

Vergaderjaar 2021–2022

34 763

Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid)

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2021

Op 7 september jl. informeerde ik uw Kamer over het WODC-onderzoek naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet ter uitvoering van de motie van de leden Buitenweg en Van Nispen¹, waarin is verzocht om het gebruik van de bestuurlijke sluitingsbevoegdheid te monitoren, uitspraken van de rechter hierover te analyseren en u hierover driejaarlijks te informeren.² In de voornoemde brief heb ik uw Kamer toegezegd nog in het najaar van 2021 een beleidsreactie aan u te zenden en daarin ook in te gaan op de motie van de leden Van Nispen en Sneller³. Middels deze brief doe ik de genoemde toezegging gestand en informeer ik de Kamer over de uitvoering van de motie. Tevens is in de bijlage van deze brief mijn reactie bijgevoegd op de schriftelijke vragen die uw Kamer op 8 oktober jl. heeft gesteld naar aanleiding van het onderzoek.⁴ De door de leden gestelde vragen zijn genummerd en worden per vraag beantwoord.

Waar gaat artikel 13b Opiumwet over?

Artikel 13b Opiumwet geeft een burgemeester de bevoegdheid maatregelen te treffen wanneer er in woningen of lokalen of op een daarbij behorend erf drugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn, of wanneer voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het bereiden of telen van drugs. Op grond van artikel 13b Opiumwet kan een burgemeester een waarschuwing geven, een last onder dwangsom opleggen of een pand of bijbehorend erf sluiten met toepassing van bestuursdwang. Artikel 13b Opiumwet betreft een herstelmaatregel en geen punitieve sanctie. Het doel van een pandsluiting is het stoppen van de overtreding van drugswetgeving daar ter plaatse en het voorkomen van verdere

¹ Kamerstuk 34 763, nr. 10.

² Kamerstuk 34 763, nr. 13.

³ Kamerstuk 24 077, nr. 478.

⁴ Kamerstuk 34 763, nr. 15

overtreding. Sluiting neemt de bekendheid van het pand als drugspand weg en haalt de «loop» uit het pand. Daarmee wordt het pand onttrokken aan het drugscircuit. Bij de toepassing dient de burgemeester de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen. Een sluiting is immers, zeker bij de toepassing ervan op woningen, een ingrijpend besluit voor betrokkenen.

Beleidsreactie WODC-onderzoek

Het WODC-onderzoek laat zien dat de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020 door een groot aantal Nederlandse burgemeesters is toegepast. In de meeste gevallen ging het om het geven van een waarschuwing of de sluiting van een pand, vaak een woning. Burgemeesters maken minder gebruik van de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen. De onderzoekers constateren op basis van interviews dat na toepassing van artikel 13b Opiumwet weinig sprake is van recidive. Op basis daarvan stellen zij dat kan worden geconcludeerd dat het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet effectief is in het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling van die overtreding. Daarnaast zou de toepassing van artikel 13b Opiumwet ook zorgen voor een afschrikwekkend effect voor overtreeders en de buitenwereld. De onderzoekers zien echter ook een aantal zaken die voor verbetering vatbaar zijn. Daarom doen zij een zevental aanbevelingen waarop ik hieronder per aanbeveling in zal gaan. In zijn algemeenheid geldt dat de aanbevelingen vooral zien op proportionele inzet van de bevoegdheid.

Het onderzoek naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet gaf mij een directe aanleiding om met burgemeesters in gesprek te treden over de toepassing van de maatregel. Ik heb de conclusies en aanbevelingen besproken in het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV), in een themasessie met de burgemeesters van de veertig grootste gemeenten (G40) en in de commissie Bestuur en Veiligheid van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarbij heb ik ook aandacht geschonken aan de conclusie van de staatsraden advocaten-generaal Widdershoven en Wattel⁵, die ingaat op de vraag hoe indringend de bestuursrechter bestuurlijke maatregelen moet toetsen en wat daarbij de betekenis is van het evenredigheidsbeginsel. Deze conclusie gaat mede in op artikel 13b Opiumwet en is kort voor de afronding van het WODC-onderzoek bekendgemaakt. Ik heb in mijn besprekingen met burgemeesters nogmaals het belang van maatwerk en proportionaliteit benadrukt bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Ik zal dat onder de aandacht van de burgemeesters blijven brengen. Daarmee voldoe ik aan motie van de leden Van Nispen en Sneller⁶. Tevens heb ik hierover contact gezocht met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Het NGB heeft recent een e-learning gemaakt, waarin ook een deel is toegespitst op artikel 13b Opiumwet. Daarnaast publiceert het NGB in 2022 een speciale editie van het Burgemeestersblad en verzorgt het in datzelfde jaar ook een webinar voor burgemeesters over artikel 13b Opiumwet.

⁵ R.J.G.M. Widdershoven & P.J. Wattel, Conclusie bij uitspraak 202006932/3/A3, 202002668/2/A3 en 202000475/2/A3, 7 juli 2021, <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@125985/202006932-3-a3-202002668-2-a3-en/>. Op www.rechtspraak.nl te vinden onder ECLI:NL:RVS:2021:1468.

⁶ Kamerstuk 24 077, nr. 478.

Aanbeveling 1: Regionaal beleid opstellen waarin differentiatie in maatregelen mogelijk is

De onderzoekers constateren dat er verschillen zijn tussen gemeenten in de gehanteerde beleidslijnen over artikel 13b Opiumwet. Zij wijzen in dat verband onder andere op het soort maatregelen en de sluitingsduur. Dat verschil kan verplaatsingseffect in de hand werken richting omliggende gemeenten. Regionaal beleid zou dit kunnen voorkomen of in ieder geval beperken.

Het is niet mijn bedoeling om gemeenten daadwerkelijk te laten sturen richting regionaal beleid. In beginsel is de toepassing van artikel 13b Opiumwet een taak van de burgemeesters en maakt het maatwerk dat wordt voorgestaan dat de toepassingspraktijk – vertolkt in beleid – wordt afgestemd op de lokale drugsproblematiek. Het is dus aan burgemeesters om te beslissen of en in welke mate het wenselijk is om regionaal beleid op te stellen. Juist omdat bij de toepassing van deze bevoegdheid maatwerk, toegespitst op specifieke omstandigheden in een bepaalde gemeente, van groot belang is, zijn verschillen tussen gemeenten haast onontkoombaar. Wel moedig ik burgemeesters aan om met omliggende gemeenten in gesprek te treden om te bezien of het mogelijk is om met elkaar afstemming te zoeken over het artikel 13b Opiumwet-beleid, ter voorkoming van een mogelijk waterbedeffect. Uit de genoemde G40-bijeenkomst kwam ook naar voren dat burgemeesters ondersteunen dat hun beleid waar mogelijk wordt afgestemd met burgemeesters van omliggende gemeenten.

Aanbeveling 2: Meer maatwerk bieden; Aanbeveling 3: Overweeg de last onder dwangsom op te nemen in de handhavingmatrix

Burgemeesters zouden meer maatwerk moeten leveren en het lokaal (of regionaal) beleid zou hier meer ruimte voor moeten bieden. In het onderzoek komt naar voren dat het gebrek aan differentiatie in maatregelen en sluitingsduur in de beleidsregel burgemeesters beperkt in het leveren van maatwerk. Gebrek aan maatwerk zou volgens de onderzoekers kunnen leiden tot uitkomsten met onevenredige gevolgen. De onderzoekers constateren verder dat er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Zij noemen de last onder dwangsom ook wel een waarschuwing «met tanden» en stellen dat dit een passende maatregel kan zijn als een sluiting disproportioneel is, maar een waarschuwing als te vrijblijvend wordt ervaren.

Zowel het WODC-onderzoek als de conclusie van de staatsraden advocaten-generaal benadrukt de noodzaak om nadrukkelijker per casus te bezien of de beoogde maatregel passend is, rekening houdend met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat zal er in praktijk mogelijk toe leiden dat er minder snel een woning hoeft te worden gesloten om hetzelfde doel te bereiken, bijvoorbeeld door in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Echter dient een burgemeester, naast proportionaliteit en subsidiariteit, ook rekening te houden met andere beginselen van behoorlijk bestuur zoals het rechtzekerheidsbeginsel en het verbod op willekeur. De burgemeester neemt die principes bij iedere individuele casus mee in de belangenafweging om een passende maatregel te treffen. Uit mijn gesprekken met de VNG en in het SBV blijkt dat burgemeesters zich daar terdege van bewust zijn.

Hoewel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich nog niet heeft uitgesproken over de conclusie van de staatsraden past een recente uitspraak van de Afdeling over een casus uit de gemeente

Rotterdam in de lijn van het advies van de staatsraden advocaten-generaal en de eerdere rechtspraak van de Afdeling over een zwaardere motiveringsplicht en een zwaardere evenredigheidstoets. De Afdeling overwoog in die zaak dat de burgemeester weliswaar bevoegd was de woning te sluiten, maar dat door de specifieke gezinssituatie de gevolgen van de sluiting voor de betrokkenen onevenredig groot waren. De Afdeling volstaat in de uitspraak niet met een vernietiging van het besluit, maar oordeelt zelf dat een waarschuwing passender was geweest.⁷

Aanbeveling 4: Voor de besluitvorming en belangenafweging aansluiting zoeken bij het beoordelingskader van de Afdeling

De onderzoekers stellen dat het kader dat de Afdeling in haar rechtspraak over artikel 13b Opiumwet heeft opgesteld, kan worden gebruikt door gemeenteamttenaren en burgemeesters bij de belangenafweging en de motivering van artikel 13b-besluiten.

Dit ondersteun ik zeer. Het beoordelingskader biedt immers duidelijke aanknopingspunten voor burgemeesters en gemeenteamttenaren bij het maken van artikel 13b Opiumwet-besluiten. Wanneer zij die gaan gebruiken, dan zal dat de kwaliteit van de motivering van die besluiten verder vergroten. De handvatten die de Afdeling biedt, stellen de burgemeesters beter in staat hun afweging over de toepassing van artikel 13b Opiumwet scherp en zorgvuldig te maken, en om in de motivering van hun artikel 13b Opiumwet-besluiten alle relevante belangen goed te betrekken. Ik zal het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en het NGB vragen om hiervoor aandacht te hebben in hun producten.

Aanbeveling 5: Samenwerking versterken tussen gemeenten, woningcorporaties en particuliere verhuurders

De onderzoekers zien dat lang niet alle gemeenten afspraken hebben gemaakt met woningcorporaties en/of particuliere verhuurders over de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Verhuurders voelen zich hierdoor gedupeerd en burgemeesters lopen hierdoor een belangrijke partner mis in de aanpak van drugscriminaliteit. Het sluiten van woningen en lokalen is geen doel op zich, dat doel is immers het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Als deze doelen ook bereikt kunnen worden door de ontbinding van de huurovereenkomst of door het opleggen van een relatief korte sluitingsduur zodat de verhuurder een grond voor buitengerechtelijke ontbinding heeft, dan kan dat de voorkeur verdienen, zo stellen de onderzoekers. In het onderzoek wordt daarnaast gesteld dat de huurrechtelijke gevolgen van een sluiting voor betrokkenen ingrijpender kunnen zijn dan de maatregel zelf. Zulke consequenties dient de burgemeester goed te betrekken de evenredigheidstoets. Dat betekent niet dat mogelijke verstrekkende gevolgen voor huurders altijd in de weg hoeven te staan aan sluiting en een mogelijk daaropvolgende buitenrechtelijke ontbinding, of aan afspraken daarover tussen burgemeesters en verhuurders.

Echter kunnen afspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en particuliere verhuurders eraan bijdragen dat de gevolgen van een sluiting voor betrokkene verhuurders beperkt blijven. Daarnaast zal de meldingsbereidheid van verhuurders ook groter zijn wanneer zij niet worden benadeeld bij een melding van een overtreding van de Opiumwet. Het stoppen van de overtreding kan dan wellicht zonder sluiting worden bereikt wanneer een verhuurder redelijkerwijs zijn zorgplicht is

⁷ ECLI:NL:RVS:2021:2243.

nagekomen. Een aantal gemeenten in Brabant heeft daar al convenanten over afgesloten met verhuurders op bedrijventerreinen. In het webdossier Vastgoedcriminaliteit bij het CCV worden op basis van vorengenoemde convenanten voorbeelden gemaakt ten behoeve van het gebruik door andere gemeenten. Overigens dient te worden opgemerkt dat een convenant niet automatisch betekent dat bestuursrechtelijke sluiting of strafrechtelijke vervolging uitblijft.

Aanbeveling 6: Monitor verhuisbewegingen en overige effecten van de toepassing van artikel 13b Opiumwet en de realisatie van de doelen

Uit het onderzoek blijkt dat er is slechts in beperkte mate zicht op de gevolgen van een sluiting voor bewoners, omwonenden, de wijk, verhuurders en ondernemers. De onderzoekers stellen dat beter inzicht kan worden verkregen in de gevolgen van sluitingen en de realisatie van doelen door het systematisch monitoren van de effecten. Bij deze monitoring zal ook aandacht moeten worden besteed aan de maatregelen die woningcorporaties nemen in reactie op een sluitingsbesluit van de burgemeester, zoals ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing van de overtreder op een zwarte lijst.

Burgemeesters houden in hun overwegingen ten aanzien van een woningsluiting wegens drugs ook rekening met de (mogelijke) gevolgen van die sluiting voor de bewoners. Als het daadwerkelijk tot sluiting komt, proberen zij te voorkomen dat bewoners direct op straat komen te staan, bijvoorbeeld door hen te wijzen op de mogelijkheid van alternatieve huisvestingsmogelijkheden en in het uiterste geval de gemeentelijke noodopvang. Hoewel het misschien wenselijk lijkt, is het voor burgemeesters noch voor andere actoren mogelijk om de betreffende personen verder te monitoren in verband met de privacy van de betrokkenen. Daarnaast acht ik dat niet proportioneel, aangezien dit niet passend is met de doelbinding van de maatregel.

Aanbeveling 7: Onderzoek hoe het tijdsverloop kan worden ingekort en de kwaliteit van bestuurlijke rapportages kan worden verbeterd

Uit het onderzoek blijkt dat het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de daadwerkelijke sluiting een belangrijk knelpunt is.

Een goede bestuurlijke rapportage van de politie is van groot belang voor een burgemeester om een goede afweging te kunnen maken bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Het is belangrijk dat de politie zo kort mogelijk na de constatering een bestuurlijke rapportage voor de burgemeester maakt waarin alle informatie is opgenomen die relevant is voor de afwegingen over de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Daarbij gaat het onder andere om contextinformatie, zoals over de drugsproblematiek in de omgeving, de rol van de woning in een mogelijk crimineel circuit, de bekendheid bij politie en justitie van de inwoners en de vermoedelijke duur van de overtreding als ook om mogelijke bijzondere omstandigheden. Een snelle, zorgvuldige en complete bestuurlijke rapportage kan de duur tussen constatering van de drugs en sluiting in positieve zin beïnvloeden. In dit verband is het van belang om op te merken dat in het kader van het onderzoeksprogramma van Politie & Wetenschap momenteel onderzoek wordt gedaan naar bestuurlijke rapportages van de politie. Onderdeel van het onderzoek is om een adequaat instrumentarium te ontwikkelen dat zorgt voor snellere opvolging van bestuurlijke rapportages en juridisch houdbare besluiten op grond van artikel 13b Opiumwet.

Vervolg

Op het gebied van de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit is het CCV een belangrijke partner waar ik veelvuldig contact mee heb als het gaat om het bieden van handvatten voor gemeenten bij die aanpak. Zo is er een stappenplan beschikbaar voor gemeenten voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet als onderdeel van een uitgebreid webdossier over de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit.

Daarnaast kent het CCV een kenniskring over de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit, die bestaat uit circa 120 gemeenteambtenaren. Tevens worden verspreid door het land tien edities gemaakt van de Talkshow Crimineel Verpand, waarin artikel 13b Opiumwet een belangrijke rol speelt. In de genoemde talkshows is ook aandacht voor de relatie tussen gemeenten en woningcorporaties, particuliere verhuurders, institutionele beleggers, de makelaardij en andere partijen met een relatie tot vastgoed.

Teneinde de aanbevelingen uit het WODC-onderzoek goed te betrekken bij de reeds bestaande handvatten voor gemeenten, heb ik het CCV verzocht om de aanbevelingen te verwerken in de producten die het beschikbaar stelt aan gemeenten.

Ik dank het WODC voor het onderzoek en de aanbevelingen. Resumerend worden burgemeesters ondersteund bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet via het CCV en het NGB. Specifiek gaat het daarbij om de aanbevelingen 1 tot en met 5. Voorts wordt aanbeveling 7, over het verbeteren van de bestuurlijke rapportages, meegenomen in het onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap. Daarnaast zal ik met burgemeesters in gesprek blijven over proportionele inzet van dit voor hen waardevolle instrument in de bestuursrechtelijke strijd tegen drugsproblematiek. Tevens blijf ik daarover thans graag met uw Kamer in gesprek.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus