

Vergaderjaar 2023–2024

34 763

Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2024

Op 25 oktober 2023 informeerde ik uw Kamer over het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) naar de mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles).¹ In voornoemde brief heb ik uw Kamer toegezegd een reactie toe te zenden. Middels deze brief doe ik de genoemde toezegging gestand.

De aanleiding voor dit onderzoek is de motie van de leden Sneller (D66) en Van Nispen (SP) waarin de regering is verzocht om samen met gemeenten en woningbouwcorporaties een plan van aanpak op te stellen hoe de gevolgen van artikel 13b Opiumwet adequaat kunnen worden gemonitord.² Dezelfde motie verzocht de regering om een jaar na toezending van dit plan van aanpak hierover aan de Kamer te rapporteren. In reactie daarop heb ik u laten weten dat ik het WODC heb gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet te kunnen monitoren.³

Artikel 13b Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid maatregelen te treffen wanneer er in woningen of lokalen of op een daarbij behorend erf drugs wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Ook kunnen maatregelen worden genomen wanneer voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het bereiden of telen van drugs. In de praktijk kan het toepassen van de bevoegdheid leiden tot een waarschuwing, een last onder dwangsom of de sluiting van een pand of perceel. Het doel van de inzet van de bevoegdheid is om het stoppen van de drugsovertreding en het

¹ *Kamerstukken II 2023/24, 34 763, nr. 20.*

² *Kamerstukken II 2021/22, 34 763, nr. 19.*

³ *Kamerstukken II 2022/23, 24 077, nr. 503.*

voorkomen van verdere overtreding. Het is een herstelmaatregel en geen punitieve sanctie.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek, dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd door onderzoeksbureau ProFacto, richt zich op het in kaart brengen van de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoeken van de aard en omvang van de toepassing van artikel 13b Opiumwet. De onderzoekers hebben geïnventariseerd wat de gevolgen kunnen zijn voor bewoners, ondernemers, verhuurders/pandeigenaren en omwonenden. De te onderzoeken gevolgen zijn opgedeeld in de categorieën wonen, veiligheid, sociaal-psychologisch en financieel-economisch. Vervolgens heeft een inventarisatie en analyse plaatsgevonden van de beschikbare informatiebronnen. Daarna is onderzoek gedaan naar de haalbaarheid en mogelijkheden voor monitoring van de gevolgen en het opstellen van een plan van aanpak. Wat betreft onderzoeksmethode is gekozen voor literatuur- en jurisprudentieonderzoek, interviews en een focusgroep aan wie de resultaten van het onderzoek en de interviews zijn voorgelegd.

Conclusies uit het onderzoek

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek toegelicht.

Uitvoerbaarheid

In de eerste plaats concluderen de onderzoekers dat het inrichten van een (landelijke en periodieke) monitor geen geschikt en haalbaar instrument is om inzicht te krijgen in de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Er kleven praktische en juridische bezwaren aan het opzetten en uitvoeren van een monitor. Eén van die bezwaren is de mate waarin benodigde informatie beschikbaar en toegankelijk is. Zo wordt de meeste informatie die inzicht geeft in de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet niet systematisch door organisaties geregistreerd. Wel is informatie beschikbaar in individuele dossiers, maar deze informatie is in grote mate versnipperd binnen en tussen organisaties. De gegevens terugbrengen tot inzichtelijke informatie en vervolgens registreren ten behoeve van monitoring is bewerkelijk en vraagt buitenproportioneel veel inspanningen van de betrokken professionals. Daarbij concluderen de onderzoekers op basis van gedane interviews dat gemeenten en woningcorporaties beschikken over beperkte capaciteit die dergelijke extra inspanningen niet toelaten.

Verder is de informatie over een bepaald gevolg niet terug te brengen tot één type bron. De informatie komt voort uit een combinatie van verschillende bronnen bij verschillende organisaties. Deze informatie is hoofdzakelijk kwalitatief van aard en kan daardoor moeilijk worden gevat in kwantitatieve te monitoren indicatoren. In dit verband noemen de onderzoekers ook dat inzicht in de causaliteit tussen de maatregel en een gevolg telkens een individuele beoordeling en nadere duiding vraagt op basis van kwalitatieve informatie. Daarbij moet in de eerste plaats worden gezien welke gevolgen zijn ingetreden. Vervolgens moet worden bepaald in welke mate de toepassing van artikel 13b Opiumwet daaraan heeft bijgedragen. Die vraag is moeilijk in kwantitatieve informatie te vatten. Daarnaast is een groot deel van de informatie over de gevolgen van toepassing van artikel 13b Opiumwet enkel bij de betrokkenen zelf aanwezig. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij informatie over de financiële gevolgen voor bewoners en ondernemers, maar ook bij informatie over de gevolgen van een maatregel voor omwonenden. Deze informatie

wordt niet door gemeentes, woningcorporaties of andere organisaties bijgehouden of geregistreerd.

Naast de vorengenoemde praktische bezwaren bestaan er tevens juridische beperkingen. Zo is het nog maar de vraag of, indien gegevens al voorhanden zijn, deze ook mogen worden bijgehouden en verwerkt in een monitor op basis van het gegevensbeschermingsrecht (in het bijzonder artikel 5 en artikel 9 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming).

Beperkt meerwaarde

In de tweede plaats concluderen de onderzoekers dat het beperkt meerwaarde heeft om periodiek – bijvoorbeeld jaarlijks, elke twee of vijf jaar – onderzoek te doen naar de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Vooral omdat de gevolgen in beginsel van jaar tot jaar niet zullen veranderen. Wel wordt door verschillende gesprekspartners aangegeven dat het zinvol kan zijn om op twee verschillende «meetmomenten» onderzoek te doen naar de gevolgen, wanneer binnen deze periode bijvoorbeeld wet- en regelgeving of beleid omtrent de toepassing van artikel 13b Opiumwet wordt gewijzigd.

Alternatief

Tot slot en in het verlengde van bovenstaande stellen de onderzoekers dat een eenmalig verdiepend onderzoek hetzelfde inzicht kan geven in de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet. De keuze voor de vorm van dit onderzoek hangt, naast de praktische haalbaarheid, af van het doel dat daarmee wordt gediend en van de informatiebehoefte. De onderzoekers doen een aantal suggesties waar een eventueel verdiepend onderzoek zich op kan richten. Namelijk op verschillen tussen Damocles-beleid van gemeentes, op toekomstige wijzigingen in landelijk beleid of in wet- en regelgeving, op de waarschuwing en last onder dwangsom, en op onderzoek naar een specifieke doelgroep of specifiek gevolg. Daarbij zijn bewoners en omwonenden de belangrijkste doelgroepen waar nader onderzoek naar gedaan kan worden, zo stellen de onderzoekers. Voor bewoners geldt dat zij de meest ingrijpende gevolgen ondervinden van toepassing van artikel 13 Opiumwet. Vooral als het gaat om kwetsbare individuen en gezinnen. Daarnaast is onderzoek naar de doelgroep van omwonenden van belang, omdat zicht op de gevolgen bij toepassing van artikel 13b Opiumwet voor deze groep inzicht kan geven in de impact van een maatregel op overlast en de veiligheidsbeleving.

Beleidsreactie

Met artikel 13b Opiumwet heeft een burgemeester een waardevol instrument in handen om (drugs)criminaliteit in of rond een pand te beëindigen en daarmee de openbare orde en veiligheid te herstellen. Dit instrument dient echter altijd met grote zorgvuldigheid te worden toegepast. Ik ben het WODC en onderzoeksbureau ProFacto dan ook zeer erkentelijk voor het verrichten van dit onderzoek, omdat het heeft bijgedragen aan het verkrijgen van meer inzicht in de bijkomende effecten van de toepassing van artikel 13b Opiumwet.

Door de sluiting van een pand kan een drugsovertreding worden beëindigd en de openbare orde en veiligheid worden hersteld, maar een direct betrokkene kan hierdoor te maken krijgen met neveneffecten. Het WODC-onderzoek heeft deze bijkomende gevolgen voor verschillende groepen betrokkenen goed inzichtelijk gemaakt. Daarbij is naar voren gekomen dat de neveneffecten van toepassing van artikel 13b Opiumwet

ingrijpend kunnen zijn. Hierbij kan worden gedacht aan ontbinding van een huurcontract of een hulpverleningstraject dat met sluiting van een woning wordt doorkruist. De burgemeester zal bij de toepassing van het artikel het maatschappelijk belang afwegen tegen het persoonlijk belang van de betrokkenen. Daarbij is het van belang dat de burgemeester een adequate evenredigheidstoets uitvoert en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht neemt. Het betrekken van de mogelijke gevolgen van toepassing van artikel 13b Opiumwet ligt in die belangenafweging besloten. In dat kader wordt de noodzaak van zicht op die gevolgen en neveneffecten onderschreven, omdat dit de burgemeesters zal helpen het instrument op de juiste manier toe te passen.

Zoals de onderzoekers stellen is een periodieke monitor geen haalbaar en geschikt instrument om inzicht te krijgen in de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Redengevend voor deze conclusie zijn uiteenlopende praktische en juridische bezwaren, maar ook de beperkte meerwaarde die een periodieke monitor zou hebben. Het strekt tot de aanbeveling van de onderzoekers om een eenmalig onderzoek te doen naar de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Daarmee kan hetzelfde inzicht worden verkregen en is daarnaast als werkwijze beter uitvoerbaar. Deze aanbeveling wordt opgevolgd en het WODC is gevraagd verdiepend onderzoek te doen naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet. De handvatten die dit onderzoeksrapport daarvoor biedt zullen daarbij benut worden. Het onderzoek zal naar verwachting na de zomer worden opgestart.

Het vervolgonderzoek acht ik van belang omdat het de burgemeesters helpt bij het maken van de juiste afweging bij de toepassing van het instrument. Ik ben met het WODC in gesprek over de precieze invulling van het onderzoek. Het onderzoek zal zich in elk geval richten op de gevolgen voor betrokkenen van de inzet van verschillende maatregelen op grond van artikel 13b Opiumwet. Tevens voer ik het gesprek met het WODC over de invulling van de driejaarlijkse monitor over de toepassing van artikel 13b Opiumwet naar aanleiding van de motie van de leden Van Nispen (SP) en Buitenweg (GroenLinks).⁴ Dit is in lijn met hetgeen waarover ik uw Kamer heb geïnformeerd in 2021.⁵

Uiteraard blijft het ministerie met burgemeesters in gesprek over de proportionele inzet van dit voor hen waardevolle instrument in de bestuurlijke strijd tegen drugsproblematiek. Uw Kamer wordt tevens geïnformeerd over relevante ontwikkelingen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁴ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 763, nr. 10.

⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 34 763, nr. 13 en *Kamerstukken II 2021/22*, 34 763, nr. 14.