

pro facto

Verkennd onderzoek

Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles

Groningen, september 2023

www.pro-facto.nl

Colofon

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

Auteurs	Prof. dr. H.B. (Heinrich) Winter, mr. C. (Christian) Boxum, mr. drs. M. (Mark) Beukers, J. (Jeanne) Cazemier Msc, mr. C. (Corine) Bartlema
Adviseurs	mr. dr. L.M. (Michelle) Bruijn, mr. T. (Thijs) Drouen, prof. mr. dr. M. (Michel) Vols
Opdrachtgever	WODC
Datum	8 september 2023
Status	Definitief

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Begeleidingscommissie:

prof. dr. K. (Kees) van den Bos (Universiteit Utrecht), mr. dr. drs. B. (Benny) van der Vorm (Universiteit Utrecht), drs. K. (Krista) Schram (Hogeschool Inholland), N.B. (Niels) Hosman Msc (ministerie van JenV), drs. O.L. (Olivier) Hendriks (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 bewindspersonen.

© 2023 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	15
1.1 Achtergrond Wet Damocles	15
1.2 Toepassing Wet Damocles	16
1.3 Gevolgen toepassing Wet Damocles	17
1.4 Aanleiding voor dit onderzoek	19
1.5 Vraagstelling en deelonderzoeken	19
1.6 Onderzoeksmethoden	20
1.7 Leeswijzer	22
2 Literatuuronderzoek	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Zoekstrategie	23
2.3 Gevolgen bewoners	24
2.4 Gevolgen ondernemers	30
2.5 Gevolgen verhuurders	32
2.6 Gevolgen omwonenden	33
2.7 Conclusie	35
3 Jurisprudentieonderzoek	38
3.1 Inleiding	38
3.2 Toetsingskader Wet Damocles	39
3.3 Gevolgen voor bewoners	40
3.4 Gevolgen voor ondernemers	43
3.5 Gevolgen voor verhuurders	44
3.6 Gevolgen voor omwonenden	45
3.7 Conclusie	46
4 Empirisch onderzoek naar de gevolgen	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Algemeen beeld	48
4.3 Waarschuwing en last onder dwangsom	49
4.4 Gevolgen voor bewoners	50
4.4.1 Nieuwe huisvesting na een sluiting	50
4.4.2 Huurders van een corporatiewoning	50
4.4.3 Plaatsing op een zwarte lijst en verhuurdersverklaring	53
4.4.4 Bewoners in een particuliere huurwoning	55
4.4.5 Bewoners met een koopwoning	55

4.4.6	Financieel-economische gevolgen	56
4.4.7	Sociaalpsychische gevolgen	57
4.4.8	Overzicht gevolgen voor bewoners	58
4.5	Gevolgen voor ondernemers	60
4.6	Gevolgen voor verhuurders	62
4.6.1	Particuliere verhuurders	62
4.6.2	Woningcorporaties	62
4.6.3	Overzicht gevolgen voor verhuurders	64
4.7	Gevolgen voor omwonenden	64
4.7.1	Beeld van professionals	64
4.7.2	Resultaten buurtonderzoek	66
4.7.3	Overzicht gevolgen voor omwonenden	67
4.8	Maatschappelijke kosten	67
4.9	Conclusie	68
5	Informatiebronnen	70
5.1	Inleiding	70
5.2	Gevolgen van de waarschuwing en last onder dwangsom	71
5.2.1	Inleiding	71
5.2.2	Gemeenten/politie als informatiebron	71
5.2.3	Omwonenden als informatiebron	72
5.2.4	Overzicht gevolgen en informatiebronnen waarschuwing en last onder dwangsom	72
5.3	Gevolgen voor bewoners	73
5.3.1	Gemeenten als informatiebron	73
5.3.2	Woningcorporaties als informatiebron	75
5.3.3	Bewoners als informatiebron	76
5.3.4	Overzicht gevolgen en informatiebronnen bewoners	76
5.4	Gevolgen voor ondernemers	82
5.4.1	Gemeenten als informatiebron	82
5.4.2	Ondernemers als informatiebron	83
5.4.3	Overige informatiebronnen	83
5.4.4	Overzicht gevolgen en informatiebronnen ondernemers	83
5.5	Gevolgen voor verhuurders	84
5.5.1	Particuliere verhuurders als informatiebron	84
5.5.2	Woningcorporaties als informatiebron	85
5.5.3	Overzicht gevolgen en informatiebronnen verhuurders	85
5.6	Gevolgen voor omwonenden	86
5.6.1	Gemeenten als informatiebron	86
5.6.2	Woningcorporaties als informatiebron	87
5.6.3	Omwonenden als informatiebron	87
5.6.4	Leefbaarheidsmonitor	87

5.6.5	Overzicht gevolgen en informatiebronnen omwonenden	88
5.7	Conclusie	89
6	Contouren van een onderzoeksopzet	92
6.1	Inleiding	92
6.2	Doel en meerwaarde van een monitor	93
6.2.1	Meerwaarde van een monitor	93
6.2.2	Doel van een monitor	93
6.2.3	Mogelijkheden voor een monitor	95
6.3	Alternatieve vormen van onderzoek	97
6.4	Onderzoek naar de gevolgen voor bewoners	99
6.4.1	Onderzoek naar aard en kenmerken bewoners	99
6.4.2	Onderzoek naar gevolgen voor de woonsituatie	102
6.4.3	Onderzoek naar sociaalpsychologische en financieel-economische gevolgen	104
6.4.4	Onderzoek naar de gevolgen van de waarschuwing en last onder dwangsom	106
6.5	Onderzoek naar de gevolgen voor ondernemers	106
6.5.1	Interviews	107
6.5.2	Risico's en beperkingen	107
6.6	Onderzoek naar de gevolgen voor verhuurders	107
6.6.1	Vragenlijstonderzoek woningcorporaties	108
6.6.2	Vragenlijstonderzoek onder particuliere verhuurders	108
6.6.3	Risico's en beperkingen	109
6.7	Onderzoek naar de gevolgen voor omwonenden	110
6.7.1	Vragenlijstonderzoek	110
6.7.2	Buurtonderzoek	111
6.8	Gegevensbeschermingsaspecten	112
7	Slotbeschouwing	115
Bijlage 1:	Geraadpleegde literatuur	119
Bijlage 2:	Jurisprudentie	121
Bijlage 3:	Gesprekspartners	122
Bijlage 4:	Gespreksverslagen buurtonderzoek	124

Samenvatting

Aanleiding

Artikel 13b Opiumwet – ook wel bekend als de Wet Damocles – geeft de 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. Ook kunnen maatregelen worden genomen wanneer voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het bereiden of telen van drugs. Bij toepassing van de Wet Damocles kan de burgemeester een waarschuwing en een last onder dwangsom opleggen of een woning of lokaal sluiten (voor bepaalde of onbepaalde tijd).

Het opleggen van een maatregel op grond van de Wet Damocles is een herstelsanctie in de zin van artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht en is daarmee gericht op het beëindigen van de overtreding (lees: aanwezigheid van drugs, drugshandel, teelt etc.) en het voorkomen van een nieuwe overtreding. Naast deze beoogde effecten heeft de toepassing van de Wet Damocles ook direct en indirect gevolgen voor bewoners, ondernemers, omwonenden en eigenaren van het pand.

In 2018 werd door de Tweede Kamer de motie Buitenweg-Van Nispen aangenomen waarin de regering werd verzocht om de toepassing van de Wet Damocles te monitoren en haar periodiek te informeren over de rechtmatigheid en zorgvuldigheid en de gevolgen daarvan voor betrokkenen.¹ Mede naar aanleiding hiervan is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) door de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek verricht naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet en de gevolgen van sluitingen voor bewoners, omwonenden en verhuurders.² Uit het onderzoek volgt onder meer dat er weinig zicht is op de gevolgen voor betrokkenen.

Tijdens het tweeminutendebat van 8 februari 2022 is in de Tweede Kamer naar aanleiding van het in 2021 verschenen onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen door de Kamerleden Sneller en Van Nispen een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht om op korte termijn samen met gemeenten en woningbouwcorporaties een plan van aanpak op te stellen hoe de gevolgen van de Wet Damocles adequaat kunnen worden gemonitord. De regering

¹ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 763, nr. 8; *Kamerstukken I 2018/19*, 34 763, nr. 10; *Kamerstukken II 2018/19*, 35 000-VI, nr. 2.

² Bruijn, L.M en M. Vols, (2021) *Onderzoek Toepassing Artikel 13b Opiumwet*. Den Haag: WODC.

wordt tevens verzocht om een jaar na toezending van dit plan van aanpak aan de Tweede Kamer te rapporteren over de effectiviteit van deze wet.³

Naar aanleiding van deze motie heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid bij het WODC een onderzoek aangevraagd met als doelstelling de mogelijkheid te verkennen om de aard en omvang te bepalen van de gevolgen voor bewoners, ondernemers, omwonenden en eigenaren van een pand, wanneer op grond van de Wet Damocles een maatregel wordt opgelegd. Het onderhavige onderzoek heeft betrekking op het ontwikkelen van een plan van aanpak om de gevolgen van de Wet Damocles te kunnen monitoren.

Pro Facto en de Rijksuniversiteit Groningen hebben dit verkennende onderzoek uitgevoerd. Dit is de samenvatting van het verkennende onderzoek.

Onderzoeksvraag en -deelonderzoeken

De volgende vraagstelling stond in dit verkennende onderzoek centraal:

Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoeken van de aard en omvang van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting van een pand) voor bewoners, ondernemers, verhuurders/pandeigenaren en omwonenden?

Het onderzoek bestond uit drie deelonderzoeken:

- I. Een inventarisatie van de mogelijke gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles voor bewoners, ondernemers, verhuurders/pandeigenaren en omwonenden.
- II. Een inventarisatie en analyse van de beschikbare informatiebronnen
- III. Een onderzoek naar de haalbaarheid en mogelijkheden voor een monitor van de gevolgen en het (kunnen) opstellen van een plan van aanpak voor vervolgonderzoek

De bevindingen en conclusies worden hierna per deelonderzoek beschreven. Eerst gaan we in op de aanpak van het onderzoek.

Onderzoeksmethoden

Documentenstudie en jurisprudentieonderzoek

Het onderzoek is gestart met een literatuur- en jurisprudentieonderzoek ter inventarisatie van de mogelijke gevolgen die kunnen optreden voor betrokkenen door het opleggen van een maatregel op grond van de Wet Damocles.

Interviews

Het zwaartepunt van de gegevensverzameling lag bij de interviews. In totaal zijn 71 gesprekken gevoerd met een grote variëteit aan gesprekspartners. De interviews zijn gevoerd met de volgende betrokken partijen:

- Gemeenten: medewerkers openbare orde en veiligheid en medewerkers sociaal domein (22 gesprekken);
- Branche- en koepelorganisaties: Aedes, Kamer van Koophandel, Koninklijke Horeca Nederland, Vastgoedbelang, VNG, MKB Nederland en VNO-NCW (6 gesprekken)
- Woningcorporaties (5 gesprekken);

³ Kamerstukken II 2021/22, 34 763, nr. 19.

- Advocaten die bewoners, gemeenten of woningcorporaties bijstaan in juridische procedures in het kader van een Damoclesmaatregel (6 gesprekken);
- Omwonenden: in het kader van buurtonderzoek in de gemeenten Groningen en Rotterdam zijn korte interviews afgenomen met omwonenden van een recent gesloten pand (26 gesprekken);
- Overige betrokkenen: (Nationale) politie, het ministerie van JenV, het LIEC en twee instellingen voor nachtopvang (6 gesprekken).

In de gesprekken is aandacht besteed aan de gevolgen die kunnen optreden als gevolg van een maatregel op grond van de Wet Damocles. Daarnaast is bij relevante organisaties ingegaan op de aanwezigheid en beschikbaarheid van informatiebronnen over de gevolgen van een maatregel.

Focusgroep

Het onderzoek is afgesloten met een focusgroep. Aan deze focusgroepen namen acht professionals van gemeenten, woningcorporaties en een zorg- en welzijnsorganisatie deel die we eerder in het onderzoek hebben gesproken. Aan de focusgroep zijn de in het onderzoek geïnventariseerde gevolgen voorgelegd. Tevens is gereflecteerd op de voorlopige bevindingen over de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van benodigde gegevens voor een monitor.

Gevolgen toepassing Wet Damocles

Ten aanzien van de gevolgen van de inzet van een Damoclesmaatregel (waarschuwing, last onder dwangsom en sluiting van een pand) valt onderscheid te maken tussen de beoogde c.q. bedoelde gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles en neveneffecten van een Damoclesmaatregel. Het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom en het sluiten van een pand hebben als beoogd gevolg voor bewoners en ondernemers dat de overtreding van de Opiumwet wordt beëindigd en dat recidive wordt voorkomen. Voor omwonenden is het beoogd gevolg van een Damoclesmaatregel primair dat de openbare orde en veiligheid in de buurt wordt hersteld, dat eventuele overlast verdwijnt en dat het woon- en leefklimaat verbetert.

Naast deze beoogde gevolgen geldt in het bijzonder voor de sluiting van een pand dat deze maatregel gepaard kan gaan met onbedoelde gevolgen c.q. neveneffecten voor bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden. De gevolgen van de sluiting van een pand zijn daarom omvangrijker en meer verstrekkend dan de gevolgen van het opleggen van een waarschuwing of een last onder dwangsom. De onbedoelde (neven)effecten van een sluiting kunnen wellicht zelfs ingrijpender van aard zijn dan de beoogde effecten van de Damoclesmaatregel, in het bijzonder voor bewoners. In onderstaand resumé is per type betrokkene een beknopt overzicht opgenomen van de belangrijkste geïnventariseerde onbedoelde gevolgen c.q. neveneffecten van de sluiting van een pand.

RESUMÉ ONBEDOELDE GEVOLGEN/NEVENEFFECTEN VAN EEN SLUITING PER TYPE BETROKKENE

Bewoners	
Wonen	Bewoner moet na sluiting tijdelijk of permanent nieuw onderdak vinden en vindt (minder passende) vervangende woonruimte, bijvoorbeeld bij familie/vrienden, in een nieuwe woning, op een camping, in maatschappelijke opvang. Of de bewoner wordt dakloos wanneer geen vervangende huisvesting wordt gevonden.
	Het huurcontract wordt ontbonden.

	Bewoner van een sociale huurwoning komt op een zwarte lijst en/of krijgt geen positieve verhuurdersverklaring van de verhuurder.
Sociaalpsychologisch	De sluiting van een woning doorkruist het zorg- of hulpverleningstraject of de bewoner krijgt juist hulpverlening nadat hij in beeld komt (of bestaande hulpverlening wordt geïntensiveerd).
	De sluiting van een woning heeft een ontwrichtend effect op de bewoner/het gezin en zorgt bijvoorbeeld voor verlies van sociaal netwerk, stress, een stigmatiserend effect/schaamtegevoelens, (verergering van) problematiek op gebied van sociaal en psychisch welzijn of problemen met werken.
Financieel-economisch	Bewoner heeft te maken met verhuiskosten, dubbele lasten, kosten in verband met juridische procedures en/of hogere huurlasten wanneer bewoner enkel is aangewezen op een duurdere particuliere huurwoning.
	Woningeigenaren kunnen problemen krijgen met betalen hypotheek, hun hypotheek kwijtraken en/of moeilijker een nieuwe hypotheek krijgen.
Ondernemers	
Wonen/ondernemen	Doordat het pand is gesloten moet de bedrijfsvoering worden gestaakt, kan het zijn dat personeel moet worden ontslagen, kan reputatieschade ontstaan en verlies van klanten en wordt mogelijk de huurovereenkomst met de ondernemer opgezegd.
	Vanwege sluiting van een horecaonderneming kan een exploitatievergunning, alcoholvergunning of gedoogverklaring bij een coffeeshop wordt ingetrokken en/of wordt het moeilijker een nieuwe vergunning te krijgen.
Financieel-economisch	Ondernemer lijdt omzeterderving en kan daardoor te maken krijgen met financiële problemen met zijn onderneming, minder investeringsmogelijkheden, minder snel krediet krijgen of kan zelfs te maken krijgen met een faillissement. Door verlies van inkomsten kan de ondernemer ook in de privé-situatie financiële problemen krijgen.
Verhuurders	
Wonen	De sluiting biedt de verhuurder de mogelijkheid het huurcontract buitengerechtelijk te ontbinden, waardoor de overlastgevende huurder moet vertrekken.
Financieel-economisch	Verhuurder heeft te maken met huurderving en kosten die gepaard gaan met de sluiting. Met name voor (kleine) particuliere verhuurders zorgt dit voor (zorgen over) het wegvallen van inkomen of pensioenopbouw.
Omwonenden	
Veiligheid	Toe- of afname veiligheidsbeleving.
	Door het sluiten van een pand wordt bijvoorbeeld brandgevaar en kans op waterlekkage verminderd.
Sociaalpsychologisch	Sluiting heeft stigmatiserend effect en leidt tot imagoschade voor de buurt.
Financieel-economisch	Waarde van huis verminderd of wordt lastiger om te verkopen vanwege nabijgelegen gesloten pand.

Informatiebronnen over gevolgen toepassing Wet Damocles

Er zijn verschillende organisaties/actoren die over informatie (kunnen) beschikken die (mogelijk) inzicht kan geven in de gevolgen van een Damoclesmaatregel. De informatiebronnen verschillen per type betrokkene (bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden) en per type gevolg (wonen, veiligheid, sociaalpsychologisch en financieel-economisch). In onderstaand resumé zijn de belangrijkste organisaties/actoren (per type betrokkene) weergegeven die als informatiebron kunnen dienen.

RESUMÉ INFORMATIEBRONNEN OVER GEVOLGEN TOEPASSING WET DAMOCLES PER TYPE BETROKKENE

Doelgroep	Informatiebron
Bewoners	Gemeenten (OOV, sociaal domein, BRP)
	Maatschappelijke opvang en hulpverleningsorganisaties
	Woningcorporaties en particuliere verhuurders
	Bewoners
Ondernemers	Gemeenten
	Ondernemers
Verhuurders	Woningcorporaties en particuliere verhuurders
Omwonenden	Omwonenden

Het algemene beeld is dat de meeste informatie die inzicht kan bieden in de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles niet systematisch wordt geregistreerd. Dit geldt zowel voor gemeenten, woningcorporaties en andere (branche)organisaties. Wel is bij gemeenten en woningcorporaties informatie beschikbaar – vastgelegd in systemen of individuele dossiers – die (indirect) inzicht kan bieden in bepaalde gevolgen van Damoclesmaatregelen. De informatie die beschikbaar is, is echter in grote mate versnipperd binnen en tussen organisaties. Bovendien wordt deze informatie niet op een eenduidige, uniforme, gestandaardiseerde wijze vastgelegd in systemen en dossiers. De wijze waarop dit gebeurt verschilt van organisatie tot organisatie en verschilt ook binnen organisaties, bijvoorbeeld tussen verschillende afdelingen of teams binnen een gemeentelijke organisatie.

Verschillende informatiebronnen kunnen hoogstens indirect inzicht bieden in bepaalde gevolgen van een Damoclesmaatregel. Bovendien is de informatie vaak niet te vatten in kwantitatieve indicatoren (nominaal, binair), maar voornamelijk kwalitatief van aard. Ten aanzien van de sociaalpsychologische gevolgen voor bewoners is bijvoorbeeld met name bij gemeenten binnen het sociaal domein en andere betrokken hulpverleningsinstanties informatie aanwezig (in individuele dossiers) die hier tot op zekere hoogte inzicht in kan bieden. Deze informatie ziet bijvoorbeeld op de hulpvraag van de betrokkene, het type hulpverlening dat de betrokkene krijgt of hulpverlening die wordt geïntensiveerd na de Damoclesmaatregel, sociale voorzieningen die worden geboden en of de betrokkene te maken heeft of krijgt met bepaalde problematiek (zoals een scheiding, huiselijk geweld, uithuisplaatsing van kinderen, schuldenproblematiek, problemen op het werk, etc.). Het zal in veel gevallen moeilijk zijn om een causaal verband vast te stellen tussen deze problematiek en de Damoclesmaatregel. Hoewel objectief kan worden vastgesteld dat bepaalde problematiek ontstaat nadat een Damoclesmaatregel is opgelegd, zal het daarentegen minder makkelijk zijn om te bepalen in welke mate de Damoclesmaatregel hieraan heeft bijgedragen. Er zullen vaak ook andere omstandigheden meespelen waardoor de problematiek is ontstaan.

Informatie over een bepaald type gevolg komt veelal niet uit één type bron, maar eerder uit een optelsom van verschillende bronnen. Om bijvoorbeeld na te gaan waar een bewoner tijdelijk of permanent naar verhuist zijn verschillende type informatiebronnen van verschillende organisaties relevant. Woningcorporaties beschikken over informatie of naar aanleiding van een Damoclesmaatregel het huurcontract is ontbonden. Als een contract is ontbonden kan met zekerheid worden vastgesteld dat de betreffende bewoner permanent moet verhuizen. De Basisregistratie Personen (BRP) kan – in de gevallen dat een bewoner zich inschrijft op een nieuw adres binnen of buiten de gemeente – inzicht verschaffen in verhuisbewegingen van bewoners. Bij (gemeentelijke) instellingen voor maatschappelijke opvang kan worden nagegaan of mensen zijn die hier gebruik van maken te maken hebben gehad met een Damoclesmaatregel. Deze afzonderlijke informatiebronnen zullen ten dele inzicht verschaffen waar

een bewoner terecht komt na een sluiting, maar verschaffen geen compleet beeld. Bewoners die onderdak vinden bij vrienden of familie of die op straat terecht komen blijven bijvoorbeeld buiten beeld.

Naast gemeenten en woningcorporaties vormen bewoners, ondernemers en omwonenden zelf ook een belangrijke bron van informatie. Zij kunnen immers aangeven welke gevolgen een Damoclesmaatregel voor hen heeft (gehad). Deze informatie wordt echter niet door instanties systematisch verzameld en vastgelegd. Deze informatie kan alleen worden achterhaald door de betreffende doelgroep te bevragen.

Bij instanties is maar zeer beperkt informatie beschikbaar over de gevolgen voor ondernemers. Bij gemeenten is enkel informatie beschikbaar of vergunningen eventueel zijn ingetrokken of een vergunningaanvraag is geweigerd in verband met de Damoclesmaatregel of eerdere drugsvondst. Informatie over de andere gevolgen van een Damoclesmaatregel voor ondernemers is alleen te achterhalen door henzelf hierover te bevragen. Informatie over de (voornamelijk financiële) gevolgen van een Damoclesmaatregel voor verhuurders berust eveneens uitsluitend bij deze groep. Voor particuliere verhuurders kan deze informatie worden opgevraagd vanuit de branchevereniging voor particuliere verhuurders. Voor woningcorporaties kan dit bijvoorbeeld via de koepelorganisatie Aedes.

Monitor van of onderzoek naar gevolgen toepassing Wet Damocles

Monitor van gevolgen

In de motie die op 8 februari 2022 door de Kamerleden Sneller en Van Nispen is ingediend en die aanleiding was voor dit onderzoek, wordt gevraagd een plan van aanpak op te stellen voor het monitoren van de gevolgen van de Wet Damocles. Het begrip *monitor* dat in de motie wordt gebruikt, suggereert een periodiek onderzoek waar systematisch informatie wordt verzameld/geregistreerd ten aanzien van bepaalde indicatoren die inzicht kunnen geven in (ontwikkelingen van) de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles door de jaren heen.

Uit het onderzoek volgt dat gesprekspartners maar beperkt meerwaarde zien om periodiek – bijvoorbeeld jaarlijks, elke twee of vijf jaar – een onderzoek te doen naar de gevolgen van Damoclesmaatregelen. De gevolgen van Damoclesmaatregelen zullen in beginsel van jaar tot jaar niet veranderen. Dat zou alleen anders zijn wanneer wet- en regelgeving of beleid omtrent de toepassing van de Wet Damocles wijzigt. De algemene gedachte is dat een eenmalig onderzoek voldoende inzicht verschaft in de gevolgen van de inzet van Damoclesmaatregelen.

Uit dit onderzoek volgt verder dat het opzetten van een monitor – in de zin van een onderzoek waar periodiek en systematisch informatie wordt verzameld/geregistreerd ten aanzien van bepaalde indicatoren – zeer ingewikkeld is en in de praktijk niet tot nauwelijks uitvoerbaar zal zijn. Ten eerste wordt door gemeenten, woningcorporaties en andere (branche)organisaties weinig informatie over gevolgen bijgehouden en als dit al wordt gedaan, wordt deze informatie niet systematisch geregistreerd. De informatie die wel beschikbaar is in individuele dossiers, is in grote mate versnipperd binnen en tussen organisaties en wordt niet op een eenduidige en gestandaardiseerde wijze vastgelegd. Ten tweede komt informatie over een gevolg veelal niet uit één type informatiebron. Deze informatie zal vaak moeten komen uit een optelsom van (ongelijksoortige) informatiebronnen bij verschillende organisaties. De informatie is grotendeels kwalitatief van aard en is daarom moeilijk te vatten in (kwantitatieve) te monitoren indicatoren. Ten derde is een groot deel van de informatie uitsluitend bij de betrokkenen

zelf aanwezig. Deze informatie wordt niet door gemeenten, woningcorporaties of andere organisaties bijgehouden.

Gelet op de genoemde bezwaren lijkt het inrichten van een (landelijke en periodieke) monitor geen geschikte en haalbare mogelijkheid om inzicht te krijgen in de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles. Dit betekent echter niet dat er geen mogelijkheden zijn om onderzoek te doen naar de gevolgen van Damoclesmaatregelen voor betrokkenen. Er zijn alternatieve vormen van onderzoek mogelijk.

Andere vormen van onderzoek

Naast een monitor – als ‘ultiem’ doel om de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles in kaart te brengen – zijn andere (meer praktisch uitvoerbare en haalbare) vormen van onderzoek mogelijk om inzicht te krijgen in deze gevolgen:

- *eenmalig onderzoek*: onderzoek dat bedoeld is om eenmalig inzicht te verkrijgen in de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles. Afhankelijk van de informatiebehoefte kan een dergelijk onderzoek zich specifiek richten op een bepaald type gevolg voor een bepaalde doelgroep of juist breder georiënteerd zijn op meerdere type gevolgen en meerdere doelgroepen.
- *periodiek onderzoek*: door periodiek onderzoek te doen (bijvoorbeeld elke vijf jaar) kan worden nagegaan of de gevolgen van Damoclesmaatregelen veranderen in de loop van de tijd, bijvoorbeeld wanneer wet- en regelgeving wijzigt, nieuwe jurisprudentie ontstaat over de toepassing van de Wet Damocles of wanneer sprake is van gewijzigd beleid van gemeenten.
- *vergelijkend onderzoek*: een vergelijkend onderzoek heeft tot doel om na te gaan of verschillen in beleid van gemeenten en woningcorporaties rondom de toepassing van de Wet Damocles ook van invloed zijn op de gevolgen voor betrokkenen van een Damoclesmaatregel.
- *longitudinaal onderzoek*: bij een longitudinaal onderzoek wordt dezelfde groep personen op verschillende momenten in de tijd onderzocht en wordt gekeken welke gevolgen zich op deze momenten voordoen zodat inzicht wordt verkregen in de ontwikkeling van de gevolgen gedurende een langere periode.

Onderzoeksaanpak per doelgroep

Per type te onderzoeken gevolg en doelgroep verschillen de onderzoeksmethoden, omdat de aard van informatiebronnen die voorhanden zijn ook verschillend is. In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de verschillende onderzoeksmogelijkheden per type betrokkene.

OVERZICHT ONDERZOEKSMOGELIJKHEDEN PER TYPE BETROKKE

Bewoners	
Onderzoek naar aard en kenmerken van bewoners.	In een selectie van gemeenten kan onderzoek worden gedaan naar de aard en kenmerken van bewoners die te maken krijgen met een Damoclesmaatregel, bijvoorbeeld om te achterhalen hoe vaak het gaat om een gezin, hulpbehoevende bewoners en/of kwetsbare personen. Informatie over de aard/kenmerken van bewoners kan worden opgehaald uit verschillende bronnen: bestuurlijke rapportages, motivering besluit Damoclesmaatregel en (verslag) zienswijzegesprek, de BRP en informatie binnen het sociaal domein.

Onderzoek naar gevolgen voor woonsituatie.	Via vragenlijstonderzoek onder woningcorporaties en particuliere verhuurders kan inzicht worden verkregen hoe vaak verhuurders overgaan tot ontbinding van het huurcontract, welk beleid zij hieromtrent hanteren en of huurders bijvoorbeeld op een 'zwarte lijst' worden geplaatst. Bij (een selectie van) gemeenten kan via de BRP onderzoek worden gedaan naar de verhuisbewegingen van bewoners door na te gaan of een bewoner zich (na verloop van tijd) heeft ingeschreven op een nieuw adres.
Onderzoek naar sociaalpsychologische en financieel-economische gevolgen.	Door het verrichten van case study-onderzoek (dossieronderzoek en interviews met hulpverleners) in gemeenten kan ten dele zicht worden verkregen op welke sociaalpsychologische gevolgen optreden bij bewoners die enige vorm van hulpverlening wordt geboden.
Onderzoek naar gevolgen van de waarschuwing en last onder dwangsom.	Bij gemeenten (die actief hercontroles verrichten) kan per adres, waar eerder een waarschuwing of last onder dwangsom is opgelegd, worden nagegaan of wederom een overtreding van de Opiumwet is geconstateerd en/of nogmaals een Damoclesmaatregel is opgelegd. Dit geeft inzicht in de mate waarin een waarschuwing of last onder dwangsom al dan niet het beoogde effect heeft gehad.
Ondernemers	
Onderzoek naar gevolgen voor ondernemers.	Informatie over de gevolgen voor ondernemers berust voor het overgrote deel bij de ondernemers zelf. De meest voor de hand liggende methode voor een onderzoek naar de gevolgen lijkt daarom het voeren van gesprekken met deze doelgroep. Hiervoor zouden individuele ondernemers bevestigd kunnen worden over de gevolgen die de Damoclesmaatregel voor hen gehad heeft.
Verhuurders	
Onderzoek naar gevolgen voor verhuurders.	Door middel van vragenlijstonderzoek onder woningcorporaties (via Aedes) en particuliere verhuurders (via de branchevereniging) kan inzicht worden gekregen in de gevolgen van Damoclesmaatregelen voor deze doelgroep.
Omwonenden	
Onderzoek naar gevolgen voor omwonenden.	Via vragenlijstonderzoek (vragenlijst via inwonerpanel of gerichte vragenlijst) onder omwonenden kan inzicht worden verkregen in de ervaringen van omwonenden met een pandsluiting. Door het verrichten van buurtonderzoek (interviews met omwonenden) kunnen omwonenden bevestigd worden over de gevolgen van de sluiting van een pand.

Gegevensbeschermingsaspecten

Bij het opzetten van een monitor of onderzoek naar de gevolgen van een Damoclesmaatregel is het waarschijnlijk dat naast persoonsgegevens (zoals namen en adressen) ook bijzondere persoonsgegevens en/of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zullen worden verwerkt. Het verstrekken van bijzondere persoonsgegevens is in principe verboden, tenzij er een uitzonderingsgrond van toepassing is.⁴ Een relevante uitzonderingsgrond is dat het verwerkingsverbod niet van toepassing is indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op wetenschappelijk onderzoek en statistische doeleinden.⁵ Daarvoor geldt wel de voorwaarde dat er waarborgen zijn getroffen ter bescherming van de persoonsgegevens en van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

Het is de vraag of bij opzetten van een (jaarlijkse) monitor sprake is van wetenschappelijk onderzoek en of het daarmee gerechtvaardigd is persoonsgegevens verder te verstrekken. Of dit

⁴ Art. 9 AVG.

⁵ Art. 9, tweede lid, aanhef en onder j van de AVG.

gerechtvaardigd is zal onder meer afhankelijk zijn van de vraag of het gaat om objectiveerbaar en onafhankelijk onderzoek en of de inbreuk die met een dergelijke monitor wordt gemaakt op de rechten van betrokkenen proportioneel is. Het jaarlijks verstrekken van persoonsgegevens ten behoeve van het monitoren van de gevolgen maakt een inbreuk op het recht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen en staat wellicht niet in verhouding tot het doel van het opstellen van een (jaarlijkse) monitor. Als blijkt dat de gegevens niet verder kunnen worden verstrekt in het kader van wetenschappelijk onderzoek, moet worden gekeken of de gegevens kunnen worden verwerkt voor een ander doel dan waarvoor de gegevens zijn verzameld. Dit kan op gespannen voet komen te staan met het doelbindingvereiste dat is opgenomen in artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG.

Het verder verwerken van persoonsgegevens ten behoeve voor een wetenschappelijk onderzoek is in principe wel mogelijk. De verwerking van die persoonsgegevens moet dan zijn onderworpen aan passende technische en organisatorische waarborgen om te waarborgen dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt, bijvoorbeeld door persoonsgegevens te pseudonimiseren.⁶ Daarnaast dient de uitvoerder van het onderzoek een wettelijke grondslag te hebben om de gegevens te verwerken en moet de verwerking in overeenstemming zijn met de beginselen van behoorlijkheid, transparantie, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, en de verantwoordingsplicht. In het geval er bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard moeten worden verwerkt, kan de uitvoerder gebruik maken van de uitzonderingsgrond in artikel 24 van de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG).⁷

Slotbeschouwing

De keuze voor de vorm van onderzoek en de te onderzoeken type gevolgen en doelgroep(en) hangt – naast de praktische haalbaarheid – af van het doel dat daarmee wordt beoogd en de informatiebehoefte. Er kunnen verschillende redenen worden aangevoerd om nader inzicht te krijgen in de aard en omvang van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles:

- 1) burgemeesters worden zo in staat gesteld een betere belangenafweging te maken voordat zij een Damoclesmaatregel nemen;
- 2) de wetgever krijgt beter zicht op de vraag of de inzet van het instrument in zijn huidige vorm proportioneel is;
- 3) het doel kan ook zijn te begrijpen hoe de wijze waarop burgemeesters de Wet Damocles toepassen van invloed is op de gevolgen van de maatregelen.

Op basis van dit onderzoek lijkt een monitor – waar systematisch en periodiek informatie wordt verzameld om de gevolgen van de Wet Damocles in kaart te brengen – geen reële en haalbare methode om die doelen te bereiken. Er kleven praktische en juridische bezwaren aan het opzetten en uitvoeren van een monitor. Bovendien is de meerwaarde van een periodiek te herhalen monitor van de gevolgen van de Wet Damocles beperkt, omdat deze gevolgen in beginsel van jaar tot jaar niet zullen veranderen. Een eenmalig onderzoek is een kansrijker alternatief en heeft ook de voorkeur van de meeste gesprekspartners. Een eenmalig onderzoek draagt ook bij aan de doelen die hierboven beschreven zijn en is beter uitvoerbaar.

⁶ Bij gepseudonimiseerde gegevens is niet direct duidelijk over welke personen de gegevens gaan, maar door aanvullende gegevens te gebruiken kunnen de gegevens alsnog herleidbaar zijn tot specifieke personen.

⁷ In artikel 24 van de UAVG worden de volgende voorwaarden genoemd voor toepassing van de uitzonderingsgrond: het onderzoek dient een algemeen belang, het vragen van uitdrukkelijke toestemming blijkt onmogelijk of kost een onevenredige inspanning, en bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

Uit het voorliggende onderzoek volgt verder dat de bewoners en omwonenden volgens gesprekspartners de twee belangrijkste doelgroepen zijn waar verder onderzoek naar gedaan kan worden. Onderzoek naar de gevolgen voor bewoners wordt belangrijk gevonden, omdat zij veelal de meest ingrijpende gevolgen ondervinden van een Damoclesmaatregel, met name wanneer het gaat om kwetsbare individuen en gezinnen. Daarnaast is onderzoek naar omwonenden van belang, omdat dit inzicht kan bieden in de effectiviteit van de maatregel, met name van de impact van de maatregel op overlast en de veiligheidsbeleving.

Naast de keuze voor de te onderzoeken doelgroep(en) is ook de keuze voor het onderzoeken van de gevolgen van het *type Damoclesmaatregel* (waarschuwing, last onder dwangsom en sluiting van een pand) relevant. Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren dat gemeenten bij overtreding van de Opiumwet al snel grijpen naar het zwaarste middel, namelijk de sluiting van een pand. De lichtere middelen, de waarschuwing en de last onder dwangsom, lijken juist betrekkelijk weinig te worden ingezet. Daarnaast valt op dat gemeenten na het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom niet actief lijken te controleren of deze minder zware middelen het beoogde gevolg c.q. effect hebben. Aangezien er nog weinig zicht is op de effectiviteit van de waarschuwing en last onder dwangsom, lijkt een onderzoek naar de gevolgen van een waarschuwing en last onder dwangsom voor de hand te liggen. Gelet op de getrapte opzet van het instrumentarium van de Wet Damocles en het uitgangspunt dat de minst zware maatregel dient te worden opgelegd om de beoogde gevolgen te kunnen verwezenlijken, is kennis over de effectiviteit van de waarschuwing en de last onder dwangsom van belang. Dit geeft ook inzicht in de vraag of de inzet van de sluiting van een pand (het zwaarste middel) voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

De bevindingen van dit onderzoek kunnen gebruikt worden voor de opzet van een onderzoek naar de gevolgen van Damoclesmaatregelen voor betrokkenen. Daarnaast kan het onderzoek ook leiden tot een protocol, een format of checklist, op te stellen door gemeenten met het oog op onderzoek naar de gevolgen van een Damoclesmaatregel in een concreet geval. Daarin kan de gemeente vastleggen welke bronnen daarvoor geraadpleegd kunnen worden, voor welk doel en welke grenzen op grond van de AVG daarbij in acht dienen te worden genomen. Een dergelijk protocol draagt bij aan een vast stramien voor de onderbouwing van een besluit waarin zichtbaar en navolgbaar is hoe belangen tegen elkaar worden afgewogen. Dit zou moeten leiden tot zorgvuldiger en toetsbare besluitvorming, in overeenstemming met de privacy-wetgeving en met oog voor alle betrokken belangen, de evenredigheid en proportionaliteit.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond Wet Damocles

Artikel 13b Opiumwet – ook wel bekend als de Wet Damocles – 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.

De totstandkoming van artikel 13b Opiumwet kent een lange voorgeschiedenis. In 1976 werd in de Opiumwet het onderscheid tussen soft- en harddrugs wettelijk vastgelegd.⁸ Dit leidde tot een explosieve groei van coffeeshops en dealwoningen in de jaren zeventig en tachtig. Burgemeesters, verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde, hadden geen bestuurlijke middelen om handhavend op te treden tegen de overlast die hierdoor werd veroorzaakt.⁹ Om deze reden werd in 1997 in artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria) voor een burgemeester de bevoegdheid geïntroduceerd om woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen fysiek te sluiten. Om artikel 174a Gemeentewet te mogen toepassen moet sprake zijn van een verstoring van de openbare orde of een concrete vrees voor de verstoring van de openbare orde, veroorzaakt door een gedraging in de woning. Uit de rechtspraak blijkt dat aan die voorwaarde alleen wordt voldaan als de gedragingen ernstige overlast veroorzaken die de veiligheid en gezondheid van omwonenden in ernstige mate aantast. Dat biedt onvoldoende soelaas voor de hierboven beschreven situaties, waarin de openbare orde niet verstoord hoeft te zijn, geen sprake hoeft te zijn van overlast en ook niet steeds van een (ernstige) aantasting van de veiligheid en gezondheid van omwonenden.

Omdat de wetgever van oordeel was dat sluiting mogelijk zou moeten zijn zodra het pand een schakel vormt in de productie of distributie van drugs, ook als er (nog) geen directe gevolgen zijn voor de lokale woon- en leefomgeving, werd in 1999 artikel 13b Opiumwet ingevoerd.¹⁰ Die bepaling had als doel de burgemeester de bevoegdheid toe te kennen op te treden tegen drugshandel in of nabij voor publiek toegankelijke lokalen. Burgemeesters kregen de mogelijkheid om handhavend op te treden tegen illegale verkooppunten van soft- en harddrugs, in lokalen en panden anders dan woningen zonder dat aangetoond hoeft te worden dat er sprake

⁸ Wet van 23 juni 1976, *Stb.* 1976, 377.

⁹ L.M. Bruijn, 'De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs', *TBS&H* 2018, nr. 6, p. 143-162.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 763, nr. 3.

is van overlast. Op deze wijze werd de burgemeester in staat gesteld om op te treden tegen de handel in drugs zonder dat er sprake hoeft te zijn van een verstoring van de openbare orde. In 2007 werd het toepassingsbereik van artikel 13b Opiumwet verruimd naar woningen.¹¹ Sindsdien is de burgemeester bevoegd om bij woningen en voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een last onder bestuursdwang op te leggen wanneer soft- of harddrugs worden ‘verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn’. Volgens vaste rechtspraak worden drugs geacht aanwezig te zijn voor verkoop wanneer meer dan de toegestane gebruikshoeveelheid (volgens aanwijzingen Opiumwet van het OM) in een pand aanwezig is.¹²

Per 1 januari 2019 is de bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet opnieuw uitgebreid.¹³ Waar voorheen alleen tot sluiting kon worden overgegaan wanneer een handelshoeveelheid drugs in een woning of lokaal aanwezig was, kan de burgemeester per 1 januari 2019 ook handhavend optreden op grond van artikel 13b Opiumwet bij voorbereidingshandelingen voor het vervaardigen van harddrugs of voor grootschalige hennepcultuur. Van voorbereidingshandelingen kan volgens artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet alleen sprake zijn bij het voorhanden hebben van bepaalde voorwerpen of stoffen die, vanwege de aard en hoeveelheid of gezien de onderlinge combinatie, geschikt zijn voor het vervaardigen van harddrugs of voor grootschalige hennepcultuur.

1.2 Toepassing Wet Damocles

Bij toepassing van de Wet Damocles kan de burgemeester een waarschuwing en een last onder dwangsom opleggen of een woning of lokaal sluiten (voor bepaalde of onbepaalde tijd).¹⁴ Bij de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid tot woningen in 2007 gaf de regering aan dat getrapte sanctionering het uitgangspunt is. Dit houdt in dat een woningsluiting het ultimatum remedium is dat alleen gerechtvaardigd is wanneer andere, minder ingrijpende maatregelen (zoals een waarschuwing), onvoldoende zijn om het gewenste doel te bereiken.¹⁵ Alleen in een ‘ernstig geval’ zou van dit uitgangspunt kunnen worden afgeweken. De rechtsontwikkeling laat zien dat burgemeesters en rechters een handelshoeveelheid als ernstig zijn gaan kwalificeren, waardoor sluiting bij een eerste overtreding al gerechtvaardigd is, oftewel zonder voorafgaande waarschuwing of een andere minder ingrijpende maatregel.¹⁶

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) besliste in 2016 dat alle omstandigheden van het geval moeten worden meegenomen in het besluit tot sluiting van een pand, inclusief de omstandigheden die in beleidsregels zijn verdisconteerd.¹⁷ De motiveringsplicht van de burgemeester is hiermee aangescherpt. Alle omstandigheden van het voorliggende geval moeten in aanmerking worden genomen en in het besluit moet worden gemotiveerd waarom sluiting in het specifieke geval niet onevenredig is.

In 2019 deed de Afdeling een overzichtsuitpraak over de toepassing van de Wet Damocles bij woningen waarin het toetsingskader voor de sluitingsbevoegdheid op hoofdlijnen uiteen

¹¹ Stb 2007, 355.

¹² ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

¹³ Stb. 2018, 481.

¹⁴ 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.

¹⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, p. 8; Kamerstukken II 2006/07, 30 515, nr. 6, p. 1.

¹⁶ L.M. Bruijn, ‘De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs’, *TBS&H* 2018, nr. 6, p. 143-162.

¹⁷ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2019:2840.

wordt gezet.¹⁸ Uit die uitspraak volgt dat in de eerste plaats aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding moet worden beoordeeld in hoeverre sluiting van een woning *noodzakelijk* is voor het beschermen van het woon- en leefklimaat bij de woning en het herstel van de openbare orde. Daarbij spelen onder meer de volgende factoren een rol: de hoeveelheid en soort drugs, recidive, locatie van de woning en wel/geen feitelijke handel in de woning.

Als sluiting van de woning in beginsel noodzakelijk wordt geacht, moet worden beoordeeld of de sluiting ook *evenredig* is. Daarbij is ten eerste de verwijtbaarheid van belang. Ten tweede kunnen de gevolgen van de sluiting leiden tot het oordeel dat de sluiting onevenredig is. De Afdeling heeft hierbij vooral oog voor de gevolgen voor de woonsituatie en de huurrechtelijke consequenties van de sluiting. Een bijzondere omstandigheid kan zijn dat de betrokkene een bijzondere binding heeft met de woning, bijvoorbeeld om medische redenen. Daarbij is van belang in hoeverre de betrokkene zelf geschikte vervangende woonruimte kan regelen. De gevolgen van een woningsluiting kunnen ook bijzonder zwaar zijn wanneer de betrokkene niet kan terugkeren in de woning na de sluiting, bijvoorbeeld omdat door de sluiting zijn huurcontract wordt ontbonden. In dat kader is ook relevant of de betrokkene door sluiting van de woning op een zogenoemde zwarte lijst komt te staan bij een woningbouwcorporatie. Dit vormt echter niet zonder meer een obstakel voor sluiting, bijvoorbeeld niet als de betrokkene een verwijt van de overtreding kan worden gemaakt of gezien de ernst van de overtreding. De aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de burgemeester van een sluiting moet afzien. De aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden kan wel betekenen dat de burgemeester niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kan maken. In beginsel zijn de ouders van minderjarige kinderen zelf verantwoordelijk voor het vinden van vervangende woonruimte. Hier geldt dat de burgemeester zich moet informeren over geschikte opvang, waarbij gekeken moet worden in hoeverre het kind of de betrokken ouders of verzorgers zelf in staat zijn vervangende woonruimte te regelen.¹⁹

1.3 Gevolgen toepassing Wet Damocles

Het sluiten van een pand op grond van artikel 13b Opiumwet is een herstelsanctie in de zin van artikel 5:21 Awb en is daarmee gericht op het beëindigen van de overtreding (lees: aanwezigheid van drugs, drugshandel, teelt etc.) en voorkomen van een nieuwe overtreding. Bij de toepassing van de Wet Damocles kunnen er, afhankelijk van de gemeente, nog aanvullende beleidsdoelen zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verbeteren en waarborgen van de kwaliteit van het woon- en leefklimaat, effectievere bestrijding van illegale activiteiten rondom drugs, het creëren van een preventief effect (bijvoorbeeld door een signaal af te geven dat drugshandel onacceptabel is en dat pandeigenaren kritischer worden bij verhuren van ruimten).

¹⁸ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

¹⁹ In februari 2021 heeft de voorzitter van de Afdeling een conclusie gevraagd aan de staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel over de betekenis van het evenredigheidsbeginsel en de indringendheid van de rechterlijke toetsing in zaken over de sluiting van een woning op grond van artikel 13b Opiumwet. In deze conclusie, gepubliceerd op 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1468), adviseren zij een koerswijziging waarin burgemeesters meer maatwerk leveren en waarin bestuursrechters indringender toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Uit de einduitspraak van 2 februari 2022 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2022:285; Harderwijk) volgt dat van de burgemeester bij de toepassing van de Wet Damocles een meer volledige en concrete afweging wordt gevraagd. Daarbij gaat het met name om de noodzaak van de sluiting, of sprake is van verwijtbaarheid en de gevolgen van de sluiting, en de vraag of deze gevolgen niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de sluiting.

Naast deze beoogde effecten door toepassing van de Wet Damocles, heeft de sluiting van een pand ook directe en indirecte gevolgen voor bewoners, omwonenden en eigenaren van het pand.

In 2018 werd door de Tweede Kamer de motie Buitenweg-Van Nispen aangenomen waarin de regering wordt verzocht om de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet te monitoren en haar periodiek te informeren over de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van die toepassing alsmede de gevolgen daarvan voor betrokkenen.²⁰ Verder werd door de Eerste Kamer om opheldering gevraagd over het aantal keren dat burgemeesters gebruik maken van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet, het aantal keren dat betrokkenen in bezwaar en (hoger) beroep gaan, de wijze van toepassing door burgemeesters en de manier van toetsing door rechters.²¹ Naar aanleiding hiervan is in opdracht van het WODC door de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek verricht naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet, het eventuele verweer van betrokkenen en het resultaat daarvan, en de gevolgen van sluitingen voor bewoners, omwonenden en verhuurders.²²

Uit het onderzoek volgt dat een belangrijk (direct) gevolg van toepassing van artikel 13b Opiumwet is dat bewoners van een gesloten woning tijdelijk of zelfs permanent hun woonruimte verliezen. Ingeval van sluiting van een huurwoning resulteert de sluiting bijna automatisch in ontbinding van de huurovereenkomst.²³ Daarnaast laat het onderzoek zien dat weinig zicht bestaat op de gevolgen van een sluiting voor bewoners van de woning. Gemeenten hebben geen zicht op de verblijfplaats van (voormalige) bewoners na de sluiting van een woning.²⁴ Verder blijkt dat weinig zicht bestaat op de gevolgen van een sluiting voor omwonenden en de situatie in de wijk.²⁵

De gevolgen van de sluiting van een pand voor ondernemers en verhuurders zijn met name financieel van aard. Voor verhuurders geldt dat het sluiten van een pand resulteert in huurderiving. Ingeval van een hennepkwekerij is naast de gederfde huurinkomsten ook vaak sprake van een financiële schadepost vanwege beschadiging of vernieling van de woning. Voor ondernemers geldt dat sluiting van een pand ook tot inkomstenderiving leidt. Wanneer de ondernemer exploitant is van bijvoorbeeld een horecagelegenheid – en zelf betrokken was bij de drugsactiviteit of verwijtbaar heeft gehandeld – dan is vaak de consequentie dat de exploitatievergunning (op grond van de APV) wordt ingetrokken. Verder kan het gevolg zijn dat de huurovereenkomst met de exploitant wordt opgezegd of dat – bij grote financiële schade – de ondernemer werknemers moet ontslaan. Daarnaast kan sluiting leiden tot reputatieschade en aantasting van de eer en goede naam.²⁶

Het beeld dat er weinig zicht is op de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles, sluit ook aan bij de bevindingen uit de evaluatie van het artikel 13b Opiumwetbeleid die wij in opdracht van de gemeente Rotterdam hebben uitgevoerd.²⁷ Ook in deze evaluatie constateerden wij dat de effecten van sluiting van een pand niet worden gemonitord en dat de gemeente in beperkte mate zicht heeft op de (gevolgen voor) betrokkenen na een sluiting.

²⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 8; Kamerstukken I 2018/19, 34 763, nr. 10; Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VI, nr. 2.

²¹ Kamerstukken I 2018/19, 34 763, nr. 10, item 7 & item 9; Kamerstukken I 2017/18, 34 763, nr. A.

²² Bruijn, L.M en M. Vols, (2021) *Onderzoek Toepassing Artikel 13b Opiumwet*. Den Haag: WODC.

²³ Bruijn en Vols, 2021, p. 111-112.

²⁴ Bruijn en Vols, 2021, p. 91-93.

²⁵ Bruijn en Vols, 2021, p. 112.

²⁶ Bruijn en Vols, 2021, p. 95-97.

²⁷ H.B. Winter, M. Beukers, T. Floor en S. Roest (2021), *Evaluatie toepassing artikel 13b Opiumwet. Gemeente Rotterdam*. Groningen: Pro Facto.

1.4 Aanleiding voor dit onderzoek

Tijdens het tweeminutendebat in de Tweede Kamer over het in 2021 verschenen onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen is op 8 februari 2022 door de Kamerleden Sneller en Van Nispen een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht om op korte termijn samen met gemeenten en woningbouwcorporaties een plan van aanpak op te stellen hoe de gevolgen van de Wet Damocles adequaat kunnen worden gemonitord. De regering wordt tevens verzocht om een jaar na toezending van dit plan van aanpak aan de Tweede Kamer te rapporteren over de effectiviteit van deze wet.²⁸

Naar aanleiding van deze motie heeft de Directie Veiligheid en Bestuur van het ministerie van Justitie en Veiligheid bij het WODC een onderzoek aangevraagd met als doelstelling de mogelijkheid te verkennen om de aard en omvang te bepalen van de gevolgen voor bewoners, omwonenden en eigenaren van een pand, wanneer op grond van de Wet Damocles een maatregel wordt opgelegd. Het onderhavige onderzoek heeft betrekking op het ontwikkelen van een plan van aanpak om de gevolgen van de Wet Damocles te kunnen monitoren. Het eventueel uitvoeren daarvan valt buiten de scope van het onderzoek. Het WODC wenste in dat verband eerst onderzoek uit te laten voeren naar de mogelijkheid om zicht te krijgen op de psychische, sociale en financiële gevolgen van het toepassen van de Wet Damocles voor bewoners, omwonenden en eventuele verhuurders, inclusief bijkomende gevolgen die niet direct volgen uit de maatregelen zelf.

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

1.5 Vraagstelling en deelonderzoeken

De vraag die in dit verkennende onderzoek centraal stond was:

Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoeken van de aard en omvang van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles (waarschuwing, last onder dwangsom en sluiting van een pand) voor bewoners, ondernemers, verhuurders/pandeigenaren en omwonenden?

Het onderzoek bestond uit drie deelonderzoeken:

- I. Een inventarisatie van de mogelijke gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles (waarschuwing, last onder dwangsom en sluiting van een pand) voor bewoners, ondernemers, verhuurders/pandeigenaren en omwonenden.
- II. Een inventarisatie en analyse van de beschikbare informatiebronnen.
- III. Een onderzoek naar de haalbaarheid en mogelijkheden voor een monitor van de gevolgen en het (kunnen) opstellen van een plan van aanpak voor vervolgonderzoek.

Deelonderzoek I: inventarisatie van de mogelijke gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles (waarschuwing, last onder dwangsom en sluiting van een pand) voor bewoners, ondernemers, verhuurders/pandeigenaren en omwonenden (hoofdstuk 2, 3, en 4).

²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 34 763, nr. 19.

Het doel van deelonderzoek I was het inventariseren van de gevolgen van het toepassen van de Wet Damocles voor verschillende betrokkenen. Het toepassen van de bevoegdheid op grond van de Wet Damocles kan leiden tot een waarschuwing, last onder dwangsom of de sluiting van een pand (woning of lokaal). De gevolgen van deze maatregelen zijn voor bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden in beeld gebracht op basis van literatuuronderzoek, jurisprudentieonderzoek en empirisch onderzoek.

Deelonderzoek II: een inventarisatie en analyse van beschikbare informatie (hoofdstuk 5).

Het doel van deelonderzoek II was het in kaart brengen van de beschikbare informatiebronnen over de mogelijke gevolgen voor betrokkenen. We hebben in beeld gebracht welke informatiebronnen over de gevolgen beschikbaar zijn, bij welke organisaties deze informatie berust, en in hoeverre deze gegevens betrouwbaar, beschikbaar, actueel en volledig zijn. Daarnaast is gekeken welke gegevens niet kunnen worden verzameld in verband met juridische of praktische bezwaren.

Deelonderzoek III: onderzoek naar de mogelijkheden voor een monitor van de gevolgen en het opstellen van een plan van aanpak voor vervolgonderzoek (hoofdstuk 6).

In deelonderzoek III is gekeken in hoeverre het op basis van de beschikbare gegevens mogelijk is de gevolgen van het sluiten van een pand op grond van de Wet Damocles te monitoren en is een plan van aanpak voor onderzoek naar de gevolgen opgesteld.

1.6 Onderzoeksmethoden

Literatuur- en jurisprudentieonderzoek

Het onderzoek is gestart met een literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Het doel van het literatuur- en jurisprudentieonderzoek was om gevolgen die kunnen optreden voor betrokkenen (bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden) door het opleggen van een maatregel op grond van de Wet Damocles te inventariseren. In paragraaf 2.2 is de strategie die is gevolgd om literatuur te zoeken toegelicht. In bijlage 1 en 2 is respectievelijk een overzicht opgenomen van de geraadpleegde literatuur en jurisprudentie.

Interviews

Het zwaartepunt van de gegevensverzameling voor dit onderzoek lag bij de interviews. In totaal zijn 71 gesprekken gevoerd: 45 interviews met professionals en 26 interviews met omwonenden. Door middel van de sneeuwbalmethode zijn we in contact gekomen met gesprekspartners. In bijlage 3 is een overzicht van de geïnterviewde professionals weergegeven.

In de gesprekken is aandacht besteed aan de gevolgen die kunnen optreden als gevolg van een maatregel op grond van de Wet Damocles. Daarnaast is bij de relevante organisaties ingegaan op de aanwezigheid en beschikbaarheid van informatiebronnen over de gevolgen van een maatregel. De interviews zijn gevoerd met de volgende betrokken partijen:

Gemeenten

Gemeenten vormen een belangrijke actor bij de toepassing van de Wet Damocles. De burgemeester is verantwoordelijk voor de inzet van maatregelen op grond van artikel 13b van de Opiumwet en daarnaast hebben gemeenten een rol en verantwoordelijkheid bij de nazorg/opvang van (voormalig) bewoners. We hebben met gesprekspartners van twaalf verschillende

gemeenten interviews gevoerd, waarbij we rekening hebben gehouden met variatie in gemeentegrootte en regionale spreiding. We hebben bij gemeenten met name gesproken met medewerkers openbare orde en veiligheid. Daarnaast spraken we met medewerkers uit het sociaal domein en voerden we een gesprek met de koepelorganisatie VNG.

Bewoners/ondernemers

Om een nader beeld te krijgen van de gevolgen van maatregelen op grond van artikel 13b van de Opiumwet voor bewoners en ondernemers hebben we gesproken met zes advocaten die bewoners, gemeenten en/of woningcorporaties bijstaan in juridische procedures in het kader van een Damoclesmaatregel. Via de rechtsbijstandsverleners, advocaten, gemeenteambtenaren en medewerkers van woningcorporaties hebben we geprobeerd om in contact te komen met de mensen aan wie een maatregel is opgelegd. Na herhaalde verzoeken en herinneringen bleek het uiteindelijk niet mogelijk en heeft het uiteindelijk niet geleid tot gesprekken met mensen aan wie een maatregel is opgelegd. Daar waar het gaat om sluitingen van lokalen hebben we gesproken met de Kamer van Koophandel, Koninklijke Horeca Nederland en VNO-NCW en MKB-Nederland.

Verhuurders

Om zicht te krijgen op de gevolgen voor verhuurders hebben we gesproken met koepelorganisatie Aedes en vijf woningcorporaties. De gevolgen voor particuliere verhuurders hebben we in beeld gebracht door te spreken met een belangenvereniging van particulieren verhuurders.

Omwonenden

De gevolgen voor omwonenden hebben we in beeld gebracht door een buurtonderzoek uit te voeren in de gemeenten Groningen en Rotterdam. Omdat omwonenden mogelijk weinig merken van een waarschuwing of last onder dwangsom is bij het buurtonderzoek gefocust op de effecten van pandsluitingen. Bij deze gemeenten hebben we adressen verkregen van recent gesloten panden. Bij tien panden hebben we een buurtonderzoek uitgevoerd dat bestond uit een kort interview met omwonenden aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. We hebben bij ruim 100 panden aangebeld. In totaal heeft dit 26 interviews met omwonenden opgeleverd.

Overige betrokkenen

We voerden ten slotte vijf gesprekken met overige betrokkenen, namelijk de (Nationale) politie, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het LIEC en twee instellingen voor nachtopvang.

Focusgroep

Deelonderzoek I en II zijn afgesloten met een focusgroep. Aan deze focusgroep namen acht professionals van gemeenten, woningcorporaties en een zorg- en welzijnsorganisatie deel die we eerder in het onderzoek hadden gesproken. In deze focusgroep zijn de gevolgen die in het literatuur- en jurisprudentieonderzoek en de interviews naar voren waren gekomen, voorgelegd. Ontbrekende gevolgen zijn naar aanleiding van deze focusgroep aangevuld. Daarnaast is gereflecteerd op de voorlopige bevindingen over de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van benodigde gegevens voor een monitor.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen de in de literatuur genoemde gevolgen voor betrokkenen aan bod. Hoofdstuk 3 bevat een verslag van het literatuuronderzoek. Vervolgens komen in hoofdstuk 4 de gevolgen voor verschillende betrokkenen die in de interviews naar voren zijn gekomen aan bod. In hoofdstuk 5 is een totaaloverzicht opgenomen met alle gevolgen die in het literatuuronderzoek, jurisprudentieonderzoek en de interviews zijn geïnventariseerd en gaat in op beschikbare registraties over deze gevolgen. Hoofdstuk 6 bevat ten slotte de contouren van een mogelijke aanpak om deze gevolgen te onderzoeken. In hoofdstuk 7 is een korte slotbeschouwing opgenomen.

Voor de leesbaarheid van het rapport is hieronder een index opgenomen waarin verwezen wordt naar de hoofdstukken en paragrafen ten aanzien van de verschillende betrokkenen, gevolgen, informatiebronnen en mogelijke onderzoeksmethoden waarover dit rapport verslag doet.

INDEX RAPPORTAGE

Gevolgen waarschuwing en last onder dwangsom wet Damocles		Informatiebronnen	Onderzoeksmethoden
Waarschuwing en last onder dwangsom	Paragrafen 2.3, 3.3 en 4.3	Paragraaf 5.2	Paragraaf 6.4.4
Gevolgen sluiting wet Damocles		Informatiebronnen	Onderzoeksmethoden
Bewoners	Paragrafen 2.3, 3.3 en 4.4	Paragraaf 5.3	Paragraaf 6.4
Ondernemers	Paragrafen 2.4, 3.4 en 4.5	Paragraaf 5.4	Paragraaf 6.5
Verhuurders	Paragrafen 2.5, 3.5 en 4.6	Paragraaf 5.5	Paragraaf 6.6
Omwonenden	Paragrafen 2.6, 3.6 en 4.7	Paragraaf 5.6	Paragraaf 6.7

2 Literatuuronderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen in de literatuur genoemde gevolgen die (kunnen) optreden naar aanleiding van het opleggen van een maatregel op grond van de Wet Damocles aan bod. We gaan in paragraaf 2.2 in op de zoekstrategie voor het vinden van relevante literatuur. In de paragrafen 2.3 tot en met 2.6 worden per type betrokkene (bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden) de gevolgen besproken. Aan het einde van iedere paragraaf is een tabel opgenomen waarin de geïnventariseerde gevolgen zijn weergegeven. De gevolgen zijn ingedeeld in vier categorieën:

- wonen;
- veiligheid;
- sociaalpsychologisch;
- financieel-economisch.

Ten slotte bevat paragraaf 2.7 een korte conclusie van het literatuuronderzoek. In het literatuuronderzoek is zowel gezocht naar informatie over de gevolgen van de waarschuwing, de last onder dwangsom en de sluiting. Wat opvalt is dat veruit de meeste informatie over de gevolgen van de Wet Damocles betrekking heeft op de sluiting en in veel mindere mate op de gevolgen van een waarschuwing en last onder dwangsom. Gelet op de leesbaarheid en de volgorde van de getrapte inzet van maatregelen op grond van de Wet Damocles worden eerst de waarschuwing en de last onder dwangsom besproken en daarna de sluiting. Per doelgroep, worden tevens eerst de bedoelde gevolgen van de inzet van de Damoclesmaatregelen besproken en daarna de negatieve, dan wel positieve neveneffecten van de maatregelen.

2.2 Zoekstrategie

Het doel van het literatuur- en documentenonderzoek was om de gevolgen die optreden voor betrokkenen door het opleggen van een maatregel te inventariseren. Om de gevolgen uit de literatuur te inventariseren is gebruik gemaakt van wetenschappelijke en grijze literatuur. Grijze literatuur bestaat uit publicaties die niet in boeken of vakbladen zijn gepubliceerd zoals rapporten van meer of minder officiële instanties of afstudeeronderzoeken. Deze literatuur is waardevol voor dit onderzoek, omdat ook daarin gevolgen kunnen worden genoemd die optreden als gevolg van het opleggen van een maatregel.

We hebben voor het zoeken naar literatuur gebruik gemaakt van twee zoekmachines: Google, JSTOR, PiCarta en Google Scholar. Via deze zoekmachines kon zowel wetenschappelijke als grijze literatuur worden verzameld. In beide zoekmachines is gezocht op een aantal zoektermen, zoals “13b Opiumwet” en “Wet Damocles” in combinatie met zoektermen als “onderzoek”, “gevolg(en)”. Ook is in Google gezocht op de termen “rekenkameronderzoek sluiting pand”, “onderzoek effecten Wet Damocles” en “onderzoek effecten 13b Opiumwet”. In Google Scholar is alleen gezocht op artikelen waarin “13b Opiumwet” of “Wet Damocles” in de titel van de publicatie voorkwam. Er is niet gezocht naar literatuur in een bepaalde periode of vanaf een specifiek jaar. Alle literatuur sinds de invoering van de maatregel in 1999 en uitbreiding van de bevoegdheden in de jaren erna, kan namelijk informatie bevatten over de gevolgen. Tijdens het zoeken bleek wel dat veel bruikbare literatuur in de laatste jaren is gepubliceerd.

Bij de zoektermen die in Google zijn ingevoerd, zijn de eerste vijf pagina’s (10 zoekresultaten per pagina) met resultaten geraadpleegd. Bij mogelijk interessante pagina’s is gescand of de pagina of het document informatie bevatte over de gevolgen van een maatregel op grond van de Wet Damocles. Daarnaast is ook in literatuurlijsten van geraadpleegde publicaties gekeken of wordt verwezen naar andere relevante literatuur. Ten slotte hebben enkele gesprekspartners ons attent gemaakt op bepaalde publicaties. In bijlage 1 is de literatuurlijst opgenomen.

2.3 Gevolgen bewoners

Waarschuwing en last onder dwangsom

Een waarschuwing en een last onder dwangsom die in het kader van de Wet Damocles wordt opgelegd betreffen een herstelmaatregel. Het beoogde gevolg van beide maatregelen (alsmede de sluiting van een pand) is om de overtreding van de Opiumwet te beëindigen en een herhaalde overtreding te voorkomen.

In een artikel over de effecten van de waarschuwing en de last onder dwangsom op grond van artikel 13b van de Opiumwet gaat de auteur in op de positieve effecten die deze maatregelen kunnen hebben. De auteur betoogt dat een van de redenen om te kiezen voor inzet van de last onder dwangsom is om duidelijker in te zetten op duurzame preventie. Een sluiting is vaak voor ‘slechts’ enkele maanden tot een jaar, waardoor het in de praktijk gebeurt dat men in herhaling valt na afloop van de sluitingstermijn. Een last onder dwangsom heeft in principe – afhankelijk van de concrete situatie – een langere werkingsduur. Een sluiting is voornamelijk gericht op een object (een pand en/of terrein), terwijl een last onder dwangsom voornamelijk gericht is op de overtreder. Afhankelijk van het type overtreding en de omstandigheden van het geval kan het zijn dat de overtreder een last onder dwangsom krijgt opgelegd om niet alleen op dezelfde plek geen Opiumwetovertreding te begaan, maar dat niet meer te doen binnen het fysieke bevoegdheidsgebied van de burgemeester. In zo’n geval is het minder aantrekkelijk voor een overtreder om op een andere plek binnen de gemeente een overtreding te herhalen. De auteur schrijft dat wanneer de burgemeester naast het opleggen van de last onder dwangsom ook ‘een goed gesprek voert’ met de overtreder, de last onder dwangsom als het ware kan functioneren als een contract met een boeteclausule. De auteur verwijst in dit verband naar opgedane praktijkervaring in de gemeente Voorst waarbij overtreders ‘terdege rekening houden met de opgelegde last onder dwangsom, mede gelet op de hoogte daarvan’.

Dit bleek uit hercontroles die de gemeente uitvoert na het opleggen van de last onder dwangsom.²⁹

Sluiting van een pand

Over de sluiting en de (bedoelde) effecten daarvan op de bewoners/overtreders is meer informatie te vinden in de literatuur. In de memorie van toelichting bij de wetwijziging die een verruiming van de sluitingsbevoegdheid inhield stelt de wetgever dat van deze pandgerichte aanpak een sterke signaalfunctie uitgaat die naast een preventieve werking (anderen afschrikken en het voorkómen van herhaling) ook de aantrekkingskracht op andere criminele activiteiten tegengaat. Dit effect wordt versterkt door de snelheid van de interventie. Een krachtig signaal waarmee de onwenselijke situatie op korte termijn kan worden beëindigd.³⁰

Naast de bedoelde effecten kunnen de neveneffecten van een sluiting zeer omvangrijk zijn. Uit het onderzoek van Bruijn en Vols blijkt dat een woningsluiting op grond van artikel 13b Opiumwet ertoe leidt dat bewoner(s) tijdelijk en vaak zelfs permanent hun woonruimte verliezen.³¹ Bruijn en Vols hebben onderzoek gedaan naar de toepassing van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet en naar de gevolgen daarvan. Uit de gesprekken die de onderzoekers met gemeenteambtenaren voerden, blijkt dat er weinig tot geen zicht is op de verhuisbewegingen van mensen. Op één gemeente na, weet geen van de onderzochte gemeenten wat de gevolgen zijn van een sluiting voor bewoners. Uit het onderzoek van de gemeente die wel zicht heeft op de gevolgen, bleek dat een groot deel van de mensen een tijdje na de sluiting weer ingeschreven stond in de Basisregistratie Personen (BRP). Andere respondenten zoals gemeenteambtenaren, burgemeesters, politiefunctionarissen, advocaten en woningcorporaties geven aan dat de meeste mensen na de sluiting van een woning (tijdelijk) onderdak vinden bij familie of vrienden. Ook zijn er volgens de respondenten mensen die van de radar verdwijnen.

De meeste gemeenteambtenaren in het onderzoek geven aan het idee te hebben dat het merendeel van de voormalig bewoners in de regio blijft wonen.³² Wel geven de onderzoekers aan dat bewoners die een woning huurden bij een woningcorporatie vaak op een zwarte lijst komen te staan.³³ Alle respondenten in het onderzoek noemen dat de woningcorporaties een zogenoemde zwarte lijst hanteren voor mensen die hun woning uit zijn gezet wegens drugsactiviteiten. Het is per regio verschillend hoe lang de mensen op een zwarte lijst blijven staan. 'Eén respondent spreekt van twee jaar, terwijl een andere respondent aangeeft dat de voormalig bewoner de eerste vijf jaar niet in aanmerking komt voor een sociale huurwoning.'³⁴ Een gevolg van het op een zwarte lijst staan, is volgens de onderzoekers dat mensen die binnen de regio willen blijven wonen, moeten overstappen naar particuliere huur. Dat is voor veel mensen echter niet betaalbaar, wat als gevolg kan hebben dat mensen naar een andere regio moeten verhuizen.³⁵ Volgens een van de respondenten uit het onderzoek is in het geval er een kind bij de sluiting is betrokken, verhuizen naar een andere regio erg ontwrichtend voor het kind.³⁶

²⁹ Herman Oussoren, *Inzet van de last onder dwangsom bij overtredingen van de Opiumwet*. (te raadplegen via de website van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid).

³⁰ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 763, nr. 3, p. 2.

³¹ L.M. Bruijn en M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Groningen 2021, p. 125.

³² L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 91.

³³ Op een zwarte lijst van woningcorporaties staan persoonsgegevens van strafrechtelijke aard of gegevens over ongewenst gedrag van huurders. De zwarte lijst wordt vaak gedeeld tussen woningcorporaties in een bepaalde regio.

³⁴ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 91.

³⁵ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 92.

³⁶ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 93.

Het gevolg van een woningsluiting is volgens Bruijn en Vols vaak ook dat een woningcorporatie de huurovereenkomst ontbindt nadat een woning is gesloten.³⁷ Een advocaat die bestuursorganen bijstaat, ziet dat sinds de overzichtsuitspraak van de Afdeling burgemeesters de afspraak met woningcorporaties maken om niet meteen de huurovereenkomst te ontbinden nadat een woning wordt gesloten.³⁸ Daarnaast werken veel woningcorporaties met verhuurdersverklaringen. Dit houdt in dat een huurder bij een nieuwe huurwoning, de vorige verhuurder moet vragen om een verklaring waarin staat dat er geen sprake is van betalingsachterstanden, overlast of andere ongeregelde zaken. Dit zorgt er volgens de onderzoekers voor dat de gevolgen van een sluiting verder strekken dan een zwarte lijst die alleen in de regio wordt gedeeld.³⁹

Een ander gevolg dat de onderzoekers noemen is dat mensen als gevolg van een woningsluiting in een noodopvang of maatschappelijke opvang terecht kunnen komen. Daarnaast geeft een van de geïnterviewden aan dat het verlies van een woning ontwrichtend werkt, zeker voor mensen met verslavingsproblematiek of schulden.⁴⁰ In een ander onderzoek geeft Bruijn aan dat uit verschillende onderzoeken blijkt dat een huisuitzetting vele negatieve gevolgen kan hebben voor de fysieke en geestelijke gezondheid. Huisuitzetting kan leiden tot stress, depressies en ontwrichte gezinnen. Daarnaast heeft een sluiting voor niet-overtreders in de gesloten woning dezelfde gevolgen als voor de overtreder.⁴¹ Ook de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman constateren in een recent rapport onder andere dat (sommige) gezinnen door huisuitzetting verder in de problemen kunnen komen. In een casus uit het rapport raakte iemand zo gestrest door de huisuitzetting dat de persoon zijn baan verloor en dit vervolgens leidde tot financiële problemen.⁴² Daarnaast geven stakeholders in het onderzoek van de ombudsmannen aan dat bij toepassing van de Wet Damocles uit het oog wordt verloren, dat een sluiting de problematiek voor mensen verergert.⁴³

Cijfers over huisuitzettingen

De Nationale ombudsman heeft in 2023 onderzoek gedaan naar huisuitzettingen in relatie tot mensenrechtelijke en kinderrechtelijke plichten. In dit onderzoek is dus niet alleen gekeken naar huisuitzettingen op grond van de Wet Damocles, maar ook naar huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden, overlast en huisuitzettingen bij gezinnen die soms noodgedwongen gebruik moeten maken van andersoortige woonvormen of contractvormen. 'In deze situaties is woonzekerheid beperkt, waardoor een huisuitzetting kan plaatsvinden zonder dat sprake is van een huisuitzettingsproces, bijvoorbeeld omdat de huisvesting van zeer korte duur is en er geen sprake is van huurbescherming (tijdelijke huur, anti-kraak of sloopwoning) of er sprake is van een illegale woonsituatie (permanente bewoning vakantiepark of onderhuur).'⁴⁴

Uit het onderzoek komt naar voren dat cijfers over huisuitzettingen in Nederland voor een deel onbekend zijn. Er is volgens de onderzoekers weinig bekend over de persoonskenmerken van mensen die hun huis worden uitgezet en wat er met mensen gebeurt nadat ze hun huis zijn uitgezet. In de koop en particuliere huursector is weinig bekend over het aantal

³⁷ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 92.

³⁸ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:2019:RV5:2912.

³⁹ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 92.

⁴⁰ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 93.

⁴¹ L.M. Bruijn, de ontwikkeling van de Wet Damocles, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2018, 4(3), 143-162.

⁴² Kinderombudsman en Nationale ombudsman, *als de overheid niet thuis geeft... een onderzoek naar de realisatie van mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen van de overheid bij huisuitzettingen van gezinnen in kwetsbare situaties*, 2023, 0.39.

⁴³ Kinderombudsman en Nationale ombudsman, 2023, p.27.

⁴⁴ Kinderombudsman en Nationale ombudsman, 2023, p. 12.

huisuitzettingen. Geschat wordt dat jaarlijks ongeveer 7.500 huisuitzettingen plaatsvinden na een onderhandse verkoop of executieveiling.⁴⁵ Uit cijfers van gerechtsdeurwaarders kan worden opgemaakt dat er in de particuliere huursector in 2021 7.700 ontruimingsbevelen waren, waarvan 3.100 zijn uitgevoerd.⁴⁶ Hierbij wordt opgemerkt dat niet bij alle huisuitzettingen een gerechtsdeurwaarder is betrokken. De meest accurate cijfers hebben betrekking op sociale huurwoningen en zijn afkomstig van branchevereniging van woningcorporaties in Nederland (Aedes). Aedes publiceert regelmatig monitorrapporten over huisuitzettingen.⁴⁷

Uit de corporatiemonitor van Aedes 2022 blijkt dat het aantal gerechtelijke vonnissen en aantal huisuitzettingen sinds 2015 daalt.⁴⁸ In 2015 waren er 22.000 vonnissen en 5.550 uitzettingen, en in 2021 waren er 5.200 vonnissen en 1.400 uitzettingen.⁴⁹ Bij bijna 60% van de gevallen in 2022 was huurachterstand de reden van een huisuitzetting en in 8% van de gevallen was drugs de reden voor huisuitzetting. Uit de corporatiemonitor blijkt verder dat in 7% van de gevallen huurcontracten buitengerechtelijk zijn ontbonden na de sluiting van een woning door de burgemeester op grond van de Wet Damocles.⁵⁰

Pommer en Tops schreven in 2021 een artikel over de rechtsontwikkeling en toepassingspraktijk van artikel 13b Opiumwet. Zij bespreken daarin of bij toepassing van 13b Opiumwet sprake is van herstelrecht of sanctierecht. Er bestaan volgens de auteurs verschillende benaderingen rondom de vraag of sprake is van punitieve sanctie. In de subjectieve benadering gaat het erom hoe de toepassing van het artikel door getroffen en wordt ervaren. Volgens Pommer en Tops ervaren mensen een sluiting als een persoonlijke straf die verder gaat dan alleen het herstellen van de oude toestand.⁵¹ Ook in het onderzoek 'Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid' van Salet en Sackers wordt aangegeven dat in juridische procedures veelvuldig wordt betoogd dat het sluiten van een pand als een leedtoevoegende sanctie wordt gezien.⁵²

In het onderzoek Damocles in de praktijk kijkt Tops naar de juridische, sociale, bestuurlijke en criminologische aspecten van artikel 13b Opiumwet in Midden en West-Brabant.⁵³ In het onderzoek is gekeken naar waar mensen die met een woningsluiting te maken hebben gehad anderhalf jaar na de woningsluiting in de BRP stonden ingeschreven. Om dat te onderzoeken zijn uit de BRP algemene gegevens gehaald, die wegens privacyredenen niet tot personen herleidbaar waren. De resultaten van het BRP-onderzoek zijn in onderstaand figuur weergegeven. Uit de BRP-registraties blijkt dat bijna driekwart (72%) van de mensen na anderhalf jaar nog in Tilburg stond ingeschreven.⁵⁴

⁴⁵ Zie Kinderombudsman en Nationale ombudsman, 2023, p. 12 en Vols, M. (2020). Voortdurend Verhuizen: De Impact Van Het Kinderrechtenverdrag Op Huisuitzettingen In Het Privaat- En Bestuursrecht. NJCM Bulletin. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten, 45(1), 3-24.

⁴⁶ Zie Kinderombudsman en Nationale ombudsman, 2023, p. 15 en het jaarverslag van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), p. 4.

⁴⁷ Zie Kinderombudsman en Nationale ombudsman, 2023, p. 15

⁴⁸ De corporatiemonitor is gebaseerd op een vragenlijst die Aedes onder 150 corporaties heeft gehouden. Zij bezitten ongeveer 65% van het totaal aantal corporatiewoningen. De resultaten heeft Aedes doorberekend voor de gehele sector.

⁴⁹ Corporatiemonitor Aedes 2022, p. 1.

⁵⁰ Corporatiemonitor Aedes 2022, p. 2.

⁵¹ F.A. Pommer en P.W. Tops, rechtsontwikkeling en toepassingspraktijk van artikel 13b Opiumwet, ervaringen uit Midden- en West-Brabant (2016-2018), *Gemeentestem* 2021/2, p. 3.

⁵² R. Salet en H. Sackers, bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid, *Politie & Wetenschap* 107, Den Haag; Radboud Universiteit Nijmegen, p. 67.

⁵³ P.W. Tops., Damocles in de praktijk in *Mee(r) doen met Damocles*, Den Haag: Aanjaagteam Ondernijning 2020.

⁵⁴ P.W. Tops 2020, p. 36-37.

TABEL 2.1 INSCHRIJVINGEN BRP

Waar zijn mensen in de BRP ingeschreven die in de periode 2015-2018 met een woningsluiting in Tilburg te maken hebben gehad?

Totale aantal gevallen	221		
Administratieve leegstand	9		bij aantreffen drugs geen inschrijving in BRP
Unieke personen	212	100%	<ul style="list-style-type: none"> • 81 sociale huurders, • 69 particuliere huurders, • 59 eigenaar/bewoner, • 3 onbekend
Nog steeds in Tilburg in BRP ingeschreven	152	72%	
Buiten Tilburg in BRP ingeschreven	38	18%	waarvan 32 in de provincie Noord-Brabant
Geregistreerd in Register Niet-Ingezetenen	22	10%	waarvan 12 personen Vertrokken Onbekend Waarheen

Tops geeft daarnaast aan dat er weinig zicht is op hoe de onderkant van de woningmarkt functioneert en hoe het personen vergaat die daarin terecht komen nadat zij uit hun woning zijn gezet (niet alleen vanwege drugs, maar ook overlast of huurachterstand). De betrokken medewerkers van woningcorporaties in Midden- en West-Brabant die voor het onderzoek zijn gesproken hadden geen zicht op waar de mensen die hun huis zijn uitgezet of waarvan de huurovereenkomst werd beëindigd zijn gebleven.⁵⁵

In het onderzoek van Tops is met zes personen gesproken waarvan de woning op grond van artikel 13b Opiumwet gesloten is.⁵⁶ Een van de conclusies die op grond van het casusonderzoek wordt getrokken is dat er nauwelijks sprake lijkt van begeleiding of steun en dat mensen na de huisuitzetting aan hun lot worden overgelaten. In één geval wilde de persoon zijn leven beteren. De huisuitzetting was voor deze persoon een moment van bezinning op zijn leven geworden. De woningcorporatie had ingezet op een 'zorgafpraak', wat inhoudt dat de persoon direct na afloop van de sluiting weer naar de woning kan terugkeren.⁵⁷ Volgens Tops lijkt artikel 13b Opiumwet 'situationeler' geworden. Dat wil zeggen dat in sommige gevallen onder voorwaarden wordt gericht op begeleiding en oplossing van problemen en een negatieve huurverklaring wordt ingetrokken door de woningcorporatie.⁵⁸

Weterings e.a. hebben in hun onderzoek Damocles op maat samenwerkingspraktijken tussen gemeente en woningcorporaties in de toepassing van artikel 13b Opiumwet in beeld gebracht.⁵⁹ Zij baseren zich daarbij op praktijken in zes gemeenten. De onderzoekers spraken in iedere gemeente met betrokken professionals en met professionals van ten minste één woningcorporatie in de gemeente. De onderzoekers geven aan dat voor iedere gemeente geldt dat er weinig zicht is op mensen die uit hun woning worden gezet. De onderzoekers geven aan dat de indruk bestaat dat mensen vooral in 'het circuit' worden opgevangen. Een enkele keer proberen mensen – soms jaren later vanwege lange wachttijden – weer opnieuw een woning bij dezelfde corporatie te huren. Het komt ook voor dat onbewust mensen via de

⁵⁵ P.W. Tops 2020, p. 36-37.

⁵⁶ De zes personen worden verschillend gedefinieerd in het onderzoek: (1) het naïeve slachtoffer, (2) het onwillige slachtoffer, (3) de zwervende drugsdruiscrimineel, (4) de sluwe drugsdruiscrimineel, (5) de overlastgevende drugsgebruiker, (6) de berouwvolle drugsgebruiker.

⁵⁷ P.W. Tops 2020, p. 38-39.

⁵⁸ P.W. Tops 2020, p. 39.

⁵⁹ R. Weterings e.a., *Damocles op maat in Mee(r) doen met Damocles*, Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning 2020.

maatschappelijke opvang weer bij de woningcorporatie terechtkomen, omdat het huurcontract dan via de zorgpartij loopt.⁶⁰

Strafrechtadvocaat Schaap schreef een artikel over de gevolgen van een woningsluiting voor betrokkenen op basis van haar praktijkervaring als advocaat.⁶¹ Schaap geeft aan dat in geen van de gevallen die haar bekend zijn uit haar praktijk sprake was van een drugspand waar er veel aanloop was door gebruikers. In haar ervaring gaat het juist om nette koop- en huurwoningen 'waar ergens in de slaapkamer een kwekerijtje zat'. In deze gevallen zijn de gevolgen van een sluiting volgens haar erg groot. Zo lopen de hypotheeklasten door, terwijl er vervangende woonruimte moet worden gehuurd. Daarnaast zouden hoge rekeningen van de energieleveranciers onmiddellijk moeten worden betaald, omdat betrokkenen anders zouden worden afgesloten. Ook zou de sluiting, in geval er een bord in de tuin wordt geplaatst, zorgen voor negatieve publieke aandacht.⁶²

In een afstudeeronderzoek over het bestraffende karakter van artikel 13b Opiumwet is jurisprudentie geanalyseerd waarbij werd aangevoerd dat een maatregel op grond van 13b Opiumwet als bestraffend werd ervaren. In het onderzoek wordt aangegeven dat sommige woningcorporaties hebben vastgelegd dat, indien een overtreding van de Opiumwet wordt geconstateerd, een boete van ongeveer € 2.500 wordt opgelegd, plus € 50 per dag dat de overtreding voortduurt. Indien de overtreder de eigenaar is van een woning kan de bank volgens de auteur de hypotheek opeisen. Dit kan ertoe leiden dat een pand direct moet worden verkocht.⁶³ Daarnaast wordt bij de constatering dat elektriciteit is afgetapt in sommige gevallen de elektriciteit afgesloten. Een ander gevolg dat in het afstudeeronderzoek wordt genoemd is dat de sluiting kan leiden tot het stopzetten van de uitkering en het terugvorderen van eerdere uitgekeerde uitkeringen.⁶⁴

Ten slotte is in een onderzoek van Bastiaans en Karsten uit 2019 is een analyse uitgevoerd naar de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van handhavende maatregelen op grond van de Wet Damocles.⁶⁵ Voor dit onderzoek zijn 27 casus in Zuidoost Brabant onderzocht waarbij de Wet Damocles is toegepast. De onderzoekers onderscheiden vier beleidsoverwegingen voor het onderbouwen van een maatregel op grond van de Wet Damocles: (1) technisch-analytische overwegingen, (2) maatschappelijke overwegingen, (3) ideologische overwegingen en (4) situationele overwegingen. Hoewel dit onderzoek niet expliciet in gaat op gevolgen van een maatregel op grond van de Wet Damocles, biedt het wel inzicht in hoe verre burgemeester unieke omstandigheden van een geval meeweegt. Van de 120 overwegingen die burgemeesters in de onderzochte casus meewogen, was 37,5% een situationele afweging, 30,0% een technische afweging, 26,7% een maatschappelijke afweging en 5,8% een ideologische afweging. Met name de unieke omstandigheden van een geval werden dus meegewogen door de burgemeesters.

Overzicht gevolgen

In onderstaande tabel volgt een overzicht van de geïnventariseerde gevolgen. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen de beoogde gevolgen van een Damoclesmaatregel en

⁶⁰ R. Weterings e.a. 2020, p. 137.

⁶¹ M.R.M. Schaap, het zwaard van Damocles: burgemeesters wil is wet - Over het punitieve karakter van een bestuursrechtelijke herstelsanctie, *Justitiële Verkenningen* 2018, 4, p. 67-76.

⁶² M.R.M. Schaap 2018, p. 71; M. Zonneveld, *de herstellende werking van een woningsluiting?!*, masterscriptie Tilburg University: 2019, p. 34.

⁶³ M. Zonneveld 2019, p. 30.

⁶⁴ M. Zonneveld 2019, p. 33.

⁶⁵ I.W.J. Bastiaans en N. Karsten, eerder verbindend dan visionair: een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), p. 19-34.

neveneffecten van de maatregel, gecategoriseerd naar wonen, veiligheid, sociaalpsychologische gevolgen en financiële gevolgen. Per categorie zijn de gevolgen zo veel mogelijk geordend naar mate van impact en de volgtijdelijkheid waarin de gevolgen zich voordoen.

TABEL 2.2 GEVOLGEN BEWONERS

Beoogde gevolgen	
	De bewoner/overtreder beëindigt de overtreiding.
	Recidive wordt voorkomen.
Neveneffecten	
Wonen	Als gevolg van een sluiting moet een bewoner (tijdelijk) zijn woning verlaten.
	Als gevolg van een sluiting kan een bewoner op de zwarte lijst van een woningcorporatie worden geplaatst.
	Het kan voor bewoners van een sociale huurwoning die op een zwarte lijst staan lastig zijn een nieuwe sociale huurwoning in de regio te krijgen en ertoe leiden dat zij moeten overstappen op een particuliere huurwoning.
	Het gevolg van een woningsluiting kan zijn dat mensen in een daklozenopvang of maatschappelijke opvang terecht komen.
Veiligheid	-
Sociaalpsychologisch	Het sluiten van een woning kan ontwrichtend werken, zeker voor mensen met verslavingsproblematiek of schulden.
	Het sluiten van een woning kan negatieve gevolgen hebben voor fysieke of mentale gezondheid.
	Het sluiten van een woning kan leiden tot stress en ontwrichte gezinnen.
	Het plaatsen van een bord in de tuin kan zorgen voor negatieve publieke aandacht.
	Het sluiten van een woning kan het gevoel geven van persoonlijke straf
	Het sluiten van een woning kan andere problematiek verergeren.
	Woningcorporaties kunnen als voorwaarde voor het intrekken van een negatieve huurverklaring voorwaarden stellen gericht op begeleiding en oplossing van problemen.
	Huisuitzetting kan leiden tot bezinning op het leven
Financieel-economisch	Hypotheeklasten bij een woning die in eigendom is blijven doorlopen bij een sluiting van een woning.
	Hoge rekeningen van energieleveranciers moeten soms onmiddellijk worden betaald, omdat betrokkenen anders worden afgesloten.
	Verhuurders kunnen een boete opleggen als is vastgelegd dat een overtreiding op grond van de Opiumwet wordt geconstateerd.
	Banken kunnen een hypotheek opeisen.

2.4 Gevolgen ondernemers

In het literatuuronderzoek zijn geen gevolgen van het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom aangetroffen die zich specifiek richten op de ondernemer als zijnde de overtreder. Voor ondernemers kan echter analoog aan de doelgroep bewoners beredeneerd worden dat de beoogde effecten van deze maatregel inhouden dat de overtreder de overtreiding beëindigt en dat recidive wordt voorkomen. De bedoelde gevolgen van een *sluiting* zijn eveneens dat de ondernemer de overtreiding beëindigt en dat herhaalde overtreiding wordt voorkomen.

Op basis van het literatuuronderzoek valt over de neveneffecten van een sluiting meer te zeggen. Zo lopen ondernemers bij de sluiting van een pand inkomsten mis.⁶⁶ Uit de interviews die Bruijn en Vols met gemeenteambtenaren voerden blijkt dat over het algemeen weinig horecagelegenheden worden gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet.⁶⁷ In het geval de exploitant betrokken was bij de drugsactiviteit of verwijtbaar heeft gehandeld, is het gevolg dat in de meeste gevallen de horecaverunning wordt ingetrokken. Dit komt volgens geïnterviewde gemeenteambtenaren niet vaak voor. Een ander gevolg kan zijn dat de huurovereenkomst met de exploitant wordt opgezegd. Daarnaast kan het zijn dat de financiële gevolgen voor de exploitant zo groot zijn, dat werknemers moeten worden ontslagen. Dit geldt volgens gemeenteambtenaren ook voor andere ondernemingen dan horecagelegenheden.⁶⁸ Eén van de geïnterviewde advocaten in het onderzoek geeft aan dat de gevolgen van een sluiting groter zijn dan alleen financiële schade en het tijdelijk dicht moeten gaan. Dit is zeker het geval als het gaat om een familiebedrijf met meerdere kleine ondernemingen. In dat geval worden alle ondernemingen geraakt door die ene sluiting. Een ander gevolg is dat er reputatieschade ontstaat en de eer en goede naam van de onderneming worden aangetast.⁶⁹

In het afstudeeronderzoek van Zonneveld wordt genoemd dat iemand inkomsten mis kan lopen in het geval met het sluiten van de woning ook zijn onderneming aan huis gesloten wordt.⁷⁰

Wanneer een coffeeshop wordt gesloten, ontbinden sommige gemeenten ook de gedoogovereenkomst met de coffeeshop.⁷¹ Het ontbinden van de gedoogovereenkomst heeft meer impact dan een sluitingsbevel. Het pand komt immers op een gegeven moment weer vrij, maar het bedrijf kan dan niet meer worden uitgeoefend. Daarnaast kan een ondernemer moeilijkheden ervaren bij het opvragen van een nieuwe gemeentelijke vergunning, indien de ondernemer te maken heeft gehad met een 13b maatregel. Er bestaat een kans dat in het geval van Bibob-onderzoek geen nieuwe vergunning wordt verleend.⁷²

In de onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de geïnventariseerde gevolgen.

TABEL 2.3 GEVOLGEN ONDERNEMERS

Beoogde gevolgen	
	De ondernemer/overtreder beëindigd de overtreding.
	Recidive wordt voorkomen.
Neveneffecten	
Wonen/ondernemen	In het geval de exploitant betrokken was bij de drugsactiviteit of verwijtbaar heeft gehandeld, is het gevolg dat in de meeste gevallen de horecaverunning wordt ingetrokken.
	De huurovereenkomst met de ondernemer kan worden opgezegd.
	Moeilijkheden bij het verkrijgen van een nieuwe vergunning i.v.m. BIBOB-onderzoek.
Veiligheid	-
Sociaalpsychologisch	Reputatieschade en schending eer en goede naam.

⁶⁶ S. Burkens, *art. 13b Opiumwet, handhaven aan de grenzen van herstel*, masterscriptie Universiteit van Amsterdam: 2014, p. 39.

⁶⁷ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 96.

⁶⁸ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 96.

⁶⁹ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 97.

⁷⁰ M. Zonneveld 2010, p. 33.

⁷¹ S. Burkens 2014, p.41.

⁷² S. Burkens 2014, p. 41 en 42.

Financieel-economisch	Als gevolg van een sluiting van een pand loopt de ondernemer inkomsten mis.
	Het kan zijn dat de financiële gevolgen voor de exploitant zo groot zijn dat werknemers moeten worden ontslagen.
	Ontbinden gedoogovereenkomst bij sluiting coffeeshop.

2.5 Gevolgen verhuurders

Bij het opleggen van een Damoclesmaatregel zijn verhuurders als partij indirect betrokken. Niettemin kan een maatregel ook voor deze doelgroep impact hebben. Ten aanzien van de bedoelde gevolgen van een Damoclesmaatregel wijst de wetgever er in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Opiumwet in 2017 op dat de inzet van een Damoclesmaatregel een preventieve werking kan hebben vanwege de rol van verhuurders. Zij zouden vanwege de Wet Damocles kritischer worden op het sluiten van een huurovereenkomst.⁷³ Deze veronderstelling wordt bevestigd in een onderzoek van Salet en Sackers. Zij beschrijven in hun onderzoek vijf doelen waar de woningsluiting in de praktijk voor wordt ingezet. Een van de doelen van het sluiten van woningen is volgens de onderzoekers om andere partijen te bewegen maatregelen te treffen. Woningcorporaties of particuliere verhuurders worden volgens de onderzoekers met een sluiting ‘gestimuleerd’ te voorkomen dat hun woningen worden gebruikt voor hennepkwekerijen of andere druggerelateerde illegale activiteiten. Het risico van sluiting van de woning zou als gevolg moeten hebben dat woningcorporaties en particuliere verhuurders hun huurders zorgvuldig selecteren en controleren.⁷⁴ Ditzelfde wordt in het onderzoek ‘Mee(r) doen met Damocles’ geconstateerd, waarbij ook wordt opgemerkt dat verhuurders steeds vaker in de huurovereenkomst opnemen dat de huurovereenkomst zal worden ontbonden in geval van drugsproductie- en of handel.⁷⁵

De inzet van de Wet Damocles kan ook neveneffecten teweeg brengen voor de verhuurder. Zo blijkt uit het onderzoek van Bruijn en Vols dat een belangrijk gevolg voor verhuurders van een woningsluiting de huurdering is.⁷⁶ Daarnaast blijkt uit de interviews die voor het onderzoek zijn gevoerd dat met name hennepkwekerijen veel schade in panden kunnen veroorzaken. Dit zijn forse schadeposten volgens een van de respondenten. Daarnaast gebruiken veel particuliere verhuurders volgens een vertegenwoordiger van een vereniging voor particuliere verhuurders, de huurinkomsten vaak als pensioen. De financiële gevolgen van de sluiting van een pand zijn daardoor volgens de vertegenwoordiger nog ingrijpender.⁷⁷ In een ander artikel van Bruijn wordt aangegeven dat burgemeesters de kosten van een sluiting bij verhuurders in rekening brengen, waarbij het vaak gaat om bedragen van rond de €1.500. Ook kan de verhuurder worden afgesloten van het elektriciteitsnet in het geval de huurder de elektriciteitsmeter heeft gemanipuleerd.⁷⁸

De sluiting van een pand op grond van artikel 13b van de Wet Damocles geeft verhuurders het recht om de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden. Zoals Bruijn aangeeft ervaren verhuurders hierdoor niet enkel lasten maar ook lusten van bestuursrechtelijk optreden.⁷⁹

⁷³ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 2.

⁷⁴ R. Salet en H. Sackers 2019, p. 125.

⁷⁵ Tops e.a. 2020, p. 54.

⁷⁶ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 95.

⁷⁷ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 96.

⁷⁸ L.M. Bruijn, De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning, *Ondermijning: preadviezen, Jonge VAR-reeks*, Vol. 18, p. 81-116.

⁷⁹ Bruijn 2020, p. 23.

In de onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de geïnventariseerde gevolgen.

TABEL 2.4 GEVOLGEN VERHUURDERS

Beoogde gevolgen	
	Verhuurders worden kritischer bij het sluiten van een huurovereenkomst. Stimuleren van controle en toezicht door verhuurders.
Neveneffecten	
Wonen	Sluiting van een pand op grond van 13b Opiumwet biedt verhuurders een grond om de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden.
Veiligheid	-
Sociaalpsychologisch	-
Financieel-economisch	Huurderving bij sluiting van de woning. Kosten voor schadeherstel.

2.6 Gevolgen omwonenden

In de literatuur zijn geen voorbeelden aangetroffen van gevolgen voor omwonenden na oplegging van een waarschuwing of last onder dwangsom. De aangetroffen gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles op omwonenden hebben vooral betrekking op de sluitingsmaatregel. In de memorie van toelichting geeft de wetgever in dit verband aan dat het wetsvoorstel rechten van anderen, in dit geval omwonenden, beschermt: aan intimidatiepraktijken wordt een einde gemaakt en overlast wordt weggenomen. Daardoor kunnen omwonenden het recht op ongestoord genot van hun woning weer ten volle uitoefenen.⁸⁰ In de memorie van toelichting bij de wetswijziging van de Opiumwet in 2016 wordt een aantal gevolgen van een woning-sluiting opgesomd die van invloed zijn op omwonenden en de leefomgeving. 'Vaak beëindigt sluiting een situatie die schadelijk is voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Door de in- en uitloop van dealers, gebruikers en andere aan illegale activiteiten gerelateerde personen ervaren omwonenden immers hinder van deze activiteiten en krijgt de omgeving een slechte reputatie. Ook kan de lokale veiligheid in het geding zijn, zoals wanneer een pand wordt overvallen door andere criminelen. Met de sluiting wordt ook een locatie weggenomen waar criminele activiteiten plaatsvinden. Daarmee wordt een barrière opgeworpen en het criminele ondernemingsproces verstoord. Bovendien gaat van deze pandgerichte aanpak een sterke signaalfunctie uit die een preventieve werking heeft (anderen afschrikken en het voorkómen van herhaling) en die ook de aantrekkingskracht op andere criminele activiteiten tegengaat. Dit effect wordt versterkt door de snelheid van de interventie. Een krachtig signaal waarmee de onwenselijke situatie op korte termijn kan worden beëindigd.'⁸¹

Sackers en Salet beschrijven in het onderzoek 'Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van vijf doelen waar een woningsluiting in de praktijk voor wordt ingezet. Een van die doelen is dat woningen worden gesloten vanuit het oogpunt van veiligheid. Een gevolg van het sluiten van een woning is volgens de onderzoekers dat het gevaar (in de vorm van brand en ripdeals) voor omwonenden kleiner wordt. Een drugslaboratorium of hennepkwekerij in een pand kan namelijk voor een onveilige situatie zorgen.⁸²

In het rapport 'Damocles in de praktijk' wordt in het kader van gevaarstelling verwezen naar een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daarin constateert de Onderzoeksraad

⁸⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3.

⁸¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 2.

⁸² R. Salet en H. Sackers 2019, p. 122.

dat ‘woningen niet geschikt (zijn) om op een professionele manier hennep te telen. Door aanpassingen aan de woning en onkundig aangelegde en gebruikte installaties zijn de veiligheidsrisico’s voor omwonenden van een hennepkwekerij groot. Omwonenden kunnen geconfronteerd worden met brand door oververhitting en kortsluiting, instortingsgevaar door onkundige aanpassingen aan de woning en aantasting van de gezondheid door waterlekkage en vergiftiging door gassen en pesticiden’.⁸³ Ook na ‘de ontmanteling van een hennepkwekerij kunnen situaties in de woning blijven bestaan die gevaarlijk zijn voor latere bewoners.’⁸⁴

Geïnterviewde gemeenteambtenaren in het onderzoek van Bruijn en Vols geven aan weinig zicht te hebben op de gevolgen van een woningsluiting voor de wijk en voor omwonenden.⁸⁵ Ook wijkagenten en andere politiefunctionarissen blijken hier niet altijd zicht op te hebben. Het blijkt volgens de onderzoekers dat niet systematisch wordt gemonitord welke impact een sluiting voor de wijk en omwonenden heeft.⁸⁶ Hoe de buurt een sluiting ervaart kan sterk verschillen. Een van de respondenten uit het onderzoek geeft aan dat er onderzoek is gedaan naar het veiligheidsgevoel in drie wijken in de gemeente waar de meeste woningen zijn gesloten. Uit dat onderzoek bleek dat het veiligheidsgevoel juist was gedaald. De respondent merkt ook op dat omwonenden de sluiting van een pand als een ‘verademing’ kunnen ervaren.⁸⁷

Niet bij elk pand dat wordt gesloten, ervaren omwonenden overlast. Uit de interviews blijkt volgens Bruijn en Vols dat het effect sterk afhangt van de mate van overlast die de omgeving heeft ervaren. Gemeenteambtenaren geven aan dat in wijken waar veel woningen worden gesloten, de buurtbewoners niet meer zo erg onder de indruk zijn van een sluiting. In wijken die niet als kwetsbaar bekend staan, krijgen de gemeenteambtenaren verschillende berichten. Sommige buurtbewoners geven aan bang te zijn, terwijl andere omwonenden juist blij zijn dat de gemeente optreedt.⁸⁸

Bij panden waaruit overlast wordt ervaren, geven buurtbewoners volgens gemeenteambtenaren en politiefunctionarissen vaak aan blij te zijn dat de overlastgever is vertrokken en dat er rust komt.⁸⁹ Ook heeft het sluiten van een pand een signaalfunctie naar drugscriminelen en buurtbewoners. Zichtbare sluiting voorkomt zowel bij betrokkenen als bij buurtbewoners de kans op overtreding.⁹⁰

Professionals bij gemeenten en woningcorporaties uit het eerder aangehaalde onderzoek van Weterings e.a. geven aan dat buurtbewoners zeer wisselend reageren op het sluiten van panden. Dit heeft te maken met de buurt waar het pand staat, de mate van overlast die het drugs-pand veroorzaakte en de mate waarin de uitgezette huurder sociaal verbonden was met de buurt.⁹¹ De onderzoekers geven aan dat in de onderzochte gemeenten wordt ingezet op het stimuleren van de meldingsbereidheid door in brieven aan omwonenden daar aandacht aan te besteden. Dit lijkt nog niet mee te vallen volgens de onderzoekers omdat mensen bang zijn

⁸³ Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Omgevingsveiligheid hennepkwekerijen, Den Haag: 2018. Het citaat is afkomstig van ‘hennepkwekerijen in woningen: risico voor omwonenden’, www.onderzoeksraad.nl, geraadpleegd op 2 mei 2023.

⁸⁴ Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Omgevingsveiligheid hennepkwekerijen, Den Haag: 2018, p. 10.

⁸⁵ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 94.

⁸⁶ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 94.

⁸⁷ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 94.

⁸⁸ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 94.

⁸⁹ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 94.

⁹⁰ L.M. Bruijn en J. Brouwer, Verruiming Wet Damocles, op zoek naar de betekenis in het labyrint dat Opiumwet heet, *NJB* 2019/767 aflevering 14, p. 945.

⁹¹ Weterings e.a. 2020, p. 136.

voor represailles en het ‘niet willen verlinken’. Enkele respondenten hebben zelfs de indruk dat de meldingsbereidheid afneemt, vanwege verharding van de drugswereld.⁹²

Er zijn twee onderzoeken gevonden waarbij onder omwonenden zelf onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het sluiten van een pand voor de buurt. Het eerste onderzoek is een onderzoek van de gemeente Amsterdam naar de ervaringen van Amsterdammers en in het bijzonder direct omwonenden met de sluiting van een pand na een drugsvondst. Uit een vragenlijstonderzoek onder inwoners blijkt dat van 78 respondenten die wel eens een sluiting hebben meegemaakt, 28% van de respondenten zich veiliger voelt door de sluiting. 63% van de respondenten geeft aan dat de sluiting geen invloed heeft gehad op hun veiligheidsgevoel, 5% voelt zich juist onveiliger en 4% weet het niet of heeft geen antwoord gegeven.⁹³

Het tweede onderzoek is een onderzoek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) in samenwerking met de NHL Stenden Hogeschool. Zij onderzochten welke invloed de sluiting van een drugspand heeft op de veiligheidsbeleving van omwonenden in de gemeente Leeuwarden. Hiervoor hebben de onderzoekers de focus gelegd op vijf straten in de gemeente Leeuwarden waar in 2020 een drugspand is gesloten. De onderzoekers constateren dat bewoners in de vijf geselecteerde straten weinig tot geen verandering in hun gevoel van veiligheid ervaren na de sluiting van een drugspand. Bij 9% van de respondenten heeft er een negatieve verandering in het veiligheidsgevoel plaatsgevonden door de sluiting van het drugspand en bij 91% van de respondenten is het veiligheidsgevoel gelijk gebleven.⁹⁴

In de onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de geïnventariseerde gevolgen.

TABEL 2.5 GEVOLGEN OMWONENDEN

Beoogde gevolgen	
	Herstellen openbare orde en veiligheid.
	Aanloop naar pand en/of andere merkbare druggerelateerde overlast verdwijnt en verbetering van het woon- en leefklimaat.
	Toename van de rust/veiligheid in de straat/buurt.
	Preventief signaal zodat andere criminele activiteiten worden voorkomen.
Neveneffecten	
Wonen	-
Veiligheid	Door het sluiten van een pand wordt bijvoorbeeld brandgevaar en kans op waterlekkage verminderd.
	Stimuleren meldingsbereidheid.
Sociaalpsychologisch	Toe- of afname veiligheidsbeleving.
Financieel-economisch	-

2.7 Conclusie

Dit hoofdstuk bevat het verslag van het literatuuronderzoek naar de gevolgen voor betrokkenen na het opleggen van een maatregel op grond van de Wet Damocles. De (door de wetgever) beoogde gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles voor bewoners en ondernemers zijn primair dat de overtreding van de Opiumwet wordt beëindigd en dat herhaalde

⁹² Weterings e.a. 2020, p. 136.

⁹³ Gemeente Amsterdam, *sluitingen panden na drugsvondst*, Amsterdam 2020, p. 15.

⁹⁴ CCV en NHL Stenden Hogeschool, *de effecten van de sluiting van een drugspand op de veiligheidsbeleving*, 2021, p.37.

overtreding wordt voorkomen. Voor omwonenden is het beoogde gevolg van een Damoclesmaatregel dat de veiligheid in de buurt wordt hersteld/vergroot en (eventuele) overlast wordt weggenomen.

In de literatuur wordt voornamelijk ingegaan op gevolgen van een sluiting en niet op de gevolgen van een waarschuwing of een last onder dwangsom. De meeste gevolgen die in de literatuur worden genoemd hebben betrekking op bewoners. Als gevolg van een sluiting moet een bewoner (tijdelijk) zijn woning verlaten. Daarnaast komt uit onderzoek naar voren dat indien de overtreder een woning huurde bij een woningcorporatie hij op een zwarte lijst terecht kan komen, waardoor het vinden van een nieuwe sociale huurwoning lastig is. Een gevolg daarvan kan zijn dat de overtreder moet overstappen op particuliere verhuur of op zoek moet naar woonruimte in een andere regio. Ook blijkt uit het onderzoek dat veel woningcorporaties werken met verhuurdersverklaringen. Een nieuwe verhuurder vraagt in dat geval de kandidaathuurder een formulier aan te leveren waar de oude verhuurder verklaart dat er geen sprake is van betalingsachterstanden, overlast of andere ongeregelde zaken. Dit zorgt ervoor dat de gevolgen van een sluiting verder strekken dan een zwarte lijst die alleen in de regio wordt gedeeld.

In meerdere onderzoeken wordt genoemd dat er weinig zicht bestaat op waar mensen na het sluiten van een woning verblijven. In één onderzoek is gekeken naar waar mensen die met een woningsluiting te maken hebben gehad anderhalf jaar na de woningsluiting in de BRP stonden ingeschreven. Uit de BRP-registraties die voor het onderzoek waren geraadpleegd bleek dat bijna driekwart (72%) van de mensen na anderhalf jaar nog in dezelfde gemeente (Tilburg) stond ingeschreven. Daarnaast worden in de literatuur ook gevolgen van financiële aard genoemd, zoals dat banken een hypotheek kunnen opeisen van een overtreder die een woning in eigendom heeft. Ten slotte blijkt ook dat het sluiten van een pand gevolgen kan hebben voor de fysieke of mentale gezondheid van betrokkenen en kan leiden tot ontwrichte gezinnen. Het sluiten van een pand kan dus verstrekkende gevolgen hebben voor bewoners.

Gevolgen voor ondernemers die in de literatuur naar voren komen zijn vooral financieel-economisch van aard. Een ondernemer heeft tijdelijk geen inkomsten als gevolg van een woningsluiting en het kan zijn dat de financiële gevolgen voor de exploitant zo groot zijn dat werknemers moeten worden ontslagen. Daarnaast wordt in sommige gevallen ook de huurovereenkomst ontbonden, worden exploitatievergunningen of gedoogvergunning ingetrokken en kan de sluiting leiden tot reputatieschade.

Gevolgen voor omwonenden die in de literatuur naar voren komen hebben met name betrekking op de categorie veiligheid. Het sluiten van een drugspand kan verschillende gevolgen hebben voor de gevoelens van omwonenden. Hoewel de onderzoeken niet één op één zijn te vergelijken blijkt uit het onderzoek van de gemeente Amsterdam dat 28% van de omwonenden die wel eens met een sluiting te maken hebben gehad zich veiliger voelt door de sluiting. De onderzoekers die in Leeuwarden onderzoek naar de veiligheidsgevoelens van omwonenden hebben gedaan, constateren dat bewoners weinig verandering in hun gevoel van veiligheid ervaren na de sluiting van een drugspand.⁹⁵ Uit het onderzoek van Bruijn en Vols komt naar voren dat het effect van de maatregel sterk afhangt van de mate van overlast die de omgeving heeft ervaren. Gemeentebesturen geven aan dat in wijken waar veel woningen worden gesloten, de buurtbewoners niet meer zo erg onder de indruk zijn van een sluiting, terwijl mensen in wijken die niet als kwetsbaar bekend staan het verschillend ervaren.

⁹⁵ CCV en NHL Stenden Hogeschool 2021, p.37.

Sommige bewoners geven aan bang te zijn, terwijl andere omwonenden juist blij zijn dat de gemeente optreedt.

In de literatuur wordt voor wat betreft verhuurders met name ingegaan op gevolgen die financieel van aard zijn. Een verhuurder derft huurinkomsten, krijgt in sommige gevallen te maken met kosten voor schadeherstel en kan worden afgesloten van het elektriciteitsnet in het geval de huurder de elektriciteitsmeter heeft gemanipuleerd.⁹⁶ Een verhuurder ervaart bij een sluiting op grond van de Wet Damocles door de burgemeester niet alleen de lasten van een sluiting. De sluiting van een pand op grond van artikel 13b van de Wet Damocles geeft verhuurders namelijk het recht om de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden.

⁹⁶ L.M. Bruijn, De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning, *Ondermijning: preadviezen, Jonge VAR-reeks*, Vol. 18, p. 81-116.

3 Jurisprudentieonderzoek

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de gevolgen van maatregelen op grond van de Wet Damocles die in de jurisprudentie zijn aangetroffen. Het gaat bij de maatregelen om het opleggen van een waarschuwing, last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (de sluiting).. Belanghebbenden kunnen tegen de last onder bestuursdwang en dwangsom in bezwaar en vervolgens in beroep gaan. Het geven van een waarschuwing is volgens de voorwaarden van de Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.⁹⁷ Daarnaast is weinig jurisprudentie aangetroffen met betrekking tot een opgelegde last onder dwangsom in het kader van de Wet Damocles. Dit hoofdstuk ziet daarom met name op jurisprudentie ten aanzien van *woningsluitingen*. In enkele uitspraken wordt wel aandacht besteed aan de waarschuwing en de last onder dwangsom, omdat dit instrument in de beleidsregels van de gemeente voorkomt of omdat de rechter beoordeelt dat de burgemeester hetzelfde resultaat had kunnen bereiken met een minder ingrijpende maatregel die minder grote gevolgen zou hebben voor de bewoner. Bij de gevolgen voor bewoners zal daarom wel aandacht worden besteed aan de waarschuwing en de last onder dwangsom.

Voor het jurisprudentieonderzoek is allereerst de kwalitatieve jurisprudentieanalyse bestudeerd die Bruijn & Vols (2021) opstelden in hun onderzoek naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet.⁹⁸ In hun analyse naar het beoordelingskader van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) benoemen zij dertien uitspraken op hun genoemde gevolgen. Dat aantal uitspraken is uitgebreid met een zoekactie via www.rechtspraak.nl. Omdat alle uitspraken uit de jurisprudentieanalyse van Bruijn en Vols gingen over het sluiten van woningen is gezocht op de last onder dwangsom in relatie met artikel 13b Opiumwet en het sluiten van een lokaal in relatie met artikel 13b Opiumwet.⁹⁹ Een groot deel van de uitspraken bleek niet relevant, omdat hier een last onder dwangsom was opgelegd op grond van de APV of de Horecawet. Deze uitspraken zijn niet meegenomen in de analyse. Van de overgebleven uitspraken ging alsnog een groot gedeelte over woningsluitingen. Nadat 55 uitspraken zijn geanalyseerd was sprake van verzadiging: in de laatste uitspraken die werden bestudeerd kwamen geen andere gevolgen meer aan de orde.

⁹⁷ ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249 (concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven), r.o. 7.

⁹⁸ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 28-30.

⁹⁹ De zoekterm "Artikel+13B+Opiumwet" & "Last+onder+dwangsom" zijn gefilterd op bestuursrecht en februari 2023 tot en met februari 2022 leverde 41 resultaten op. De zoekterm "Artikel+13B+Opiumwet" & "sluiting+lokaal" met dezelfde filters leverde 82 resultaten op. Een groot aantal van deze resultaten bevatte dubbelingen.

In dit hoofdstuk beschrijven we de gevolgen van maatregelen die we op grond van toepassing van de Wet Damocles in de jurisprudentie zijn tegengekomen. Paragraaf 3.2 gaat in op het toetsingskader van de Afdeling. Dit toetsingskader beschrijft zelf een aantal gevolgen en beïnvloedt daarmee de rechtspraak van rechtbanken. In de paragrafen 3.3 tot en met 3.6 worden per type betrokkene (bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden) de gevolgen besproken. Daarbij verwijzen we in de voetnoten naar die onderdelen van de uitspraken waarin de specifieke gevolgen worden benoemd die we beschrijven. Ten slotte volgt in 3.7 de conclusie.

3.2 Toetsingskader Wet Damocles

In 2019 deed de Afdeling een overzichtsuitspraak over het sluiten van woningen en lokalen door de burgemeester na een drugsvondst. In beginsel dient, na het aantreffen van drugs, een waarschuwing of soortgelijke maatregel te worden opgelegd, tenzij sprake is van een ernstig geval. De aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs wordt in ieder geval als ernstig geval aangemerkt. In de overzichtsuitspraak wordt een toetsingskader uiteengezet ter beoordeling van de evenredigheid van de sluiting van de woning of het lokaal.

De Afdeling beoordeelt allereerst de noodzakelijkheid van de sluiting: In hoeverre is de sluiting van de woning noodzakelijk ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning en herstel van openbare orde? De noodzakelijkheid wordt gemeten aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding en of sprake is van feitelijke handel vanuit de woning.¹⁰⁰ Ter beoordeling van de ernst en omvang van de overtreding wordt onder andere gekeken naar de soort drugs die is aangetroffen, of sprake is van recidive en of de woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk ligt. Voor de noodzakelijkheid van de sluiting is het ook relevant of sprake is van feitelijke handel vanuit de woning. Als de woning bijvoorbeeld bekend staat als drugspan, is het sluiten van de woning noodzakelijk als daarmee de bekendheid van het pand als drugspan wordt weggenomen en de loop naar het pand eruit wordt gehaald. Daarmee wordt het pand namelijk aan het drugscircuit onttrokken.¹⁰¹

Als een sluiting noodzakelijk wordt geacht, wordt gekeken of de sluiting ook evenredig is voor betrokkenen. Hiervoor wordt gekeken naar de verwijtbaarheid, de gevolgen voor betrokkenen en de aanwezigheid van minderjarige kinderen. Een betrokkene kan bijvoorbeeld geen verwijt van een overtreding worden gemaakt, als hij niet op de hoogte was en evenmin redelijkerwijs op de hoogte kon zijn van de aanwezigheid van drugs in de woning. Zo is de stelling dat de eigenaar van de woning een pand verhuurt en daardoor niet op de hoogte was van de aanwezigheid van drugs onvoldoende. Een verhuurder wordt geacht periodieke controles uit te voeren op het gebruik van het pand.¹⁰²

Als wel een verwijt kan worden gemaakt, kunnen de gevolgen van de sluiting ertoe leiden dat de sluiting van het pand onevenredig is voor betrokkene. Inherent aan een sluiting is dat de betrokkene het pand moet verlaten. Dit is geen bijzondere omstandigheid. Wel kan dit relevant zijn als de betrokkene een bijzondere binding met het pand heeft, bijvoorbeeld om medische redenen. Het gaat dan niet om de omgeving, maar om de specifieke woning op

¹⁰⁰ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4.1 – 4.1.2.

¹⁰¹ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4.1 – 4.1.2.

¹⁰² ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912 r.o. 4.2.1.

zichzelf.¹⁰³ Zo werd een woning gesloten van een betrokkene die terminaal was. Betrokkene wilde graag sterven in haar eigen woning. Ook was er volgens betrokkene een bijzondere binding met de woning, omdat het om een woonwagen ging. Volgens de Afdeling kon mevrouw ook verhuizen naar de naastgelegen woonwag en was dit geen reden om deze woonwag niet te sluiten.¹⁰⁴

De Afdeling overweegt in de overzichtsuitspraak dat het sluiten van de woning onevenredige gevolgen kan hebben als betrokkene niet kan terugkeren in de woning, omdat het huurcontract wordt ontbonden. Ook kan door sluiting een betrokkene op de zwarte lijst van woningbouwcorporatie komen te staan, waardoor betrokkene voor een bepaalde duur geen nieuwe huurwoning kan huren in de regio.¹⁰⁵ De aanwezigheid van minderjarige kinderen is in beginsel geen omstandigheid die sluiting van de woning onevenredig maakt. Dit wordt anders als ouders geen geschikte vervangende woonruimte kunnen vinden. De burgemeester dient te informeren of er geschikte opvang is.¹⁰⁶

In 2022 kwam de Afdeling met een nieuwe overzichtsuitspraak. In deze uitspraak wordt hetzelfde toetsingskader toegepast, maar toetst de bestuursrechter naast het besluit ook de beleidsregel die bij het gebruik van de sluitingsbevoegdheid is gehanteerd op evenredigheid. Bij deze toetsing worden zowel de verdisconteerde als de niet verdisconteerde omstandigheden getoetst.¹⁰⁷ De bestuursrechter maakt bij het toetsen aan het evenredigheidsbeginsel nu onderscheid tussen de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. Met welke intensiteit deze toets door de bestuursrechter wordt uitgevoerd is medeafhankelijk van de mate van beleidsruimte, het doel van het besluit, het gewicht daarvan en de mate waarin de belangen van betrokkenen worden geraakt. In de overzichtsuitspraak over de sluiting van een pand op grond van de Wet Damocles oordeelt de Afdeling dat de burgemeester zich onvoldoende heeft afgevraagd wat de gevolgen zijn voor het gezin als door de sluiting ook de huurovereenkomst door de woningcorporatie wordt ontbonden. De burgemeester moet in deze uitspraak opnieuw beoordelen of deze gevolgen voor het gezin niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de woningsluiting. Ook moet de burgemeester kijken of de noodzaak alsnog aanwezig is om de woning te sluiten door het grote tijdsverloop.¹⁰⁸

3.3 Gevolgen voor bewoners

Waarschuwing en last onder dwangsom

In het overgrote deel van de uitspraken zijn het bewoners die tegen een last onder dwangsom of een (voornemen van) sluiting van hun woning in beroep gaan. In de onderzochte jurisprudentie worden weinig gevolgen van het opleggen van een waarschuwing benoemd. Wel is duidelijk dat de rechter in de beoordeling ervan uitgaat dat de gevolgen van een waarschuwing minder ingrijpend zijn dan die van een sluiting. Zo overweegt de rechtbank in een uitspraak of een waarschuwing, gezien de gevolgen van een sluiting, niet passender zou zijn. Als gevolg van een sluiting zou de woningcorporatie namelijk het huurcontract met de bewoner buitengerechtelijk kunnen ontbinden. Ook zal de woningcorporatie geen verhuurdersverklaring afgeven. Bewoners moeten daardoor op zoek naar een nieuwe woning. De woningcorporatie reageert in deze zaak echter dat de ontbindingsprocedure van het huurcontract geen direct

¹⁰³ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912 r.o. 4.2.2.

¹⁰⁴ ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1993, r.o. 4.2.

¹⁰⁵ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4.2.3.

¹⁰⁶ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4.2.3.

¹⁰⁷ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven & P.J. Wattel), r.o. 7.11.

¹⁰⁸ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven & P.J. Wattel), r.o. 11-12.

gevolg is van het sluiten van de woning en ook wordt toegepast als een waarschuwing of last onder dwangsom wordt opgelegd. Ook dan krijgt de betrokkene geen verhuurdersverklaring, waardoor dezelfde gevolgen optreden als na de sluiting van de woning. De woningcorporatie beargumenteert dat de ontbindingsprocedure in dit geval geen gevolg is van de woningsluiting, maar van de aanwezigheid van drugs in de woning.¹⁰⁹

In slechts een paar gevallen is een uitspraak gedaan over het opleggen van een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet. In één uitspraak worden gevolgen benoemd van het verbeuren van deze last onder dwangsom. In deze uitspraak gaat eiser in beroep tegen het opleggen van een herhaalde last onder dwangsom van € 50.000 en een verbeurde en ingevorderde dwangsom van € 25.000. Eiser stelt dat sprake is van een verminderde financiële draagkracht en hij schulden heeft. Door de dwangsom zal hij dieper in de schulden terechtkomen.¹¹⁰

Sluiting van een woning

Het meest genoemde gevolg van het sluiten van de woning is de ontbinding van het huurcontract. Door de ontbinding van het huurcontract kunnen bewoners na de tijdelijke sluiting van het pand niet terugkeren in hun woning. Indien de verhuurder een woningcorporatie is worden bewoners vaak op een zwarte lijst geplaatst. Door de zwarte lijst kunnen bewoners geen woning huren van dezelfde en van andere woningcorporaties in de regio. Hierdoor worden zij uitgesloten van de sociale huur in de regio.¹¹¹ De Afdeling neemt in zijn beoordeling mee dat bewoners mogelijk naar een andere regio moeten verhuizen. Volgens de Afdeling kan dit een onevenredig gevolg zijn, afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding.¹¹² Bewoners voeren zelf aan dat zij bang zijn op straat te belanden, omdat zij in hun eigen regio geen betaalbare woningen kunnen vinden.¹¹³

Een ander genoemd gevolg van het sluiten van de woning zijn de extra kosten. Voor de periode van de sluiting van de woning moeten bewoners soms dubbele woonlasten dragen.¹¹⁴ Bewoners die niet kunnen terugkeren in hun woning beschrijven daarnaast de hoge verhuiskosten als gevolg van de sluiting van de woning.¹¹⁵ In deze uitspraken geven bewoners aan dat zij de dubbele kosten of de kosten van een verhuizing niet kunnen betalen. Deze bewoners geven aan dat zij op straat terecht zullen komen.¹¹⁶

De genoemde verblijfsproblemen en financiële problemen leiden ook weer tot andere gevolgen. Allereerst kunnen deze problemen invloed hebben op de gezinssituatie. In beginsel zijn ouders zelf verantwoordelijk voor het vinden van vervangende woonruimte. De enkele omstandigheid dat er minderjarige kinderen bij betrokken zijn, doet daar volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling niet aan af.¹¹⁷ De burgemeester dient zich wel te informeren of er geschikte opvang is, waarbij gekeken moet worden in hoeverre de betrokken ouders of verzorgers van het kind zelf in staat zijn iets te regelen.¹¹⁸ In een uitspraak geeft een moeder aan in

¹⁰⁹ Rb. Overijssel 10 januari 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:55, r.o.14.

¹¹⁰ RB. Midden-Nederland 22 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3994, r.o. 21.

¹¹¹ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 11.1; ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, r.o. 4.5.1.

¹¹² ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4.2.2.

¹¹³ Rb. Limburg 8 juli 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:5191, r.o. 5; Rechtbank Zeeland-West-Brabant 18 november 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:6873 r.o. 2.3.

¹¹⁴ Rb. Zeeland-West-Brabant 25 augustus 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:4963, r.o. 8.1; ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:408, r.o. 4.6.

¹¹⁵ Rb. Overijssel 10 januari 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:55, r.o. 7.

¹¹⁶ Rb. Zeeland-West-Brabant 25 augustus 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:4963, r.o. 2 en 8.1.

¹¹⁷ ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1174, r.o. 7.2; ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4046, r.o. 2.5.

¹¹⁸ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912 r.o. 4.2.3.

financiële nood te komen als zij een vervangende woonruimte voor zichzelf en haar kinderen moet zoeken. Zij vreest dat zodra zij een beroep moet doen op mogelijke opvanglocaties van de burgemeester professionele zorgverleners zullen ingrijpen, waardoor zij van haar kinderen gescheiden wordt.¹¹⁹ In een ander voorbeeld stelt een vader dat de omgang met zijn kinderen afhankelijk is van het kunnen beschikken over een woning. Door de sluiting van de woning en de ontbinding van het huurcontract is dit voor hem onmogelijk.

Verder worden in een aantal uitspraken psychologische en sociale problemen toegeschreven aan de verblijfsproblemen en financiële problemen als gevolg van de sluiting van de woning. Stress wordt door bewoners vaak genoemd als een gevolg van het sluiten van de woning. De stress kan andere (psychische) klachten veroorzaken.¹²⁰ Zo zijn als gevolg van deze stress de psychische klachten van een bewoner verergerd en is hij in de Ziektewet terecht gekomen.¹²¹ Naast stress heeft ook de instabiele woonsituatie invloed op de (geestelijke) gezondheid van bewoners. Zo staat een betrokkene onder toezicht van de GGZ op onder andere zijn medicijninname. Door het ontbreken van de woning wordt de medicijndiscipline van betrokkene slechter, maar verslechtert ook het toezicht. Als gevolg hiervan verslechtert de geestelijke gezondheid en dat kan volgens deze belanghebbende in dit geval leiden tot een toename in onberekenbaar en agressief gedrag.¹²²

Tot slot heeft de woningsluiting mogelijk ook gevolgen voor kinderen. Zo heeft een betrokkene drie kinderen, waarvan één zoon tijdelijk bij zijn grootouders moet verblijven. De twee andere zonen zouden psychische gevolgen ondervinden van de dreigende sluiting. Zo ondervindt één zoon concentratieproblemen op school, waardoor hij volgens de betrokkene een lager niveau onderwijs moet volgen. De andere zoon zou als gevolg van de woningsluiting onder behandeling staan bij een psycholoog.¹²³

Overzicht gevolgen

In onderstaande tabel volgt een overzicht van de geïnventariseerde gevolgen. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen de beoogde gevolgen van een Damoclesmaatregel en neveneffecten van de maatregel gecategoriseerd naar wonen, veiligheid, sociaalpsychologische gevolgen en financiële gevolgen. Per categorie zijn de gevolgen zo veel mogelijk geordend naar mate van impact en de volgtijdelijkheid waarin de gevolgen zich voordoen.

TABEL 3.1 GEVOLGEN BEWONERS

Beoogde gevolgen	
	De bewoner/overtreder beëindigt de overtreding.
Neveneffecten	
Wonen	Als gevolg van een sluiting moet een bewoner (tijdelijk) zijn woning verlaten. Het huurcontract met bewoner wordt ontbonden. Als gevolg van de ontbinding van het huurcontract wordt de bewoner van een sociale huurwoning op de zwarte lijst geplaatst. Hierdoor komt hij niet in aanmerking voor een sociale huurwoning in dezelfde regio. Bewoners van een sociale huurwoning, die op een zwarte lijst zijn geplaatst, kunnen geen betaalbare woning in de regio vinden. Bewoners die in de regio geen betaalbare woning kunnen vinden moeten verhuizen naar een andere regio.

¹¹⁹ ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083, r.o. 4.6.

¹²⁰ ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3179, r.o. 3, r.o. 7.6.

¹²¹ Rb. Gelderland 16 maart 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:1836, r.o. 7.6.

¹²² ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651, r.o. 3 en 4.

¹²³ ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008, r.o. 4.6.

	<p>Bewoners die in de regio geen betaalbare woning kunnen vinden belanden mogelijk op straat.</p> <p>Als gevolg van een tijdelijke sluiting moet bewoner dubbele huurkosten/ hypotheeklasten betalen. Indien de bewoner dit niet kan betalen, kan de bewoner voor de tijdelijke sluiting op straat belanden.</p> <p>Indien een bewoner geen (tijdelijke) opvanglocatie kan vinden bewoner een beroep doen op de opvanglocatie van de gemeente.</p> <p>Gezin wordt uit elkaar gehaald, omdat zij niet samen op één woonlocatie terecht kunnen.</p>
Veiligheid	-
Sociaalpsychologisch	<p>Bewoners zijn bang dat zij geen woning kunnen vinden, waardoor zij op straat belanden. Dit levert stress op.</p> <p>Ouder durft geen beroep te doen op opvanglocatie, omdat zij bang is dat zij door professionele zorgverleners van haar kinderen wordt gescheiden.</p> <p>Ouder kan zijn kinderen niet meer zien, omdat hij geen geschikte woning heeft om hen te ontvangen.</p> <p>Bewoners ervaren stress.</p> <p>Bewoners kunnen psychische klachten ontwikkelen door de stress die ervaren wordt door sluiting van de woning en/of ontbinding huurcontract.</p> <p>Door psychische klachten kan een bewoner niet meer werken en kan hij in de Ziektewet terecht gekomen.</p> <p>Door de instabiele woonsituatie neemt de geestelijke gezondheid van bewoner af.</p> <p>Toezicht en hulpverlening bij kwetsbare inwoners neemt af, door instabiele woonsituatie. Dit kan leiden tot onveilige situaties.</p> <p>Kind ondervindt door de situatie thuis concentratieproblemen op school.</p> <p>Kind ontwikkelt door de thuissituatie psychische problemen, waardoor hij onder behandeling is bij een psycholoog.</p>
Financieel-economisch	<p>Na het opleggen van een last onder dwangsom wordt bij recidive de dwangsom verbeurd en ingevorderd</p> <p>Bewoner heeft onvoldoende middelen om de verbeurde last onder dwangsom te betalen en komt dieper in de schulden terecht.</p> <p>Hoge kosten door het betalen van dubbele huur/ hypotheekkosten gedurende de sluiting.</p> <p>Verhuiskosten als de huurovereenkomst met bewoner is ontbonden.</p>

3.4 Gevolgen voor ondernemers

In acht geanalyseerde uitspraken zijn ondernemers betrokken in een beroep tegen een sluiting van woning, erf of lokaal. De gevolgen voor ondernemers zijn voornamelijk financieel van aard. Financiële schade ontstaat doordat de ondernemer zijn bedrijf niet meer kan uitoefenen, maar ook door de reputatieschade die met de sluiting van het lokaal gepaard gaat.¹²⁴ Zo verhuurde een ondernemer één van zijn lokalen. Bij deze huurder is drugs aangetroffen, waardoor alle lokalen van de ondernemer/verhuurder gesloten werden. Dit had tot gevolg dat de ondernemer zijn eigen bedrijf niet meer kon uitoefenen, zijn lokalen niet kon verhuren en zijn bedrijf reputatieschade opliep. De ondernemer liep dus op verschillende gebieden inkomsten mis.¹²⁵

¹²⁴ Rb. Rotterdam 20 oktober 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:8695, r.o. 8.4; Rb. Noord-Nederland 23 januari 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:200, r.o. 5.

¹²⁵ Rb. Noord-Nederland 23 januari 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:200, r.o. 5.

Het verlies van inkomsten heeft verschillende gevolgen. Dezelfde ondernemer had schulden door de coronaperiode. Doordat deze ondernemer zijn inkomsten misliep, kon hij zijn vaste lasten niet meer betalen, waaronder een aflossingsbedrag van zijn schulden. Door de sluiting van zijn lokalen kon de ondernemer niet meer voldoen aan de betalingsverplichtingen wat leidde tot mogelijke faillietverklaring van het bedrijf, maar ook tot een verlies van zijn eigen woning.¹²⁶

In de onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de geïnventariseerde gevolgen.

TABEL 3.2 GEVOLGEN ONDERNEMERS

Beoogde gevolgen	
	De ondernemer/overtreder beëindigt de overtreding.
Neveneffecten	
Wonen/ondernemen	Doordat het pand is gesloten kan het bedrijf niet worden uitgevoerd. Bedrijf loopt door sluiting reputatieschade op. Doordat het pand is gesloten, worden inkomsten misgelopen. De ondernemer kan hierdoor geen vaste lasten betalen, waardoor hij mogelijk zijn eigen woning verliest.
Veiligheid	-
Sociaalpsychologisch	-
Financieel-economisch	Als gevolg van een sluiting van een pand loopt de ondernemer inkomsten mis. Door reputatieschade heeft ondernemer minder klanten en daardoor minder inkomsten. Door het mislopen van inkomen kan de ondernemer vaste lasten niet meer betalen en/of niet meer voldoen aan andere betalingsverplichtingen, waardoor het bedrijf mogelijk failliet gaat.

3.5 Gevolgen voor verhuurders

In de geanalyseerde uitspraken komen verhuurders die worden getroffen door de sluiting van een pand minder vaak voor. In de uitspraken waarin een verhuurder wel een rol speelt gaat het vaak om de particuliere verhuur van een woning of een lokaal. Het gevolg dat in alle uitspraken wordt genoemd is dat de verhuurder verlies van huurinkomsten heeft.¹²⁷ In één geval wordt toegelicht dat de huurder die de 13b-problemen veroorzaakte is vertrokken en dat reeds een huurovereenkomst met een nieuwe huurder is afgesloten. Als het lokaal alsnog wordt gesloten, kan de nieuwe huurder een schadeclaim indienen wegens contractuele wanprestatie. Dit zou leiden tot een grote(re) financiële schade.¹²⁸

In een uitzonderlijk geval wordt de verhuurder op de zwarte lijst geplaatst door een woningcorporatie. In dit geval wordt de woning gehuurd van een woningcorporatie. Deze huurder heeft de woning onderverhuurd. Toen de drugs in de woning werd aangetroffen, verbleef de verhuurder, die de woning had onderverhuurd, elders. De verhuurder wordt als huurder van de woningcorporatie op de zwarte lijst geplaatst, waardoor het voor hem niet mogelijk is elders in de regio een sociale huurwoning te krijgen.¹²⁹

¹²⁶ Rb. Noord-Nederland 23 januari 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:200, r.o. 5.

¹²⁷ Rb. Den Haag 23 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:825, r.o. 4.8; Rb. Midden-Nederland 13 juni 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2279, r.o. 5; ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3233, r.o. 5.3.

¹²⁸ Rb. Midden-Nederland 13 juni 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2279, r.o. 5.

¹²⁹ Rb. Zeeland-West-Brabant 18 november 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:6873.

In de onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de geïnventariseerde gevolgen.

TABEL 3.3 GEVOLGEN VERHUURDERS

Beoogde gevolgen	
	Niet aangetroffen in de jurisprudentie.
Neveneffecten	
Wonen	De huurder van een sociale huurwoning heeft de woning onderverhuurd. Hij was dus verhuurder, maar als huurder is zijn huurcontract ontbonden en vervolgens op de zwarte lijst geplaatst.
Veiligheid	-
Sociaalpsychologisch	-
Financieel-economisch	Als gevolg van een sluiting ontstaat huurderving.
	Contractuele wanprestatie indien het pand opnieuw verhuurd wordt, maar de woning nog wordt gesloten
	Schadeclaim wegens deze contractuele wanprestatie

3.6 Gevolgen voor omwonenden

In geen van de uitspraken zijn de omwonenden zelf direct betrokken bij de rechtszaken over het sluiten van een woning. Wel worden in het verweer van de gemeente of juist in de beroepsgronden van rechtzoekenden de gevolgen voor omwonenden als grond aangevoerd. Het toetsingskader van de Afdeling weegt de noodzakelijkheid van het sluiten van het pand af tegen het herstel van openbare orde en de verbetering van het woon- en leefklimaat in de wijk.¹³⁰ De achterliggende redenering is dat met het sluiten van een drugspand het pand aan het drugscircuit wordt onttrokken, omdat de zogenoemde 'loop' naar het pand eruit wordt gehaald. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de loop naar het pand een zekere mate van overlast veroorzaakt.¹³¹

Burgemeesters beargumenteren daarnaast dat feitelijke handel vanuit een woning gevaar met zich meebrengt voor zowel bewoners van het pand als omwonenden. In sommige woningen worden wapens aangetroffen en is er kans op represailles als de drugs door politie wordt weggehaald, maar de vermeende handelaren in de woning blijven wonen.¹³² Een ander argument is dat het sluiten van een woning een preventief signaal is gericht op het voorkomen van andere criminele activiteiten. Voornamelijk in kwetsbare wijken proberen burgemeesters met dit signaal de criminaliteit in de wijk tegen te gaan.¹³³

Voor omwonenden moet door sluiting van het pand de rust in de wijk dus wederkeren. Desalniettemin wordt in ieder geval in één uitspraak het tegenovergestelde beweerd. Hier voert een bewoner aan dat de sluiting van het pand juist een verloedering van de buurt oplevert. Sluiting zou leiden tot waardedaling van huizen van burens, omdat nieuwe kopers de wijk associëren met drugscriminaliteit.¹³⁴

In de onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de geïnventariseerde gevolgen.

¹³⁰ ARBvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4.1.2.

¹³¹ ARBvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 4.1.2.

¹³² ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 9.3; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335, r.o. 9.

¹³³ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, r.o. 3.

¹³⁴ Rb. Noord-Nederland 9 juni 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1868, r.o. 6.2.

TABEL 3.4 GEVOLGEN OMWONENDEN

Beoogde effecten	
	Omwonenden ervaren minder overlast, omdat 'de loop uit het pand wordt gehaald'.
	De rust in de wijk keert terug.
	Represailles worden voorkomen.
	Preventief signaal zodat andere criminele activiteiten worden voorkomen.
Neveneffecten	
Wonen	-
Sociaalpsychologisch	-
Financieel-economisch	Sluiting leidt tot verloedering, wat leidt tot een waardedaling van huizen in de straat.

3.7 Conclusie

Belanghebbenden kunnen tegen de last onder bestuursdwang en dwangsom in bezwaar en vervolgens in beroep gaan. Het geven van een waarschuwing is volgens de voorwaarden van de Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. In de jurisprudentie zijn dan ook weinig gevolgen ten aanzien van de waarschuwing aangetroffen. Ook zijn er weinig uitspraken gevonden in een zaak tegen een last onder dwangsom. Dit hoofdstuk ziet daarom met name op jurisprudentie ten aanzien van de woningsluiting. Uit een aantal uitspraken over woningsluitingen is wel gebleken dat de rechter in de beoordeling ervan uitgaat dat de gevolgen van een waarschuwing minder ingrijpend zijn dan die van een sluiting.

In het overgrote deel van de uitspraken zijn het bewoners die tegen een last onder dwangsom of een (voornemen van) sluiting van hun woning in beroep gaan. De meeste gevolgen die zijn aangetroffen hebben dan ook betrekking op deze doelgroep. Het meest genoemde gevolg van het sluiten van de woning is de ontbinding van het huurcontract en de gevolgen die dat weer met zich mee brengt. Daarbij worden bijvoorbeeld de plaatsing op een zwarte lijst door woningcorporaties genoemd, het niet kunnen vinden van vervangende woonruimte, mogelijke financiële problemen en het ervaren van stress en psychische klachten. Ook wordt meermaals benoemd dat de gevolgen van een woningsluiting verstrekende gevolgen kan hebben voor kinderen die vanwege de sluiting ook het huis moeten verlaten.

In de jurisprudentie komen gevolgen voor verhuurders minder vaak voor. Als er gevolgen benoemd worden ziet het veelal op de huurderiving die de verhuurder lijdt als gevolg van de sluiting.

In geen van de uitspraken zijn de omwonenden zelf direct betrokken bij de rechtszaken over het sluiten van een woning. Wel worden in het verweer van de gemeente of juist in de beroepsgronden van rechtzoekenden de gevolgen voor omwonenden als grond aangevoerd. Burgemeesters voeren doorgaans aan dat de sluitingsmaatregel noodzakelijk is om de veiligheid van onder meer de omwonenden te waarborgen. Een ander terugkerend argument is dat met de sluiting een preventief signaal wordt afgegeven, gericht op het voorkomen van criminele activiteiten.

4 Empirisch onderzoek naar de gevolgen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van het empirisch onderzoek. Op basis van 45 gesprekken met betrokkenen (professionals) die vanuit verschillende hoedanigheden betrokken zijn bij Damoclesmaatregelen zijn de mogelijke gevolgen van Damoclesmaatregelen geïnventariseerd. Wat betreft het beeld van de professionals moet opgemerkt worden dat hun oordeel is gebaseerd op (subjectieve) beelden, ervaringen en inschattingen en niet op basis van registraties of andere objectieve data. Naast de bevindingen uit de gesprekken met professionals wordt – ten aanzien van de gevolgen voor bewoners – ook ingegaan op de resultaten van het buurtonderzoek dat is verricht in twee gemeenten (Groningen en Rotterdam) waar met omwonenden is gesproken. Voor dit onderzoek zijn intensieve pogingen ondernomen om ook in contact te komen met bewoners die zelf te maken hebben gehad met een Damoclesmaatregel om zo uit de eerste hand te vernemen hoe de gevolgen hebben ervaren. Via gemeenten, woningbouwcorporaties en advocaten die daartoe toezeggingen hebben gedaan is geprobeerd die contacten te leggen, maar dit heeft niet mogen baten. Het niet in contact kunnen komen met de doelgroep is een illustratieve bevinding dat het gaat om een lastige doelgroep die niet goed in beeld is.

Dit hoofdstuk is geordend naar de verschillende typen maatregelen, typen betrokkenen en typen gevolgen. In paragraaf 4.2 worden eerst een aantal inleidende bevindingen geschetst die tijdens de gesprekken naar voren zijn gekomen. Die bevindingen zijn van belang om de gevolgen die verderop in het hoofdstuk worden gepresenteerd in de juiste context te kunnen plaatsen. In paragraaf 4.3 worden de gevolgen van de waarschuwing en last onder dwangsom besproken. In de navolgende paragrafen 4.4 tot en met 4.8 wordt stilgestaan bij de gevolgen van een sluiting voor de verschillende type betrokkenen. In paragraaf 4.4 en 4.5 worden de gevolgen voor bewoners en ondernemers c.q. huurders beschreven. In paragraaf 4.6 worden de gevolgen voor verhuurders besproken en in paragraaf 4.7 komen de gevolgen voor omwonenden aan bod. Paragraaf 4.8 gaat in op de maatschappelijke kosten die een woningsluiting met zich mee kan brengen. Tot slot bevat paragraaf 4.9 een conclusie van het empirisch onderzoek.

4.2 Algemeen beeld

Het doel van dit hoofdstuk is om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de mogelijke gevolgen van Damoclesmaatregelen. De gevolgen zijn geïnventariseerd op basis van ervaringen van verschillende typen gesprekspartners die betrokken zijn bij de uitvoering en de gevolgen van Damoclesbeleid. Gevolgen voor betrokkenen kunnen per regio of gemeente verschillen, omdat de toepassing van de Wet Damocles een lokale aangelegenheid is, met alle verschillen van dien. Zo hanteert de ene gemeente een meer ‘zero tolerance’-beleid, bijvoorbeeld door direct over te gaan tot (langdurige) sluiting van een pand, terwijl de andere gemeente een ‘socialer’ beleid hanteert door vaker eerst een waarschuwing op te leggen, aandacht te besteden aan aspecten als alternatieve bewoning, (daklozen)opvang, actief zorgverlening te bieden, etc. Dat betekent dat de gevolgen van dezelfde maatregel in de ene gemeente anders kunnen uitpakken dan in de andere gemeente. Het hoofdstuk beoogt niet de verschillen tussen gemeenten inzichtelijk te maken, maar wel de variëteit aan gevolgen die in de verschillende uitvoeringspraktijken worden waargenomen te beschrijven.

Gesprekspartners geven aan dat wanneer naar de gevolgen van Damoclesmaatregelen wordt gekeken, het belangrijk is om onderscheid te maken tussen het type overtreder die met de maatregel te maken krijgt. Daarbij wordt veelal het onderscheid gemaakt tussen de zogenoemde *rakkers* en de *stakkers*; grofweg de beroepscriminelen en degenen die door omstandigheden en vaak tegen wil en dank in een bepaalde situatie verzeild zijn geraakt, bijvoorbeeld vanwege schuldenproblematiek. De eerste groep is minder goed in beeld, maar daarvan is de indruk dat de gevolgen van een Damoclesmaatregel voor hen niet zo groot zijn; dat zij zich vaak wel redden en een beroep kunnen doen op hun (criminele) netwerk en neveninkomsten. Met name voor de laatste doelgroep, geven gesprekspartners aan, kunnen de gevolgen van Damoclesmaatregelen wel degelijk veel impact hebben. Daarnaast valt onderscheid te maken tussen degene die niet direct betrokken is geweest bij het strafbare feit, maar wel verwijtbaar heeft gehandeld en bijvoorbeeld op de hoogte was van de Opiumwetovertreiding en degene die niet betrokken is geweest bij het strafbare handelen en ook niets te verwijten valt. Denk aan een gezinslid of huisgenoot die niet op de hoogte was van het strafbare handelen en dat redelijkerwijs ook niet kon weten.

Bij het beschrijven van de gevolgen van een Damoclesmaatregel moet rekening worden gehouden met het feit dat er niet altijd sprake hoeft te zijn van een causaal verband tussen de maatregel en het gevolg. Vaak zijn er meerdere factoren die bijdragen aan een bepaald gevolg waarvan de Damoclesmaatregel een van die factoren kan zijn. Zo speelt er volgens gesprekspartners bijvoorbeeld bij diegenen die zich inlaten met drugshandel of -teelt vaak al de nodige multiproblematiek. Bij de betrokkene(n) kan er dus al sprake zijn van bijvoorbeeld sociale, financiële of psychologische problemen en is het de vraag in welke mate de Damoclesmaatregel daar in negatieve zin verder aan bijdraagt.

Ook is het goed om in ogenschouw te nemen dat bepaalde gevolgen niet voortkomen uit het feit dat de burgemeester een Damoclesmaatregel heeft opgelegd, maar uit het feit dat er drugs in een pand zijn aangetroffen. Een Damoclesmaatregel volgt pas op een overtreding van de Opiumwet (bijvoorbeeld na een drugsvondst) en een bestuurlijke rapportage van de politie, maar de drugsvondst op zichzelf kan zowel strafrechtelijke, bestuursrechtelijke als privaatrechtelijke consequenties hebben voor de overtreder. Denk bijvoorbeeld aan strafrechtelijke vervolging, het intrekken van een vergunning of het ontbinden van een huurcontract. Niet alle consequenties vloeien dus voort uit de bestuursrechtelijke Damoclesmaatregel van de

burgemeester. Verderop in dit hoofdstuk zal dit bij de beschrijving van de verschillende gevolgen nader worden toegelicht.

4.3 Waarschuwing en last onder dwangsom

Tijdens de gesprekken is nadrukkelijk ingegaan op de gevolgen van waarschuwingen en lasten onder dwangsom. Hieruit blijkt dat veel gemeenten vooral (en direct) gebruik maken van de bevoegdheid om een pand te sluiten. Een waarschuwing of een last onder dwangsom lijkt minder vaak te worden opgelegd. Daarvan is in de praktijk doorgaans alleen sprake als het gaat om 'minder ernstige situaties'. De gevolgen van een waarschuwing of een last onder dwangsom hangen direct samen met het doel van de maatregel. Kort gezegd komt het erop neer dat de waarschuwing of de last onder dwangsom ertoe leidt dat de bewoner de overtreding van de Opiumwet staakt en niet herhaalt, of hij doet dat niet. Indien de overtreding ook leidde tot overlast voor omwonenden en de waarschuwing of de last onder dwangsom wordt door de overtreder opgevolgd, dan wordt daarmee ook aan het doel van het wegnemen van overlast voldaan.

Gesprekspartners geven echter aan dat de gevolgen van de waarschuwing en last onder dwangsom niet duidelijk in beeld zijn. Uit de gesprekken volgt het beeld dat gemeenten na het opleggen van een waarschuwing of een last onder dwangsom niet actief controleren of de betrokkene zich aan de last of de waarschuwing houdt. Toch is het beeld van gesprekspartners dat een waarschuwing of een last onder dwangsom effect heeft en dat betrokkenen niet opnieuw de Opiumwet overtreden, tenminste niet op hetzelfde adres. Het is niet ondenkbaar dat een waarschuwing of last onder dwangsom het gewenste effect bereikt en dat de waarschuwing of de last onder dwangsom dermate afschrikwekkend is dat de betrokkene nalaat opnieuw de fout in te gaan. Maar zoals gezegd kunnen gesprekspartners dat niet met cijfers onderbouwen.

Dat betekent echter niet dat niets gezegd kan worden over de gevolgen van een waarschuwing of een last onder dwangsom. De gevolgen kunnen immers wel op logische wijze beredeneerd worden. Als de waarschuwing of last onder dwangsom wordt opgevolgd en men maakt zich niet meer schuldig aan de eerdere overtreding is dat het eerste evidente gevolg van de maatregel. Daarnaast zou de betrokkene de maatregel kunnen aangrijpen om zijn of haar leven te beteren, zeker als in combinatie met de maatregel hulp of ondersteuning wordt aangeboden vanuit de gemeente of andere hulpverlenende instanties. De waarschuwing kan ertoe leiden dat er geen recidive optreedt en dat hulpverlening kan worden ingezet, of dat reeds gestarte hulpverlening kan worden gecontinueerd.

Verschillende gesprekspartners bij woningcorporaties geven aan dat in het geval de burgemeester een waarschuwing oplegt (waarbij buitengerechtelijke ontbinding niet mogelijk is), de woningcorporatie afweegt welke maatregel vanuit de woningcorporatie in dat geval passend is. Wanneer niet wordt overgegaan tot gerechtelijke ontbinding van het huurcontract kan de woningcorporatie zelf ook nog een waarschuwing of een gedragsaanwijzing opleggen. De gedragsaanwijzing wordt door de huurder zelf ondertekend. Daarin kan bijvoorbeeld zijn opgenomen dat de woningcorporatie verbiedt dat bepaalde personen in een bepaalde periode bij de huurder op bezoek komen of dat de huurder na een bepaald tijdstip geen bezoek meer mag ontvangen. Een waarschuwing is niet door de huurder ondertekend, maar bevat bijvoorbeeld een waarschuwing dat indien de huurder de huurovereenkomst opnieuw overtreedt een juridische procedure wordt gestart om de huurovereenkomst te ontbinden. In

enkele gevallen vindt de woningcorporatie het door omstandigheden, zoals betalingsachterstanden of ernstige overlast toch wenselijk om de huurovereenkomst te beëindigen

Uit enkele gesprekken volgt dat een huurder – in het geval een waarschuwing door de burgemeester wordt gegeven – dan een gedragsaanwijzing krijgt van de woningcorporatie. De gedragsaanwijzing kan zien op een verbod voor de huurder om zich wederom in te laten met drugshandel of -teelt vanuit de woning. Ook zijn er gemeenten waar in samenwerking met woningcorporaties een zogenaamd ‘tweede kansbeleid’ wordt gevoerd. Dit houdt in dat huurders een tweede kans voor een huurwoning krijgen, met aanvullende huurvoorwaarden zoals het accepteren van ambulante hulp.

Verreweg de meeste gevolgen vloeien echter voort uit de sluitingsmaatregel. Deze worden in onderstaande paragrafen per type betrokkene beschreven.

4.4 Gevolgen voor bewoners

4.4.1 Nieuwe huisvesting na een sluiting

In deze paragraaf worden de gevolgen voor bewoners besproken wanneer zij als gevolg van de sluiting de woning (tijdelijk) moeten verlaten. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen gevolgen voor huurders van een corporatiewoning, huurders van een particuliere woning en bewoners die in hun eigen koopwoning wonen. Het meest voor de hand liggende en directe gevolg van een sluiting is dat de bewoners (tijdelijk) nieuw onderdak nodig hebben. Zoals ook uit het onderzoek van Bruijn en Vols naar voren komt is er over het algemeen bij gemeenten en woningcorporaties weinig tot geen zicht op waar de bewoners tijdens de sluiting van de woning verblijven.¹³⁵ Dit wordt in ieder geval in geen van de gemeenten waarmee is gesproken bijgehouden of gemonitord. De gevolgen voor bewoners als gevolg van een waarschuwing of last onder dwangsom komen verderop in paragraaf 4.3.8 aan de orde.

4.4.2 Huurders van een corporatiewoning

Uit de gesprekken komt een wisselend beeld naar voren over de wijze waarop gemeenten en woningcorporaties omgaan met het opleggen van een Damoclesmaatregel, dan wel het ontbinden van een huurovereenkomst. Wanneer drugs worden aangetroffen in de huurwoning kan de burgemeester de woning sluiten voor bepaalde tijd, waardoor de bewoners tijdelijke vervangende huisvesting moeten vinden: het gevolg van de sluiting heeft daarmee een tijdelijk karakter. Tegelijkertijd gaan veel woningcorporaties over tot buitengerechtelijke of gerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst. In dat geval moet de bewoner permanent nieuwe huisvesting vinden. In zoverre heeft het ontbinden van een huurcontract dus meer verstrekende gevolgen dan de tijdelijke sluiting van een pand.

Veel woningcorporaties voeren een beleid dat erop gericht is de huurder uit te woning te krijgen als er sprake is van een overtreding van de Opiumwet. Daarbij bieden ze de huurder doorgaans eerst de mogelijkheid om vrijwillig de huurovereenkomst op te zeggen. Een gesprekspartner van een woningcorporatie geeft hierover aan dat zij de huurder daarover een opzegbrief stuurt waarin wordt aangegeven dat bij het opzeggen van de huurovereenkomst door de huurder, de huurder niet op een zwarte lijst zal worden geplaatst die tussen woningcorporaties in die regio wordt gedeeld. Ook zal de verhuurder bij vrijwillige opzegging geen gerechtelijke procedure starten en loopt de huurder daarmee niet het risico om te worden veroordeeld

¹³⁵ L.M. Bruijn en M. Vols 2021, p. 111.

voor de kosten van die procedure. De gesprekspartner van de woningcorporatie schat dat ongeveer twintig procent van de huurders de huurovereenkomst zelf opzegt. Dit wordt in de praktijk ook wel een 'informele huisuitzetting' genoemd.

Wanneer de huurder de overeenkomst niet vrijwillig opzegt, kan de woningcorporatie overgaan tot buitengerechtelijke ontbinding ingeval de woning wordt gesloten door de burgemeester en tot ontbinding via de rechter ingeval geen Damoclesmaatregel wordt opgelegd (zie hierover uitgebreider het onderstaande kader).

Vormen van beëindigen van de huurovereenkomst en ontruimen van de woning

Buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst

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

Op 1 januari 2019 is de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester van drugspanden in de Opiumwet verruimd. Sindsdien kunnen op grond van artikel 13b, eerste lid aanhef en onder b Opiumwet ook panden gesloten worden in geval van strafbare voorbereidingshandelingen voor drugshandel (strijd met artikel 10a en 11a Opiumwet). De wetgever heeft geen koppeling gemaakt tussen de nieuwe bepaling en artikel 7:231, tweede lid BW. Bij een sluiting van een woning door de burgemeester wegens strafbare voorbereidingshandelingen, kan de huurovereenkomst dus niet buitengerechtelijk worden ontbonden.¹³⁶

In het geval de huurder de huurovereenkomst niet opzegt geeft artikel 13b Opiumwet, nadat de burgemeester een pand heeft gesloten, de verhuurder de mogelijkheid de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden.¹³⁷

Ontbinding door de rechter

Indien buitengerechtelijk ontbinden niet mogelijk is moet de verhuurder proberen de huurovereenkomst via de rechter te ontbinden.¹³⁸ Veel verhuurders 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. 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.

Ontruimen

Na het ontbinden van de huurovereenkomst moet de huurder het pand verlaten. Doet de huurder dit niet, dan kan de verhuurder bij de rechter een ontruimingsvordering instellen. Bij spoedeisend belang voor een ontruiming, kan de verhuurder een kort geding bij de voorzieningenrechter aanspannen. Bij een kort geding staat alleen ter beoordeling of een tekortkoming van de huurder een ontruiming rechtvaardigt, er kan dus geen ontbinding van

¹³⁶ Rb. Rotterdam, 11 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8000, r.o. 4.4.

¹³⁷ Art. 7:231 lid 2 BW.

¹³⁸ Art. 7:231 lid 1 BW.

de huurovereenkomst worden gevorderd. Deze procedure staat los van een eventuele procedure voor het ontbinden van de huurovereenkomst.

Er zijn verschillen tussen regio's en gemeenten in hoe woningcorporaties omgaan met ontbinding van huurovereenkomsten. In bepaalde gemeenten hanteren de woningcorporaties een zero tolerance-beleid. Dat betekent dat ongeacht de hoeveelheid aangetroffen drugs en eventuele andere omstandigheden wordt ingezet op ontbinding van de huurovereenkomst. In een van de gesproken gemeenten is met woningcorporaties de afspraak gemaakt dat bij een aangetroffen handelshoeveelheid drugs, ongeacht de omstandigheden, weliswaar geen Damoclesmaatregel wordt opgelegd maar wel standaard wordt overgegaan tot ontbinding van het huurcontract. De gedachte is dat een sluiting op grond van de Wet Damocles dan niet meer nodig is, terwijl uiteindelijk hetzelfde effect wordt gesorteerd: namelijk dat de huurder uit de woning vertrekt, zij het nu permanent. Afspraken tussen gemeenten en woningcorporaties over de wijze waarop, bij de aanwezigheid van hennep, met woningsluitingen wordt omgegaan zijn in sommige gemeenten vastgelegd in hennepconvenanten.

Naast de woningcorporaties die een zero tolerance-beleid voeren zijn er ook woningcorporaties die terughoudender omgaan met het ontbinden van huurovereenkomsten, bijvoorbeeld door altijd naar de specifieke omstandigheden van het geval te kijken om te beoordelen of het ontbinden van de huurovereenkomst passend is of niet. Ook zijn er voorbeelden van woningcorporaties die het al dan niet ontbinden van de huurovereenkomst laten afhangen van het besluit van de burgemeester. Als de burgemeester in een bepaald geval afziet van sluiten en alleen een waarschuwing oplegt, dan gaat de corporatie ook niet over tot ontbinding van de huurovereenkomst. Een medewerker van een woningcorporatie geeft in dat kader aan dat de kans van slagen van een procedure voor het ontbinden van de overeenkomst bij de rechter betrekkelijk klein wordt geacht, als in dat geval door de burgemeester 'slechts' een waarschuwing is opgelegd.

Gemeenten hebben er over het algemeen geen zicht op waar de bewoners naartoe gaan nadat de woning is gesloten, maar hebben daar in de praktijk ook geen aandacht voor. In de gemeenten waarmee is gesproken wordt dit in ieder geval niet bijgehouden. Dat zou praktisch gezien kunnen via het raadplegen van de Basisregistratie Personen (BRP), maar het is de vraag of de BRP op grond van de AVG voor dat doel geraadpleegd mag worden (daarover meer in hoofdstuk 6). Ook woningcorporaties zeggen geen zicht te hebben op waar huurders verblijven na ontbinding van het huurcontract. In de gesprekken wordt aangegeven dat mensen na een sluiting vaak bij familie of vrienden verblijven en anders een beroep kunnen doen op de maatschappelijke opvang. In sommige gevallen wordt een persoon als gevolg van drugshandel- of teelt in hechtenis genomen, maar dat is dan niet het gevolg van de sluiting.

Een gesprekspartner van een woningcorporatie geeft aan na te vragen bij de huurder waar diegene naartoe gaat. Vaak wordt dan aangegeven dat men tijdelijk onderdak heeft gevonden bij familie of vrienden. Wanneer een huurovereenkomst is beëindigd vragen woningcorporaties doorgaans wel om het nieuwe adres van de huurder, met als reden eventuele post te kunnen doorsturen. Niet in alle gevallen wordt dit doorgegeven. Ook bij gesprekspartners van gemeenten bestaat het beeld dat de meeste bewoners (in ieder geval de eerste tijd na de sluiting) via hun sociaal netwerk tijdelijk onderdak vinden. Dit wordt soms ook aangegeven door de betreffende bewoner tijdens een zienswijzegesprek.

Voorbeelden van onderzoek in de BRP

Een adviseur openbare orde en veiligheid van een van de gemeenten waarmee is gesproken vertelt dat er in de gemeenteraad vragen werden gesteld over de gevolgen van het lokale Damoclesbeleid. De raad wilde weten waar de mensen wiens woning werd gesloten door de burgemeester terecht kwamen en of daar zicht op was binnen de gemeente. Dat zicht was er niet en daarop heeft de gesprekspartner zelf onderzoek gedaan door in een tiental Damocles dossiers via de BRP na te gaan of en waar de betrokkenen zich weer hadden ingeschreven. Daaruit bleek dat zo'n acht van de tien personen zich uiteindelijk weer in dezelfde gemeente had inschreven. Ook uit het onderzoek *Damocles in de praktijk* waarbij in Midden- en West-Brabant is onderzocht waar mensen die met een woningsluiting te maken hebben gehad na anderhalf jaar na de sluiting in het BRP stonden ingeschreven, bleek dat bijna driekwart nog in dezelfde gemeente stond ingeschreven (zie paragraaf 2.3.1).¹³⁹

Over het algemeen is de indruk van gesprekspartners bij gemeenten dat mensen niet of nauwelijks ook daadwerkelijk bij de maatschappelijke opvang terecht komen en ook niet op straat belanden. Uit een gesprek met een medewerker van een stichting voor maatschappelijke opvang blijkt dat zij af en toe te maken hebben met cliënten die als gevolg van een woningsluiting bij hen terecht komen. Wanneer zij aanspraak willen maken op een duurzaam verblijf in de opvang wordt daaraan de voorwaarde verbonden dat hulp wordt geaccepteerd. In sommige gevallen gebeurt dat, maar soms ook niet. Dan verlaten mensen de opvang en raken ze uit beeld.

Wanneer mensen na een sluiting intrek nemen bij iemand uit hun sociale netwerk, wordt de druk op het sociaal netwerk vergroot vertelt een medewerker van een wijkteam. Gesprekspartners geven aan dat hun indruk is dat mensen na een sluiting vaak wel een beroep kunnen doen op het eigen netwerk, maar dat dit geen permanente oplossing is. Een gesprekspartner van een daklozenloket van een gemeente vertelt over een casus van een vrouw die na de sluiting van haar woning in eerste instantie bij familie terecht kon, zodat zij in de tussentijd vervangende woonruimte kon zoeken. Het feit dat ze op een zwarte lijst van de woningcorporaties stond bemoeilijkte die zoektocht dusdanig dat ze zich uiteindelijk gemeld heeft bij het daklozenloket van de gemeente. Die ging onderzoeken of mevrouw een woning toegewezen kon krijgen binnen de maatschappelijke opvang. Het langdurige verblijf bij familie is ook voor de familie erg belastend geweest, aldus de gesprekspartner.

4.4.3 Plaatsing op een zwarte lijst en verhuurdersverklaring

Zwarte lijst

Uit de gesprekken blijkt dat in sommige regio's zwarte (of grijze) lijsten tussen woningcorporaties worden gedeeld.¹⁴⁰ Op zo'n lijst staan bijvoorbeeld huurders met betalingsachterstanden of huurders die drugs in hun woning hebben gehouden of gehandeld. Huurders die op een zwarte lijst staan komen voor een aantal jaren niet in aanmerking voor een sociale huurwoning bij woningcorporaties in de regio die de lijst delen. De periode dat huurders op deze lijst worden opgenomen, verschilt per regio van ongeveer twee tot vijf jaar. In de gesprekken komt naar voren dat mensen door het plaatsen op een zwarte lijst niet meer in aanmerking komen voor een sociale huurwoning in de regio. In het geval zij ook geen aanspraak kunnen maken op een 'tweede kansbeleid', zijn zij aangewezen op (duurdere) particuliere verhuur of moeten

¹³⁹ P.W. Tops, p. 36-37.

¹⁴⁰ Niet in alle regio's worden de lijsten waarop huurders staan vermeld, zwarte lijsten genoemd. Deze lijsten worden ook wel grijze lijsten of signaleringslijsten genoemd. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in dit rapport de term zwarte lijsten gebruikt.

zij de regio verlaten. Enkele medewerkers van woningcorporaties geven aan dat sommige huurders van wie een pand is gesloten op grond van de Wet Damocles zich na een aantal jaren weer opnieuw inschrijven bij de corporatie.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat plaatsing op een zwarte lijst niet per se het gevolg hoeft te zijn van de Damoclesmaatregel, maar dat dit het gevolg is van het feit dat de verhuurder heeft geconstateerd dat de huurvoorwaarden zijn overtreden vanwege de aanwezigheid van drugs in de woning. Het sluiten van de woning door de burgemeester heeft voor de huurder een tijdelijk karakter, de handelswijze van woningcorporaties leidt echter tot meer permanente gevolgen. Namelijk dat de huurder zijn woning kwijt is en voor langere tijd niet meer kan huren bij andere corporaties in de regio en dus is aangewezen op de (duurdere) particuliere sector, maatschappelijke opvang of het eigen netwerk.

Voorwaarden voor het delen van een zwarte lijst

Het delen van zwarte lijsten met persoonsgegevens van strafrechtelijke aard met andere organisaties is niet zonder meer toegestaan. Omdat het delen van een lijst met persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verstrekking kan hebben voor personen, zijn daaraan voorwaarden verbonden. Zo moet op grond van artikel 33, lid 4, aanhef en onder c van de UAVG voor het delen van een zwarte lijst een vergunning bij de toezichthouder (de AP) worden aangevraagd. Voor het verkrijgen van een vergunning moet er sprake zijn van een verwerking die noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden. Dit houdt in dat de verwerking noodzakelijk is om het vastgestelde doel (het belang van veiligheid van omwonenden en/of het bestrijden van fraude) te bereiken, waarbij wordt nagegaan of het middel opweegt tegen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en of er geen minder verstrekking is waarmee het doel ook wordt bereikt. Om de noodzakelijkheid te beoordelen zal de voorgenomen verwerking aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit moeten worden getoetst.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit van de zwarte lijst spelen onder andere de volgende omstandigheden een rol:

1. de mate waarin opname van betrokkene in het systeem waarop de gegevensuitwisseling betrekking heeft, kan betekenen dat betrokkene wordt uitgesloten van bijvoorbeeld eerste levensbehoeften of van goederen of diensten die betrekking hebben op een (klassiek of sociaal) grondrecht;
2. de kwetsbaarheid van bepaalde groepen betrokkenen;
3. de reikwijdte van het systeem, in termen van zowel degenen die het systeem kunnen vullen, degenen die gegevens in het systeem kunnen raadplegen en degenen van wie persoonsgegevens in het systeem worden verwerkt. Hoe groter de reikwijdte, hoe ingrijpender de gevolgen van opname voor de betrokkene in het systeem kunnen zijn. De waarborgen zullen bij een systeem met grote reikwijdte dan ook zwaarder moeten zijn.

In de gesprekken met professionals is aangegeven dat het bij een deel van de bewoners die te maken krijgt met een Damoclesmaatregel, gaat om een kwetsbare groep. Bovendien kan de zwarte lijst betekenen dat een bewoner praktisch wordt uitgesloten van een eerste levensbehoefte, namelijk onderdak. Bij de aanvraag voor een vergunning voor een zwarte lijst zal aandacht moeten worden besteed aan de vraag op welke wijze een zwarte lijst nog proportioneel is of niet. In het kader van het proportionaliteitsvereiste zal daarnaast ook aandacht moeten worden besteed aan de bewaartermijn van betrokkenen in het systeem. Een bewaartermijn van vijf jaar maakt immers een grotere inbreuk op de rechten van

betrokkenen dan een bewaartermijn van twee jaar. Zoals in de gesprekken is opgemerkt, is voor het werken met verhuurdersverklaringen geen vergunning vereist, maar kan een negatieve verhuurdersverklaring in de praktijk ook verstreckende gevolgen hebben voor bewoners.

Verhuurdersverklaring

Gesprekspartners van woningcorporaties geven aan dat in regio's waar niet met een zwarte lijst wordt gewerkt, hetzelfde effect teweeg wordt gebracht door het gebruik van verhuurdersverklaringen. Bewoners komen dan niet op een zwarte lijst, maar moeten bij een volgende verhuurder voor het verkrijgen van een huurovereenkomst een verklaring van 'goed gedrag' aanleveren. Wanneer een huurovereenkomst is beëindigd, omdat er drugs aanwezig was in de woning, is de kans groot dat geen positieve verhuurdersverklaring wordt afgegeven. In enkele gesprekken met medewerkers van woningcorporaties is aangegeven dat in zo'n geval niet zonder meer de huurovereenkomst wordt geweigerd, maar dat wordt meegewogen hoe lang geleden de overtreding heeft plaatsgevonden. Een van de gesprekspartners geeft aan dat bij een negatieve verhuurdersverklaring niet direct een huurcontract wordt geweigerd, maar dat dit aanleiding vormt om eerst een gesprek aan te gaan met de kandidaathuurder. Een gesprekspartner van een andere woningcorporatie geeft aan dat er in de regio waar de woningcorporatie actief is wordt gewerkt met een standaardverklaring waarop de verhuurder twee vragen beantwoordt. De eerste vraag is of er in de afgelopen twee jaar sprake was van betalingsachterstand en de tweede vraag is of er in de afgelopen twee jaar een procedure is gestart in verband met overlast. In de verhuurdersverklaring kan dus niet worden aangegeven of wel of niet sprake is van een maatregel op grond van de Wet Damocles. In dat geval wordt er vaak op de verklaring gezet dat de nieuwe verhuurder contact kan opnemen met de woningcorporatie, zodat de voormalige verhuurder hierover iets kan toelichten.

4.4.4 Bewoners in een particuliere huurwoning

Voor bewoners van een particulier verhuurde woning die wordt gesloten op grond van de Wet Damocles geldt dat zij voor de duur van de sluiting uit de woning moeten. In principe kunnen de bewoners na afloop van de sluiting weer terug in de woning. Het is echter mogelijk dat de verhuurder de huurovereenkomst wenst te ontbinden, want ook voor particuliere verhuurders geldt de mogelijkheid om buitengerechtelijk te ontbinden na een sluiting (op grond van artikel 7:231 lid 2 BW). Voor de huurder geldt, in tegenstelling tot de huurders van woningbouwcorporaties, dat zij niet op een zwarte lijst terecht komen van de woningbouwcorporaties. Een gevolg is wel dat de huurder waarschijnlijk geen positieve verhuurdersverklaring krijgt als hij elders wil gaan huren. Hierover is gesproken met de branchevereniging voor particuliere vastgoedbezitters. Daaruit blijkt dat veel kleine particuliere verhuurders wel eens te maken hebben gehad met een Damoclessluiting van hun verhuurde woning. Uit dat gesprek blijkt dat in het overgrote deel van de gevallen de bewoners met de noorderzon waren betrokken nadat de politie een inval deed in de woning. Waar de bewoners daarna verblijven is niet bekend, bij de verhuurders noch bij de gemeenten.

4.4.5 Bewoners met een koopwoning

Wanneer het om een koopwoning gaat waarvan de bewoner ook de eigenaar is, kunnen de betrokkenen na afloop van de sluiting terugkeren in hun woning. In zoverre zijn de gevolgen minder ingrijpend dan voor bewoners die een woning huren en als gevolg van het ontbinden van de huurovereenkomst permanent een vervangende woning moeten vinden. Volgens gesprekspartners betreft het aantal gesloten koopwoningen een kleine minderheid. In de tussentijd verblijven de bewoners waarschijnlijk bij familie of kennissen, of wordt er tijdelijk een

huurwoning betrokken. De gevolgen kunnen groter zijn indien de bank overgaat tot het opeisen van de geldlening vanwege het overtreden van de hypotheekvoorwaarden. De bewoner wordt dan gevraagd de lening geheel af te lossen en gedwongen het huis te verkopen en als nog permanente vervangende woonruimte moet zoeken. Als aan de aflossing geen gevolg wordt gegeven kan de bank een procedure voor de openbare verkoop van de woning starten. De gemeenten waarmee gesproken is geven aan dat zij banken en hypotheekverstrekkingen niet actief op de hoogte stellen van het feit dat een woning is gesloten.

Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken

De sluiting van een drugspand door de burgemeester is een beperkingsbesluit dat valt onder de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. In het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken is een besluit tot sluiting volgens artikel 13b Opiumwet aangewezen als een beperkingsbesluit. De burgemeester moet een besluit tot sluiting zo spoedig mogelijk inschrijven in de Basisregistratie Kadaster publiekrechtelijke beperkingen. Als de sluiting wordt opgeheven, moet dit ook weer worden aangepast in het openbare register. Door een van de gesprekspartners is aangegeven dat banken gebruik kunnen maken van deze informatie om na te gaan of zij een hypotheek hebben verstrekt aan de eigenaar van een pand dat is gesloten.

4.4.6 Financieel-economische gevolgen

De beweegredenen van mensen om vanuit de woning drugs te verhandelen of te verbouwen is vaak van financiële aard. Als het gaat om de 'stakkers' is het beeld dat het vaak gaat om mensen die op meerdere leefgebieden problemen hebben en zich vanwege schulden inlaten met drugsgelateerde activiteiten. Als de woning wordt gesloten kan de betrokkene geconfronteerd worden met dubbele huurlasten, waardoor de financiële situatie nog nijpender wordt. Een van de medewerkers van een woningcorporatie geeft aan dat de burgemeester in de regio waar de corporatie actief is, de laatste tijd woningen voor kortere duur sluit. Waar een woning eerder vaak voor zes maanden werd gesloten, is dit tegenwoordig vaak drie maanden. De woningcorporatie ziet, in het geval de woningcorporatie zelf niet tot ontbinding overgaat, dat daardoor minder vaak de huur wordt opgezegd. De reden hiervoor kan zijn dat mensen voor drie maanden eerder tijdelijk onderdak bij familie of vrienden kunnen vinden of dubbele huur kunnen betalen dan voor een periode van een half jaar. De medewerker van de woningcorporatie geeft daarnaast aan dat in sommige gevallen bewoners tijdens de sluiting geen huur hoeven te betalen. De woningcorporatie beoordeelt dit per geval. Een ander financieel gevolg van de sluiting kan zijn dat de verhuurder kosten die bij de sluiting komen kijken op de huurder probeert te verhalen.

Wanneer een bewoner vervangende huisvesting moet vinden door elders een woning te huren, zullen bewoners mogelijk zijn aangewezen op een duurder particuliere huurwoning (omdat de betrokkene bijvoorbeeld niet in aanmerking komt voor een sociale huurwoning als gevolg van plaatsing op een zwarte lijst) en ook te maken krijgen met verhuiskosten.

Daarnaast kan de aanwezigheid van drugs in de woning leiden tot andere financiële gevolgen. Zo kan het zijn dat wanneer iemand een uitkering krijgt, deze wordt gestopt en eventueel wordt teruggevorderd in verband met het schenden van de inlichtingenplicht. Binnen het strafrechtelijk traject kan justitie tot ontneming overgaan wanneer verondersteld wordt dat de betrokkene financieel profijt heeft gehad van het verbouwen van hennep. Die winsten dienen te worden terugbetaald en kan om veelal duizenden euro's gaan. Indien er gerommeld is met de elektra kan de netbeheer de herstellkosten verhalen op de betrokkene wat tot verdere

financiële problemen leidt. Ook kunnen kosten voor juridische procedures door de woningcorporaties bij het ontbinden van de huurovereenkomst op de huurder worden verhaald. Dat geldt ook voor kosten in verband met het herstellen van schade aan de woning vanwege de aanwezigheid van de hennepkwekerij en/of vanwege de politie-inval. Dit zijn echter gevolgen die niet voortkomen uit de sluiting, maar uit het feit dat er drugs zijn aangetroffen. Deze gevolgen treden in ongeacht de maatregel van de burgemeester. Een van de gesprekspartners geeft aan dat deze financiële gevolgen grote impact kunnen hebben, met name als de bewoners al met schulden te maken hebben.

4.4.7 Sociaalpsychische gevolgen

Het sluiten van een woning kan impact hebben op het sociaal en psychisch welzijn van de bewoners. Mede om die reden moeten gemeenten in het kader van de evenredigheid voorafgaand aan het Damoclesbesluit onderzoeken wat de mogelijke gevolgen zijn voor bewoners. Hoe en in welke mate dat gebeurt verschilt per gemeente en is met name afhankelijk van de mate waarin binnen de gemeente samengewerkt wordt en contacten zijn tussen collega's uit het sociaal- en veiligheidsdomein. Er is gesproken met gemeenten waar die samenwerking er in beperkte mate is, maar er zijn ook gemeenten die bij de voorbereiding van een Damoclesmaatregel het sociaal domein altijd actief betrekken en hen om advies vragen. Zo vertelt een gesprekspartner van een gemeente waar de verbinding tussen het veiligheids- en zorgdomein goed ontwikkeld is, dat vanuit de afdeling veiligheid altijd gevraagd wordt of er zorg- of hulpverlening gaande is en in hoeverre de sluiting dit traject zou doorkruisen. In andere gemeenten wordt die verbinding veel minder gelegd, zij het dat alle gemeenten waarmee is gesproken, aangeven dat wanneer er ook kinderen woonachtig zijn in de woning, er maatregelen getroffen worden zodat de kinderen niet op straat komen te staan. Hoewel de belangen van kinderen volgens gesprekspartners bij gemeenten altijd zwaar worden meegewogen, is de aanwezigheid van kinderen geen reden om per definitie af te zien van de sluiting. Dit zou criminelen immers in de kaart spelen, zo is de gedachte. Als drugscriminelen weten dat een pand niet wordt gesloten indien er ook kinderen woonachtig zijn, dan zouden ze juist die woningen willen gebruiken voor hun activiteiten.

Uit de gesprekken blijkt dat de precieze sociale en psychische gevolgen van een Damoclesmaatregel lastig zijn om vast te stellen. Niettemin geven de meeste gesprekspartners aan dat het sluiten van de woning grote impact kan hebben op het sociaal en psychisch welzijn. 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. Voor een deel gaat het om een doelgroep waarbij al sprake is van multiproblematiek. Wat de precieze gevolgen zijn van de woningsluiting op de sociale en psychische gevolgen vinden gesprekspartners moeilijk te zeggen, omdat deze in veel gevallen samenhangen met reeds bestaande problematiek. Dat een Damoclesmaatregel impact heeft op de vaak toch al beperkte stabiliteit is wel evident. Ook hierbij dient in acht te worden genomen dat het wegvallen van stabiliteit vanwege het moeten verlaten van de woning niet altijd primair voortkomt uit de sluiting, die is immers tijdelijk, maar uit de beëindiging van een huurcontract.

Een sluiting kan verder schaamte, zorgen om geld en stress opleveren. Mensen kunnen volgens de gesprekspartner van een wijkteam structureel onder stress staan, waar mensen mentaal en fysiek ziek van kunnen worden. Bovendien is zoals gezegd in veel gevallen sprake van problemen op meerdere leefgebieden wanneer mensen zich inlaten met drugshandel en/of -teelt. Een medewerker bij een stichting voor opvang en hulp van kwetsbare mensen, geeft aan

dat mensen die bij de opvang terecht komen vaak kwetsbare mensen zijn van wie misbruik wordt gemaakt door criminelen. In veel gevallen gaat het om mensen die licht verstandelijk beperkt zijn. In het geval zij hun woning moeten verlaten komen zij vaak eerst terecht op een slaapzaal met andere daklozen, met alle negatieve gevolgen van dien zoals drugs en alcohol. Dit is volgens de gesprekspartner geen goede omgeving om een nieuwe start te maken. De eigen motivatie van mensen om opnieuw te beginnen en het leven anders in te richten is van groot belang.

Toch kunnen er ook positieve gevolgen zijn. Uit gesprekken met medewerkers van gemeenten blijkt dat in sommige gevallen mensen als gevolg van de sluiting in de hulpverlening terecht komen. Een casus die een van de medewerkers van een wijkteam gaf was dat bij iemand drugs waren aangetroffen, maar dat deze persoon eigenlijk niet in staat bleek zelfstandig te wonen. Deze persoon is toen overgestapt naar beschermd wonen. Een deel van de mensen die met een sluiting te maken krijgen is al bij de hulpverlening in beeld, maar een deel ook niet. Een medewerker van een wijkteam vertelt hierover dat wanneer er in een pand drugs is aangetroffen in hun gemeente de burgemeester advies opvraagt bij het wijkteam over de op te leggen maatregel. In het geval iemand niet in beeld is, neemt het wijkteam actief contact op met de persoon in kwestie. Of iemand hulp wil of niet is uiteindelijk altijd een keuze van de persoon zelf, maar sommige mensen grijpen de kans aan om hun leven te beteren. Gesprekspartners geven aan dat dit als een positief gevolg kan worden gezien van de woningsluiting.

4.4.8 Overzicht gevolgen voor bewoners

In de voorgaande zijn de belangrijkste gevolgen van een Damoclesmaatregel voor bewoners besproken. In onderstaande tabel volgt een uitgebreid overzicht van de geïnventariseerde gevolgen. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen de beoogde gevolgen van een Damoclesmaatregel en de neveneffecten van de maatregel, gecategoriseerd naar wonen, veiligheid sociaalpsychologische gevolgen en financiële gevolgen. De gevolgen zijn zo veel mogelijk geordend naar mate van impact en de volgtijdelijkheid waarin de gevolgen optreden.

TABEL 4.1 GEVOLGEN DAMOCLESMAATREGEL VOOR BEWONERS

Beoogde gevolgen	
	De bewoner/overtreder beëindigt de overtreding.
	Recidive voorkomen.
Neveneffecten	
Wonen	Bewoner moet na sluiting tijdelijk een nieuw onderdak vinden.
	Bewoner kan geen tijdelijk onderdak vinden en komt voor deze periode op straat terecht.
	Bewoners kunnen geen tijdelijk onderdak vinden voor het gehele gezin en het gezin wordt daarom gesplitst.
	Bewoner vindt (tijdelijk) onderdak (in een andere regio) bij familie/vrienden, in een nieuwe woning, op een camping of bij maatschappelijke opvang.
	Bewoner komt terecht in ongeschikte woonruimte of woonomgeving, bijvoorbeeld gelet op situatie met kinderen, huisdieren, inwonende ouders, bewoner die (medische) zorg nodig heeft, etc.
	Het huurcontract van een bewoner kan in een gerechtelijke procedure worden ontbonden.
	Als gevolg van een maatregel wordt de huurder verzocht de huurovereenkomst vrijwillig op te zeggen.
Als gevolg van een sluiting wordt het huurcontract tussen bewoner en woningcorporatie buitengerechtelijk ontbonden.	

	<p>Als gevolg van de ontbinding van het huurcontract, kan de bewoner niet terugkeren in de woning.</p> <p>Bewoners van een huurwoning waarvan de huurovereenkomst is ontbonden kunnen geen positieve verhuurdersverklaring krijgen van de verhuurder.</p> <p>Als gevolg van de ontbinding van de huurovereenkomst kan een juridische procedure worden gestart voor ontruiming.</p> <p>Bewoners van huurwoningen kunnen geen woningen huren waarbij een verhuurdersverklaring wordt gevraagd.</p> <p>Bewoners van een sociale huurwoning komen, als gevolg van een sluiting of gerechtelijke procedure tot ontbinding, op de zwarte lijst terecht van de woningcorporaties. Hierdoor komen zij niet in aanmerking voor een sociale huurwoning voor de periode van 2 tot 5 jaar.</p> <p>Bewoners die op de zwarte lijst van woningcorporaties zijn geplaatst, zijn aangewezen op (duurdere) particuliere verhuur.</p> <p>Bewoners die op de zwarte lijst van woningcorporaties zijn geplaatst, moeten voor een nieuwe sociale huurwoning verhuizen naar een andere regio.</p> <p>Bewoner moet de huur opzeggen, omdat hij de dubbele huurlasten tijdens de sluiting niet kan betalen.</p> <p>Bewoners die niet kunnen terugkeren in hun woning, kunnen een beroep doen op de maatschappelijke opvang.</p> <p>Bewoners die een beroep doen op de maatschappelijke opvang dienen hiervoor soms een hulpverlenerstraject te accepteren, willen zij dit niet, dan komen zij mogelijk op straat terecht.</p> <p>Bewoner van een sociale huurwoning krijgt een tweede kans, waarbij aanvullende huurvoorwaarden worden gesteld, zoals het accepteren van ambulante hulp.</p> <p>Huiseigenaren kunnen hun hypotheek en daarmee hun woning verliezen.</p>
Veiligheid	<p>Bewoners kunnen te maken krijgen met represailles, vergelding vanuit het criminele circuit indien de woning wordt gesloten en niet meer voor criminele doeleinden gebruikt kan worden.</p>
Sociaalpsychologisch	<p>De sluiting van een woning heeft een ontwrichtend effect op de bewoner/het gezin en heeft een grote impact op het sociaal en psychisch welzijn van bewoner.</p> <p>De sluiting van een woning doorkruist het zorg- of hulpverleningstraject.</p> <p>De verhuizing als gevolg van de sluiting leidt tot verlies van (een deel van) het bestaand sociaal netwerk van de bewoner.</p> <p>De sluiting van een woning zorgt voor een stigmatiserend effect en/of schaamtegevoelens bij bewoners.</p> <p>De sluiting van een woning geeft stress door zorgen over de woonsituatie en de financiën.</p> <p>Bewoners kunnen door de ervaren stress van een sluiting fysiek ziek worden.</p> <p>Bewoner komt door ontbinding van huurcontract op straat of in de daklozenopvang terecht, waardoor bewoner juist (verder) de criminaliteit in wordt getrokken.</p> <p>Bewoner(s) kunnen tijdelijk bij hun sociale netwerk terecht, die extra belasting ervaren voor de duur dat zij de bewoner(s) opvangen.</p> <p>Bewoner krijgt hulpverlening omdat hij in verband met de maatregel in beeld komt bij de gemeente of bestaande hulpverlening wordt geïntensiveerd na de maatregel.</p> <p>Bewoner ontvangt na waarschuwing een gedragsaanwijzing van woningcorporatie, zoals het accepteren van een hulpverleningstraject.</p> <p>Bewoners hebben tijdens de sluiting van de woning dubbele lasten.</p>

Financieel-economisch	Bewoner heeft te maken met verhuiskosten en hogere huurlasten wanneer bewoner genoodzaakt is te verhuizen van een sociale huurwoning naar een particuliere huurwoning.
	Bewoners worden geconfronteerd met kosten van juridische procedures bij de ontbinding van een huurovereenkomst of een ontruimingsvordering.
	Bewoner van een koopwoning kan door tijdelijke huisvesting elders of andere kosten aangaande drugsvondst zijn hypotheek niet meer betalen.
	Woningeigenaren kunnen hun hypotheek kwijtraken.
	Woningeigenaren kunnen door fraudemeldingen moeilijk aan een nieuwe hypotheek komen.

4.5 Gevolgen voor ondernemers

De gevolgen voor ondernemers die in deze paragraaf aan de orde komen, beperken zich tot gevolgen voor ondernemers die een onderneming in een pand exploiteren dat wordt gesloten. Het gaat bijvoorbeeld om horecagelegenheden (inclusief coffeeshops) en winkels. Particuliere verhuurders van woningen, bedrijfspanden en bijvoorbeeld garageboxen zijn ook ondernemers maar de gevolgen voor deze categorie ondernemers worden besproken in paragraaf 4.6. Om de gevolgen voor ondernemers in beeld te brengen hebben we geprobeerd in contact te komen met ondernemers die zelf met een maatregel te maken hebben gehad. Gaandeweg het onderzoek bleek het lastig om met deze doelgroep in contact te komen. Wel hebben we via rechtshulpverleners, medewerkers van gemeenten en een brancheorganisatie kunnen spreken over mogelijke gevolgen die voor deze groep kunnen optreden.

Reputatieschade

Het sluiten van een onderneming kan voor negatieve publiciteit zorgen, zeker wanneer de sluiting in de media verschijnt. Die informatie blijft, ook na afloop van de sluiting, op internet vindbaar. Uit gesprekken volgt dat dit voor ondernemers belastend is, omdat ondernemers niet voor altijd met die berichtgeving willen worden geassocieerd en dat de negatieve publiciteit mogelijk ook tot verlies van klanten kan leiden.

Financieel-economische gevolgen

Uit gesprekken met OOV'ers bij verschillende gemeenten en een gesprek met een lokale afdeling van een branchevereniging van horecaondernemers wordt aangegeven dat nauwelijks voorkomt dat horecazaken worden gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet. Wel worden er ondernemingen gesloten wegens de aanwezigheid van wapens of illegale prostitutie. Hoewel zij niet bekend zijn met sluitingen op grond van de Wet Damocles, zijn de gevolgen van een sluiting volgens deze gesprekspartners gelijk aan sluitingen wegens andersoortige omstandigheden. Een sluiting heeft volgens hen enorme impact op ondernemers. Zo mist de ondernemer maanden aan omzet, terwijl de vaste lasten zoals salarissen doorbetaald moeten worden. Ook geven zij aan dat wanneer een pand weer opengaat de klandizie niet direct terug is, dit heeft de nodige tijd nodig. Daarnaast hebben sommige ondernemers herfinanciering nodig om te overleven en moet personeel ontslagen worden. In sommige gevallen kan de sluiting ondernemers ertoe dwingen de onderneming te verkopen.

Vergunningen

Het sluiten van een horecaonderneming in verband met het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs kan ook tot gevolg hebben dat een Alcoholwet- of exploitatievergunning wordt ingetrokken. Voor coffeeshops geldt ook dat een gedoogbeschikking kan worden ingetrokken.

Ook kan het gevolg zijn dat een ondernemer geen nieuwe vergunning krijgt, bijvoorbeeld wanneer naar aanleiding van een Bibob-toets drugsgerelateerde incidenten aan het licht komen. Deze maatregelen lijken niet direct het gevolg van de sluiting van een lokaal, maar van de drugsvondst zelf. Een van de gesprekspartners bij een gemeente geeft overigens aan dat in die gemeente in de afgelopen drie jaar drie coffeeshops zijn gesloten en in die gevallen de exploitatievergunning niet is ingetrokken.

Overige gevolgen

Een van de gesprekspartners die werkzaam is bij een gemeente geeft aan dat ondernemers in de zienswijzeprocedure vaak aanvoeren dat zij tijdens de sluiting niet bij hun spullen kunnen. Er wordt dan de mogelijkheid geboden aan ondernemers om hun spullen te verplaatsen.

Overzicht gevolgen

In onderstaande tabel volgt een uitgebreid overzicht van de geïnventariseerde gevolgen van een Damoclesmaatregel voor ondernemers.

TABEL 4.2 GEVOLGEN DAMOCLESMAATREGEL VOOR ONDERNEMERS

Beoogde gevolgen	
	Ondernemer/overtreder beëindigt de overtreding.
	Recidive wordt voorkomen.
Neveneffecten	
Wonen/ondernemen	Doordat het pand is gesloten moet de bedrijfsvoering worden gestaakt.
	Het kan zijn dat personeel moet worden ontslagen.
	Door het mislopen van inkomsten kan ondernemer zijn vaste lasten niet meer betalen, waardoor hij mogelijk zijn eigen woning verliest.
	Het sluiten van een horecaonderneming als gevolg van de aanwezigheid van drugs kan tot gevolg hebben dat een exploitatievergunning, alcoholvergunning of gedoogverklaring bij een coffeeshop wordt ingetrokken.
	Het sluiten van een onderneming kan leiden tot negatieve publiciteit en reputatieschade en verlies van klanten.
	De huurovereenkomst met de ondernemer kan worden opgezegd.
	Tijdens de sluiting kunnen ondernemers niet bij de spullen uit hun onderneming.
Veiligheid	-
Sociaalpsychologisch	De sluiting zorgt voor stress en zorgen om het voortbestaan van de onderneming.
	Ondernemer stopt met drugshandel na waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting en betert zijn leven.
Financieel-economisch	Omzetsderving.
	Het kan zijn dat salarissen moeten worden doorbetaald tijdens de sluiting.
	Sommige ondernemers hebben herfinanciering nodig om te overleven.
	De ondernemer krijgt minder investeringsmogelijkheden en banken verstrekken minder snel krediet.
	De sluiting kan ondernemers ertoe dwingen de onderneming te verkopen of leidt tot faillissement.

4.6 Gevolgen voor verhuurders

4.6.1 Particuliere verhuurders

Financieel-economische gevolgen

Gevolgen van de sluiting van een pand hebben voor verhuurders met name financiële gevolgen. Verhuurders krijgen bijvoorbeeld te maken met kosten voor schadeherstel, huurderiving, kosten voor deurwaarders en kosten voor gerechtelijke procedures. In paragraaf 4.6.2 worden deze kostenposten verder toegelicht.

De financiële gevolgen hebben volgens een van de gesprekspartners die zicht heeft op de particuliere verhuursector, met name grote impact voor kleine pensioenbeleggers die één of enkele panden verhuren. Pensioenbeleggers hebben doorgaans hun panden gefinancierd met een lening tegen een hoog rentepercentage. Verhuurders dekken een deel van de lening en rente op het pand met de huurinkomsten uit hun beleggingspand. Wanneer een pand gesloten wordt en huurinkomsten wegvallen, moet een verhuurder zelf voor de kosten opdraaien. Bovendien zijn er ook vaak schadekosten die in de tienduizenden euro's kunnen lopen, en kan de schade pas worden hersteld nadat het pand niet meer gesloten is. Beleggers met grote vastgoedportefeuilles krijgen te maken met dezelfde gevolgen bij de sluiting van een pand, maar de impact van deze gevolgen is volgens de gesprekspartner minder groot dan bij een kleine pensioenbelegger. De huurder, zo blijkt uit de gesprekken, is bovendien na de constatering van de overtreding in negen van de tien keer gevlogen, zodat eventuele kosten voor de verhuurder niet op hem verhaald kunnen worden. De verhuurder blijft achter met de schadekosten en de huurderiving. Wanneer particuliere verhuurders voor hun inkomen of pensioenopbouw afhankelijk zijn van de huurinkomsten, kan het tijdelijk wegvallen hiervan leiden tot zorgen, spanning en stress.

Meldingsbereidheid

Een specifiek gevolg van het sluiten van particulier verhuurde panden door de burgemeester is dat het kan leiden tot een lagere meldingsbereidheid onder particuliere verhuurders. Wanneer particuliere verhuurders een melding doen van (vermoedelijke) overtreding van de Opiumwet in hun pand vanwege de aanwezigheid van drugs en daar blijkt inderdaad sprake van te zijn, kan de burgemeester besluiten het pand te sluiten. De particuliere verhuurder voelt zich volgens één van de gesprekspartners in dat geval dubbel slachtoffer. Ten eerste voelt de verhuurder zich slachtoffer van de huurder die het pand misbruikte ten behoeve van drugshandel en ten tweede voelt hij zich slachtoffer vanwege de sluiting van zijn pand terwijl hij zelf (met goede bedoelingen) daarvan melding heeft gedaan. Het sluiten van het pand leidt vervolgens weer tot deriving van huurinkomsten. Het melden van (vermoedens) van de aanwezigheid van drugs in een pand kan daarom leiden tot een lagere meldingsbereidheid onder verhuurders. Een gesprekspartner geeft hierbij wel aan dat particuliere verhuurders over het algemeen ook belang hebben bij het feit dat er geen criminele activiteiten in hun pand plaatsvinden.

4.6.2 Woningcorporaties

Uit de gesprekken met woningcorporaties volgt dat gevolgen voor verhuurders met name financieel van aard zijn. Financiële gevolgen waar verhuurders mee te maken krijgen bestaan onder andere uit huurderiving, kosten voor schadeherstel, kosten als gevolg van de inval door de politie en kosten voor eventuele gerechtelijke procedures. Daarnaast worden indirecte kosten gemaakt door inzet van tijd/capaciteit in verband met de gevolgen van de drugsvondst en de Damoclesmaatregel. Daarnaast zetten woningcorporaties zich in voor leefbare en veilige

wijken. Wanneer in een buurt panden worden gesloten kan dit invloed hebben op de veiligheid en leefbaarheid van de wijk.

Schadekosten

Gesprekspartners geven aan dat verhuurders, na het aantreffen van drugs, in veel gevallen blijven zitten met kosten voor schadeherstel. Met name bij hennepkwekerijen kan de schade groot zijn, door bijvoorbeeld het doorbreken van wanden en aangelegde installaties. Een medewerker van een woningcorporatie geeft aan dat de corporatie in het verleden onderzoek heeft gedaan naar de kosten in verband met drugsvondst. Deze kosten lagen gemiddeld op €5.000 tot €7.000 en zaten met name in kosten voor ontruiming en schadeherstel. De kosten voor schadeherstel zijn in principe een gevolg van de drugsvondst en niet van de sluiting van het pand door de burgemeester. Los van het feit of een pand wordt gesloten of niet, moet de woningcorporatie vaak de kosten voor schade betalen. Gesprekspartners bij woningcorporaties geven aan dat wel wordt geprobeerd deze schadekosten bij de huurder te verhalen, maar dat dit lang niet altijd lukt. Ook kan schade ontstaan als gevolg van de politie-inval in een pand. Deze kosten kunnen in sommige gevallen – afhankelijk van afspraken – door de woningcorporatie op de politie worden verhaald.

Huurderving

In de meeste gevallen moeten huurders tijdens de sluiting, indien de huurovereenkomst niet is beëindigd, gewoon huur betalen. In de praktijk blijkt echter dat huurders ofwel de huur opzeggen, of zonder kennisgeving spoorloos verdwijnen wat tot huurderving bij de verhuurder leidt. Een van de medewerkers van een woningcorporatie geeft aan dat in sommige gevallen bewoners tijdens de sluiting geen huur hoeven te betalen. De woningcorporatie beoordeelt dit per geval.

In sommige gemeenten zijn er afspraken gemaakt tussen gemeenten en woningcorporaties over de wijze waarop met sociale huurwoningen wordt omgegaan bij het aantreffen van drugs. Zo zijn er gemeenten die met woningcorporaties de afspraak hebben gemaakt in principe geen panden van woningcorporaties te sluiten, maar is de afspraak dat de woningcorporatie overgaat tot ontbinding van de huurovereenkomst. Na opzegging van de huurovereenkomst door de huurder of ontbinding van de huurovereenkomst door de verhuurder komt de woning weer beschikbaar voor een nieuwe huurder en hoeft het pand niet leeg te staan en worden geen huurinkomsten misgelopen. Volgens een gesprekspartner die werkzaam is als advocaat in de regio waar deze werkwijze wordt gebruikt, is de voornaamste reden voor deze afspraken dat de woningcorporatie de huurder al uit een pand heeft voordat de burgemeester daadwerkelijk een pand heeft gesloten. De gesprekspartner die werkzaam is bij deze gemeente geeft aan dat alleen in zeer ernstige en gevaarlijke situaties een pand van een woningcorporatie wordt gesloten.

Overige kosten

Uit enkele gesprekken met woningcorporaties komt naar voren dat woningcorporaties ook te maken hebben met kosten voor deurwaarders. Deurwaarders worden ingezet om kosten voor schadeherstel op de huurder te verhalen. In veel gevallen verlaten de huurders de woning zonder iets op te ruimen. Echter, woningcorporaties weten in de meeste gevallen niet waar de huurder naar toe is gegaan en wordt er een deurwaarder naar een adres gestuurd waar de huurder niet meer woont. Ook is het lastig om de kosten op de huurder te verhalen, omdat mensen die uit hun woning zijn gezet in veel gevallen weinig hebben. Daarnaast geeft een gesprekspartner aan dat woningcorporaties veel maatwerk moeten toepassen voor mensen die uit hun woning worden gezet en dat dit vraagt om personele inzet. Sommige

woningcorporaties hebben speciale woonfraudeteams die zich onder andere bezighouden met drugs in panden. Ten slotte kunnen corporaties te maken krijgen met kosten voor gerechtelijke procedures bij het ontbinden van een huurovereenkomst en maken zij kosten voor rechtshulpverleners die hen bijstaan in de procedure.

4.6.3 Overzicht gevolgen voor verhuurders

In onderstaande tabel volgt een overzicht van de geïnventariseerde gevolgen van een Damoclesmaatregel voor verhuurders.

TABEL 4.3 GEVOLGEN DAMOCLESMAATREGEL VOOR VERHUURDERS

Beoogde gevolgen	
	-
Neveneffecten	
Wonen	De sluiting biedt de verhuurder de mogelijkheid om het huurcontract buitengerechtelijk te ontbinden, waardoor de overlastgevende huurder moet vertrekken.
Veiligheid	-
Sociaalpsychologisch	Zorgen, spanning, stress vanwege wegvallen inkomen of pensioenopbouw.
	De grote (financiële) impact van een sluiting op een particuliere verhuurder werkt drempelverhogend om drugsvondst en/of -overlast te melden.
Financieel-economisch	Huurderving voor bepaalde tijd vanwege de sluiting.
	Kosten in verband met het voeren van juridische procedures en kosten van deurwaarders.

4.7 Gevolgen voor omwonenden

4.7.1 Beeld van professionals

De gevolgen voor omwonenden die in deze paragraaf worden beschreven zijn gebaseerd op interviews met professionals, zoals medewerkers van gemeenten en woningcorporaties. Hieronder worden eerst de ervaringen en beelden van professionals ten aanzien van de sluitingsmaatregel beschreven. In paragraaf 4.5.2 wordt ingegaan op de bevindingen uit het buurtonderzoek waar omwonenden in twee gemeenten zijn geïnterviewd over de (ervaren) gevolgen van een woningsluiting.

Overlast en veiligheidsbeleving

Uit gesprekken volgt dat het sluiten van een pand, afhankelijk van de omstandigheden, zowel negatieve als positieve gevolgen kan hebben. Over het algemeen is het beeld onder gesprekspartners dat het sluiten van een pand waarvan omwonenden merkbaar overlast ervaren zorgt voor een verbetering van de veiligheidsbeleving. Wanneer de rust terugkeert als gevolg van de sluiting, bijvoorbeeld doordat de aanloop naar het pand stopt, zal dat ten goede komen aan het (ervaren) woon- en leefklimaat. Dit geldt echter met name voor panden van waaruit gedeald wordt en sprake is van merkbare overlast, maar in veel mindere mate voor panden waar bijvoorbeeld hennep wordt geteeld omdat telers juist gebaat zijn bij heimelijkheid en er in principe geen aanloop is van klanten of gebruikers. Bij panden waar omwonenden geen overlast ervaren, kan de sluiting van het pand juist zorgen voor een afnemend veiligheidsgevoel en onrust in de buurt, zo is het beeld. Ook is het mogelijk dat omwonenden weliswaar geen besef hadden van het feit dat er drugs gedeald of geproduceerd werden vanuit de

woning en de veiligheidsbeleving dus niet verandert door de sluiting, maar dat door de maatregel het huis wel uit het criminele circuit wordt gehaald waardoor de *objectieve* veiligheid voor de omwonenden toeneemt.

Hoewel gesprekspartners het niet baseren op objectieve data geeft een aantal gesprekspartners aan zo nu en dan signalen te ontvangen van omwonenden die hun genoeg of ongenoeg over de sluiting kenbaar maken aan de gemeente. Deze signalen worden verder niet geregistreerd, maar roepen wel een beeld op over hoe maatregelen de veiligheidsbeleving beïnvloeden. Een van de gesprekspartners van een grote gemeente geeft het voorbeeld dat er bij een sluiting soms adhesiebetuigingen worden verzameld door degene wiens woning dreigt te worden gesloten en die worden ingebracht tijdens de zienswijzeprocedure. Een adviseur openbare orde en veiligheid vertelt hierover dat die steunbetuigingen weliswaar spreken in het belang van de betrokkene, maar dat de steunbetuigers vaak niet de details van het dossier kennen; bijvoorbeeld omdat de veiligheid in het geding was vanwege de aanwezigheid van vuurwapens of brandgevaar door kortsluiting vanwege gesjoemel met de elektra. Zo'n voorbeeld illustreert de complexiteit van het beoordelen van de veiligheidsbeleving van omwonenden. Ook is door enkele gesprekspartners opgemerkt dat bij een buurtonderzoek naar de gevolgen van een maatregel onder bewoners, de kans bestaat dat direct omwonenden geen eerlijk antwoord durven te geven op vragen in verband met angst voor represailles.

Verloedering en imago van de buurt

Ook kan de (langdurige) sluiting van panden zorgen voor verloedering in de buurt. Verder wordt er door sommigen op gewezen dat een buurt mogelijk een onveilig imago krijgt als gevolg van pandsluitingen, helemaal als daarover proactief door de gemeente wordt gecommuniceerd of wanneer er in de media aandacht aan wordt besteed. De negatieve uitstraling van een gesloten pand kan bovendien invloed hebben op de waarde van de huizen van omwonenden. Een medewerker van een woningcorporatie geeft aan dat wanneer zij vragen krijgen van omwonenden van een gesloten pand, de woningcorporatie een zogenoemd 'portiekgesprek' organiseert. Samen met de wijkagent wordt dan voornamelijk een luisterend oor geboden voor omwonenden. De woningcorporatie kan ook een portiekgesprek faciliteren in het geval een huurder na een aantal maanden terugkeert in de woning en de huurder omwonenden iets wil uitleggen en vertrouwen wil herstellen.

Gevolgen van een waarschuwing of last onder dwangsom

De gevolgen van een waarschuwing en de last onder dwangsom en de effecten daarvan op omwonenden zijn bij geen van de gesprekspartners goed in beeld. Het beeld is dat niet actief gecontroleerd wordt of de betrokkenen zich nadien aan de regels houden en of de maatregel dus impact heeft op de omwonenden. Dat betekent echter niet dat er niets gezegd kan worden over de gevolgen voor omwonenden van een last onder dwangsom of waarschuwing. Logischerwijs kan worden beredeneerd dat wanneer betrokkene zich de last of de waarschuwing aantrekt en zich daarna onthoudt van overtredingen van de Opiumwet, dit positieve effecten heeft op de omwonenden. Als het gaat om een pand waar sprake is van merkbare overlast voor omwonenden (bijvoorbeeld een pand van waaruit wordt gehandeld en met aanloop), dan zal de overlast in beginsel verdwijnen wanneer als gevolg van de waarschuwing of last onder dwangsom de overtreding van de Opiumwet wordt beëindigd en de betrokkene zich verder onthoudt van een herhaling van de overtreding.

Er worden in veel gemeenten wel periodieke bewonersonderzoeken of leefbaarheidsmonitoren uitgevoerd naar de veiligheidsbeleving in de buurt. Daarin wordt echter niet specifieke

aandacht besteed aan de gevolgen van waarschuwingen, dwangsommen en woningsluitingen voor de veiligheidsbeleving of de leefbaarheid.

4.7.2 Resultaten buurtonderzoek

In deze paragraaf worden de bevindingen gepresenteerd van een buurtonderzoek dat is uitgevoerd in de gemeente Rotterdam en in gemeente Groningen. Daarvoor hebben de gemeenten een lijst adressen aangeleverd van woningen waar een Damoclesmaatregel is toegepast. Aan de hand van deze lijst is met de onderzoekers buurtonderzoek uitgevoerd bij zes woningen en panden in verschillende wijken en buurten in Rotterdam en bij vier woningen in Groningen. Op basis daarvan hebben 26 gesprekken met directe omwonenden plaatsgevonden. De verslagen van deze gesprekken zijn opgenomen in bijlage 3.

Tijdens de gesprekken is aan bewoners gevraagd hoe het is om in die buurt te wonen, wat de veiligheidsbeleving is, of sprake is of was van merkbare overlast, of men op de hoogte is van de sluiting van het pand, welke invloed dat heeft op de veiligheidsbeleving, of men geïnformeerd is over de sluiting en wat de situatie voor invloed heeft op de meldingsbereidheid van omwonenden. Het is daarbij van belang om in ogenschouw te nemen dat de gemeente Rotterdam, de politie of de woningbouwcorporatie omwonenden niet informeren nadat een Damoclesmaatregel is opgelegd. Op de panden of woningen die gesloten zijn wordt weliswaar een aanplakbiljet geplakt dat de woning gesloten is, maar hierop staat niet expliciet vermeld dat dit is vanwege de aanwezigheid van drugs. Tenminste, dit gold in ieder geval voor de panden en woningen waar het buurtonderzoek is uitgevoerd. Ook in gemeente Groningen informeert de gemeente omwonenden, behalve een aanplakbiljet op het pand, verder niet over het feit dat een woning gesloten is.

Veiligheidsbeleving

In de gesprekken is steeds gevraagd naar hoe men het wonen in de buurt of straat ervaart. Het merendeel van de gesprekspartners vertelt dat er in hun buurt weinig onderlinge samenhang is. Buurtbewoners kennen elkaar vaak niet of nauwelijks en van persoonlijk contact met degenen wiens woning is gesloten was in veel gevallen geen sprake. In een aantal gevallen kende men de betrokkene wel van gezicht, maar van 'goede burens' was doorgaans geen sprake. Ook opvallend was dat een aantal gesprekspartners in Rotterdam vertelt dat zij de leefbaarheid en veiligheid in de afgelopen jaren achteruit hebben zien gaan. Opvallend is overigens dat geen van de gesprekspartners in Rotterdam en Groningen aangeven specifiek (drugs)overlast te hebben ervaren van de bewoners van de gesloten woning. De overlast waarover men spreekt gaat meer over de algemene situatie in de buurt, zoals het lawaai op straat of (geluid)overlast van burens.

Impact van de woningsluiting

De gesprekspartners zijn gevraagd naar wat het sluiten van de woning voor invloed heeft gehad op hun veiligheidsbeleving. Daarbij valt op dat geen van de bewoners aansloeg op de woningsluiting, maar des te meer op de politie-inval die aan de woningsluiting vooraf is gegaan. Daarover geeft een groot aantal gesprekspartners aan dat dit indruk maakt en vragen oproept over wat er aan de hand is en waarom de politie optreedt. In veel gevallen was er sprake van onverwacht grootschalig politieoptreden dat met veel kabaal en tumult plaatsvond. Veel gesprekspartners geven aan dit nog goed te kunnen herinneren.

Oordeel over de woningsluiting

Uit de gesprekken blijkt dat men eerder positief, dan negatief is over het feit dat de burgemeester de woning heeft gesloten. Zo geeft een van de gesprekspartners aan de sluiting op te

vatten als een positief signaal dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit. Al geeft een aantal omwonenden aan niet eens te weten dat de woning gesloten is. Meerdere gesprekspartners reageren onverschillig op het feit dat de woning is gesloten wegens een drugsvondst en spreken vooral over de politie-inval die eraan vooraf is gegaan en de onrust die dat teweegbrengt.

Informatiebehoefte

De gemeente Rotterdam, de politie en de woningcorporatie verstrekken niet actief informatie over de situatie die zich heeft voorgedaan. Ook in gemeente Groningen worden omwonenden niet actief geïnformeerd over het optreden van de politie en het besluit tot sluiting van het pand. Toch geeft een aantal gesprekspartners aan juist veel behoefte te hebben aan informatie. Vooral omdat de politie-inval veel impact heeft gehad geven verschillende gesprekspartners aan graag duidelijkheid te willen over wat er gebeurd is en wat er nog staat te gebeuren. Bijvoorbeeld of de bewoners wel of niet terugkeren na de sluiting. Omdat de informatie niet verstrekt wordt vanuit politie, gemeente of woningcorporatie, moet men afgaan op wat men 'van horen zeggen' weet, wat tot speculatie leidt.

Wat ten slotte opviel is dat omwonenden naar aanleiding van de woningsluiting geen uitgesproken opvattingen hadden over de vraag of de woningsluiting invloed heeft op hun meldingsbereidheid.

4.7.3 Overzicht gevolgen voor omwonenden

In onderstaande tabel volgt een overzicht van de geïnventariseerde gevolgen van een Damoclesmaatregel voor omwonenden.

TABEL 4.4 GEVOLGEN DAMOCLESMAATREGEL VOOR OMWONENDEN

Beoogde gevolgen	
	Herstellen openbare orde en veiligheid.
	Aanloop naar pand en/of andere merkbare druggerelateerde overlast verdwijnt en verbetering van het woon- en leefklimaat.
	Toename van de rust/veiligheidsbeleving in de straat/buurt.
	Toename objectieve veiligheid in de straat/buurt.
	Preventief signaal zodat andere criminele activiteiten worden voorkomen.
Neveneffecten	
Wonen	Verloedering buurt (bij langdurige sluiting).
Veiligheid	Door het sluiten van een pand wordt bijvoorbeeld brandgevaar en kans op waterlekkeage verminderd.
	Represailles worden voorkomen.
Sociaalpsychologisch	Toe- of afname veiligheidsbeleving.
	Meer (of juist minder) vertrouwen in overheid vanwege maatregel.
	Sluiting heeft stigmatiserend effect en leidt tot imagoschade voor de buurt.
Financieel-economisch	Waarde van huis verminderd of wordt lastiger om te verkopen vanwege nabijgelegen gesloten pand.

4.8 Maatschappelijke kosten

Enkele gesprekspartners wijzen naast de gevolgen voor bewoners zelf ook op de maatschappelijke gevolgen en kosten als gevolg van het sluiten van een pand of beëindigen van een huurovereenkomst. Wanneer iemand uit huis geplaatst wordt en daardoor verder afglijdt in

de criminaliteit en/of andere problematiek ontstaat of verergert, brengt dit hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Indien mensen in een maatschappelijke opvanginstelling terecht komen en/of begeleiding krijgen, kost dit per persoon tienduizenden euro's aan belastinggeld volgens een van de gesprekspartners. Deze kosten worden van belastinggeld betaald. Datzelfde geldt voor het geval de betrokkene verder afglijdt in de criminaliteit. De maatschappelijke schade die dit berokkend kan enorm zijn. Indien een betrokkene uiteindelijk daardoor in de gevangenis beland zijn de maatschappelijke kosten daarvan eveneens zeer aanzienlijk.

Andere maatschappelijke kosten kunnen worden gezien in het feit dat wanneer een woning wordt gesloten, deze woning wordt onttrokken aan de woningvoorraad. Dat heeft negatieve gevolgen voor een toch al krappe en gespannen woningmarkt met lange wachtlijsten bij de woningcorporaties.

4.9 Conclusie

Tijdens het empirisch onderzoek is ingegaan op de gevolgen van de waarschuwing, de last onder dwangsom en de sluiting voor de verschillende doelgroepen die in dit onderzoek worden onderscheiden. Daarvoor zijn gesprekken gevoerd met professionals uit verschillende regio's en gemeenten. Het valt op dat de toepassing van Damoclesmaatregelen per regio en gemeente sterk kan verschillen; van zero-tolerance beleid, tot beleid met veel aandacht voor individuele omstandigheden en nazorg.

Uit de gesprekken blijkt dat burgemeesters bij overtreding van de Opiumwet al snel grijpen naar het zwaarste middel, namelijk de sluiting. Als gekeken wordt naar de gevolgen van de waarschuwing en de last onder dwangsom blijkt dat gemeenten over het algemeen weinig zicht hebben op de effectiviteit van deze maatregelen. Uit de gesprekken met gemeenten en woningcorporaties volgt dat het namelijk geen standaardpraktijk is dat er actief toezicht op naleving van deze maatregelen wordt gehouden, terwijl de indruk bij een aantal gesprekspartners bestaat dat deze maatregelen wel effectief kunnen zijn.

In de gesprekken is primair stilgestaan bij de gevolgen die volgens gesprekspartners kunnen optreden als gevolg van Damoclesmaatregelen. Deze gevolgen zijn het meest omvangrijk en verstrekkend bij sluitingen; in dat geval wordt de betrokkene immers uit zijn pand of woning gezet met alle verdere gevolgen van dien. Daarbij wordt steevast opgemerkt dat het voor sommige meer indirecte gevolgen vaak lastig is om de causaliteit aan te tonen tussen de maatregel en de gevolgen die optreden. Voor bijvoorbeeld bepaalde sociaalpsychologische gevolgen (zoals problematiek op het gebied van het sociaal of psychisch welzijn van de bewoner) kunnen er immers ook andere omstandigheden zijn die hierop van invloed zijn.

Een aantal gesprekspartners benadrukt dat het zinvol is om als gemeente goed te kijken naar het type overtreder. Dat kan een zogenoemde 'rakker' zijn, de beroeps crimineel die vanwege de hoge opbrengsten van drugshandel of -teelt willens en wetens het risico neemt om gepakt te worden, en de 'stakker', vaak kwetsbare personen die tegen wil en dank, bijvoorbeeld vanwege schulden, zich hebben ingelaten met drugshandel of -teelt in hun eigen pand of woning. De gevolgen van een maatregel kunnen voor de laatstgenoemde groep zeer ingrijpend zijn waardoor bestaande problematiek kan verergeren en/of ze nog verder kunnen afglijden in criminaliteit, met alle maatschappelijke gevolgen van dien.

Kijkend naar de concrete gevolgen van een woningsluiting springen de gevolgen voor bewoners en de omwonenden het meest in het oog. Voor bewoners van een corporatiewoning kan de tijdelijke sluitingsmaatregel, een permanent gevolg met zich meedragen vanwege de ontbinding van het huurcontract en het belanden op een zwarte lijst van woningcorporaties in de regio. Het vinden van nieuwe (permanente) woonruimte wordt daardoor lastig, waardoor betrokkenen veelal in eerste instantie zijn aangewezen op het eigen netwerk. Dan kan voor beide partijen erg belastend zijn. Of men is aangewezen op de veelal veel duurdere particuliere woningmarkt. In het uiterste geval kan iemand op straat belanden. Het is duidelijk dat een sluiting ook grote impact heeft op de overige bewoners of gezinsleden, met name voor kinderen. Daarbij dient overigens te worden opgemerkt dat alle gemeenten waarmee is gesproken aangeven ervoor zorg te dragen dat in een dergelijke situatie kinderen niet op straat komen te staan. Maar dat het voor hen grote impact kan hebben, is evident.

Een van de primaire doelen van een Damoclesmaatregel is om de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid te herstellen. Daarmee is de maatregel mede gericht op de belangen en beleving van omwonenden. Wat echter opvalt is dat maar weinig gemeenten onderzoeken wat de effecten van een woningsluiting zijn op de leefomgeving. Voor dit onderzoek is in twee grote gemeenten buurtonderzoek verricht naar de veiligheidsbeleving van buurtbewoners na een woningsluiting. Wat daarbij met name opviel is dat de meeste buurtbewoners aangeven niet te weten dat er in hun nabijheid een 'drugspand' was en dat de sluiting niet wezenlijk van invloed is geweest op hun veiligheidsbeleving. De politie-inval die aan de sluiting vooraf is gegaan, maakte in veel gevallen juist wel veel indruk. Met name ook omdat er naderhand geen informatie werd verstrekt door gemeenten, politie of woningcorporatie over de aanleiding van de inval, wat speculaties over de toedracht in de hand werkte.

Voor ondernemers geldt dat een sluiting vooral impact heeft op de bedrijfsvoering en financiële gevolgen met zich meebrengt. De gevolgen voor verhuurders zijn voornamelijk financieel van aard en bestaan onder meer uit huurderfing en kosten in verband met juridische procedures.

5 Informatiebronnen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de informatiebronnen besproken die gebruikt zouden kunnen worden om de gevolgen van de Damoclesmaatregelen te onderzoeken. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews met gesprekspartners van verschillende organisaties die over informatie (kunnen) beschikken. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke organisaties/actoren over informatie beschikken die (mogelijk) inzicht kan geven in de gevolgen van een maatregel en om wat voor soort informatie het gaat. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de bruikbaarheid van deze informatie – oftewel de praktische en juridische mogelijkheden om deze informatie te gebruiken – en op welke wijze de beschikbare informatiebronnen benut kunnen worden voor een onderzoek naar de gevolgen van de Wet Damocles.

Het hoofdstuk is geordend naar de verschillende betrokkenen die kunnen worden onderscheiden: bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden. Paragraaf 5.2 gaat specifiek in op de beschikbare informatiebronnen om de gevolgen van een waarschuwing of last onder dwangsom in kaart te brengen. In de navolgende paragrafen 5.3 t/m 5.6 wordt per type betrokkene – respectievelijk bewoners (paragraaf 5.3), ondernemers (paragraaf 5.4), verhuurders (paragraaf 5.5) en omwonenden (paragraaf 5.6) – ingegaan op de beschikbare informatiebronnen omtrent de gevolgen van een sluiting op grond van de Wet Damocles.

Per paragraaf bespreken we de beschikbare informatiebronnen en de organisaties waar die informatie berust en wordt (voor zover relevant) gekeken welke informatie over de verschillende typen gevolgen (wonen, veiligheid, sociaalpsychologisch en financieel-economisch) beschikbaar is. Elke paragraaf eindigt met een tabel met een uitgebreid overzicht van de geïnventariseerde gevolgen per betrokkene op basis van het literatuuronderzoek (hoofdstuk 2), jurisprudentieonderzoek (hoofdstuk 3) en de interviews (hoofdstuk 4). Per gevolg is in een aparte kolom aangegeven bij wie of waar (mogelijk) informatie over het gevolg aanwezig is. In sommige gevallen is informatie wel aanwezig, maar wordt die niet centraal geregistreerd. Als voorbeeld: omzetsderving door een ondernemer als gevolg van de sluiting van zijn onderneming. Informatie over de omzetsderving is waarschijnlijk wel bij de ondernemer zelf aanwezig, maar wordt niet centraal geregistreerd. Dit is in de laatste kolom van iedere tabel opgenomen.

Paragraaf 5.7 bevat een conclusie over de betrouwbaarheid, juistheid, actualiteit en beschikbaarheid van de informatiebronnen.

5.2 Gevolgen van de waarschuwing en last onder dwangsom

5.2.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat specifiek in op de beschikbare informatiebronnen die (mogelijk) inzicht kunnen geven in de gevolgen van een waarschuwing of last onder dwangsom op grond van de Wet Damocles. In de paragrafen 5.3 tot en met 5.6 wordt per type betrokkene ingegaan op de beschikbare informatiebronnen met betrekking tot de gevolgen van een sluiting.

5.2.2 Gemeenten/politie als informatiebron

Het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom heeft als doel om de overtreding van de Opiumwet te beëindigen en herhaling van een overtreding te voorkomen om zo de openbare orde en veiligheid te herstellen. Het belangrijkste gevolg van het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom is dat de betreffende bewoner/ondernemer vanwege deze maatregel de overtreding van de Opiumwet beëindigt en de overtreding niet meer opnieuw begaat. Het beeld is dat gemeenten en woningcorporaties na het opleggen van de maatregel niet actief controleren of de betrokkene zich aan de maatregel houdt.

Wel is bij gemeenten informatie beschikbaar of op een adres waar een waarschuwing/last onder dwangsom is opgelegd, nogmaals een Damoclesmaatregel is opgelegd of een dwangsom is verbeurd (omdat de overtreding niet is beëindigd). Ook de politie kan beschikken over informatie of de betrokkene na het opleggen van de Damoclesmaatregel wederom een druggerelateerd strafbaar feit heeft gepleegd. Deze informatie is echter niet op geaggregeerd niveau beschikbaar en zal uit individuele politiedossiers moeten worden gehaald. Op basis van de informatie die beschikbaar is bij de gemeente en politie is het mogelijk om hoogstens gedeeltelijk vast te stellen hoe vaak een bewoner/ondernemer zich *niet* aan een waarschuwing of last onder dwangsom heeft gehouden. Dit geldt echter alleen voor de gevallen waar de gemeente/politie heeft kunnen vaststellen dat wederom een overtreding is begaan. Het is lastiger om vast te stellen in hoeveel gevallen een waarschuwing of een last onder dwangsom daadwerkelijk het gewenste effect heeft. Wanneer bij de gemeente of de politie geen informatie beschikbaar is die erop wijst dat de betrokkene wederom een overtreding heeft begaan, kan dit enerzijds betekenen dat de betrokkene zich daadwerkelijk aan de maatregel houdt. Anderzijds kan het betekenen dat de betrokkene zich niet houdt aan de maatregel, maar dat dit simpelweg niet bekend is bij de gemeente of de politie.

Een ander gevolg kan zijn dat de bewoner in combinatie met de waarschuwing of last onder dwangsom, hulpverlening krijgt of dat bestaande hulpverlening wordt geïntensiveerd. Informatie over of en welke hulpverlening wordt geboden is in beginsel aanwezig binnen het sociaal domein van de gemeente en aanverwante (hulpverlenings-)organisaties. Het is echter niet mogelijk om uit de systemen binnen het sociaal domein specifieke informatie te filteren over personen die te maken hebben (gehad) met een Damoclesmaatregel. Om deze informatie te ontsluiten is handmatig zoekwerk vereist om na te gaan of een persoon voorkomt in een van de systemen en of een dossier (of meerdere afzonderlijke dossiers) beschikbaar is (in paragraaf 5.3 wordt hier uitgebreid op ingegaan). Wanneer een persoon voorkomt in een of meer van de systemen binnen het sociaal domein, kan uit het beschikbare dossier (of de verschillende afzonderlijke dossiers) informatie worden opgehaald over het type geboden hulpverlening en de hulpvraag. Daarnaast is het de vraag of de Jeugdwet en de Wmo dit toestaan. Dat hangt af van het doel en de opzet van het onderzoek. Daarover meer in hoofdstuk 6.

5.2.3 Omwonenden als informatiebron

Wanneer de betrokkene vanwege de waarschuwing of last onder dwangsom geen nieuwe overtreding begaat, kan het gevolg daarvan zijn dat eventuele drugsgerelateerde overlast voor omwonenden verdwijnt, de rust/veiligheid in de straat verbetert en de veiligheidsbeleving toeneemt. Informatie over de eventuele impact van de maatregel op omwonenden berust bij de omwonenden zelf. De impact van Damoclesmaatregelen op omwonenden wordt niet systematisch vastgelegd of gemonitord (zie ook paragraaf 5.6). Via vragenlijsten of interviews onder omwonenden zou informatie kunnen worden opgehaald over hun ervaringen ten aanzien van overlast, hun veiligheidsbeleving, etc.

Alleen in de situatie dat sprake was van merkbare overlast, zal het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom een voor omwonenden merkbaar effect kunnen hebben. In dat geval kan de omwonende aangeven of na het opleggen van de maatregel de overlast is afgenomen (een indicatie dat de overtreding is beëindigd) of dat de overlast aanhoudt (een indicatie dat de overtreding niet is beëindigd c.q. wordt herhaald). In de situatie dat er geen sprake is van overlast en omwonenden verder ook niet bekend zijn met het feit dat een waarschuwing/last onder dwangsom is opgelegd, zullen omwonenden in beginsel ook geen effect waarnemen van de Damoclesmaatregel. Omwonenden zullen in principe niet weten dat de betrokkenen een waarschuwing of last onder dwangsom heeft gekregen. Door veel gemeenten wordt immers niet actief gecommuniceerd dat een dergelijke maatregel is opgelegd. Dit is anders bij een sluiting, waar vaak een sticker op de voordeur wordt geplaatst en omwonenden op deze wijze kennis kunnen nemen van de Damoclesmaatregel.

5.2.4 Overzicht gevolgen en informatiebronnen waarschuwing en last onder dwangsom

In de onderstaande tabel volgt een overzicht van de gevolgen van het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom en (mogelijke) bronnen waar informatie over deze gevolgen aanwezig is weergegeven.

TABEL 5.1 GEVOLGEN EN INFORMATIEBRONNEN WAARSCHUWING EN LAST ONDER DWANGSOM

Categorie	Gevolg	Informatiebron	Toelichting
Beoogde gevolgen			
Bewoners	Door waarschuwing of last onder dwangsom wordt overtreding van de Opiumwet beëindigd en/of wordt herhaalde overtreding voorkomen.	Gemeente (OOV) en politie	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Per geval kan uit dossier blijken of wederom een overtreding is begaan.
	Door waarschuwing of last onder dwangsom kan hulp worden ingeschakeld of kan hulpverlening worden geïntensiveerd.	Gemeente (sociaal domein) en ander hulpverleningsorganisaties	Dit gevolg wordt niet geregistreerd, maar kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de bewoner bij een hulpverlener.
Omwonenden	Toename van de rust/veiligheid in de straat/buurt, overlast neemt af.	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Enkele gemeenten hebben hier zelfstandig onderzoek naar laten doen.
	Door het beëindigen van de overtreding vanwege de waarschuwing/last onder dwangsom wordt bijvoorbeeld	-	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.

	brandgevaar en kans op waterlekkage vermindert.		
	Preventief signaal zodat andere criminele activiteiten worden voorkomen.	-	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.

5.3 Gevolgen voor bewoners

5.3.1 Gemeenten als informatiebron

Beoogde gevolgen

Het sluiten van een woning heeft – net als het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom – als doel om de overtreding van de Opiumwet te beëindigen en herhaling van een overtreding te voorkomen om zo de openbare orde en veiligheid te herstellen. Bij gemeenten (en politie) is informatie beschikbaar of bij een adres waar eerder een woning is gesloten nogmaals een Damoclesmaatregel is opgelegd en of uit een controle is gebleken dat de Opiumwet op het betreffende adres wederom is overtreden. In paragraaf 5.2 is hier reeds uitgebreider op ingegaan.

Wonen

Gemeenten beheren de persoonsgegevens van inwoners in de BRP. Wanneer iemand trouwt, een kind krijgt of verhuist, legt de gemeente dit vast. Als iemand gaat verhuizen naar een andere gemeente, verhuizen de persoonsgegevens met diegene mee. Praktisch gezien kan de gemeente via de BRP nagaan of een bewoner die zijn huis heeft moeten verlaten vanwege een tijdelijke woningsluiting op grond van de Wet Damocles (of eventueel permanent heeft moeten verlaten vanwege het beëindigen van het huurcontract), zich op een nieuw adres heeft ingeschreven. Op die manier kan de gemeente van alle betrokkenen waarvan bekend is dat hun woning is gesloten na verloop van tijd onderzoeken of zij zich op een nieuw adres hebben ingeschreven, in de eigen gemeente dan wel in een andere gemeente. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de BRP tot doel heeft overheidsorganen te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun publieke taak. Bij het gebruiken van deze informatiebron is het dus van belang vast te stellen of het nagaan of een bewoner een nieuw onderkomen heeft gevonden zich verhoudt tot de publieke taak. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de (on)mogelijkheden om de BRP te gebruiken als informatiebron.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten in individuele cases niet vastleggen of registreren waar de betrokkenen wiens woning wordt gesloten naartoe gaan. Uit gesprekken met gemeenten wordt duidelijk dat voor een team of afdeling veiligheid het dossier in principe gesloten is nadat de woning wordt gesloten. In geen enkele gemeente wordt bijgehouden waar de betrokkenen zeggen naartoe te zullen gaan indien de woning wordt gesloten. Evenmin wordt er naderhand onderzoek gedaan en vastgelegd waar de bewoners naartoe zijn vertrokken tijdens de sluiting.

Gemeenten houden daarnaast ook niet systematisch bij wat de status van bewoning van de te sluiten woning is. Daarmee wordt bedoeld of de woning waarin drugs zijn aangetroffen überhaupt voor bewoning werd gebruikt en zo ja, om wat voor samenstelling van bewoners het gaat, of dat de woning uitsluitend voor de opslag ten behoeve van drugshandel of hennepcultuur werd gebruikt. Een mogelijkheid om hierover informatie naar boven te halen is door

na te gaan wat hierover in de bestuurlijke rapportage van de politie is opgenomen die wordt opgemaakt bij het aantreffen van de drugs in de woning. De bestuurlijke rapportage wordt toegezonden aan de burgemeester en wordt gebruikt ter onderbouwing van de Damoclesmaatregel. In deze bestuurlijke rapportage legt de politie onder meer vast wie er ten tijde van de inval stond ingeschreven in de woning, wie er eventueel aangehouden zijn en of de woning gebruikt werd of geschikt was voor bewoning.

Informatiebronnen binnen het sociaal domein van de gemeente zijn naar verwachting slechts in heel beperkte mate bruikbaar om gevolgen rondom het thema 'wonen' te gebruiken. Dat komt om dat alleen in de gevallen waarbij ook kinderen zijn betrokken de gemeente ervoor zorg dient te dragen dat de kinderen een nieuw en veilig onderkomen krijgen. Die informatie is dus in individuele gevallen 'ergens' aanwezig binnen de gemeenten, maar deze informatie over waar de betrokkenen naartoe vertrokken zijn wordt niet als zodanig op geaggregeerd niveau vastgelegd. Dat wil zeggen dat de informatie er (waarschijnlijk) wel is, maar dat deze voor elk afzonderlijk dossier achterhaald moet worden.

Veiligheid

Wat betreft de veiligheid is een beredeneerd gevolg dat bewoners van een gesloten woning te maken krijgen met represailles of bedreigingen van het criminele circuit omdat de woning na een sluiting niet meer voor criminele doeleinden kan worden gebruikt. Als daarvan sprake is, kan het zijn dat de gemeente daar in de dossiervorming melding van maakt. De informatie is niet op geaggregeerd niveau beschikbaar en zal dus per dossier achterhaald moeten worden.

Sociaalpsychologische gevolgen

In tabel 5.2 wordt een uitgebreide reeks aan mogelijke gevolgen van sociaalpsychologische aard genoemd. De gesprekspartners geven aan dat hierover weliswaar vanuit de hulpverlening iets gezegd kan worden, maar dat dit dan uitsluitend geldt voor personen die in een hulpverleningstraject zitten of waar een dergelijk traject wordt gestart. Daarvan is lang niet in alle gevallen sprake. Hulpverlening wordt in principe op vrijwillige basis geboden. Bewoners die afzien van hulpverlening, raken in dit opzicht dus uit beeld.

Daar waar ook kinderen in beeld zijn wordt er doorgaans voor gezorgd dat er opvang is geregeld. Dat wordt zonder uitzondering goed geregeld, zo blijkt uit de gesprekken met gemeenten. Of hierover informatie kan worden aangeleverd ten behoeve van een monitor is echter de vraag. Het verschilt namelijk per gemeente hoe deze opvang is georganiseerd en door welke organisatie of afdeling. Het aantal organisaties dat hierover informatie zou kunnen aanleveren is zeer groot en het is alleen al een zeer omvangrijke opgave deze instanties te inventariseren. Het aantal organisaties en bronnen waar relevante informatie aanwezig kan zijn is zeer talrijk en zeer versnipperd, zowel binnen als tussen gemeenten.

Gesprekspartners in het sociaal domein vertellen verder dat het voor hen niet mogelijk is om in hun systemen op eenvoudige wijze te zoeken naar dossiers van cliënten waarin sprake is geweest van Damoclesmaatregelen. Afdelingen in het sociaal domein van de gemeente en aanverwante organisaties werken met verschillende systemen en alle gesprekspartners geven aan dat hun systemen niet de mogelijkheid bieden om te 'filteren' op personen die te maken hebben (gehad) met een Damoclesmaatregel. Het kan bijvoorbeeld zijn dat bij een gezin waarvan een woning is gesloten meerdere hulpverleningsinstanties betrokken zijn. Deze hulpverleners houden los van elkaar dossiers bij. Daarbij speelt ook nog de vraag of alle onderliggende

sectorale wetgeving wel een rechtsgrondslag bieden om die gegevens zonder meer te kunnen delen.

Uit de gesprekken blijkt dat er praktisch gezien wellicht mogelijkheden zijn om informatie uit individuele dossiers te koppelen aan een lijst van de afdeling openbare orde en veiligheid van de gemeente met namen van personen die te maken hebben gehad met een maatregel. Het koppelen van data vanuit OOV en het sociaal domein is op grond van het beginsel van dataminimalisatie dat is neergelegd in de AVG, echter vaak problematisch. Dit vereist bovendien handmatig zoekwerk waarbij vaak ook in verschillende afzonderlijke dossiers gezocht moet worden om relevante informatie te vinden. Zoals aangegeven zal informatie over bijvoorbeeld het type hulpvraag en de geboden hulpverlening, of degene schuldenproblematiek heeft of schuldhelpverlening krijgt, of de drugsvondst en de Damoclesmaatregel gevolgen heeft voor een bijstandsuitkering, etc. in veel gevallen niet uit één dossier zijn af te leiden. Vaak zijn er (naarmate de gemeentelijke organisatie groter is) verschillende teams of afdelingen verantwoordelijk voor de uitvoering van bepaalde taken binnen het sociaal domein. Daarbij wordt vaak ook gewerkt met gescheiden systemen, waardoor een team niet zomaar een dossier/systeem kan raadplegen van een ander team. Dit vloeit voort uit de gescheiden bevoegdheden op grond van de Wmo, waardoor de dossiers inhoudelijk slechts toegankelijk zijn voor buurtteams en de gemeente zelf geen toegang heeft. Het op systematische wijze ontsluiten van de relevante dossiers is volgens gesprekspartners, kortgezegd, op dit moment praktisch gezien, maar ook juridisch gezien een weinig realistische opgave.

Het is daarnaast complex om te bepalen in welke mate de gevolgen van psychische en sociale aard toegeschreven kunnen worden aan de Damoclesmaatregel. Een scheiding, huiselijk geweld, uithuisplaatsing van kinderen, schuldenproblematiek, problemen op het werk, etc. kunnen ontstaan nadat de maatregel is opgelegd, maar het zal niet altijd duidelijk zijn in hoeverre een causaal verband kan worden gelegd met de maatregel. Problematiek van psychische en sociale aard had ook zonder de maatregel kunnen optreden. Uit gesprekken komt naar voren dat er vaak al het nodige ‘speelt’ bij de betrokkene voordat een Damoclesmaatregel wordt opgelegd. Uiteraard kan een sluitingsmaatregel de situatie verergeren, maar dit neemt niet weg dat het toeschrijven van gevolgen aan de Damoclesmaatregel problematisch kan zijn.

Financieel-economische gevolgen

Gemeenten houden geen informatie bij over financiële gevolgen van Damoclesmaatregelen voor bewoners. Als daarover iets is vastgelegd zou dat kunnen in cliëntdossiers, maar daarin is uitsluitend informatie te vinden over diegenen die in beeld zijn bij zorg- of hulpverlening. Verder gelden daarbij dezelfde beperkingen en knelpunten zoals hierboven beschreven onder het kopje sociaalpsychologische gevolgen.

5.3.2 Woningcorporaties als informatiebron

Wonen

Woningcorporaties houden van al hun woningen waar drugs zijn aangetroffen een dossier bij waarin is vastgelegd welke vervolgmaatregelen zijn genomen. De wijze waarop deze informatie wordt vastgelegd verschilt echter per woningcorporatie die veelal met verschillende systemen werken. Deze informatie wordt door de woningcorporaties niet centraal of overkoepelend geregistreerd. Woningcorporaties geven aan dat het wel mogelijk is om in hun systemen na te gaan bij welke woningen er sprake is geweest van vrijwillige opzegging van het huurcontract, buitengerechtelijke ontbinding van het huurcontract vanwege de Damoclesmaatregel of ontbinding van het huurcontract via de rechter. De koepel van woningcorporaties Aedes voert

periodiek een enquête-onderzoek (Corporatiemonitor) uit onder haar leden over verschillende thema's, waaronder over buitengerechtelijke ontbindingen. In deze Corporatiemonitor wordt echter niet specifiek ingegaan op ontbindingen vanwege een Damoclesmaatregel.

Woningcorporaties houden verder niet bij waar huurders naartoe vertrekken als zij de woning tijdelijk, dan wel permanent moeten verlaten.

Veiligheid

Woningcorporaties houden registraties bij van overlastmeldingen van bewoners. De wijze waarop deze meldingen geregistreerd worden verschilt per woningcorporatie. Meldingen van overlast gerelateerd aan drugs worden geregistreerd. Indien er sprake is van overlast vanwege de aanwezigheid van drugs in de woning en daarop een waarschuwing, last onder dwangsom of een sluiting wordt opgelegd zou dit invloed kunnen hebben op het aantal meldingen of klachten dat wordt gedaan. Als blijkt dat het aantal meldingen in de betreffende buurt afneemt na het treffen van de Damoclesmaatregel, zou dat een indicatie kunnen zijn dat de overlast is verdwenen.

Sociaalpsychologische gevolgen

Woningcorporaties registreren geen informatie over de sociaalpsychologische gevolgen van een Damoclesmaatregel.

Financieel-economische gevolgen

Woningcorporaties registreren geen informatie over de financiële gevolgen van een Damoclesmaatregel.

5.3.3 Bewoners als informatiebron

Bewoners die een Damoclesmaatregel opgelegd hebben gekregen vormen in principe de belangrijkste informatiebron als het gaat om het in beeld brengen van de gevolgen van de maatregel. Dat geldt zowel voor gevolgen ten aanzien van wonen, veiligheid, financiën en sociaal psychologische gevolgen. Zij kunnen immers zelf uit eigen ervaring vertellen wat de gevolgen zijn geweest van de maatregel. Tegelijkertijd is het een doelgroep die zeer lastig te benaderen is, zeker wanneer sprake is geweest van een sluiting. Voor dit onderzoek zijn verschillende pogingen gedaan om in contact te komen met de doelgroep maar dat is niet gelukt. Zowel via gemeenten, woningcorporaties, professionals uit het sociaal domein als de advocatuur is geprobeerd om in contact te komen met de direct betrokkenen, maar dat leidde niet tot resultaat.

5.3.4 Overzicht gevolgen en informatiebronnen bewoners

In de voorgaande paragrafen is per organisatie/actor en per type gevolg (op hoofdlijnen) besproken welke informatiebronnen beschikbaar zijn om de gevolgen voor bewoners in kaart te brengen. In tabel 5.2 volgt een uitgebreid overzicht van alle geïnventariseerde gevolgen voor bewoners, waarbij per gevolg de (mogelijke) bronnen van informatie zijn weergegeven met een korte toelichting.

TABEL 5.2 GEVOLGEN EN INFORMATIEBRONNEN BEWONERS

Categorie	Gevolg	Informatiebron	Toelichting
Beoogde gevolgen			
	De bewoner/overtreder beëindigt de overtreiding.	Gemeente (OOV) en politie	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Per geval kan uit dossier blijken of na het

	Recidive wordt voorkomen.		opleggen van de maatregel wederom een overtreding is begaan.
Neveneffecten			
Wonen	Bewoner moet na sluiting tijdelijk een nieuw onderdak vinden.	Bewoner/gemeente (BRP)	Er wordt door gemeenten/woningcorporaties niet geregistreerd waar mensen tijdens de sluiting verblijven. Wanneer huurders niet meer terug kunnen na de sluiting en ergens anders gaan wonen, moet diegene zich ergens anders inschrijven in de BRP. De BRP zou dus informatie kunnen bevatten waar mensen naar toe gaan, na een sluiting (zie ook paragraaf 2.3).
	Bewoner kan geen tijdelijk onderdak vinden en komt voor deze periode op straat terecht.	Bewoner	Er wordt binnen gemeenten/woningcorporaties niet geregistreerd of mensen op straat terecht komen.
	Bewoners kunnen geen tijdelijk onderdak vinden voor het gehele gezin en het gezin wordt daarom opgesplitst.	Bewoner/gemeente (sociaal domein) en hulpverlening	Wanneer er kinderen betrokken zijn, gaan gemeenten na of er onderdak is voor de kinderen.
	Bewoner vindt (tijdelijk) onderdak (in een andere regio) bij familie/vrienden, in een nieuwe woning, op een camping/recreatiewoning of bij maatschappelijke opvang.	Bewoner/gemeente (BRP) en maatschappelijke opvang	Er wordt binnen gemeenten/woningcorporaties niet geregistreerd waar mensen tijdens de sluiting verblijven. De BRP kan informatie bevatten waar mensen naar toe gaan na een sluiting ingeval zij zich op een nieuw adres inschrijven. Bij (gemeentelijke) maatschappelijke opvang kan worden nagegaan of personen die te maken hebben gehad van een Damoclesmaatregel gebruik maken van deze opvang.
	Bewoner komt terecht in ongeschikte woonruimte of woonomgeving, bijvoorbeeld gelet op situatie met kinderen, huisdieren, inwonende ouders, bewoner die (medische) zorg nodig heeft, etc.	Bewoner/gemeente (sociaal domein) en hulpverlening	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Indien hulpverlening betrokken is, kan het zijn dat dit in het dossier van de bewoner is opgenomen.
	Ouder durft geen beroep te doen op een opvanglocatie, uit angst door professionele zorgverleners van de kinderen te worden gescheiden.	Bewoner	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Ouder kan zijn kinderen niet meer zien, omdat er geen geschikte woning is.	Bewoner/gemeente (sociaal domein) en hulpverlening	Indien hulpverlening betrokken is, kan het zijn dat dit in het dossier van de bewoner is opgenomen.
	Het huurcontract van een bewoner kan in een	Bewoner/woningcorporatie	Woningcorporaties leggen in het dossier van de bewoner vast als er een juridische procedure start. Dit gevolg kan ook

gerechtelijke procedure worden ontbonden.	en particuliere verhuurder	per geval in het dossier van de huurder bij de particuliere verhuurder zijn vastgelegd.
Als gevolg van een maatregel wordt de huurder verzocht de huurovereenkomst vrijwillig op te zeggen.	Bewoner/woningcorporatie en particuliere verhuurder	Dit gevolg kan per geval in het dossier van de huurder bij de woningcorporatie of particuliere verhuurder zijn vastgelegd.
Als gevolg van een sluiting wordt het huurcontract tussen bewoner en woningcorporatie buitengerechtelijk ontbonden.	Bewoner/woningcorporatie en particuliere verhuurder	Dit gevolg kan per geval in het dossier van de huurder bij de woningcorporatie of particuliere verhuurder zijn vastgelegd. Aedes onderzoekt voor hun periodieke monitor over huissuitzettingen ook in hoeveel procent van de huissuitzettingen sprake is van buitengerechtelijke ontbinding.
Als gevolg van de ontbinding van het huurcontract, kan de bewoner niet terugkeren in de woning.	Bewoner/woningcorporatie en particuliere verhuurder	Dit gevolg kan per geval in het dossier van de huurder bij de woningcorporatie of particuliere verhuurder zijn vastgelegd.
Bewoners van een huurwoning waarvan de huurovereenkomst is ontbonden kunnen geen positieve verhuurdersverklaring krijgen van de verhuurder.	Bewoner/woningcorporatie en particuliere verhuurder	Niet bekend of het wel of niet afgeven van een positieve verhuurdersverklaring wordt vastgelegd in het dossier van de oude huurder.
Bewoners van huurwoningen kunnen geen woningen huren waarbij een verhuurdersverklaring wordt gevraagd.	Bewoner/woningcorporatie	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Als gevolg van de ontbinding van de huurovereenkomst kan een juridische procedure worden gestart voor ontruiming.	Bewoner/woningcorporatie en particuliere verhuurder	Dit gevolg kan per geval in het dossier van de huurder bij de woningcorporatie of particuliere verhuurder zijn vastgelegd.
Bewoners van een sociale huurwoning komen, als gevolg van een sluiting of gerechtelijke procedure tot ontbinding, op de zwarte lijst terecht van de woningcorporaties. Hierdoor komen zij niet in aanmerking voor een sociale huurwoning voor de periode van 2 tot 5 jaar.	Bewoner/woningcorporatie	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Bewoners die op de zwarte lijst van woningcorporaties zijn geplaatst, zijn aangewezen	Bewoner/gemeente (BRP)	De mate waarin bewoners van een sociale huurwoning van wie een pand is gesloten, overstappen op particuliere verhuur wordt niet geregistreerd. Door het raadplegen van het BRP kan worden

	op (duurdere) particuliere verhuur.		nagegaan of de persoon zich op een ander adres heeft inschreven.
	Bewoners die op de zwarte lijst van woningcorporaties zijn geplaatst, moeten voor een nieuwe sociale huurwoning verhuizen naar een andere regio.	Bewoner/gemeente (BRP)	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Door het raadplegen van het BRP kan worden nagegaan of de persoon zich op een nieuw adres in een andere regio heeft inschreven.
	Bewoner moet de huur opzeggen, omdat hij de dubbele lasten tijdens de sluiting niet kan betalen.	Bewoner	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Bewoners die niet kunnen terugkeren in hun woning, kunnen een beroep doen op de maatschappelijke opvang.	Bewoner/maatschappelijke opvang	Als een bewoner van wie een pand is gesloten zich aanmeldt voor opvang, kan het zijn dat de reden waarom iemand zich aanmeldt (woningssluiting) wordt geregistreerd bij het daklozenpunt van de gemeente of de opvang.
	Bewoners die een beroep doen op de maatschappelijke opvang dienen hiervoor soms een hulpverlenerstraject te accepteren; willen zij dit niet, dan komen zij mogelijk op straat terecht.	Bewoner/maatschappelijke opvang/hulpverlening	Dit gevolg kan per geval in het dossier van de bewoner bij de maatschappelijke opvang of de hulpverlening zijn vastgelegd.
	Bewoner van een sociale huurwoning krijgt een tweede kans, waarbij aanvullende huurvoorwaarden worden gesteld, zoals het accepteren van ambulante hulp.	Bewoner/woningcorporatie/hulpverlening	Dit gevolg kan per geval in het dossier van de huurder bij de woningcorporatie of de betrokken hulpverleningsorganisatie zijn vastgelegd.
	Huiseigenaren kunnen hun hypotheek en daarmee hun woning verliezen.	Huiseigenaar/bank	Het is niet bekend of deze informatie door banken wordt geregistreerd.
Veiligheid	Bewoners kunnen te maken krijgen met represailles, vergelding vanuit het criminele circuit indien de woning wordt gesloten en niet meer voor criminele doeleinden gebruikt kan worden.	Bewoner	Dit gevolg wordt niet geregistreerd
Sociaalpsychologisch	De sluiting van een woning heeft een ontwrichtend effect op de bewoner/het gezin en heeft een grote impact op het sociaal en psychisch welzijn van bewoner.	Bewoner/gemeente (sociaal domein) en hulpverlening	Dit gevolg kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de bewoner bij de gemeente (sociaal domein) of andere hulpverleningsorganisaties en bij de betrokken hulpverlener.

Huisuitzetting kan andere bestaande problematiek verergeren.	Bewoner/ gemeente (sociaal domein) en hulpverlening	Dit gevolg kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de bewoner bij de gemeente (sociaal domein) of andere hulpverleningsorganisaties en bij de betrokken hulpverlener.
De sluiting van een woning doorkruist het zorg- of hulpverleningstraject.	Gemeente (sociaal domein) en hulpverlening	Dit gevolg kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de bewoner bij de gemeente (sociaal domein) of andere hulpverleningsorganisaties en bij de betrokken hulpverlener.
Door psychische klachten kan een bewoner niet meer werken en is hij in de Ziektewet terecht gekomen.	Bewoner/ gemeente (sociaal domein) en hulpverlening	Dit gevolg kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de bewoner bij de gemeente (sociaal domein) of andere hulpverleningsorganisaties en bij de betrokken hulpverlener.
De verhuizing als gevolg van de sluiting leidt tot verlies van (een deel van) het bestaand sociaal netwerk van de bewoner.	Bewoner	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
De sluiting van een woning zorgt voor een stigmatiserend effect en/of schaamtegevoelens bij bewoners	Bewoner/hulpverlening	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
De sluiting van een woning geeft stress door zorgen over de woonsituatie en de financiën.	Bewoner/hulpverlening	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Bewoners kunnen door de ervaren stress van een sluiting fysiek ziek worden	Bewoner/hulpverlening	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Kind ondervindt concentratieproblemen op school.	Bewoner/hulpverlening/school	Dit gevolg kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de bewoner bij een hulpverlener of op een school. ¹⁴¹
Kind staat door psychische problemen onder behandeling bij een psycholoog.	Bewoner/hulpverlening	Dit gevolg kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de bewoner bij een hulpverlener.
Bewoner komt door ontbinding van huurcontract op straat of in de daklozenopvang terecht, waardoor bewoner juist (verder) de criminaliteit in wordt getrokken.	Bewoner/daklozenopvang	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Bewoner(s) kunnen tijdelijk bij hun sociale netwerk terecht, die extra belasting ervaren voor	Bewoner	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.

¹⁴¹ We hebben voor dit onderzoek niet met een medewerker van een school gesproken, maar het is denkbaar dat dit wordt vastgelegd in het leerlingendossier.

	de duur dat zij de bewoner(s) opvangen.		
	Gevoel van persoonlijke straf	Bewoner	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Bewoner krijgt hulpverlening omdat hij in verband met de maatregel in beeld komt bij de gemeente of bestaande hulpverlening wordt geïntensiveerd na de maatregel.	Bewoner/gemeente (sociaal domein) en hulpverlening	Dit gevolg kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de bewoner bij de gemeente (sociaal domein) of andere hulpverleningsorganisaties en bij de betrokken hulpverlener.
	Bewoner ontvangt na waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting een gedragsaanwijzing van woningcorporatie, zoals het accepteren van een hulpverleningstraject.	Bewoner/woningcorporatie	Dit gevolg kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de huurder bij de woningcorporatie.
Financieel-economisch	Bewoners hebben tijdens de sluiting van de woning dubbele lasten.	Bewoner	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Bewoner heeft te maken met verhuiskosten en hogere huurlasten wanneer bewoner genoodzaakt is te verhuizen van een sociale huurwoning naar een particuliere huurwoning.	Bewoner	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Bewoners worden geconfronteerd met kosten van juridische procedures bij de ontbinding van een huurovereenkomst of een ontruimingsvordering.	Bewoner/woningcorporatie	Dit gevolg kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de huurder bij de woningcorporatie. Ook is hier in gepubliceerde uitspraken informatie over te vinden.
	Hoge rekeningen van energieleveranciers moeten soms onmiddellijk worden betaald, omdat betrokkenen anders worden afgesloten.	Bewoner/energieleverancier	Niet bekend of dit gevolg wordt geregistreerd.
	Verhuurders kunnen een boete opleggen als is vastgelegd dat een overtreding op grond van de Opiumwet wordt geconstateerd.	Bewoner/verhuurder	Dit gevolg kan per geval zijn vastgelegd in het dossier van de huurder bij de verhuurder.
	Bewoner van een koopwoning kan door tijdelijke huisvesting elders of andere kosten aangaande drugsvondst zijn	Bewoner	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.

	hypothek niet meer betalen.		
	Woningeigenaren kunnen hun hypotheek kwijtraken.	Bewoner/bank	Niet bekend of dit gevolg wordt geregistreerd.
	Woningeigenaren kunnen door fraudemeldingen moeilijk aan een nieuwe hypotheek komen.	Bewoner/bank	Niet bekend of dit gevolg wordt geregistreerd.

5.4 Gevolgen voor ondernemers

5.4.1 Gemeenten als informatiebron

Beoogde gevolgen

Het beoogd gevolg van het sluiten van een pand van een ondernemer is – net als het opleggen van een waarschuwing of een last onder dwangsom – dat de overtreding van de Opiumwet wordt beëindigd en herhaling van een overtreding wordt voorkomen om zo de openbare orde en veiligheid te herstellen. Bij gemeenten (en politie) is informatie beschikbaar of bij een adres waar eerder een lokaal is gesloten nogmaals een Damoclesmaatregel is opgelegd en of uit een controle is gebleken dat de Opiumwet op het betreffende adres wederom is overtreden. In paragraaf 5.2 is hier reeds uitgebreider op ingegaan.

Wonen/ondernemen

Als een ondernemer te maken krijgt met een Damoclesmaatregel kan dit gevolgen hebben voor zijn eventuele exploitatievergunning op grond van de APV of Alcoholwetvergunning. Gemeenten waarmee gesproken is registreren niet op geaggregeerd niveau het aantal intrekkingen van deze vergunningen vanwege het opleggen van een Damoclesmaatregel (of de drugsvondst). Wel kan deze informatie in het dossier bij de verantwoordelijk vakafdeling zijn vastgelegd en is dit met handmatig zoekwerk terug te vinden. Hiervoor is een bewerkelijke en tijdsintensieve inspanning nodig. Het is bovendien aannemelijk dat gemeenten deze informatie niet op een eenduidige en uniforme wijze registreren.

Veiligheid

Hierover zijn geen gevolgen geïnventariseerd.

Sociaalpsychologische gevolgen

Gemeenten registreren geen informatie ten aanzien van de sociaalpsychologische gevolgen van Damoclesmaatregelen voor ondernemers.

Financieel-economische gevolgen

De meeste geïnventariseerde gevolgen voor ondernemers zijn van financiële aard. De gemeente legt hierover echter geen informatie vast en is daarmee geen bruikbare informatiebron. In enkele gevallen wordt door de ondernemer tijdens een zienswijzegesprek ingegaan op de (mogelijke) financiële consequenties van de Damoclesmaatregel voor de onderneming, zo volgt uit enkele gesprekken. Deze informatie gaat dus niet per definitie over gevolgen die daadwerkelijk optreden en wordt bovendien ook niet vastgelegd door de gemeente.

5.4.2 **Ondernemers als informatiebron**

De ondernemers die te maken hebben gehad met een Damoclesmaatregel vormen de voornaamste informatiebron als het gaat om het monitoren of onderzoeken van gevolgen die zij van de maatregel ondervinden. Om na te gaan hoe vaak bepaalde gevolgen zich voor ondernemers voordoen zal dit bij de doelgroep zelf opgehaald moeten worden. Hiervoor zouden individuele ondernemers benaderd moeten worden zodat zij bevraagd kunnen worden over welke gevolgen de Damoclesmaatregelen voor hen gehad hebben.

5.4.3 **Overige informatiebronnen**

Uit het onderzoek zijn geen organisaties of instanties naar voren gekomen die over relevante informatie beschikken over de gevolgen van Damoclesmaatregelen voor ondernemers. Dat geldt bijvoorbeeld ook niet voor de Kamer van Koophandel en Koninklijke Horeca Nederland. Uit gesprekken met deze organisaties is gebleken dat zij niet over bruikbare registraties beschikken die inzicht geven in de gevolgen voor ondernemers naar aanleiding van een Damoclesmaatregel.

5.4.4 **Overzicht gevolgen en informatiebronnen ondernemers**

In tabel 5.3 volgt een uitgebreid overzicht van alle geïnventariseerde gevolgen voor ondernemers, waarbij per gevolg de (mogelijke) bronnen van informatie zijn weergegeven met een korte toelichting.

TABEL 5.3 GEVOLGEN EN INFORMATIEBRONNEN ONDERNEMERS

Categorie	Gevolg	Informatiebron	Toelichting
Beoogde gevolgen			
	Ondernemer/overtreder beëindigt de overtreding.	Gemeente (OOV) en politie	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Per geval kan uit dossier blijken of na het opleggen van de maatregel wederom een overtreding is begaan.
	Recidive wordt voorkomen.		
Neveneffecten			
Wonen/ondernemen	Doordat het pand is gesloten moet de bedrijfsvoering worden gestaakt.	Ondernemer	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Het kan zijn dat personeel moet worden ontslagen.	Ondernemer	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Door het mislopen van inkomsten kan ondernemer zijn vaste lasten niet meer betalen, waardoor hij mogelijk zijn eigen woning verliest.	Ondernemer	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Het sluiten van een horeca-onderneming als gevolg van de aanwezigheid van drugs kan tot gevolg hebben dat een exploitatievergunning, alcoholvergunning of gedoogverklaring bij een coffeshop wordt ingetrokken.	Gemeente (vergunningverlening)	Het kan zijn dat dit gevolg per geval in het dossier van de betrokkene bij de gemeente wordt vastgelegd.

	Moelijkheden bij het verkrijgen van een nieuwe vergunning i.v.m. BIBOB-onderzoek.	Gemeente (OOV)	Het kan zijn dat dit gevolg per geval in het dossier van de betrokkene bij de gemeente wordt vastgelegd.
	Het sluiten van een onderneming kan leiden tot negatieve publiciteit en reputatieschade en verlies van klanten.	Ondernemer	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	De huurovereenkomst met de ondernemer kan worden opgezegd.	Ondernemer/particuliere verhuurder	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Deze informatie kan aanwezig zijn in het dossier bij de verhuurder.
	Tijdens de sluiting kunnen ondernemers niet bij de spullen uit hun onderneming.	Ondernemer	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Veiligheid	-	-	-
Sociaalpsychologisch	Sluiting kan leiden tot zorgen, stress etc. over inkomen en voortzetting van de onderneming.	Ondernemer	Dit gevolg wordt niet geregistreerd
Financieel-economisch	Omzetsderving.	Ondernemer	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Door reputatieschade heeft ondernemer minder klanten en daardoor minder inkomsten.	Ondernemer	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Het kan zijn dat salarissen moeten worden doorbetaald tijdens de sluiting.	Ondernemer	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Sommige ondernemers hebben herfinanciering nodig om te overleven.	Ondernemer/banken	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Het is niet bekend of banken over dit gevolg registraties bijhouden.
	De ondernemer krijgt minder investeringsmogelijkheden en banken verstrekken minder snel krediet.	Ondernemer/banken	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Het is niet bekend of banken over dit gevolg registraties bijhouden.
	In sommige gevallen kan de sluiting tot een faillissement leiden en/of ondernemers ertoe dwingen de onderneming te verkopen.	Ondernemer	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.

5.5 Gevolgen voor verhuurders

5.5.1 Particuliere verhuurders als informatiebron

In dit onderzoek zijn de verhuurders onderverdeeld in twee categorieën: de particuliere verhuurders en de woningcorporaties. De gevolgen voor particuliere verhuurders zijn hoofdzakelijk financieel van aard. Uit het onderzoek is gebleken dat de (financiële) gevolgen voor particuliere verhuurders nergens worden geregistreerd. Informatie over deze gevolgen wordt

bijvoorbeeld niet geregistreerd door de branchevereniging voor particuliere beleggers. De informatie berust dus uitsluitend bij de particuliere verhuurders zelf. Een potentiële informatiebron is een enquête die door de branchevereniging van particuliere verhuurders periodiek wordt uitgezet onder de leden die doorgaans een hoge respons heeft. Uit een gesprek met een vertegenwoordiger van de branchevereniging blijkt dat gevolgen van Damoclesmaatregelen voor particuliere verhuurders in goed overleg bijvoorbeeld jaarlijks onderdeel zouden kunnen gaan uitmaken van deze periodieke enquête. Temeer omdat uit signalen binnen de branchevereniging blijkt dat de gevolgen van Damoclesmaatregelen vaak als zeer onrechtvaardig en belastend worden ervaren.

5.5.2 Woningcorporaties als informatiebron

De gevolgen voor woningcorporaties zijn net als de particuliere verhuurders hoofdzakelijk financieel van aard vanwege huurdervering tijdens de sluiting. Uit gesprekken met woningcorporaties komt een wisselend beeld naar voren ten aanzien van de vraag in hoeverre die informatie ontsloten kan worden. Woningcorporaties hebben over het algemeen wel inzicht in de omvang van de huurdervering vanwege leegstaande woningen, maar daarbij is in beginsel niet inzichtelijk wat de oorzaak van de huurdervering is, bijvoorbeeld tijdelijke leegstand, renovatie, of een sluiting op grond van de Wet Damocles. De totale hoogte van huurdervering van alle woningcorporaties gezamenlijk als gevolg van Damoclesmaatregel wordt niet geregistreerd. Datzelfde geldt voor schade- en herstelkosten die woningcorporaties lijden als gevolg van de aanwezigheid van drugs in de woning, al zijn dit kosten die woningcorporaties sowieso maken ongeacht de Damoclesmaatregel van de burgemeester.

Koepelorganisatie Aedes enquêteert periodiek onder haar leden en rapporteert onder meer over huisuitzettingen/buitengerechtelijke ontbindingen. Daarin wordt echter niet specifiek gevraagd naar huisuitzettingen en buitengerechtelijke ontbindingen in verband met het opleggen van een Damoclesmaatregel. De gevolgen voor woningcorporaties worden door de afzonderlijke corporaties ieder op hun eigen manier geregistreerd.

5.5.3 Overzicht gevolgen en informatiebronnen verhuurders

In tabel 5.4 volgt een uitgebreid(er) overzicht van alle geïnventariseerde gevolgen voor verhuurders, waarbij per gevolg de (mogelijke) bronnen van informatie zijn weergegeven met een korte toelichting.

TABEL 5.4 GEVOLGEN EN INFORMATIEBRONNEN VERHUURDERS

Categorie	Gevolg	Informatiebron	Toelichting
Beoogde gevolgen			
	Verhuurders worden kritischer bij het sluiten van een huurovereenkomst.	Verhuurder	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Stimuleren van controle en toezicht door verhuurders.	Verhuurder	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Neveneffecten			
Wonen	Stimuleren van controles door verhuurders.	Verhuurder	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.

	De sluiting biedt de verhuurder de mogelijkheid om het huurcontract buitengerechtelijk te ontbinden, waardoor de overlastgevende huurder moet vertrekken.	Verhuurder	Dit gevolg kan per geval in het dossier van de huurder bij de woningcorporatie of particuliere verhuurder zijn vastgelegd. De koepel van woningcorporaties voert jaarlijks vragenlijst onderzoek uit onder haar leden, onder andere met betrekking tot buitengerechtelijke ontbinding.
Veiligheid	-	-	-
Sociaalpsychologisch	Zorgen, spanning, stress vanwege wegvallen inkomen of pensioenopbouw.	Verhuurder	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	De grote (financiële) impact van een sluiting op een particuliere verhuurder werkt drempelverhogend om drugsvondst en/of -overlast te melden.	Particuliere verhuurder	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Financieel-economisch	Huurderving woningcorporaties.	Verhuurder	Of en hoe er wordt geregistreerd kan per corporatie verschillen.
	Huurderving particuliere verhuurders.	Particuliere verhuurder	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Opdraaien voor kosten die gepaard gaan met de sluiting.	Verhuurder	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Per geval kan dit mogelijk uit het dossier van de huurder bij de verhuurder worden afgeleid.
	Schadeclaim wegens contractuele wanprestatie.	Verhuurder	Dit gevolg wordt niet geregistreerd. Per geval kan dit mogelijk uit het dossier van de huurder bij de verhuurder worden afgeleid.

5.6 Gevolgen voor omwonenden

5.6.1 Gemeenten als informatiebron

Veel burgemeesters voeren als motivering aan voor het opleggen van een Damoclesmaatregel dat deze maatregel noodzakelijk is om de orde en rust te herstellen door 'de loop eruit te halen'. De veiligheid en leefbaarheid voor de omwonenden wordt daarmee hersteld, is het argument. Uit gesprekken blijkt echter dat gemeenten niet nagaan of monitoren of omwonenden daadwerkelijk verschil merken met de situatie voorafgaand aan de maatregel en na het opleggen van de maatregel. Er zijn dus geen bronnen beschikbaar die inzicht verschaffen in wat de effecten zijn op de veiligheid(-sbeleving) en de leefbaarheid voor de directe omgeving van een gesloten pand. Uit gesprekken met (voornamelijk) gemeenten blijkt echter wel dat deze informatie waardevol wordt geacht en dat hier behoefte aan is. Die informatie zegt immers iets over de effectiviteit van de maatregel, aangezien een Damoclesmaatregel primair een bestuurlijke herstelmaatregel is die is gericht op herstel van de openbare orde en veiligheid. Het feit dat niet wordt nagegaan wat de effecten zijn voor de directe omgeving heeft volgens gesprekspartners te maken met een gebrek aan capaciteit en prioriteit.

5.6.2 Woningcorporaties als informatiebron

Woningcorporaties houden geen informatie bij die specifiek gericht is op de effecten van een woningsluiting voor omwonenden. De enige informatiebron waarover woningcorporaties beschikken is de toe- of afname van het aantal klachten dat mogelijk te relateren is aan de Damoclesmaatregel als gevolg van de drugsoverlast. Zoals eerder aangegeven is het beeld echter dat bij deze overlastmeldingen doorgaans niet specifiek wordt geregistreerd dat het gaat om drugsgelateerde overlast. Eén van de woningcorporaties geeft aan buurtonderzoek te doen na een sluiting in het geval een juridische procedure wordt gestart om de huurovereenkomst met de huurder te ontbinden. Deze informatie kan worden gebruikt om aan te tonen dat omwonenden overlast van een huurder hebben ervaren. Onderzoek naar gevolgen voor omwonenden door woningcorporaties is echter geen informatie die standaard door woningcorporaties wordt verzameld.

5.6.3 Omwonenden als informatiebron

De belangrijkste informatiebron over het effect van een Damoclesmaatregel op omwonenden zijn de omwonenden zelf. Zij kunnen immers zelf het beste vertellen welke impact een Damoclesmaatregel op hen heeft, bijvoorbeeld als het gaat om hun veiligheidsbeleving, de eventuele afname van drugsgelateerde overlast, eventuele financiële gevolgen vanwege waardevermindering van een huis dat nabij een gesloten drugspand ligt, en effecten zoals verloedering of imagoschade van de buurt (bijvoorbeeld vanwege relatief veel panden die (langdurig) zijn gesloten in de buurt). Uit dit onderzoek is gebleken dat de impact van Damoclesmaatregelen op omwonenden niet systematisch wordt vastgelegd of gemonitord. Er is een aantal gemeenten dat dit op lokaal niveau wel heeft gedaan. Zo zijn er twee studies bekend uit de gemeente Leeuwarden en Amsterdam waarin is onderzocht wat de impact van een woningsluiting is op de veiligheidsbeleving van omwonenden. In deze onderzoeken zijn onder meer vragenlijsten en interviews afgenomen met omwonenden van gesloten panden.¹⁴²

5.6.4 Leefbaarheidsmonitor

Veel gemeenten en regio's hebben een leefbaarheidsmonitor waarin ontwikkelingen en trends worden weergegeven onder meer op het gebied van veiligheidsbeleving en leefbaarheid. Om te beoordelen of een leefbaarheidsmonitor een geschikte methode is om de gevolgen voor omwonenden van Damoclesmaatregelen te onderzoeken, is gesproken met een onderzoeker die een dergelijke monitor beheert. Uit dat gesprek bleek dat een leefbaarheidsmonitor niet de meest aangewezen manier is om de gevolgen voor omwonenden van woningsluitingen te onderzoeken. Voor deze monitors wordt namelijk gebruik gemaakt van panels. Dat zijn doorgaans representatieve groepen die bevraagd worden op algemene onderwerpen met betrekking tot veiligheidsbeleving. Omdat de impact op de veiligheidsbeleving als gevolg van een Damoclesmaatregel zich met name voordoet in de directe omgeving van de woning, dienen ook diegenen te worden gevraagd die direct omwonenden zijn. De kans is niet groot dat deze bewoners voldoende in een panel zijn vertegenwoordigd om hiervan een goed beeld te verkrijgen.

Verder zijn er veel gemeenten die bijvoorbeeld jaarlijks of tweejaarlijks een omnibusenquête uitvoeren, waarin een representatieve groep inwoners van de gemeenten een vragenlijst krijgt waarin diverse onderwerpen (waaronder over veiligheidsbeleving) worden voorgelegd. Het is mogelijk om in een dergelijke enquête inwoners te vragen of in hun omgeving recent een pand is gesloten door de burgemeester, en zo ja wat de effecten hiervan zijn op het gebied van

¹⁴² Zie: CCV en NHL Stenden Hogeschool, *de effecten van de sluiting van een drugspand op de veiligheidsbeleving*, 2021; en Gemeente Amsterdam, *sluitingen panden na drugsvondst*, Amsterdam 2020.

veiligheid en leefbaarheid. Net als bij een leefbaarheidsmonitor is het de vraag of dit een betrouwbaar beeld oplevert. De groep aangeschreven inwoners die daadwerkelijk nabij een gesloten pand woont, is waarschijnlijk te klein. Bovendien zullen alleen direct omwonenden die op de hoogte waren van de sluiting van een pand in de nabije omgeving de enquête kunnen invullen. Dit is een erg kleine groep. Uit het buurtonderzoek dat we in Groningen en Rotterdam hebben verricht (zie ook paragraaf 4.6), kwam bijvoorbeeld het beeld naar voren dat veel omwonenden überhaupt niet wisten dat de woning was gesloten op last van de burgemeester.

Het zou in dit verband meer voor de hand liggen om een gestandaardiseerde vragenlijst voor te leggen specifiek gericht aan inwoners die wonen nabij een recent gesloten pand (of een pand waar een waarschuwing of last onder dwangsom is opgelegd).

5.6.5 Overzicht gevolgen en informatiebronnen omwonenden

In tabel 5.5 volgt een uitgebreid(er) overzicht van alle geïnventariseerde gevolgen voor omwonenden, waarbij per gevolg de (mogelijke) bronnen van informatie zijn weergegeven met een korte toelichting.

TABEL 5.5 GEVOLGEN EN INFORMATIEBRONNEN OMWONENDEN

Categorie	Gevolg	Informatiebron	Toelichting
Beoogde gevolgen			
	Herstellen openbare orde en veiligheid.	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Aanloop naar pand en/of andere merkbare druggerelateerde overlast verdwijnt en verbetering van het woon- en leefklimaat.	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Toename van de rust/veiligheidsbeleving in de straat/buurt.	Omwonenden	Enkele gemeenten hebben hier zelfstandig onderzoek naar laten doen.
	Toename objectieve veiligheid.	Dataportaal politie	Niet altijd meetbaar.
	Preventief signaal zodat andere criminele activiteiten worden voorkomen.	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Neveneffecten			
Wonen	Verloedering buurt (bij langdurige sluiting).	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Veiligheid	Toe- of afname veiligheidsbeleving.	Omwonenden	Enkele gemeenten hebben hier zelfstandig onderzoek naar laten doen.
	Represailles worden voorkomen.	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Door het sluiten van een pand wordt bijvoorbeeld brandgevaar en kans op waterlekkage verminderd.	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Stimuleren/afnemen meldingsbereidheid.	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.

Sociaalpsychologisch	Sluiting heeft stigmatiserend effect en leidt tot imagoschade voor de buurt.	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
	Meer (of juist minder) vertrouwen in gemeente en politie vanwege maatregel.	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.
Financieel-economisch	Waarde van huis verminderd of wordt lastiger om te verkopen vanwege nabijgelegen gesloten pand.	Omwonenden	Dit gevolg wordt niet geregistreerd.

5.7 Conclusie

Het algemene beeld is dat de meeste informatie die inzicht kan bieden in de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles niet systematisch wordt geregistreerd. Dit geldt zowel voor gemeenten, woningcorporaties en andere (branche)organisaties. Wel is bij gemeenten en woningcorporaties informatie beschikbaar – vastgelegd in systemen of individuele dossiers – die (indirect) inzicht kan bieden in bepaalde gevolgen van Damoclesmaatregelen. De informatie die beschikbaar is, is echter in grote mate versnipperd binnen en tussen organisaties. Bovendien wordt deze informatie niet op een eenduidige, uniforme, gestandaardiseerde wijze vastgelegd in systemen en dossiers. De wijze waarop dit gebeurt verschilt van organisatie tot organisatie en verschilt ook binnen organisaties, bijvoorbeeld tussen verschillende afdelingen of teams binnen een gemeentelijke organisatie. Daarbij moet ook nadrukkelijk de disclaimer worden gemaakt dat de verwerking van persoonsgegevens voor dit doel enkel kan plaatsvinden indien er een rechtsgrondslag is op grond van artikel 6, lid 1 van de AVG. Daarnaast dient te worden voldaan aan de beginselen uit artikel 5 van de AVG. In paragraaf 6.8 wordt nader ingegaan op de (on)mogelijkheden in het kader van gegevensbescherming.

Bij gemeenten is in beginsel alleen bij de afdeling openbare orde en veiligheid bekend bij welke adressen en welke bewoners of ondernemers een Damoclesmaatregel is opgelegd. Andere teams/afdelingen – die kunnen beschikken over informatie over bepaalde gevolgen (zoals bij het sociaal domein, vergunningen of burgerzaken) – hebben niet zomaar toegang tot deze informatie. Deze teams/afdelingen kunnen in principe niet gericht in hun eigen systemen/dossiers zoeken op betrokkenen die te maken hebben (gehad) met een Damoclesmaatregel. Alleen wanneer zij deze informatie vanuit openbare orde en veiligheid krijgen aangereikt, kan in de eigen systemen handmatig nadere informatie worden opgehaald over bijvoorbeeld de betreffende bewoner of ondernemer.

Verschillende informatiebronnen kunnen hoogstens indirect inzicht bieden in bepaalde gevolgen van een Damoclesmaatregel. Ten aanzien van de sociaalpsychologische gevolgen voor bewoners is met name bij gemeenten binnen het sociaal domein (en andere betrokken hulpverleningsinstanties) informatie aanwezig die hier tot op zekere hoogte inzicht in kan bieden. Deze informatie ziet bijvoorbeeld op de hulpvraag van de betrokkene, het type hulpverlening dat de betrokkene krijgt of hulpverlening die wordt geïntensiveerd na de Damoclesmaatregel en sociale voorzieningen die worden geboden (Participatiewet, Wmo, jeugdhulp, schuldhulpverlening). Ook kan uit individuele dossiers naar voren komen dat de betrokkene voor of nadat een Damoclesmaatregel is opgelegd, te maken heeft of krijgt met bepaalde problematiek (zoals een scheiding, huiselijk geweld, uithuisplaatsing van kinderen, schuldenproblematiek, problemen op het werk, etc.). Het zal in veel gevallen moeilijk zijn om een causaal verband vast te stellen tussen deze problematiek en de Damoclesmaatregel. Hoewel objectief kan worden

vastgesteld dat bepaalde problematiek ontstaat nadat een Damoclesmaatregel is opgelegd, zal het daarentegen minder makkelijk zijn om te bepalen in welke mate de Damoclesmaatregel hieraan heeft bijgedragen. Er zullen vaak ook andere omstandigheden meespelen waardoor de problematiek is ontstaan.

Een ander voorbeeld van een informatiebron die maar ten dele inzicht kan bieden in de gevolgen van een maatregel is de BRP. De BRP kan inzicht verschaffen in de verhuisbewegingen van een bewoner na een sluiting. Wanneer uit de BRP blijkt dat een bewoner zich bijvoorbeeld pas na een half jaar inschrijft op een nieuw adres (nadat de tijdelijke sluiting weer is opgeheven), blijft onduidelijk waar de bewoner in de periode voor de nieuwe adresinschrijving – gedurende de sluiting van de woning – heeft verbleven. Daarnaast is op basis van de BRP niet met zekerheid vast te stellen of de verhuizing te maken heeft met de eerdere opgelegde Damoclesmaatregel of dat er andere redenen zijn voor de verhuizing (bijvoorbeeld vanwege een relatie of een nieuwe baan).

Informatie over een bepaald type gevolg komt veelal niet uit één type bron en is vaak niet te vatten in kwantitatieve indicatoren (nominaal, binair), maar is kwalitatief van aard. Zo zal informatie over de sociaalpsychologische gevolgen van een Damoclesmaatregel eerder bestaan uit een optelsom van (ongelijksoortige) kwalitatieve informatie. Om inzicht te krijgen in de sociaalpsychologische gevolgen is het bovendien ook van belang om te weten welke problematiek en hulpvraag eventueel al speelde voorafgaand aan het opleggen van de Damoclesmaatregel. De duiding en verklaring van deze informatie is nadrukkelijk kwalitatief van aard en leent zich niet voor een cijfermatige monitor. Om na te gaan waar een bewoner tijdelijk of permanent naar verhuist zijn verschillende type informatiebronnen van verschillende organisaties relevant. Woningcorporaties beschikken over informatie of naar aanleiding van een Damoclesmaatregel het huurcontract is ontbonden. Als een contract is ontbonden kan met zekerheid worden vastgesteld dat de betreffende bewoner permanent moet verhuizen. De BRP kan – in de gevallen dat een bewoner zich inschrijft op een nieuw adres binnen of buiten de gemeente – inzicht verschaffen in verhuisbewegingen van bewoners. Bij (gemeentelijke) instellingen voor maatschappelijke opvang kan worden nagegaan of er mensen zijn die hier gebruik van maken en te maken hebben gehad met een Damoclesmaatregel. Deze afzonderlijke informatiebronnen zullen ten dele inzicht verschaffen in waar een bewoner terecht komt na een sluiting. Deze samengestelde informatie zal echter nog steeds geen compleet beeld verschaffen: bewoners die onderdak vinden bij vrienden of familie of die op straat terecht komen, blijven immers buiten beeld.

Uiteraard zijn bewoners, ondernemers en omwonenden zelf ook een belangrijke bron van informatie. Zij kunnen immers zelf aangeven welke gevolgen een Damoclesmaatregel voor hen heeft (gehad). Deze informatie wordt echter niet door instanties systematisch verzameld en vastgelegd. Deze informatie kan alleen worden achterhaald door de betreffende bewoners, ondernemers en omwonenden te bevragen.

Ten aanzien van de gevolgen voor ondernemers geldt dat er hierover maar zeer beperkt informatie beschikbaar is bij instanties. Bij gemeenten is enkel informatie beschikbaar over of vergunningen eventueel zijn ingetrokken of een vergunningaanvraag is geweigerd in verband met de Damoclesmaatregel of eerdere drugsvondst. Informatie over de andere gevolgen van een Damoclesmaatregel voor ondernemers is alleen te achterhalen door henzelf hierover te bevragen. Dit geldt ook voor informatie over de gevolgen van een Damoclesmaatregel voor bewoners: deze informatie is alleen te verkrijgen door bewoners hierover te bevragen.

Informatie over de (voornamelijk financiële) gevolgen van een Damoclesmaatregel voor verhuurders berust eveneens uitsluitend bij deze groep. Voor particuliere verhuurders kan deze informatie worden opgevraagd vanuit de branchevereniging voor particuliere verhuurders. Voor woningcorporaties kan dit bijvoorbeeld via de koepelorganisatie Aedes.

6 Contouren van een onderzoeksopzet

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de contouren geschetst van haalbare onderzoeksmogelijkheden om (bepaalde) gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles in kaart te brengen. In hoofdstuk 2, 3 en 4 zijn alle geïnterpreteerde mogelijke gevolgen op basis van verschillende onderzoeksmethoden aan de orde gekomen. In hoofdstuk 5 zijn de mogelijke gevolgen samengevoegd en is aangegeven welke informatiebronnen beschikbaar zijn om die gevolgen in kaart te brengen.

In de op 8 februari 2022 aangenomen Kamermotie van de Kamerleden Sneller en Van Nispen, die aanleiding was voor dit onderzoek, wordt gesproken van een plan van aanpak van een *monitor* naar de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles. In paragraaf 6.2 bespreken we daarom ten eerste de meerwaarde, het doel, de haalbaarheid en de praktische mogelijkheden voor het opzetten van een monitor naar de gevolgen van de Wet Damocles.

Naast een monitor – als ‘ultieme’ doel om de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles in kaart te brengen – zijn er ook andere (meer praktisch uitvoerbare en haalbare) vormen van onderzoek denkbaar om inzicht te krijgen in deze gevolgen, te weten: eenmalig onderzoek, periodiek onderzoek, vergelijkend onderzoek en longitudinaal onderzoek. Deze alternatieve vormen van onderzoek worden besproken in paragraaf 6.3.

Vervolgens wordt in de navolgende paragrafen per doelgroep, en voor zover mogelijk, per gevolg op hoofdlijnen beschreven hoe deze gevolgen kunnen worden onderzocht. Per type gevolg en doelgroep kan de onderzoeksmethode verschillen omdat de aard van informatiebronnen die voorhanden zijn ook verschillend is. In paragraaf 6.4 tot en met 6.7 wordt per type betrokkene (respectievelijk bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden) op hoofdlijnen een onderzoeksplan geschetst naar de gevolgen van een Damoclesmaatregel. Paragraaf 6.8 bespreekt tot slot de randwaarden die voortvloeien uit privacywetgeving in relatie tot het uitvoeren van een monitor of onderzoek naar de gevolgen van een Damoclesmaatregel.

Voor de leesbaarheid van dit hoofdstuk is hieronder een leeswijzer per paragraaf opgenomen.

Paragraaf	Onderwerp
Paragraaf 6.2	Doel, meerwaarde, haalbaarheid en praktische mogelijkheden van een monitor
Paragraaf 6.3	Alternatieve vormen van onderzoek:

	<ul style="list-style-type: none"> - eenmalig onderzoek; - periodiek onderzoek; - vergelijkend onderzoek; - longitudinaal onderzoek.
Paragraaf 6.4	Onderzoek naar aard en kenmerken van bewoners (par. 6.4.1)
	Onderzoek naar gevolgen voor bewoners: <ul style="list-style-type: none"> - gevolgen voor de woonsituatie van bewoners (par. 6.4.2); - sociaalpsychologische en financieel-economische gevolgen (par. 6.4.3); - gevolgen van een waarschuwing en last onder dwangsom (par. 6.4.4).
Paragraaf 6.5	Onderzoek naar de gevolgen voor ondernemers
Paragraaf 6.6	Onderzoek naar de gevolgen voor verhuurders
Paragraaf 6.7	Onderzoek naar de gevolgen voor omwonenden
Paragraaf 6.8	Randvoorwaarden privacywetgeving bij uitvoering van monitor of onderzoek

6.2 Doel en meerwaarde van een monitor

6.2.1 Meerwaarde van een monitor

In de motie die op 8 februari 2022 door de Kamerleden Sneller en Van Nispen is ingediend en die aanleiding was voor dit onderzoek, wordt gevraagd een plan van aanpak op te stellen over hoe de gevolgen van de Wet Damocles adequaat kunnen worden gemonitord. Het begrip *monitor* dat in de motie wordt gebruikt, suggereert een periodiek onderzoek waar systematisch informatie wordt verzameld/geregistreerd ten aanzien van bepaalde indicatoren die inzicht kunnen geven in (ontwikkelingen van) de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles door de jaren heen.

De eerste vraag die moet worden gesteld voorafgaand aan het opzetten van een monitor is wat de noodzaak/meerwaarde is van het monitoren c.q. periodiek onderzoeken van de gevolgen op grond van de Wet Damocles. In gesprekken met betrokkenen bij woningcorporaties en gemeenten is stilgestaan bij deze vraag. Het algemene beeld is dat maar beperkt meerwaarde wordt gezien om periodiek – bijvoorbeeld jaarlijks, elke twee of vijf jaar – een onderzoek te doen naar de gevolgen van Damoclesmaatregelen. Het is immers de vraag of de gevolgen van Damoclesmaatregelen in een bepaald jaar anders zijn dan over bijvoorbeeld drie jaar. De algemene gedachte is dat in dat opzicht een eenmalig onderzoek al voldoende inzicht zal verschaffen in de gevolgen van de Wet Damocles.

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 de Wet Damocles is gewijzigd. Door zowel voor en na de betreffende wets- of beleidswijziging onderzoek te doen kan worden nagegaan wat het (eventuele) effect hiervan is voor de gevolgen die zich voordoen voor betrokkenen. Indien er geen aanpassingen zijn geweest in wet- en regelgeving of beleid, blijft het de vraag of het toegevoegde waarde heeft periodiek de gevolgen van Damoclesmaatregelen te onderzoeken.

6.2.2 Doel van een monitor

De vervolgvraag die zou moeten worden gesteld is wat het precieze doel is van de monitor van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles. Aan welke informatiebehoefte, en van wie, moet de monitor voldoen? Het doel, zo blijkt uit de Kamermotie, is om inzicht te krijgen in de gevolgen van woningsluitingen voor bewoners, omwonenden en eigenaren. In de motie

wordt overwogen dat deze informatie noodzakelijk is om een gedegen oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet.¹⁴³

In de gesprekken is gevraagd of er meerwaarde wordt gezien in het onderzoeken van de gevolgen voor bepaalde betrokkenen. Hieruit volgt dat de meeste gesprekspartners meer inzicht in de gevolgen van de Wet Damocles waardevol achten, juist omdat dit inzicht er nog maar beperkt is. Daarbij wordt aangegeven dat dergelijk inzicht met name van meerwaarde is voor gemeenten. Door beter inzicht in de gevolgen van een Damoclesmaatregel wordt de burgemeester in staat gesteld een adequate evenredigheidstoets uit te voeren. Door te beschikken over meer informatie over de impact/gevolgen van een bepaalde Damoclesmaatregel, kan immers ook beter worden beoordeeld in hoeverre deze maatregel in een concreet geval proportioneel is.

Gevolgen voor bewoners

Gesprekspartners geven over het algemeen aan dat het met name relevant is de gevolgen voor bewoners in kaart te brengen. De gedachte is dat een Damoclesmaatregel – in het bijzonder de woningsluiting – de grootste impact heeft op bewoners. Het gaat voor een deel om een kwetsbare groep mensen, waardoor het van belang is zicht te krijgen op de gevolgen voor deze groep. Deze gevolgen zijn relevant omdat de burgemeester de gevolgen moet meewegen bij de vraag of de inzet van een maatregel evenredig is. Gevraagd naar de meerwaarde van onderzoek naar de gevolgen voor bewoners (of andere betrokkenen) geven niet alle gesprekspartners aan hierin meerwaarde te zien, mede gelet op kosten en tijdsbeslag van een dergelijk onderzoek. Door deze gesprekspartners wordt aangegeven dat de burgemeester in hun gemeente in het concrete geval al kijkt naar de omstandigheden van de bewoner en in de praktijk al – rekening houdend met de mogelijke gevolgen van een Damoclesmaatregel – een zorgvuldige afweging maakt welke maatregel passend is en of bijvoorbeeld hulpverlening etc. nodig is. In zoverre zou inzicht in de gevolgen van een Damoclesmaatregel op geaggregeerd niveau van weinig toevoegde waarde zijn voor de afweging die de burgemeester in een concreet geval moet maken.

Gevolgen voor omwonenden

Verder volgt uit de gesprekken en uit de focusgroep dat een onderzoek naar de gevolgen voor omwonenden relevant is, en dan met name naar de invloed van een maatregel op de veiligheidsbeleving van omwonenden en de (eventuele) ervaren overlast. De Wet Damocles is immers gericht op het herstel van de (dreigende) verstoring van de openbare orde. Informatie over de gevolgen van de Damoclesmaatregel voor omwonenden geeft voor een deel inzicht in de effectiviteit van de herstelmaatregel.

Gevolgen voor ondernemers en verhuurders

Onderzoek naar de gevolgen voor ondernemers is volgens gesprekspartners in mindere mate relevant, omdat deze gevolgen veelal financieel van aard zijn en over het algemeen een geringere impact op sociaalpsychologisch gebied zullen hebben en in de meeste gevallen ook geen invloed hebben op de woonsituatie van een ondernemer. Onderzoek naar de gevolgen voor verhuurders wordt door gesprekspartners ook als minder relevant gezien. Ook bij verhuurders zijn de gevolgen voornamelijk financieel van aard.

¹⁴³ Kamerstukken II 2021/22, 34 763, nr. 19.

Aard en kenmerken doelgroep

Naast onderzoek naar de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles voor bepaalde betrokkenen, geven gesprekspartners aan dat het zinvol zou zijn onderzoek te doen naar de aard van de doelgroep die te maken krijgt met een Damoclesmaatregel, in het bijzonder bewoners. Welke mensen krijgen met een Damoclesmaatregel te maken? Tot nu toe is er weinig zicht op de aard en kenmerken van bewoners (op 'groepsniveau') die te maken krijgen met een Damoclesmaatregel. Ook is er weinig zicht op de vraag in hoeverre gesloten panden daadwerkelijk bewoond worden, of dat het pand bijvoorbeeld alleen gebruikt wordt voor een hennepplantage. Volgens gesprekspartners is het ook relevant om te weten hoe vaak het gaat om gezinnen en/of kwetsbare en hulpbehoevende personen. Wanneer blijkt dat vooral kwetsbare mensen en/of gezinnen met kinderen met een maatregel te maken krijgen, in plaats van beroepscriminelen, komen de gevolgen van de Wet Damocles mogelijk ook in een ander perspectief te staan. Beter inzicht in de aard/kenmerken van de doelgroep kan verder behulpzaam zijn bij het inrichten van het beleid van de gemeente rond de toepassing van de Wet Damocles en de 'nazorg'.

Beleid gemeenten en woningcorporaties

De wijze waarop de Wet Damocles wordt toegepast verschilt van gemeente tot gemeente. De ene gemeente hanteert een 'zero tolerance' beleid (door bijvoorbeeld eerder te kiezen voor een (langdurige) sluiting van een pand), terwijl in de andere gemeente de Wet Damocles terughoudend wordt ingezet (door bijvoorbeeld eerder een waarschuwing of last onder dwangsom op te leggen). Ook verschilt de mate waarin het zorgdomein actief wordt betrokken en de nazorg voor betrokkenen wordt georganiseerd en gefaciliteerd.

Verder blijkt uit het onderzoek dat het beleid dat woningcorporaties voeren ten aanzien van de maatregel die de burgemeester oplegt uiteenloopt. Er zijn woningcorporaties die hun maatregel ten aanzien van de huurovereenkomst laten hangen van de maatregel van de burgemeester, woningcorporaties die bij een drugsvondst standaard overgaan tot ontbinding van het huurcontract en woningcorporaties die per geval kijken wat passend is voor een bewoner en bijvoorbeeld een 'tweede kansbeleid' voeren. Dit is relevant omdat het ontbinden van een huurovereenkomst vaak langduriger ingrijpende gevolgen heeft voor een bewoner dan de tijdelijke sluiting op grond van de Wet Damocles, bijvoorbeeld vanwege plaatsing op een zwarte lijst of het niet meer kunnen verkrijgen van een positieve verhuurdersverklaring.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat het interessant is om onderzoek te doen bij gemeenten en woningcorporaties die verschillend beleid hanteren rondom de toepassing van de Wet Damocles en de nazorg om na te gaan of de gevolgen voor betrokkenen daardoor ook verschillend uitpakken. Gemeenten en woningcorporaties die bij de toepassing van de Wet Damocles ook actief inzetten op nazorg en hulpverlening en/of een 'tweede kansbeleid' doen dit om de negatieve gevolgen van een Damoclesmaatregel te verminderen/verzachten. Door vergelijkend onderzoek te doen kan worden gekeken naar de uitwerking van verschillende vormen van beleid voor betrokkenen.

6.2.3 Mogelijkheden voor een monitor

In paragraaf 6.2.1 is aangegeven dat weinig meerwaarde wordt gezien in een *periodiek* onderzoek c.q. monitor naar de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles. Uit dit onderzoek volgt verder dat het opzetten van een dergelijke monitor – in de zin van een onderzoek waar periodiek en systematisch informatie wordt verzameld/geregistreerd ten aanzien van bepaalde indicatoren – zeer ingewikkeld is en in de praktijk niet tot nauwelijks uitvoerbaar zal zijn. In hoofdstuk 5 zijn in dit kader verschillende knelpunten genoemd.

Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat gemeenten, woningcorporaties en andere (branche)organisaties weinig informatie over gevolgen bijhouden en als dit al wordt gedaan, wordt deze informatie niet systematisch geregistreerd. Wel is informatie beschikbaar in individuele dossiers, maar deze informatie is in grote mate versnipperd binnen en tussen organisaties. Bovendien wordt deze informatie niet op een eenduidige, uniforme en gestandaardiseerde wijze vastgelegd in systemen en dossiers. Het zou volgens gesprekspartners buitenproportioneel veel inspanningen vragen van betrokken organisaties om deze informatie wel op uniforme en voor een monitor bruikbare wijze te registreren. Het aantal organisaties en afdelingen en teams binnen organisaties dat informatie zou moeten aanleveren en registreren voor een monitor is zeer groot en divers. In dit kader wordt door gesprekspartners bij gemeenten en woningcorporaties gewezen op de veelal beperkte capaciteit die beschikbaar is en die dergelijke inspanningen ten behoeve van een monitor niet toelaten.

Ten tweede komt informatie over een gevolg veelal niet uit één type informatiebron. Deze informatie zal vaak moeten komen uit een optelsom van (ongelijksoortige) informatiebronnen bij verschillende organisaties. De informatie is grotendeels kwalitatief van aard. De beschikbare informatie kan daarom moeilijk worden gevat in (kwantitatieve) te monitoren indicatoren. Daarbij speelt dat voor bepaalde gevolgen, bijvoorbeeld de psychosociale gevolgen voor bewoners, de causale relatie tussen de Damoclesmaatregel en bepaalde gevolgen niet zomaar is vast te stellen. Denk bijvoorbeeld aan het gevolg dat een sluiting invloed kan hebben op de mentale gezondheid van een betrokkene. Die vraag is moeilijk in kwantitatieve informatie te vatten. Inzicht hierin (de causaliteit tussen de maatregel en het gevolg) vergt in elk concreet geval nadere duiding op basis van kwalitatieve informatie.

Ten derde is een groot deel van de informatie uitsluitend bij de betrokkenen zelf aanwezig. Dit geldt bijvoorbeeld voor informatie over de financiële gevolgen voor bewoners en ondernemers en informatie over de gevolgen van een maatregel voor omwonenden. Deze informatie wordt niet door gemeenten, woningcorporaties of andere organisaties bijgehouden. Zij zouden dan per geval onderzoek moeten doen naar de gevolgen van omwonenden en dit op uniforme wijze registreren.

Gelet op de bovengenoemde bezwaren lijkt het inrichten van een (landelijke en periodieke) monitor geen geschikte en haalbare mogelijkheid om inzicht te krijgen in de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles. Dit betekent echter niet dat er geen mogelijkheden zijn om onderzoek te doen naar de gevolgen van Damoclesmaatregelen voor betrokkenen. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat vrijwel alle gesprekspartners waarde hechten aan meer inzicht in de gevolgen van een opgelegde maatregel op grond van de Wet Damocles, met name voor bewoners en omwonenden. Om de gevolgen voor de verschillende groepen betrokkenen te onderzoeken zijn per categorie betrokkene (en per categorie gevolg) verschillende onderzoeksmethoden nodig. Het gaat daarbij zowel om kwantitatieve als kwalitatieve methoden. Het verschil tussen deze onderzoeksmethoden en een monitor is dat bij een monitor de organisaties die beschikken over de informatie, deze informatie moeten registreren en dus *bren-gen*, terwijl bij de andere onderzoeksmethoden de informatie zal worden *gehaald* bij organisaties of bij de doelgroep zelf. Voor dergelijk onderzoek zou aangesloten kunnen worden bij artikel 9 en 159 van de AVG. Het is daarbij van belang dat een dergelijke wetenschappelijke studie voldoet aan de wetenschappelijke standaarden en eisen van objectiviteit en onafhankelijkheid (zie ook paragraaf 6.8).

In de volgende paragraaf beschrijven we vier verschillende vormen van onderzoek als alternatief voor een monitor van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles. Vervolgens lichten we in de paragrafen 6.4 tot en met 6.7 per categorie betrokkene een globale aanpak toe van een onderzoek dat deze gevolgen in kaart brengt.

6.3 Alternatieve vormen van onderzoek

In paragraaf 6.2 is toegelicht dat het opzetten van een (landelijke en periodieke) monitor van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles geen geschikte en haalbare aanpak is om inzicht te krijgen in de gevolgen van een Damoclesmaatregel. In deze paragraaf bespreken we vier andere vormen van onderzoek om de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles in kaart te brengen, als mogelijk alternatief voor een monitor. Iedere vorm van onderzoek dient een verschillend doel en een andere informatiebehoefte. In het kader van deze alternatieve vormen van onderzoek kunnen verschillende onderzoeksmethoden worden ingezet, zoals dossierstudie, interviews, case study-onderzoek en vragenlijstonderzoek. De in te zetten onderzoeksmethode (of methoden) hangt af van het type betrokkene en type gevolg waar inzicht in moet worden verkregen. In de paragrafen 6.4 tot en met 6.7 schetsen we per type betrokkene de mogelijkheden van een globale onderzoeks aanpak om inzicht te verkrijgen in de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles.

Er zijn vier onderzoeksvarianten te noemen op een monitor:

- eenmalig onderzoek;
- periodiek onderzoek;
- vergelijkend onderzoek;
- longitudinaal onderzoek.

Eenmalig onderzoek

Bij een eenmalig onderzoek worden een of meerdere onderzoeksmethoden ingezet om eenmalig inzicht te verkrijgen in de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles. Afhankelijk van de informatiebehoefte kan een dergelijk onderzoek worden gedaan naar een bepaald type gevolg voor een bepaald type betrokkene door de inzet van een enkele onderzoeksmethode. Uiteraard is het ook mogelijk om een combinatie van onderzoeksmethoden in te zetten om een breder beeld te krijgen van meer typen gevolgen en meerdere doelgroepen. Zoals in paragraaf 6.2 is aangegeven, is het beeld dat de meeste gesprekspartners een eenmalig onderzoek naar de gevolgen van Damoclesmaatregelen afdoende vinden, waarbij met name waarde wordt gehecht aan een onderzoek naar de gevolgen voor bewoners en omwonenden.

Een ‘eenmalig’ onderzoek kan gericht zijn op het in kaart brengen van de gevolgen van een Damoclesmaatregel op zowel de korte termijn als de meer lange termijn. Bij bewoners is het bijvoorbeeld denkbaar dat bepaalde gevolgen op korte termijn optreden (zoals het vinden van vervangende huisvesting), terwijl andere gevolgen zich meer op de langere termijn kunnen manifesteren (bijvoorbeeld op sociaalpsychologisch of financieel gebied). Door in het kader van een eenmalig ‘retrospectief’ onderzoek onderscheid te maken naar verschillende cohorten bewoners, met als onderscheidende variabele het moment waarop de Damoclesmaatregel is opgelegd, kan inzicht worden verkregen in de (mogelijk) verschillende gevolgen op zowel de korte als lange termijn. Dit kan door verschillende ‘cohorten’ van dossiers van bewoners te selecteren en te bestuderen waar per cohort het moment waarop de maatregel is opgelegd verschilt (variërend van recent tot bijvoorbeeld een of twee jaar geleden). Ter illustratie kunnen bijvoorbeeld de volgende cohorten van dossiers worden bestudeerd: bewoners waar de

Damoclesmaatregel respectievelijk twee weken, drie maanden, zes maanden, een jaar en twee jaar geleden is opgelegd.

Door de waargenomen gevolgen van deze ‘cohorten’ met elkaar te vergelijken, kan worden nagegaan welke gevolgen zich (met name) op de korte termijn voordoen en welke gevolgen meer op de langere termijn optreden. Een belangrijke kanttekening is dat naarmate meer tijd is verstreken tussen de maatregel en een waargenomen gevolg, het lastiger zal zijn om het causaal verband hiertussen vast te stellen.

Longitudinaal onderzoek vormt een alternatieve onderzoeksvariant om de korte en lange termijn gevolgen voor betrokkenen in kaart te brengen. Bij deze onderzoeksvariant wordt herhaaldelijk op verschillende momenten in de tijd onderzoek gedaan naar *dezelfde* groep personen, waardoor kan worden nagegaan in hoeverre de gevolgen van een Damoclesmaatregel zich bij deze groep over de tijd ontwikkelen (zie ook onder kopje ‘longitudinaal onderzoek’).

Periodiek onderzoek

Het is ook mogelijk om een of meerdere onderzoeksmethoden periodiek uit te voeren, bijvoorbeeld elke vijf jaar. Door periodiek onderzoek te doen kan inzicht worden verkregen of de gevolgen van Damoclesmaatregelen veranderen in de loop van de tijd. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer wet- en regelgeving of jurisprudentie rond de toepassing van de Wet Damocles wijzigt of wanneer sprake is van gewijzigd beleid van gemeenten (zie ook hieronder).

Vergelijkend onderzoek

Toepassing van de Wet Damocles is een lokale aangelegenheid, waaraan gemeenten op verschillende wijze invulling geven. Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop de Wet Damocles wordt toegepast. Zo wordt in de ene gemeente relatief snel gekozen voor een (langdurige) sluiting van een pand, terwijl in de andere gemeente eerder een waarschuwing of last onder dwangsom wordt opgelegd. Ook verschilt de mate waarin het zorgdomein actief wordt betrokken en de nazorg voor betrokkenen wordt georganiseerd en gefaciliteerd. Daarnaast zijn er verschillen tussen woningcorporaties in de wijze waarop wordt omgegaan met het ontbinden van huurovereenkomsten. Gemeenten en woningcorporaties die proactief kijken hoe het beste nazorg en hulpverlening kan worden geboden en/of een ‘tweede kansbeleid’ voeren doen dit om de negatieve gevolgen van een Damoclesmaatregel te verminderen/verzachten.

Gelet op deze verschillen in het beleid van gemeenten en woningcorporaties kan vergelijkend onderzoek worden verricht om na te gaan of er ook verschillen zijn waar te nemen in de gevolgen voor betrokkenen van een Damoclesmaatregel. Met het uitvoeren van vergelijkend onderzoek snijdt het mes aan twee kanten: de gevolgen (positief of negatief) worden in kaart gebracht, maar tegelijkertijd kan ook iets worden gezegd over de impact van het specifieke beleid van de gemeente op die gevolgen. Het ligt het meest voor de hand om vergelijkend onderzoek te doen ten aanzien van de gevolgen voor bewoners, in het bijzonder als het gaat om de gevolgen op het gebied van de woonsituatie en de sociaalpsychologische gevolgen. Zo kan bijvoorbeeld case study-onderzoek naar de sociaalpsychologische gevolgen worden gedaan in zowel gemeenten die een ‘zerotolerance’-beleid hanteren rond de toepassing van de Wet Damocles als gemeenten die juist een ‘socialer’ beleid hanteren.

Longitudinaal onderzoek

Een bijzondere vorm van onderzoek is het doen van longitudinaal onderzoek. Daarbij wordt dezelfde groep personen op verschillende momenten in de tijd onderzocht en wordt gekeken welke gevolgen zich op deze momenten voordoen en hoe de gevolgen zich in de tijd hebben ontwikkeld. De meerwaarde van longitudinaal onderzoek is daarmee dat inzicht wordt verkregen in de ontwikkeling van de gevolgen over langere tijd. Longitudinaal onderzoek zou bijvoorbeeld meer inzicht kunnen bieden in de sociaalpsychologische gevolgen voor bewoners op de langere termijn en hun verhuisbewegingen over de tijd heen.

Net als bij eenmalig onderzoek naar de korte en lange termijn gevolgen, geldt ook bij longitudinaal onderzoek de kanttekening dat naarmate er meer tijd is verstreken tussen de Damoclesmaatregel en bepaalde gevolgen die optreden het causaal verband hiertussen minder duidelijk wordt. Wel is het zo dat een longitudinaal onderzoek een betrouwbaarder beeld geeft van de ontwikkelingen van gevolgen over de tijd dan een eenmalig onderzoek, omdat nadrukkelijk dezelfde groep personen op verschillende meetmomenten wordt gevolgd in plaats van een eenmalig onderzoek met een steekproef van verschillende cohorten dossiers die met elkaar worden vergeleken. Daar staat echter tegenover dat een longitudinaal onderzoek tijdrovend is en praktisch minder makkelijk uitvoerbaar dan een eenmalig onderzoek, omdat op meerdere momenten in de tijd onderzoek moet worden gedaan naar dezelfde groep personen.

6.4 Onderzoek naar de gevolgen voor bewoners

6.4.1 Onderzoek naar aard en kenmerken bewoners

Op dit moment hebben gemeenten voorafgaand aan de Damoclesmaatregel op casusniveau (tot op zekere hoogte) een beeld van de individuele omstandigheden van de betreffende bewoner. Deze informatie volgt bijvoorbeeld uit de bestuurlijke rapportage van de politie en kan worden aangeleverd vanuit het zorgdomein indien de bewoner daar in beeld is. Mede op basis van deze informatie maakt de burgemeester in een concreet geval de afweging of een bepaalde Damoclesmaatregel passend is. De mate waarin er zicht is op de omstandigheden van een bewoner in een individuele casus verschilt per gemeente en per casus. Zo wordt niet in elke gemeente proactief nagegaan of de betreffende bewoner bekend is bij hulpverlening. Op geaggregeerd niveau is er bij gemeenten geen (cijfermatig) beeld van de aard en kenmerken van de bewoners die te maken hebben (gehad) met een Damoclesmaatregel. Die informatie is er mogelijk wel, maar zal, indien de informatie er is, per geval achterhaald moeten worden, waarbij op voorhand niet te zeggen is waar die informatie zich bevindt. Die kan immers ook bij externe hulp- of zorgverleners berusten waar de gemeente mogelijk geen zicht op heeft.

In interviews met (voornamelijk) medewerkers van gemeenten wordt aangegeven dat het van meerwaarde zou zijn om meer inzicht te krijgen in de aard en kenmerken van bewoners die te maken krijgen met een Damoclesmaatregel. Zo wordt erop gewezen dat het van belang is om te weten hoe vaak het bijvoorbeeld gaat om een gezin en gezinsleden die verder niet bij de strafbare handelingen betrokken waren en niets te verwijten vallen, hulpbehoevende bewoners en/of kwetsbare personen en hoe vaak het gaat om de meer kwetsbare overtreder ('de stakker') of juist de (beroeps)crimineel ('de rakker'). Het idee is dat informatie over de aard en kenmerken van de groep bewoners inzicht verschaft in de (potentiële) impact van de toepassing van de Wet Damocles door gemeenten. Aangenomen kan worden dat de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles (in het bijzonder de sluiting van een woning) ingrijpender zijn voor bijvoorbeeld gezinnen en kwetsbare hulpbehoevende mensen dan voor meer

zelfredzame personen. Wanneer blijkt dat een relatief groot deel van de betreffende bewoners bijvoorbeeld te maken heeft met multiproblematiek en/of hulpbehoevend is, kan dat een indicatie zijn dat de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles betrekkelijk ingrijpend zijn met alle mogelijke persoonlijke en ook maatschappelijke kosten van dien. Ook kan deze informatie nuttig zijn voor gemeenten om invulling te geven aan hun beleid omtrent de toepassing van de Wet Damocles en de nazorg.

Het is mogelijk om bij (een selectie van) gemeenten die de Wet Damocles toepassen een nader onderzoek te verrichten naar de aard/kenmerken van bewoners die een Damoclesmaatregel opgelegd krijgen. Bij de afdeling openbare orde en veiligheid is bekend bij welke adressen een Damoclesmaatregel is opgelegd. Op basis hiervan kan een lijst worden samengesteld van alle adressen/personen over een bepaalde periode (bijvoorbeeld het afgelopen jaar of de afgelopen twee jaar) waar een Damoclesmaatregel is opgelegd. Vervolgens kan aan de hand van de lijst van adressen via verschillende bronnen nadere informatie worden opgehaald over de aard en kenmerken van de betreffende bewoners. Per adres en bewoner(s) kan worden stilgestaan bij de volgende vragen:

- Is het pand bewoond? Zo ja, om hoeveel bewoners gaat het?
- Wat is de leeftijd, de nationaliteit, het geslacht, de burgerlijk staat van de bewoner(s)?
- Heeft de bewoner (inwonende) kinderen, en zo ja, wat is de leeftijd van de kinderen?
- Is de bewoner eigenaar van de woning of wordt de woning gehuurd (en zo ja, gaat het om een sociale of particuliere huurwoning)?
- Krijgt de bewoner (en/of zijn/haar kinderen) reeds hulverlening op het moment dat de Damoclesmaatregel wordt opgelegd, en zo ja, wat is de hulpvraag/problematiek?
- Is de woning aangepast op de hulpvraag van bewoner(s)?
- Is hulpverlening gestart nadat de Damoclesmaatregel is opgelegd, en zo ja, wat is de hulpvraag/problematiek?
- Maakt de bewoner gebruik van sociale voorzieningen (zoals Participatiewet, Wmo, jeugdhulp, schuldhulpverlening) op het moment dat de Damoclesmaatregel wordt opgelegd?
- Heeft de bewoner een baan of is hij/zij werkloos?
- Is de bewoner bij gemeente/politie bekend in verband met eerdere (overlast)meldingen en/of gepleegde strafbare feiten?

Verder is van belang om ten aanzien van bovenstaande vragen onderscheid te maken naar maatregel: waarschuwing, last onder dwangsom en sluiting. Op deze wijze kan ook worden nagegaan in hoeverre de aard en kenmerken van de bewoners verschilt per type Damoclesmaatregel. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de bewoners van panden waar 'slechts' een waarschuwing is opgelegd verhoudingsgewijs vaker (ten opzichte van panden die door de burgemeester zijn gesloten) inwonende kinderen hebben of gebruik maken van enige vorm van hulpverlening. Een van de redenen om een waarschuwing op te leggen in plaats van een sluiting kan immers zijn dat sprake is van dergelijke 'verzachtende' omstandigheden.

Er zijn verschillende informatiebronnen die gebruikt kunnen worden om nader inzicht te krijgen in de aard/kenmerken van de bewoners:

- *Bestuurlijke rapportage*: in de door de politie opgemaakte rapportage wordt ingegaan op de feiten en omstandigheden ten tijde van de politie-inval. De bestuurlijke rapportage bevat doorgaans informatie over:
 - welke personen werden aangetroffen op het moment van de politie-inval;
 - informatie over de eigenaar en bewoners van het pand;
 - of het adres bij gemeente/politie reeds bekend is vanwege (drugs)overlast;

- of de betreffende persoon/personen bij de politie bekend is vanwege een eerder strafbaar feit;
 - bevindingen uit het politieverhoor.
- *Besluit Damoclesmaatregel en (verslag) zienswijzegesprek:* uit de motivering bij het besluit tot het opleggen van een Damoclesmaatregel kan ook informatie worden afgeleid over de omstandigheden van de betrokkene (bijvoorbeeld over de woon- en werksituatie, financiële omstandigheden, eventuele hulpvraag/problematiek, etc.). In de motivering van het Damoclesbesluit zal doorgaans worden aangegeven waarom het besluit gelet op of ondanks de omstandigheden van de betrokkene passend is. Ingeval een zienswijzegesprek heeft plaatsgevonden kan in het besluit ook worden ingegaan op wat de betrokkene tijdens dat gesprek naar voren heeft gebracht. Een analyse van de individuele besluiten kan informatie opleveren over de aard en kenmerken van de bewoners. Indien een schriftelijk verslag beschikbaar is van het zienswijzegesprek, kan de inhoud daarvan ook (uitgebreidere) informatie bevatten over de betreffende bewoner.
 - *BRP:* het raadplegen van de BRP geeft inzage in de leeftijd, geslacht, nationaliteit, burgerlijke staat (gehuwd, geregistreerd partnerschap) van de bewoners die op het betreffende adres staan ingeschreven. Ook kan via het BRP worden bepaald of de betrokken bewoner kinderen heeft en of deze al dan niet zijn ingeschreven op hetzelfde woonadres. Deze informatie uit de BRP zal overigens doorgaans (ten dele) ook volgen uit de bestuurlijke rapportage. Een andere kanttekening is dat alleen informatie kan worden opgehaald van bewoners die ook daadwerkelijk op het betreffende adres staan ingeschreven. Uit interviews volgt echter dat het ook voorkomt dat het onduidelijk is wie in het pand woont of heeft gewoond. Deze bewoners komen niet in beeld. Wel kan worden nagegaan bij hoeveel woningen bekend is wie daadwerkelijk de bewoner is en bij hoeveel woningen dit onduidelijk is. Dit kan bijvoorbeeld een indicatie geven hoe groot de zogenoemde groep ‘rakkers’ is.
 - *Sociaal domein:* binnen het sociaal domein kan worden nagegaan of een bewoner die te maken heeft (gehad) met een Damoclesmaatregel een sociale voorziening ontving (bijstandsuitkering, Wmo, Jeugdhulp, schuldhulpverlening). In de systemen van de sociale voorzieningen kan worden nagegaan welke voorziening de bewoner ontvangt, welke vorm van hulpverlening, voor welke hulpvraag en vanaf welk moment deze hulp is ingezet. Zo kan worden gecontroleerd of de bewoner voor de Damoclesmaatregel al hulpverlening ontving of pas na het opleggen van de maatregel, bijvoorbeeld omdat diegene pas op dat moment in beeld kwam bij de gemeente. Ook kan de hulp na het opleggen van de maatregel geïntensiveerd zijn.

Selectie gemeenten

Het vergaren van informatie op basis van bovengenoemde informatiebronnen is tijdsintensief en bewerkelijk. Dit geldt des te meer wanneer een combinatie van informatiebronnen zal worden gebruikt om informatie op te halen over de aard en kenmerken van bewoners. Hoe meer informatiebronnen worden gebruikt, hoe meer afzonderlijke onderdelen van de gemeentelijke organisatie betrokken raken. De afdeling openbare orde en veiligheid – die primair betrokken is bij de voorbereiding en besluitvorming omtrent een Damoclesmaatregel – zal toegang hebben tot de bestuurlijke rapportages van de politie. De afdeling Burgerzaken zal primair toegang hebben tot de BRP. Informatie over het gebruik van sociale voorzieningen en eventuele hulpverlening die wordt geboden ligt weer binnen (de verschillende teams bij) het sociaal domein. Gelet op het voorgaande ligt het daarom niet voor de hand om alle gemeenten

te betrekken bij een onderzoek naar de aard en kenmerken, maar om in dat kader een aantal gemeenten te selecteren waar nader onderzoek wordt verricht.

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de aard en kenmerken van de bewoners die te maken hebben gehad met een Damoclesmaatregel, is het bij de selectie van gemeente van belang om rekening te houden met voldoende spreiding naar:

- Inwoneraantal (kleine, middelgrote, grote en G-4 gemeenten);
- Variatie tussen stedelijke en plattelandsgemeenten;
- Geografische spreiding;
- Frequentie toepassing Wet Damocles.

6.4.2 Onderzoek naar gevolgen voor de woonsituatie

Vragenlijstonderzoek onder woningcorporaties en particuliere verhuurders

De consequentie van het besluit van de burgemeester om een woning voor bepaalde tijd te sluiten is in beginsel dat de bewoner tijdelijk vervangende huisvesting moet vinden. Uit dit onderzoek volgt echter dat woningcorporaties in veel gevallen tevens overgaan tot het ontbinden van het huurcontract, wat betekent dat de bewoner permanent een nieuwe woonplek moet vinden. Bovendien wordt in verschillende regio's een 'zwarte lijst' gehanteerd, waardoor de huurder een bepaalde periode (grootweg variërend van twee tot vijf jaar) niet in aanmerking komt voor een sociale huurwoning bij woningcorporaties in de regio die de lijst delen. Deze gevolgen zijn dus verstrekkender dan de tijdelijke sluiting op last van de burgemeester. Het beeld is dat het per woningcorporatie verschilt in welke gevallen wordt overgegaan tot ontbinding van het huurcontract en in welke mate de specifieke omstandigheden van het geval worden meegewogen.

Ook particuliere verhuurders kunnen overgaan tot ontbinding van het huurcontract. Verder kunnen zowel woningcorporaties als particuliere verhuurders een verhuurdersverklaring vragen. Een verschil met woningcorporaties is dat particuliere verhuurders geen zwarte lijst hanteren.

Door inzicht te krijgen in hoe vaak verhuurders overgaan tot ontbinding van het huurcontract wegens een Damoclesmaatregel (en/of vanwege de drugsvondst en het schenden van de huurvoorwaarden), kan worden vastgesteld in hoeveel gevallen een bewoner ook daadwerkelijk permanent een nieuwe woning moet vinden. Daarbij is ook van belang wat het beleid van bijvoorbeeld woningcorporaties is bij het al dan niet ontbinden van het huurcontract en welke omstandigheden daarbij worden meegewogen. Verder geeft dit vragenlijstonderzoek inzicht in hoeveel verhuurders een verhuurdersverklaring vragen van nieuwe huurders en hoeveel woningcorporaties een 'zwarte lijst' hanteren, een beter beeld van de mate waarin huurders die een nieuwe (huur)woning moeten vinden, te maken krijgen met extra belemmeringen om een nieuwe woning te vinden.

Door middel van een vragenlijstonderzoek onder woningcorporaties en particuliere verhuurders kunnen zij worden bevraagd over bovengenoemde aspecten. Vragen die in de vragenlijst aan de orde kunnen komen zijn:

- aantal huurwoningen waar door de politie drugs is aangetroffen;
- aantal huurwoningen waar een Damoclesmaatregel is opgelegd;
- aantal opzeggingen huurcontract als gevolg van het sturen van een opzegbrief, aantal gerechtelijke ontbindingen en aantal buitengerechtelijke ontbindingen wegens de drugsvondst en/of het opleggen van een Damoclesmaatregel;

- of een huurdersverklaring wordt gevraagd van een nieuwe huurder.

In de vragenlijst gericht aan woningcorporaties kunnen ook de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- beleid van de woningcorporatie bij woningen waar drugs wordt aangetroffen en/of een Damoclesmaatregel wordt opgelegd, de omstandigheden die wel/niet worden meegewogen bij de ontbinding van de huurcontract;
- of een 'zwarte lijst' wordt gehanteerd, of deze lijst wordt gedeeld met andere woningcorporaties in de regio, voor welke periode een huurder op de lijst komt.

Zie verder paragraaf 6.6 over onder meer de wijze waarop de vragenlijst onder woningcorporaties en particuliere verhuurders kan worden uitgezet en de benodigde respons.

BRP onderzoek door gemeenten

Een belangrijke vraag is waar bewoners heen gaan na de sluiting van hun woning. Op deze vraag kan gedeeltelijk een antwoord worden gegeven door bij (een selectie van) gemeenten via de BRP na te gaan waar bewoners (na verloop van tijd) terechtkomen.

Voor deze methode kan worden aangesloten bij een soortgelijk onderzoek dat in de gemeente Tilburg werd uitgevoerd en waarbij kan worden aangesloten op de grondslag uit de AVG van wetenschappelijk onderzoek, mits aan de wetenschappelijke eisen en standaarden worden voldaan (zie paragraaf 2.3). Wanneer een bewoner zich inschrijft op een nieuw adres binnen dezelfde gemeente of bij een andere gemeente, dan wordt dit vastgelegd in de BRP. Door het raadplegen van de BRP kan dus per bewoner worden bepaald of diegene zich heeft ingeschreven op een nieuw adres. Dit biedt inzicht in de verhuisbewegingen van bewoners. Ook kan op basis van het nieuwe adres worden nagegaan naar wat voor type woning de bewoner is verhuisd (sociale of particuliere huurwoning of koopwoning). Deze informatie kan bijvoorbeeld een beeld geven hoe vaak bewoners van een sociale huurwoning naar een particuliere huurwoning verhuizen. Indirect geeft dit ook weer inzicht in de mogelijke financiële gevolgen die hiermee gepaard gaan. Immers, aangenomen kan worden dat de huurlasten bij een particuliere huurwoning hoger zullen liggen dan bij een sociale huurwoning.

Er zijn wel enkele belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij een onderzoek op basis van de BRP. Alleen in die gevallen waarin bekend is wie de bewoner (of bewoners) van een gesloten woning is, kan via de BRP worden nagegaan of diegene zich na verloop van tijd op een nieuw adres heeft ingeschreven. Er zijn ook woningen die worden gesloten en waar onduidelijk is wie precies de bewoner is. Deze betrokkenen blijven buiten beeld. Ook blijven de bewoners uit zicht die weliswaar staan ingeschreven op het adres van het gesloten pand (op het moment van de sluiting), maar die 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 het niet mogelijk om met zekerheid het causaal verband vast te stellen tussen een verhuizing en de opgelegde Damoclessluiting. Hoe meer tijd er zit tussen de Damoclessluiting en de verhuizing van de bewoner, des te groter de kans dat er (ook) andere redenen zijn voor de verhuizing, bijvoorbeeld vanwege een relatie of een nieuwe baan. Gelet op het voorgaande verschaft een onderzoek op basis van de BRP geen volledig beeld over de verhuisbewegingen van alle bewoners die te maken hebben (gehad) met een Damoclessluiting.

6.4.3 Onderzoek naar sociaalpsychologische en financieel-economische gevolgen

Case study-onderzoek gemeenten

Inzicht in de sociaalpsychologische gevolgen voor bewoners van een Damoclesmaatregel wordt door verschillende gesprekspartners (van gemeenten) zinvol geacht, omdat het een beter beeld kan geven van de impact van de Damoclesmaatregel, in het bijzonder de sluiting van een woning. Een direct gevolg van de sluiting van de woning is dat de bewoner tijdelijk vervangende huisvesting moet vinden en in veel gevallen zelfs permanent een nieuwe woning moet vinden. Dit kan indirect weer (op de langere termijn) impact hebben op het sociale, financiële en/of psychische welzijn. Het moeten verhuizen als gevolg van een sluiting kan bijvoorbeeld een ontwrichtend effect hebben op de bewoner, of het gezin. Hierdoor kunnen bepaalde sociale, financiële of psychische problemen ontstaan of bestaande problematiek kan worden verergerd.

Onderzoek naar deze gevolgen leidt tot verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens waarvoor een verwerkingsverbod geldt op grond van de AVG. Een uitzondering hierop vormt artikel 9 van de AVG dat bepaalt dat verwerking van bijzondere persoonsgegevens toegestaan is als dit voor wetenschappelijke doeleinden wordt gedaan. Daarbij dient dan wel te worden voldaan aan de eisen en standaarden voor wetenschappelijk onderzoek zoals objectiviteit en onafhankelijkheid en moeten de resultaten worden neergelegd in een onderzoeksrapport. Hierbij dient overigens ook rekening te worden gehouden met de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst.

Uit dit onderzoek volgt tegelijkertijd dat het lastig is om de precieze sociale, psychologische en financiële gevolgen van een Damoclesmaatregel vast te stellen. In hoofdstuk 5 is beschreven dat over bewoners die niet in beeld zijn bij zorg- of hulpverlening (voor en/of nadat een Damoclesmaatregel is opgelegd) überhaupt geen informatie beschikbaar is. Over degenen die wel in beeld zijn binnen het sociaal domein is mogelijk informatie beschikbaar die enig inzicht kan bieden in de sociaalpsychologische gevolgen van een Damoclesmaatregel. Deze informatie wordt echter niet systematisch geregistreerd, maar is versnipperd binnen en tussen organisaties en is niet op eenduidige wijze vastgelegd in systemen en dossiers. De informatie die beschikbaar is zal veelal op dossierniveau (bij de verschillende teams binnen het sociaal domein) moeten worden opgehaald en is vooral kwalitatief van aard. Verder beschikken gemeenten niet over specifieke informatie die inzicht biedt in de financiële gevolgen van een Damoclesmaatregel. Enkel bij bewoners die in beeld zijn bij het sociaal domein is er mogelijk informatie beschikbaar over de financiële situatie van de betrokkene. Van bewoners die niet in beeld zijn bij zorg- of hulpverlening is überhaupt geen informatie voorhanden over de gevolgen van de maatregel.

Vanwege de aard van de beschikbare informatie (voornamelijk kwalitatief) en het feit dat deze informatie versnipperd en niet eenduidig is vastgelegd en is gebaseerd op een optelsom van (ongelijksoortige) informatiebronnen, zal deze informatie ook niet gemakkelijk ontsloten kunnen worden via een landelijke monitor. De informatie zal in veel gevallen actief uit concrete dossiers moeten worden opgehaald. Het ophalen en analyseren van deze informatie is bewerkelijk en tijdrovend. Om deze reden ligt het voor de hand om in het kader van een onderzoek naar de sociaalpsychologische en financiële gevolgen in een select aantal gemeenten case study-onderzoek te verrichten. Een dergelijk case study-onderzoek zal vooral bestaan uit dossieronderzoek, aangevuld met interviews.

Per gemeente zou op basis van de adressen waar een Damoclesmaatregel is opgelegd en de persoonsgegevens van de betrokken bewoners bij het sociaal domein kunnen worden nagegaan welke bewoners voorkomen in het systeem (of een van de systemen van een team binnen het sociaal domein). Uit de groep bewoners die bekend is bij het sociaal domein kan vervolgens een selectie worden gemaakt ten behoeve van dossieronderzoek. Per bewoner kan dan de binnen het sociaal domein beschikbare informatie worden verzameld en (al dan niet geanonimiseerd) aangeleverd. Per concreet dossier zou vervolgens feitelijke informatie kunnen worden vergaard (indien beschikbaar) over:

- welke hulpverlening wordt geboden en door welke instantie;
- wat de hulpvraag is en welke problematiek speelt;
- of gebruik wordt gemaakt van sociale voorzieningen;
- informatie over de financiële situatie (voor en na de Damoclesmaatregel).

De feitelijke informatie die uit de dossiers kan worden opgehaald, zegt nog weinig over de daadwerkelijke sociaalpsychologische gevolgen die zijn opgetreden vanwege de Damoclesmaatregel. Wanneer immers uit een dossier blijkt dat een bewoner na de Damoclesmaatregel te maken krijgt met bepaalde problematiek, zoals een scheiding, huiselijk geweld, uithuisplaatsing van kinderen, schuldenproblematiek, problemen op het werk, etc., betekent dat nog niet dat dit een gevolg is van de maatregel. Er kunnen immers tal van andere redenen en omstandigheden zijn waardoor deze problematiek zich voordoet. Alleen door een nadere duiding en verklaring van de feitelijke informatie die uit de dossiers naar voren komt, kan tot op zekere hoogte inzicht worden verkregen of bepaalde sociaalpsychologische of financiële gevolgen daadwerkelijk zijn te relateren aan de Damoclesmaatregel. Door gesprekken te voeren kan hierover aanvullende informatie worden opgehaald.

In de eerste plaats is het mogelijk om met medewerkers binnen het sociaal domein en hulpverleners gesprekken te voeren. Zij kunnen in algemene zin vertellen over hun ervaringen met cliënten die te maken hebben (gehad) met een Damoclesmaatregel en wat hun beeld is van de (eventuele) sociaalpsychologische en financiële gevolgen die zijn opgetreden als gevolg van de maatregel. Met medewerkers en hulpverleners kunnen concrete (geanonimiseerde) dossiers van cliënten en bewoners die zij bijstaan worden besproken, zodat de informatie uit het dossier nader kan worden geduid. In deze gesprekken kan per geval worden ingegaan op de achtergrond van de geboden hulpverlening, de hulpvraag en de problematiek, en wat de (eventuele) gevolgen waren van de Damoclesmaatregel: in hoeverre heeft de Damoclesmaatregel bijgedragen aan bepaalde problematiek en/of heeft het bepaalde positieve effecten gehad (bijvoorbeeld door het starten van een hulpverleningstraject).

In de tweede plaats kunnen gesprekken met de betreffende bewoners zelf (uiteraard) inzicht geven in de sociaalpsychologische en financiële gevolgen van een Damoclesmaatregel. Via medewerkers binnen het sociaal domein zou contact kunnen worden opgenomen met de bewoner met een verzoek om medewerking aan het onderzoek. Het is zoals eerder aangegeven echter zeer de vraag of bewoners bereid zijn mee te werken aan een interview.

De belangrijkste beperking van het case study-onderzoek is dat het alleen (enig) beeld geeft van de mogelijke sociaalpsychologische en financiële gevolgen voor bewoners waar enige vorm van hulpverlening wordt geboden of waar een dergelijk traject wordt gestart. Dat betekent dat bewoners die afzien van hulpverlening of die geen hulpverlening nodig hebben en ook geen gebruik maken van andere sociale voorzieningen van de gemeenten, buiten beeld blijven. Het is niet mogelijk om na te gaan wat de eventuele sociaalpsychologische en financiële gevolgen zijn voor deze groep bewoners.

6.4.4 **Onderzoek naar de gevolgen van de waarschuwing en last onder dwangsom**

Het (beoogde) gevolg van een waarschuwing of last onder dwangsom (en ook een sluiting) gericht aan de bewoners is dat vanwege deze maatregel de overtreding van de Opiumwet wordt beëindigd en dat een herhaling van deze overtreding wordt voorkomen. Het beeld is dat gemeenten niet actief controleren of de betrokkene zich houdt aan de waarschuwing of last onder dwangsom. Bij gemeenten (OOV) is wel informatie beschikbaar of op een adres waar een waarschuwing of last onder dwangsom is opgelegd, wederom een overtreding van de Opiumwet is geconstateerd en/of nogmaals een Damoclesmaatregel is opgelegd (vanwege het niet beëindigen of herhalen van de overtreding). Op basis van deze informatie kan worden onderzocht in hoeveel gevallen een waarschuwing of last onder dwangsom niet het beoogde effect heeft gehad. Dit kan zowel bij bewoners als bij ondernemers worden onderzocht.

Het verdient de voorkeur om bij een dergelijk onderzoek met name gemeenten te betrekken waar hercontroles (actief) plaatsvinden, waardoor meer informatie beschikbaar is over het al dan niet naleven van de maatregel. Dat betekent dat eerst op zoek gegaan moet worden naar gemeenten waar die hercontroles wél plaatsvinden, zij het door de gemeente zelf, de politie of de woningbouwcorporatie. Dit kan worden nagegaan door bijvoorbeeld een vragenlijst uit te zetten onder gemeenten, om hen te vragen in hoeverre hercontroles (door de gemeente zelf of door de politie) plaatsvinden na het opleggen van een Damoclesmaatregel. Vervolgens kunnen gemeenten worden geselecteerd waar hercontroles plaatsvinden door gemeente of politie. In die gemeenten kan worden gevraagd naar de rapportages die zijn opgesteld naar aanleiding van de hercontrole en op basis daarvan kunnen uitspraken gedaan worden in hoeverre de maatregelen worden nageleefd en dus effectief zijn.

Ook woningcorporaties kunnen hercontroles verrichten ingeval een waarschuwing of last onder dwangsom is opgelegd, bijvoorbeeld om na te gaan of de huurder zich houdt aan de opgelegde voorwaarden. Via een vragenlijst aan woningcorporaties (zie ook paragraaf 6.6.1) kan uitgevraagd worden wat hun beleid en rol hieromtrent is en of er hercontroles plaatsvinden na een waarschuwing of last onder dwangsom. Indien er woningcorporaties zijn die aangeven dit wel te doen, kan binnen die corporaties worden onderzocht wat hiervan de resultaten zijn en of de waarschuwing of last onder dwangsom ertoe geleid heeft dat de overtreding beëindigd is en de situatie is hersteld.

6.5 **Onderzoek naar de gevolgen voor ondernemers**

Gesprekspartners zien beperkte toegevoegde waarde in het onderzoeken van de gevolgen van een maatregel op grond van de Wet Damocles voor ondernemers. Gevolgen voor deze groep zijn voor een belangrijk deel van financiële aard en lijken minder impact te hebben op kwetsbare groepen. Wel moet de burgemeester in het kader van de evenredigheid nagaan welke gevolgen een maatregel voor een ondernemer heeft. In zoverre kan onderzoek naar de gevolgen voor ondernemers de burgemeester ondersteunen in de afweging omtrent het al dan niet opleggen van een bepaalde Damoclesmaatregel.

Uit hoofdstuk 5 blijkt dat informatie over de gevolgen voor ondernemers voor het overgrote deel bij ondernemers zelf berust. Gegevens over geleden omzetsderving en andere (indirecte) financiële gevolgen en gevolgen voor de bedrijfsvoering worden bijvoorbeeld niet centraal geregistreerd door gemeenten of andere (branche)organisaties. Om na te gaan of en in welke mate bepaalde gevolgen zich voor ondernemers voordoen zal dit bij de doelgroep zelf opgehaald moeten worden.

6.5.1 Interviews

De meest voor de hand liggende methode voor een onderzoek naar de gevolgen voor ondernemers lijkt het voeren van gesprekken met deze doelgroep. Hiervoor zouden individuele ondernemers bevraagd kunnen worden over de gevolgen die de Damoclesmaatregel voor hen gehad heeft.

6.5.2 Risico's en beperkingen

Het grootste risico is dat het in contact komen met ondernemers die te maken hebben (gehad) met een Damoclesmaatregel lastig zal zijn. In het kader van dit onderzoek zijn zonder succes meerdere pogingen gedaan om met deze doelgroep in contact te komen. Een alternatief zou zijn om door middel van interviews met rechtshulpverleners de gevolgen in kaart te brengen. Problematisch echter is dat de rechtshulpverlener geen goed zicht heeft op de precieze (financiële) gevolgen voor de ondernemer als het gaat om omzetsderving en andere financiële gevolgen. Evenmin heeft een rechtshulpverlener zicht op de meer lange termijn gevolgen die kunnen optreden (zoals de gevolgen van reputatieschade).

6.6 Onderzoek naar de gevolgen voor verhuurders

Uit het onderzoek blijkt dat over het algemeen het minst meerwaarde wordt gezien in het beeld brengen van de gevolgen voor verhuurders. De gevolgen voor verhuurders zijn hoofdzakelijk financieel van aard. De impact van een Damoclesmaatregel is met name voor woningcorporaties betrekkelijk beperkt (vergeleken met andere betrokkenen zoals bewoners). Uit de gesprekken met woningcorporaties blijkt dat alleen het onderzoeken van de financiële gevolgen van een Damoclesmaatregel geen meerwaarde zou hebben. Woningcorporaties hebben over het algemeen al een beeld van bijvoorbeeld de totale financiële kostenpost vanwege huurderiving. Een woningsluiting op grond van de Wet Damocles vormt slechts een van de oorzaken van geleden huurderiving. Tijdelijke leegstand, renovatie, of een woningsluiting op grond van de Wet Victoria of artikel 17 van de Woningwet kunnen ook oorzaken van huurderiving zijn. In dit opzicht heeft specifieke informatie over de financiële gevolgen van een Damoclesmaatregel beperkte toegevoegde waarde voor woningcorporaties.

Uit de interviews komt naar voren dat een sluiting wel meer impact kan hebben op kleine particuliere verhuurders, die vaak een klein aantal panden verhuren ten behoeve van hun pensioen.¹⁴⁴ In veel gevallen zijn dit panden waarop een dure financiering zit, en kunnen de financiële gevolgen van het derven van huurinkomsten samen met kosten voor schadeherstel grote (financiële) impact hebben op de kleine particuliere verhuurder.

Informatie over de gevolgen voor verhuurders is aanwezig bij de verhuurders zelf. In het geval het wenselijk wordt geacht een onderzoek te doen naar de gevolgen voor verhuurders, kan deze informatie via een vragenlijstonderzoek worden opgehaald. In aanvulling op een vragenlijst zouden nog aanvullende interviews gevoerd kunnen worden met verhuurders om verdiepend inzicht te krijgen in bepaalde gevolgen. Hieronder wordt eerst ingegaan op een vragenlijst onder woningcorporaties en vervolgens op een vragenlijst onder particuliere verhuurders.

¹⁴⁴ Uit een vragenlijst die belangenvereniging Vastgoed Belang heeft uitgezet onder haar leden blijkt dat ruim 82% van de leden investeert in huurwoningen voor zijn of haar pensioen. Deze vragenlijst was ingevuld door 1.330 leden van Vastgoed Belang. De vragenlijst is ingevuld door particuliere verhuurders waarvan 47,6 % eigen ondernemer is, 33,5 % met pensioen is en 13,1 % is in loondienst.

6.6.1 Vragenlijstonderzoek woningcorporaties

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van een maatregel op grond van de Wet Damocles voor woningcorporaties kan een vragenlijst worden uitgezet via de branchevereniging van woningcorporaties: Aedes. Aedes publiceert een periodieke corporatiemonitor, met cijfers en achtergronden over een bepaald thema gebaseerd op onderzoek onder haar leden (de woningcorporaties). Zo wordt jaarlijks een corporatiemonitor gepubliceerd over huisuitzettingen, waarbij al in algemene zin wordt geïnventariseerd in hoeveel gevallen woningcorporaties overgaan tot buitengerechtelijke ontbinding van het huurcontract (ongeacht de specifieke reden). In aanvulling op de vragenlijst die Aedes nu uitzet onder woningcorporaties, zouden vragen kunnen worden opgenomen in het kader van een onderzoek naar de gevolgen op grond van de Wet Damocles. Het is ook mogelijk dat hiervoor via Aedes een aparte vragenlijst wordt uitgezet onder woningcorporaties. In het geval dat niet mogelijk is, kunnen de afzonderlijke woningcorporaties rechtstreeks worden benaderd met een uitnodiging om deel te nemen aan de vragenlijst.

In deze vragenlijst kunnen de volgende onderwerpen aan bod komen:

- Regio van de woningcorporatie;
- Omvang van de woningcorporatie (aantal huurwoningen);
- Hoogte van de huurderving als gevolg van een sluiting op grond van de Wet Damocles in de afgelopen jaren (bijvoorbeeld in de afgelopen drie jaar);
- Aantal woningen waar een Damoclesmaatregel is opgelegd;
- Of de woningcorporatie zelf melding heeft gedaan van vermoedelijke aanwezigheid van drugs;
- Totale kosten voor schadeherstel bij panden die gesloten zijn op grond van de Wet Damocles in de afgelopen jaren;
- Gemiddelde kosten voor schadeherstel per pand dat gesloten is op grond van de Wet Damocles;
- Overige (financiële) gevolgen.

In paragraaf 6.4.2 is ingegaan op een vragenlijstonderzoek onder woningcorporaties over het beleid ten aanzien van de ontbinding van huurovereenkomsten bij het opleggen van een Damoclesmaatregel. Deze onderwerpen kunnen uiteraard samen met de bovengenoemde onderwerpen worden geïntegreerd in één vragenlijst.

In Nederland waren op 1 januari 2023 279 woningcorporaties.¹⁴⁵ Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen (met een foutmarge van 5% en een betrouwbaarheidsniveau van 95%) is de vereiste steekproefgrootte 162. Dit betekent dat een responspercentage van afgerond 58% benodigd is.

6.6.2 Vragenlijstonderzoek onder particuliere verhuurders

Een vragenlijst onder particuliere verhuurders zou kunnen worden uitgezet via de belangenvereniging van particuliere verhuurders. Vastgoed Belang heeft ruim 5.000 leden die in totaal eigenaar zijn van ongeveer 250.000 woningen. Uit een eerder uitgezette vragenlijst door Vastgoed Belang blijkt dat 82% van de leden investeert in woningen voor zijn of haar pensioen. Dit zijn veelal kleine beleggers, voor wie de sluiting van een pand financieel grote impact kan hebben.

¹⁴⁵ ILENT, Corporatieregister, www.ilent.nl.

Vragen die in de vragenlijst aan bod kunnen komen zijn:

- Regio waar de verhuurder actief is;
- Omvang van de vastgoedportefeuille;
- Aard van de verhuurde panden (bedrijfspand, woning);
- Bekendheid met de Wet Damocles en aantal keer dat verhuurder (eventueel) met een maatregel te maken heeft gehad;
- Of de verhuurder zelf melding heeft gedaan van vermoedelijke aanwezigheid van drugs;
- Of de verhuurder bij nieuwe vermoedens hiervan weer melding zou maken (in de wetenschap dat de kans op sluiting van het pand bestaat);
- Huurderving als gevolg van een sluiting op grond van de Wet Damocles in de afgelopen jaren (bijvoorbeeld in de afgelopen drie jaar);
- Totale kosten voor schadeherstel bij panden die gesloten zijn op grond van de Wet Damocles in de afgelopen jaren;
- Gemiddelde kosten voor schadeherstel per pand dat gesloten is op grond van de Wet Damocles;
- Overige gevolgen die de maatregel heeft gehad voor de particuliere verhuurder.

Bovengenoemde vragen kunnen worden samengevoegd in een vragenlijst met de in paragraaf 6.4.2 genoemde vragen specifiek over onder meer de omgang met huurcontracten bij huurders aan wie een Damoclesmaatregel is opgelegd.

Steekproef

Recente cijfers van het CBS over het aantal particuliere verhuurders zijn niet bekend, waardoor de omvang van de totale populatie onbekend is en het bepalen van een goede steekproef ingewikkeld is. Uit cijfers van het CBS blijkt dat er in 2022 1.134.405 huurwoningen in eigendom waren van onder andere bedrijven, institutionele beleggers en particulieren.¹⁴⁶ De leden van Vastgoed Belang verhuren bij elkaar ongeveer 250.000 woningen. Een vragenlijst uitzetten onder deze vereniging leidt waarschijnlijk niet tot een resultaat waarop betrouwbare uitspraken voor alle particuliere verhuurders kunnen worden gedaan. Aanvullend zou daarom ook een vragenlijst via de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed (IVBN) kunnen worden uitgezet.

6.6.3 Risico's en beperkingen

De belangrijkste risico's bij het doen van vragenlijstonderzoek is dat het uitzetten van de vragenlijst onder de juiste doelgroep lastig is en/of dat de respons tegenvalt.

Een beperking van het uitzetten van een vragenlijst via Vastgoed Belang is dat verhuurders die niet bij de vereniging zijn aangesloten niet worden bereikt. Het gaat dan met name om de grotere particuliere verhuurders met grotere vastgoedportefeuilles. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de impact voor deze verhuurders minder groot is, omdat financiële tegenvallers makkelijker kunnen worden gedragen dan bij kleine pensioenbeleggers. Aangegeven is dat leden van Vastgoed Belang over het algemeen welwillend zijn om mee te werken aan vragenlijst onderzoek en er een goede kans is dat er voldoende respons binnenkomt.

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de gevolgen voor woningcorporaties is een responspercentage van bijna 60% nodig. Medewerking voor het uitzetten van een vragenlijst onder woningcorporaties door Aedes lijkt daarom nuttig. Een ander risico is dat vragen over specifieke kosten met betrekking tot schadeherstel, gedeelde huurinkomsten en overige

¹⁴⁶ Opendata, Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio, www.opendata.cbs.nl.

kosten enig uitzoekwerk vergen van medewerkers van woningcorporaties. Bij het opstellen van een vragenlijst is het van belang rekening te houden met het opstellen van vragen die zo eenvoudig mogelijk zijn te beantwoorden. Bijvoorbeeld door antwoordcategorieën op te nemen met bepaalde bandbreedtes van bedragen.

6.7 Onderzoek naar de gevolgen voor omwonenden

Gevolgen voor omwonenden van een Damoclesmaatregel hebben met name betrekking op de veiligheidsbeleving en de (eventuele) ervaren overlast. Daarnaast kan in het bijzonder de sluiting van een pand van invloed zijn op de waarde van een woning en het imago van de buurt. Gesprekspartners hebben aangegeven dat het zinvol is om inzicht te verkrijgen in de gevolgen voor deze categorie betrokkenen, omdat maatregelen op grond van de Wet Damocles primair gericht zijn op het herstel van de openbare orde in de directe omgeving. De gevolgen voor omwonenden kunnen worden onderzocht door het uitzetten van een vragenlijst en/of het doen van buurtonderzoek waarbij (korte) interviews worden gevoerd met omwonenden.

6.7.1 Vragenlijstonderzoek

Vragenlijst via inwonerpanel

De eerste methode om de gevolgen voor omwonenden in beeld te brengen is door middel van het uitzetten van een vragenlijst onder inwoners van een gemeente. Veel gemeenten (zowel grote als kleine gemeenten) beschikken over een inwonerpanel dat een aantal keer per jaar wordt gevraagd een vragenlijst in te vullen over onderwerpen die spelen binnen de gemeente. Gemeenten die beschikken over een inwonerpanel kan worden gevraagd een vragenlijst uit te zetten met een aantal vragen over sluitingen van panden op grond van de Wet Damocles.

Onderwerpen die in de vragenlijst aan bod kunnen komen zijn:

- Bekendheid met de Wet Damocles;
- Ervaring met een woningsluiting;
- Invloed woningsluiting op veiligheidsbeleving;
- Informatievoorziening over sluitingen van panden;
- Overige gevolgen.

Zoals in paragraaf 5.6.4 is beschreven, is bij het uitzetten van een vragenlijst onder een inwonerpanel de kans groot dat slechts een klein deel van de respondenten ook daadwerkelijk een pandsluiting in zijn of haar buurt heeft meegemaakt. Het risico is daarmee reëel dat de respons op de vragenlijst een onvoldoende betrouwbaar beeld geeft van de door omwonenden ervaren gevolgen van een recent gesloten pand. Uit een vergelijkbaar onderzoek van de gemeente Amsterdam onder inwoners gaven 78 van de 480 respondenten aan wel een woningsluiting te hebben meegemaakt en 402 gaven aan geen sluiting te hebben meegemaakt.¹⁴⁷ Aan beide groepen respondenten werd gevraagd welke invloed de sluiting op het veiligheidsgevoel van de respondent heeft gehad of zou hebben. Van de respondenten die aangaven geen sluiting te hebben meegemaakt, gaven relatief veel meer respondenten aan zich veiliger door een sluiting te voelen. Wanneer in meerdere gemeenten vragenlijsten worden uitgezet onder een inwonerpanel, wordt het risico dat slechts een aantal respondenten daadwerkelijk een sluiting hebben meegemaakt, verkleind.

¹⁴⁷ Gemeente Amsterdam, *sluitingen panden na drugsvondst*, Amsterdam 2020, p. 15.

Gerichte vragenlijst omwonenden

Een alternatief voor een vragenlijstonderzoek via een bestaand inwonerpanel van een gemeente, is om vanuit de gemeente een gestandaardiseerde vragenlijst voor te leggen specifiek gericht aan inwoners die wonen nabij een recent gesloten pand. Dit kan bijvoorbeeld door de inwoners aan te schrijven die in hetzelfde postcodegebied wonen waar de recent gesloten woning is gelegen. Het voordeel is dat daarmee veel gerichter de beoogde doelgroep omwonenden wordt bevraagd. Tegelijkertijd zal de verwachte respons op de vragenlijst lager zijn dan bij een vragenlijst via een inwonerpanel. Bij een inwonerpanel gaat het immers om inwoners die zich nadrukkelijk hebben aangemeld om hun mening te geven over bepaalde thema's.

6.7.2

Buurtonderzoek

Een andere methode is het doen van buurtonderzoek. Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren is het van belang dat gemeenten een overzicht aanleveren met locaties van recent gesloten panden. Door middel van interviews met omwonenden van een gesloten pand kan worden gevraagd welke gevolgen de sluiting van het pand voor de omwonende en de buurt heeft gehad. Een voordeel van buurtonderzoek is dat – net als bij een gerichte vragenlijst onder omwonenden – omwonenden gericht kunnen worden bevraagd nabij panden waar een Damoclesmaatregel is opgelegd. Daarnaast is er, ten opzichte van vragenlijstonderzoek, bij het interviewen meer gelegenheid om uitgebreidere antwoorden te krijgen en verder door te vragen. Buurtonderzoek is een effectieve manier om met relatief weinig inzet, veel en nuttige informatie op te halen.

Om een betrouwbaar beeld te krijgen van de gevolgen voor omwonenden op basis van buurtonderzoek, is het van belang rekening te houden met spreiding over type woningen (sociale huur, particuliere huur, eigendom) waar buurtonderzoek wordt gedaan en ook spreiding over verschillende type buurten (bijvoorbeeld qua sociaaleconomisch- en veiligheidsprofiel). Het is namelijk mogelijk dat de sluiting anders wordt ervaren in een wijk waar alleen koopwoningen staan en/of met lage criminaliteitscijfers, dan in een buurt met veel sociale huurwoningen en/of veel overlastmeldingen. Ook de periode tussen de sluiting en het moment waarop het buurtonderzoek wordt verricht is van belang. Het is immers denkbaar dat de ervaringen van omwonenden relatief recent na een sluiting anders zijn dan wanneer de woning al enkele maanden gesloten is. Daarnaast zou bij de uitvoering van het buurtonderzoek rekening moeten worden gehouden met het tijdstip waarop interviews worden afgenomen. Overdag zijn veel mensen aan het werk, terwijl in de avond mensen vaker thuis zijn. Mocht een dergelijke spreiding en variatie niet mogelijk zijn is het in ieder geval van belang daarover te verantwoorden.

Onderwerpen die in de gesprekken met omwonenden aan bod kunnen komen zijn:

- Bekendheid met de sluiting van een pand in de buurt;
- Ervaren overlast voor en na de sluiting;
- Veiligheidsbeleving voor en na de sluiting;
- Informatiebehoefte- en voorziening over de sluiting van het pand;
- Overige gevolgen.

Naast buurtonderzoek bij omwonenden van recent gesloten panden, zou eventueel ook buurtonderzoek kunnen worden gedaan bij omwonenden van een pand waar de betreffende bewoner recent een waarschuwing of last onder dwangsom heeft gekregen. Omwonenden kan bijvoorbeeld worden gevraagd of zij eerder overlast ervaarden, en zo ja, of deze overlast

recent is afgenomen. Dit zou inzicht kunnen geven in het effect van de waarschuwing/last onder dwangsom op de openbare orde en de veiligheidsbeleving van omwonenden. Tegelijkertijd zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij een dergelijk buurtonderzoek. Het is immers maar de vraag of omwonenden weten dat er in het betreffende pand een drugsvondst is gedaan en dat aan de bewoner een waarschuwing of last onder dwangsom is opgelegd. Anders dan bij een sluiting, waar vaak een sticker op de deur wordt geplakt, wordt door de gemeente in principe niet naar de omgeving gecommuniceerd over het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom. Door omwonenden te bevragen over ervaringen met eventuele (drugs)overlast, kan dat mogelijk tot onrust leiden. Bovendien zal de bewoner niet willen – bijvoorbeeld vanwege een stigmatiserend effect – dat bekend wordt dat hij/zij een waarschuwing of last onder dwangsom heeft gekregen.

Verder is bij het doen van buurtonderzoek een risico dat mensen niet eerlijk antwoorden uit angst voor represailles. Op basis van ervaringen met buurtonderzoek dat in het kader van dit onderzoek is verricht, lijkt het risico hierop niet groot. De indruk was dat de omwonenden die wilden deelnemen aan een interview betrekkelijk open waren in hun reacties.

6.8 Gegevensbeschermingsaspecten

Een persoonsgegeven is alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) mogen deze gegevens alleen worden verwerkt (en verstrekt) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen. Bij het opzetten van een monitor of onderzoek naar de gevolgen van een Damoclesmaatregel voor betrokkenen, moet worden nagegaan of de daarover vastgelegde persoonsgegevens mogen worden gebruikt.

Bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard

Naast persoonsgegevens zoals namen en adressen, is het waarschijnlijk dat bijzondere persoonsgegevens en/of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zullen worden verwerkt. Bijzondere persoonsgegevens zijn persoonsgegevens die naar hun aard gevoelig zijn en betreffen onder meer persoonsgegevens over iemands gezondheid. Sociaalpsychologische gevolgen, zoals gegevens over de mentale gezondheid van een betrokkene, zijn daarom aan te merken als bijzondere persoonsgegevens. Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn persoonsgegevens die te maken hebben met strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten. Hieronder vallen zowel veroordelingen als mogelijk gegronde verdenkingen. Dit wil zeggen dat er concrete aanwijzingen zijn dat iemand een strafbaar feit heeft gepleegd. Wanneer iemand te maken heeft gehad met een Damoclesmaatregel, kan door overtreding van de Opiumwet, sprake zijn van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

Het verstrekken van bijzondere persoonsgegevens is in principe verboden, tenzij er een uitzonderingsgrond van toepassing is.¹⁴⁸ Een relevante uitzonderingsgrond is dat het verwerkingsverbod niet van toepassing is indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op wetenschappelijk onderzoek en statistische doeleinden.¹⁴⁹ Daarvoor geldt wel de voorwaarde dat er waarborgen zijn getroffen ter bescherming van de persoonsgegevens en van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Ook moet de uitzondering in Unierecht of lidstatelijk recht zijn uitgewerkt. In Nederland is dit uitgewerkt in artikel 24 van de Uitvoeringswet Algemene

¹⁴⁸ Art. 9 AVG.

¹⁴⁹ Art. 9, tweede lid, aanhef en onder j van de AVG.

Verordening Gegevensbescherming (UAVG). In dat artikel is wel bepaald dat aan een drietal voorwaarden moet zijn voldaan, namelijk:

- het onderzoek dient een algemeen belang;
- het vragen van uitdrukkelijke toestemming blijkt onmogelijk of kost een onevenredige inspanning;
- bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

Naast dat er een uitzonderingsgrond van toepassing moet zijn voor het mogen verwerken van bijzondere persoonsgegevens, moet de verwerkingsverantwoordelijke een rechtmatige grondslag hebben voor de gegevensverwerking.¹⁵⁰

Uit artikel 10 van de AVG volgt dat persoonsgegevens van strafrechtelijke aard alleen verwerkt mogen worden onder toezicht van de overheid of als dat is toegestaan op grond van Nederlands recht of Unierecht dat passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene biedt. Ook voor deze categorie persoonsgegevens geldt dat zij mogen worden verwerkt in het geval dit noodzakelijk is met het oog op wetenschappelijk onderzoek of voor statistische doeleinden.¹⁵¹ De drie voorwaarden die gelden voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens en hierboven zijn toegelicht, zijn ook van toepassing op het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Daarnaast moet er rechtmatige grondslag voor de gegevensverwerking zijn.

Het delen van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek of monitor

Een van de mogelijkheden is het uitvoeren van (eenmalig) wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van Damoclesmaatregelen met als doel inzicht te krijgen in de aard en omvang van de gevolgen. De uitkomsten van zo'n onderzoek kunnen inzicht geven in de vraag of de inzet van het instrument in zijn huidige vorm proportioneel is en kunnen mogelijk aanleiding zijn om wet- en regelgeving aan te passen. Een andere mogelijkheid is dat de wens is om een (jaarlijkse) monitor op te zetten met als doel burgemeesters inzicht te geven in de gevolgen van Damoclesmaatregelen zodat burgemeesters die inzichten beleidsmatig kunnen gebruiken.

In beide gevallen zal er een partij moeten zijn die het onderzoek uitvoert of de monitor opstelt. De uitvoerder van het onderzoek of de opsteller van de monitor is in dit geval verwerkingsverantwoordelijke die gegevens nodig heeft om de gevolgen te kunnen onderzoeken. Hiervoor zullen gemeenten en hulpverleningsinstanties informatie moeten aanleveren die persoonsgegevens bevat.

Een van de uitgangspunten van de AVG is dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt (en verstrekt) voor het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. In principe acht de AVG het verder verwerken van gegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek mogelijk.¹⁵² Het begrip wetenschappelijk onderzoek wordt in de (U)AVG niet verder gedefinieerd, maar moet breed worden opgevat.¹⁵³

De vraag is of bij het opstellen van een (jaarlijkse) monitor sprake is van wetenschappelijk onderzoek en of het daarmee gerechtvaardigd is persoonsgegevens verder te verstrekken. Of dit gerechtvaardigd is zal onder meer afhankelijk zijn van de vraag of het gaat om

¹⁵⁰ Art. 6, eerste lid, AVG.

¹⁵¹ Art. 31, aanhef en onder f, UAVG.

¹⁵² Art. 5, eerste lid, onder b, AVG.

¹⁵³ Overweging 159 AVG.

objectieverbaar en onafhankelijk onderzoek en of de inbreuk die met een dergelijke monitor wordt gemaakt op de rechten van betrokkenen proportioneel is. Het jaarlijks verstrekken van persoonsgegevens ten behoeve van het monitoren van de gevolgen maakt een inbreuk op het recht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen en staat wellicht niet in verhouding tot het doel van het opstellen van een (jaarlijkse) monitor. Als blijkt dat de gegevens niet verder kunnen worden verstrekt in het kader van wetenschappelijk onderzoek, moet worden gekeken of de gegevens kunnen worden verwerkt voor een ander doel dan waarvoor de gegevens zijn verzameld. Dit kan op gespannen voet komen te staan met het doelbindingvereiste dat is opgenomen in artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG.

Zoals gezegd is het verder verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van een wetenschappelijk onderzoek in principe mogelijk. Wel moet de verwerking van die persoonsgegevens zijn onderworpen aan passende technische en organisatorische waarborgen om te waarborgen dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt, bijvoorbeeld door persoonsgegevens te pseudonimiseren.¹⁵⁴ Daarnaast dient de uitvoerder van het onderzoek een wettelijke grondslag te hebben om de gegevens te verwerken en moet de verwerking in overeenstemming zijn met de beginselen van behoorlijkheid, transparantie, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, en de verantwoordingsplicht.

In het geval er bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard moeten worden verwerkt, kan de uitvoerder gebruik maken van de uitzonderingsgrond in artikel 24 van de UAVG. Wanneer in het onderzoek ook gebruik wordt gemaakt van patiëntendossiers om inzicht te krijgen in sociaalpsychologische gevolgen, kan de verwerking onder de werkingssfeer van de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (Wgbo) vallen. De uitgangspunten voor het verwerken van die gegevens in het kader van wetenschappelijk onderzoek onder de Wgbo komen overeen met de uitgangspunten zoals die gelden voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens onder de AVG. Het eventueel verwerken van persoonsgegevens uit bestuurlijke rapportages van de Politie valt onder de werkingssfeer van de AVG.

Anonimiseren

Een andere mogelijkheid is dat de gegevens geanonimiseerd worden aangeleverd, en er in die zin geen sprake is van persoonsgegevens. De verstrekking valt dan niet meer onder de werkingssfeer van de AVG. Het anonimiseren van persoonsgegevens is een erg arbeidsintensief en foutgevoelig proces. De vraag is of het haalbaar en realistisch is om voor een (terugkerende) monitor de verstreckende partijen te vragen alle persoonsgegevens te anonimiseren.

¹⁵⁴ Bij gepseudonimiseerde gegevens is niet direct duidelijk over welke personen de gegevens gaan, maar door aanvullende gegevens te gebruiken kunnen de gegevens alsnog herleidbaar zijn tot specifieke personen.

7 Slotbeschouwing

De aanleiding voor dit rapport was een Kamermotie waarin de regering werd opgeroepen een plan van aanpak op te stellen voor het monitoren van de gevolgen van de Wet Damocles. Die wens kwam voort uit de vaststelling dat er weinig zicht is op de gevolgen die toepassing van de Wet Damocles heeft. Dat zicht is noodzakelijk, zo wordt in de motie aangegeven, om een gedegen oordeel te kunnen vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bevoegdheid van artikel 13b van de Opiumwet. In dit rapport is verslag gedaan van het onderzoek naar wat die gevolgen kunnen zijn voor verschillende typen betrokkenen en wat de mogelijkheden en beperkingen zijn om de aard en omvang van die gevolgen te onderzoeken.

Op basis van literatuuronderzoek, jurisprudentieonderzoek en empirisch onderzoek is een breed scala aan gevolgen die zich voor doen (of voor kunnen doen) geïnventariseerd. Daarbij valt onderscheid te maken tussen de beoogde c.q. bedoelde gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles en neveneffecten van een Damoclesmaatregel. Het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom en het sluiten van een pand hebben als beoogd gevolg voor bewoners en ondernemers dat de overtreding van de Opiumwet wordt beëindigd en dat recidive wordt voorkomen. Voor omwonenden is het beoogd gevolg van een Damoclesmaatregel primair dat de openbare orde en veiligheid in de buurt wordt hersteld, dat eventuele overlast verdwijnt en dat het woon- en leefklimaat verbetert.

Naast deze beoogde gevolgen geldt in het bijzonder voor de sluiting van een pand dat deze maatregel gepaard kan gaan met onbedoelde gevolgen c.q. neveneffecten voor bewoners, ondernemers, verhuurders en omwonenden. De gevolgen van de sluiting van een pand zijn daarom omvangrijker en meer verstrekkend dan de gevolgen van het opleggen van een waarschuwing of een last onder dwangsom. De onbedoelde (neven)effecten van een sluiting kunnen wellicht zelfs ingrijpender van aard zijn dan de beoogde effecten van de Damoclesmaatregel, in het bijzonder voor bewoners. In onderstaand resumé is per type betrokkene een beknopt overzicht opgenomen van de belangrijkste geïnventariseerde onbedoelde gevolgen c.q. neveneffecten van de sluiting van een pand.

TABEL 7.1 RESUMÉ ONBEDOELDE GEVOLGEN/NEVENEFFECTEN VAN EEN SLUITING PER TYPE BETROKKENE

Bewoners	
Wonen	Bewoner moet na sluiting tijdelijk of permanent nieuw onderdak vinden en vindt (minder passende) vervangende woonruimte, bijvoorbeeld bij familie/vrienden, in een nieuwe woning, op een camping, in maatschappelijke

	opvang. Of de bewoner wordt dakloos wanneer geen vervangende huisvesting wordt gevonden.
	Het huurcontract wordt ontbonden.
	Bewoner van een sociale huurwoning komt op een zwarte lijst en/of krijgt geen positieve verhuurdersverklaring van de verhuurder.
Sociaalpsychologisch	De sluiting van een woning doorkruist het zorg- of hulpverleningstraject of de bewoner krijgt juist hulpverlening nadat hij in beeld komt (of bestaande hulpverlening wordt geïntensiveerd).
	De sluiting van een woning heeft een ontwrichtend effect op de bewoner/het gezin en zorgt bijvoorbeeld voor verlies van sociaal netwerk, stress, een stigmatiserend effect/schaamtegevoelens, (verergering van) problematiek op gebied van sociaal en psychisch welzijn of problemen met werken.
Financieel-economisch	Bewoner heeft te maken met verhuiskosten, dubbele lasten, kosten in verband met juridische procedures en/of hogere huurlasten wanneer bewoner enkel is aangewezen op een duurdere particuliere huurwoning.
	Woningeigenaren kunnen problemen krijgen met betalen hypotheek, hun hypotheek kwijtraken en/of moeilijker een nieuwe hypotheek krijgen.
Ondernemers	
Wonen/ondernemen	Doordat het pand is gesloten moet de bedrijfsvoering worden gestaakt, kan het zijn dat personeel moet worden ontslagen, kan reputatieschade ontstaan en verlies van klanten en wordt mogelijk de huurovereenkomst met de ondernemer opgezegd.
	Vanwege sluiting van een horecaonderneming kan een exploitatievergunning, alcoholvergunning of gedoogverklaring bij een coffeeshop wordt ingetrokken en/of wordt het moeilijker een nieuwe vergunning te krijgen.
Financieel-economisch	Ondernemer lijdt omzetzending en kan daardoor te maken krijgen met financiële problemen met zijn onderneming, minder investeringsmogelijkheden, minder snel krediet krijgen of kan zelfs te maken krijgen met een faillissement. Door verlies van inkomsten kan de ondernemer ook in de privé-situatie financiële problemen krijgen.
Verhuurders	
Wonen	De sluiting biedt de verhuurder de mogelijkheid het huurcontract buitengerechtelijk te ontbinden, waardoor de overlastgevende huurder moet vertrekken.
Financieel-economisch	Verhuurder heeft te maken met huurderving en kosten die gepaard gaan met de sluiting. Met name voor (kleine) particuliere verhuurders zorgt dit voor (zorgen over) het wegvallen van inkomen of pensioenopbouw.
Omwonenden	
Veiligheid	Toe- of afname veiligheidsbeleving.
	Door het sluiten van een pand wordt bijvoorbeeld brandgevaar en kans op waterlekage verminderd.
Sociaalpsychologisch	Sluiting heeft stigmatiserend effect en leidt tot imagoschade voor de buurt.
Financieel-economisch	Waarde van huis verminderd of wordt lastiger om te verkopen vanwege nabijgelegen gesloten pand.

In hoofdstuk 5 zijn de informatiebronnen besproken die mogelijk benut kunnen worden om de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles nader in beeld te brengen. Met name bij gemeenten en woningcorporaties is informatie beschikbaar die (indirect) inzicht kan bieden in bepaalde gevolgen van Damoclesmaatregelen. Een belangrijke conclusie is echter dat de meeste informatie die inzicht kan bieden in de gevolgen niet systematisch wordt geregistreerd. De informatie die beschikbaar is, is in grote mate versnipperd binnen en tussen organisaties en wordt niet op een eenduidige, uniforme, gestandaardiseerde wijze vastgelegd in systemen en dossiers. Informatie over een bepaald type gevolg komt veelal niet uit één type

bron en is voornamelijk kwalitatief van aard. Daarnaast kan over bepaalde gevolgen enkel informatie worden opgehaald bij de doelgroep zelf. Dit geldt met name voor de gevolgen voor ondernemers, (particuliere) verhuurders en omwonenden.

Op basis van de beschikbare informatiebronnen zijn in hoofdstuk 6 verschillende onderzoeksvoorstellen geformuleerd om de aard en omvang van de gevolgen van de inzet van Damoclesmaatregelen in beeld te brengen. Daarbij is zowel ingegaan op de mogelijkheden van een monitor van de gevolgen als de mogelijkheden van andere vormen van onderzoek: eenmalig onderzoek, periodiek onderzoek, vergelijkend onderzoek en longitudinaal onderzoek. Per type te onderzoeken gevolg en doelgroep verschillen de onderzoeksmethoden, omdat de aard van informatiebronnen die voorhanden zijn ook verschillend is. Een monitor en de andere vormen van onderzoek dienen ieder een verschillend doel en een andere informatiebehoefte.

De keuze voor de vorm van onderzoek en de te onderzoeken type gevolgen en doelgroep(en) hangt – naast de praktische haalbaarheid – af van het doel dat daarmee wordt beoogd en de informatiebehoefte. Waarom is het nodig inzicht te krijgen in de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles voor verschillende typen betrokkenen? Daarvoor kunnen de verschillende redenen worden aangevoerd:

- 1) burgemeesters worden zo in staat gesteld een betere belangenafweging te maken voordat zij een Damoclesmaatregel nemen;
- 2) de wetgever krijgt beter zicht op de vraag of de inzet van het instrument in zijn huidige vorm proportioneel is;
- 3) het doel kan ook zijn te begrijpen hoe de wijze waarop burgemeesters de Wet Damocles toepassen van invloed is op de gevolgen van de maatregelen.

Een monitor – waar systematisch en periodiek informatie wordt verzameld om de gevolgen van de Wet Damocles in kaart te brengen – lijkt op basis van dit onderzoek geen reële en haalbare methode om die doelen te bereiken. In hoofdstuk 6 is aangegeven dat er praktische en juridische bezwaren kleven aan het opzetten en uitvoeren van een monitor. Bovendien is de meerwaarde beperkt om periodiek de gevolgen van de Wet Damocles te monitoren, omdat deze gevolgen in beginsel van jaar tot jaar niet zullen veranderen. Een eenmalig onderzoek is een kansrijker alternatief en heeft ook de voorkeur van de meeste gesprekspartners. Een eenmalig onderzoek draagt ook bij aan de doelen die hierboven beschreven zijn en is beter uitvoerbaar.

Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat bij het maken van keuzes met betrekking tot specifieke doelgroepen, de bewoners en omwonenden de twee belangrijkste doelgroepen zijn waar verder onderzoek naar gedaan kan worden. Ten eerste is het belangrijk om onderzoek te doen naar de bewoners, omdat zij veelal de meest ingrijpende gevolgen ondervinden van een Damoclesmaatregel, met name wanneer het gaat om kwetsbare individuen en gezinnen. Daarnaast is onderzoek naar omwonenden van belang, omdat dit inzicht kan bieden in de effectiviteit van de maatregel, met name in de impact van de maatregel op de overlast en de veiligheidsbeleving.

Naast de keuze voor de te onderzoeken doelgroep(en) is ook de keuze voor het onderzoeken van de gevolgen van het *type Damoclesmaatregel* (waarschuwing, last onder dwangsom en sluiting van een pand) relevant. De gevolgen van een waarschuwing en een last onder dwangsom beperken zich in feite tot de vraag of het beoogde gevolg van de maatregel wel of niet optreedt en of de maatregel dus effectief is. Het beoogde gevolg van een waarschuwing of last onder dwangsom voor bewoners en ondernemers is dat de overtreding van de Opiumwet

wordt beëindigd en dat een herhaling van de overtreding wordt voorkomen. Voor omwonenden is het gevolg – afhankelijk van de vraag of de overtreder zich al dan niet houdt aan de maatregel – dat de openbare orde en veiligheid in de buurt herstelt, eventuele merkbare overlast verdwijnt en het woon- en leefklimaat verbetert. De (mogelijke) gevolgen van een sluiting van een pand – en dan met name de (veelal negatieve) onbedoelde gevolgen c.q. neveneffecten – zijn daarentegen veel omvangrijker en ingrijpender.

De in te zetten instrumenten – de waarschuwing, last onder dwangsom en sluiting – in het kader van de Wet Damocles kennen een getrapte opzet (escalatiemodel). De waarschuwing is het lichtste middel en de sluiting van een pand is het zwaarste en meest ingrijpende middel. Alle drie instrumenten zijn herstelmaatregelen die primair hetzelfde doel dienen: beëindiging en beëindigd houden van de overtreding van de Opiumwet. Afhankelijk van de ernst van de overtreding en de overige omstandigheden kiest de burgemeester in het concrete geval welk middel hij het meest passend acht. Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren dat gemeenten bij overtreding van de Opiumwet al snel grijpen naar het zwaarste middel, namelijk de sluiting van een pand. De lichtere middelen, de waarschuwing en de last onder dwangsom, lijken juist betrekkelijk weinig te worden ingezet. Daarnaast valt op dat gemeenten na het opleggen van een waarschuwing of last onder dwangsom niet actief lijken te controleren of deze minder zware middelen het beoogde gevolg c.q. effect hebben.

Aangezien er nog weinig zicht is op de effectiviteit van de waarschuwing en de last onder dwangsom, lijkt een onderzoek naar de gevolgen van een waarschuwing en een last onder dwangsom voor de hand te liggen. Gelet op de getrapte opzet van het instrumentarium van de Wet Damocles en het uitgangspunt dat de minst ingrijpende maatregel dient te worden opgelegd om de beoogde c.q. bedoelde gevolgen te kunnen verwezenlijken, is kennis over de mate waarin de inzet van de waarschuwing en de last onder dwangsom effectief is van belang. Inzicht in de effectiviteit van de inzet van een waarschuwing en/of de last onder dwangsom, geeft immers ook inzicht in de vraag of de inzet van de sluiting van een pand (het zwaarste middel) voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

De onderzoeksbevindingen ten aanzien van de geïnventariseerde gevolgen, de informatiebronnen die mogelijk benut kunnen worden om die gevolgen in kaart te brengen en de verschillende onderzoeksmethoden om de gevolgen te onderzoeken, kunnen gebruikt worden voor de opzet van een onderzoek naar de gevolgen van Damoclesmaatregelen voor betrokkenen. Daarnaast kunnen de onderzoeksbevindingen leiden tot een protocol, een format of checklist, op te stellen door gemeenten met het oog op onderzoek naar de gevolgen van een Damoclesmaatregel in een concreet geval. Daarin kan de gemeente vastleggen welke bronnen daarvoor geraadpleegd kunnen worden en welke grenzen op grond van de AVG daarbij in acht dienen te worden genomen. Een dergelijk protocol draagt bij aan een vast stramien voor de wijze van onderbouwing van een besluit waarin zichtbaar en navolgbaar is hoe belangen tegen elkaar worden afgewogen. Ook kan worden vastgelegd welke informatiebronnen daartoe worden geraadpleegd, op welke rechtsgrondslag en voor welk doel die bronnen zijn geraadpleegd. Dit zou moeten leiden tot zorgvuldiger en toetsbare besluitvorming, in overeenstemming met de privacywetgeving en met oog voor alle betrokken belangen, de evenredigheid en proportionaliteit.

Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur

Aedes 2022

Corporatiemonitor Schulden en huissuitzettingen 2022. <https://aedes.nl/media/document/corporatiemonitor-huurachterstand-en-huissuitzettingen-2022>.

Bastiaans en Karsten 2019

I.W.J. Bastiaans en N. Karsten, eerder verbindend dan visionair: een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), p. 19-34.

Bruijn 2018

L.M. Bruijn, de ontwikkeling van de Wet Damocles, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2018, 4(3), 143-162.

Bruijn 2020

L.M. Bruijn, De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning, *Ondermijning: preadviezen, Jonge VAR-reeks*, Vol. 18, p. 81-116.

Bruijn en Brouwer 2019

L.M. Bruijn en J. Brouwer, Verruiming Wet Damocles, op zoek naar de betekenis in het labrynt dat Opiumwet heet, *NJB 2019/767* aflevering 14, p. 940-945.

Bruijn en Vols 2021

L.M. Bruijn en M. Vols, *onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Groningen: 2021.

Burkens 2014

S. Burkens, masterscriptie artikel 13b Opiumwet, handhaven aan de grenzen van herstel, Universiteit van Amsterdam 2014.

CCV en NHL Stenden Hogeschool 2021

CCV en NHL Stenden Hogeschool, *de effecten van de sluiting van een drugspand op de veiligheidsbeleving*, 2021.

Gemeente Amsterdam 2020

Gemeente Amsterdam, *sluitingen panden na drugsvondst*, Amsterdam: 2020.

Kinderombudsman en Nationale ombudsman 2023

Als de overheid niet thuis geeft... een onderzoek naar de realisatie van mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen van de overheid bij huisuitzettingen van gezinnen in kwetsbare situaties, 2023.

Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders 2021 en 2022

Jaarverslagen van 2021 en 2022 van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG).

Pommer en Tops 2021

F.A. Pommer en P.W. Tops, rechtsontwikkeling en toepassingspraktijk van artikel 13b Opiumwet, ervaringen uit Midden- en West-Brabant (2016-2018), *Gemeentestem* 2021/2.

Vols 2020

M. Vols, Voortdurend Verhuizen: De Impact Van Het Kinderrechtenverdrag Op Huisuitzettingen In Het Privaat- En Bestuursrecht. NJCM Bulletin. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 2020/45(1).

Weterings e.a. 2020

R. Weterings, M. de Kruijf, Onderzoeksbureau FRAEY, Damocles op maat in *Mee(r) doen met Damocles*, Den Haag: Aanjaagteam Ondernijning 2020.

Salet en Sackers 2019

R. Salet en H. Sackers, bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid, *Politie & Wetenschap* 107, Den Haag; Radboud Universiteit Nijmegen: 2019.

Schaap 2018

M. Schaap, Het zwaard van Damocles: burgemeesters wil is wet - Over het punitieve karakter van een bestuursrechtelijke herstelsanctie, *Justitiële Verkenningen*, 2018, 44(4), 67-76.

Tops 2020

P.W. Tops, Damocles in de praktijk in *Mee(r) doen met Damocles*, Den Haag: Aanjaagteam Ondernijning 2020.

Zonneveld 2019

M. Zonneveld, *de herstellende werking van een woningsluiting?!*, masterscriptie Tilburg University: 2019.

Bijlage 2: Jurisprudentie

ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840
ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249 (concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven)
ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4046
ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1993
ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3179
ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912
ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651
ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008
ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:408
ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:2022:285 (concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven & P.J. Wattel)
ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335
ABRvS 9 november 2022: ECLI:NL:RVS:2022:3233
ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2254

Rb. Midden-Nederland 22 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3994
Rb. Gelderland 16 maart 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:1836
Rb. Noord-Nederland 9 juni 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1868
Rb. Midden-Nederland 13 juni 2022, ECLI:NL:2022:2279
Rb. Limburg 8 juli 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:5191
Rb. Midden-Nederland 22 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3994
Rb. Zeeland-West-Brabant 25 augustus 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:4963
Rb. Zeeland West-Brabant 18 november 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:6873
Rb. Rotterdam 20 oktober 2022, ECLI:NL:RBOT:2022:8695
Rb. Noord-Nederland 23 januari 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:200
Rb. Den Haag 23 januari 2023: ECLI:NL:RBDHA:2023:825
Rb. Overijssel 10 januari 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:55

Bijlage 3: Gesprekspartners

Gemeenten

- Senior beleidsadviseur Directie Veiligheid, Gemeente Rotterdam
- Expert Wonen Stadsbeheer, Gemeente Rotterdam
- Coördinator incidentenloket, Gemeente Rotterdam
- Medewerkers Sociale Wijkteams, Gemeente Rotterdam
- Medewerker Directie Veiligheid, Gemeente Den Haag
- Gebiedsaccounthouder Jeugd en Maatschappelijke Ondersteuning, Gemeente Den Haag
- Medewerkers Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Groningen
- Data-analist, Gemeente Groningen
- Praktijkbegeleider (forensisch) Sociale Wijkteams, Gemeente Groningen
- Beleidsadviseur Ondernijning en Adviseur Veiligheid, Gemeente Almere
- Jurist afdeling Veiligheid, gemeente Eindhoven
- Medewerkers Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Utrecht
- Beleidsmedewerker en jurist, Gemeente Amsterdam
- Juridisch medewerker Vergunningen, Toezicht en Handhaving, Gemeente Terneuzen
- Adviseur uitvoering van meervoudige en complexe casuïstiek, Gemeente Zaanstad
- Teamleider Sociaal Wijkteam, Gemeente Hoorn
- Medewerker Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Hoorn
- Adviseur Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Oude IJsselstreek

Brancheorganisaties

- Manager Public Affairs en Communicatie, Vastgoedbelang
- Beleidsmedewerker en regiomanager, KHN Amsterdam
- Beleidsadviseur Fraude, Kamer van Koophandel
- Beleidsadviseur criminaliteit, VNO NCW en MKB Nederland
- Belangenbehartiger Publieke Zaak, Aedes

Maatschappelijke instellingen

- Casemanager, Daklozenet Gemeente Den Haag
- Ketenregisseur, Centraal Onthaal Gemeente Rotterdam
- Trajectcoördinator, Kesslerstichting Den Haag

Woningcorporaties

- Regisseur Wonen & Leefbaarheid, Accolade

- Wijkbeheerder, Accolade
- Gebiedsstrategie, Tiwos
- Sociaal beheer en Verhuurmakelaar, ZVH Woningcorporatie Zaanstad
- Manager Woonbeheer, Woonstad Rotterdam
- Regiomanager en procesmanager, Woonbron Rotterdam
- Specialist Leefbaarheid, Intermaris

Politie

- Operationeel Specialist, Dienst Regionale Recherche, Eenheid Oost-Nederland
- Specialist bestuurlijke aanpak, Regionale Eenheid Midden-Nederland, Dienst Regionale Recherche, Politie

Rechtsbijstandverleners

- Advocaat in huurrecht en bestuurlijke handhaving, Amsterdam
- Advocaat in strafrecht en bestuursrecht, Laren
- Advocaat, Groningen
- Advocaat in strafrecht en Openbare Orde recht, Nijmegen
- Advocaat in strafrecht, Nijmegen
- Advocaat in huurrecht, Eindhoven

Overige betrokkenen

- Dossierhouder 13b Opiumwet, Directie Veiligheid en Bestuur van het ministerie van Justitie en Veiligheid
- Senior beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid, VNG

Bijlage 4: Gespreksverslagen buurtonderzoek

Gespreksverslagen Rotterdam

Drukke straat met portiekflats

Vrouw, midden 30

De vrouw is alleenstaande moeder met drie jonge kinderen. Ze woont in dezelfde portiekflat als de gesloten woning. Ze vertelt dat het vaak onrustig is in deze buurt, veel geschreeuw, overlast etc. Er is daardoor ook veel politie aanwezig, dat geeft haar een onveilig gevoel, alsof er van alles gaande is in de straat.

Ze vertelt dat ze nooit iets van de aanwezigheid van drugs heeft gemerkt. Ze kende de bewoners niet. Ze zegt heel erg geschrokken te zijn van de politie-inval, dat ging met veel kabaal en tumult. Dat heeft behoorlijke impact gehad op haar en haar kinderen. Haar kinderen vroegen haar wat er gebeurd is, maar dat kan ze niet precies vertellen. Ze wist het zelf ook niet precies. De bewoners zijn vertrokken, ze weet niet waarheen.

Ze vertelt dat ze graag informatie had gekregen van de gemeente of politie, dan had ze gewetengeweten waar ze aan toe was. Ze weet namelijk niet of de burens nog terugkomen, ze hoopt van niet. Mochten de burens wel terugkomen, dan moet ze dat accepteren, maar dan heeft ze in ieder geval duidelijkheid. Ook voor haar kinderen. Over het feit dat de woning nu gesloten is, is ze wel positief. "Dat geeft nu wel even rust hier in de flat".

Man, midden 40

Het gaat om een man die bij zijn moeder is. De vrouw woont naast de woning die gesloten is. De man woont in dezelfde buurt als zijn moeder. Ze wonen beide al jarenlang in deze wijk. De moeder spreekt slecht Nederlands dus staat de zoon ons te woord.

Vroeger was alles beter in deze buurt. Er is nu veel politie en onrust. De politie en de burgemeester doen hier niets aan volgens de man. De politie is tegenwoordig alleen maar uit

op geld en is niet bezig om de buurt veiliger te maken. Hij heeft erg weinig vertrouwen in de overheid. Zelf heeft de man het ook niet makkelijk, hij heeft weinig geld.

De moeder van de man was bevriend met de buurvrouw van wie het pand gesloten is. Dit was een lieve vrouw met twee kinderen. De man van de vrouw had iets met drugs en daarom is het pand gesloten. Dit heeft grote gevolgen voor het gezin gehad. Volgens de man zit de buurman van het gesloten pand nu vast. Hij geeft aan dat de kinderen niet meer naar hun eigen school kunnen, en dat zij hierdoor ook in problemen en uiteindelijk misschien in de criminaliteit kunnen komen. De man geeft aan dat zij zich niet veiliger of onveiliger voelen door de sluiting van het pand van de burens.

Op de deur van het pand hangt een a-4 sticker met een stopbord met de mededeling dat het pand gesloten is.

Drukke winkelstraat met winkels horeca en bovenwoningen

Man, midden 20

De man woont met huisgenoten boven het pand dat is gesloten, waar een nagelstudio gevestigd was. Op een avond viel de stroom in hun huis uit. Een van de huisgenoten van de man is toen naar beneden gelopen en liep recht in een afzetlint van de politie. Ze waren toen de planten naar buiten aan het brengen. Op die manier zijn ze erachter gekomen wat er aan de hand was: "In het begin hing er een sticker op het raam met de mededeling dat het pand gesloten was, maar die hangt er nu niet meer." Ze hebben nooit iets doorgehad, maar achteraf gezien waren er wel signalen. "Soms gingen de gordijnen dicht en kwam er een bepaalde geur uit het pand." Achteraf denkt hij dat ze toen de planten gingen knippen. Als hij nu weer dit soort signalen zou hebben, zou hij eerder een melding ergens doen, vertelt de man. Hij heeft verder nooit overlast van de onderburen ervaren. Het is wel altijd wat onveilig in de buurt, maar de sluiting heeft daar niet per se invloed op gehad. Verder is hij ook niet geïnformeerd over de sluiting. Hij weet vooral wat er aan de hand was, doordat zijn huisgenoten naar buiten liep tijdens de inval van de politie.

Man, eind 50

Naast het betreffende pand zit een Turkse groentewinkel gevestigd. De eigenaar van de winkel vertelt dat het een drukke maar prima straat is. Hij vertelt geen problemen of overlast te ondervinden in de buurt. Het enige punt dat voor problemen zorgt is het drukke verkeer en verkeerd geparkeerde auto's.

Hij geeft aan niks gemerkt te hebben van de sluiting van het pand naast zijn eigen winkel. Hij kent degene wiens winkel is gesloten. Hij heeft nooit iets gemerkt van verboden activiteiten die plaatsvinden. Hij heeft er geen acht op geslagen dat de winkel gesloten is geweest door de burgemeester. Hij bemoeit zich er niet mee.

Twee vrouwen, eind 20/begin 30

Aan de andere zijde van het pand is een kledingwinkel gelegen. De twee medewerkers van de winkel geven aan dat ze geen overlast hadden van het nabijgelegen pand en niet hebben gemerkt of vermoed dat er een hennepkwekerij zat. Ze hadden normaal contact met de ondernemer van het gesloten pand. Het gaat bovendien om een redelijke drukke straat waar wel vaker ongeregelde zaken zijn. Ze zijn bekend met het feit dat het pand gesloten is, dat hebben ze vernomen via social media.

Vrouw, begin 20

De vrouw woont schuin boven het gesloten pand. Ze wist dat er iets speelde bij het pand, omdat er enkele keren politie langs is gekomen en er ook op straat is gefouilleerd door de politie. Dat vermoeden werd bevestigd na een politie-inval van het pand. Omdat ze op dat moment niet wist waarom de politie precies optrad, zorgt dat voor onrust. Ze vroeg ze zich af wat er allemaal aan de hand was. Uiteindelijk kreeg ze via een vriend bij de politie te horen dat de inval te maken had met een hennepkwekerij. Ze heeft echter geen informatie ontvangen van de politie/gemeente. Volgens haar had het onrust kunnen wegnemen als ze was geïnformeerd over de reden van de politie-inval.

Ze is verder niet bekend met het feit dat de burgemeester heeft besloten het pand voor drie maanden te sloten. Ze geeft verder aan dat het goed is dat de politie/gemeente optreedt tegen drugscriminaliteit en begrijpt dat de burgemeester om deze reden het pand heeft gesloten.

Galerijflat in drukke straat met winkels, woningen en wat horeca*Man, begin 20*

De jongen (student) vertelt dat hij het een leuke buurt vindt om te wonen. Hij voelt zich er zeker niet onveilig. "Er gebeurt hier natuurlijk wel eens wat, dingen die eigenlijk niet kunnen. Maar ja, je woont wel in Rotterdam, je moet niet naïef zijn. Maar het heeft geen invloed op mijn veiligheidsgevoel. Het is hier al met al fijn wonen.

Hij vertelt uit zichzelf dat de woning naast hem gesloten is vanwege een drugsvangst, maar dat hij die mensen niet kende. "Ik heb heel af en toe wel eens iemand in of uit zien lopen, maar had geen idee wie dat waren. Ik had er geen contact mee". Opeens was er toen die politie-inval. "Dat was nogal een gebeuren. Ik belde direct mijn huisgenoot op dat ie moest komen omdat er van alles gaande was. Het was een hele toestand." Het heeft hem niet onveilig doen voelen, maar hij was vooral verrast door de plotse aanwezigheid van zoveel politie. De politie heeft naderhand nog aangebeeld met de vraag of we iets wisten, maar ik kon ze niet meer vertellen dan dat ik jou nu vertel.

Hij voelt zich niet per se veiliger door de sluiting. "Maar het is wel goed dat ze het doen. Het laat zien dat de politie er actief mee bezig is." Hij vertelt dat hij wel graag had willen weten wat er precies aan de hand was. "Daar heb ik helemaal geen informatie over ontvangen. Het blijft nu dus allemaal wat onduidelijk. Dat is wel jammer."

Vrouw, rond de 50

De vrouw heeft een niet-Westerse migratieachtergrond en spreekt beperkt Nederlands. Ze vertelt dat er regelmatig overlast is in de portiekflat. Ze ervaart vooral overlast van haar naastgelegen buurman vanwege dronkenschap. Ze lijkt verder niet te weten dat de betreffende woning is gesloten op last van de burgemeester.

Vrouw, eind 30

De vrouw woont op de galerij waar het pand is gesloten. Beneden hebben de bewoners ook nog een schuurtje en zij kijkt ook recht uit op het schuurtje dat bij het pand hoorde en ook is gesloten. Ze geeft aan dat ze niks geks hebben gemerkt voor de sluiting, er was geen

overlast. Ze heeft wel een wat onveilig gevoel, maar de sluiting heeft daar geen invloed op gehad.

Man, begin 40

De woning die gesloten is bevindt zich in een galerijflat met zo'n 16 woningen. Naast de ingang van de flat zit een schoenwinkel gevestigd. De eigenaar vertelt dat hij alleen overdag hier aanwezig is. Hij vertelt dat het een prima omgeving is, maar het is wel erg druk. Hij ervaart geen gevoelens van onveiligheid, het is er prettig werken in een levendige straat. Het enige wat voor onveiligheid zorgt is het drukke verkeer.

Hij vertelt dat hij geen weet heeft gehad van het feit dat in de galerijflat naast hem een woning is gesloten. Wel ziet hij soms bijzondere types in en uit lopen, maar dat kunnen gewoon bewoners zijn. Hij reageert niet verbaasd op het feit dat er een pand is gesloten vanwege drugs. Hij heeft er verder niet een uitgesproken mening over wat betreft impact op veiligheid. "Ik denk dat het goed is dat de politie actief optreedt hiertegen".

Woonstraat met portiekflats

Vrouw, begin 70

De vrouw woont tegenover de gesloten woning. Ze gaat meteen los op alles wat er mis is met de buurt. "Het is allemaal erg onveilig geworden. Al die berichten die je hoort op het nieuws, schietpartijen, noem maar op. Het is hier ook geen fijne buurt meer. Niemand kent elkaar en niemand spreekt nog normaal Nederlands. Dat is toch niet normaal? Er is geen saamhorigheid hier."

Ze zegt nog goed te weten van de inval van de politie. De gebeurtenis heeft behoorlijk impact gemaakt. Ze voelt zich er nog onveiliger door. De inval maakt veel los, agenten met wapens en kogelvrije vesten. Het was een enorme toestand. De mensen om wie het ging kent ze niet. Ze kent namelijk niemand meer in de straat. Er komen overal steeds nieuwe mensen. Dat de woning zelf gesloten is, dat wist ze niet. Daar heeft ze verder niks van gemerkt. Dat neemt ze ter kennisgeving aan.

Ze vertelt dat de gemeente of politie naderhand niks verteld hebben over wat er gaande is geweest. Dat vindt ze een slechte zaak. Ze had graag willen weten wat er nu precies aan de hand was. Nu moet ze maar raden.

Vrouw, midden 60

De vrouw woont in dezelfde portiekflat als de gesloten woning. Ze vertelt dat er veel overlast is in de buurt. Het is niet echt een fijne straat en buurt om te wonen. Veel geschreeuw etc. Er is laatst bij de burens ingebroken die op vakantie waren. Zij en haar man zijn nu erg op hun hoede.

Ze vertelt dat ze niet weet dat er een woning is gesloten naast haar. Ze reageert er verder niet geschrokken of verbaasd op. Ze vertelt wel te weten dat verderop in de buurt een woning is gesloten vanwege drugs. Daar was toen veel politie bij betrokken. Zulke dingen maken dat ze zich nog onveiliger voelt in de straat en buurt.

Man, midden 60

De man woont in een portiekflat tegenover de gesloten woning. Hij woont al meer dan 30 jaar in de wijk en is ook actief in de buurtvereniging. Hij heeft geen overlast ervaren of verdachte activiteiten gezien bij de woning tegenover hem. Hij is ook niet bekend met de sluiting. Binnen zijn portiekflat is er goed contact met de meeste burens. Hij kent echter weinig van de overburens. Volgens hem is er betrekkelijk veel doorstroming in de tegenoverliggende portiekflat, er zouden ook arbeidsmigranten wonen die er steeds tijdelijk wonen.

Hij kijkt niet op van het feit dat de woning gesloten is wegens drugs. Hij zou zo een stuk of 20 andere panden in de wijk kunnen aanwijzen waar mogelijk sprake is van een hennepkwekerij. Volgens hem is het niet per se nodig dat omwonenden worden geïnformeerd over de sluiting van het pand.

Man, halverwege 70

De man woont in een flat twee portieken naast de portiek waar de woning is gesloten. De man heeft geen overlast ervaren, voelt zich niet onveilig en hoeft ook niet geïnformeerd te worden. Hij lijkt niet erg- onder de indruk van de sluiting van het pand. Hij geeft aan dat hij weinig mensen in de buurt kent. Vroeger had hij wel meer contact met de burens, maar door taalbarrières is contact maken met mensen vaak lastig. Hij weet wel ongeveer welke mensen tegenover hem wonen in de flat, maar daar houdt het ook wel op. Hij woont al ongeveer 25 jaar in deze straat.

Woonstraat met portiekflats

Vrouw, begin 20

Het gaat om een jonge studente. Ze woont in naastgelegen portiekflat. Ze vertelt dat het een fijne straat is waar het fijn wonen is. Er is wel eens geschreeuw en overlast, dat is vervelend, maar ze voelt zich daardoor niet onveilig. De woningsluiting heeft ze niks van meegekregen. Ze reageert laconiek op het feit dat er naast haar drugs zijn aangetroffen door de politie en dat de woning is gesloten. "Nee, heb er niks van meegekregen" Het bericht maakt zichtbaar weinig indruk. Desgevraagd geeft ze aan dat zoiets niet maakt dat ze zich onveilig voelt. Ze neemt het allemaal ter kennisgeving aan een zegt dat ze het niet erg vindt dat ze er geen informatie over heeft gehad.

Vrouw, begin 20

De vrouw woont in een naastgelegen portiekflat. Ze kent de bewoners van het gesloten pand niet en wist ook niet dat de woning gesloten is. Ze heeft ook geen overlast ervaren en geen verdachte activiteiten gezien. Wel wijst ze op een pand in een nabijgelegen straat, waar regelmatig politie aanwezig is.

Ze is niet erg onder de indruk wanneer ze hoort dat het pand gesloten is vanwege drugs. Ze denkt dat het niet verstandig is wanneer door de gemeente omwonenden actief worden geïnformeerd over het besluit van de burgemeester. Dit zou een stigmatiserend effect kunnen hebben voor de bewoner van het gesloten pand. Ze kan zich wel voorstellen dat het goed is om alleen de directe burens te informeren over wat er aan de hand is.

Woonstraat met portiekflats

Vrouw, tussen de 20-30

De vrouw woont bij haar moeder in die Alzheimer heeft. Ze wonen schuin boven de gesloten woning. Ze vertelt dat het prettig wonen is in de straat en er prima contact is met de omwonenden/buren. Ook kennen ze de bewoners van het pand dat zou zijn gesloten. Ze geven echter aan dat voor zover zij weten de woning nooit gesloten is geweest en hebben ook geen politie-inval o.i.d. meegemaakt. Ze hebben ook geen overlast ervaren of vermoedens gehad dat er iets aan de hand is in de woning.

Gespreksverslagen Groningen

Rijtjeshuis in woonwijk

Vrouw, eind 30

De vrouw woont naast het pand dat was gesloten. Ze vertelt dat ze nooit iets had gemerkt bij de burens en ook geen overlast ervaarde. Ze zag op een gegeven moment een sticker op het raam met dat het pand gesloten was. Het is een fijne en veilige wijk volgens de vrouw. Ze voelt zich niet veiliger of onveiliger door de sluiting. Daarnaast geeft ze aan dat ze, naast de sticker op het raam, verder niet had hoeven worden ingelicht.

Vrouw, midden 40

De vrouw woont aan het einde van de straat waarin het pand gesloten was. Ze geeft aan dat ze een aantal maanden geleden hier is komen wonen en van mensen uit de straat hoorde dat het pand was gesloten. Ze geeft aan dat ze zich veilig voelt in de wijk. Wel was ze graag op de hoogte gebracht van de sluiting, vooral omdat ze ook kleine kinderen heeft.

Vrouw, 70 en zoon, 30

Aangegeven wordt dat zij niet wisten dat de woning is gesloten door de burgemeester. Wel weten ze dat een tijdje geleden nieuwe bewoners in de woning zijn ingetrokken. Ze kenden de vorige bewoners niet en hebben geen overlast ervaren of politie-activiteiten gezien. Ze vinden het niet per se nodig dat ze worden geïnformeerd door de gemeente over het besluit van de burgemeester.

Vrouw, 60

Mevrouw woont schuin tegenover de (in het verleden) gesloten woning verderop in de straat. Ze weet niet dat de woning gesloten is geweest, heeft geen overlast ervaren of rare dingen gemerkt en kent de vorige bewoners ook niet. Ze heeft geen behoefte om door de gemeente informatie te ontvangen over de sluiting. Ze geeft aan dat het prettig wonen is in de straat. Ze heeft recent twee keer per ongeluk de deur 's nachts opengelaten en er is niets gebeurd. Ze voelt zich veilig waar ze woont.

Man, begin 40

De man woont tegenover het gesloten pand. Hij is vader van twee kleine kinderen en vertelt dat het een fijne buurt is om te wonen. Er gebeurt wel eens wat, maar dat zit vooral in de sfeer van geluidsoverlast op straat. Verder geeft hij aan dat hij en zijn gezin met plezier in de buurt wonen. Dat er in zijn buurt een woning gesloten is wist hij niet. Daarover heeft hij niks gehoord, ook niet van de gemeente of politie. Een aantal maanden geleden had hij wel eens een groot aantal politieauto's in de straat gezien (ter hoogte van de gesloten woning), maar hij ging ervan uit dat het om een ruzie of vechtpartij ging.

Man en vrouw, midden 30

Gezin kijkt uit op het gesloten pand. Meneer en mevrouw vertellen dat zij in een rustige en veilige wijk wonen. Ze geven aan dat ze niet op de hoogte waren van een drugsvondst en de sluiting van een woning. Ze hoefden hierover niet geïnformeerd te worden. Nu ze het weten veranderd het ook niets aan hun veiligheidsbeleving.

Vrouw, midden 20

Mevrouw woont in dezelfde straat als de woning die was gesloten. Mevrouw geeft aan dat ze niet op de hoogte was dat er een woning was gesloten. Ze geeft aan dat het een goede buurt is en dat er weinig gebeurt. Haar veiligheidsbeleving veranderd niet nu ze weet dat er een woning gesloten. Ook hoeft ze niet geïnformeerd te worden door de gemeente of politie.

Portiekflat in woonwijk

Vrouw, 50

Mevrouw woont in de naastgelegen portiekflat, sinds ongeveer drie jaar. Ze heeft via haar buurman vernomen dat de woning was gesloten op last van de burgemeester vanwege drugs. Dit was ook duidelijk vanwege een sticker aan de voorzijde van de flat. Ze kende de man niet persoonlijk en heeft ook geen overlast ervaren.

In haar eigen portiek is een tijd geleden ook een woning gesloten door de burgemeester. Hiervan raakte zij op de hoogte toen er nieuwe bewoners kwamen. Voor de sluiting van de woning was er een politie-inval met veel kabaal. Dit maakte wel enige indruk en ook vroeg ze zich af wat er precies aan de hand was. Ze had zo nu en dan contact met de jongen en had soms last van wietlucht, ook vanwege zijn 'vrienden' die in het portiek zaten te blowen. Ze had dus wel het idee dat er mogelijk iets niet helemaal pluis was.

In algemene zin vindt ze het goed dat de burgemeester maatregelen neemt. Het is echter niet zo dat ze zich daardoor veiliger gaat voelen. Bij zware geweldsincidenten zou ze het wel belangrijk vinden dat hierop door de gemeente/politie snel wordt gereageerd. Het is volgens haar ook belangrijk dat de schade in de woning vanwege de hennepkwekerij ook netjes wordt hersteld door de instanties.

Man, midden 60

Meneer woont in dezelfde portiekflat als waar de woning gesloten is. Meneer woont er al jaren en naar tevredenheid. Hij geeft aan dat er veel (drugs)criminaliteit is in de wijk. Dit herkent hij aan groepjes mannen die staan te 'smoesen' en auto's die langsrijden en stoppen. Meneer geeft aan dat het niet gevaarlijk is, zolang jij je maar met je eigen zaken bezighoudt.

Meneer is goed op de hoogte van de woningsluiting. Hij gaf aan dat er ook een woningsluiting is geweest in de naastgelegen portiekflat. Meneer is blij met de woningsluiting in zijn portiekflat. Hij geeft aan dat hij veel overlast heeft gehad. Voordat de woning gesloten werd had meneer de vader van de bewoner aan de deur met het verzoek de woning open te breken. De vader was namelijk bang voor de veiligheid van zijn zoon. Op enig ander moment kwamen er mannen verhaal halen bij de woning. Zij hadden pistolen en honkbalknuppels bij hen. Die avond voelde meneer zich niet meer veilig in zijn woning en is hij naar een vakantiepark gegaan, om daar te slapen.

Meneer geeft aan dat hij alles heeft meegekregen. Ook de inval door de politie. Meneer had dus niet extra hoeven te worden geïnformeerd. Wel had meneer het fijn gevonden om te worden geïnformeerd over de duur van de woningsluiting.

Rijtjeshuis in woonwijk

Vrouw, begin 20

De vrouw woont in een bovenwoning een aantal woningen naast het pand dat was gesloten. Ze voelt zich veilig in de wijk, behalve het feit dat er veel fietsen worden gestolen. Verder geeft ze aan dat het niet nodig was om haar op de hoogte te brengen van de sluiting.

Man, 30

De man woont naast de recent gesloten woning. Inmiddels wonen er nieuwe mensen. Hij wist dat de woning door de burgemeester gesloten was vanwege een sticker op de voordeur. Hij heeft geen overlast ervaren of gemerkt dat er iets aan de hand was. Hij is verder niet erg onder de indruk van de sluiting en dat deze maatregel te maken had met een drugsvondst. Verder ziet hij ook niet per se de noodzaak om geïnformeerd te worden over de maatregel van de burgemeester.

Man, 30

De man woont vlakbij de woning. Hij maakt zo nu en dan een praatje met de buurman, maar merkte verder niets bijzonders. Op een gegeven moment werd midden in de nacht door een speciaal team van de politie de woning ingevallen. Dit maakte wel indruk. Pas nadat de sticker op de voordeur van de woning verscheen, begreep hij dat deze was gesloten vanwege een drugsvondst. Verder heeft hij geen duidelijke mening over nut en noodzaak van een sluitingsmaatregel: hij is er niet tegen, maar geeft tegelijkertijd aan dat het ook niet zorgt voor een grotere veiligheidsbeleving (of daar ten koste van gaat).

Portiekflat in woonwijk

Vrouw, begin 50

De vrouw heeft niet gemerkt dat in een portiek verderop een woning was gesloten. Ze geeft aan dat ze dit wel toevallig van de burens heeft gehoord. De vrouw voelt zich veilig in de wijk en de sluiting heeft geen invloed gehad op hoe veilig ze zich voelt in de wijk.

Vrouw, midden 20

De vrouw is in haar woning getrokken toen de woning al gesloten was. Mevrouw gaf aan dat ze al vraagtekens had bij de wijk. Toen zij dit zag bevestigde dit haar beeld. Vervolgens hebben we een keer met de hele portiek samen gegeten en dat beviel goed. Er wonen hier leuke mensen, dus nu voel ik me wel veilig. Mevrouw heeft niet echt een mening over de woningsluiting. Ook omdat ze niet weet hoe de situatie ervoor was en of het onveilig was in de portiek.

Man, midden 20

Meneer heeft de inval van de politie meegekregen. Het was 's ochtends rond 6.00. Toen meneer eenmaal doorhad dat het niet gevaarlijk was voor hem, is hij weer in slaap gevallen. Dit heeft mijn veiligheidsbeleving in de wijk niet veranderd.

Meneer vindt het goed dat de woning gesloten is. Hij vertelt dat er onlangs een groep mannen midden in de nacht stonden de schreeuwen voor de ramen daar. Hij hoorde hen namen schreeuwen. Meneer heeft toen de politie gebeld. Hij is niet op de hoogte wat de politie ermee gedaan heeft. Ik zou graag door de gemeente of politie geïnformeerd willen worden hoe lang een woning gesloten wordt.

pro facto