021-2023 is in iets meer dan 200 zaken beroep ingesteld. Het aantal hoger beroepszaken over de sluiting van een pand in 2021-2023 ligt op 81.

Het aantal bezwaren tegen waarschuwingen is heel gering, omdat een waarschuwing doorgaans geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het aantal bezwaren tegen een last onder dwangsom is eveneens gering. Logischerwijs zijn de aantallen voorlopige voorzieningszaken en (hoger) beroepszaken ook zeer gering.

Uit de jurisprudentieanalyse van de zaken over sluiting blijkt dat jaarlijks 34% van de verzoeken tot voorlopige voorziening werden toegewezen. Dat percentage ligt wat hoger dan in de vorige monitor.

In de beroepszaken werd in ongeveer 18% het beroep van de belanghebbende gegrond verklaard. Het gaat in absolute zin om een gering aantal gegronde beroepen. Het percentage ligt licht lager dan in de vorige monitor. Er zijn enkele grondslagen voor gegrondverklaring die meerdere keren terugkomen. Het gaat in de nodige zaken om motiveringsgebreken. Ook oordeelt de rechter dat de sluiting niet, dan wel minder, noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat en/of het herstel van de openbare orde. In zaken over sluitingen op basis van de b-

grond (voorbereidingshandelingen) is de reden voor gegrondverklaring geregeld dat de burgemeester niet bevoegd is om op te treden. In de vorige onderzoeksperiode leidden motiveringsgebreken, maar ook de niet-bevoegdheid van de burgemeester eveneens geregeld tot gegrondverklaring van het beroep.

In hoger beroep ligt het succespercentage van de belanghebbende fors hoger dan in de beroepsprocedures. Het percentage gegrondverklaringen ligt bij de a-grond hoger dan 30% en bij de b-grond op 15%. Dit succespercentage ligt bovendien hoger dan in de vorige onderzoeksperiode. De onevenredigheid van de sluiting wegens gebrek aan vervangende woonruimte is in meerdere zaken reden voor gegrondverklaring. Gegrondverklaring volgt ook als de belanghebbende geen of slechts in verminderde mate een verwijt kan worden gemaakt. Ook in de vorige onderzoeksperiode waren dit de belangrijkste gronden voor gegrondverklaring in hoger beroep.

Aanbevelingen

Het onderzoek geeft aanleiding tot een aantal aanbevelingen:

1. Stel regionaal beleid op en onderzoek de effecten daarvan;
2. Waarborg dat sluiting geen automatisme is: maak differentiatie naar sancties mogelijk in beleidsregels en besluiten;
3. Vergroot het handelingsperspectief van burgemeesters ten aanzien van de last onder dwangsom;
4. Besteed in beleid en besluiten aandacht aan de gevolgen van een sluiting, met een focus op kinderrechten en huurrechtelijke gevolgen;
5. Betrek de huurrechtelijke gevolgen van sluiting nadrukkelijk in de volgende monitor;
6. Versterk de informatie-uitwisseling en de kwaliteit van bestuurlijke rapportages;
7. Stel een landelijk handelingskader op waarin de stappen in het uitvoeringsproces en het beoordelingskader van artikel 13b Opiumwet systematisch uiteen worden gezet.