

Rapport
Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet

mr. dr. L.M. Bruijn
Prof. mr. dr. M. Vols

Groningen, augustus 2021



Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING.....	5
1. Aanleiding.....	5
2. Artikel 13b Opiumwet	5
3. Onderzoeksvragen	7
4. Opzet van het onderzoek en onderzoeksmethoden	10
4.1 Enquête.....	10
4.2 Casestudies, interviews en expertmeeting.....	12
4.3 Kwalitatieve jurisprudentieanalyse	14
4.4 Kwantitatieve jurisprudentieanalyse	15
5. Leeswijzer.....	16
 HOOFDSTUK 2 – HET BEOORDELINGSKADER VAN DE AFDELING: RECHTERLIJKE TOETSING VAN ARTIKEL 13B LID 1 ONDER A OPIUMWET ..	 17
1. Inleiding	17
2. Bevoegdheid tot opleggen van een last onder bestuursdwang	18
2.1 Eigen gebruik	19
2.2 Verband tussen overtreding en het te sluiten pand	20
3. Toepassing van de last onder bestuursdwang.....	21
3.1 Beoordeling van het gemeentelijke beleid.....	22
3.2 Redelijkheid van de last onder bestuursdwang	23
4. Conclusie	30
 HOOFDSTUK 3 – HET BEOORDELINGSKADER VAN DE AFDELING: RECHTERLIJKE TOETSING VAN ARTIKEL 13B LID 1 ONDER B OPIUMWET ..	 33
1. Inleiding	33
2. Bevoegdheid tot opleggen last onder bestuursdwang.....	35
2.1 Bestemming van de stoffen of voorwerpen	35
2.2 Wetenschap of ernstige reden om te vermoeden	36
3. Toepassing van de last onder bestuursdwang.....	37
3.1 Noodzakelijkheid.....	37
3.2 Evenredigheid	38
4. Conclusie	39

HOOFDSTUK 4 – ARTIKEL 13B OPIUMWET IN CIJFERS: ANALYSE VAN ENQUÊTEGEGEVENS	43
1. Inleiding	43
2. Type drugsproblematiek in de gemeenten	43
3. Toepassing van artikel 13b Opiumwet	44
3.1 Waarschuwing.....	44
3.2 Last onder dwangsom.....	45
3.3 Sluiting.....	47
3.4 Type panden dat is gesloten.....	48
3.5 Andere maatregelen.....	49
4. Rechtsbescherming tegen last onder dwangsom	50
4.1 Bezwaar.....	50
4.2 Voorlopige voorziening.....	51
4.3 Beroep.....	52
5. Rechtsbescherming tegen sluiting	52
5.1 Bezwaar.....	52
5.2 Voorlopige voorziening.....	55
5.3 Beroep.....	57
6. Ervaren knelpunten.....	59
7. Conclusie	60
HOOFDSTUK 5 – ARTIKEL 13B OPIUMWET IN CIJFERS: ANALYSE VAN RECHTSPRAAK	62
1. Inleiding	62
2. Jurisprudentie rechtbanken.....	62
2.1 Voorlopige voorziening.....	62
2.2 Beroep.....	63
3. Jurisprudentie Afdeling.....	66
4. Conclusie	70
HOOFDSTUK 6 - ARTIKEL 13B OPIUMWET IN DE PRAKTIJK: ANALYSE VAN CASESTUDIES EN INTERVIEWS	72
1. Inleiding	72
2. Beschrijving van de (juridische) procedure	72
3. Casestudies.....	74
3.1 Type pand.....	74
3.2 Drugsproblematiek.....	75
3.3 Maatregel en ingestelde rechtsmiddelen.....	75

4. Besluitvorming en belangenafweging	76
4.1 Zienswijze	76
4.2 Waarschuwing	78
4.3 Last onder dwangsom	79
4.4 Sluiting	81
4.5 Kortere sluitingsduur	84
4.6 Afzien van sluiting	85
4.7 Opheffing sluiting	86
5. Bezwaar, voorlopige voorziening en beroep	88
5.1 Bezwaar	89
5.2 Voorlopige voorziening en beroep	90
6. Ervaren gevolgen	90
6.1 Gevolgen voor bewoners	91
6.2 Gevolgen voor omwonenden en de wijk	94
6.3 Gevolgen voor verhuurders van woningen	95
6.4 Gevolgen voor horecagelegenheden en andere bedrijven	96
7. Ervaren effectiviteit	98
7.1 Het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling	98
7.2 De signaalfunctie	99
7.3 Het herstellen van de openbare orde en veiligheid	99
7.4 Breder aanpak drugscriminaliteit	100
8. Visie van burgemeesters	102
9. Knelpunten en verbeterpunten	103
9.1 Bestuurlijke rapportages en tijdsverloop	103
9.2 Motivering	104
9.3 Rechtsbescherming en gevolgen	105
9.4 Regionale verschillen	105
10. Conclusie	106
HOOFDSTUK 7 – CONCLUSIE	108
1. Toepassing van de bevoegdheid	108
1.1 Aantal keren toegepast	108
1.2 Belangenafweging	109
1.3 Verschillen in de toepassing	110
2. Gevolgen	111
2.1 Gevolgen voor (voormalig) bewoners, omwonenden en de wijk	111
2.2 Gevolgen voor (voormalig) bewoners, omwonenden en de wijk	112
2.3 Gevolgen voor verhuurders en ondernemers	112
2.4 Effectiviteit van de maatregel	113
3. Rechtsmiddelen	114
3.1 Aantal bezwaren, voorlopige voorzieningszaken en (hoger) beroepszaken	114
3.2 Gronden voor bezwaar, verzoek tot voorlopige voorziening en (hoger) beroep	116
3.3 Weinig succes in aanvechten besluit in bezwaarfase	116

4. Rechterlijke beoordeling	116
4.1 Beoordelingskader	116
4.2 Kwantitatieve jurisprudentieanalyse	117
4.3 Publicatiebeleid Rechtspraak.nl	119
5. Aanbevelingen	120
SAMENVATTING	123
SUMMARY	128
LIJST VAN ONDERZOEKERS	132
SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE	133
BIJLAGEN	134
Vragenlijst enquête 1.....	134
Vragenlijst enquête 2 (aanvullende enquête)	144
Gehanteerde topiclijsten interviews.....	149
Gehanteerde codeboeken – kwantitatieve jurisprudentieanalyse	162
Handleiding codeboek: voorlopige voorzieningszaken.....	162
Handleiding codeboek: beroepszaken	164
Handleiding codeboek: hoger beroepszaken	171

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1. Aanleiding

In de motie Buitenweg-Van-Nispen verzoekt de Tweede Kamer de regering om de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet te monitoren en haar driejaarlijks te informeren over de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van die toepassing alsmede de gevolgen daarvan voor betrokkenen.¹ In een plenair debat in de Eerste Kamer wordt daarnaast om opheldering gevraagd over het aantal keren dat burgemeesters gebruik maken van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet, het aantal keer dat betrokkenen in bezwaar en (hoger) beroep gaan, de wijze van toepassing door burgemeesters en de manier van toetsing door rechters.² Het doel van voorliggend onderzoek is om in deze informatie te voorzien.

In de volgende paragraaf gaan wij kort in op de totstandkoming en betekenis van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet (par. 2). In paragraaf 3 bespreken wij de verschillende deelvragen die centraal staan in dit onderzoek. Vervolgens gaan wij in op de onderzoeksmethoden en de onderzoeksopzet (par. 4). Dit hoofdstuk sluiten we af met een overzicht van de verschillende hoofdstukken in het onderzoeksrapport (par. 5).

2. Artikel 13b Opiumwet

In 1999 werd artikel 13b Opiumwet – ook wel de Wet Damocles genoemd – ingevoerd met als doel de burgemeester te voorzien in de mogelijkheid om op te treden tegen drugshandel in of nabij voor-publiek-toegankelijke lokalen.³ De wet bleek zo doelmatig dat het toepassingsbereik van de bevoegdheid in 2007 werd uitgebreid tot woningen.⁴ Sindsdien is de burgemeester bevoegd om ten aanzien van woningen en voor-het-publiek-toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een last onder bestuursdwang op te leggen indien soft- of harddrugs worden ‘verkochte, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig’ zijn. In de praktijk kan het toepassen van de bevoegdheid leiden tot de sluiting van een pand⁵ of perceel, een last onder dwangsom⁶ of een waarschuwing.

De precieze reikwijdte van de bepaling is nader bepaald in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Volgens de Afdeling dient onder de term ‘verkochte’, ‘het totaal aantal handelingen te worden verstaan dat rechtstreeks tot de overdracht van de drugs heeft geleid’.⁷ Dit betekent dat het niet altijd noodzakelijk is dat er drugs worden aangetroffen in of bij een pand, zolang er ander bewijs is van handel in drugs in of vanuit het pand, zoals getuigenverklaringen en politieobservaties.⁸ De zinsnede ‘daartoe aanwezig’ houdt

¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34763, nr. 8; *Kamerstukken I* 2018/19, 34763, nr. 10; *Kamerstukken II* 2018/19, 35000-VI, nr. 2

² *Kamerstukken I* 2018/19, 34763, nr. 10, item 7 & item 9; *Kamerstukken I* 2017/18, 34763, nr. A

³ *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, 3.

⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, nr. 3.

⁵ Het begrip ‘pand’ gebruiken wij als verzamelterm voor alle soorten gebouwen. Een pand anders dan een woning is een lokaal.

⁶ Op grond van art. 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. In geval van artikel 13b Opiumwet-zaken, houdt een last onder dwangsom veelal in dat de overtreder een geldbedrag (de dwangsom) moet betalen als hij binnen de afgesproken termijn nogmaals de Opiumwet overtreedt. Het voldoen van de dwangsom, wordt het ‘verbeuren’ van de dwangsom genoemd. De last onder dwangsom staat ook wel bekend als een waarschuwing met ‘tanden’.

⁷ ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2222; ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187; ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0787.

⁸ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2400; ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2222; Rb. Oost-Brabant 21 oktober 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6026; Rb. Den Haag 26 juli 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX4316

volgens de Afdeling in dat als drugs worden aangetroffen, deze aanwezig moeten zijn met de bestemming om te worden verhandeld. Uit de jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat deze handelsbestemming mag worden afgeleid uit de hoeveelheid aangetroffen drugs. Met andere woorden, als er meer dan een gebruikershoeveelheid drugs wordt aangetroffen, mag de burgemeester aannemen dat de drugs aanwezig zijn om te worden verhandeld.⁹ Wel mag tegenbewijs worden aangeleverd. Dat er in de omgeving geen meldingen van drugshandel of overlast zijn gedaan, doet niet af aan de bevoegdheid van de burgemeester om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet.¹⁰

Per 1 januari 2019 is de burgemeester tevens bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen indien voorwerpen of stoffen aanwezig zijn waarvan de betrokkene wist of behoorde te weten dat zij worden gebruikt voor onder meer de verkoop van drugs. Deze verruimde bevoegdheid is neergelegd in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet. De oorspronkelijke bevoegdheid zoals sinds 2007 bestaat, is neergelegd in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang op grond van artikel 13b Opiumwet kan leiden tot de fysieke sluiting van een pand, een last onder dwangsom of een waarschuwing. Bij de uitbreiding van de bevoegdheid tot woningen in 2007, gaf de regering aan dat sluiting het *ultimum remedium* is.¹¹ Sluiting zou alleen gerechtvaardigd zijn indien met andere, minder ingrijpende middelen het gewenste doel niet zou kunnen worden bereikt: het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling.¹² De regering wees destijds op het belang van gefaseerd optreden: bij een eerste overtreding zou moeten worden volstaan met een ‘minnelijk vooroverleg, een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een dwangsom’. Bij recidive zou pas tot een tijdelijke sluiting worden overgegaan.¹³ Slechts in een ‘ernstig geval’ zou van dit uitgangspunt mogen worden afgeweken. Wanneer daarvan sprake is, blijkt echter niet uit de parlementaire behandeling.¹⁴ De rechtsontwikkeling is zodanig geweest dat burgemeesters en rechters een handelshoeveelheid als ernstig zijn gaan kwalificeren, waardoor sluiting bij een eerste overtreding al gerechtvaardigd is, dat wil zeggen zonder voorafgaande waarschuwing of een andere minder ingrijpende maatregel.¹⁵

Het herstelkarakter van de sanctie is door deze wijze van toepassing onder vuur te komen liggen in de literatuur, met name in geval van woningsluitingen.¹⁶ De bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet is een herstelsanctie in de zin van artikel 5:2 lid 1 sub b Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Betrokkenen ervaren de sluiting echter veelal als een strafsanctie. Dit komt enerzijds omdat de werkelijke strafsanctie vaak mildere gevolgen heeft dan de sluiting en anderzijds omdat de sluiting soms maanden na de constatering wordt geëffectueerd. Onderzoekers uiten daarnaast kritiek op de rechtmatigheid van besluiten en de toetsing van rechters. Een veel gehoord geluid is

⁹ ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362; ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730.

¹⁰ ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008; ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2401.

¹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, nr. 3, p. 8.

¹² Artikel 5:21 Awb.

¹³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, nr. 3, p. 8; zie ook *Kamerstukken I* 2006/07, 30515, B en C.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2006/07, 30515, nr. 6, p. 1-2. Zie ook L.M. Bruijn, ‘De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018/4, afl. 3.

¹⁵ L.M. Bruijn, ‘De ontwikkeling van de Wet Damocles: de burgemeesters trekken zwaard in strijd tegen drugscriminaliteit’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018/4, afl. 3.

¹⁶ A.E. Schilder, ‘Goochelen met Damocles’, *Gst.* 2019/143; R. Salet & H. Sackers, ‘Spanningen tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit’, *NJB* 2019/766; L.M. Bruijn, ‘De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning’, *Jonge Var Preadviezen* 2019, <https://verenigingbestuursrecht.nl/activiteiten/jonge-var-2019-ondermijning/>, laatst geraadpleegd 17 maart 2020. Zie ook de annotatie van J.G. Brouwer & L.M. Bruijn bij ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3663, *AB* 2019/113.

dat burgemeesters en rechters onvoldoende dicht bij de bedoeling van de wet, zoals te vinden in de wetgeschiedenis, blijven. Bovendien zetten meerdere onderzoekers vraagtekens bij de effectiviteit van de maatregel.¹⁷ De Wet Damocles is inmiddels twintig jaar van kracht, maar de effectiviteit daarvan is nooit vastgesteld. Dit leidt niet enkel bij onderzoekers tot vragen, maar ook bij politici.

In een plenair debat in de Eerste Kamer, over de uitbreiding van artikel 13b Opiumwet per 1 januari 2019 tot voorbereidingshandelingen, kwam met name naar voren dat politici vragen hebben over de doelmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit.¹⁸ Doelmatigheid heeft betrekking op de vraag of de maatregel daadwerkelijk leidt tot opheffing van de illegale situatie en het herstel van de legale situatie. Proportionaliteit (ook wel het evenredigheidsbeginsel genoemd) heeft betrekking op de vraag of het doel van de maatregel, de maatregel zelf en de gevolgen van het opleggen van de maatregel in verhouding staan tot de overtreding en de belangen van de betrokkenen. Daarnaast mogen er geen minder ingrijpende middelen bestaan om hetzelfde doel te bereiken (subsidiariteit). Voorbeelden van minder ingrijpende maatregelen zijn een waarschuwing of een last onder dwangsom. In februari 2021 heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 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.¹⁹ In deze conclusie, gepubliceerd op 7 juli 2021, adviseren zij een koerswijziging waarin burgemeesters meer maatwerk leveren en waarin bestuursrechters indringender toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.²⁰ Wat de gevolgen van dit advies gaan zijn voor de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet en de rechterlijke toetsing is nog onduidelijk.

In dit onderzoek trachten wij antwoord te geven op de bestaande vragen over de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Dit onderzoeksrapport brengt onder meer in kaart hoe vaak de bevoegdheid wordt toegepast, wat de afwegingen zijn van burgemeesters om de bevoegdheid al dan niet toe te passen, wat de gevolgen zijn van de toepassing van de bevoegdheid, hoe vaak rechtsmiddelen worden aangewend tegen de toepassing en hoe rechters oordelen over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet.

3. Onderzoeksvragen

De vier hoofdvragen van het onderzoek luiden als volgt:

¹⁷ Zie bijv. L.M. Bruijn, 'De ontwikkeling van de Wet Damocles: de burgemeesters trekken zwaard in strijd tegen drugscriminaliteit', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018/4, afl. 3; A.E. Schilder, 'Goochelen met Damocles', *Gst.* 2019/143; J.M.H.F. Teunissen, 'Bestrijding van "pre-crime" in de gemeente', *Gst.* 2019/112; R. Salet & H. Sackers, 'Spanningen tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit', *NJB* 2019/766; L.M. Bruijn & J.G. Brouwer, 'Verruiming Wet Damocles: Op zoek naar de betekenis in het labyrint dat Opiumwet heet', *NJB* 2019/14, p. 940-945; L.M. Bruijn, 'De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning', *Jonge Var Preadviezen 2019*, <https://verenigingbestuursrecht.nl/activiteiten/jonge-var-2019-ondermijning/>, laatst geraadpleegd 17 maart 2020; M. Vols, 'Ondermijning: van frame naar hype naar wet. Een bespreking van de preadviezen Jonge VAR 2019', *NTB* 2020/18; L.M. Bruijn, J. Koornstra, B. Roorda, A.E. Schilder & J.G. Brouwer, 'Over vermeende wethistorische rechtsvinding en selectieve interpretatie', *Ars Aequi* 2020/2, p. 161-167.

¹⁸ *Kamerstukken I* 2018/19, 34763, nr. 10, item 7 & item 9.

¹⁹ Zie Raad van State, 'Afdeling bestuursrechtspraak vraagt conclusie over rechterlijke toetsing evenredigheid', *Raadvanstate.nl*, 3 februari 2021, <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@124250/conclusie-toetsing-evenredigheid/>.

²⁰ R.J.G.M. Widdershoven & P.J. Wattel, Conclusie bij uitspraak 202006932/3/A3, 202002668/2/A3 en 202000475/2/A3, 7 juli 2021, <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@125985/202006932-3-a3-202002668-2-a3-en/>.

- 1) Hoe wordt de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet toegepast door burgemeesters?
- 2) Wat zijn de gevolgen van de toepassing?
- 3) Welke rechtsmiddelen worden hoe vaak aangewend tegen toepassing van de bevoegdheid?
- 4) Hoe oordelen rechters in (hoger) beroepszaken over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet?

Wij beantwoorden deze hoofdvragen aan de hand van de volgende afgeleide deelvragen:

1) Toepassing bevoegdheid door de burgemeester

1. Hoe vaak hebben burgemeesters de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet toegepast in de periode januari 2018 tot juni 2020?
 - Hoe vaak heeft de burgemeester een lokaal gesloten?
 - Hoe vaak heeft de burgemeester een woning gesloten?
 - Hoe vaak heeft de burgemeester een last onder dwangsom opgelegd in zaken betreffende een lokaal?
 - Hoe vaak heeft de burgemeester een last onder dwangsom opgelegd in zaken betreffende een woning?
 - Hoe vaak heeft de burgemeester een waarschuwing opgelegd in zaken betreffende een lokaal?
 - Hoe vaak heeft de burgemeester een waarschuwing opgelegd in zaken betreffende een woning?
 - Hoe vaak heeft de burgemeester een andere maatregel opgelegd dan een waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting? En welke maatregel(en)?
2. Welke type panden zijn in de periode januari 2018 tot juni 2020 gesloten (bijv. loods, coffeeshop, horecagelegenheid, winkel, bedrijfspand, (sociale) huurwoning, koopwoning)?
3. In hoeverre zijn (minder vergaande) bestuurlijke maatregelen voorafgegaan aan sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet?
 - Welke maatregelen en op basis van welk wetsartikel?
 - Waarom was deze inzet niet voldoende?
4. In welke gemeenten is het artikel wel/niet toegepast?
5. Waarom passen sommige burgemeesters het artikel niet toe?
6. Welke belangenafwegingen maken burgemeesters bij het al dan niet toepassen van het artikel?
7. Welke verschillen bestaan er tussen gemeenten wat betreft de totstandkoming en de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet en de motivering van de besluiten?
 - Wat zijn daarvan de redenen?

2) Gevolgen van de toepassing

8. Wat zijn de gevolgen van de sluiting van een pand voor de (voormalig) bewoners, gebruikers, verhuurders (indien van toepassing), omwonenden en de illegale situatie?
 - In hoeverre kan iets gezegd worden over het verblijf van (voormalig) bewoners na sluiting van een pand?

- In hoeverre kan iets gezegd worden over de ervaringen van de directe omgeving bij de sluiting van het pand?
- Heeft de sluiting van het pand geleid tot beëindiging van de illegale situatie in (de omgeving van) het pand?

3) *Rechtsmiddelen* (in de periode januari 2018 tot juni 2020)

9. Hoe vaak en op welke grond(en) is bezwaar aangetekend tegen het opleggen van een last onder dwangsom op basis van artikel 13b Opiumwet?
10. Hoe vaak en op welke grond(en) is een voorlopige voorziening ingesteld tegen het opleggen van een last onder dwangsom op basis van artikel 13b Opiumwet?
11. Hoe vaak en op welke grond(en) is beroep aangetekend tegen het opleggen van een last onder dwangsom op basis van artikel 13b Opiumwet?
12. Hoe vaak en op welke grond(en) is hoger beroep aangetekend tegen het opleggen van een last onder dwangsom op basis van artikel 13b Opiumwet?
13. Hoe vaak en op welke grond(en) is bezwaar aangetekend tegen de sluiting van een pand?
14. Hoe vaak en op welke grond(en) is voorlopige voorziening ingesteld tegen de sluiting van een pand?
15. Hoe vaak en op welke grond(en) is beroep aangetekend tegen de sluiting van een pand?
16. Hoe vaak en op welke grond(en) is hoger beroep aangetekend tegen de sluiting van een pand?
17. Hoe vaak en op welke grond(en) zijn personen die bezwaar hebben aangetekend in het gelijk gesteld door de burgemeester?

4) *Toetsing door de rechter*

18. Wanneer is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet, mede in het licht van de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling)?
19. Wanneer heeft de burgemeester zijn besluit om een last onder dwangsom op te leggen zorgvuldig, proportioneel en tijdig genomen, gezien de eisen in de rechtspraak van de Afdeling?
20. Wanneer heeft de burgemeester zijn besluit om een pand te sluiten zorgvuldig, proportioneel en tijdig genomen, volgens de jurisprudentie van de Afdeling?²¹
21. Hoe vaak en op welke grond(en) zijn personen die beroep (of een voorlopige voorziening) hebben ingesteld in het gelijk gesteld door de rechtbank?
22. Hoe vaak en op welke grond(en) zijn personen die hoger beroep hebben ingesteld in het gelijk gesteld door de Afdeling?
23. In hoeverre kan het opstellen en toepassen van besluiten op grond van artikel 13b Opiumwet verbeterd worden met betrekking tot de zorgvuldigheid, proportionaliteit en tijdsverloop tussen constatering van de overtreding en de opgelegde maatregel?

²¹ De termen 'zorgvuldig, proportioneel en tijdig' volgen uit de Kamervragen en de onderzoeksvragen zoals aangeleverd door het WODC. Uit de jurisprudentie over artikel 13b Opiumwet blijkt echter dat de termen 'redelijkheid, noodzakelijkheid en evenredigheid' een grotere rol spelen in de rechterlijke toetsing van de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Wij hebben ervoor gekozen om de onderzoeksvragen niet aan te passen. In de rest van het onderzoeksrapport zoeken wij echter aansluiting bij het jargon van de Afdeling.

4. Opzet van het onderzoek en onderzoeksmethoden

Uit de vier hoofdvragen en bijbehorende deelvragen volgt dat het onderzoek zich op twee niveaus richt: de toepassing van artikel 13b Opiumwet op ‘gemeentelijk niveau’²² en de toetsing daarvan op ‘rechtspraakniveau’. De eerste drie hoofdvragen over de toepassing van de bevoegdheid door de burgemeester, de gevolgen van sluitingen en de ingestelde rechtsmiddelen, richten zich op de toepassing op gemeentelijk niveau. De laatste hoofdvraag, over de toetsing door de rechter, is gericht op de controle op de toepassing van artikel 13b Opiumwet op rechtspraakniveau.

Om inzicht te krijgen in de toepassing van artikel 13b Opiumwet op gemeentelijk niveau hebben wij gebruik gemaakt van enquêtes, interviews en casestudies. Om inzicht te krijgen in de rechterlijke toetsing hebben wij gebruik gemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve jurisprudentieanalyses. Wij bespreken deze onderzoeksmethoden in de volgende paragrafen.

4.1 Enquête

Om in kaart te brengen hoe vaak de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet is toegepast in de periode januari 2018 tot juni 2020, welke type panden in die periode zijn gesloten, hoe vaak bezwaar en beroep is aangetekend en hoe succesvol belanghebbenden daarin zijn, hebben wij twee enquêtes uitgezet onder alle 355 gemeenten in Nederland (zie figuur 1.2).

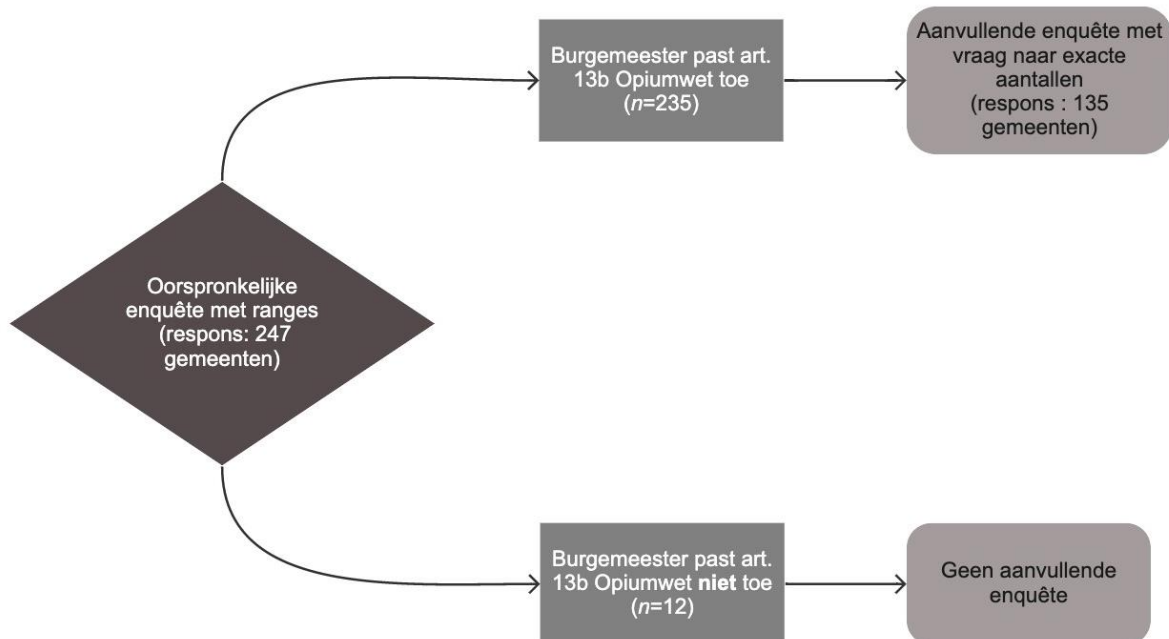
Op 3 juli 2020 hebben wij de eerste enquête toegezonden aan alle 355 gemeenten in Nederland. Deze vragenlijst is naar het algemene emailadres van 344 gemeenten verstuurd. Van de overige 11 gemeenten konden wij enkel een contactformulier op de website van de desbetreffende gemeenten vinden. Op 21 juli 2020 hebben wij een oproep in de nieuwsbrief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid geplaatst met het verzoek om de enquête in te vullen. Op 22 september 2020 hebben wij een herinnering gestuurd naar de algemene emailadressen van gemeenten die de enquête op dat moment nog niet (volledig) hadden ingevuld. Op 3 november 2020 hebben wij de burgemeesters van de gemeenten die nog niet hadden gereageerd, aangeschreven.

In deze eerste enquête hebben wij veel gevraagd naar ranges (bijvoorbeeld 1-10 sluitingen of 1-10 keer een bezwaarschrift). Om een nog preciezere inschatting te maken van de aantallen, hebben wij in december 2020 besloten om de respondenten een aanvullende enquête te sturen waarin naar exacte aantallen is gevraagd. Op 7 januari 2021 is deze aanvullende enquête verzonden naar de algemene emailadressen van de respondenten die in de eerste enquête hebben aangegeven de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet te hebben toegepast. Dit waren 235 respondenten. Op 12 januari 2021 hebben wij de burgemeesters van de G40-gemeenten persoonlijk gemaïld met een laatste verzoek om beide enquêtes (de oorspronkelijke en de aanvullende enquête) in te vullen. Beide enquêtes hebben tot 9 februari 2021 opengestaan.

Dit heeft uiteindelijk geleid tot een respons van 70% (247 van de 355 gemeenten) op de eerste enquête.²³ In totaal hebben 135 respondenten aanvullende exacte aantallen aangeleverd (zie figuur 1.2). De resultaten van de enquête presenteren wij in hoofdstuk 4.

²² Wij gebruiken de termen ‘gemeente’ en ‘gemeentelijk’ waar het juridisch zuiverder is te spreken van burgemeester.

²³ Het blijkt dat 1 respondent de enquête namens 2 gemeenten heeft ingevuld, zonder een uitsplitsing te maken voor de gemeenten. De enquête geeft derhalve een beeld van de toepassing van de Wet Damocles in 248 gemeenten in Nederland, maar wij blijven voor de helderheid spreken van 247 respondenten.



Figuur 1.1 Opzet verstuurde enquêtes

Tabel 1 geeft informatie over de (non)respons op beide enquêtes. Het blijkt dat de grotere gemeenten beter vertegenwoordigd zijn in onze dataset dan kleine gemeenten. Vooral bij de gemeenten met 10.000-20.000 en 20.000-50.000 inwoners is de respons lager, maar nog steeds flink boven de 50%. Bij het interpreteren van de cijfers moet daarom rekening worden gehouden met de ondervertegenwoordiging van dit type gemeente. Wij zullen in hoofdstuk 4 de tabellen niet verder uitsplitsen naar gemeentegrootte. De respons op de tweede enquête ligt lager, omdat deze aanvullende enquête alleen is gestuurd naar de respondenten die in de eerste enquête hebben aangegeven de bevoegdheid te hebben toegepast.

Tabel 1.1 Spreiding over gemeenten op basis van inwoneraantal

	Totaal aantal gemeenten in Nederland (2019)	Respondenten 1 ^e enquête	Respons in %	Respondenten 2 ^e enquête (aanvullende gegevens)	Respons in %
Tot 10.000 inwoners	15	11	73%	3	20%
10.000 tot 20.000 inwoners	66	38	58%	17	26%
20.000 tot 50.000 inwoners	189	126	67%	74	39%
50.000 tot 150.000 inwoners	67	56	84%	31	46%
Meer dan 150.000 inwoners	18	16	89%	10	56%
Totaal	355	247	70%	135	38%

Onder de respondenten bevinden zich 36 van de 40 grootste gemeenten (G40-gemeenten) van Nederland. De respons onder deze grootste gemeenten is dus 90%. Van de 247 respondenten zijn 77 gemeenten te kenmerken als coffeeshop-gemeente, zoals aangemerkt in het rapport van Mennes

e.a. uit 2019.²⁴ Onze dataset bevat antwoorden van 75% van de 102 coffeeshop-gemeenten die Nederland in 2018 telde.

4.2 Casestudies, interviews en expertmeeting

Om inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk en de gevolgen daarvan hebben wij dertig casestudies uitgevoerd in tien gemeenten, semigestructureerde interviews afgenomen met gemeenteambtenaren, burgemeesters, politiefunctionarissen, advocaten, een medewerker van een maatschappelijke opvang instelling en een jurist van een woningcorporatie. Daarnaast hebben wij een expertmeeting georganiseerd waarin wij onze onderzoeksresultaten hebben gepresenteerd aan een groep van experts. In deze paragraaf gaan we in op de opzet en uitvoering van de casestudies, interviews en expertmeeting. Zowel de deelnemende gemeenten, de respondenten van de interviews en de leden van de expertgroep blijven anoniem.

Casestudies

Om inzicht te krijgen in de besluitvorming en belangenafweging van burgemeesters, de aangevoerde bezwaargronden en de gronden op basis waarvan belanghebbenden in het gelijk worden gesteld, hebben wij in totaal dertig casestudies in tien gemeenten uitgevoerd (drie casestudies per gemeente). Bij de selectie van de tien gemeenten hebben wij rekening gehouden met een regionale spreiding en een verdeling tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten.

Alle dertig casestudies bevatten in ieder geval een analyse van de rapportage van de politie (een bestuurlijke rapportage, proces-verbaal of hennepinformatiebericht), het voornemen tot besluit (de vooraankondiging) en het uiteindelijke besluit. Afhankelijk van de zaak bestaan de casestudies ook uit een analyse van de zienswijze, verslag van een medisch specialist, hulpverleningsinstantie of wijkteam, bezwaarschrift, de beslissing op bezwaar, verzoekschrift, uitspraak van de voorlopige voorzieningenrechter, beroepsschrift en de uitspraak van de rechtbank.

Bij de selectie van zaken hebben wij rekening gehouden met de spreiding over de ingestelde rechtsmiddelen en de verschillende soorten panden. Ten eerste blijkt uit verschillende oriënterende gesprekken, voorafgaand aan dit onderzoek, dat het aantal bezwaarprocedures varieert per gemeente.²⁵ Bij sommige gesprekspartners bestaat het beeld dat ongeveer de helft van de artikel 13b Opiumwet-besluiten tot een bezwaarprocedure leidt, terwijl anderen aangeven dat dit sterk verschilt per jaar. Wij hebben rekening gehouden met deze spreiding door vijftien casestudies uit te voeren waarin de belanghebbende in bezwaar gaat en vijftien casestudies waarin de belanghebbende *niet* in bezwaar gaat.

Ten tweede blijkt uit onze enquête (zie hoofdstuk 4) en eerdere onderzoeken naar artikel 13b Opiumwet, dat het overgrote merendeel van de sluitingen een woning betreft.²⁶ In een onderzoek naar de sluitingspraktijk in West- en Midden-Brabant (2016-2018) spreekt Tops over

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/05/tk-bijlage-coffeeshops-in-nederland-2018>

²⁵ Wij hebben oriënterende gesprekken gevoerd met drie gemeenteambtenaren, alle werkzaam in een andere gemeente, en met onderzoekers die betrokken waren bij de beleidsevaluatie van de gemeente Rotterdam, uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto. Daarnaast hebben wij gesprekken gevoerd met gemeenteambtenaren tijdens de 'Kenniskring bestuurlijke aanpak drugscriminaliteit', georganiseerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: CCV), en bijeenkomsten van de 'Denktank doorontwikkeling webdossier bestuurlijke aanpak drugscriminaliteit', eveneens georganiseerd door het CCV.

²⁶ P. Tops e.a. *Mee(r) doen met Damocles*. Den Haag: Aanjaagteam Ondernijning 2020; M. Vols, J.P. Hof & J.G. Brouwer. *De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2017; M. Vols & L.M. Bruijn, 'De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit', Netherlands Administrative Law Library oktober 2015; M. Vols & A. de Jonge, *Overlast en verloedering*. Evaluatie wetten Victoria en Victor, Den Haag: VROMinspectie 2009; T. Holtslag & M. Vols, *Woonoverlast: een analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering*, Den Haag: VROM-Inspectie 2010.

64% woningsluitingen.²⁷ De cijfers uit onze enquêtes laten zien dat het aantal woningsluitingen tussen de 71% en 77% ligt in de periode 2018 tot juni 2020. Deze oververtegenwoordiging van woningsluitingen hebben wij laten terugkomen in de selectie van casestudies. In 21 van de 30 onderzochte cases (70%), betreft de casestudie een Opiumwetovertrading in een woning.

Zeven van de tien gemeenten hebben zelf de casestudies aangeleverd. Vijf van de zeven gemeenten hebben meer dan drie zaken aangeleverd, zodat wij de selectie zelf konden doen. Bij drie gemeenten zijn wij langs geweest om de zaken zelf te selecteren in hun documentatiesysteem. De gemeenten die de zaken zelf hebben aangeleverd, hebben wij verzocht om bij de selectie rekening te houden met de spreiding van de zaken over de soort panden en de ingestelde rechtsmiddelen.²⁸ De ontvangen zaken variëren daarnaast in de soort drugsproblematiek, type belanghebbende(n), de lengte van de sluiting, lengte van de bestuurlijke rapportage, de lengte van het besluit en de opgelegde maatregel (zie hoofdstuk 6). Ondanks dat zeven gemeenten zelf de casestudies hebben aangeleverd, zorgt de verscheidenheid aan ontvangen zaken en de inkijk die wij hebben gehad in het totaal aantal zaken in drie gemeenten, dat wij geen selectie *bias* veronderstellen in de steekproef van casestudies.

Interviews

In de tien geselecteerde gemeenten hebben wij tien semigestructureerde interviews afgenomen met in totaal zestien gemeenteambtenaren: juridisch adviseurs, beleidsadviseurs, een specialist veiligheid, een coördinator handhaving en een adviseur handhaving. Op een enkeling na, gaven bijna alle gesprekspartners aan van A tot Z betrokken te zijn bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Zij stellen de vooraankondiging op, zijn betrokken bij de zienswijze, adviseren de burgemeester bij de toepassing van de maatregel, stellen de beschikking op en gaan naar de bezwaarschriftencommissie en naar de rechtbank in geval van bezwaar en beroep. Daarnaast hebben wij interviews afgenomen met een bestuursrechtadvocaat die met name ondernemingen bijstaat, een bestuursrechtadvocaat die bestuursorganen bijstaat, een medewerker van een maatschappelijke opvanginstelling, een jurist van een woningcorporatie, een bestuurskundige bij de politie, een Operationeel Specialist bij de politie, drie wijkagenten²⁹ en drie burgemeesters. De resultaten van de interviews bespreken wij in hoofdstuk 6.

Expertmeeting

Op 3 maart 2021 is een expertmeeting georganiseerd waarin wij de voorlopige bevindingen van het onderzoek hebben besproken met medewerkers van een gemeente, de politie, een woningcorporatie, en een vereniging van particuliere verhuurders. Daarnaast was een advocaat aanwezig en een universitair docent gespecialiseerd in zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving en de relatie tussen beide rechtsgebieden. Geen van de aanwezige experts was op een andere manier of op een eerder moment betrokken geweest bij dit onderzoek.

²⁷ P. Tops e.a. *Mee(r) doen met Damocles*. Den Haag: Aanjaagteam Ondernijning 2020.

²⁸ Niet alle gemeenten konden voor de gevraagde spreiding zorgen. Dit komt omdat sommige gemeenten in de periode januari 2018 tot juni 2020 enkel woningen hebben gesloten of omdat zij in die periode geen enkele bezwaarprocedure hebben gehad. Hierdoor hebben wij van sommige gemeenten alleen casestudies over woningsluitingen ontvangen en van sommige gemeenten alleen cases waarin geen rechtsmiddelen zijn ingesteld.

²⁹ Eén is wijkagent operationeel expert.

4.3 Kwalitatieve jurisprudentieanalyse

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag wanneer de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet en de vraag wanneer hij zijn bevoegdheid in redelijkheid heeft kunnen toepassen, hebben wij alle Afdelingsjurisprudentie in de periode januari 2018 tot januari 2021 kwalitatief geanalyseerd.³⁰ Dit betekent dat wij een klassiek-juridische studie hebben uitgevoerd, waarin wij de uitspraken nauwkeurig hebben gelezen en geanalyseerd om trends te ontdekken en verklaringen te geven voor de wijze van toetsing op rechtspraakniveau.³¹

In de periode januari 2018 tot januari 2021 zijn in totaal 98 uitspraken van de Afdeling verschenen over de toepassing van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet. Deze uitspraken zijn gevonden op Rechtspraak.nl door gebruik te maken van de volgende zoektermen: 13b Opiumwet, “13b Opiumwet”, Opiumwet+woning, Opiumwet+lokaal, Opiumwet+coffeeshop. De Afdelingsuitspraken uitspraken hebben wij vervolgens ingedeeld in één of meer categorieën,³² waarna wij de uitspraken per categorie hebben gelezen en geanalyseerd om het beoordelingskader van de Afdeling in kaart te brengen. Het beoordelingskader voor artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet schetsen wij in hoofdstuk 2.

Over de toepassing van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (in geval van voorbereidingshandelingen) is tot 1 januari 2021 slechts één Afdelingsuitspraak verschenen.³³ Om het beoordelingskader niet volledig op te hangen aan één Afdelingsuitspraak hebben wij ervoor gekozen om ook rechtbankuitspraken te betrekken bij de inhoudelijke analyse. Op Rechtspraak.nl hebben wij gezocht naar uitspraken over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (in de periode januari 2019 – januari 2021), die verwijzen naar de Afdelingsuitspraak. Dit hebben wij gedaan door op Rechtspraak.nl te zoeken naar het ECLI-nummer van de Afdelingsuitspraak (ECLI:NL:RVS:2020:617). De zoekresultaten bevatten dus alle zaken die naar deze uitspraak verwijzen. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van de beschikbare metadata over de gedane Afdelingsuitspraak, te vinden onder ‘verrijkte uitspraak’ op Rechtspraak.nl. Deze zoektocht heeft geresulteerd in zeven relevante uitspraken, waarvan vijf voorlopige voorzieningen en twee zaken waarin de voorzieningenrechter meteen uitspraak doet op het beroep.³⁴ Alle onderzochte zaken betreffen sluitingen vanwege de voorbereidingshandelingen ten aanzien van hennepteelt. Dit betekent dat wij geen uitspraken kunnen doen over het

³⁰ Dit is een andere periode dan de kwantitatieve jurisprudentieanalyse welke loopt van januari 2018 tot juni 2020.

³¹ Zie voor eerdere analyses: L.M. Bruijn, ‘De ontwikkeling van de Wet Damocles: de burgemeesters trekken zwaard in strijd tegen drugscriminaliteit’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018/4, afl. 3. Zie ook M. Vols & L.M. Bruijn, ‘De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit: Een eerste statistische analyse van de toepassing van artikel 13b Opiumwet’, *NALL* 2015, oktober; L.M. Bruijn & M. Vols, ‘Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles’, in: H.D. Tolsma & P. de Winter, *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 189-205; L.M. Bruijn, M. Vols & J.G. Brouwer, ‘Homeclosure as a weapon in the war on drugs: Does judicial review function as a safety net?’, *IJDP* 2018/51, p. 137-147.

³² Met hulp van Jorrit Westerhof, Stijn Houben (studentassistenten) en mr. Nynke Smit (docent) hebben wij de uitspraken ingedeeld in een of meer van de volgende categorieën: beoordeling v/h gemeentelijk beleid; spoedsluiting/begunstigingstermijn; waarschuwing; gedeeltelijke sluiting; verband tussen pand en aangetroffen drugs; eigen gebruik; ernstig geval; punitieve sanctie (artikel 6 EVRM); zorgvuldigheid besluitvorming (artikel 3:2 Awb); evenredigheid; gevolgen van de sluiting; persoonlijke verwijtbaarheid; minderjarige kinderen; kwetsbare personen; artikel 8 EVRM; noodzakelijkheid van de sluiting; ernst en omvang van de overtreding; recidive; feitelijke handel; ligging van het pand; tijdsverloop.

³³ ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

³⁴ Rb Midden-Nederland 30 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5184; Rb Zeeland-West-Brabant 26 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5901; Rb Noord-Nederland 18 november 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3934; Rb Oost-Brabant 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:5201; Rb Oost-Brabant 22 juni 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:3089; Rb Gelderland 4 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2447; Rb Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

beoordelingskader ten aanzien van de handel in drugs of de productie van harddrugs. Het beoordelingskader voor artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet schetsen wij in hoofdstuk 3.

4.4 Kwantitatieve jurisprudentieanalyse

Om cijfermatig inzicht te krijgen in de rechterlijke toetsing en de geboden rechtsbescherming hebben wij een kwantitatieve analyse uitgevoerd van voorlopige voorzieningszaken, beroepszaken en hoger beroepszaken. In totaal hebben wij 507 uitspraken gelezen en gecodeerd, die zijn gedaan in de periode 1 januari 2018 tot 1 juni 2020. Het overgrote deel van deze dataverzameling en codering is verricht door Jorrit Westerhof, Stijn Houben (studentassistenten) en mr. Nynke Smit (docent en onderzoeker). Deze 507 zaken vallen uiteen in ongepubliceerde en gepubliceerde uitspraken (zie Tabel 1.1).

Tabel 1.2 Overzicht geanalyseerde jurisprudentie³⁵

	Gepubliceerd	Ongepubliceerd	Totaal
Hoger beroep	80	1	81 (Totale populatie)
Beroep	35	124	159 (Totale populatie)
Voorlopige voorziening	97	170 (steekproef)	267 (steekproef)
Totaal	212	295	507

De gepubliceerde uitspraken zijn verzameld op Rechtspraak.nl. Om ongepubliceerde jurisprudentie te vinden is gebruik gemaakt van het elektronisch archief van de Raad voor de Rechtspraak (*Porta Iuris*). In beide databases is met dezelfde zoektermen gezocht om relevante uitspraken te vinden: 13b Opiumwet, “13b Opiumwet”, Opiumwet+woning, Opiumwet+lokaal, Opiumwet+coffeeshop. Vervolgens hebben wij de zoekresultaten handmatig gefilterd op uitspraken die daadwerkelijk over artikel 13b Opiumwet gaan.³⁶

Voor de beroepszaken en de hoger beroepszaken hebben wij de totale populatie aan uitspraken gelezen en gecodeerd (gepubliceerd en ongepubliceerd). Voor de voorlopige voorzieningszaken hebben wij de totale populatie aan gepubliceerde uitspraken op Rechtspraak.nl gelezen en gecodeerd. Daarnaast hebben wij een willekeurige steekproef van ongepubliceerde jurisprudentie in het e-archief getrokken. Deze zaken hebben wij geselecteerd door in het e-archief te zoeken op ‘13b Opiumwet’ en automatisch te filteren op de periode 1 januari 2018 tot 1 juni 2020. Dit leverde een zoekresultaat op van 1038 zaken, bestaande uit voorlopige voorzieningszaken en beroepszaken. In het e-archief zijn deze zaken automatisch genummerd van 1-1038. Wij hebben alle zaken eindigend op het cijfer 1, 3 of 7 opgenomen in ons databestand met voorlopige voorzieningen (nummers 1, 3, 7, 11, 13, 17, 21, 23, 27, 31, 33, etc.). Zaken die gepubliceerd zijn op Rechtspraak.nl en zaken die niet over artikel 13b Opiumwet bleken te gaan, hebben wij niet opgenomen in ons databestand.³⁷ De beroepszaken zijn opgenomen in een aparte database met enkel beroepszaken. De betrouwbaarheid van de codeboeken en de betrouwbaarheid van de

³⁵ Het zou kunnen zijn dat er naast Rechtspraak.nl en het e-archief nog uitspraken zijn die niet in een van beide databases zijn opgenomen. Wij weten niet of dat het geval is en om hoeveel zaken dat wellicht gaat.

³⁶ Ondanks de gebruikte zoektermen gingen meerdere uitspraken in de zoekresultaten over vreemdelingenrecht, de Wet Bibob of de intrekking dan wel verlenging van een horecaverGUNNING.

³⁷ Het elektronisch archief van de Raad voor de Rechtspraak bevat zowel de uitspraken die gepubliceerd zijn op Rechtspraak.nl als de uitspraken die niet gepubliceerd zijn op Rechtspraak.nl

overeenkomst tussen de codeurs (*interrater reliability*) is getest middels de statistische maat Fleiss' kappa.³⁸ De resultaten van de kwantitatieve jurisprudentieanalyse presenteren wij in hoofdstuk 5.

5. Leeswijzer

In de volgende twee hoofdstukken (hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3) schetsen wij het beoordelingskader van de Afdeling ten aanzien van de toepassing van artikel 13b Opiumwet in geval van drugshandel (artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet) en voorbereidingshandelingen (artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet). In deze hoofdstukken geven wij antwoord op de vraag wanneer de burgemeester bevoegd is om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet en de vraag wanneer de toepassing van deze bevoegdheid volgens de Afdeling noodzakelijk en evenredig is. Vervolgens gaan wij in hoofdstuk 4 op de uitvoeringspraktijk. In hoofdstuk 4 bespreken wij de resultaten uit de enquête. In hoofdstuk 5 bespreken wij de resultaten uit de kwantitatieve jurisprudentieanalyse. Dit hoofdstuk geeft cijfermatig inzicht in de rechterlijke toetsing en de geboden rechtsbescherming in voorlopige voorzieningszaken, beroepszaken en hoger beroepszaken. In hoofdstuk 6 bespreken wij de resultaten uit de interviews en casestudies. Dit hoofdstuk richt zich op de vragen hoe en hoe vaak de burgemeester de bevoegdheid toepast, de belangenafweging die de burgemeester hierbij maakt en de rechtsmiddelen die betrokkenen aanwenden tegen de toepassing van de bevoegdheid. Tot slot zullen wij de onderzoeksresultaten uit de verschillende hoofdstukken samenvoegen en vergelijken in hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk geven wij tevens antwoord op de onderzoeksvragen.

³⁸ Alle variabelen uit het codeboek scoorden hoger dan 0.60, het merendeel scoorde boven de 0.75.

Hoofdstuk 2 – Het beoordelingskader van de Afdeling: rechterlijke toetsing van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet

1. Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de kwalitatieve jurisprudentieanalyse van Afdelingsuitspraken over de toepassing van de bevoegdheid neergelegd in onderdeel a van artikel 13b lid 1 Opiumwet. Artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet bevat de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen indien in een woning of lokaal “een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is”. Onderdeel b bevat de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen indien hennepcultuur of drugshandel wordt voorbereid. Het volgende hoofdstuk van dit rapport richt zich op onderdeel b en de toepassing vanwege voorbereidingshandelingen.

Op 28 augustus 2019 deed de Afdeling een zogeheten ‘overzichtsuitspraak’ over de toepassing van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet. In deze uitspraak zette de Afdeling haar beoordelingskader op hoofdlijnen uiteen middels verwijzing naar haar eerdere uitspraken over dit onderwerp.³⁹ Ondanks dat de overzichtsuitspraak nuttige inzichten biedt, geeft het geen compleet beeld van het beoordelingskader van de Afdeling. Ten eerste staat de Afdeling in de overzichtsuitspraak niet stil bij de vraag wanneer de burgemeester bevoegd is om de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet toe te passen. Ten tweede biedt de uitspraak geen volledige opsomming van de omstandigheden van het geval die betrokken moeten worden bij de beoordeling van de noodzakelijkheid en evenredigheid van de sluiting. Ten derde zit er bijna anderhalf jaar tussen de datum van de overzichtsuitspraak en het einde van de onderzoeksperiode (december 2020). In de tijd zijn er veel Afdelingsuitspraken bijgekomen.

Om een volledig inzicht te geven in het toetsingskader van de Afdeling, hebben wij alle Afdelingsuitspraken uit de periode januari 2018 tot januari 2021 verzameld en geanalyseerd. In die periode zijn in totaal 98 Afdelingsuitspraken verschenen over de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Deze uitspraken zijn vervolgens systematisch gelezen en geanalyseerd om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van het beoordelingskader van de Afdeling.⁴⁰

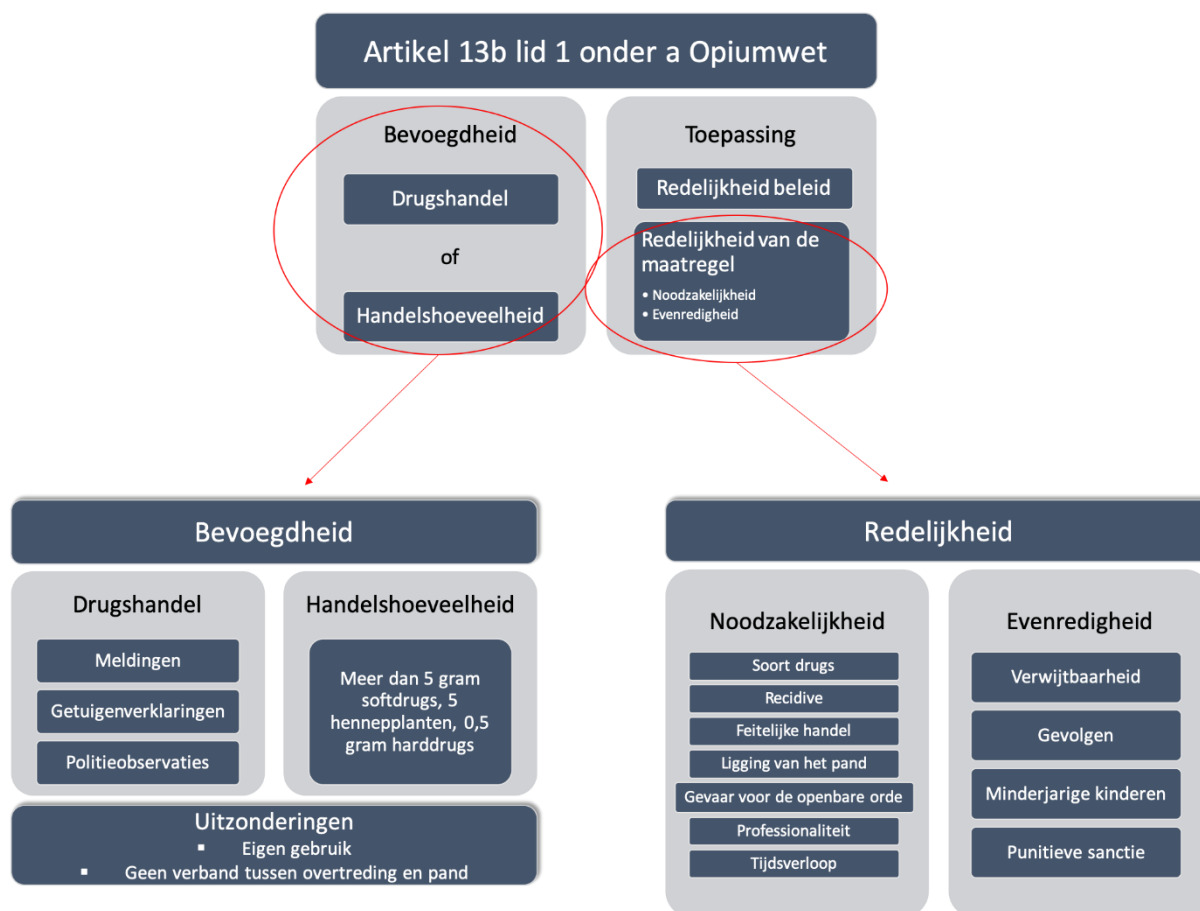
Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat het toetsingskader van de Afdeling uit twee hoofdvragen bestaat: a) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet;⁴¹ en b) heeft de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid mogen toepassen? Figuur 2.1 geeft een overzicht van dit toetsingskader. Beide

³⁹ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, AB 2020/274 m.nt. J.G. Brouwer, L.M. Bruijn en E.M. Breeuwsma.

⁴⁰ Met behulp van studentassistenten en een junior onderzoeker zijn de in totaal 98 uitspraken ingedeeld per categorie/onderwerp. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende categorieën: beoordeling v/h gemeentelijk beleid; spoedsluiting / begunstigingstermijn; waarschuwing; gedeeltelijke sluiting; verband tussen pand en aangetroffen drugs; eigen gebruik; ernstig geval; punitieve sanctie (artikel 6 EVRM); zorgvuldigheid besluitvorming (artikel 3:2 Awb); evenredigheid; gevolgen van de sluiting; persoonlijke verwijtbaarheid; minderjarige kinderen; kwetsbare personen; artikel 8 EVRM; noodzakelijkheid van de sluiting; ernst en omvang van de overtreding; recidive; feitelijke handel; ligging van het pand; tijdsverloop. Per categorie zijn de uitspraken gelezen en geanalyseerd. De meeste uitspraken zijn daardoor meerdere keren gelezen.

⁴¹ Op grond van art. 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.

onderdelen van het toetsingskader worden hieronder uitgebreid besproken, aan de hand van de geanalyseerde Afdelingsuitspraken en eerder door ons verrichte jurisprudentieanalyses.⁴²



Figuur 2.1 Toetsingskader ABRvS artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet

2. Bevoegdheid tot opleggen van een last onder bestuursdwang

Op grond van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet is de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen indien drugs worden ‘verkoch, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig’ zijn. Hieronder worden alle handelingen verstaan die rechtstreeks tot de overdracht van de drugs hebben geleid.⁴³ Dat daadwerkelijk drugs zijn verkocht, kan worden afgeleid uit meldingen, getuigenverklaringen en politieobservaties.⁴⁴ Op grond van de woorden 'daartoe

⁴² L.M. Bruijn, ‘De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning,’ in: *Ondermijning. Preadviezen* (Jonge VAR reeks; Vol. 18). Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 81-116; L.M. Bruijn, ‘De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018/4, afl. 3. Zie ook M. Vols & L.M. Bruijn, ‘De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit: Een eerste statistische analyse van de toepassing van artikel 13b Opiumwet’, *NALL* 2015, oktober; L.M. Bruijn & M. Vols, ‘Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles’, in: H.D. Tolsma & P. de Winter, *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 189-205.

⁴³ ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2222; ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187; ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0787.

⁴⁴ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2400; ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2222; Rb. Oost-Brabant 21 oktober 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6026; Rb. Den Haag 26 juli 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX4316

aanwezig' kan de burgemeester de verkoop van drugs ook afleiden uit in het pand aangetroffen drugs. Gelet op de parlementaire geschiedenis moeten de drugs wel met een handelsbestemming aanwezig zijn.⁴⁵ De Afdeling leidt de handelsbestemming steeds af uit de hoeveelheid aangetroffen drugs. Indien meer dan een gebruikershoeveelheid wordt aangetroffen (meer dan 0,5 gram harddrugs, 5 gram softdrugs of 5 hennepplanten), mag de burgemeester aannemen dat de drugs aanwezig zijn voor de handel.⁴⁶ Dit wordt ook wel een handelshoeveelheid genoemd. Deze bestendige jurisprudentielijn is meermalen bevestigd door de Afdeling.⁴⁷

De Afdeling maakt in twee gevallen een uitzondering op deze regel. Ten eerste ontbreekt de bevoegdheid als de betrokkene aannemelijk maakt dat de aangetroffen hoeveelheid drugs bestemd zijn voor eigen gebruik. Ten tweede ontbreekt de bevoegdheid van de burgemeester als er geen verband bestaat tussen de overtreding en het te sluiten pand. Beide uitzonderingen worden hieronder nader toegelicht.

2.1 Eigen gebruik

Indien een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, heeft een bewoner, gebruiker of eigenaar van het pand de mogelijkheid om aannemelijk te maken dat de aangetroffen drugs niet bestemd zijn voor de handel, maar voor eigen gebruik. Hij slaagt hierin als a) slechts een geringe overschrijding van de toegestane gebruikershoeveelheid wordt aangetroffen; b) hij een helder en consistent betoog heeft over zijn eigen gebruik dat een geringe overschrijding vanwege dat gebruik aannemelijk maakt; en c) 'geen andere zaken in het pand zijn aangetroffen die wijzen op drugshandel'; en/of d) 'niet is gebleken van andere relevante feiten en omstandigheden'.⁴⁸ De criteria a tot en met c zijn cumulatief, maar criterium d wordt niet in alle uitspraken getoetst.

Wanneer sprake is van 'een geringe overschrijding' heeft de Afdeling (nog) niet bepaald, maar uit de reeds verschenen jurisprudentie kan wel het een en ander worden afgeleid. In een zaak uit 2019 voert een appellant aan dat de 115 gram gedroogde hennep de opbrengst is van de eigen teelt van vijf hennepplanten. Ter onderbouwing verwijst de appellant naar het rapport 'Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht'. Uit dit rapport blijkt dat een hennepplant onder kunstlicht gemiddeld 28,2 gram oplevert. Dit betekent dat vijf hennepplanten gemiddeld 141 gram opleveren. De appellant stelt hiermee dat de aangetroffen 115 gram, van vijf planten afkomstig is. De Afdeling oordeelt echter dat de enkele verwijzing naar dit rapport onvoldoende is, 'omdat daaruit niet kan worden afgeleid wat de oorsprong van de aangetroffen hoeveelheid is'.⁴⁹

In een andere zaak oordeelt de Afdeling dat de betrokkene aannemelijk heeft gemaakt dat 5 xtc-tabletten en 0,9 gram MDMA kristallen voor eigen gebruik zijn. Volgens de appellant zijn de drugs blijven liggen na een oud en nieuw feest. Behalve de aangetroffen drugs zijn er geen andere indicaties van handel. Daarnaast was de aanleiding voor het binnentreden van de woning niet drugsgelateerd.⁵⁰

⁴⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25324, nr. 5; Kamerstukken II 2006/07, 30515, nr. 6; Kamerstukken II 2006/07, 30515, nr. 3.

⁴⁶ Zie o.a. ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738; ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362; ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730.

⁴⁷ ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

⁴⁸ ABRvS 14 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2018:738; ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1661; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738, *AB 2018/213* m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:831.

⁴⁹ ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3179.

⁵⁰ ABRvS 5 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3238.

In weer een andere zaak werd in een woning 41 gram hennep aangetroffen. De Afdeling bevestigt het oordeel van de rechtbank dat de betrokkene een helder en consistent betoog heeft gehouden over zijn hennepgebruik. De betrokkene gebruikt hennep ter bestrijding van pijn, wat werd bevestigd door de huisarts. Hij gebruikt 3 tot 5 gram hennep per dag, waardoor het volgens de Afdeling begrijpelijk is dat hij een kleine voorraad aanhoudt. Dat de huisarts geen medicinale cannabis aan betrokkene voorschrijft, doet hier niets aan af.⁵¹

Uit deze drie zaken blijkt dat 41 gram hennep volgens de Afdeling een ‘geringe overschrijding is’, evenals 5 xtc-tabletten in combinatie met 0,9 gram MDMA kristallen. Voor de beoordeling of er sprake is van eigen gebruik, mag de burgemeester ook aanwezige voorwerpen betrekken, zoals diverse telefoons, cash geld, wapens, gripzakjes, verpakkingsmaterialen, weegschalen en versnijdingsmiddelen.⁵² Ook de aanleiding van de doorzoeking en antecedenten met betrekking tot de Opiumwet spelen een rol bij deze beoordeling.⁵³

Dat de betrokkene door de politierechter of de kantonrechter veroordeeld is voor bezit van drugs en niet voor drugshandel, doet niets af aan de bevoegdheid van de burgemeester. Zowel de politierechter als de kantonrechter hanteren een ander toetsingskader dan de bestuursrechter. De bestuursrechter is daarom niet gebonden aan een vonnis van de politierechter dan wel strafrechter.⁵⁴

2.2 Verband tussen overtreding en het te sluiten pand

De bevoegdheid van de burgemeester kan ook ontbreken als er geen (of onvoldoende) verband bestaat tussen de overtreding en het te sluiten pand.⁵⁵ Dit verband kan bijvoorbeeld ontbreken indien de drugs ergens anders zijn aangetroffen dan de locatie die de burgemeester sluit.⁵⁶ Er moet dan worden beoordeeld of er sprake is van een directe relatie tussen de aangetroffen drugs en het te sluiten pand. Afstand hoeft hierbij geen doorslaggevende rol te spelen. Zo heeft de Afdeling geoordeeld dat een directe relatie bestaat tussen een coffeeshop en een hoeveelheid drugs die 10 kilometer verderop is aangetroffen in de woning van de exploitant van de coffeeshop.⁵⁷

Ook als er drugs worden aangetroffen bij bezoekers van een horecagelegenheid, kijkt de Afdeling naar de relatie tussen de aangetroffen drugs en het pand. De Afdeling kijkt dan onder andere naar de bekendheid van de horecagelegenheid als drugspand, bestaande meldingen over drugshandel vanuit het pand en bekendheid van de desbetreffende personen bij de exploitant of eigenaar van de horecagelegenheid.⁵⁸

Vanwege gebrek aan een verband tussen de overtreding en de locatie die wordt gesloten kan het ook voorkomen dat de burgemeester slechts bevoegd is om een pand of perceel gedeeltelijk te sluiten. De Afdeling heeft hier (nog) geen eenduidig beoordelingskader voor geschetst. Uit de jurisprudentie kan echter worden afgeleid dat zij met name kijkt naar de verwijtbaarheid van de betrokkene en de vraag of de desbetreffende ruimtes een samenhangend geheel vormen, dan wel een zelfstandige functie hebben. Indien de betrokkene aantoont dat zijn verwijtbaarheid ontbreekt

⁵¹ ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1661.

⁵² Zie bijv. ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3907; ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2205; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1125.

⁵³ ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2830; ABRvS 5 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3238.

⁵⁴ Zie bijv. ABRvS 25 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2576.

⁵⁵ ABRvS 5 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2924; ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3339.

⁵⁶ Zie o.a. ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3339; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:1771.

⁵⁷ ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:486.

⁵⁸ ABRvS 5 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2924.

en dat de ruimte waar geen drugs zijn aangetroffen een zelfstandige functie heeft, dan strekt de bevoegdheid van de burgemeester zich niet uit tot de ruimte waarin geen drugs zijn aangetroffen.

Voor de zelfstandige functie van de ruimte kijkt de Afdeling veelal naar de verbinding tussen de ruimtes en de toegangsmogelijkheid.⁵⁹ Zijn beide ruimtes zowel functioneel als bouwkundig van elkaar te onderscheiden, dan strekt de bevoegdheid van de burgemeester veelal niet verder dan de ruimte waarin de overtreding is begaan.⁶⁰ Is de ruimte waarin de overtreding *niet* is begaan, slechts te bereiken via de ruimte waarin de overtreding *wel* is begaan,⁶¹ of zijn beide ruimtes afhankelijk van elkaar vanwege aanwezige voorzieningen of de aansluiting van gas, water en elektra,⁶² dan strekt de bevoegdheid van de burgemeester zich uit tot beide ruimtes. De burgemeester mag er in die gevallen van uitgaan dat er sprake is van een samenhangend geheel.⁶³

Voor de beoordeling of de burgemeester slechts bevoegd is om een deel van een pand of perceel te sluiten, kijkt de Afdeling ook naar de zichtbaarheid en de handhaafbaarheid van de sluiting. Zo oordeelt de Afdeling in een zaak over de sluiting van een pand met meerdere belwinkels dat de burgemeester bevoegd was om het hele pand te sluiten, ook al was de Opiumwetovertreding slechts geconstateerd in één van de belwinkels. De Afdeling oordeelt dat een gedeeltelijke sluiting van het pand de doelstelling van de sluiting – de ‘loop’ van kopers en leveranciers naar het pand eruit halen – zou doorkruisen. Daarnaast zou de sluiting van buitenaf niet zichtbaar zijn als alleen de belwinkel van de overtreder zou worden gesloten.⁶⁴

3. Toepassing van de last onder bestuursdwang

Als de rechter oordeelt dat de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet, is het vervolgens de vraag of de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid heeft mogen toepassen.⁶⁵ Vanwege de mogelijk zeer ingrijpende gevolgen van de toepassing van de bevoegdheid, dient volgens de Afdeling zwaar gewicht te worden toegekend aan de beantwoording van deze vraag.⁶⁶

Bij deze beantwoording kijkt de Afdeling allereerst naar de redelijkheid van het gemeentelijke beleid. In dit beleid zet de burgemeester uiteen op welke manier hij invulling geeft aan de bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 13b Opiumwet. Een burgemeester is echter niet verplicht om beleid op te stellen. Indien de burgemeester geen beleidsregel heeft opgesteld, kijkt de Afdeling veelal naar de redelijkheid van de vaste gedragslijn.⁶⁷

Vervolgens beoordeelt de Afdeling of de burgemeester zijn beleid in redelijkheid had mogen toepassen dan wel het besluit in redelijkheid heeft kunnen nemen. Hierbij kijkt de Afdeling naar de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de opgelegde maatregel. Ook als de

⁵⁹ Voor een uitgebreide analyse zie ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2314, AB 2016/449, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn. Zie ook ABRvS 26 juni 2019, ECLI:RVS:2019:1993; Rb Rotterdam 10 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3166; ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2097; ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2314; ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2401; ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2456.

⁶⁰ Zie bijv. Rb Rotterdam 10 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3166; ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2097.

⁶¹ ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:716.

⁶² ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1993; ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3301.

⁶³ ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:489; ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3301; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2438; ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193.

⁶⁴ ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:716.

⁶⁵ Als de rechter oordeelt dat de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, houdt dit tevens in dat de burgemeester bevoegd is om een last onder dwangsom op te leggen (zie art. 5:32 lid 1 Awb).

⁶⁶ ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1151; ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2887.

⁶⁷ Zie bijv. ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1651.

burgemeester geen beleid heeft opgesteld, worden deze twee aspecten beoordeeld. In deze paragraaf bespreken wij achtereenvolgens de beoordeling van het gemeentelijke beleid en de vraag wanneer de burgemeester in redelijkheid tot het opleggen van de desbetreffende maatregel heeft kunnen besluiten.

3.1 Beoordeling van het gemeentelijke beleid

Bij de beoordeling van het gemeentelijke Damoclesbeleid kijkt de Afdeling met name naar twee punten: a) de ruimte die het beleid biedt om een minder zware maatregel op te leggen, en b) de redelijkheid van het bestuursrechtelijk sanctieregime.

Ten eerste kijkt de Afdeling naar de ruimte die het beleid biedt om een minder zware maatregel dan sluiting op te leggen.⁶⁸ Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat bij een eerste overtreding niet direct tot sluiting van een woning wordt overgegaan. In de regel legt de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel op, alvorens over te gaan tot sluiting van de woning.⁶⁹ Lange tijd kon slechts worden afgeweken van dit uitgangspunt als er sprake was van een ‘ernstig geval’.⁷⁰ Tegenwoordig spelen ook de ligging van de gemeente, de drugsproblematiek in de regio en de besluitvorming in de individuele zaken een rol bij de beoordeling van de beleidsregel. Anders dan voorheen wordt niet in elke zaak meer stil gestaan bij de vraag of er sprake is van een ernstig geval.⁷¹

In 2014 oordeelt de Afdeling al dat de burgemeester van Rotterdam in redelijkheid het beleid kan voeren dat een woning wordt gesloten na een eerste overtreding, omdat nadrukkelijk per geval zal worden bezien of kan worden volstaan met een waarschuwing.⁷² Ook de burgemeesters van Venlo, Maastricht en Heerlen mogen in redelijkheid het beleid voeren om een woning te sluiten na een eerste overtreding. Dit komt door hun bijzondere positie als grensgemeenten met veel coffeeshops.⁷³ Het betoog dat een dergelijk beleid een imperatief voorschrift tot sluiting bevat, slaagt niet. De Afdeling oordeelt hiertoe, omdat de burgemeester ingevolge artikel 4:84 Awb alsnog alle omstandigheden van het geval moet meenemen in zijn beoordeling.⁷⁴ Daarnaast leidt de Afdeling uit artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) noch de wetsgeschiedenis af, dat sluiting zonder voorafgaande waarschuwing niet is toegestaan.⁷⁵

Eind 2018 oordeelt de Afdeling dat het gelijksoortige beleid van de burgemeester van Gilze Rijen niet onredelijk is ‘gezien de toenemende overlast van drugs in gemeenten’.⁷⁶ De Afdeling heeft eveneens geen bezwaar met het beleid van de burgemeester van Groningen, waarin staat dat het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs directe sluiting rechtvaardigt. De Afdeling acht

⁶⁸ Zie o.a. ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2229; ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:55;

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, nr. 6; *Kamerstukken I* 2006-2007, 30515, nrs. B & C.

⁷⁰ Zie L.M. Bruijn, ‘De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018/4, afl. 3.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2018:2423; ABRvS 22 augustus 2018 ECLI:NL:RVS:2018:2787; ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2709.

⁷² ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3941. Zie ook ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851.

⁷³ Voor gemeente Venlo, zie o.a. ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3663; ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:55; ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:950. Voor gemeente Heerlen, zie ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1435. Voor gemeente Maastricht, zie o.a. ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2423; ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2787.

⁷⁴ ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2167; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2423.

⁷⁵ ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:813.

⁷⁶ ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4036.

hierbij van belang dat de burgemeester tijdens de zitting benadrukt zijn beleid nooit voetstoots toe te passen, maar altijd per geval beoordeelt of een minder vergaande maatregel passend is.⁷⁷

Ten tweede kijkt de Afdeling naar het sanctieregime (en de daarin besloten sluitingsduur) voor de beoordeling van het beleid. Het beleid van de burgemeester van Heemskerk uit 2018 schrijft een sluiting voor van twaalf maanden in geval een hennepkwekerij met meer dan 1000 planten wordt aangetroffen in een lokaal. De burgemeester motiveert dit beleid door te wijzen op het criminele milieu waarbinnen hennep telers zich vaak bevinden. De lange sluitingsduur is een bewuste keuze van de burgemeester, ‘om de preventieve werking extra kracht bij te zetten’. Gelet op de motivering van de burgemeester is de Afdeling van oordeel dat dit beleid niet onredelijk is.⁷⁸

Het kan ook voorkomen dat een burgemeester van zijn beleid afwijkt door de eerste stap in het sanctieregime over te slaan of door langer te sluiten dan de beleidsregel voorschrijft.⁷⁹ De burgemeester moet in dat geval (voldoende) gemotiveerd afwijken van zijn beleid. Een burgemeester mag zonder nadere motivering bijvoorbeeld niet overgaan tot een sluiting van twaalf maanden, als het beleid een sluiting van maximaal zes maanden voorschrijft.⁸⁰

Verzwarend afwijken van het gemeentelijke beleid kan een burgemeester onder meer motiveren door te wijzen op de ernst van de overtreding of de spoedeisendheid van de situatie. De ernst of spoedeisendheid kan blijken uit aangetroffen voorwerpen of stoffen (zoals de hoeveelheid drugs of wapens die vallen onder de Wet wapens en munitie),⁸¹ het internationale karakter en de grootschaligheid van de handel.⁸²

Een burgemeester heeft beleidsruimte bij het bepalen van het sanctieregime, zowel bij het bepalen van het soort maatregel, als bij het bepalen van de sluitingsduur. Dat het Damoclesbeleid van twee buurgemeenten andere sluitingstermijnen bevatten, maakt niet dat er sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Volgens de Afdeling hoeft een burgemeester niet te verantwoorden waarom zijn beleid afwijkt van het beleid in andere gemeenten.⁸³

Een beroep op het gelijkheidsbeginsel vanwege het onderscheid tussen woningbouwcorporaties en particuliere verhuurders bij de sluiting van een woning slaagt evenmin.⁸⁴ Bij de afweging om al dan niet tot sluiting over te gaan, mag de burgemeester namelijk het belang van volkshuisvesting betrekken. Het is daarbij belangrijk dat de burgemeester voldoende motiveert wat het onderscheid is tussen woningcorporaties en particuliere verhuurders als het gaat om het dienen van het belang van volkshuisvesting. Daarnaast moet de burgemeester het gewicht dat hij toekent aan het belang van huisvesting, goed motiveren.⁸⁵

3.2 Redelijkheid van de last onder bestuursdwang

Als de Afdeling de beleidsregels niet als onredelijk aanmerkt en tevens oordeelt dat de burgemeester in overeenstemming met zijn eigen beleid heeft gehandeld, betekent dat niet automatisch dat de burgemeester in redelijkheid tot het opleggen van de desbetreffende maatregel heeft kunnen

⁷⁷ ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:294.

⁷⁸ ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:853.

⁷⁹ Zie bijv. ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2222; ABRvs 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1151.

⁸⁰ ABRvs 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193.

⁸¹ ABRvs 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193.

⁸² ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2222.

⁸³ ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2526. Zie ook ABRvS 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:729.

⁸⁴ ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2704; ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1147.

⁸⁵ ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1147.

besluiten. Op grond van artikel 4:84 Awb dient de burgemeester te handelen overeenkomstig zijn beleid, tenzij de gevolgen daarvan voor de belanghebbende wegens ‘bijzondere omstandigheden’ onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen.

De last onder bestuursdwang zoals neergelegd in artikel 13b Opiumwet is een herstelsanctie in de zin van artikel 5:2 lid 1 sub b Awb. Dit betekent dat de toepassing gericht moet zijn op de beëindiging van de ongewenste situatie (lees: drugshandel) en het voorkomen van herhaling.⁸⁶ Gemeentelijke beleidsregels bevatten vaak nog specifiekere doelen, zoals de bekendheid van het pand als drugspand wegnemen; de ‘loop’ van kopers en leveranciers uit het pand halen; en het signaal afgeven dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit.⁸⁷ De ‘signaalfunctie’ is ook genoemd in de memorie van toelichting bij de uitbreiding van 1 januari 2019 tot voorbereidingshandelingen.⁸⁸

In 2016 heeft de Afdeling overwogen dat de burgemeester alle omstandigheden van het geval moet betrekken om te bezien of deze (op zichzelf dan wel tezamen) moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb.⁸⁹ Deze verplichting geldt ook als de betrokkene geen zienswijze heeft ingediend. Zelfs als de betrokkene geen persoonlijke omstandigheden naar voren heeft gebracht in het bezwaarschrift, is de burgemeester nog steeds gehouden te onderzoeken of er sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb. Dit geldt des te meer in geval de bestuurlijke rapportage vermelding van persoonlijke omstandigheden bevat.⁹⁰

Voor de beoordeling van alle omstandigheden van het geval zijn met name twee beginselen van belang: het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) en het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 en 7:12 Awb). Artikel 3:2 Awb bepaalt dat de burgemeester bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Artikel 3:46 Awb bepaalt dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering, evenals de beslissing op bezwaar (zie artikel 7:12 Awb). Dit betekent niet alleen dat de burgemeester moet beoordelen of er sprake is van ‘bijzondere omstandigheden’ in de zin van artikel 4:84 Awb, maar ook dat de burgemeester de uitkomst van deze beoordeling voldoende moet motiveren.⁹¹ Indien de burgemeester slechts aangeeft dat er geen bijzondere omstandigheden zijn die nopen tot afwijking van het beleid, terwijl uit de zaak blijkt dat de sluiting grote gevolgen heeft voor de betrokkenen, kan dit leiden tot vernietiging van het sluitingsbesluit op grond van artikel 3:2 en 7:12 Awb.⁹² Ook als de burgemeester zonder nadere onderbouwing uitgaat van een verzwarende omstandigheid en daardoor een langere sluiting oplegt, kan dit strijd opleveren met het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel.⁹³

De beoordeling van de omstandigheden valt in eerste instantie aan de burgemeester toe, niet aan de rechtbank of de Afdeling.⁹⁴ Dit betekent dat het niet aan de rechtbank of de Afdeling is om te beoordelen of er sprake is van ‘bijzondere omstandigheden’ die maken dat handelen overeenkomstig het beleid onevenredig is. Het is aan de rechtbank en de Afdeling om te beoordelen

⁸⁶ Artikel 5:21 Awb.

⁸⁷ ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, nr. 3.

⁸⁹ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840. Zie ook ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3274;

⁹⁰ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2419.

⁹¹ Zie bijv. ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083.

⁹² ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083.

⁹³ ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2204.

⁹⁴ Zie bijv. ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:2018:2419.

of de burgemeester na beoordeling van alle omstandigheden van het geval, in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot oplegging van de maatregel.⁹⁵ De vraag of de burgemeester in redelijkheid tot het opleggen van de desbetreffende maatregel heeft kunnen besluiten, valt uiteen in twee subvragen: a) is de opgelegde maatregel noodzakelijk; en b) is de opgelegde maatregel evenredig?⁹⁶ Beide vragen moeten bevestigend worden beantwoord.⁹⁷

Noodzakelijkheid

Het noodzakelijkheids criterium houdt in dat sluiting noodzakelijk moet zijn ter bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde. Hierbij kijkt de Afdeling niet alleen naar de soort maatregel, maar ook naar de lengte van de sluiting (of de hoogte van de dwangsom). Dat is ook het geval als de sluitingsduur in overeenstemming is met het gemeentelijke Damoclesbeleid.⁹⁸ De Afdeling beoordeelt of niet had kunnen worden volstaan met een minder zware maatregel, zoals een waarschuwing, last onder dwangsom of kortere sluitingsperiode.⁹⁹ Om de noodzakelijkheid van de opgelegde maatregel te beoordelen kijkt de Afdeling met name naar de ernst en de omvang van de overtreding.¹⁰⁰ Uit de jurisprudentieanalyse van Afdelingsuitspraken blijkt dat de ernst en omvang van de overtreding kan worden afgeleid uit een zevental factoren: 1) de soort drugs, 2) recidive, 3) feitelijke handel, 4) de ligging van het pand, 5) het gevaar voor de openbare orde, 6) het professionele karakter van de overtreding dan wel de overtreder en 7) het tijdsverloop tussen het aantreffen van de overtreding en het opleggen van de maatregel.

Ten eerste is de soort drugs van belang. Toen nog per geval werd beoordeeld of er sprake was van een ernstig geval, overwoog de Afdeling dat het aantreffen van een handelshoeveelheid harddrugs – hoe klein ook – directe sluiting rechtvaardigt.¹⁰¹ Ondanks dat dit criterium een steeds minder grote rol is gaan spelen,¹⁰² is het belang van het onderscheid tussen softdrugs en harddrugs overeind gebleven. Tegenwoordig oordeelt de Afdeling dat de noodzaak tot sluiting bij het aantreffen van een handelshoeveelheid harddrugs groter is dan bij het aantreffen van een handelshoeveelheid softdrugs.¹⁰³

Ten tweede kan de noodzaak om te sluiten groter zijn als er sprake is van recidive.¹⁰⁴ Als voor een tweede keer een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen in een pand, zal de noodzaak om te sluiten in beginsel groter zijn. Veelal bevat de beleidsregel een recidivetermijn of terugkijktermijn. Indien dat niet het geval is, zal de burgemeester moeten motiveren dat er sprake is van recidive.¹⁰⁵

Ten derde speelt mee of er in het te sluiten pand feitelijke handel plaatsvond. Als er bewijs is van actieve drugshandel (meldingen, getuigenverklaringen, politieobservaties), is dit vaak al voldoende om de noodzaak van de sluiting aan te tonen. Sluiting is dan noodzakelijk om de loop

⁹⁵ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

⁹⁶ ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, AB 2020/274 m.nt. J.G. Brouwer, L.M. Bruijn en E.M. Breeuwsmā.

⁹⁷ Zie bijv. ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:363.

⁹⁸ ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2611.

⁹⁹ Zie bijv. ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083; ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2241.

¹⁰⁰ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

¹⁰¹ Zie o.a. ABRvS 10 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:634; ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1676; ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4412.

¹⁰² Zie ook L.M. Bruijn, 'De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs', Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving 2018/4, afl. 3.

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

¹⁰⁴ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851.

¹⁰⁵ ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3448.

naar het pand eruit te halen en/of om het pand te onttrekken aan het criminele circuit.¹⁰⁶ Als de aangetroffen drugs niet in of vanuit het pand werden verhandeld, kan er geen of in mindere mate sprake zijn van loop naar het pand. Dit kan de noodzaak om te sluiten minder groot maken, aldus de Afdeling.¹⁰⁷ Zo oordeelt de Afdeling over een woningsluiting na aantreffen van een zakje met 17,65 gram wit poeder dat de noodzaak om de woning te sluiten minder groot was gelet op de onduidelijke en weinig specifieke aanwijzingen van dealactiviteiten in de woning.¹⁰⁸ Daarnaast kan het voorkomen dat de burgemeester geen zwaarder gewicht mag toekennen aan het belang van de openbare orde dan aan de belangen van de betrokkene, indien er geen aanwijzingen zijn van dealactiviteiten.¹⁰⁹ De noodzaak om te sluiten kan eveneens ontbreken indien de drugs enkel voor een korte periode aanwezig waren in het pand en er geen aanwijzingen zijn voor nieuwe overtredingen van de Opiumwet.¹¹⁰

Ten vierde speelt de ligging van het pand een rol. Indien het pand gelegen is in een voor drugscriminaliteit kwetsbare omgeving, zal de noodzaak om te sluiten groter zijn.¹¹¹ Ten vijfde kan de sluiting noodzakelijk zijn vanwege bestaand gevaar voor de openbare orde. Dit gevaar kan worden afgeleid uit drugsgerelateerde antecedenten van de overtreder, verboden wapenbezit of een brandgevaarlijke situatie.¹¹² Ten zesde kan het professionele karakter van de hennepkwekerij of drugshandel bijdragen aan de noodzakelijkheid van de sluiting.¹¹³

Tot slot kijkt de Afdeling naar het tijdsverloop. De bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet is een herstelsanctie en ziet op het herstel van de legale situatie. Als er veel tijd zit tussen het aantreffen van de overtreding en het opleggen van de maatregel, voeren betrokkenen wel eens aan dat de sluiting niet langer noodzakelijk is. Sluiting zou in die gevallen niet meer strekken tot beëindiging en voorkoming van de overtreding.¹¹⁴ Voor de Afdeling is tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de daadwerkelijke sluiting echter zelden reden om te oordelen dat de sluiting niet noodzakelijk is.¹¹⁵

Tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de maatregel kan ook een rol spelen bij de begunstigingstermijn. Een begunstigingstermijn in artikel 13b Opiumwet-zaken is een termijn die wordt opgelegd om de belanghebbende in staat te stellen om zelf tot sluiting over te gaan zodat hij de kosten kan besparen die opkomen bij het van overheidswege sluiten (Artikel 5:32a lid 2 Awb).¹¹⁶ Indien de belanghebbende hier geen gebruik van maakt, worden de gemaakte kosten voor het sluiten het pand (o.a. dichttimmeren en verzegelen van de ramen en deuren en het vervangen van de sloten) verhaald op de eigenaar van het pand. Een begunstigingstermijn mag dan ook niet korter zijn dan noodzakelijk is om zelf tot sluiting over te gaan.¹¹⁷ Enkel in spoedeisende gevallen mag de begunstigingstermijn achterwege worden gelaten en mag de burgemeester met onmiddellijke ingang het pand sluiten (artikel 5:31 Awb). Er is onder meer sprake van

¹⁰⁶ Zie bijv. ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3482; ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2787.

¹⁰⁷ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

¹⁰⁸ ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651.

¹⁰⁹ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2419.

¹¹⁰ ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1930.

¹¹¹ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 28 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2857.

¹¹² Zie bijv. ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509; ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:930; ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3482; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851.

¹¹³ ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2879; ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2611.

¹¹⁴ Zie bijv. ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8013.

¹¹⁵ Zie ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:930.

¹¹⁶ ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0849; ABRvS 11 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3623.

¹¹⁷ ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2643

spoedeisendheid als de overtreding een ernstig gevaar voor de openbare orde oplevert. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het gaat om een brandgevaarlijke situatie.¹¹⁸ De situatie kan zelfs dusdanig ernstig zijn dat de Afdeling een spoedsluiting voor onbepaalde tijd niet onredelijk acht.¹¹⁹

In sommige zaken oordeelt de Afdeling dat van spoedeisendheid in die zin van artikel 5:31 Awb geen sprake is vanwege het tijdsverloop tussen de overtreding en de sluiting.¹²⁰ De burgemeester had de begunstigingstermijn om die reden niet achterwege mogen laten. Volgens de Afdeling staat tijdsverloop het spoedeisende karakter van een sluiting echter niet per definitie in de weg. Zelfs niet als het gaat om enkele maanden, zolang de burgemeester expliciet motiveert waarom de begunstigingstermijn ontbreekt.¹²¹

Evenredigheid

Als de Afdeling de sluiting noodzakelijk acht, moet vervolgens worden beoordeeld of de sluiting ook evenredig is.¹²² Het evenredigheidsbeginsel (ook wel proportionaliteitsbeginsel genoemd) houdt in dat de maatregel in redelijke verhouding moet staan tot de overtreding, waarbij wordt gekeken naar het doel van de maatregel en de gevolgen van het opleggen van de maatregel voor betrokkenen.¹²³ Het belang van de evenredigheid blijkt ook uit de Afdelingsuitspraak van 26 oktober 2016. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat de burgemeester alle omstandigheden van het geval moet betrekken bij de beoordeling of handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft ten opzichte van de met de beleidsregel te dienen doelen.¹²⁴

In de overzichtsuitspraak van 28 augustus 2019 schetst de Afdeling drie omstandigheden die in ieder geval van belang zijn voor de beoordeling van de evenredigheid: de persoonlijke verwijtbaarheid, de gevolgen van de sluiting en de aanwezigheid van minderjarige kinderen.¹²⁵ Uit de kwalitatieve analyse van Afdelingsuitspraken blijkt daarnaast dat de beoordeling van het herstellende dan wel punitieve karakter van de maatregel van belang is voor het bepalen van de evenredigheid van de sluiting.

Ten eerste kijkt de Afdeling naar de verwijtbaarheid. Het ontbreken van persoonlijke verwijtbaarheid bij de overtreding is geen voorwaarde voor de bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, maar het kan er wel voor zorgen dat de

¹¹⁸ Zie bijv. ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509.

¹¹⁹ ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509.

¹²⁰ Zie o.a. ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1131. Zie ook Rb. Amsterdam 11 december 2015, AMS 14/7255, JG 2016/4, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.

¹²¹ ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0849, AB 2007/26, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

¹²² De indringendheid van de rechterlijke toetsing in het licht van het evenredigheidsbeginsel staat momenteel ter discussie. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft 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, adviseren zij een koerswijziging waarin burgemeesters meer maatwerk leveren en waarin bestuursrechters indringender toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Wat de gevolgen gaan zijn voor de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet en de rechterlijke toetsing is nog onduidelijk.

¹²³ A. Barak, *Proportionality: Constitutional rights and their limitations* (No. 2), Cambridge: Cambridge University Press 2002; S. Fick & M. Vols, 'Best protection against eviction?: A comparative analysis of protection against evictions in the European Convention on Human Rights and the South Africa Constitution', *European Journal of Comparative Law and Governance*, 2016/3, p. 40–69; B. de Waard, 'Proportionality in Dutch administrative law', in: S. Ranchordás, & B. de Waard (red.), *The Judge and the proportionate use of discretion: A comparative study*, New York: Routledge 2016, p. 109–141.

¹²⁴ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, JG 2017/18, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.

¹²⁵ ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083. Zie ook L.M. Bruijn, 'De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning', in: *Ondermijning: Preadviezen* (Jonge VAR reeks; Vol. 18). Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 81-116.

burgemeester niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik mag maken.¹²⁶ Een voorbeeld waarbij de betrokkene geen verwijt valt te maken, is de situatie waarin de betrokkene niet op de hoogte was van de overtreding en ook niet op de hoogte kon zijn.¹²⁷

Indien de betrokkene de eigenaar of verhuurder is van het pand, zal het ontbreken van verwijtbaarheid de sluiting niet snel in de weg staan. Van een verhuurder wordt namelijk verwacht dat hij zich informeert over het gebruik van het pand. Het is niet voldoende dat de verhuurder het pand regelmatig bezoekt. Hij moet controles uitvoeren die gericht zijn op het gebruik van het pand.¹²⁸ Dit geldt ook in de gevallen dat de verhuurder van tevoren is nagegaan of de huurder bonafide is, of in de gevallen dat de verhuurder het pand nog maar drie maanden verhuurt.¹²⁹ Dat de verhuurder binnen drie maanden na de verhuur het pand al moet controleren, heeft te maken met de kweekcyclus van hennep die meestal acht tot tien weken duurt.¹³⁰

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 inherent gevolg van een sluiting is dat de bewoner de woning moet verlaten. Dit is dan ook geen bijzondere omstandigheid. Dat is echter anders als de bewoner niet in staat is om (tijdelijk) vervangende woonruimte te regelen of als blijkt dat er geen geschikte vervangende woonruimte bestaat. Betrokkenen zijn in principe zelf verantwoordelijk voor het vinden van alternatieve huisvesting, ook als er minderjarige kinderen in de woning woonachtig zijn. De burgemeester dient wel te informeren naar de mogelijkheden van vervangende woonruimte.¹³¹ Als blijkt dat betrokkene niet terecht kan in een andere woning of bij vrienden of familie, is verwijzen naar de mogelijkheid van maatschappelijke opvang in beginsel voldoende.¹³² Dit is echter anders als blijkt dat de betrokkene vanwege persoonlijke omstandigheden niet terecht kan bij een opvanginstelling.¹³³ Zo oordeelt de Afdeling dat de burgemeester van Sittard-Geleen onvoldoende heeft gemotiveerd dat de dak- en thuislozenopvang een stabiele en rustige woonomgeving is, terwijl de appellant dat nodig heeft vanwege zijn ernstige psychische problemen. Volgens de Afdeling was de noodzaak om de woning te sluiten in deze zaak minder groot dan de gevolgen van de sluiting voor de bewoner.¹³⁴

Sluiting kan ook het gevolg hebben dat de betrokkene de woning permanent moet verlaten. Sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet vanwege drugshandel of hennepcultuur geeft de verhuurder een titel om de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden (artikel 7:231 lid 2 BW).¹³⁵ In beginsel is de ontbinding van de huurovereenkomst geen bijzondere omstandigheid die de burgemeester dwingt om af te wijken van zijn beleid.¹³⁶ Dit is volgens de Afdeling slechts anders indien betrokkene een bijzondere binding met de woning heeft, bijvoorbeeld vanwege medische

¹²⁶ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2241; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851.

¹²⁷ Zie bijv. ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083.

¹²⁸ ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:489; ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:363; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462.

¹²⁹ ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:363.

¹³⁰ ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:363.

¹³¹ ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083.

¹³² ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3907.

¹³³ Zie bijv. ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2709.

¹³⁴ ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651.

¹³⁵ Artikel 7:231 lid 2 BW bepaalt dat sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet alleen een grondslag biedt voor buitengerechtelijke ontbinding indien het pand is gesloten vanwege strijd met artikel 2 of 3 van de Opiumwet. Dit betekent dat sluiting vanwege voorbereidingshandelingen geen grond voor buitengerechtelijke ontbinding vormt.

¹³⁶ ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3762; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

redenen, waardoor de betrokkene geen vervangende woonruimte kan betrekken.¹³⁷ Als de medische problematiek verplaatsing naar een andere woonruimte echter niet onmogelijk maakt, zullen de medische omstandigheden niet tot het oordeel leiden dat de burgemeester niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot sluiting van de woning.¹³⁸

De gevolgen van de sluiting voor de bewoners, dan wel eigenaren of gebruikers van het pand, worden veelal afgewogen tegen de noodzaak van de sluiting.¹³⁹ Indien de noodzaak om het pand te sluiten minder groot is, kan dit ertoe leiden dat de Afdeling een zwaarder gewicht toekent aan de gevolgen van de sluiting voor de belanghebbenden.¹⁴⁰ Andersom geldt dit ook: indien de noodzaak om het pand te sluiten groot is, kan dit ertoe leiden dat de Afdeling een zwaarder gewicht toekent aan de noodzaak om te sluiten dan aan de gevolgen van de sluiting.¹⁴¹

Ten derde kijkt de Afdeling naar de belangen van minderjarige kinderen voor de beoordeling van de evenredigheid van de maatregel. De aanwezigheid van minderjarige kinderen is volgens de Afdeling op zichzelf geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de burgemeester van sluiting moet afzien. Wel kan de aanwezigheid van minderjarige kinderen tezamen met andere omstandigheden ervoor zorgen dat de burgemeester niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kan maken. Daarnaast is het in verband met artikel 8 EVRM en het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind van belang dat de burgemeester zich voldoende rekenschap geeft van de belangen van het minderjarige kind.¹⁴² Zo moet de burgemeester informeren naar geschikte opvang voor het kind en of de ouders of verzorgers zelf in staat zijn om vervangende huisvesting te regelen.¹⁴³ Dat de sluiting ervoor zorgt dat een gezin (met minderjarige kinderen) gedurende de sluitingsperiode van drie maanden gescheiden moet leven, is niet dermate ‘bijzonder’ in de zin van artikel 4:84 Awb dat de burgemeester zou moeten afzien van sluiting.¹⁴⁴

Ten vierde kan het karakter van de sluiting een rol spelen bij het bepalen van de evenredigheid. In het kader van de evenredigheid voeren belanghebbenden regelmatig aan dat de sluiting een punitieve sanctie (‘criminal charge’) is en dat de burgemeester in strijd handelt met artikel 6 EVRM, omdat zij zonder proces uit huis zijn gezet.¹⁴⁵ In 2016 oordeelt de Afdeling dat de toepassing van bestuursdwang slechts mag strekken ‘tot beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet, zoals geconstateerd door de burgemeester. Indien toepassing van deze bevoegdheid in een concreet geval verder zou strekken, zou de sanctie niet meer uitsluitend het karakter van een herstelsanctie maar ook een leedtoevoegend karakter hebben en derhalve als een strafsanctie moeten worden aangemerkt’.¹⁴⁶

Om te beoordelen of er in een specifiek geval sprake is van een strafsanctie, maakt de Afdeling gebruik van het toetsingskader van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zoals neergelegd in de zaken Engel en anderen tegen Nederland (8 juni 1976) en Öztürk

¹³⁷ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1993.

¹³⁸ Zie o.a. ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4293; ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3179; ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1993; ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3301; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2438; ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193.

¹³⁹ ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008; ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651.

¹⁴⁰ ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651.

¹⁴¹ ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008.

¹⁴² Zie o.a. ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083. Zie ook M. Vols, ‘Voortdurend Verhuizen: De Impact Van Het Kinderrechtenverdrag Op Huisuitzettingen In Het Privaat- En Bestuursrecht’, *NJCM Bulletin. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* 2020/1, p. 3-24.

¹⁴³ ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083; ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008

¹⁴⁴ ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4046.

¹⁴⁵ Zie bijv. ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3663; ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2526.

¹⁴⁶ ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:248.

tegen Duitsland (21 februari 1984).¹⁴⁷ Dit toetsingskader bestaat uit drie criteria: 1) de classificatie van de maatregel naar nationaal recht; 2) de aard van de overtreding – mede bezien in relatie tot het doel van de maatregel en 3) de zwaarte van de maatregel. De laatste twee criteria zijn niet cumulatief: het voldoen aan één van deze criteria kan in bepaalde gevallen reeds leiden tot de conclusie dat sprake is van een strafsanctie. Daarnaast is het mogelijk dat het tweede en derde criterium in samenhang bezien een dergelijke conclusie rechtvaardigen.¹⁴⁸

Naar ons weten heeft de Afdeling de burgemeester in slechts twee zaken teruggefloten vanwege het punitieve karakter van de sluiting. De eerste zaak stamt uit 2010. In deze zaak oordeelt de Afdeling dat het beleid van de burgemeester van Roosendaal in strijd was met het karakter van artikel 13b Opiumwet, doordat in het beleid stond opgenomen dat een pand zonder uitzondering wordt gesloten voor vijf jaar bij een tweede overtreding. Dit zou verder strekken dan enkel het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling.¹⁴⁹

De tweede zaak speelde zich af in 2017-2018. In deze zaak was een handelshoeveelheid softdrugs aangetroffen in een woning, maar nergens uit bleek dat de levering of verkoop van drugs plaatsvond aan de deur van de woning. De Afdeling oordeelt dat de burgemeester onvoldoende heeft gemotiveerd dat de sluiting van de woning noodzakelijk was. Zij kon ‘de rechtbank zonder nadere motivering van de burgemeester niet volgen in haar oordeel dat geen sprake is van een criminal charge’. De Afdeling oordeelt dat tegen een nieuw besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.¹⁵⁰ In een nieuw besluit op bezwaar heeft de burgemeester de sluiting van de woning gehandhaafd en het motiveringsgebrek hersteld.¹⁵¹

4. Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij het toetsingskader geschetst aan de hand waarvan de Afdeling de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet toetst. Dit toetsingskader bestaat uit de volgende twee hoofdvragen: a) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet?; en b) heeft de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid mogen toepassen? In deze concluderende paragraaf bespreken wij kort de beoordeling en verdere uitwerking van deze twee hoofdvragen, aan de hand van de kwalitatieve jurisprudentieanalyse in dit hoofdstuk (zie figuur 2.2.).

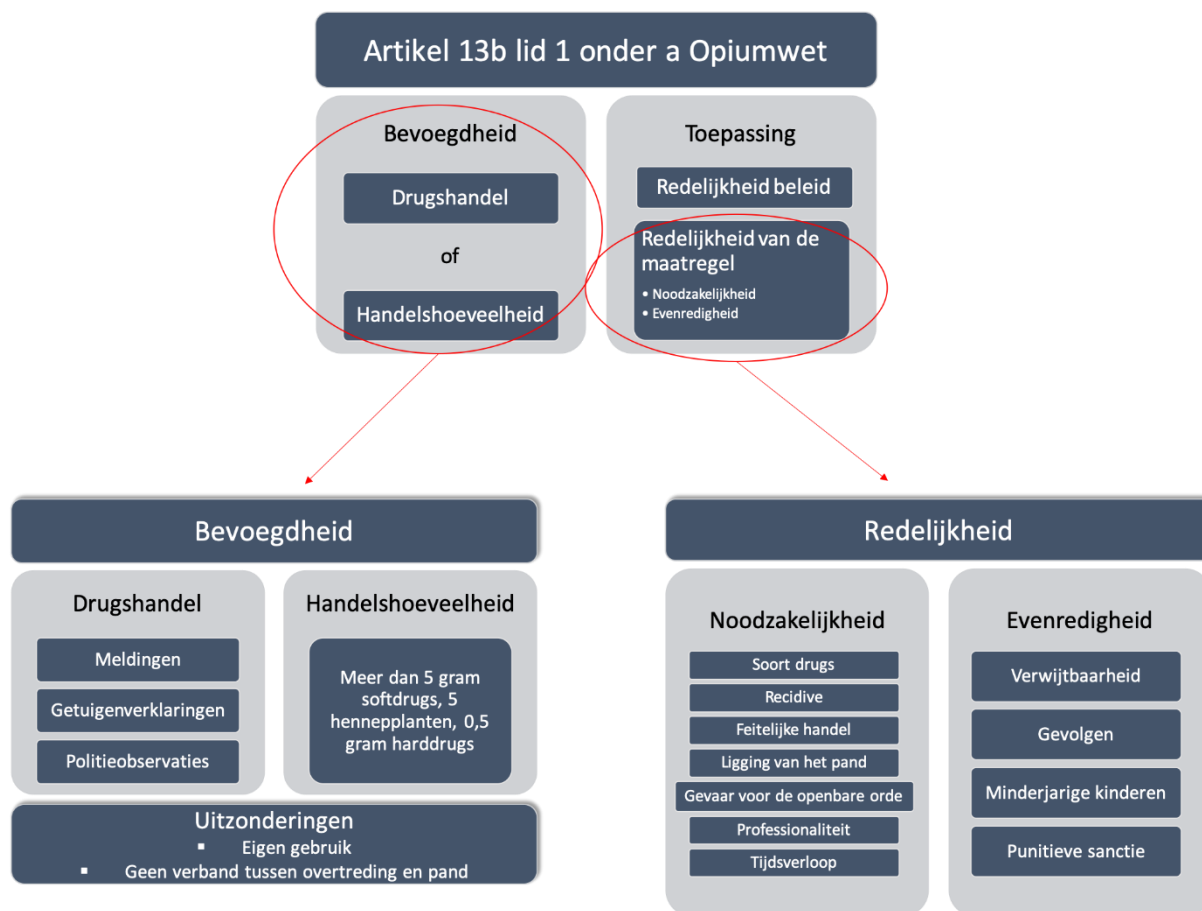
¹⁴⁷ EHRM 8 juni 1976, ECLI:NL:XX:1976:AC0386 (*Engel e.a./Nederland*) en EHRM 21 februari 1984, app. no. 8544/79 (*Öztürk/Duitsland*).

¹⁴⁸ Zie bijv. ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3762; ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019. Voor een uitgebreide analyse van de toepassing van de drie criteria zie L.M. Bruijn, ‘De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning,’ in: *Ondermijning: Preadviezen* (Jonge VAR reeks; Vol. 18). Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 81-116.

¹⁴⁹ ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187.

¹⁵⁰ ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3251.

¹⁵¹ ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3482.



Figuur 2.2 Toetsingskader ABRvS artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet

Wanneer is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet?

Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de burgemeester bevoegd is om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet als er sprake is van feitelijke drugshandel in of vanuit het pand, of als een handelshoeveelheid drugs aanwezig is in het pand. Feitelijke drugshandel kan de burgemeester afleiden uit meldingen, getuigenverklaringen en politieobservaties. Een handelshoeveelheid drugs is een hoeveelheid groter dan 0,5 gram harddrugs, 5 gram softdrugs of 5 hennepplanten.

Er bestaan twee uitzonderingen op deze bevoegdheidsgronden. Ten eerste ontbreekt de bevoegdheid als de betrokkene aannemelijk maakt dat de aangetroffen hoeveelheid drugs bestemd is voor eigen gebruik. Ten tweede ontbreekt de bevoegdheid van de burgemeester als er geen verband bestaat tussen de overtreding (lees: feitelijke drugshandel of aanwezigheid van een handelshoeveelheid) en het te sluiten pand.

Wanneer mag de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid toepassen?

Als de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, betekent dit niet zondermeer dat de burgemeester zijn bevoegdheid in redelijkheid heeft mogen toepassen. Ten eerste moet het gemeentelijke beleid de redelijkheidstoets van de Afdeling doorstaan (of de vaste

gedraglijjn als de burgemeester geen beleidsregel heeft opgesteld). Hiervoor is het van belang dat het beleid ruimte biedt om een minder zware maatregel dan sluiting op te leggen. Daarnaast kijkt de Afdeling naar de redelijkheid van het sanctieregime en de daarin besloten sluitingsduur. De jurisprudentieanalyse laat zien dat de burgemeester beleidsruimte heeft bij het bepalen van het sanctieregime, zolang de burgemeester de keuze voor zijn sanctieregime (voldoende) kan motiveren.

Ten tweede moet de opgelegde maatregel de redelijkheidstoets van de Afdeling doorstaan: de opgelegde maatregel moet noodzakelijk en evenredig zijn. Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat de noodzaak om over te gaan tot sluiting van een pand groter is als er harddrugs zijn aangetroffen, als er sprake is van recidive, als er feitelijke drugshandel plaatsvond, als het pand gelegen is in een kwetsbare omgeving, als er sprake is voor gevaar voor de openbare orde en als de drugshandel of hennepteelt een professioneel karakter heeft. Tot slot kan de tijd tussen het aantreffen van de overtreding en het opleggen van de maatregel afbreuk doen aan de noodzakelijkheid van de sluiting; hoe groter het tijdsverloop, hoe uitgebreider de burgemeester moet motiveren dat sluiting van het pand noodzakelijk is.

Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat de evenredigheid van de maatregel afhangt van de beoordeling van de omstandigheden van het geval. De burgemeester moet alle omstandigheden van het geval betrekken in de besluitvorming om te bezien of er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die maken dat het handelen overeenkomstig het beleid gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen. Uit de jurisprudentieanalyse volgt dat de Afdeling overweegt dat een maatregel onevenredig is als blijkt dat de belanghebbende geen verwijt van de overtreding kan worden gemaakt; als de gevolgen van de sluiting voor de belanghebbende onevenredig zwaar zijn vanwege zijn medische situatie, woonsituatie en/of de huurrechtelijke consequenties van de sluiting; en/of als de aanwezigheid van minderjarige kinderen ervoor zorgt dat de sluiting onevenredig is. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als er geen geschikte opvang voor de kinderen kan worden gevonden. Tot slot speelt het herstelkarakter van de maatregel een rol bij het bepalen van de evenredigheid: de maatregel mag niet verder strekken dan de beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet. Uit de jurisprudentieanalyse blijkt dat deze omstandigheden op zichzelf vrijwel nooit reden zijn voor de Afdeling om te oordelen dat de opgelegde maatregel onevenredig is. Het is vaak een combinatie van omstandigheden die ervoor zorgt dat de Afdeling oordeelt dat de opgelegde maatregel onevenredig is en dat de burgemeester niet in redelijkheid tot het opleggen van de maatregel heeft mogen besluiten.

Hoofdstuk 3 – Het beoordelingskader van de Afdeling: rechterlijke toetsing van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet

1. Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de kwalitatieve jurisprudentieanalyse van Afdelingsuitspraken over de toepassing van de bevoegdheid neergelegd in onderdeel b van artikel 13b lid 1 Opiumwet. Onderdeel b bevat de verruimde bevoegdheid om op te treden in geval van voorbereidingshandelingen. De bepaling luidt als volgt: ‘De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3^o, of artikel 11a voorhanden is’. Artikel 10a lid 1 onder 3 Opiumwet leidt naar harddrugs gerelateerde misdrijven; artikel 11a verwijst naar softdrugs gerelateerde misdrijven.¹⁵²

Als het gaat om harddrugs gerelateerde activiteiten, is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf stoffen of voorwerpen voorhanden zijn waarvan de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn ter voorbereiding of bevordering van a) het opzettelijk telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren of vervaardigen van harddrugs; of b) het opzettelijk brengen van harddrugs binnen of buiten het grondgebied van Nederland.

Als het gaat om softdrugs gerelateerde activiteiten, is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf stoffen of voorwerpen voorhanden zijn waarvan de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn om a) in de uitoefening van een beroep of bedrijf opzettelijk softdrugs te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren; b) opzettelijk een grote hoeveelheid softdrugs te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren, te vervaardigen of aanwezig te hebben; of c) opzettelijk een grote hoeveelheid softdrugs binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen.

Om inzicht te geven in het beoordelingskader van de Afdeling ten aanzien van de toepassing van deze verruimde bevoegdheid, hebben wij alle Afdelingsuitspraken over dit onderwerp verzameld in de periode van januari 2019 tot januari 2021. Dit leverde slechts één uitspraak op. Op 26 februari 2020 sprak de Afdeling zich voor het eerst uit over het opleggen van een last onder bestuursdwang ten aanzien van voorbereidingshandelingen.¹⁵³ Hier is het tot nog toe bij gebleven. Om dit hoofdstuk niet volledig op te hangen aan één uitspraak, hebben wij tevens de rechtbankuitspraken geanalyseerd die verwijzen naar de Afdelingsuitspraak van 26 februari 2020.

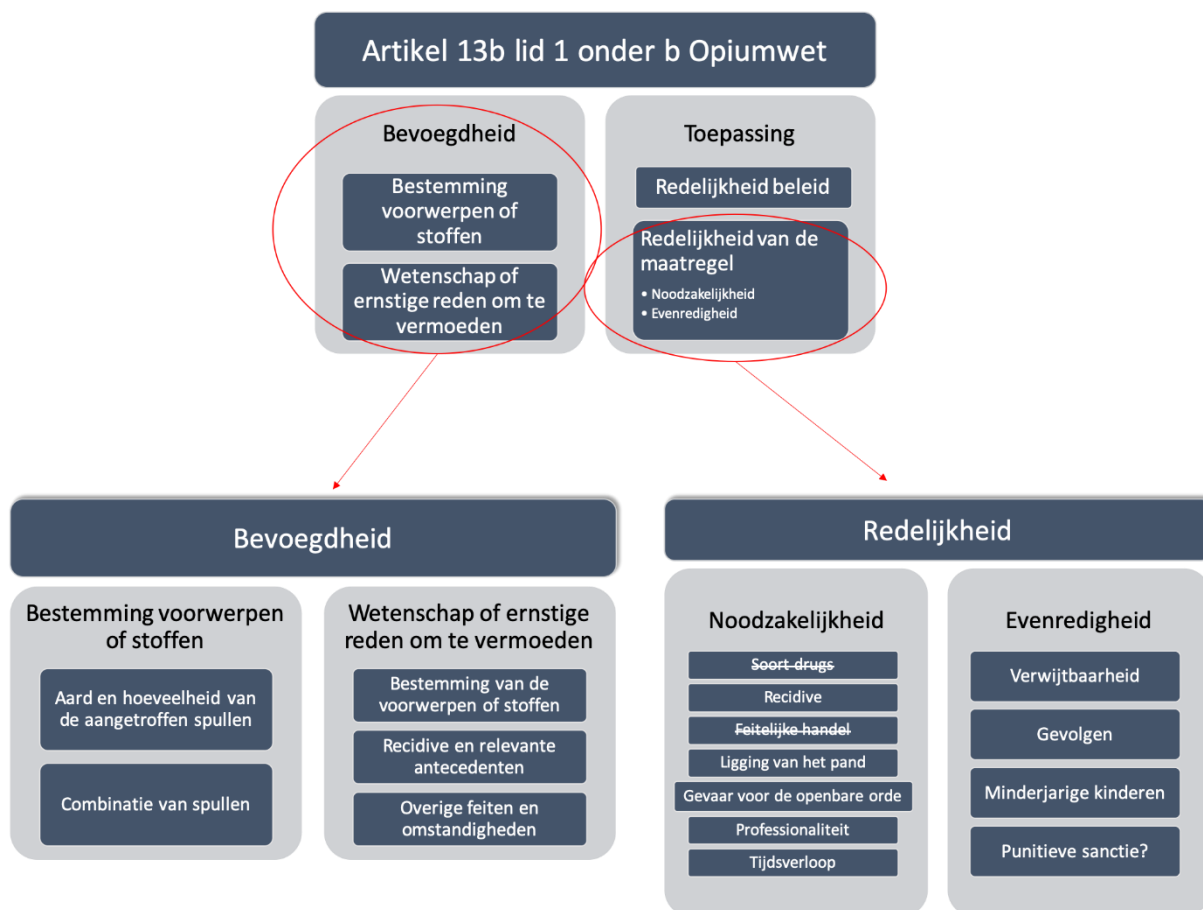
¹⁵² Zie L.M. Bruijn en J.G. Brouwer, ‘Verruiming Wet Damocles: Op zoek naar de betekenis in het labyrint dat Opiumwet heet’, *NJB* 2019/14, p. 940-945.

¹⁵³ ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

Alle onderzochte zaken betreffen sluitingen vanwege de voorbereidingshandelingen ten aanzien van hennepcultuur. Dit betekent dat wij geen uitspraken kunnen doen over het beoordelingskader ten aanzien van de handel in drugs of de productie van harddrugs.

Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat het geschetste beoordelingskader in de overzichtsuitspraak van 28 augustus 2019 (ten aanzien van drugshandel) ook betrekking heeft op het opleggen van een last onder bestuursdwang vanwege voorbereidingshandelingen.¹⁵⁴ Dit toetsingskader bestaat uit de beantwoording van twee hoofdvragen: a) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet,¹⁵⁵ en b) heeft de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid mogen toepassen? Figuur 3.1 geeft een overzicht van dit toetsingskader.

De beantwoording van beide vragen verschilt echter ten opzichte van de bevoegdheid ten aanzien van drugshandel. Aan de hand van de geanalyseerde uitspraken bespreken wij achtereenvolgens de bevoegdheid van de burgemeester en de toepassing van die bevoegdheid.



Figuur 3.1 Toetsingskader ABRvS artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet

¹⁵⁴ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, AB 2020/274 m.nt. J.G. Brouwer, L.M. Bruijn en E.M. Breeuwsmā.

¹⁵⁵ Op grond van art. 5:32 lid 1 Awb is het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, tevens bevoegd in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen.

2. Bevoegdheid tot opleggen last onder bestuursdwang

Anders dan bij artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet is de bevoegdheid van de burgemeester in onderdeel b niet gebaseerd op bewijs van drugshandel of de hoeveelheid aangetroffen drugs. De burgemeester is bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet als er voorwerpen of stoffen worden aangetroffen in een pand die bestemd zijn voor onder meer drugshandel of hennepcultuur. Daarnaast moet de burgemeester aantonen dat de betrokkene wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat de aangetroffen spullen hiervoor gebruikt worden. Voor deze beoordeling mag de burgemeester zich baseren op de feitelijke omstandigheden zoals vastgesteld door de politie.¹⁵⁶ Als het om voorbereidingshandelingen ten aanzien van softdrugs gaat, moet de burgemeester tevens aantonen dat de voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor een professionele hennepkwekerij of het telen van een “grote hoeveelheid softdrugs”. Onder een “grote hoeveelheid” wordt verstaan: meer dan vijfhonderd gram hennep, tweehonderd hennepplanten of meer dan vijfhonderd eenheden van een ander middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet (zie artikel 11 lid 5 Opiumwet jo. artikel 1 lid 2 Opiumwetbesluit).¹⁵⁷

Zowel uit de bepaling zelf, de wetsgeschiedenis als de Afdelingsuitspraak van 26 februari 2020 blijkt dat de beoordeling van de vraag of de burgemeester bevoegd is om artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet toe te passen uit twee vragen bestaat: a) zijn de aangetroffen stoffen of voorwerpen bestemd voor de handel in of productie van drugs; en b) wist betrokkene dit of had hij ernstige reden om dit te vermoeden?¹⁵⁸ Beide vragen worden hieronder besproken.

2.1 Bestemming van de stoffen of voorwerpen

Om aannemelijk te maken dat de aangetroffen stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, zoals het opzetten van een grootschalige of bedrijfsmatige hennepkwekerij, kan de burgemeester kijken naar de aard en de hoeveelheid van de aangetroffen spullen.¹⁵⁹ De Afdelingsuitspraak van 26 februari 2020 gaat over de sluiting van een tuincentrum dat voorwerpen zoals zwarte groeitenten, lakkuisventilatoren en voedingsmiddelen verkoopt, die niet in reguliere tuincentra worden verkocht. De voedingsmiddelen zijn gebruikelijk voor de hennepcultuur en worden verkocht op een cannabisbeurs in Spanje. Daarnaast zou één jerrycan voedingsmiddelen al geschikt zijn voor 102 hennepplanten. Tevens speelt mee dat veel van deze voorwerpen niet te koop worden aangeboden op de website van het tuincentrum. Uit de aard en de hoeveelheid aangetroffen stoffen mag de burgemeester afleiden dat de voorwerpen bestemd zijn voor de professionele dan wel grootschalige hennepcultuur.¹⁶⁰

De bestemming van de stoffen of voorwerpen kan ook worden afgeleid uit de combinatie van aangetroffen spullen.¹⁶¹ Dit betekent dat het niet van belang is dat alle benodigde voorwerpen voorhanden zijn om een kwekerij in te richten. Ook indien slechts een deel van de voorwerpen voorhanden is, kan de burgemeester bevoegd zijn om een last onder bestuursdwang op te leggen

¹⁵⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34763, nr. 3, p. 4. Zie ook ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

¹⁵⁷ Zie ook L.M. Bruijn & J.G. Brouwer, ‘Verruiming Wet Damocles: Op zoek naar de betekenis in het labyrint dat Opiumwet heet’, *NJB* 2019/14, p. 940-945.

¹⁵⁸ ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617; Kamerstukken II 2016/17, 34763, nr. 3.

¹⁵⁹ ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

¹⁶⁰ ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

¹⁶¹ Zie o.a. Rb Gelderland 4 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2447; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet.¹⁶² Volgens de wetsgeschiedenis moet sluiting mogelijk zijn als ‘het pand een schakel vormt in de productie of distributie van drugs’.¹⁶³

Om te bepalen of voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor de voorbereiding van hennep teelt, kan gebruik worden gemaakt van de indicatoren in bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet, paragraaf 3.2.1 van de Aanwijzing Opiumwet en het rapport ‘Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht – standaardberekeningen en normen’ van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie.¹⁶⁴ Zo kon een burgemeester middels verwijzing naar dit rapport onderbouwen dat 5 liter Canna Terra al geschikt is voor 50,97 planten, waarmee hij aannemelijk kan maken dat de hoeveelheid aangetroffen voedingsmiddelen (o.a. 250 flessen van 5 liter) bestemd is voor grootschalige of professionele hennep teelt.¹⁶⁵

Ook indien er hennepgruis of hennepresten worden aangetroffen en de aangetroffen spullen, die gebruikt (kunnen) worden voor hennep teelt, duidelijke gebruiksporen bevatten, mag de burgemeester aannemen dat de voorwerpen gebruikt zijn voor het telen van hennep.¹⁶⁶ Dat de voorwerpen in het verleden bestemd waren voor het telen van hennep, maar dat niet duidelijk is of de bestemming van de voorwerpen nog actueel is, staat de bevoegdheid van de burgemeester niet per definitie in de weg, aldus de Rechtbank Zeeland-West-Brabant. De toekomstige bestemming van de voorwerpen kan echter wel een rol spelen bij de beoordeling van de redelijkheid van de sluiting.¹⁶⁷

2.2 Wetenschap of ernstige reden om te vermoeden

Aantonen dat de voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, is niet voldoende om over te gaan tot toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet. De burgemeester moet eveneens aannemelijk maken dat de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten zoals handel of teelt. Evenals de bestemming van de aangetroffen spullen kan de burgemeester de wetenschap afleiden uit de feitelijke omstandigheden zoals vastgesteld door de politie.¹⁶⁸

Indien de aanwezige voorwerpen of stoffen onmiskenbaar bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, kan hieruit de wetenschap van de betrokkene worden afgeleid, of op zijn minst dat de betrokkene ernstige redenen zou moeten hebben om een vermoeden te hebben.¹⁶⁹ Als de voorwerpen of stoffen minder evident bestemd zijn voor illegale doeleinden, zullen er logischerwijs hogere eisen gesteld worden aan de motivering van de burgemeester dat de betrokkene wist of had moeten vermoeden dat de voorwerpen of stoffen gebruikt worden voor drugshandel of de productie van drugs.¹⁷⁰

¹⁶² Rb Midden-Nederland 30 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5184; Rb Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

¹⁶³ Kamerstukken II 2016/17, 34763, nr. 3, p. 4.

¹⁶⁴ Rb Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

¹⁶⁵ Rb Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

¹⁶⁶ Rb Noord-Nederland 18 november 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3934.

¹⁶⁷ Rb Zeeland-West-Brabant 26 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5901.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34763, nr. 3, p. 4. Zie ook ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

¹⁶⁹ Zie Rb Midden-Nederland 30 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5184; Rb Noord-Nederland 18 november 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3934; Rb Oost-Brabant 22 juni 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:3089; Rb Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617;

¹⁷⁰ Zie ook F.J.E. Krips en P.A.M. Verrest, ‘Strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennep teelt: het einde van de growshop?’, *Ars Aequi* 2015/5, p. 400-405.

Indien betrokkenen al eerder in aanraking zijn geweest met justitie vanwege de (combinatie van) aanwezige stoffen en/of voorwerpen, kan dit ook leiden tot het oordeel dat betrokkenen op zijn minst een ernstig vermoeden moeten hebben dat de aanwezige spullen bestemd waren voor illegale drugsactiviteiten. Dit was het geval in de Afdelingsuitspraak.¹⁷¹ Hetzelfde geldt voor de situatie dat er sprake is van recidive of relevante antecedenten ten aanzien van de Opiumwet.¹⁷² Ook aanwezige informatie in het pand over hennepcultuur of mededelingen van betrokkenen kunnen leiden tot de conclusie dat betrokkenen zich bewust zijn van de mogelijkheid dat de aanwezige voorwerpen of stoffen worden gebruikt voor de handel in of de productie van drugs.¹⁷³

3. Toepassing van de last onder bestuursdwang

Als de rechter oordeelt dat de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b lid 1 sub b Opiumwet, is het vervolgens de vraag of de burgemeester in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft mogen maken.¹⁷⁴ Evenals bij sluitingen vanwege drugshandel kijkt de Afdeling eerst naar de redelijkheid van het gemeentelijke beleid. Als een burgemeester (nog) geen beleid heeft met betrekking tot voorbereidingshandelingen, rust er een zwaardere motiveringsplicht op de burgemeester, omdat vaak nog geen sprake is van een vaste gedragslijn.¹⁷⁵

Na de beoordeling van het beleid beoordeelt de Afdeling of de burgemeester zijn beleid in redelijkheid had kunnen toepassen. De Afdeling overweegt hierbij of de burgemeester alle omstandigheden van het geval heeft betrokken om te bezien of deze (op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden) moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb, die maken dat handelen overeenkomstig het beleid gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen.¹⁷⁶ Wat de exacte invulling van het redelijkheidsvraagstuk zal zijn, is nog onduidelijk. In de uitspraak van 26 februari 2020 staat met name de bevoegdheid van de burgemeester ter discussie en in mindere mate de redelijkheid van de opgelegde maatregel. In de rechtbankzaken die volgen op deze Afdelingsuitspraak, gebruiken rechters veelal het kader zoals de Afdeling heeft geschetst in haar overzichtsuitpraak van 28 augustus 2019.¹⁷⁷ De vraag of de burgemeester in redelijkheid tot het opleggen van de maatregel heeft kunnen besluiten, valt uiteen in de vraag of a) de maatregel noodzakelijk is en b) of de opgelegde maatregel evenredig is. Beide vraagstukken zullen hieronder kort worden besproken.

3.1 Noodzakelijkheid

Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat de noodzaak van de sluiting mag worden afgeleid uit de schakel die het pand vormt in het criminele circuit rondom de handel van of productie in

¹⁷¹ ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

¹⁷² Rb Rb Zeeland-West-Brabant 26 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5901; Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

¹⁷³ Rb Midden-Nederland 30 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5184; Rb Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

¹⁷⁴ Als de rechter oordeelt dat de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, houdt dit tevens in dat de burgemeester bevoegd is om een last onder dwangsom op te leggen (zie art. 5:32 lid 1 Awb).

¹⁷⁵ Rb Oost-Brabant 27 oktober 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:5201.

¹⁷⁶ ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

¹⁷⁷ Zie Rb Zeeland-West-Brabant 26 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5901; Rb Gelderland 4 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2447; Rb Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

drugs.¹⁷⁸ In een zaak die zich afspeelde in de gemeente Mill en Sint Hubert, werd de noodzaak afgeleid uit de ernst van de situatie en de betrokkenheid van een criminele organisatie.¹⁷⁹ In een andere zaak oordeelt de Rechtbank Zeeland-West-Brabant dat ‘de noodzaak tot sluiting van een grootschalig, professioneel ingericht en in werking zijnde drugslaboratorium, waar net de voorraad drugs is opgehaald’, groter zal zijn ‘dan de noodzaak van sluiting van een schuur waarin enkele voorwerpen zijn aangetroffen die wellicht in de toekomst van pas zouden komen in een nog op te zetten hennepkwekerij’.¹⁸⁰ In dezelfde zaak overweegt de rechtbank het volgende: ‘als de openbare orde niet is geschaad, hoeft deze ook niet hersteld te worden’. Hiermee duidt de rechter op het ontbreken van loop naar het pand, overlast en feitelijke drugshandel.¹⁸¹ Uit deze uitspraak blijkt dat de bestuursrechter kritisch kijkt naar de toepassing van de verruimde ‘sluitingsbevoegdheid’, onder meer omdat de burgemeester de verstoring van de openbare orde, in geval van voorbereidingshandelingen, niet meer kan baseren op de aanname dat sprake is van drugshandel omdat een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen.

Uit deze korte uiteenzetting blijkt dat het noodzakelijkheids criterium een andere invulling heeft in zaken over voorbereidingshandelingen dan in zaken over drugshandel. Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse van Afdelingsuitspraken over de toepassing van de bevoegdheid ten aanzien van drugshandel blijkt dat de Afdeling voor de beoordeling van de noodzakelijkheid van de sluiting kijkt naar: de soort drugs, recidive, feitelijke handel, de ligging van het pand, het gevaar voor de openbare orde, professionaliteit en tijdsverloop. Om de noodzakelijkheid van een sluiting vanwege voorbereidingshandelingen te beoordelen zal de soort aangetroffen drugs en de vraag of sprake was van feitelijke drugshandel in ieder geval geen rol spelen. Hoe de noodzakelijkheid van de maatregel door de Afdeling zal worden beoordeeld, is nog onduidelijk.

3.2 Evenredigheid

Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse in het vorige hoofdstuk blijkt dat de Afdeling voor de beoordeling van de evenredigheid van de maatregel kijkt naar: de verwijtbaarheid van betrokkenen, de gevolgen van de sluiting, de aanwezigheid van minderjarige kinderen, en de vraag of er sprake is van een punitieve sanctie. Wij verwachten dat de beoordeling van dit vraagstuk in zaken over voorbereidingshandelingen niet heel anders zal zijn dan in zaken over drugshandel. Zo overwoog de Afdeling in haar uitspraak van 26 februari 2020, in lijn met haar eerdere uitspraken, dat de eigenaar van een pand verplicht is om concreet toezicht te houden op het gebruik van het pand.¹⁸²

De beoordeling van de vraag of er sprake is van een punitieve sanctie in de zin van artikel 6 EVRM zal echter wel anders moeten worden beoordeeld. De standaard redenering van de Afdeling is dat de sluiting op grond van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet ‘een bestuurlijke maatregel is die als doel heeft de bekendheid van de woning als drugspand teniet te doen en herhaling te voorkomen’.¹⁸³ In een artikel in de *JBplus* schreef Bruijn al dat een hennepkwekerij of drugslaboratorium in aanbouw nog weinig bekendheid geniet en dat ook van loop naar het pand nog weinig sprake zal zijn.¹⁸⁴ Inmiddels heeft de rechterbank in twee zaken al wel geoordeeld dat

¹⁷⁸ Zie o.a. Rb Midden-Nederland 30 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5184; Rb Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

¹⁷⁹ Rb Oost-Brabant 22 juni 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:3089.

¹⁸⁰ Rb Zeeland-West-Brabant 26 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5901.

¹⁸¹ Rb Zeeland-West-Brabant 26 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5901.

¹⁸² ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

¹⁸³ Zie bijv. ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3663; ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3251.

¹⁸⁴ L.M. Bruijn, ‘Sluiting vanwege voorbereidingshandelingen: verruiming artikel 13b Opiumwet ontleed’, *JBplus*, 2020, nr. 3.

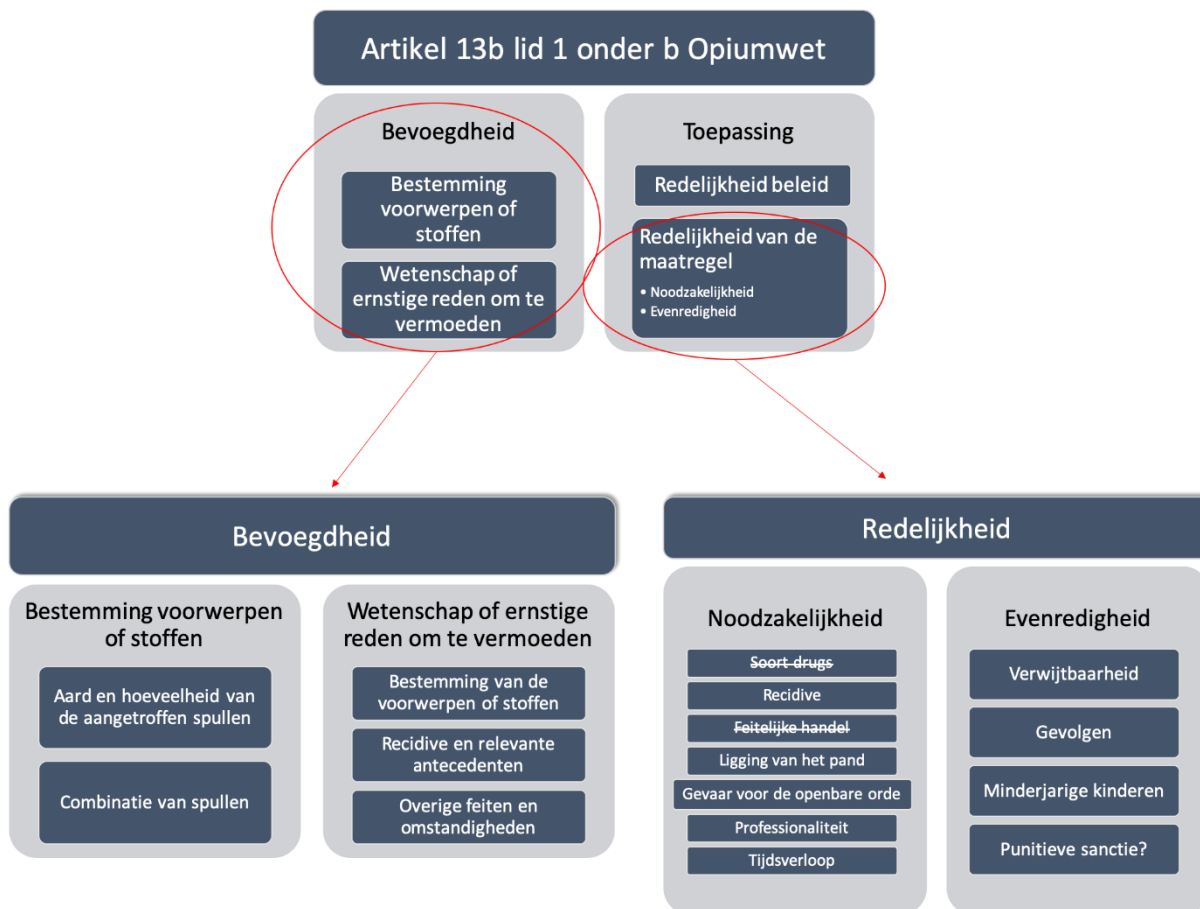
er sprake kan zijn van loop naar het pand van klanten, indien vanuit het pand producten worden verkocht die gebruikt worden voor de hennepcultuur.¹⁸⁵ Hoe dit uitwerkt in zaken waarin geen sprake is van verkoop, is echter nog onduidelijk. Het is wettelijk op een zaak waarin een belanghebbende betoogt dat de sluiting vanwege voorbereidingshandelingen in strijd is met artikel 6 EVRM, voordat we hier daadwerkelijk uitspraken over kunnen doen. Het is in ieder geval duidelijk dat de rechter een andere invulling zal moeten geven aan de criteria uit de zaken Engel en anderen tegen Nederland (8 juni 1976) en Öztürk tegen Duitsland (21 februari 1984), nu het doel van sluitingen vanwege voorbereidingshandelingen wezenlijk kan verschillen van het doel van sluitingen vanwege drugshandel.

4. Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij het toetsingskader geschetst aan de hand waarvan de Afdeling en de rechtbanken de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet toetsen. Dit toetsingskader bestaat uit de volgende twee hoofdvragen: a) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet?; en b) heeft de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid mogen toepassen?

In deze concluderende paragraaf bespreken wij kort de beoordeling en verdere uitwerking van deze twee hoofdvragen, aan de hand van de kwalitatieve jurisprudentieanalyse in dit hoofdstuk (zie figuur 3.2.). Dit toetsingskader is echter nog niet volledig uitgekristalliseerd. De bevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet bestaat sinds 1 januari 2019 en tot nog toe heeft de toepassing van deze bevoegdheid geleid tot één hoger beroepszaak. Wij verwachten dat het toetsingskader zoals wij in dit hoofdstuk hebben geschetst, in de komende maanden dan wel jaren verder zal worden uitgebreid en ingevuld door nieuwe Afdelingsuitspraken.

¹⁸⁵ Rb Midden-Nederland 30 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5184; Rb Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.



Figuur 3.2 Toetsingskader ABRvS artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet

Wanneer is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet?

De burgemeester is bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet als er: a) voorwerpen of stoffen worden aangetroffen in een pand die bestemd zijn voor onder meer drugshandel of hennepcultuur; en b) als de betrokkene wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat de aangetroffen spullen hiervoor gebruikt worden. Als het om voorbereidingshandelingen ten aanzien van softdrugs gaat, moeten de voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor een professionele hennepkweekerij of het telen van een “grote hoeveelheid softdrugs”. Onder een “grote hoeveelheid” wordt verstaan: meer dan vijfhonderd gram hennep, tweehonderd hennepplanten of meer dan vijfhonderd eenheden van een ander middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet.

Om aan te tonen dat de aangetroffen voorwerpen en stoffen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, kan de burgemeester kijken naar de aard en de hoeveelheid van de aangetroffen spullen en/of de combinatie van de aangetroffen spullen. Als een tuincentrum bijvoorbeeld voorwerpen of stoffen verkoopt die niet in reguliere tuincentra worden verkocht, maar die wel gebruikelijk zijn voor de hennepcultuur, mag de burgemeester daaruit afleiden dat de voorwerpen bestemd zijn voor de professionele dan wel grootschalige hennepcultuur.

Om aan te tonen dat de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, kan de burgemeester kijken naar de aanwezige voorwerpen of stoffen. Als deze spullen onmiskenbaar bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, mag de burgemeester hieruit de wetenschap van betrokkene afleiden. De burgemeester mag de wetenschap of het vermoeden ook aannemen als de betrokkene relevante antecedenten heeft ten aanzien van de Opiumwet of als de betrokkene al eerder in aanraking is geweest met justitie vanwege de (combinatie van) aanwezige stoffen en/of voorwerpen.

Wanneer heeft de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid mogen toepassen?

Als de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, betekent dit niet zondermeer dat de burgemeester zijn bevoegdheid in redelijkheid heeft mogen toepassen. Ten eerste moet het gemeentelijke beleid de redelijkheidstoets van de Afdeling doorstaan (of de vaste gedragslijn als de burgemeester geen beleidsregel heeft opgesteld). Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat de meeste burgemeesters nog geen beleid hebben opgesteld met betrekking tot voorbereidingshandelingen en ook nog geen vaste gedragslijn hebben. Het gevolg hiervan is dat een zwaardere motiveringsplicht rust op de burgemeester ten aanzien van het genomen besluit.

Ten tweede moet de opgelegde maatregel de redelijkheidstoets van de Afdeling doorstaan: de opgelegde maatregel moet noodzakelijk en evenredig zijn. Wat de exacte invulling van het redelijkheidsvraagstuk zal zijn, is nog onduidelijk. In de verschenen Afdelingsuitspraak staat met name de bevoegdheid van de burgemeester ter discussie en in mindere mate de redelijkheid van de opgelegde maatregel.¹⁸⁶ Uit de geanalyseerde rechtbankzaken blijkt met name dat het noodzakelijkheids criterium in zaken over voorbereidingshandelingen nadere invulling verdient. Zo is de noodzakelijkheid van een sluiting vanwege voorbereidingshandelingen niet afhankelijk van de soort aangetroffen drugs en de vraag of sprake was van feitelijke drugshandel, zoals dat het geval is bij sluitingen vanwege drugshandel of hennepsteelt. Hoe de noodzakelijkheid van de maatregel door de Afdeling zal worden beoordeeld, is nog onduidelijk.

De evenredigheid van de maatregel zal in grote lijnen hetzelfde worden beoordeeld als in zaken over sluitingen vanwege drugshandel en hennepsteelt. Ook in zaken over voorbereidingshandelingen zal de evenredigheid van de maatregel afhangen van de verwijtbaarheid van betrokkenen, de gevolgen van de sluiting, de aanwezigheid van minderjarige kinderen, en de vraag of er sprake is van een punitieve sanctie. Wij verwachten echter wel dat de beoordeling van dit laatste vraagstuk zal verschillen ten opzichte van zaken over sluitingen op grond van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet. Dit heeft met name te maken met de verschillende doelen die ten grondslag liggen aan sluitingen vanwege voorbereidingshandelingen en sluitingen vanwege drugshandel of hennepsteelt. Zo zal een hennepkwekerij of drugslaboratorium in aanbouw nog weinig bekendheid genieten binnen het criminele drugscircuit en ook van loop naar het pand zal nog weinig sprake zijn.

¹⁸⁶ ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

Hoofdstuk 4 – Artikel 13b Opiumwet in cijfers: analyse van enquêtegegevens

1. Inleiding

In dit hoofdstuk doen wij verslag van een analyse van kwantitatieve data die zijn verkregen uit afgenomen enquêtes onder Nederlandse gemeenten. Het hoofdstuk is als volgt gestructureerd. Paragraaf 2 laat zien welke drugsproblematiek de gemeenten zeggen te ondervinden. Paragraaf 3 gaat in op de toepassing van artikel 13b Opiumwet: het opleggen van waarschuwingen, de last onder dwangsom en de sluiting. Paragrafen 4 en 5 gaan in op de rechtsbescherming die wordt gezocht tegen een last onder dwangsom en een sluiting. In paragraaf 6 bespreken wij de door de gemeenten ervaren knelpunten. In paragraaf 8 sluiten we af met een tussenconclusie.

2. Type drugsproblematiek in de gemeenten

Er zijn twee enquêtes afgenomen. De eerste enquête heeft een respons van 247 gemeenten. In de tweede enquête zijn de respondenten van de eerste enquête nader ondervraagd (zie de inleiding). De geënquêteerden zijn in de eerste enquête gevraagd naar de aanwezigheid van verschillende vormen van drugsproblematiek in de gemeenten. Tabel 4.1 laat de resultaten zien.

Tabel 4.1 Vormen van drugsproblematiek in gemeenten (n=247)

	Komt niet voor	Komt in geringe mate voor	Komt in ruime mate voor	Komt in zeer ruime mate voor	Geen antwoord
Drugshandel	3,6%	55,5%	32,8%	3,6%	4,5%
Drugslaboratoria	39,7%	51,0%	4,5%	0,0%	4,9%
Hennepteelt	2,4%	49,8%	39,3%	7,3%	1,2%
Andere vormen	17,0%	1,6%	1,6%	0,4%	79,4%

Uit de tabel volgt dat (meer dan) de helft van de respondenten aangeeft dat drugshandel en hennepteelt in geringe mate voorkomen in de gemeente. Een derde van de respondenten geeft aan dat drugshandel in ruime mate voorkomt en 39% dat hennepteelt in geruime mate voorkomt. Drugslaboratoria komen volgens de grote meerderheid van gemeenten niet of in geringe mate voor.

Er is eveneens gevraagd in hoeverre er sprake is van drugsproblematiek rondom coffeeshops. De respondenten die geen coffeeshopgemeente zijn, geven logischerwijs aan dat hiervan geen sprake is.¹⁸⁷ Van de 77 respondenten die werkzaam zijn in een coffeeshopgemeente, geeft 43% (33) aan dat overlast rondom coffeeshops in geringe mate voorkomt, en 4% (3) dat deze overlast in ruime mate voorkomt. 27% van de (21) respondenten die werkzaam zijn bij een coffeeshopgemeente,

¹⁸⁷ Een coffeeshopgemeente is een gemeente met één of meer coffeeshops. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/05/tk-bijlage-coffeeshops-in-nederland-2018>.

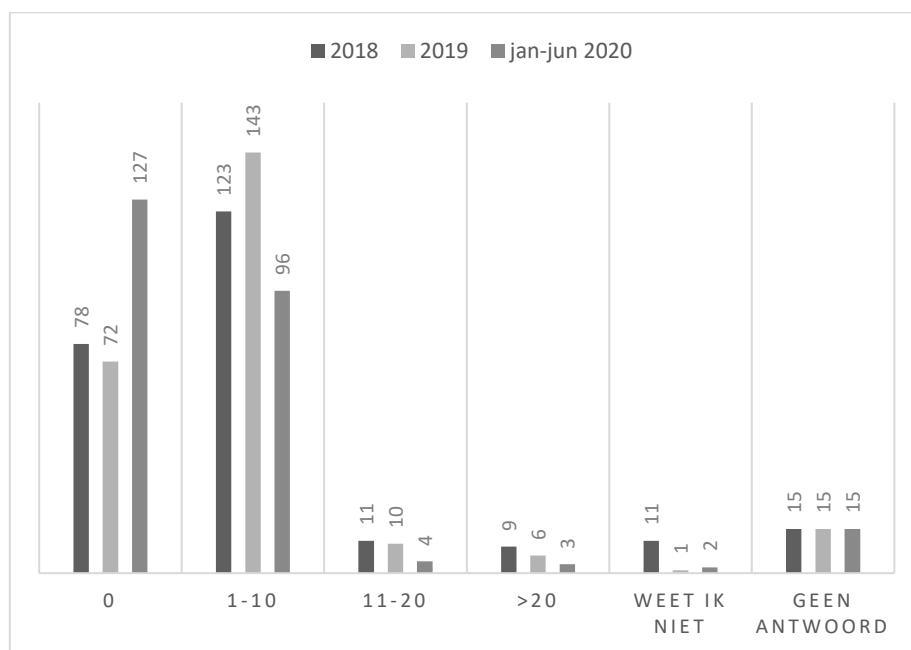
rapporteren dat overtredingen van gedoogcriteria in geringe mate voorkomen, en 3% (2) meldt dat dergelijke overtredingen in ruime mate voorkomen.¹⁸⁸

3. Toepassing van artikel 13b Opiumwet

Van de 247 gemeenten die reageerden op de eerste enquête, geeft 95% (235) aan gebruik te hebben gemaakt van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet tussen januari 2018 en juni 2020. De 12 gemeenten die de bevoegdheid tussen januari 2018 en juni 2020 niet hebben gebruikt, zijn allen gemeenten die minder dan 50.000 inwoners tellen. De grote meerderheid van deze gemeenten (10 van de 12) geeft aan dat de drugsproblematiek in de gemeente niet ernstig of structureel (genoeg) is.

3.1 Waarschuwing

De gemeenten is gevraagd of zij in de periode januari 2018 tot juni 2020 een waarschuwing op grond van artikel 13b Opiumwet hebben opgelegd. Figuur 4.1 laat de resultaten zien. Verreweg de meeste van de 247 gemeenten melden dat de burgemeester in hun gemeente in de onderzochte periode per jaar 0 keer (29-51%) of 1-10 keer (39-58%) een waarschuwing per jaar heeft opgelegd.¹⁸⁹



Figuur 4.1 Aantal waarschuwingen eerste enquête (n=247)

Wij combineren de gegevens van de gemeenten die in de eerste enquête hebben aangegeven 0 waarschuwingen te hebben met de gegevens van de gemeenten die in de tweede enquête exacte aantallen hebben aangeleverd. Zo ontstaat zicht op de exacte aantallen waarschuwingen in een groot aantal Nederlandse gemeenten (n=154-179).¹⁹⁰

¹⁸⁸ De gedoogcriteria worden ook wel de AHOJGI-criteria genoemd. AHOGJ staat voor: Geen (A)ffichering; geen (H)arddrugs; geen (O)verlast veroorzaken; niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan (J)ugdigen; maximaal 5 (G)ram per dag per klant verkopen en maximaal vijfhonderd gram als handelsvoorraad bezitten; en niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan anderen dan (I)ngezetenen van Nederland.

¹⁸⁹ Het percentage verschilt per onderzocht jaar, vandaar dat hier ranges van percentages zijn gegeven.

¹⁹⁰ De respons verschilt per onderzocht jaar, vandaar dat er een range is aangegeven.

Tabel 4.2 laat zien hoeveel gemeenten per jaar exacte aantallen waarschuwingen noemen en hoeveel waarschuwingen er in totaal zijn opgelegd door de burgemeesters.

Tabel 4.2 Waarschuwingen aanvullende enquête

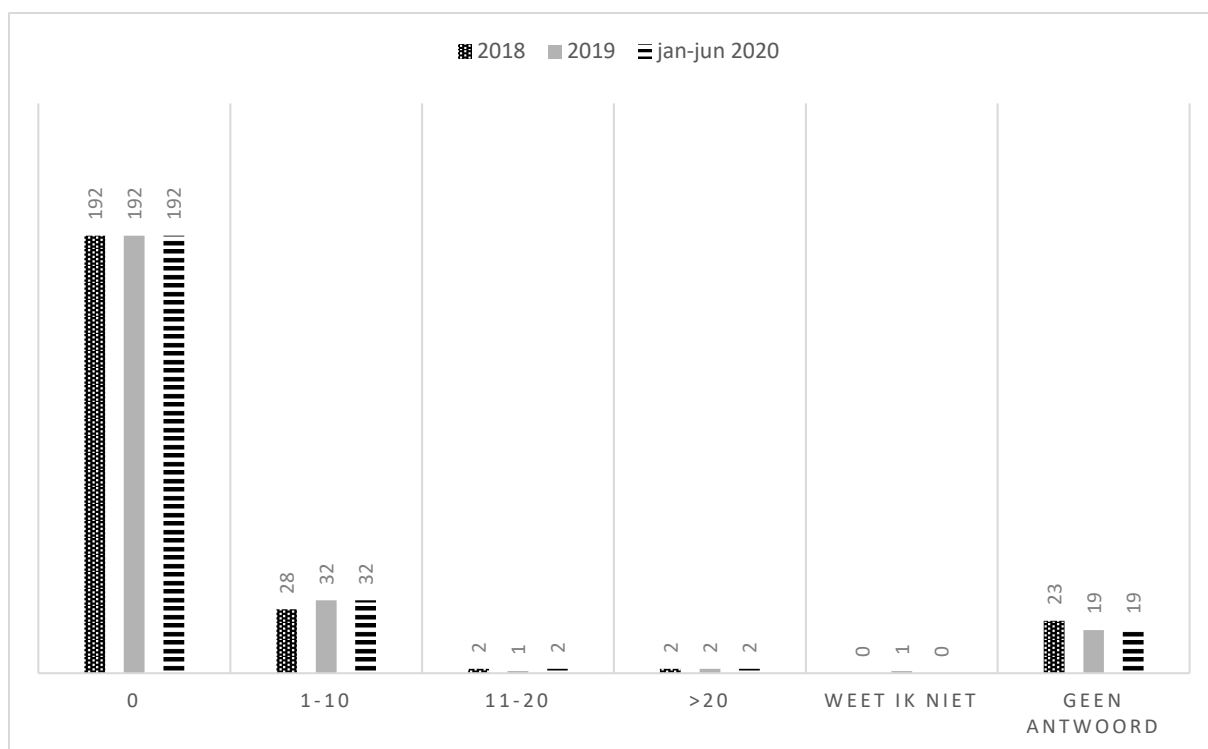
Jaar	n	Aantal respondenten met ≥ 1 waarschuwing	Aantal waarschuwingen	Gemiddelde (≥ 0 waarschuwing)	Gemiddelde (≥ 1 waarschuwing)	Range
2018	154	70	389	2,5	5,6	0-33
2019	155	76	386	2,5	5,1	0-44
Jan-jun 2020	179	47	195	1,1	4,2	0-35

De gemeenten die exacte aantallen rapporteren voor de jaren 2018 en 2019, hebben gemiddeld 2,5 waarschuwingen per jaar opgelegd. Als wij alleen kijken naar de gemeenten die minstens 1 waarschuwing gaven, gaat het om gemiddeld 5,6 waarschuwingen in 2018 en 5,1 waarschuwingen in 2019. Ten aanzien van de periode januari 2020 tot juni 2020 rapporteren de gemeenten gemiddeld 1,1 opgelegde waarschuwing. De gemeenten met minstens 1 waarschuwingen gaven gemiddeld 4,2 waarschuwingen in de periode januari 2020 tot juni 2020.

Er is ook gevraagd of en hoe vaak de burgemeester in de periode januari 2019 tot juni 2020 een waarschuwing heeft gegeven op grond van de relatief nieuwe bevoegdheid uit artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet. Dit ziet kort gezegd op de toepassing bij voorbereidingshandelingen. Voor het jaar 2019 zijn er 38 gemeenten die rapporteren dat 1-10 waarschuwingen zijn opgelegd, en 6 gemeenten die meer dan 10 waarschuwingen rapporteren. Voor januari tot juni 2020 melden 41 gemeenten dat 1-10 waarschuwingen zijn opgelegd, en 4 dat meer dan 10 waarschuwingen zijn opgelegd.

3.2 Last onder dwangsom

De gemeenten is gevraagd of zij in de periode januari 2018 tot juni 2020 een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet hebben opgelegd. Figuur 4.2 laat zien dat verreweg de meeste van de 247 gemeenten melden dat de burgemeester in hun gemeente per jaar geen last onder dwangsom heeft opgelegd. Er is een groep van ongeveer 30 gemeenten die rapporteert dat de burgemeester in de jaren 2018, 2019 en de eerste helft van 2020 1-10 lasten onder dwangsom per jaar heeft opgelegd.



Figuur 4.2 Aantal dwangsommen eerste enquête (n=247)

De gegevens van de gemeenten die in de eerste enquête hebben aangegeven geen lasten onder dwangsom te hebben opgelegd, zijn gecombineerd met de gegevens van de gemeenten die in de tweede enquête exacte aantallen hebben aangeleverd. Tabel 4.3 toont hoeveel gemeenten per jaar exacte aantallen lasten onder dwangsom rapporteren en hoeveel lasten er in totaal zijn opgelegd.

Tabel 4.3 Dwangsommen aanvullende enquête

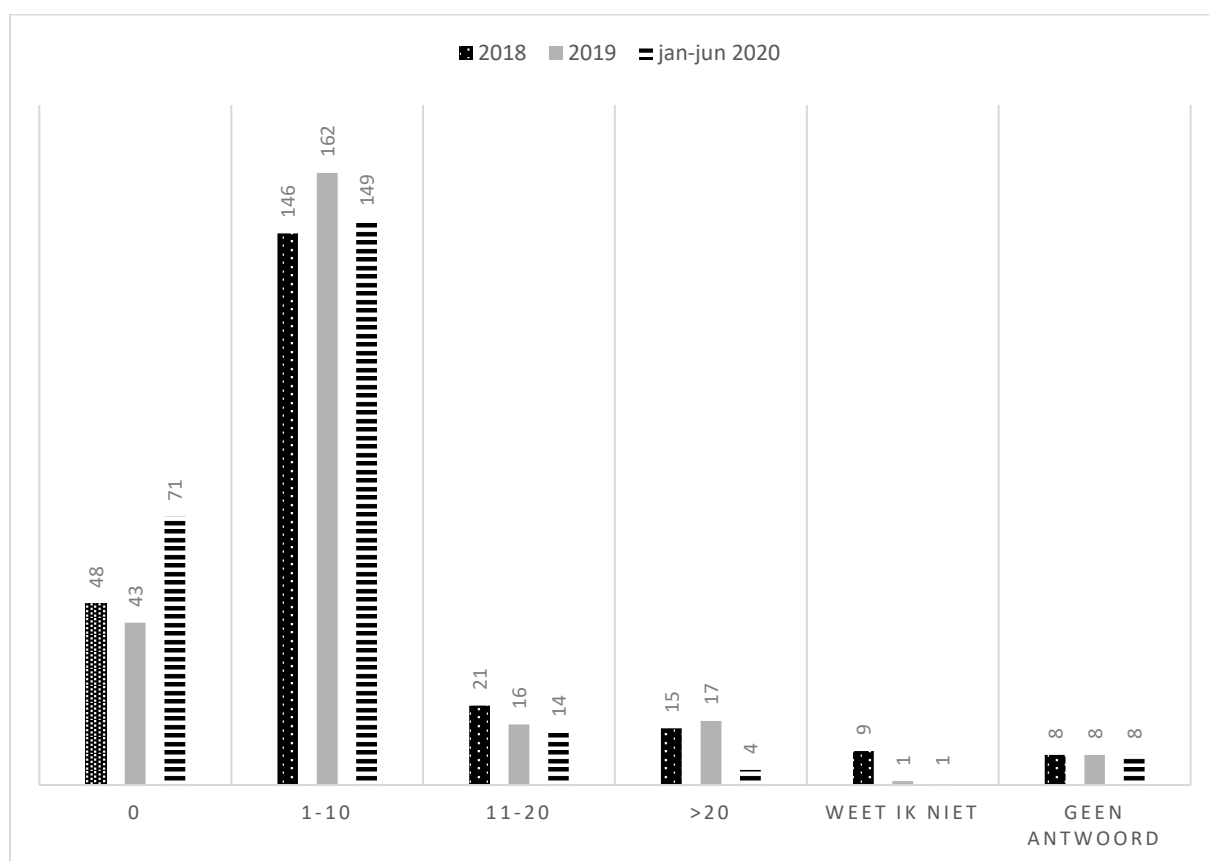
Jaar	n	Aantal respondenten met ≥ 1 dwangsom	Aantal dwangsommen	Gemiddelde (≥ 0 dwangsom)	Gemiddelde (≥ 1 dwangsom)	Range
2018	210	11	72	0,3	6,5	0-33
2019	210	12	55	0,3	4,6	0-44
Jan-jun 2020	212	18	48	0,2	2,7	0-35

In de gemeenten die exacte aantallen melden zijn in de jaren 2018 en 2019 gemiddeld 0,3 last onder dwangsom opgelegd. De gemeenten die minstens 1 dwangsom oplegden in 2018, legden gemiddeld 6,5 lasten onder dwangsom op. In 2019 ging het voor die groep om 4,6 lasten onder dwangsom. In de eerste helft van 2020 zijn in de gemeenten gemiddeld 0,2 last onder dwangsom opgelegd. De gemeenten die minstens 1 last onder dwangsom in de eerste helft van 2020 rapporteerden, legden gemiddeld 2,7 lasten op. Van de 72 lasten die in 2018 zijn opgelegd, gaat het in 62 gevallen om woningen (86%). In 2019 betroffen 51 lasten onder dwangsom een woning (87%), en ten aanzien van januari tot juni 2020 gaat het 43 keer om een woning (90%).

Er is gevraagd hoe vaak de burgemeester in de onderzochte periode een last onder dwangsom heeft opgelegd op grond van de bevoegdheid uit artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet. Het gaat dan om voorbereidingshandelingen. Voor het jaar 2019 zijn er 17 gemeenten die rapporteren dat 1-10 lasten zijn opgelegd en 2 gemeenten die meer dan 10 lasten rapporteren. Voor januari tot juni 2020 melden 20 gemeenten dat 1-10 lasten zijn opgelegd, en 1 gemeente dat meer dan 10 lasten zijn opgelegd.

3.3 Sluiting

In de enquête is ook gevraagd of burgemeesters in de periode januari 2018 tot juni 2020 panden op grond van artikel 13b Opiumwet hebben gesloten. Figuur 4.3 laat zien dat de meeste van de 247 gemeenten melden dat de burgemeester in hun gemeente jaarlijks 1-10 keer een pand heeft gesloten: tussen 2018 en juni 2020 ligt het percentage tussen de 59-66%. Een kleiner deel van de gemeenten (17-29%) meldt dat de burgemeester in hun gemeente geen panden heeft gesloten in het jaar 2018, 2019 of de eerste helft van 2020. In 10% van de gemeenten heeft de burgemeester gedurende de hele periode tussen januari 2018 en juni 2020 geen enkel pand gesloten. Een relatief kleine groep rapporteert dat de burgemeester per jaar meer dan tien panden heeft gesloten: tussen 7-15% per onderzocht jaar.



Figuur 4.3 Aantal sluitingen eerste enquête (n=247)

Er zijn in totaal 43 gemeenten die melden dat hun burgemeester in 2018, 2019 of de eerste helft van 2020 meer dan 10 panden hebben gesloten. Het gaat in dat geval in 58% om een G40-gemeente. Er zijn in totaal 21 gemeenten die rapporteren dat de burgemeester in het jaar 2018,

2019 of de eerste helft van 2020 meer dan 20 panden hebben gesloten. Verreweg de meeste (86%) van deze gemeenten zijn een G40-gemeente.

Als wij de gegevens van de gemeenten met geen (0) sluitingen combineren met de gegevens uit de tweede enquête, ontstaat zicht op de exacte aantallen sluitingen in een groot aantal Nederlandse gemeenten (Tabel 4.4).

Tabel 4.4 Sluitingen aanvullende enquête

Jaar	n	Aantal respondenten met ≥ 1 sluiting	Aantal sluitingen	Gemiddelde (≥ 0 sluiting)	Gemiddelde (≥ 1 sluiting)	Range
2018	151	101	769	5,1	7,6	0-52
2019	155	109	814	5,3	7,5	0-45
Jan-jun 2020	166	97	410	2,5	4,2	0-23

Deze gemeenten rapporteren voor de jaren 2018 en 2019 gemiddeld iets meer dan 5 sluitingen. De gemeenten die minstens 1 sluiting rapporteren, sloten gemiddeld rond de 7,5 panden per jaar. Gemiddeld sloten in de eerste helft van 2020 burgemeesters 2,5 woning. De gemeenten die minstens 1 pand sloten, hebben gemiddeld 4,2 panden gesloten in de periode januari 2020 tot juni 2020.

Er is gevraagd hoe vaak de burgemeester in de periode januari 2019 tot juni 2020 gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid bij voorbereidingshandelingen. Voor het jaar 2019 zijn er 57 gemeenten die rapporteren dat 1-10 sluitingen zijn opgelegd, en 5 gemeenten die meer dan 10 sluitingen rapporteren. Voor januari tot juni 2020 melden 62 gemeenten dat 1-10 sluitingen zijn opgelegd, en 3 gemeenten dat meer dan 10 sluitingen zijn opgelegd.

3.4 Type panden dat is gesloten

De gemeenten die in de eerste enquête hebben aangegeven dat tenminste 1 pand is gesloten in de onderzochte periode (n=216), is gevraagd welke type panden zijn gesloten (Tabel 4.5). Het blijkt dat de meeste gemeenten (81%) aangeven dat koopwoningen worden gesloten. Ook geven veel gemeenten aan dat de burgemeesters huurwoningen (75%), bedrijfspanden (73%) en loodsen (43%) sluiten. Andere soort panden/erven worden veel minder genoemd door de gemeenten.

Tabel 4.5 Type panden gesloten (n=216)

Type pand	% (aantal gemeenten)
Koopwoningen	81% (175)
Huurwoningen	75% (163)
Bedrijfspanen	73% (158)
Loodsen	43% (92)
Percelen	12% (26)
Horecagelegenheden	11% (24)
Winkels	8% (18)
Woonwagens	8% (17)
Coffeeshops	2% (5)
Anders	10% (22)
Geen antwoord	0% (1)

Er zijn 22 gemeenten die rapporteren ook andere panden te hebben gesloten. Zo worden bijvoorbeeld caravans, chalets en recreatiewoningen, garageboxen en -loodsen, bijgebouwen, kassen, schafketen, serviceruimten in snelwegviaducten, standplaatsen voor woonwagens en woonboten genoemd.

Uit de aanvullende enquête blijkt ook dat woningen een grote groep onder de gesloten panden vormen. Van de 769 gerapporteerde sluitingen in 2018 gaat het in 71% om een woning. In 2019 betrof 79% van de gerapporteerde sluitingen een woning, en in de eerste helft van 2020 gaat het om 77%.

3.5 Andere maatregelen

De gemeenten die zeggen de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet te hebben toegepast, is gevraagd of er ook andere maatregelen dan een waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting zijn opgelegd tegen drugshandel op grond van artikel 13b Opiumwet. Er zijn 13 gemeenten die zeggen dat dit het geval is.

Er worden allerlei maatregelen genoemd door deze gemeenten. Zo worden gebiedsverboden in combinatie met een last onder dwangsom genoemd en voorwaardelijke sluitingen met een proeftijd. Ook wordt gemeld dat er niet een officiële waarschuwing is opgelegd, maar wel een dringend advies is gegeven. Ook komt het voor dat de politie een indringend gesprek met de pandeigenaar voert.

De gemeenten is ook gevraagd of de burgemeester andere bestuurlijke maatregelen heeft ingezet tegen drugshandel, om de openbare orde te herstellen, voorafgaand aan de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Er zijn wederom 13 gemeenten die daarop bevestigend antwoorden. Als voorbeeld wordt meerdere malen de aanpak van drugsdealers via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) genoemd. Er wordt dan een last onder dwangsom of een gebiedsverbod opgelegd vanwege dealen op straat. Ook handhaven de gemeenten de Woningwet, de Wet aanpak woonoverlast, artikel 174a Gemeentewet, de Drank- en Horecawet en horecaverordeningen.¹⁹¹ Tevens is een maatwerktraject met zorg en de woningvereniging genoemd. Een andere gemeente zet in op regels van goed verhuurderschap, een hennepcontainer voor bewustwording onder

¹⁹¹ Zie omtrent deze wetten E.R. Muller e.a., *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2019.

inwoners, indringende gesprekken met verhuurders, een werkgroep die de aanpak van hennep bevordert, integrale controles en controles van de Basisregistratie Personen (BRP).

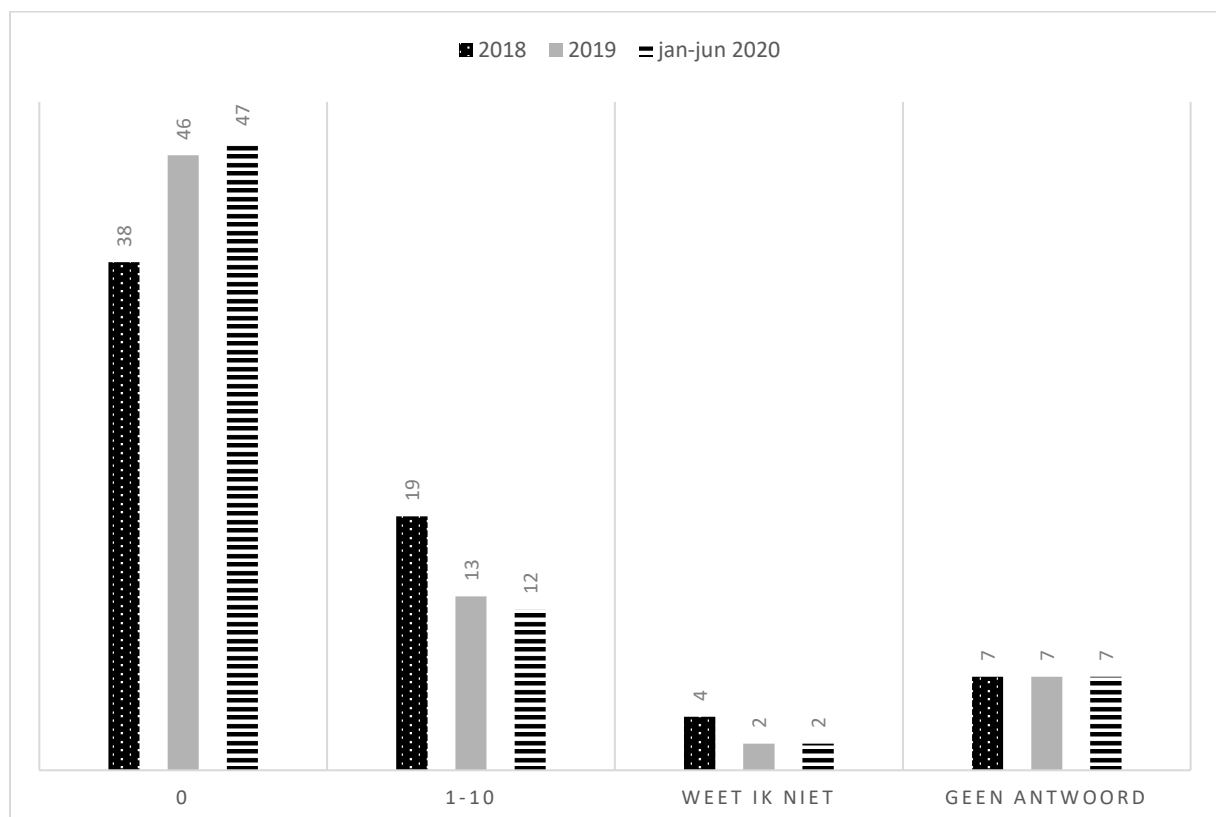
4. Rechtsbescherming tegen last onder dwangsom

Wij hebben in de enquête gevraagd hoe vaak belanghebbenden bezwaar maken, een verzoek tot voorlopige voorziening indienen of beroep instellen. In deze paragraaf komen de bezwaarprocedures inzake de last onder dwangsom, de verzoeken tot voorlopige voorziening en de beroepsprocedures aan bod.

4.1 Bezwaar

In de eerste enquête geven in totaal 68 gemeenten aan dat de burgemeester tussen januari 2018 en juni 2020 tenminste 1 last onder dwangsom heeft opgelegd. Het gaat om 28% van de respondenten. Deze gemeenten is gevraagd of en hoe vaak belanghebbenden bezwaar maken tegen een last onder dwangsom.

Figuur 4.4 laat de resultaten zien. Het blijkt dat de grote meerderheid van de 68 gemeenten (56-69%) rapporteert dat er in 2018, 2019 of in januari tot juni 2020 geen bezwaar is gemaakt tegen een last onder dwangsom. Een klein deel van de gemeenten (17-28%) meldt dat er per jaar 1-10 bezwaarschriften inzake een last onder dwangsom is ontvangen.



Figuur 4.4 Aantal bezwaren eerste enquête (n=68)

Het aantal gegronde bezwaren ligt nog lager. Voor het jaar 2018 melden in de aanvullende enquête slechts 5 gemeenten in totaal 9 bezwaren tegen een last onder dwangsom, waarvan 1 gegrond is

verklaard. Ook voor 2019 is het aantal (gegronde) bezwaren tegen een last onder dwangsom zeer beperkt. Slechts 5 gemeenten geven aan dat een bezwaar is ontvangen. In totaal gaat het om 18 bezwaren, waarvan slechts 1 gegrond is verklaard. Ten aanzien van de eerste helft van 2020 zien wij hetzelfde beeld. Van de 210 gemeenten die exacte aantallen rapporteren, melden 5 gemeenten in totaal 9 bezwaarschriften. Slechts 1 van die bezwaren is gegrond verklaard.

De gemeenten die zijn geconfronteerd met een bezwaarschrift inzake een last onder dwangsom in de onderzochte tijdsperiode (n=35), is in de eerste enquête gevraagd wat de meest voorkomende reden voor het aantekenen van bezwaar tegen een last onder dwangsom was. Tabel 4.6 laat de volgens deze gemeenten meest voorkomende redenen voor bezwaar zien. Het vaakst genoemde argument is dat de last onder dwangsom onevenredig is. Een ander argument dat relatief vaak is genoemd, is dat eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten worden opgelegd.

Tabel 4.6 Meest voorkomende redenen bezwaar tegen dwangsom (n=35)

Reden bezwaar	% van gemeenten dat rapporteert dat deze reden het meest voorkomt
De last onder dwangsom is onevenredig	60% (21)
Er had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten worden opgelegd	51% (18)
De last onder dwangsom is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)	14% (5)
De burgemeester is niet bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen	14% (5)
De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik	14% (5)
Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd	6% (2)
De last onder dwangsom is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	3% (1)
Andere redenen	23% (8)
Geen antwoord	14% (5)

Volgens de gemeenten is de meest voorkomende reden voor gegrondverklaring dat de last onder dwangsom onevenredig was.

4.2 Voorlopige voorziening

Zoals hierboven bleek, is het aantal oplegde lasten onder dwangsom klein. Daarom ligt het aantal bezwaren tegen een last onder dwangsom nog lager. Logischerwijs ligt het aantal (toegewezen) verzoeken tot een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ten aanzien van een last onder dwangsom nog lager. Dat blijkt ook uit de enquête. In totaal melden zowel voor de jaren 2018 en 2019 als de eerste helft van 2020 per jaar minder dan 10 gemeenten een verzoek tot voorlopige voorziening, en een klein deel van die gemeenten meldt een toegewezen verzoek.

In de eerste enquête is gemeenten gevraagd wat de meest voorkomende reden is om een voorlopige voorziening aan te vragen. Een klein aantal gemeenten heeft deze vraag kunnen beantwoorden, omdat slechts een klein aantal gemeenten geconfronteerd is met een dergelijk verzoek. In totaal

noemen 9 gemeenten redenen. Van die gemeenten melden 7 dat belanghebbenden aanvoeren dat de last onder dwangsom onevenredig is. Er geven 6 gemeenten aan dat belanghebbenden aanvoeren dat de burgemeester eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel had moeten opleggen.

4.3 Beroep

Hierboven bleek al dat het aantal bezwaren tegen een last onder dwangsom zeer beperkt is. Het aantal beroepsprocedures inzake een last onder dwangsom is logischerwijs nog kleiner. In totaal melden zowel voor de jaren 2018, 2019 als de eerste helft van 2020 minder dan 5 gemeenten een verzoek tot voorlopige voorziening. Geen enkele gemeente rapporteert een gegrond beroep inzake een last onder dwangsom.

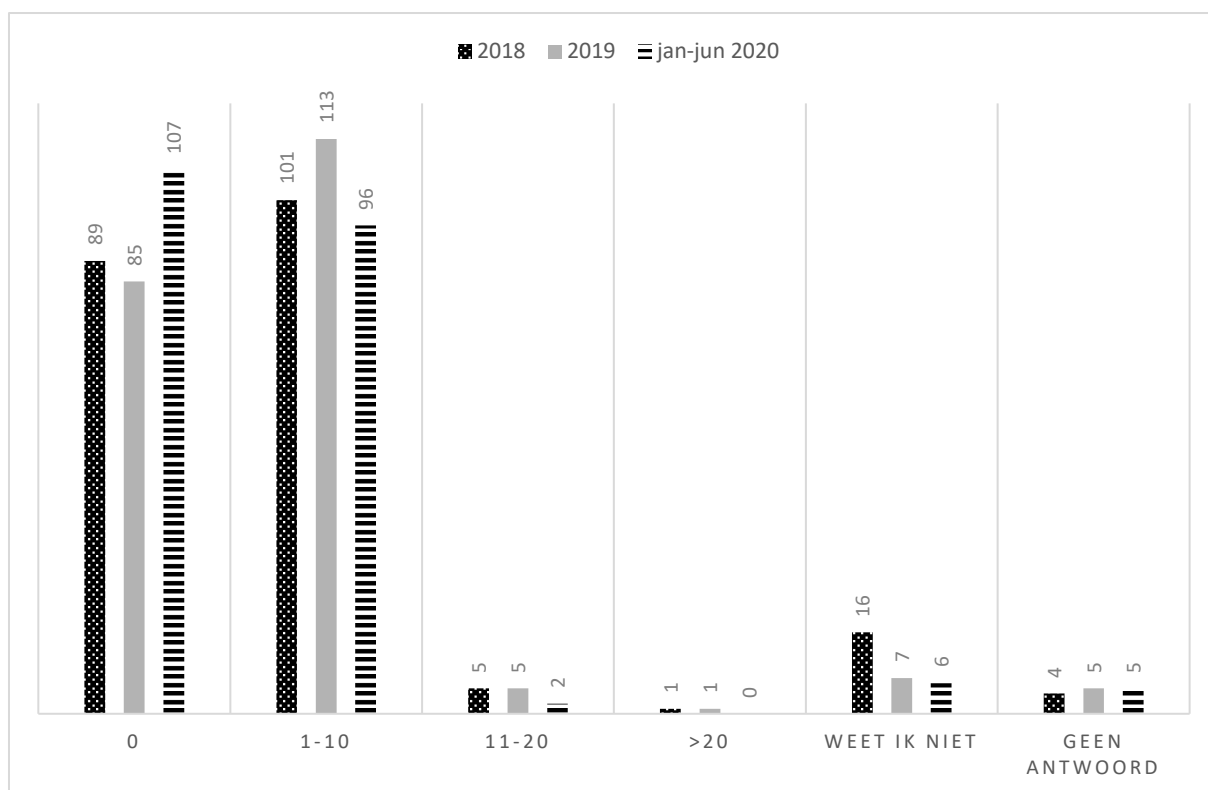
De gemeenten die geconfronteerd worden met beroep in zaken over de last onder dwangsom, is gevraagd wat de meest voorkomende reden voor het beroep is. De gemeente noemen dat appellanten aanvoeren dat de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten opleggen, en dat appellanten aanvoeren dat de last onder dwangsom onevenredig is.

5. Rechtsbescherming tegen sluiting

De gemeenten is ook de vraag gesteld of en hoe vaak belanghebbenden (succesvol) bezwaar maken, om een voorlopige voorziening verzoeken en/of beroep instellen in zaken over een sluiting.

5.1 Bezwaar

In de eerste enquête geven in totaal 216 gemeenten aan dat de burgemeester tussen januari 2018 en juni 2020 tenminste 1 pand heeft gesloten. Deze gemeenten is in de eerste enquête gevraagd of en hoe vaak belanghebbenden bezwaar maken in het geval van een sluiting. Figuur 4.5 toont dat een grote groep van de 216 gemeenten (39-50%) rapporteert dat in 2018, 2019 of januari tot juni 2020 in hun gemeente geen bezwaar is gemaakt tegen een sluiting. Een verklaring voor dit relatief hoge percentage is dat in sommige gemeenten niet in elk jaar een pand is gesloten, en dat de gemeenten daarom ook niet jaarlijks geconfronteerd zijn met een bezwaarschrift inzake sluiting.



Figuur 4.5 Aantal bezwaren eerste enquête (n=216)

Een andere grote groep gemeenten (44-52%) meldt 1-10 bezwaren tegen een sluiting per jaar. Een kleine groep van gemeenten (1-3%) rapporteert dat er per jaar meer dan 10 keer bezwaar is gemaakt tegen een sluiting.

De combinatie van de gegevens uit de eerste en aanvullende enquête geeft zicht op de exacte aantallen bezwaarschriften inzake sluitingen in een groot aantal Nederlandse gemeenten. Tabel 4.7 toont hoeveel gemeenten per jaar exacte aantallen bezwaarschriften noemen, en hoeveel bezwaren er in totaal zijn ontvangen.

Tabel 4.7 Bezwaren sluitingen aanvullende enquête

Jaar	n	Aantal respondenten met ≥ 1 bezwaar	Aantal bezwaren	Gemiddelde (≥ 0 bezwaar)	Gemiddelde (≥ 1 bezwaar)	Range
2018	154	49	143	1	2,9	0-16
2019	155	52	135	0,9	2,6	0-12
Jan-jun 2020	179	49	89	0,6	1,8	0-7

Ook uit deze gegevens volgt dat het aantal bezwaren tegen sluitingen klein is. Uit de cijfers valt af te leiden dat burgemeesters gemiddeld ongeveer 1 bezwaarschrift inzake een sluiting per jaar krijgen. De gemeenten die minstens 1 bezwaarschrift ontvangen, krijgen gemiddeld tussen de 2 en de 3 bezwaarschriften. Meer dan 10 bezwaarschriften per burgemeester per jaar is uitzonderlijk.

De gemeenten die zijn geconfronteerd met een bezwaarschrift inzake een sluiting in de onderzochte tijdperiode (n=163), is in de eerste enquête gevraagd wat de meest voorkomende reden voor bezwaar was. Tabel 4.8 laat de volgens de respondenten meest voorkomende redenen voor bezwaar inzake een sluiting zien.

Tabel 4.8 Meest voorkomende redenen bezwaar tegen sluiting (n=163)

Reden bezwaar tegen sluiting	% van gemeenten dat rapporteert dat deze reden het meest voorkomt
Er had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten worden opgelegd	46% (75)
De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik	34% (55)
Sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	32% (52)
De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)	21% (35)
Sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)	18% (30)
Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd	18% (30)
Sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM	18% (29)
Sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)	17% (27)
De burgemeester is niet bevoegd om sluiting op te leggen	9% (15)
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	7% (11)
Andere reden	23% (37)
Geen antwoord	4% (6)

Het aantal bezwaren tegen sluiting ligt relatief laag, en het aantal gegronde bezwaren is logischerwijs nog kleiner. In de eerste enquête melden voor 2018 slechts 14 gemeenten 1-10 gegronde bezwaren. Voor 2019 rapporteren 25 gemeenten 1-10 gegronde bezwaren. Ten aanzien van de eerste helft van 2020 melden 13 gemeenten 1-10 gegronde bezwaren.

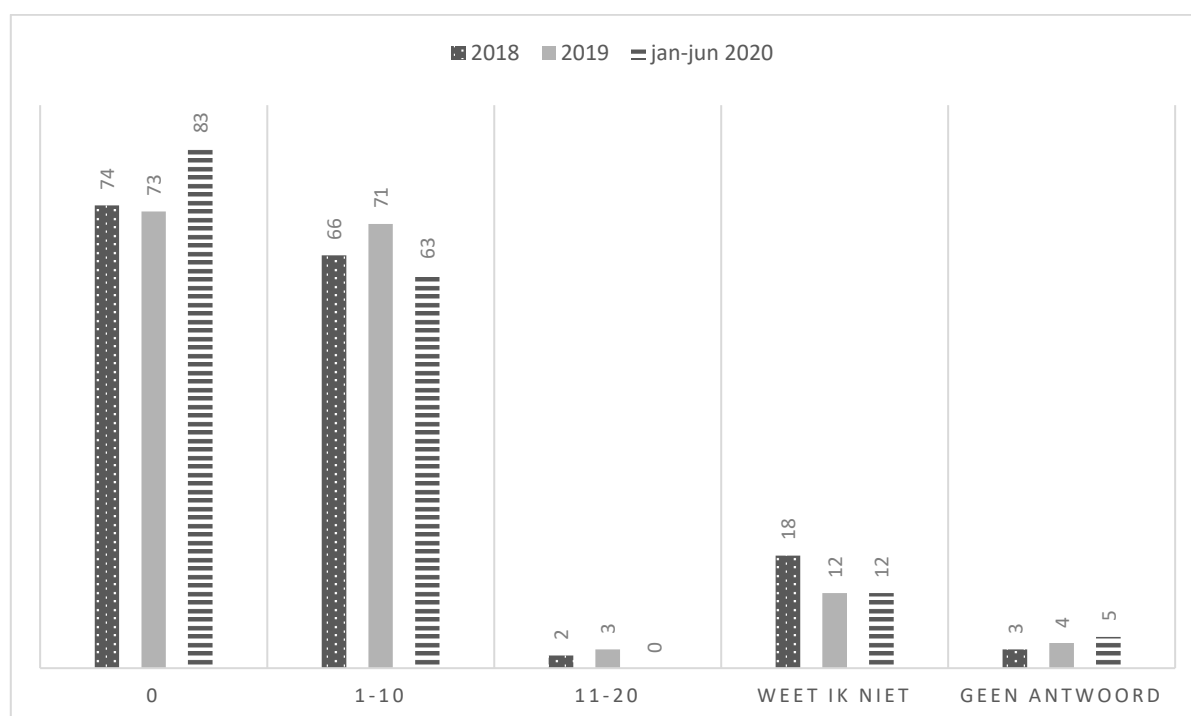
De gemeenten die in de onderzochte periode zijn geconfronteerd met ten minste één gegronde bezwaar (n=36), is in de eerste enquête gevraagd wat de meest voorkomende redenen voor gegronde verklaring van het bezwaar waren. Tabel 4.9 laat zien dat de meest voorkomende reden voor een gegronde verklaring een motiveringsgebrek is.

Tabel 4.9 Redenen voor gegrondverklaring bezwaar sluiting (n=36)

Reden voor gegrondverklaring bezwaar	% van gemeenten dat rapporteert dat deze reden het meest voorkomt
Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd	28% (10)
Er had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten worden opgelegd	14% (5)
Sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	14% (5)
De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik	11% (4)
De burgemeester is niet bevoegd om sluiting op te leggen	8% (3)
Sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)	6% (2)
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	6% (2)
De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)	6% (2)
Sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)	3% (1)
Andere reden	28% (10)
Geen antwoord	8% (3)

5.2 Voorlopige voorziening

De gemeenten die in de onderzochte periode zijn geconfronteerd met ten minste één bezwaar tegen een sluiting (n=163), is gevraagd of en hoe vaak belanghebbenden een verzoek tot een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) indienen in het geval van een sluiting. Figuur 4.6 laat de resultaten zien.



Figuur 4.6 Aantal verzoeken voorlopige voorziening bij sluiting eerste enquête (n=163)

Ongeveer de helft van deze gemeenten met een bezwaar tegen een sluiting (45-51%) rapporteert dat tussen januari 2018 tot juni 2020 in hun gemeente geen sprake was van een verzoek.¹⁹² Er geven 40 gemeenten aan in 2018, 2019 en de eerste helft van 2020 niet geconfronteerd te zijn met een verzoek tot een voorlopige voorziening. Iets minder dan de helft van de gemeenten (40-45%) meldt dat er 1-10 verzoeken per jaar zijn geweest.

De gegevens uit de eerste enquête over het aantal verzoeken hebben wij met de exacte gegevens over het aantal verzoeken uit de aanvullende enquête gecombineerd. Tabel 4.10 laat zien hoeveel gemeenten exacte aantallen hebben genoemd, en hoeveel verzoeken er in totaal zijn geweest.

Tabel 4.10 Verzoeken inzake voorlopige voorzieningen sluitingen aanvullende enquête

Jaar	n	Aantal respondenten met ≥ 1 verzoek	Aantal verzoeken	Gemiddelde (≥ 0 verzoek)	Gemiddelde (≥ 1 verzoek)	Range
2018	113	36	65	0,5	1,8	0-8
2019	110	28	59	0,5	2,1	0-6
Jan-jun 2020	121	28	43	0,4	1,5	0-6

De cijfers in de tabel laten zien dat het aantal verzoeken in absolute zin klein is, en dat een burgemeester gemiddeld met minder dan 1 verzoek in een jaar wordt geconfronteerd. De gemeenten die minstens 1 verzoek per jaar melden, worden gemiddeld met 2 verzoeken per jaar geconfronteerd.

De gemeenten die aangeven geconfronteerd te zijn met ten minste één verzoek tot voorlopige voorziening (n= 114), is in de eerste enquête gevraagd wat de meest voorkomende reden is voor het indienen van een verzoek tot een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen een sluiting is (tabel 4.11).

Tabel 4.11 Redenen voorlopige voorziening sluiting (n=114)

Reden voorlopige voorziening	% van gemeenten dat rapporteert dat deze reden het meest voorkomt
Er had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten worden opgelegd	46% (52)
Sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	43% (49)
De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik	32% (36)
Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd	20% (23)
Sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)	17% (19)

¹⁹² Het percentage verschilt per onderzocht jaar, vandaar dat hier een range is aangegeven.

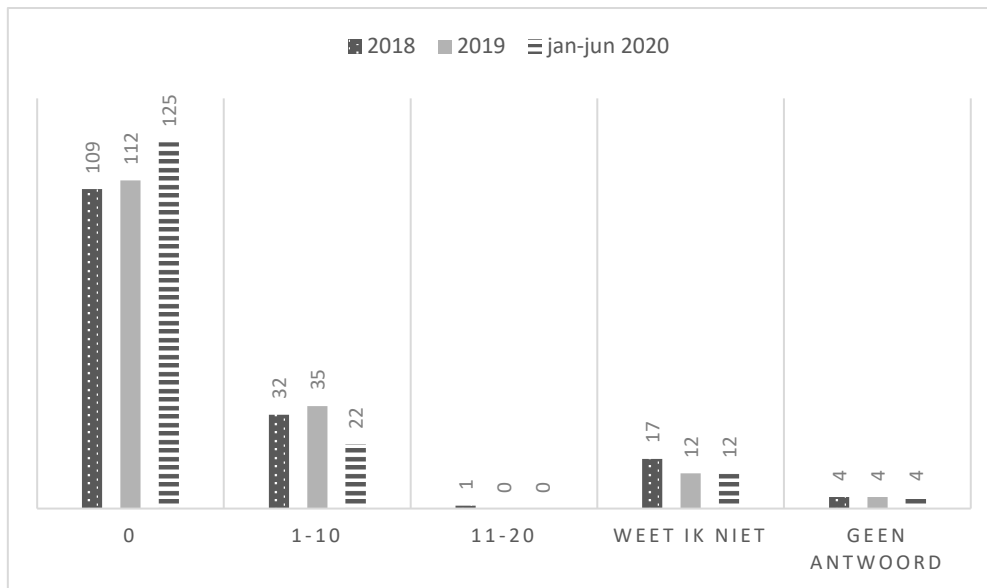
De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)	16% (18)
Sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)	15% (17)
Sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM	14% (16)
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	14% (16)
De burgemeester is niet bevoegd om sluiting op te leggen	11% (12)
Andere reden	16% (18)
Geen antwoord	3% (3)

Er zijn twee redenen die volgens de meeste gemeenten het meest worden aangevoerd door verzoekers. Ten eerste geeft 46% van de gemeenten aan dat de verzoekers aanvoeren dat de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten opleggen. Ten tweede meldt 44% van de gemeenten dat verzoekers aanvoeren dat de sluiting onevenredig is vanwege een gebrek aan vervangende woonruimte.

Uit de enquêtes blijkt dat volgens de gemeenten de meeste verzoeken worden afgewezen. In de eerste enquête rapporteert minder dan een vijfde (14-17%) van de gemeenten die geconfronteerd zijn met een verzoek tot voorlopige voorziening, 1-10 toewijzingen per jaar in de jaren 2018, 2019 en de eerste helft van 2020. De cijfers uit de aanvullende enquête bevestigen dit beeld. De gemeenten melden 11 toewijzingen voor 2018, 10 toewijzingen voor 2019 en 8 toewijzingen voor het eerste half jaar van 2020. Het toewijzingspercentage ligt daarmee op basis van de aanvullende enquête tussen de 17-19%.

5.3 Beroep

De gemeenten die in de onderzochte periode zijn geconfronteerd met ten minste één bezwaar tegen een sluiting (n=163), is gevraagd of en hoe vaak belanghebbenden in beroep zijn gegaan in het geval van een sluiting. Figuur 4.7 laat zien dat verreweg de meeste van de 163 gemeenten (67-77%) rapporteren dat er tussen januari 2018 tot juni 2020 geen beroep is ingesteld tegen een sluiting. Er zijn 95 gemeenten die in deze periode met geen enkel beroep werden geconfronteerd. Een relatief kleine groep gemeenten (13-21%) meldt dat er 1-10 keer per jaar een beroep is ingesteld tegen een sluiting.



Figuur 4.7 Aantal beroepen sluiting eerste enquête (n=163)

Ook hier zijn de gegevens uit de eerste enquête gecombineerd met de gegevens uit de aanvullende enquête. Tabel 4.12 laat zien hoeveel gemeenten per jaar exacte aantallen beroepen noemen en hoeveel beroepen er in totaal zijn ontvangen.

Tabel 4.12 Beroep sluitingen aanvullende enquête

Jaar	n	Aantal respondenten met ≥ 1 beroep	Aantal beroepen	Gemiddelde (≥ 0 beroep)	Gemiddelde (≥ 1 beroep)	Range
2018	129	15	26	0,2	1,7	0-5
2019	129	15	25	0,2	1,7	0-5
Jan-jun 2020	135	5	6	0,0	1,2	0-2

De cijfers in tabel 4.12 bevestigen dat het aantal beroepsprocedures per jaar in absolute zin klein is, en dat burgemeesters niet of nauwelijks met beroepen inzake sluitingen worden geconfronteerd. De gemeenten die in de eerste enquête rapporteren te zijn geconfronteerd met tenminste 1 beroep in de onderzochte periode (n=57), is gevraagd wat de meest voorkomende reden voor beroep is. Tabel 4.13 laat de volgens de gemeenten meest voorkomende redenen zien.

Tabel 4.13 Redenen beroep sluiting (n=57)

Reden beroep bij sluiting	% van gemeenten dat rapporteert dat deze reden het meest voorkomt
Er had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten worden opgelegd	46% (26)
Sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	30% (17)
De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik	30% (17)

Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd	30% (17)
De burgemeester is niet bevoegd om sluiting op te leggen	26% (15)
De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)	19% (11)
Sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)	12% (7)
Sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM	11% (6)
Sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)	11% (6)
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	11% (6)
Andere reden	7% (4)
Geen antwoord	5% (3)

Verreweg de meest genoemde reden voor beroep is het argument dat eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten worden opgelegd. De overige meest genoemde redenen vielen ook al op bij de redenen aangegeven in de bezwaar- en voorlopige voorzieningenprocedure.

Het aantal gerapporteerde gegronde beroepen ten aanzien van sluitingen is klein. In de eerste enquête rapporteert een kleine groep (4-12%) van de gemeenten die geconfronteerd zijn met een verzoek tot voorlopige voorziening, 1-10 gegronde verklaringen per jaar in de jaren 2018, 2019 en de eerste helft van 2020. De aanvullende enquête bevestigt dit beeld. Voor de jaren 2018, 2019 en de eerste helft van 2020 werden in totaal 7 gegronde verklaringen gerapporteerd.

6. Ervaren knelpunten

De gemeenten is in de eerste enquête gevraagd welke knelpunten zij ervaren bij het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Ongeveer een derde van de gemeenten (34%) vult geen knelpunt in, en 19% geeft expliciet aan geen knelpunten te ervaren bij de toepassing van de bevoegdheid.

Dat neemt niet weg dat er een aantal knelpunten door meerdere gemeenten is genoemd. Zo geven 35 gemeenten aan dat er problemen worden ervaren met bestuurlijke rapportages van de politie. Deze rapportages zijn soms van onvoldoende kwaliteit en/of bevatten te weinig informatie over de aangetroffen overtreding. Ook duurt het opstellen van een bestuurlijke rapportage te lang volgens de gemeenten, waardoor er geen of niet snel genoeg actie kan worden ondernomen.

Daarnaast geven 10 gemeenten aan dat het tijdsverloop tussen constatering van de overtreding en de daadwerkelijke sluiting soms te lang is. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de procedures die gevolgd moeten worden en informatie (van politie) die lang op zich laat wachten.

Een ander knelpunt wordt door 7 gemeenten genoemd en gaat over de strengere rechterlijke toetsing van besluiten die op grond van artikel 13b Opiumwet zijn genomen. De gemeenten geven aan dat de rechterlijke macht meer oog heeft voor de belangen van de burger, de persoonlijke omstandigheden en de specifieke omstandigheden van het geval. Er zijn 5 gemeenten die de in de jurisprudentie ontwikkelde verscherpte motivatieplicht als knelpunt noemen. Er zijn 4 gemeenten die aangeven dat het onderzoek naar en de beoordeling van bijzondere omstandigheden en de belangen van belanghebbenden vaak lastig is en moeilijk is om uit te voeren.

7. Conclusie

Uit bovenstaande analyse valt een aantal conclusies te trekken. De eerste conclusie ziet op de door de gemeenten ervaren problematiek. Drugshandel en hennepcultuur zijn de door de gemeenten meest genoemde vormen van de ervaren drugsproblematiek.

De tweede conclusie betreft het grote aantal burgemeesters die artikel 13b Opiumwet jaarlijks toepassen. Het blijkt dat een zeer grote meerderheid van de gemeenten rapporteert dat de bevoegdheid in hun gemeente is gebruikt. De enkele gemeenten waar de bevoegdheid niet is toegepast, zijn relatief kleine gemeenten waar de ervaren drugsproblematiek niet ernstig of niet structureel is.

De derde conclusie gaat over welke herstelsanctie wordt gebruikt. Uit de analyse blijkt dat de toepassing hoofdzakelijk sluitingen betreft. Het aantal sluitingen per burgemeester verschilt per jaar. Tussen ongeveer 20% en 30% van de burgemeesters sluit geen panden. Rond de 60% van de gemeenten meldt dat de burgemeester per jaar 1 tot 10 keer een pand sluit. Een kleine groep (7-15%) sluit meer dan tien panden per jaar, dat betreft in meerderheid G40-gemeenten. Tussen de 70% en 80% van de sluitingen betreft koop- en huurwoningen. De last onder dwangsom wordt slechts door een beperkte groep burgemeesters opgelegd.

Burgemeesters geven ook waarschuwingen. In ongeveer 40-60% van de gemeenten werd tussen januari 2018 en juni 2020 per jaar 1 tot 10 waarschuwingen gegeven. Tussen de 30% en 50% van de burgemeesters gaf jaarlijks 0 waarschuwingen inzake artikel 13b Opiumwet.

De vierde conclusie ziet op het aantal keren dat rechtsbescherming wordt gezocht tegen de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Het aantal bezwaar- en beroepsprocedures en verzoeken tot voorlopige voorzieningen in zaken over de last onder dwangsom is zeer gering. Bezwaarprocedures in de context van sluitingen op basis van artikel 13b Opiumwet komen meer voor. Tussen de 40% en 50% van de gemeenten geeft aan dat jaarlijks 1 tot 10 bezwaarschriften inzake sluitingen in hun gemeente binnenkomen. Iets meer dan een kwart van de gemeenten meldt 1 tot 10 verzoeken tot voorlopige voorziening per jaar. Rond de 10% van de gemeenten meldt 1 tot 10 beroepsprocedures per jaar.

De vijfde conclusie ziet op de gronden voor bezwaar, het verzoek tot voorlopige voorzieningen en beroep. In het kader van sluiting is te zien dat een aantal gronden in alle procedures het meest is genoemd door de gemeenten. De meest aangevoerde grond is dat de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten opleggen. Andere veel voorkomende gronden zijn het argument dat de aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik, en dat de sluiting onevenredige gevolgen heeft vanwege een gebrek aan vervangende woonruimte.

De zesde conclusie ziet op de mate waarin belanghebbenden succesvol zijn in het aanvechten van een artikel 13b Opiumwet-besluit. Ten aanzien van sluitingen ligt het aantal gegronde bezwaren in absolute en relatieve zin laag: het winstpercentage voor belanghebbenden ligt bij de ons bekende zaken tussen de 5% en 10%. Bij de ons bekende voorlopige voorzieningenprocedures ligt dit percentage wat hoger (tussen de 15% en 20%). Het aantal gegronde beroepen is in absolute en relatieve zin erg klein.

De zevende conclusie ziet op door de gemeenten ervaren knelpunten. Er zijn een drietal knelpunten door een relatief groot aantal gemeenten genoemd. Zo geeft een aantal gemeenten aan dat problemen worden ervaren met bestuurlijke rapportages van de politie. Ook merken gemeenten de soms te lange doorlooptijd tussen de constatering van de overtreding en de sluiting aan als

knelpunt. Ten slotte wijst een aantal gemeenten op strenge rechterlijke toetsing van besluiten die op grond van artikel 13b Opiumwet zijn genomen.

Hoofdstuk 5 – Artikel 13b Opiumwet in cijfers: analyse van rechtspraak

1. Inleiding

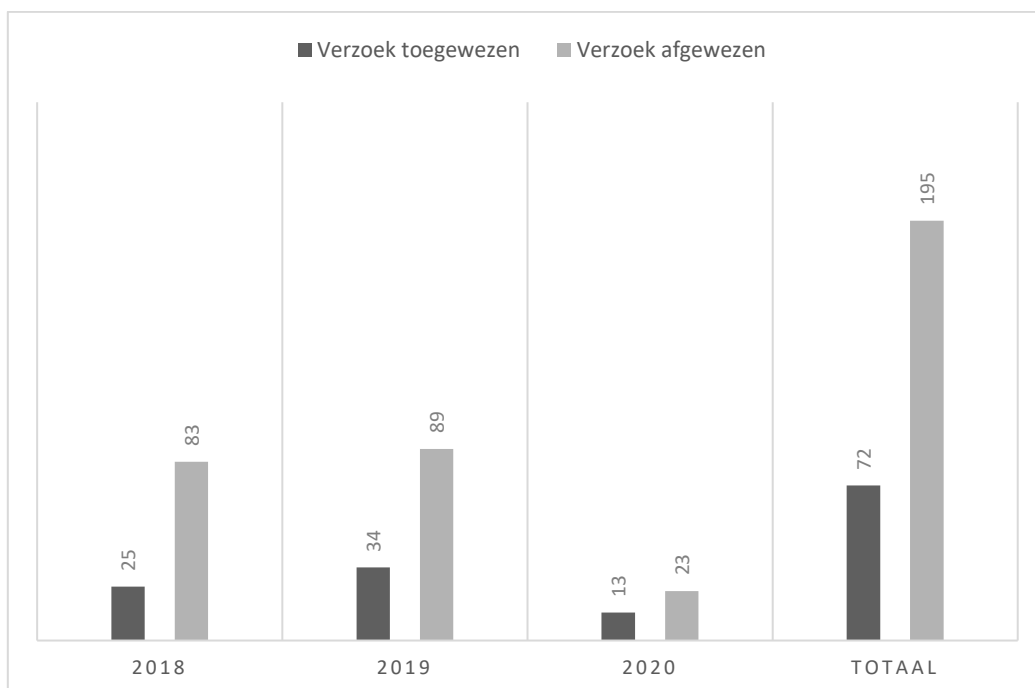
In dit hoofdstuk doen wij verslag van een kwantitatieve analyse van jurisprudentie van de Afdeling en rechtbanken. In totaal hebben wij 507 uitspraken gelezen en gecodeerd. Deze jurisprudentie is in de periode 1 januari 2018 tot 1 juni 2020 verschenen. Het hoofdstuk bestaat uit een aantal paragrafen. In paragraaf 2 bespreken wij de resultaten van de kwantitatieve analyse van rechtspraak van rechtbanken. Paragraaf 3 presenteert de resultaten van de kwantitatieve jurisprudentieanalyse van de rechtspraak van de Afdeling.

2. Jurisprudentie rechtbanken

In deze paragraaf analyseren we eerst de jurisprudentie omtrent verzoeken tot een voorlopige voorziening, en vervolgens de beroepszaken.

2.1 Voorlopige voorziening

In totaal zijn 267 voorlopige voorzieningszaken geanalyseerd. In al deze zaken gaat het om een sluiting. Figuur 5.1 laat zien dat in 2018, 2019 en januari tot juni 2020 de meerderheid van de verzoeken is afgewezen. In 72 van de onderzochte zaken (27%) is een verzoek toegewezen. Het toewijzingspercentage verschilt tussen de jaren 2018 (23%) en 2019 (27%) niet sterk. Het toewijzingspercentage ligt tussen januari en juni 2020 (36%) iets hoger dan in 2018 en 2019, maar er is geen sprake van een significant verschil.

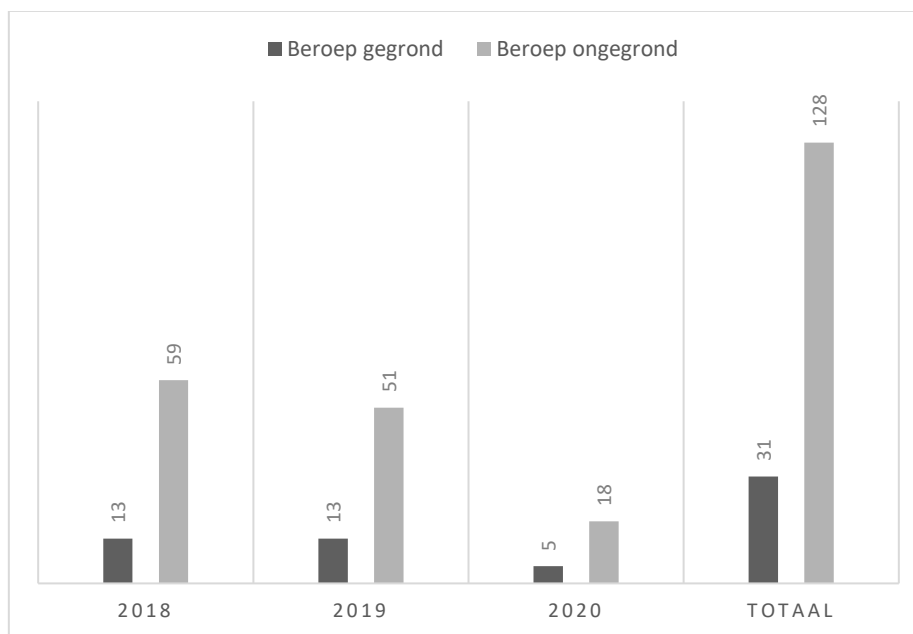


Figuur 5.1 Uitspraken voorlopige voorziening (n=267)

Het is echter wel van belang om hier in acht te nemen dat er een opvallend verschil is tussen het percentage toegewezen verzoeken in de uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl en de uitspraken gepubliceerd in het elektronisch archief van de Raad voor de Rechtspraak. Het percentage toegewezen verzoeken in de uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl is 42% en bij de uitspraken die alleen in het e-archief zijn gepubliceerd, is het toewijzingspercentage 18%. Op Rechtspraak.nl blijken significant meer uitspraken te zijn gepubliceerd waarin een verzoek is toegewezen, dan in het e-archief (Chi-square test: $p < .0001$). Een mogelijke verklaring voor dit verschil is het beleid dat de rechterlijke macht hanteert bij de selectie van uitspraken die op Rechtspraak.nl worden gepubliceerd. Sommige lagere jurisprudentie (waarin bijvoorbeeld eerdere jurisprudentielijn wordt gewijzigd of genuanceerd) wordt op grond van het ‘Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012’ altijd of vaker online gepubliceerd dan andere jurisprudentie.¹⁹³

2.2 Beroep

In totaal zijn 159 beroepszaken geanalyseerd. Dit betreft de hele populatie van beroepszaken tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020 (gepubliceerd en ongepubliceerd). In 155 zaken gaat het over een sluiting, in 3 over een last onder dwangsom en in 1 zaak over een waarschuwing. Figuur 5.2 laat de resultaten zien. In 31 van de geanalyseerde zaken (19%) is het beroep gegrond verklaard.



Figuur 5.2 Uitspraken beroep (n=159)

Er is een verschil tussen het percentage gegrondverklaringen in de uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl (37%) en de uitspraken die alleen in het e-archief staan (15%). Op Rechtspraak.nl blijken significant meer uitspraken te zijn gepubliceerd waarin een beroep gegrond is verklaard dan in het e-archief gepubliceerde zaken (Chi-square test: $p < .01$). Ook vormt het voornoemde publicatiebeleid van de rechterlijke macht een belangrijke verklaring.

¹⁹³ Zie hieromtrent L.M. Bruijn, M. Vols & J.G. Brouwer, ‘Home closure as a weapon in the Dutch war on drugs: Does judicial review function as a safety net?’, *International Journal of Drug Policy* 2018, p. 137-147; L.M. Bruijn & M. Vols, ‘Upperdogs versus underdogs’, *Recht der Werkelijkheid* 2020, p. 25-49.

Tabel 5.1 toont dat een woning verreweg het meest voorkomende type pand is in de onderzochte zaken. In 114 van de 159 zaken (72%) draaide het om een woning. Ook commerciële panden als winkels en loodsen vormen een belangrijke groep panden (13%) in de onderzochte jurisprudentie.

Tabel 5.1 Type panden in beroepszaken (n=159)

Type pand	% (totaal)
Woning	72% (114)
Commercieel pand (bv. winkel, kantoorgebouw, warenhuis, loods, opslagruimte)	13% (20)
Horecagelegenheid	6% (9)
Coffeeshop	1% (1)
Overig (bv. meerdere panden)	9% (14)
Onbekend	1% (1)

Tabel 5.2 laat zien dat het aantreffen van een handelsvoorraad drugs de meest voorkomende reden is voor toepassing in de onderzochte beroepszaken. In 59% van de zaken is een handelshoeveelheid drugs de reden voor de toepassing.¹⁹⁴ Ook hennepsteelt vormt een belangrijke reden voor toepassing in de onderzochte zaken (32%). Actieve drugshandel vormt in 13% van de zaken de reden voor toepassing.¹⁹⁵

Tabel 5.2 Reden besluit in beroepszaken (n= 159)¹⁹⁶

Reden voor sluiting	% (totaal)
Handelshoeveelheid drugs	59% (94)
Hennepsteelt	32% (51)
Actieve drugshandel	13% (21)
Drugslaboratorium	3% (4)
Stash/voorraad coffeeshops	1% (1)
Overig	1% (1)
Onbekend	3% (4)

Tabel 5.3 toont dat huurders de meest voorkomende groep belanghebbenden zijn in de onderzochte beroepszaken. In 67 zaken (42%) is het de huurder van een pand die in beroep gaat. Ook eigenaren zijn een belangrijke groep belanghebbenden. De categorie ‘eigenaar’ betreft de belanghebbenden die enkel eigenaar zijn van het pand, maar zelf geen gebruiker of exploitant zijn. In 25% van de zaken gaat het om de eigenaar van een lokaal (niet zijnde bewoner of gebruiker) en in 13% gaat het om een eigenaar-bewoner van een woning. Onder de categorie ‘exploitant’ vallen

¹⁹⁴ Van een handelshoeveelheid is sprake als er meer dan een gebruikshoeveelheid drugs is aangetroffen (meer dan 5 gram softdrugs, 5 hennepplanten of 0,5 gram harddrugs). De zaken waarin geen bewijs is van actieve drugshandel, maar wel een handelshoeveelheid aanwezig is – eventueel in combinatie met verpakkingsmaterialen en weegschalen – hebben wij gecodeerd als ‘handelshoeveelheid’.

¹⁹⁵ Van actieve drugshandel is sprake als er bewijs is dat er sprake was van drugshandel in of vanuit het pand. Bij ‘bewijs’ kan o.a. gedacht worden aan getuigenverklaringen of politie-observaties. De zaken waarin geen bewijs is van actieve drugshandel, maar wel een handelshoeveelheid aanwezig is – eventueel in combinatie met verpakkingsmaterialen en weegschalen – hebben wij gecodeerd als ‘handelshoeveelheid’.

¹⁹⁶ In enkele zaken is er sprake van meerdere redenen voor toepassing van de bevoegdheid. Het totaal aantal genoteerde redenen is daarom niet gelijk aan 159 (het totaal aantal beroepszaken).

belanghebbenden die niet de eigenaar zijn van het pand, maar wel de exploitant van de coffeeshop of horecagelegenheid. In de onderzochte periode gaat het in 10 zaken (6%) om een exploitant.

Tabel 5.3 Type belanghebbende in beroepszaken (n= 159)

Type belanghebbende	% (totaal)
Huurder	42% (67)
Eigenaar van het gebouw	25% (39)
Eigenaar-bewoner	13% (21)
Exploitant	6% (10)
Overig (bijvoorbeeld meerdere belanghebbenden)	3% (4)
Onbekend	5% (8)

De belanghebbenden voeren in de zaken meerdere gronden voor het beroep aan. Tabel 5.4 laat zien welke beroepsgronden het vaakst zijn aangevoerd. De meest voorkomende beroepsgrond is het punt dat de belanghebbende geen verwijt valt te maken. In 46% van de onderzochte beroepszaken is deze beroepsgrond aangevoerd. Daarop volgt de beroepsgrond dat de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten opleggen. Deze beroepsgrond is in 43% van de onderzochte zaken aangevoerd.

Tabel 5.4 Beroepsgronden (n= 159)

Beroepsgrond	% (totaal)
De belanghebbende valt geen verwijt te maken	46% (73)
De burgemeester had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten opleggen	43% (69)
De burgemeester is niet bevoegd om op te treden	26% (42)
De sluiting is onevenredig vanwege financiële gevolgen	25% (39)
De sluiting is onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid van de belanghebbende of zijn huisgenoten/kinderen	20% (32)
De aangetroffen drugs zijn voor eigen gebruik	20% (32)
Het sluitingsbesluit is onvoldoende gemotiveerd	18% (28)
De sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen	16% (26)
De sluiting is een punitieve sanctie (in strijd met artikel 6 EVRM)	16% (26)
De sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst of plaatsing op de zwarte lijst)	15% (24)
De sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	14% (22)
De sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM	11% (18)
De sluiting is onevenredig vanwege het grote tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting	11% (18)
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	6% (9)

Er is ook onderzocht wat de redenen voor gegrondverklaring van het beroep zijn. Hierbij moet wel in acht worden genomen dat slechts in 31 zaken het beroep gegrond is verklaard. Tabel 5.5 laat zien op welke grondslagen de rechtbanken een beroep gegrond verklaren.

Tabel 5.5 Redenen gegrondverklaring (n=31)

Reden gegrondverklaring	% (totaal)
De burgemeester is niet bevoegd om op te treden	23% (7)
Het sluitingsbesluit is onvoldoende gemotiveerd	23% (7)
De burgemeester had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten opleggen	19% (6)
Er valt de belanghebbende geen verwijt te maken	16% (5)
De aangetroffen drugs zijn voor eigen gebruik	16% (5)
De sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen	6% (2)
De sluiting is onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid van de belanghebbende of zijn huisgenoten/kinderen	3% (1)
De sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	3% (1)
De sluiting is een punitieve sanctie (in strijd met artikel 6 EVRM)	3% (1)
De sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst of plaatsing op de zwarte lijst)	3% (1)
De sluiting is onevenredig vanwege financiële gevolgen	0% (0)
De sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM	0% (0)
De sluiting is onevenredig vanwege het grote tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting	0% (0)
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	0% (0)

Hoewel er maar een klein aantal gegrondverklaringen is, valt uit de kwantitatieve jurisprudentieanalyse op te maken welke twee redenen het meest door rechtbanken zijn aangevoerd voor gegrondverklaring van het beroep. Ten eerste is in 23% van de zaken geconcludeerd dat de burgemeester niet bevoegd was om op te treden. Ten tweede oordeelt de rechtbank in 23% van de onderzochte zaken dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd.

3. Jurisprudentie Afdeling

In totaal zijn er 80 relevante Afdelingsuitspraken gevonden op Rechtspraak.nl.¹⁹⁷ Volgens het 'Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012' moeten alle Afdelingsuitspraken op Rechtspraak.nl worden gepubliceerd. Wij hebben dit gecontroleerd en hebben 1 zaak gevonden in het elektronisch-archief van de Raad voor de Rechtspraak die niet op Rechtspraak.nl staat. Bij de omschrijving staat dat de publicatie van deze uitspraak is ingetrokken door de desbetreffende instantie. Er staat geen reden bij. De totale populatie aan hoger beroepszaken komt daarmee op 81 (voor de periode 1 januari 2018 – 1 juni 2020).

In slechts één van de zaken gaat het over het opleggen van een last onder dwangsom.¹⁹⁸ In deze zaak stelt een appellant tevergeefs hoger beroep in tegen het opleggen van een last onder dwangsom nadat een hennepkwekerij in zijn woning is aangetroffen. De overige 80 zaken gaan over een sluiting.

Omwille van de vergelijkbaarheid van de uitspraken zal de verdere analyse zich richten op deze 80 uitspraken die over sluiting gaan. In 3 van deze zaken heeft de burgemeester eerder een

¹⁹⁷ Wij hebben de voorlopige voorzieningsuitspraken van de Afdeling niet opgenomen in ons databestand, vanwege het voorlopige karakter van die uitspraken.

¹⁹⁸ ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1870.

waarschuwing opgelegd (alvorens over te gaan tot sluiting). In alle andere 77 zaken over sluiting is direct gesloten, zonder dat eerst een minder zware maatregel is opgelegd.

Tabel 5.6 laat zien dat belanghebbenden veel vaker in hoger beroep gaan dan burgemeesters. In 89% van de zaken gaat de belanghebbende in (incidenteel) hoger beroep.

Tabel 5.6 Partijen in hoger beroep (n=80)

	2018	2019	2020	% (totaal)
Belanghebbende	36	21	9	83% (66)
Burgemeester	5	3	1	11% (9)
Belanghebbende in hoger beroep en burgemeester in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep	3	0	0	4% (3)
Burgemeester in hoger beroep en belanghebbende in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep	2	0	0	3% (2)
Totaal	46	24	10	80

Tabel 5.7 laat zien dat in het merendeel van de hoger beroepszaken een pand of perceel is gesloten vanwege de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs (64%) of een hennepkwekerij (23%).

Tabel 5.7 Reden besluit in hoger beroep (n=80)¹⁹⁹

Reden voor sluiting	% (totaal)
Handelshoeveelheid drugs	64% (51)
Hennepteelt	23% (18)
Actieve drugshandel	14% (11)
Stash/voorraad coffeeshops	3% (2)
Overig	4% (3)
Onbekend	1% (1)

Tabel 5.8 toont dat het overgrote merendeel van de hoger beroepszaken gaat over de sluiting van een woning (74%). Slechts in een aantal gevallen gaat het om de sluiting van een horecagelegenheid (6%) of een commercieel pand (11%). In 1 zaak gaat het om de sluiting van een coffeeshop (1%).

¹⁹⁹ In enkele zaken is er sprake van meerdere redenen voor toepassing van de bevoegdheid. Het totaal aantal genoteerde redenen is daarom niet gelijk aan 80 (het totaal aantal hoger beroepszaken).

Tabel 5.8 Type panden in hoger beroep (n=80)

Type pand	% (totaal)
Woning	74% (59)
Commercieel pand (bv. winkel, kantoorgebouw, warenhuis, loods, opslagruimte)	11% (9)
Horecagelegenheid	6% (5)
Coffeeshop	1% (1)
Overig (bijvoorbeeld meerdere panden)	8% (6)

Tabel 5.9 laat zien dat de huurders een belangrijke groep van belanghebbenden in hoger beroepszaken zijn (50%). Eigenaars (20%) en eigenaar-bewoners (19%) vormen een andere belangrijke groep.

Tabel 5.9 Soort belanghebbenden in hoger beroep (n=80)

	% (totaal)
Huurder	50% (40)
Eigenaar	20% (16)
Eigenaar-bewoner	19% (15)
Exploitant	6% (5)
Gebruiker (niet de huurder)	1% (1)
Overig	3% (2)
Onbekend	1% (1)

In 71 zaken gaat een belanghebbende in hoger beroep. Tabel 5.10 laat zien welke gronden hoe vaak zijn aangevoerd in deze hoger beroepszaken. De meest voorkomende beroepsgrond is het argument dat de burgemeester niet bevoegd was om op te treden. Dit is in meer dan helft van de zaken aangevoerd.

Tabel 5.10 Gronden voor hoger beroep in hoger beroep (n=71)

Beroepsgrond	% (totaal)
De burgemeester is niet bevoegd om op te treden	54% (38)
De burgemeester had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten opleggen	30% (21)
Er valt de belanghebbende geen verwijt te maken	27% (19)
De sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst of plaatsing op de zwarte lijst)	25% (18)
De sluiting is onevenredig vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid van de belanghebbende of zijn huisgenoten/kinderen	24% (17)
De sluiting is onevenredig vanwege financiële gevolgen	24% (17)
De sluiting is een punitieve sanctie (in strijd met artikel 6 EVRM)	23% (16)
De sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM	18% (13)
De aangetroffen drugs zijn voor eigen gebruik	17% (12)
De sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	10% (7)
Het sluitingsbesluit is onvoldoende gemotiveerd	8% (6)

De sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen	8% (6)
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	7% (5)
De sluiting is onevenredig vanwege het grote tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting	7% (5)

Tabel 5.11 laat zien dat er in 15 van de 80 zaken (18%) een (principaal of incidenteel) hoger beroep gegrond is verklaard. In 9 van de 14 keren dat de burgemeester in hoger beroep gaat, krijgt de burgemeester gelijk. In 6 van 71 zaken waarin een burger in hoger beroep gaat, krijgt deze gelijk.

Tabel 5.11 Uitspraak in hoger beroep (n=80)

	Hoger beroep gegrond	Hoger beroep ongegrond	Principaal gegrond, incidenteel ongegrond	Principaal ongegrond, incidenteel gegrond	Totaal
Belanghebbende in hoger beroep	5	61	0	0	66
Burgemeester in hoger beroep	7	2	0	0	9
Belanghebbende in hoger beroep en burgemeester in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep	0	2	0	1	3
Burgemeester in hoger beroep en belanghebbende in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep	0	0	1	1	2
Totaal	12	65	1	2	80

In een klein aantal zaken (6) verklaart de Afdeling een hoger beroep van een belanghebbende gegrond. De meeste voorkomende reden waarom de Afdeling het hoger beroep van de belanghebbende gegrond heeft verklaard, is dat het sluitingsbesluit onvoldoende is gemotiveerd. In twee geanalyseerde zaken verklaarde de Afdeling het hoger beroep gegrond omdat de belanghebbende geen verwijt viel te maken.

De hoger beroepen van de burgemeester zijn om uiteenlopende redenen gegrond verklaard. In drie zaken slaagt het betoog van de burgemeester dat het op de weg van de belanghebbende ligt 'om aannemelijk te maken dat de aangetroffen harddrugs niet bestemd waren voor verkoop, aflevering of verstrekking'.²⁰⁰ In twee andere zaken oordeelt de Afdeling – anders dan de rechtbank – dat de burgemeester zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er geen bijzondere omstandigheden aanwezig waren in die zaken. De burgemeester heeft in redelijkheid gebruik kunnen maken van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet.²⁰¹ In een andere zaak oordeelt de Afdeling, anders dan de rechtbank, dat de 'burgemeester voldoende heeft gemotiveerd dat een sluiting van het pand voor de duur van twaalf maanden noodzakelijk en evenredig was'.²⁰²

²⁰⁰ ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:835; ABRvS 5 september 2019, ECLI:NL:RVS:2018:2924.

²⁰¹ ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3351; ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:363.

²⁰² ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2611.

In weer een andere zaak oordeelt de Afdeling anders dan de rechtbank dat sprake was van een handelshoeveelheid drugs op een perceel en dat de burgemeester daarom bevoegd was om op te treden.²⁰³

Er zijn daarnaast twee bestuursprocesrechtelijke redenen voor gegrondverklaring van het hoger beroep. Zo oordeelt de Afdeling dat de rechtbank ten onrechte een brief over de uitvoering van de sluiting aanmerkt als een besluit.²⁰⁴ Ook verklaart de Afdeling een hoger beroep van de burgemeester gegrond, omdat de rechtbank ten onrechte niet heeft volstaan met een vernietiging van het besluit van de burgemeester.²⁰⁵

4. Conclusie

Op basis van de analyse in dit hoofdstuk is een aantal conclusies te trekken over de rechtsbescherming tegen de toepassing van artikel 13b Opiumwet. De eerste conclusie ziet op het aantal keer dat belanghebbenden gebruik maken van rechtsbescherming. Het aantal keren dat belanghebbenden rechtsbescherming zoeken bij de rechter ligt laag. In onze analyse is een steekproef van uitspraken inzake voorlopige voorziening (267 uitspraken) en de hele populatie van beroepszaken (159 uitspraken) en hoger beroepszaken (81) onderzocht. In nagenoeg alle uitspraken gaat het over sluitingen. In 89% van de zaken over sluiting is het hoger beroep door de burger ingesteld.

De tweede conclusie ziet op het percentage van zaken waarin belanghebbenden met succes opkomen tegen een besluit. Binnen de door ons geanalyseerde verzoeken om een voorlopige voorziening is iets meer dan een kwart van de verzoeken toegewezen. Bij de duiding van dit toewijzingspercentage moet wel in acht worden genomen dat de hele populatie van uitspraken op Rechtspraak.nl en een steekproef van de zaken uit het e-archief is geanalyseerd. Het blijkt dat het aantal toegewezen verzoeken (42%) op Rechtspraak.nl significant hoger is dan het aantal toewijzingen in het e-archief (18%). Onze inschatting inzake voorlopige voorzieningen is dat minder dan een kwart van de vorderingen is toegewezen.

Bij de beroepszaken en hoger beroepszaken speelt deze *bias* niet, omdat wij de hele populatie aan uitspraken (gepubliceerd en ongepubliceerd) hebben geanalyseerd. In 19% van de beroepszaken is het beroep van de belanghebbende gegrond verklaard. In hoger beroep ligt het succespercentage voor de belanghebbende fors lager, namelijk op 8%. De burgemeester gaat in 64% van de zaken met succes in beroep.

De derde conclusie ziet op de kenmerken van de onderzochte zaken. Zowel in de beroepszaken als hoger beroepszaken gaat de grote meerderheid van de zaken (meer dan 70%) over een woning. In beide type uitspraken vormt een handelshoeveelheid drugs in het pand in meer dan de helft van de zaken de reden voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet. In 40 tot 50% van de zaken is de belanghebbende die tegen het besluit opkomt, de huurder van het pand.

De vierde conclusie ziet op de gronden voor (hoger) beroep. De top drie van gronden in beroepszaken als hoger beroepszaken is qua volgorde van gronden niet precies hetzelfde, maar dezelfde drie gronden komen wel het meest voor in beide type zaken. Belanghebbenden voeren aan dat hen geen verwijt valt te maken, dat de burgemeester niet bevoegd is om op te treden, of

²⁰³ ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193.

²⁰⁴ ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2229.

²⁰⁵ ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2419.

dat de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten opleggen.

De vijfde conclusie ziet op de redenen voor gegrondverklaring van het (hoger) beroep. Hoewel er relatief weinig zaken zijn waarin het (hoger) beroep gegrond is verklaard, zijn er enkele redenen die meerdere keren terugkomen. Zo concluderen rechtbanken dat de burgemeester niet bevoegd was om op te treden, dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd, of dat de burgemeester eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel had moeten opleggen. In hoger beroep is een motiveringsgebrek in meerdere gevallen de reden voor de gegrondverklaring van het hoger beroep van de belanghebbende.

Hoofdstuk 6 - Artikel 13b Opiumwet in de praktijk: analyse van casestudies en interviews

1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet in de praktijk verloopt. Dit doen we aan de hand van dertig casestudies, uitgevoerd in tien verschillende gemeenten (drie casestudies per gemeente) en de bevindingen uit de interviews. Voor dit onderzoek hebben wij interviews afgenomen met zestien gemeenteambtenaren, drie burgemeesters, een bestuursrechtadvocaat die met name ondernemingen bijstaat, een bestuursrechtadvocaat die bestuursorganen bijstaat, een medewerker van een maatschappelijke opvanginstelling, een jurist van een woningcorporatie, een bestuurskundige bij de politie, een Operationeel Specialist bij de politie en drie wijkagenten.²⁰⁶ De bevindingen uit de interviews zijn verwerkt in de verschillende paragrafen van dit hoofdstuk, maar komen met name aan bod in de paragrafen 6-9.

Dit hoofdstuk begint met een algemene uiteenzetting van de procedure voor het toepassen van artikel 13b Opiumwet (par. 2). Vervolgens geven we een (korte) inhoudelijke beschrijving van de dertig casestudies. Hierbij gaan we in op de gesignaleerde overtredingen, het soort panden, de opgelegde maatregel en de ingestelde rechtsmiddelen (par. 3). In paragraaf 4 bespreken we de besluitvorming en belangenafweging van de burgemeester bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet. In paragraaf 5 gaan wij in op de rechtsmiddelen die ingesteld worden tegen een besluit op grond van artikel 13b Opiumwet. In paragraaf 6 richten wij ons op de gevolgen van een sluiting voor (voormalig) bewoners, omwonenden en de wijk, verhuurders en ondernemers. In paragraaf 7 bespreken wij hoe de respondenten denken over de effectiviteit van de maatregelen. Daarna bespreken wij de visie van de geïnterviewde burgemeesters op hun rol binnen de aanpak van drugscriminaliteit (par. 8) en gaan we in op de knel- en verbeterpunten zoals genoemd door de respondenten in de interviews (par. 9). Wij sluiten af met een tussenconclusie (par. 10).

2. Beschrijving van de (juridische) procedure

Uit de casestudies en interviews blijkt dat het startpunt van het handhavingstraject op grond van artikel 13b Opiumwet een rapportage van de politie aan de gemeente (meer precies: de burgemeester) is. Nadat de politie een overtreding van de Opiumwet in of nabij een woning of lokaal constateert, maakt een politiefunctionaris een bestuurlijke rapportage op. Hierin deelt hij informatie met het lokaal bestuur over de aangetroffen Opiumwetovertreding. Dit kan zijn drugshandel, hennepcultuur, voorbereidingshandelingen, het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs of een drugslaboratorium. Uit de interviews blijkt dat de politie al deze vormen ook daadwerkelijk tegenkomt in de praktijk.

Het kan ook zijn dat de politie (in plaats van of naast een bestuurlijke rapportage) een proces-verbaal verstrekt aan de gemeente. Als de politie een hennepkwekerij aantreft, wordt in een aantal gemeenten volstaan met een hennepinformatiebericht (HIB). In de onderzochte bestuurlijke rapportages staat doorgaans het volgende vermeld: de aanleiding van het politieonderzoek, de geconstateerde Opiumwetovertreding, stoffen en voorwerpen die in het pand zijn aangetroffen, de

²⁰⁶ Eén is wijkagent operationeel expert.

personen die aanwezig waren in het pand (en/of de personen die staan ingeschreven op het adres dan wel de eigenaar/gebruiker van het pand), relevante antecedenten en eventuele bijzonderheden. In sommige bestuurlijke rapportages staat ook de aanbeveling om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet. Daarnaast bevatten sommige bestuurlijke rapportages foto's van de aangetroffen situatie. De onderzochte hennepinformatieberichten bevatten veelal een summier beschrijving van de volgende punten: de geconstateerde overtreding, hetgeen is aangetroffen, of er sprake is van gevaarstelling, de aangetroffen personen/verdachten en of er eerdere oogsten zijn geweest.

Op basis van de aangeleverde informatie (soms wordt door de burgemeester of zijn ambtenaar nog om aanvullende informatie gevraagd), besluit de burgemeester om wel of niet over te gaan tot bestuursrechtelijk optreden op grond van artikel 13b Opiumwet. Als de burgemeester besluit om gebruik te maken van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet, stuurt hij een voornemen tot besluit (ook wel vooraankondiging genoemd). Uit de interviews blijkt dat vrijwel altijd opvolging wordt gegeven aan een bestuurlijke rapportage naar aanleiding van een Opiumwetovertreding en dat het zelden voorkomt dat een (gemeenteambtenaar van de) burgemeester een bestuurlijke rapportage naast zich neerlegt. Dit betekent niet dat elke bestuurlijke rapportage tot een sluiting of andere bestuurlijke maatregel leidt, maar wel dat vrijwel elke bestuurlijke rapportage tot een voornemen leidt. Dit kan ook een voornemen tot het opleggen van een waarschuwing zijn.

In een voornemen vermeldt de burgemeester dat hij voornemens is om een last onder bestuursdwang (of last onder dwangsom of een waarschuwing) op te leggen. Middels dit voornemen worden de rechthebbenden op het pand – veelal de eigenaar, bewoner, exploitant en/of gebruiker – in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. De zienswijze kan mondeling dan wel schriftelijk worden ingediend. De termijn hiervoor bedraagt doorgaans twee weken.

Naar aanleiding van de naar voren gebrachte omstandigheden besluit de burgemeester om wel of niet vast te houden aan zijn voornemen. Bij deze overweging moet de burgemeester rekening houden met alle omstandigheden van het geval om te beoordelen of er 'bijzondere' omstandigheden zijn in de zin van artikel 4:84 Awb.²⁰⁷ De uitkomst van deze beoordeling kan zijn dat de burgemeester besluit om af te zien van bestuurlijke handhaving of besluit om over te gaan tot een minder zware maatregel zoals een kortere sluitingsduur, een last onder dwangsom of een waarschuwing.

Indien belanghebbenden het opgelegde besluit willen aanvechten, kunnen zij bezwaar maken. Bezwaar schorst de werking van het besluit echter niet. De mogelijkheid om de werking van het besluit te schorsen wordt geboden door de voorlopige voorzieningprocedure. Belanghebbenden kunnen na het indienen van bezwaar, bij de bestuursrechter verzoeken om een voorlopige voorziening, mits er sprake is van onverwijlde spoed. Deze onverwijlde spoed wordt veelal aanwezig geacht indien het een sluiting van een woning of lokaal betreft. Indien de rechter de voorlopige voorziening toewijst, heeft dit tot gevolg dat de burgemeester het besluit niet mag effectueren in afwachting van de beslissing op bezwaar.

Als de burgemeester het bezwaar ongegrond verklaart, hebben belanghebbenden vervolgens nog de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de beslissing op bezwaar. De laatste stap in de juridische procedure is de hoger beroepsfase bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de

²⁰⁷ Zie ook ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

Raad van State. In al deze fasen kunnen belanghebbenden om een voorlopige voorziening verzoeken.

3. Casestudies

Wij hebben in tien gemeenten in totaal dertig casestudies verricht (drie per onderzochte gemeente). Wij hebben de onderzochte gemeenten gevraagd om van drie artikel 13b Opiumwet-zaken (uit de periode januari 2018 tot juni 2020), alle (beschikbare) documenten aan te leveren. Alle dertig dossiers bevatten in ieder geval een rapportage van de politie (een bestuurlijke rapportage, proces-verbaal of HIB), een voornemen tot sluiting of last onder dwangsom en een besluit. Afhankelijk van het geval, bevatte de dossiers ook een zienswijze, een verslag van een medisch specialist, hulpverleningsinstantie of wijkteam, een bezwaarschrift, de beslissing op het bezwaar, een verzoekschrift, de uitspraak van de voorlopige voorzieningenrechter, een beroepsschrift en de uitspraak van de rechtbank. In geen van de verrichte casestudies ging de belanghebbende of burgemeester in hoger beroep.

3.1 Type pand

Tabel 6.1 laat de spreiding van de casestudies over de soort panden zien. Van de 30 onderzochte casestudies betrof het in 21 zaken een woning: 3 koopwoningen en 15 huurwoningen, waarvan 4 particuliere huurwoningen. In één zaak was het niet duidelijk of het ging om een huur- of koopwoning. In één zaak betrof het een loods met bijbehorende huurwoning en in een andere zaak een schuur en een woning.

Van de negen casestudies die niet zien op een woning, ging het in vijf zaken om een bedrijfspand, in twee zaken om een boerenschuur en in twee andere zaken betrof het besluit een perceel. In de ene zaak betrof het een perceel met woonwagens en in de andere zaak ging het om een voormalig legerterrein dat nu gebruikt wordt als woonruimte voor een ecologische leefgemeenschap.

Woningen vormen dus een belangrijk deel van de casestudies. Dat is geen toeval, want uit de verschillende interviews blijkt dat het merendeel van de sluitingen ziet op een woning. Eén respondent geeft aan niet te weten of dit te maken heeft met de prioriteit van de politie of dat drugscriminaliteit daadwerkelijk vaker voorkomt in woningen dan in andere panden. De meeste gemeenteambtenaren geven aan dat met name huurwoningen worden gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet.²⁰⁸ Deze respondenten geven aan dat er ook wel eens een koopwoning wordt gesloten, maar dat is incidenteel.

Na woningen worden bedrijfspanden het vaakst gesloten. Ook garageboxen worden geregeld genoemd door de geïnterviewde ambtenaren. Alle geïnterviewde gemeenteambtenaren geven aan dat zij vrijwel nooit Opiumwetovertreden tegenkomen in horecagelegenheden. De ambtenaren werkzaam bij gemeenten met een of meerdere coffeeshops geven aan vrijwel nooit problemen te ondervinden met coffeeshops.²⁰⁹ Een respondent geeft aan dat er 'groot naleefgedrag' is bij coffeeshops.²¹⁰ Als een coffeeshop in overtreding is, dan is dat vaak vanwege het aanhouden van een stash, maar 'elke coffeeshop in [...] heeft natuurlijk een stash. Overall in Nederland, trouwens'.²¹¹ De andere respondenten uit coffeeshopgemeenten beamen dit.

²⁰⁸ Gemeente B, gemeente C, gemeente D, gemeente G, gemeente H, gemeente J.

²⁰⁹ Gemeente C, gemeente D, gemeente G, gemeente H, gemeente I, gemeente J.

²¹⁰ Gemeente H.

²¹¹ Gemeente C.

3.2 Drugsproblematiek

Tabel 6.1 laat de verschillende soorten drugsproblematiek zien die aanleiding gaven tot het toepassen van artikel 13b Opiumwet. In de onderzochte zaken verschilt de overtreding van actieve drugshandel tot drugslaboratoria tot de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs. Zo ging het in een zaak om een cocaïnewasserij (categorie ‘drugslab’), in een andere zaak over het aantreffen van 150 kilogram heroïne en in weer een andere zaak over actieve drugshandel vanuit een woning.

Tabel 6.1: overzicht type panden en overtredingen

	Handelshoeveelheid harddrugs	Handelshoeveelheid softdrugs	Handelshoeveelheid hard- en softdrugs	Drugs-handel	Hennepkwekerij	Drugslab	Totaal
Woning	4	3	4	6	2	0	19
Woning incl. loods/schuur	0	0	0	0	1	1	2
Bedrijfspan	1	1	1	0	2		5
Boerenschuur	0	0	0	0	1	1	2
Perceel	0	0	0	0	1	1	2
Totaal	5	4	5	6	7	3	30

3.3 Maatregel en ingestelde rechtsmiddelen

Van de dertig casestudies zijn er 25 cases waarin de burgemeester besluit tot sluiting van het pand, twee zaken waarin de burgemeester een last onder dwangsom oplegt, één zaak waarin de burgemeester een waarschuwing oplegt en twee zaken waarin de burgemeester na de zienswijze besluit om af te zien van sluiting.

Tabel 6.2 laat de spreiding van de casestudies zien over de ingestelde rechtsmiddelen. Wij hebben vijftien zaken onderzocht waarin de belanghebbende op zijn minst in bezwaar gaat en vijftien zaken waarin de belanghebbende geen rechtsmiddel instelt. Van de vijftien zaken waarin de belanghebbende in bezwaar gaat, zijn er zes zaken waarin de belanghebbende de voorzieningenrechter verzoekt tot het treffen van een voorlopige voorziening en één zaak waarin de belanghebbende in beroep gaat. Wij hebben twee zaken onderzocht waarin de belanghebbende met succes het sluitingsbesluit heeft aangevochten. Daarnaast hebben wij twee zaken onderzocht waarbij de burgemeester na de zienswijze heeft besloten om af te zien van sluiting en vijf zaken waarin de burgemeester, op verzoek van de eigenaar is overgegaan tot vroegtijdige opheffing van de sluiting (in deze zaken is geen rechtsmiddel ingesteld. Zij vallen daarom in de categorie ‘Geen rechtsmiddel’ in tabel 6.2).

Tabel 6.2: overzicht ingestelde rechtsmiddelen

	Bezwaar	Voorlopige voorziening (hangende bezwaar)	Beroep	Geen rechtsmiddel
Gegrond/toegewezen	2 ^a	0	0	-
Ongegrond/afgewezen	13	6	1	-
Totaal	15	6	1	15

^a In deze twee zaken sprak de burgemeester niet over de gegrondverklaring van het bezwaar, maar besloot de burgemeester wel om naar aanleiding van de bezwaargronden, de sluiting op te heffen dan wel te vervangen voor een waarschuwing (zie par. 6.1).

4. Besluitvorming en belangenafweging

Deze paragraaf richt zich op de besluitvorming en de belangenafwegingen die burgemeesters maken bij het al dan niet toepassen van hun bevoegdheid. Voordat wij hiertoe overgaan, zetten wij eerst uiteen welke argumenten belanghebbenden aanvoeren in de zienswijze (par. 4.1). Vervolgens bespreken wij de belangenafweging en besluitvorming van de burgemeesters, waarbij we een onderscheid maken tussen de verschillende soorten onderzochte besluiten: het besluit tot geven van een waarschuwing (par. 4.2); tot het opleggen van een last onder dwangsom (par. 4.3); tot sluiting (par. 4.4); tot het opleggen van een kortere sluitingsduur (par. 4.5); tot afzien van sluiting (par. 4.6); en tot opheffing van de sluiting (par. 4.7). Dit doen wij aan de hand van de resultaten uit de casestudies en interviews.

4.1 Zienswijze

De eerste stap na ontvangst van de bestuurlijke rapportage is het opstellen van een voornemen tot een besluit. Dit voornemen wordt naar de betrokkenen bij de zaak verzonden. Dit zijn veelal de bewoner, eigenaar, exploitant en/of gebruiker van het pand. In het kader van een zorgvuldige belangenafweging (artikel 4:8 Awb), krijgen zij vervolgens de mogelijkheid om hun zienswijze op de zaak te geven, tenzij er sprake is van een spoedsluiting. In geval van een spoedsluiting wordt het pand direct gesloten en krijgt de betrokkene geen mogelijkheid tot het geven van een zienswijze. Daarnaast wordt geen begunstigingstermijn verleend. Een begunstigingstermijn is de periode tussen het besluit en de daadwerkelijke sluiting. Uit de interviews blijkt dat de lengte van de begunstigingstermijn per gemeente verschilt. Sommige gemeenten geven aan twee dagen te hanteren terwijl anderen het hebben over een begunstigingstermijn van vier weken.

Uit de interviews blijkt dat burgemeesters overgaan tot spoedsluiting als er sprake is van gevaarstelling. Dit kan het geval zijn bij een onprofessioneel aangesloten hennepkwekerij, wat zorgt voor brandgevaar. Explosiegevaar of giftige dampen die schadelijk kunnen zijn voor omwonenden kunnen ook redenen zijn om over te gaan tot spoedsluiting. Daarnaast gaf een gesprekspartner aan over te gaan tot spoedsluiting als de woning niet wordt bewoond. In zes van de tien onderzochte gemeenten wordt zelden tot nooit overgegaan tot spoedsluiting. Vier respondenten, werkzaam bij deze gemeenten, geven aan nog geen zaak te hebben gehad waarbij het noodzakelijk was om over te gaan tot spoedsluiting. De andere twee respondenten geven aan de mogelijkheid van een spoedsluiting te willen onderzoeken.

Casus spoedbestuursdwang

In een van de onderzochte cases gaat de burgemeester direct over tot sluiting van een huurwoning voor de duur van drie maanden, na kennisneming van de overtreding. In de woning treft de politie in totaal 350 hennepplanten aan, verspreid over twee kamers. Daarnaast was er sprake van diefstal van energie. De politie constateert dat alle ruimtes in huis in het teken staan van de hennepplantage en dat de woning niet wordt bewoond. Het spoedeisende belang van de sluiting leidt de burgemeester af uit de grote hoeveelheid aangetroffen hennepplanten en het ernstige gevaar voor de openbare orde. Het feit dat de woning niet bewoond wordt, speelt eveneens een belangrijke rol in het besluit tot spoedsluiting. Doordat de burgemeester besluit spoedeisende bestuursdwang toe te passen, krijgen de huurders en verhuurder geen mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.

Indien de burgemeester niet tot spoedsluiting overgaat, krijgen belanghebbenden de gelegenheid om (mondeling dan wel schriftelijk) een zienswijze in te dienen. Uit de casestudies blijkt dat betrokkenen soms in deze fase al een advocaat in de arm nemen. In negen van de dertig geanalyseerde zaken is de zienswijze ingediend door de advocaat van de betrokkene. Uit de casestudies blijkt daarnaast dat betrokkenen niet altijd gebruik maken van de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze. In de zaken waar het besluit op een huurwoning ziet, dient vaak alleen de verhuurder of de huurder een zienswijze in, niet allebei. In vijf zaken heeft geen van de betrokkenen een zienswijze ingediend. De gemeenteambtenaren bevestigen het beeld dat lang niet alle belanghebbenden een zienswijze indienen.

In de onderzochte cases waarin de betrokkene wel een zienswijze heeft ingediend, gaat de burgemeester in het besluit ook daadwerkelijk in op de aangevoerde argumenten. Het beeld dat burgemeesters de aangevoerde argumenten van betrokkenen uitgebreid meenemen in de besluitvorming, wordt bevestigd door de respondenten. Uit de analyse van de casestudies blijkt dat bewoners van een woning of huurders/gebruikers van een lokaal, een combinatie van de volgende argumenten aanvoeren in de zienswijze: er was geen sprake van overlast (pand stond niet bekend als drugspand); de sluiting heeft grote financiële gevolgen; er was geen sprake van drugshandel (de aangetroffen drugs zijn voor eigen gebruik); de sluiting heeft onevenredige gevolgen voor de psychische of fysieke gezondheid van bewoners; en de bewoners hebben geen alternatieve of vervangende woonruimte. Dat met name deze argumenten worden aangedragen in de zienswijze, wordt bevestigd in de interviews met de gemeenteambtenaren.

Uit de analyse van de casestudies blijkt dat verhuurders in de door hun ingebrachte zienswijzen met name verzoeken om een kortere sluitingsduur, een gedeeltelijke sluiting of vervroegde opheffing van de sluiting. In vier van de onderzochte cases gaf de verhuurder aan de sluiting onevenredig te vinden, omdat hij geen weet had van de illegale activiteiten en dit ook niet had kunnen weten. Opvallend is echter dat verhuurders in een aantal onderzochte zaken juist aangeven begrip te hebben voor de sluiting of de sluiting zelfs toe te juichen. Dit heeft volgens de geïnterviewde ambtenaren met name te maken met de grondslag die sluiting oplevert voor buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst (artikel 7:231 lid 2 BW). De gemeenteambtenaren geven aan dat met name woningcorporaties begrip hebben voor het sluitingsbeleid van gemeenten, al verschilt dit wel per gemeente en per woningcorporatie. De

geïnterviewde jurist van een woningcorporatie vindt dat de zienswijze met name verdragend werkt. Als de woningcorporatie geen zienswijze indient en de huurder al is vertrokken, dan kan de burgemeester sneller overgaan tot sluiting en kan de woning des te sneller weer open, aldus de respondent. Tijdens de expertmeeting vertelt de vertegenwoordiger van een vereniging voor particuliere verhuurders dat tegen een sluiting ingaan voor een verhuurder vaak ‘kansloos’ is.

4.2 Waarschuwing

Uit de interviews en casestudies blijkt dat het beleid aangaande waarschuwingen sterk verschilt per gemeente. In drie van de onderzochte gemeenten worden vrijwel geen waarschuwingen gegeven.²¹² In vier andere gemeenten resulteert ongeveer de helft van de bestuurlijke rapportages in een waarschuwing en de andere helft in sluitingen.²¹³ In de drie overige gemeenten geeft de burgemeester af en toe een waarschuwing, maar gaat hij doorgaans over tot sluiting.²¹⁴ Met name de gemeenteambtenaren uit kleinere gemeenten geven aan terughoudend te zijn met het geven van een waarschuwing in plaats van een sluiting. Eén respondent geeft aan dat zijn burgemeester in principe geen waarschuwingen geeft, omdat dit als een ‘lopend vuurtje’ rond zou gaan in de gemeente. De burgemeester wil voorkomen dat het idee ontstaat dat drugscriminelen ‘ermee weggomen’.²¹⁵ Naast angst voor recidive, geven de respondenten aan dat de ernst van de overtreding ervoor zorgt dat de burgemeester niet volstaat met het geven van een waarschuwing.²¹⁶

De gemeenteambtenaren uit de zeven gemeenten waarin de burgemeester wel waarschuwingen geeft, zeggen weinig tot geen last van recidive te hebben nadat een waarschuwing is opgelegd. Zij hebben niet het idee dat een waarschuwing vaker leidt tot recidive dan een sluiting of een last onder dwangsom. De redenen die worden genoemd om een waarschuwing te geven, zijn een lang tijdsverloop tussen overtreding en het besluit, het aantreffen van een geringe handelshoeveelheid drugs, de aanwezigheid van minderjarige kinderen in het pand en belanghebbenden die vanwege medische redenen een bijzondere binding met de betreffende woning hebben. Sommige burgemeesters hebben daarnaast afgesproken met woningcorporaties (en/of particuliere verhuurders) te volstaan met een waarschuwing als de huurovereenkomst is ontbonden en de huurder is vertrokken. Uit de interviews blijkt echter dat dit erg verschilt per gemeente. Een aantal gemeenteambtenaren geeft bijvoorbeeld aan dat burgemeesters in omliggende gemeenten geen of andere afspraken hebben met woningcorporaties dan zij zelf hebben gemaakt.

²¹² Gemeente A, gemeente F, gemeente J.

²¹³ Gemeente C, gemeente D, gemeente E, gemeente G.

²¹⁴ Gemeente B, gemeente H, gemeente I.

²¹⁵ Gemeente A.

²¹⁶ Gemeente A en gemeente J.

Casus waarschuwing

In één van de verrichte casestudies geeft de burgemeester een waarschuwing. In deze zaak werd bijna 5 kilogram harddrugs aangetroffen (heroïne en cocaïne) in een sociale huurwoning. Daarnaast constateerden agenten dealactiviteiten vanuit de woning. De bewoners hebben tevens Opiumwet gerelateerde antecedenten. Het beleid van deze burgemeester schrijft een sluiting van zes maanden voor. Een week voordat het zienswijzegesprek gepland stond, heeft de woningcorporatie aangetoond dat de huurovereenkomst reeds is beëindigd. De burgemeester oordeelt dat het sluiten van de woning (zonder voorafgaande waarschuwing) in deze zaak disproportioneel is, omdat de huurovereenkomst is beëindigd, de huurder niet langer in de woning verblijft en ook niet meer beschikt over de sleutels van de woning. Volgens de burgemeester is de kans op herhaling hierdoor voldoende verkleind.

4.3 Last onder dwangsom

Uit de interviews blijkt dat relatief weinig burgemeesters een last onder dwangsom opleggen na aantreffen van Opiumwetovertredingen. In drie van de tien onderzochte gemeenten legt de burgemeester (wel eens) een last onder dwangsom op,²¹⁷ waarvan één burgemeester dit enkel bij hoge uitzondering doet.²¹⁸ In de andere twee gemeenten maakt de burgemeester met enige regelmaat gebruik van deze mogelijkheid. In één gemeente heeft de burgemeester geen Damoclesbeleid, waardoor hij meer maatwerk kan leveren en dus ook een last onder dwangsom kan opleggen als dat wenselijk is, aldus de geïnterviewde gemeenteambtenaar.²¹⁹ Dit zijn met name de gevallen waarin de burgemeester een sluiting onevenredig acht, maar waarin de ernst van de overtreding zich volgens de burgemeester niet leent voor een waarschuwing.

De burgemeester in de andere gemeente heeft de last onder dwangsom opgenomen in het beleid en maakt daar inmiddels vaker gebruik van dan van de sluitingsmogelijkheid.²²⁰ De respondent die werkzaam is in deze gemeente, geeft aan gemiddeld nul tot drie sluitingen per jaar op te leggen en vijf tot twintig lasten onder dwangsom. Hij heeft tot nu toe nog geen dwangsom laten verbeuren. De voornaamste reden dat in deze gemeente regelmatig een last onder dwangsom wordt opgelegd is de ‘herkansing’ die wordt geboden door de last.²²¹ De overtreder krijgt een tweede kans, maar mocht hij of zij weer de fout ingaan, dan kan de dwangsom worden verbeurd zonder dat de burgemeester een nieuw besluit op grond van artikel 13b Opiumwet hoeft te nemen. De respondent vertelt dat de last onder dwangsom daardoor minder ‘vrijblijvend’ is dan een waarschuwing.

²¹⁷ Gemeente F, gemeente E en gemeente J.

²¹⁸ Gemeente J.

²¹⁹ Gemeente E.

²²⁰ Gemeente F.

²²¹ Gemeente F.

Casus last onder dwangsom legerterrein

Er wordt een hennepkwekerij en -drogerij aangetroffen op een voormalig legerterrein. De hennep wordt in de buitenlucht gekweekt, waardoor er geen sprake is van brandgevaar. Op het terrein zijn meerdere mensen woonachtig. De burgemeester merkt twee stellen en een alleenstaande man aan als overtreders. Zij krijgen elk een last onder dwangsom opgelegd van respectievelijk 40.000 euro, 30.000 euro en 20.000 euro. Het opleggen van de last onder dwangsom is conform het beleid van de burgemeester. Dit beleid zegt echter niks over de hoogte van de op te leggen dwangsom. In het besluit staat dat de hoogte van de dwangsom is afgestemd op het financiële voordeel dat de betrokkene kan verwachten bij het niet naleven van de geldende regels. Geen van de betrokkenen dient een zienswijze in en geen van de belanghebbenden maakt bezwaar tegen dit besluit.

De gemeenteambtenaren die aangeven geen gebruik te maken van de last onder dwangsom, zeggen een sluiting het meest effectief te vinden: ‘geld is vaak niet het probleem van de mensen die in dat soort werelden zitten, dus je treft ze harder op het moment dat je de woning sluit’.²²² De respondenten geven aan bang te zijn dat mensen een financiële afweging gaan maken en dat een dwangsom een onvoldoende trigger is om ervoor te zorgen dat iemand zich niet nog een keer inlaat met drugscriminaliteit. Twee gemeenteambtenaren geven wel aan de mogelijkheid van een last onder dwangsom te willen onderzoeken. Ook een burgemeester zegt wel geïnteresseerd te zijn in deze maatregel. De bestuursrechtadvocaat die bestuursorganen bijstaat, is van mening dat een last onder dwangsom een goed instrument is als het gaat om voorbereidingshandelingen, maar als er daadwerkelijk drugs zijn aangetroffen is hij van mening dat de drugs het pand uit moeten en dat sluiting bij uitstek een geschikt middel is om direct op te treden. Hij geeft aan dat de last onder dwangsom na een jaar kan worden opgeheven als zich intussen geen nieuwe overtredingen hebben voorgedaan. Dit werkt calculerend gedrag in de hand, aldus de advocaat.²²³

²²² Gemeente A.

²²³ Advocaat B.

Casus last onder dwangsom boerenshuur

Een hennepkwekerij wordt aangetroffen in een boerenshuur. De politie schat dat er zes eerdere oogsten zijn geweest, met een voordeel van bijna 210.000 euro. De betrokkene is eigenaar van het perceel en woont in de boerderij met zijn drie dochters. Het gemeentelijke beleid schrijft een sluiting voor van zes maanden, maar in het voornemen geeft de burgemeester aan over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom van 100.000 euro. In de zienswijze vertelt de eigenaar dat hij financieel krap zit en dat hij benaderd is door derden die vervolgens de hennepkwekerij hebben geplaatst. Hij ontvangt hier een vergoeding voor. Dit is voor de burgemeester geen reden om af te zien van handhaving, maar hij wijst de man wel op een stichting die hulp biedt aan boeren in moeilijke situaties. Er worden telefoonnummers genoemd van medewerkers van de stichting. Ook spreekt de burgemeester de hoop uit dat contact met de stichting zal leiden tot een situatie waarin de boer ‘weer voldoende perspectief’ heeft. De belanghebbende maakt geen bezwaar tegen de last onder dwangsom.

4.4 Sluiting

Uit de interviews blijkt dat alle onderzochte gemeenten gebruikmaken van de mogelijkheid om een woning of lokaal te sluiten na aantreffen van een Opiumwetovertreiding. Het gemiddeld aantal sluitingen per jaar verschilt per gemeente. In de ene gemeente sluit de burgemeester gemiddeld tien keer per jaar, terwijl de burgemeester van andere gemeenten zestig tot honderdvijftig panden per jaar sluit. De burgemeester die met name gebruik maakt van de last onder dwangsom, sluit jaarlijks gemiddeld nul tot drie panden.

Bij de besluitvorming om de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet al dan niet toe te passen, dient de burgemeester alle omstandigheden van het geval mee te nemen.²²⁴ Alle geïnterviewde gemeenteambtenaren geven aan dat de burgemeester een belangenafweging maakt in het besluit. Dit houdt in dat de argumenten die betrokkenen hebben aangevoerd in de zienswijze, worden afgewogen tegen de ernst van de overtreiding en het doel dat gediend is bij de sluiting van het pand. De meeste gesprekspartners geven aan de jurisprudentie van de Afdeling goed in de gaten te houden op dit punt. De respondenten zeggen met name oog te hebben voor de noodzakelijkheid van de sluiting, de redelijkheid van de sluiting, persoonlijke omstandigheden, de aanwezigheid van minderjarige kinderen, verwijtbaarheid en de vraag of er daadwerkelijk sprake was van een verstoring van de openbare orde.

Op de vraag of er bepaalde belangen zijn die doorslaggevend zijn in de besluitvorming, geven vrijwel alle gemeenteambtenaren aan dat gezondheidsredenen zwaar meewegen. Dit is met name het geval als de medische situatie ervoor zorgt dat de betrokkene geen andere woonruimte kan betrekken. In veel van de onderzochte gemeenten zal een dergelijke situatie ertoe leiden dat de burgemeester afziet van sluiting en een waarschuwing oplegt. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat de belangen van kinderen zwaar meewegen. Zij benadrukken hierbij dat de aanwezigheid van kinderen op zichzelf geen bijzondere omstandigheid is waardoor de burgemeester afziet van sluiting, maar zij nemen wel altijd contact op met Veilig Thuis²²⁵ of

²²⁴ Deze verplichting vloeit voort uit artikel 4:84 Awb en ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

²²⁵ Veilig Thuis is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling. In meerdere gemeenten wordt een zorgmelding gedaan bij Veilig Thuis als de burgemeester besluit een woning te sluiten waarin minderjarigen verblijven.

Jeugdzorg (of een andere soortgelijke hulpinstantie) om te bepalen hoe met de situatie moet worden omgegaan.

Ondanks dat uit de interviews en casestudies blijkt dat de burgemeesters in de onderzochte gemeenten de argumenten uit de zienswijze meenemen in de besluitvorming, geven vrijwel alle geïnterviewde gemeenteambtenaren aan dat de burgemeester niet vaak afwijkt van het voornemen. Wij hebben 24 casestudies uitgevoerd waarin de burgemeester een voornemen tot sluiting heeft verzonden en daarvan niet is afgeweken in het uiteindelijke besluit.²²⁶ Wij bespreken hieronder de zes meest opvallende bevindingen uit deze casestudies.

Ten eerste blijkt dat de onderzochte sluitingsbesluiten gestandaardiseerde teksten bevatten die gericht zijn op het belang van de sluiting om de rust in de omgeving te laten terugkeren, de signaalfunctie van de sluiting, de bescherming van de openbare orde en de noodzakelijkheid van de sluiting om de bekendheid van het pand als drugspand teniet te doen. Daarnaast bevatten veel van de onderzochte besluiten de zinsnede dat verwijtbaarheid geen rol speelt bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet.

Ten tweede laten de casestudies zien dat burgemeesters in zaken waarin geen zienswijze is ingediend, het besluit motiveren door te wijzen op de ernst van de overtreding. Daarnaast benoemt de burgemeester in deze besluiten dat hem geen bijzondere omstandigheden bekend zijn waardoor hij zou moeten afzien van sluiting.

Ten derde blijkt dat, in zaken waar belanghebbenden wel een zienswijze hebben ingediend, burgemeesters verzwarende omstandigheden aanvoeren om de directe sluiting van een pand te rechtvaardigen, indien een betrokkene aanvoert dat de burgemeester zou moeten volstaan met een waarschuwing, kortere sluitingsduur of andere minder zware maatregel. In de casestudies waarin dit speelt, wijst de burgemeester in zijn besluit op (een combinatie van) de volgende omstandigheden: grote hoeveelheid aangetroffen drugs (sprake van een ernstig geval), diefstal van energie, brandgevaar, aangetroffen explosieven, aangetroffen (vuur)wapens, recidive, verwijtbaarheid dan wel betrokkenheid bij de overtreding, relevante antecedenten en aantoonbare verstoring van de openbare orde (volgend uit overlastmeldingen). Andere verzwarende omstandigheden die wij in de casestudies zijn tegengekomen, zijn meldingen van drugshandel en geconstateerde drugshandel door de politie. Als de woning niet wordt bewoond, kan dit ook een reden voor de burgemeester zijn om de woning direct te sluiten.

Ten vierde blijkt dat voor het bepalen van de sluitingsduur, met name wordt gekeken naar het beleid van de burgemeester en in mindere mate gebruik wordt gemaakt van een belangenafweging. Uit de casestudies blijkt dat de sluitingsduur per gemeente verschilt. Sommige beleidsregels maken een onderscheid tussen de sluitingsduur voor softdrugs en harddrugs gerelateerde overtredingen en/of voor het soort pand (woning of lokaal). Zo leidt het aantreffen van softdrugs in een woning tot een sluiting van drie maanden in de ene gemeente, terwijl de burgemeester van een andere gemeente standaard overgaat tot een sluiting van zes maanden, ongeacht de aangetroffen drugs en het soort pand. Uit de interviews blijkt dat burgemeesters vrijwel nooit een kortere sluitingsduur opleggen dan in het beleid staat. Zij wijken hooguit 'verzwarend' af door een langere sluitingsduur op te leggen, bijvoorbeeld in geval van drugsgelateerde antecedenten, recidive of verboden wapenbezit. Ondanks dat de gemeenteambtenaren aangeven

²²⁶ In de overige zes zaken ging het in één zaak om een waarschuwing; in twee zaken om een voornemen tot opleggen van een last onder dwangsom; en in drie zaken betrof het een besluit dat afweek van het voornemen.

(vrijwel) nooit een kortere sluitingsduur op te leggen dan het beleid voorschrijft, geven de meesten wel aan dat de mogelijkheid bestaat om de sluiting eerder op te heffen (zie par. 4.7).

Ten vijfde volgt uit de casestudies dat veel besluiten de standaardredenering bevatten dat de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene, zoals de medische situatie van een bewoner, minder zwaar wegen dan het belang dat gediend wordt met de sluiting van de woning of het lokaal. In de onderzochte zaken waarin de betrokkene aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege de gevolgen voor minderjarige kinderen, voert de burgemeester aan dat kinderen geen bijzondere omstandigheid zijn waardoor hij van sluiting moet afzien. Wel wijst de burgemeester in het gros van deze zaken op de mogelijkheid van hulpverlening, zorgtrajecten en/of opvangmogelijkheden. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews met gemeentebesturen.

Ten zesde blijkt uit de casestudies dat burgemeesters verschillend omgaan met het argument van bewoners dat zij geen alternatieve huisvesting kunnen vinden. Dit komt ook doordat betrokkenen vaak een combinatie van persoonlijke omstandigheden aanvoeren. In sommige onderzochte zaken leiden de aangevoerde persoonlijke omstandigheden ertoe dat de burgemeester aangeeft ondersteuning te bieden bij het vinden van vervangende woonruimte. Andere burgemeesters hebben een standaardzin in het besluit opgenomen, waarin de gegevens staan van de lokale maatschappelijke opvanginstelling. In de onderzochte besluiten die deze standaardzin bevatten, gaat de burgemeester niet in op de specifieke situatie van de belanghebbende. De burgemeester volstaat in deze cases met de enkele verwijzing naar de maatschappelijke opvang. In zaken waar kinderen betrokken zijn, voeren sommige burgemeesters aan dat ouders verantwoordelijk zijn voor het vinden van vervangende woonruimte, terwijl andere burgemeesters wijzen op de mogelijkheid van hulpverlening en opvanginstellingen. In één zaak verzoekt de burgemeester de woningcorporatie om de belanghebbenden te herhuisvesten, vanwege hun precarie financiële situatie. De burgemeester geeft in het besluit aan pas tot sluiting over te gaan zodra alternatieve huurwoning gevonden is.

Casus aanwezigheid minderjarige kinderen

In een van de bestudeerde casussen besluit de burgemeester om een woning voor zes maanden te sluiten vanwege drugshandel vanuit de woning. In de woning zijn drie minderjarige kinderen woonachtig van vijf, acht en veertien jaar. In de zienswijze voeren de ouders van de kinderen aan dat sluiting van de woning onevenredig is vanwege het belang van de kinderen om in de woning te blijven wonen. De kinderen worden de dupe van het handelen van hun vader en er is geen mogelijkheid om de kinderen elders te huisvesten, aldus de moeder van de kinderen. In het besluit overweegt de burgemeester dat hij de belangen van de kinderen ondergeschikt acht aan het belang van het herstel van de openbare orde. Daarnaast stelt de burgemeester dat niet kan worden aangenomen dat het belang van de kinderen is gediend bij het openblijven van de woning. Op het verweer dat de ouders geen vervangende huisvesting kunnen regelen, zegt de burgemeester dat zij zich kunnen melden bij hulpverlening en de daklozenopvang in de gemeente. In de bezwaarprocedure voeren belanghebbenden aan dat het van belang is dat de kinderen in de buurt van hun school en vrienden kunnen blijven wonen. Ook de mentor van de oudste dochter onderschrijft dit in een bijgevoegde brief. Daarnaast wordt aangevoerd dat de vader in detentie zit, waardoor de situatie al is hersteld en sluiting niet langer noodzakelijk is. Zowel in de bezwaar- als in de voorlopige voorzieningsprocedure worden belanghebbenden in het ongelijk gesteld. De voorzieningenrechter erkent dat de sluiting grote gevolgen heeft voor de kinderen, maar sluit aan bij de jurisprudentie van de Afdeling waaruit blijkt dat de aanwezigheid van minderjarige kinderen op zichzelf geen bijzondere omstandigheid is op grond waarvan de burgemeester had moeten afzien van sluiting. De rechter geeft aan dat de vrouw met de kinderen bij haar moeder kan wonen. Daarnaast geeft de rechter aan dat de burgemeester een beperkte rol heeft bij het zoeken van vervangende woonruimte en dat de burgemeester aan zijn verplichting heeft voldaan door te wijzen op hulpverlening en daklozenopvang. De belanghebbenden gaan niet in beroep.

4.5 Kortere sluitingsduur

Het is mogelijk dat de burgemeester besluit om naar aanleiding van een zienswijze korter te sluiten dan hij voornemens was. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de persoonlijke omstandigheden ervoor zorgen dat de oorspronkelijke sluitingsduur onevenredig lang is of als blijkt dat een kortere sluitingsduur voldoende is voor het herstel van de openbare orde. Daarnaast kan het voorkomen dat de burgemeester een kortere sluitingsduur bepaalt als blijkt dat de verhuurder de huurovereenkomst heeft ontbonden en als de huurder is vertrokken.²²⁷

²²⁷ Zie ook P. Tops e.a. *Mee(r) doen met Damocles*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning 2020.

Casus kortere sluitingsduur

Wij hebben één casestudie onderzocht, waarin de burgemeester een kortere sluitingsduur oplegt dan in het voornemen staat genoemd. In deze zaak treft de politie een bedrijfspand aan met daarin een volledig ingerichte hennepkwekerij, inclusief 395 hennepplanten, 300 hennepstekken (in een groeitent) en 280 gram hennepgruis. De stroom werd illegaal afgenomen en de kwekerij was zodanig aangelegd dat er een brandgevaarlijke situatie was ontstaan. Op basis van deze informatie laat de burgemeester de eigenaar/verhuurder van het pand weten dat hij voornemens is om het bedrijfspand voor zes maanden te sluiten. De burgemeester heeft geen beleid opgesteld, maar de sluitingsduur is in overeenstemming met zijn vaste gedragslijn. De eigenaar/verhuurder dient een zienswijze in, waarin hij stelt dat hij geen bemoeienis noch kennis had van de illegale activiteiten. Daarnaast heeft hij schade geleden vanwege de hennepkwekerij. Deze schade is hij aan het herstellen en inmiddels heeft hij een nieuwe huurder gevonden. De hennepkwekerij is ontmanteld en de huurovereenkomst beëindigd. Volgens de eigenaar dient de sluiting van het pand daarom geen doel meer. Alleen de signaalfunctie van de sluiting is nog relevant en daarom komt de eigenaar met het voorstel om een banner aan het pand te bevestigen. Na het indienen van de zienswijze heeft de verhuurder de burgemeester geïnformeerd dat hij het bedrijfspand heeft verkocht. De toekomstige eigenaar heeft de burgemeester mondeling verzocht om een kortere sluiting op te leggen, zodat hij op korte termijn de beschikking krijgt tot het pand. De burgemeester besluit in deze zaak dat een sluitingsduur van zes maanden onevenredig is en gaat over tot een sluiting van twee maanden. Vanwege de ernst van de overtreding acht de burgemeester een minder verstrekkende maatregel zoals een waarschuwing niet proportioneel, maar een kortere sluitingsduur acht de burgemeester wel op zijn plaats. De sluitingsduur van twee maanden is mede gelegen in de verkoop van het pand.

4.6 Afzien van sluiting

Volgens de geïnterviewde advocaat die de nodige burgemeesters bijstaat, zijn burgemeesters de laatste jaren, sinds de Afdelingsuitspraak van 26 oktober 2016,²²⁸ sneller geneigd om na de zienswijze af te zien van sluiting en een waarschuwing op te leggen. In de zienswijze kunnen betrokkenen relevante belangen naar voren brengen, waar burgemeesters rekening mee kunnen houden in de uiteindelijke besluitvorming. Volgens hem is de belangenafweging sinds de uitspraak van 26 oktober 2016 de essentie geworden van artikel 13b Opiumwet.²²⁹ Het belang van de belangenafweging wordt bevestigd door de andere respondenten. De ervaring van de advocaat dat het meermaals voorkomt dat de burgemeester afziet van sluiting naar aanleiding van de zienswijze, wordt echter niet door alle respondenten gedeeld. Bij de geïnterviewde ambtenaren bestaat juist het beeld dat de burgemeester weinig afwijkt van zijn voornemen. De jurist van een woningcorporatie heeft de indruk dat een zienswijze de sluitingsprocedure alleen vertraagd. Ook tijdens de expertmeting wordt benoemd dat een zienswijze indienen kansloos is voor verhuurders.

²²⁸ In deze zaak oordeelde de Afdeling, anders dan voorheen, dat burgemeesters alle omstandigheden van het geval moeten betrekken in de besluitvorming en niet enkel meer kunnen verwijzen naar de beleidsregel (ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840).

²²⁹ Advocaat B.

Casus afzien van sluiting bedrijfspand

Wij hebben twee casestudies verricht waarin de burgemeester naar aanleiding van de zienswijze besluit om af te zien van sluiting. In de eerste casestudie gaf de verhuurder in zijn zienswijze aan dat hij het bedrijfspand periodiek controleert, maar dat hij het pand nog maar een maand verhuurde aan de huidige huurder. De verhuurder had niet van de Opiumwetovertreiding kunnen weten of de overtreiding kunnen voorkomen. In deze zaak besluit de burgemeester af te zien van sluiting, omdat het om een kortdurend incident zou gaan. Er zijn geen eerdere overtredingen bekend en er was geen sprake van brandgevaar of aanloop naar het pand. Ondanks dat de burgemeester nog wel benadrukt dat verwijtbaarheid van de verhuurder over het algemeen geen rol speelt bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet, ziet de burgemeester hier toch reden om af te wijken van zijn beleid. Hij wijst de verhuurder nog wel op zijn zorgplicht en meldt dat een nieuwe drugscasus in een van zijn panden 'extra kritisch' zal worden beoordeeld.

Casus afzien van sluiting woning

In de tweede casestudie besluit de burgemeester om af te zien van sluiting vanwege ernstige persoonlijke omstandigheden. In deze zaak gaat het om een echtpaar dat vermoedelijk al vier á vijf jaar handelt in drugs. De buurt ervaart veel overlast, omdat zowel op straat als vanuit de woning wordt gehandeld in drugs. Dit zorgt voor veel 'ongure types' in de portiek. De burgemeester heeft een voornemen verstuurd om over te gaan tot sluiting van de woning voor de duur van zes maanden. Het echtpaar neemt een advocaat in de arm en dient een zienswijze in. Uit de zienswijze blijkt dat de vrouw na de doorzoeking is opgenomen in het ziekenhuis vanwege een epileptische aanval en een hersenbloeding. Zij was op dat moment hoogzwanger en is in het ziekenhuis bevallen van een dochter. Mevrouw is halfzijdig verlamd geraakt, kan niet of nauwelijks spreken en verblijft in een revalidatiecentrum. Naast hun pasgeboren dochter heeft het echtpaar ook nog een zoontje van zeven jaar. De man kan geen alternatief onderdak vinden voor hem en zijn kinderen. De bij de zaak betrokken hulpverleningsinstantie heeft contact opgenomen met de gemeente en gesteld dat het gezin in een zorgtraject zit. De burgemeester besluit op basis van deze omstandigheden om af te wijken van zijn beleid en de sluiting te vervangen voor een formele waarschuwing. De burgemeester acht het belang van de twee kinderen en het belang dat het zorgtraject niet verstoord wordt, van doorslaggevende reden. Mocht blijken dat het hulpverleningstraject door het gezin eenzijdig wordt beëindigd of dat in de woning opnieuw een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen, dan zal dit alsnog leiden tot sluiting van de woning.

4.7 Opheffing sluiting

Uit de interviews met gemeenteambtenaren en de casestudies blijkt dat verhuurders in de meeste gemeenten de mogelijkheid hebben om een verzoek in te dienen tot opheffing van de sluiting. De kans dat een dergelijk verzoek slaagt, is per gemeente verschillend. In sommige gemeenten overweegt de burgemeester alleen om de sluiting op te heffen als het gaat om een sociale huurwoning, terwijl andere burgemeesters de mogelijkheid tot vroegtijdig opheffen ook bieden aan particuliere verhuurders. Eén van de geïnterviewde advocaten bevestigt dat de kans van slagen sterk verschilt per gemeente; dit komt volgens haar met name doordat het beleid per gemeente zo

verschillend is.²³⁰ Dit beeld wordt bevestigd door de geïnterviewde jurist van de woningcorporatie, al geeft hij aan dat burgemeesters zich over het algemeen strak vasthouden aan hun eigen Damoclesbeleid. Tijdens de expertmeeting gaf de betrokkene van een andere woningcorporatie ook aan dat burgemeesters veelal vasthouden aan de opgelegde sluitingstermijn.

De geïnterviewde ambtenaren die aangeven dat zij weleens een dergelijk verzoek toewijzen, zeggen dat er sprake moet zijn van gewijzigde omstandigheden. De situatie ten tijde van het verzoek tot opheffing, moet anders zijn dan de situatie ten tijde van de sluiting. Sommige respondenten geven aan dat ze pas overgaan tot opheffing van de sluiting als de ‘openbare orde hersteld is’,²³¹ of als het ‘pand voldoende is afgekoeld’.²³² De respondenten geven aan dat zij navraag doen bij de wijkagenten om dit te beoordelen.

Een andere gemeenteambtenaar vertelt dat met name het woningtekort een rol speelt bij de toewijzing van een dergelijk verzoek.²³³ Alle gemeenteambtenaren (die zeggen weleens een verzoek tot opheffing toe te wijzen) geven aan dat de verhuurder op zijn minst moet kunnen aantonen dat de huurovereenkomst is beëindigd, dat de huurder is vertrokken en dat er een nieuwe huurder klaar staat. Twee respondenten geven aan dat een pand ten minste voor drie maanden dicht gaat en dat een verzoek tot opheffing binnen die drie maanden vaak niet slaagt.²³⁴ Uit het interview met een advocaat blijkt dat sommige gemeenten in het beleid hebben opgenomen dat een heropeningsverzoek alleen wordt overwogen als twee derde van de sluitingstijd is verstreken.²³⁵

Uit de interviews en casestudies blijkt dat sommige burgemeesters de mogelijkheid tot opheffing van de sluiting hebben opgenomen in het beleid. In het beleid staat dan vaak een lijst met criteria, waar de verhuurder aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor opheffing van de sluiting. Dergelijke vereisten zijn bijvoorbeeld dat de overtreding is beëindigd, dat aan de doelen van de sluiting is voldaan, dat er een nieuwe huurder is gevonden en dat die huurder beschikt over een positieve huurdersverklaring.

Naast dat burgemeesters in sommige gevallen beslissen om de sluiting vroegtijdig op te heffen, geven zij soms ook de mogelijkheid aan de verhuurder om tijdens de sluitingsperiode via de ‘achterdeur’ naar binnen te gaan om de woning verhuur-klaar te maken. In een van de onderzochte gemeenten wordt dit ook wel een ‘schijnsluiting’ genoemd.²³⁶ In het merendeel van de onderzochte gemeenten wordt deze mogelijkheid alleen geboden aan woningcorporaties. De woningcorporatie waarmee wij hebben gesproken bevestigt dat sommige burgemeesters dit toestaan, maar zeker niet alle.

Wij hebben vijf casestudies verricht waarin de burgemeester is overgegaan tot het vroegtijdig opheffen van de sluiting. In vier van de vijf cases is het verzoek ingediend door een woningcorporatie. In alle vier de cases heeft de woningcorporatie de huurovereenkomst beëindigd en wil de verhuurder de woning kunnen doorverhuren aan een nieuwe huurder. In één zaak benoemt de burgemeester expliciet dat de doelstellingen van de sluiting zijn bereikt en dat niet is gebleken van zwaarwegende belangen die zich verzetten tegen opheffing van de sluiting. De oorspronkelijke sluitingsdatum was zes maanden, maar de burgemeester ging over tot het opheffen

²³⁰ Advocaat A.

²³¹ Gemeente G. Ook de respondent van gemeente I geeft dit aan.

²³² Gemeente C.

²³³ Gemeente A.

²³⁴ Gemeente C en gemeente B.

²³⁵ Advocaat A.

²³⁶ Gemeente A.

van de sluiting na twee maanden. In een andere zaak geeft de burgemeester aan dat het doorverhuren van de woning aan een nieuwe huurder ervoor zorgt dat de Opiumwetovertreden beëindigd blijven, aangezien de vorige huurder niet meer terugkeert. De oorspronkelijke sluitingstermijn was zes maanden, maar de burgemeester ging over tot opheffing van de sluiting na een maand.²³⁷

In twee casestudies doet de burgemeester navraag bij de politie, naar aanleiding van het verzoek tot opheffing van de sluiting. Uit de politiegegevens blijkt dat er geen bijzonderheden zijn die aanleiding geven om de sluiting op grond van openbare ordeoverwegingen te laten voortduren. In de ene zaak ging het om de sluiting van een woning voor zes maanden. Na ruim twee maanden ging de burgemeester over tot opheffing van de sluiting. In de andere zaak werd de sluiting na een maand opgeheven en ging het om een oorspronkelijke sluitingstermijn van drie maanden.

Casus opheffing sluiting

In één casestudie is het verzoek tot opheffing van de sluiting ingediend door de eigenaar-bewoonster van een woning. De man van de eigenaresse handelde al drie jaar in verdovende middelen. Ten tijde van het verzoek tot opheffing van de sluiting zat de man in detentie. De burgemeester overweegt dat ‘er dan ook geen aanleiding is om aan te nemen dat er een kans is op verdere verstoring van de openbare orde en/of aantasting van het woon- of leefklimaat in de directe omgeving van het pand’. Daarnaast neemt de burgemeester in zijn overweging mee dat de vrouw hoogzwanger is en dat de sluitingstermijn al bijna is afgelopen. De burgemeester gaat twee weken voor de oorspronkelijke einddatum van de sluiting over tot opheffing van de sluiting.

5. Bezwaar, voorlopige voorziening en beroep

Deze paragraaf richt zich op de rechtsmiddelen die belanghebbenden inzetten tegen de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Daarnaast bespreken wij de gronden op basis waarvan de belanghebbende in twee van de casestudies met succes het sluitingsbesluit heeft aangevochten. Wij hebben de (proces)stukken in vijftien bezwaarzaken, zes voorlopige voorzieningszaken en een beroepszaak, nauwkeurig onderzocht. In twee van de geanalyseerde bezwaarzaken was de belanghebbende succesvol in het aanvechten van het sluitingsbesluit.

Uit de casestudies blijkt dat burgemeesters in het besluit op de mogelijkheid wijzen om in bezwaar te gaan en een voorlopige voorziening te vragen. Uit de interviews blijkt echter dat lang niet alle belanghebbenden hier gebruik van maken. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is wisselend. Sommige gemeenteambtenaren geven aan dat belanghebbenden zelden in bezwaar gaan,²³⁸ terwijl in andere gemeenten het beeld bestaat dat belanghebbenden geregeld in bezwaar gaan.²³⁹ In de gemeente waarin de burgemeester voornamelijk overgaat tot het opleggen van een last onder dwangsom, maken belanghebbenden zelden bezwaar, aldus de geïnterviewde gemeenteambtenaren.

Indien een belanghebbende in bezwaar gaat, heeft hij daarnaast de mogelijkheid om een verzoek tot voorlopige voorziening bij de rechtbank in te dienen. Indien de rechter het verzoek toewijst, moet de burgemeester wachten met het effectueren van het besluit tot een beslissing is

²³⁷ De woningcorporatie was al eerder op de hoogte gebracht van dit besluit, waardoor de feitelijke sluiting nooit geëffectueerd is.

²³⁸ Interviews met gemeente A, gemeente D, gemeente F, gemeente J.

²³⁹ Interviews met gemeente B, gemeente C, gemeente I.

genomen in bezwaar. Tegen een voorlopige voorziening staan geen rechtsmiddelen open. Tegen de beslissing in bezwaar staat beroep open.

De gesprekspartners die aangeven dat belanghebbenden met enige regelmaat of zelfs vaak bezwaar maken, geven ook aan veel voorlopige voorzieningszaken te hebben. Alle respondenten geven echter aan dat weinig belanghebbenden in beroep gaan. Daarnaast blijkt uit de interviews met gemeenteambtenaren dat belanghebbenden nauwelijks succesvol zijn in het aanvechten van een sluiting; niet in de bezwaarfase, maar ook niet in de voorlopige voorzieningsprocedure of in (hoger) beroep. In de interviews met de bestuursrechtadvocaten wordt dit beeld bevestigd. Eén advocaat geeft aan dat zowel burgemeesters als rechters veelal naar standaardjurisprudentie verwijzen, waardoor ‘je helemaal niet toekomt aan de juridische discussie’ in een zaak.²⁴⁰

5.1 Bezwaar

Uit de casestudies blijkt dat betrokkenen bij het indienen van hun zienswijze niet altijd een advocaat in de arm hebben genomen. In alle vijftien casestudies waarin bezwaar wordt gemaakt, hebben belanghebbenden dat wel gedaan. Uit de interviews en casestudies blijkt dat de argumenten die in de bezwaarfase worden aangevoerd veelal gelijk zijn aan de zienswijze. De advocaat van de betrokkene beargumenteert veelal dat er geen sprake was van drugshandel en dat de drugs aanwezig waren voor eigen gebruik. Andere veel gehoorde argumenten zijn dat er geen sprake was van overlast; dat de overtreding inmiddels is beëindigd en dat de sluiting niks meer toevoegt; dat de betrokkene niks valt te verwijten; dat sluiting leidt tot financiële schade; en/of dat de sluiting onevenredig is vanwege de medische situatie van betrokkenen of vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen. Ook in de interviews met de gemeenteambtenaren worden deze argumenten als veelvoorkomend aangemerkt.

Het verschil met de aangevoerde argumenten in de zienswijze (die veelal worden aangevoerd door de belanghebbende zelf) is met name dat de bezwaargronden een meer juridische grondslag hebben. Zo voeren de advocaten in de onderzochte bezwaarzaken veelal aan dat het woonbelang uit artikel 8 EVRM wordt geschaad en wijzen zij op het bestraffende karakter van de sluiting vanwege de lengte van sluiting of het tijdsverloop tussen de overtreding en de sluiting.

Uit de analyse van de adviezen van de bezwaarschriftencommissie die in de casestudies zijn aangetroffen, blijkt dat de bezwaarcommissies met name kijken of de burgemeester het besluit zorgvuldig heeft gemotiveerd en of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat de opgelegde maatregel onevenredig is. In dertien van de vijftien onderzochte zaken heeft de bezwaarcommissie geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren. In de overige twee bezwaarzaken heeft de burgemeester ervoor gekozen om geen bezwaarschriftencommissie in te schakelen, maar om naar aanleiding van de bezwaargronden af te zien van sluiting dan wel de sluiting op te heffen.

In de eerste zaak besluit de burgemeester af te zien van sluiting, omdat uit de ingestuurde stukken voor de bezwaarprocedure blijkt dat de medische situatie van de belanghebbende ernstig is verslechterd. De belanghebbende en tevens bewoonster van de woning heeft nog maar drie maanden te leven. Om deze reden besluit de burgemeester om af te wijken van zijn beleid en de sluiting te vervangen voor een waarschuwing.

In de tweede zaak gaat een bank in bezwaar als hypotheeknemer. De eigenaar-debiteur is failliet en de bank wil de woning zo snel mogelijk verkopen, maar hiervoor is het nodig dat de woning toegankelijk is. Volgens de bank zal de woning gedurende de sluitingsperiode alleen maar

²⁴⁰ Advocaat A.

in kwaliteit achteruit gaan. Daarnaast trekt de sluiting onwenselijke figuren aan en zal de betalingsachterstand van de debiteur onnodig oplopen. De burgemeester besluit op basis van de aangevoerde gronden om de sluiting na drie weken op te heffen. De overtreder woont niet meer in de woning en de woning zal op korte termijn worden verkocht. De teelt en de handel in hennep is hiermee beëindigd, alsmede de negatieve invloed hiervan op het openbare leven en het woon- en leefklimaat. Het gesloten houden van de woning dient volgens de burgemeester geen doel (meer).

5.2 Voorlopige voorziening en beroep

Wij hebben zes casestudies uitgevoerd waarin de belanghebbende heeft verzocht om een voorlopige voorziening en één casestudie waarin de belanghebbende in beroep is gegaan. Het blijkt dat deze procedures voor een groot deel een herhaling van (argumentatieve) zetten betreffen. Uit de casestudies blijkt dat de gronden waarop het bezwaar rust, veelal ‘als herhaald en ingelast’ mogen worden beschouwd in een voorlopige voorzieningsprocedure. De advocaat komt in sommige zaken nog wel met aanvullende gronden die zien op de onevenredigheid van de sluiting, de gebrekkige motivering van het besluit en/of het ontbreken van vervangende huisvesting voor de bewoner(s). In de onderzochte cases herhaalt de burgemeester de gronden op basis waarvan hij het besluit heeft genomen en de gronden die zijn aangevoerd in de bezwaarfase.

Uit de onderzochte zaken blijkt dat de voorzieningenrechter allereerst beoordeelt of de burgemeester bevoegd was om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet en vervolgens of de burgemeester in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot sluiting gebruik heeft kunnen maken. Dit is hetzelfde beoordelingskader als in hoofdstuk 2 is geschetst.

De voorzieningenrechters beoordelen in de onderzochte cases met name of de burgemeester alle omstandigheden van het geval heeft betrokken in zijn besluitvorming. Dit vereiste volgt uit de Afdelingsuitspraak van 26 oktober 2016 (zie ook hoofdstuk 2).²⁴¹ Daarnaast beoordeelt de rechter of de sluiting noodzakelijk en evenredig is.²⁴² In alle onderzochte zaken wijst de rechter het verzoek af. Het argument dat bewoners geen vervangende woonruimte kunnen vinden, wordt in de onderzochte zaken verworpen vanwege onvoldoende onderbouwing. Daarnaast overwegen de voorzieningenrechters dat hen geen bijzondere omstandigheden bekend zijn op basis waarvan de burgemeester had moeten afzien van zijn besluit.

Wij hebben één casestudie verricht waarin de belanghebbende in beroep is gegaan. In deze zaak werden de bezwaargronden ook als herhaald en ingelast beschouwd. De rechtbank zag in deze zaak geen reden om anders te oordelen dan de voorzieningenrechter had gedaan. De burgemeester is bevoegd om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet vanwege het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs. De sluitingstermijn is in overeenstemming met het gemeentelijke beleid en de burgemeester heeft de aangevoerde omstandigheden voldoende kenbaar meegenomen in zijn belangenafweging.

6. Ervaren gevolgen

Een deel van dit onderzoek richt zich op het achterhalen van de gevolgen van sluitingen voor onder meer (voormalig) bewoners van een woning, omwonenden, de wijk en de eigenaar dan wel verhuurder van een woning of lokaal. De casestudies bevatten geen informatie over de gevolgen

²⁴¹ ABRvS, 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2019:2840.

²⁴² Zie ook ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, AB 2020/274 m.nt. J.G. Brouwer, L.M. Bruijn en E.M. Breeuwsma.

van de opgelegde maatregelen. De informatie in deze paragraaf is afkomstig uit de interviews die wij hebben afgenomen met de gemeenteambtenaren, burgemeesters, politiefunctionarissen, advocaten, de jurist van een woningcorporatie en de medewerker van een maatschappelijke opvanginstelling. In de interviews hebben wij gevraagd of de respondenten zicht hebben op de gevolgen van een sluiting en zo ja, wat deze gevolgen zijn. Ook is deze vraag aan bod gekomen in de expertmeeting die in maart 2021 is georganiseerd. Onze bevindingen bespreken wij in deze paragraaf. Wij gaan eerst in op de gevolgen voor bewoners (par. 6.1), daarna op de gevolgen voor omwonenden en de wijk (par. 6.2), de gevolgen voor verhuurders van woningen (par. 6.3) en de gevolgen voor horecagelegenheden en andere bedrijven (par. 6.4).

6.1 Gevolgen voor bewoners

Uit de interviews met gemeenteambtenaren blijkt dat zij weinig tot geen zicht hebben op de verhuisbewegingen van mensen van wie de woning is gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet. Dit geven de gemeenteambtenaren zelf ook aan; geen van de onderzochte gemeenten weet of houdt bij wat de gevolgen zijn van een sluiting voor de bewoners van een gesloten woning. De advocaat die inmiddels meer dan dertig gemeenten bijstaat in 13b Opiumwet-zaken, beaamt dit gebrek aan inzicht in de gevolgen van de sluiting voor bewoners.²⁴³

Eén van de onderzochte gemeenten is hierop de uitzondering. Deze gemeente heeft in het verleden onderzoek gedaan naar ‘Damocles in de praktijk’. De geïnterviewde ambtenaren geven aan dat zij 221 bewoners van gesloten woningen hebben onderzocht. Uit dit onderzoek blijkt dat een groot deel van de mensen een tijdje na de sluiting weer ingeschreven stond in de Basisregistratie Personen. Een respondent zegt hierover het volgende: ‘het gevoel wat we krijgen is dat ze via familie, vrienden of kennissenkring weer een andere woning krijgen’.²⁴⁴

Ook meerdere andere respondenten (gemeenteambtenaren, burgemeesters, politiefunctionarissen, advocaten en woningcorporatie) vertellen dat de meeste mensen na de sluiting van een woning (tijdelijke) opvang vinden bij vrienden of familie. Eén respondent geeft aan dat dit ‘natuurlijk allemaal verre van ideaal’ is, zeker als het gaat om iemand met kinderen.²⁴⁵ De advocaat die bestuursorganen bijstaat, vertelt dat het ook wel voorkomt dat mensen vertrekken naar recreatieparken.²⁴⁶ Ook de jurist van de woningcorporatie geeft dit aan. Het kan ook zijn dat de voormalig bewoner in detentie zit. Daarnaast zijn er volgens de respondenten mensen die van de radar verdwijnen. De advocaat die bestuursorganen bijstaat geeft aan dat hem geen gevallen bekend zijn waarin mensen daadwerkelijk op straat kwamen te staan.

De meeste gemeenteambtenaren geven aan het idee te hebben dat het merendeel van de voormalig bewoners in de regio blijft wonen, al komen zij niet meer in aanmerking voor sociale huurwoningen. Alle respondenten noemen dat de woningcorporaties een wat de gemeenteambtenaren ‘zwarte lijst’ noemen, hanteren voor mensen die uit hun woning zijn gezet vanwege drugsactiviteiten. Deze mensen komen gedurende een aantal jaren niet in aanmerking voor een sociale huurwoning in de omgeving. Het is per regio en per woningcorporatie verschillend hoe lang mensen op deze lijst blijven staan. Eén respondent spreekt van twee jaar,²⁴⁷ terwijl een andere respondent aangeeft dat de voormalig bewoner de eerste vijf jaar niet in aanmerking komt

²⁴³ Advocaat B.

²⁴⁴ Gemeente H.

²⁴⁵ Gemeente C.

²⁴⁶ Advocaat B.

²⁴⁷ Gemeente H.

voor een sociale huurwoning.²⁴⁸ Mensen die binnen de regio willen blijven wonen, moeten daarom overstappen op particuliere huur. Meerdere respondenten geven echter aan dat dit voor velen niet betaalbaar is, waardoor zij wellicht moeten verhuizen naar een andere regio. Hoe vaak dit het geval is, weet geen van de respondenten.

De advocaat die bestuursorganen bijstaat in 13b Opiumwet-zaken, maakt hierbij wel de kanttekening dat de overzichtsuitspraak van de Afdeling (van 28 augustus 2019)²⁴⁹ ervoor heeft gezorgd dat burgemeesters de maatregelen van de woningcorporatie moeten betrekken in de besluitvorming. Ondanks dat hij het onterecht vindt dat burgemeesters dit moeten meenemen in de belangenafweging, ziet hij wel dat burgemeesters sinds die Afdelingsuitspraak de afspraak maken met woningcorporaties om niet meteen de huurovereenkomst te ontbinden nadat een woning wordt gesloten. De advocaat noemt dit een goede ontwikkeling, omdat 'daarmee ook woningcorporaties gedwongen worden om na te denken over de impact van hun maatregelen'. De sluiting van de burgemeester is van tijdelijke duur, maar de maatregelen die de woningcorporatie neemt zijn 'veel straffer dan die van de burgemeester'.²⁵⁰

Desondanks blijkt uit het interview met de jurist van de woningcorporatie dat hun uitgangspunt nog steeds is om over te gaan tot buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst vanwege de sluiting. Daarnaast werken veel woningcorporaties met verhuurdersverklaringen. Dit betekent dat een huurder die zich meldt voor een nieuwe huurwoning, de oude verhuurder moet vragen een formulier in te vullen waarin de verhuurder verklaart dat er geen sprake is van betalingsachterstanden, overlast of andere ongeregelde zaken.²⁵¹ Dit zorgt ervoor dat de gevolgen van een sluiting verder strekken dan een zwarte lijst die enkel in de regio gedeeld wordt.

De meeste geïnterviewde gemeenteambtenaren zeggen contact op te nemen met ketenpartners zoals de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), de woningcorporatie, maatschappelijke opvang en instanties zoals Veilig Thuis, als blijkt dat belanghebbenden niet in staat zijn om zelf vervangende woonruimte te vinden. Dit beeld wordt bevestigd door de advocaat die bestuursorganen bijstaat. Volgens hem bieden bestuursorganen stevast hulp aan: 'bij alle overheden die ik bijsta, is er een sociaal wijkteam of een sociaal team die in ieder geval ondersteuning biedt bij het vinden van vervangende huisvesting'.²⁵² Hij geeft echter aan dat belanghebbenden vaak geen gebruik maken van de hulp die wordt aangeboden. Dit beeld wordt herkend door de woningcorporatiemedewerker waarmee wij hebben gesproken.

De advocaat geeft drie mogelijke verklaringen voor het afwijzen van hulp. Ten eerste noemt hij het wantrouwen dat de bij de sluiting betrokken burgers hebben jegens de overheid. Ten tweede denkt hij dat het wellicht een eerkwestie is: 'ze voelen zich in zekere zin in hun eer en goede naam aangetast en het is hun eer te na dat de overheid iets voor hen moet regelen'.²⁵³ Ten derde hoort hij vaak dat betrokkenen het graag zelf willen oplossen, onder het mom van 'we hebben onszelf in de problemen gebracht en we moeten het dus ook zelf oplossen'.²⁵⁴ Hij zegt wel te geloven dat mensen moeite moeten doen om vervangend onderkomen te vinden, maar 'als puntje bij paaltje

²⁴⁸ Gemeente J.

²⁴⁹ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:2019:RVS:2912.

²⁵⁰ Advocaat B.

²⁵¹ Jurist woningcorporatie.

²⁵² Advocaat B.

²⁵³ Advocaat B.

²⁵⁴ Advocaat B.

komt, lukt het altijd'.²⁵⁵ Hij heeft nog nooit meegemaakt dat huisvesting voor problemen heeft gezorgd, zeker niet bij kinderen. Volgens de advocaat zijn de overheden die hij bijstaat, 'er zeer op gebrand dat kinderen niet op straat komen te staan'.²⁵⁶

Een gemeenteambtenaar geeft aan dat het ook wel eens voorkomt dat iemand alleen bij de daklozenopvang terecht kan. Zij geeft hierbij aan dat dit 'iets is wat je liever niet wilt, maar het is wel redelijk'.²⁵⁷ Zij geeft daarnaast aan dat het kwijtraken van een woning aan de ene kant een vergaande maatregel is, maar aan de andere kant gaat het vaak wel om ernstige overtredingen: 'de burgemeester moet natuurlijk ook het algemeen belang erbij in acht nemen en de veiligheid en de openbare orde'.²⁵⁸

De geïnterviewde medewerker van een maatschappelijke opvanginstelling vertelt dat zij weinig mensen ziet die door sluitingen vanwege drugshandel of hennepcultuur in de maatschappelijke opvang terecht komen. Twee gemeenteambtenaren geven aan eveneens te weten dat weinig mensen zich uiteindelijk melden bij de noodopvang of de maatschappelijke opvang.²⁵⁹ Eén ambtenaar geeft aan dat, voor mensen die zich daar wel melden, met name de zwarte lijst van woningcorporaties een probleem is.²⁶⁰ Dit wordt bevestigd door de medewerker van een maatschappelijke opvanginstelling. Zij geeft aan dat de zwarte lijst ervoor zorgt dat mensen die in de maatschappelijke opvanginstelling zitten, niet kunnen uitstromen. De respondent vertelt dat zij iemand maximaal drie maanden kan opnemen in een crisiswoning. Mensen kunnen vervolgens tot maximaal twaalf maanden in een tussenvoorziening blijven en daarna moeten ze uitstromen. Als iemand op een zwarte lijst staat, kunnen ze echter in de regio nergens terecht. De enige optie is dan verhuizen naar een andere regio, maar als er een kind bij betrokken is, dan is dat 'erg ontwrichtend voor het kind'.²⁶¹ In een dergelijk geval ontkom je er niet aan om iemand langdurig in de maatschappelijke opvang te houden, aldus de respondent. Het probleem is dat dan een plek bezet wordt gehouden voor een ander gezin. Zij geeft een recent voorbeeld van een vrouw en haar zoon die twee jaar in een tussenvoorziening hebben gezeten, voordat de respondent een woningcorporatie bereid heeft gevonden om een woning voor dit gezin beschikbaar te stellen.

De geïnterviewde medewerker van een maatschappelijke opvanginstelling vertelt dat een zwarte lijst haaks staat op het idee van een inclusieve samenleving. Zij geeft aan dat het verlies van een woning ontwrichtend werkt, zeker voor mensen met verslavingsproblematiek of mensen met schulden. Zij geeft aan dat naar alternatieve oplossingen gezocht moet worden, bijvoorbeeld een kleinere woning. Als iemand hennep in de eigen woning kweekt, heeft hij of zij blijkbaar een kamer of een ruimte te veel. Haar oplossing is om diegene een kleinere woonplek te geven, waar geen ruimte is om een hennepkwekerij te beginnen. Daarnaast moet die persoon begeleiding krijgen, zodat een volgende overtreding wordt voorkomen. Het is volgens haar belangrijk deze mensen niet op straat te zetten, maar hulpverlening te bieden. De geïnterviewde wijkagenten sluiten zich hierbij aan en benadrukken het belang van zowel preventief optreden ('voorkomen dat de situatie escaleert') als het belang van het na-traject, de hulpverlening.²⁶²

Een geïnterviewde burgemeester erkent de ingrijpende gevolgen van een sluiting: 'we zeggen van: nee, dit is geen strafrecht en dat heeft te maken met herstel en een signaal naar de

²⁵⁵ Advocaat B.

²⁵⁶ Advocaat B.

²⁵⁷ Gemeente E.

²⁵⁸ Gemeente E.

²⁵⁹ Gemeente C en gemeente H.

²⁶⁰ Gemeente H.

²⁶¹ Medewerker maatschappelijke opvang.

²⁶² Wijkagent A, wijkagent B.

samenleving en wat dan ook. Maar links- of rechtsom, als je iemand het huis uitzet, breng je wel leed toe'. Daarbij komt dat het verlies van een huis vaak zwaarder is dan de strafrechtelijke sanctie, aldus de burgemeester.

6.2 Gevolgen voor omwonenden en de wijk

Naast dat de gemeenteambtenaren aangeven weinig zicht te hebben op de gevolgen voor voormalige bewoners, zeggen zij ook weinig te weten over de situatie in de wijk en wat een sluiting voor gevolgen heeft voor de omwonenden. Uit de interviews met de wijkagenten en andere politiefunctionarissen blijkt dat zij hier eveneens niet altijd zicht op hebben. Zij geven aan niet standaard te posten bij panden die gesloten zijn vanwege drugshandel, maar dat zij met name afgaan op meldingen die gedaan worden door omwonenden. Het blijkt dat niet systematisch wordt gemonitord welke impact een sluiting voor de omwonenden en de wijk heeft, of in welke mate sprake is van recidive. Toch blijkt uit de interviews dat enkele gemeenteambtenaren (via de wijkagenten) en de geïnterviewde politiefunctionarissen beschikken over informatie.

Een respondent weet dat een spoedsluiting of een sluiting die gepaard gaat met een grote politie-inzet, nog wel eens een negatieve uitwerking op een wijk heeft. De respondent geeft aan dat er eerder onderzoek is gedaan in de gemeente naar het veiligheidsgevoel in de drie wijken waar de meeste woningen zijn gesloten. Hij geeft aan dat het veiligheidsgevoel in deze wijken juist is gedaald: 'dat roept natuurlijk wel vragen op over de effectiviteit van je beleid'.²⁶³ Toch merkt hij op dat omwonenden een sluiting ook wel als een 'verademing' ervaren. De respondent heeft zelfs een keer meegemaakt dat buurtbewoners huilen bij de sluiting van een pand, omdat ze zo blij zijn dat de burgemeester optreedt.²⁶⁴ Hoe de buurt een sluiting ervaart, kan dus sterk verschillen.

Meerdere respondenten geven aan dat het effect van een sluiting op een wijk afhangt van de overlast die de omgeving heeft ervaren. Niet bij elk pand dat wordt gesloten, is ook daadwerkelijk sprake van overlast. De geïnterviewde Operationeel Specialist van de politie zegt hierover dat het niet altijd zichtbaar is 'wat er gebeurt achter de deur'. Volgens hem kan een sluiting er ook voor zorgen dat omwonenden denken 'oké, gebeurt hier wat in de wijk dan?'.²⁶⁵ De geïnterviewde wijkagenten en de jurist van een woningcorporatie herkennen dit. De jurist van de woningcorporatie geeft aan dat het voor een wijk goed is als een plek wordt gesloten waar gehandeld werd in drugs. Hij merkt echter op dat 'je niet bang kunt zijn voor wat je niet weet. Dus als je niet weet dat er een hennepkwekerij zit, dan denk je: wat is het hier toch fijn om te wonen'.²⁶⁶ Met andere woorden, het veiligheidsgevoel kan juist afnemen nadat een woning wordt gesloten en er een bord in de tuin komt, aldus de woningcorporatie.

Ook meerdere gemeenteambtenaren geven aan dat het effect van een sluiting op een wijk erg verschillend is.²⁶⁷ Een van de respondenten geeft aan dat buurtbewoners in wijken waar veel woningen worden gesloten, 'niet meer zo onder de indruk van een sluiting' zijn.²⁶⁸ In wijken die niet als kwetsbaar bekend staan krijgt zij zowel positieve als negatieve berichten terug van omwonenden. Sommigen geven aan bang te zijn, terwijl andere juist blij zijn dat de gemeente optreedt tegen drugscriminaliteit.

²⁶³ Gemeente C.

²⁶⁴ Gemeente C.

²⁶⁵ Operationeel Specialist.

²⁶⁶ Jurist woningcorporatie.

²⁶⁷ Gemeente C, gemeente D, gemeente E, gemeente G.

²⁶⁸ Gemeente D.

In geval het gaat om een overlastgevend pand, blijkt uit de interviews met gemeenteambtenaren en politiefunctionarissen dat omwonenden vaak aangeven dat ze blij zijn dat er eindelijk rust is en dat de overlastgever is vertrokken.²⁶⁹ Eén respondent krijgt weleens van de wijkagent te horen dat het stukken beter gaat in de wijk, omdat de ‘rotte appel er tussenuit is gehaald’.²⁷⁰ Zeker als een woning wordt gesloten naar aanleiding van een of meerdere meldingen die zijn binnengekomen via Meld Misdaad Anoniem, is de buurt over het algemeen blij.²⁷¹ Ook de Operationeel Specialist van de politie geeft aan dat de buurt soms ‘helemaal klaar is met een bepaald pand’. Volgens hem is het effect van de sluiting in dat soort gevallen goed merkbaar. Een van de geïnterviewde wijkagenten sluit zich hierbij aan: ‘de buurt voelt zich in zo’n geval gehoord’.²⁷²

Drie gemeenteambtenaren vertellen dat zij bewoners brieven sturen nadat een woning is gesloten.²⁷³ Zij geven aan dat dit helpt om meer informatie boven water te krijgen en dat de brief ook bijdraagt aan de meldingsbereidheid. De gemeenteambtenaar die aangeeft dat zijn burgemeester met name lasten onder dwangsom oplegt, vertelt dat omwonenden niks krijgen te weten over de opgelegde last. Daardoor is er ook geen effect op de wijk of op omwonenden. In situaties waarin de burgemeester wel overgaat tot sluiting, is het effect volgens de respondent met name dat de omgeving ziet dat de gemeente optreedt tegen drugscriminaliteit.²⁷⁴

6.3 Gevolgen voor verhuurders van woningen

Op de vraag aan de gemeenteambtenaren wat de gevolgen zijn van een sluiting voor de verhuurder, wordt standaard huurderfing genoemd. De jurist van de woningcorporatie bevestigt dat dit een belangrijk gevolg is. Verder geven de gemeenteambtenaren aan dat verhuurders (zowel particuliere verhuurders als woningcorporaties) in de meeste gevallen de huurovereenkomst ontbinden nadat zij bekend raken met de drugsactiviteit en/of de sluiting van het pand.

De meeste gemeenteambtenaren geven aan korte lijnen te hebben met de woningbouwcorporatie(s) en (vrijwel) nooit bezwaar te ontvangen van een corporatie.²⁷⁵ Een respondent geeft aan dat verhuurders veelal ‘hun verlies nemen’.²⁷⁶ Soms doen woningcorporaties wel een verzoek tot opheffing van de sluiting. Het verschilt per geval en per gemeente of de burgemeester dit verzoek toewijst (zie par. 4.7). De meeste geïnterviewde ambtenaren geven aan weinig tot geen contact te hebben met particuliere verhuurders. Tijdens de expertmeeting wordt dit nogmaals bevestigd door de aanwezige ambtenaar en de vertegenwoordiger van een vereniging voor particuliere verhuurders.

Eén respondent geeft aan dat de burgemeester soms een pand sluit om de verhuurder een grondslag voor buitengerechterlijke ontbinding te verschaffen.²⁷⁷ Daarnaast geeft hij aan dat zijn burgemeester met een goed verhuurder (zowel particuliere verhuurders als woningcorporaties) vaak afspraken maakt over een kortere sluitingsduur dan in het beleid staat opgenomen.²⁷⁸

²⁶⁹ Gemeente D, gemeente E, gemeente H, gemeente C, Operationeel Specialist, wijkagent A, wijkagent B.

²⁷⁰ Gemeente C.

²⁷¹ Gemeente C.

²⁷² Wijkagent A.

²⁷³ Gemeente D, gemeente H, gemeente J

²⁷⁴ Gemeente F.

²⁷⁵ Gemeente A.

²⁷⁶ Gemeente D.

²⁷⁷ Op grond van artikel 7:231 lid 2 Burgerlijk Wetboek, mag een verhuurder de huurovereenkomst buitengerechterlijk ontbinden als een pand op grond van artikel 13b Opiumwet is gesloten vanwege gedragingen die in strijd zijn met artikel 2 of 3 van de Opiumwet. Zie M. Vols, ‘Artikel 8 EVRM en de gedwongen ontruiming van de huurwoning vanwege overlast’, *WR Tijdschrift voor huurrecht*, 2015/2, p. 55-62.

²⁷⁸ Gemeente F.

De advocaat die bestuursorganen bijstaat, benoemt eveneens de mogelijkheid van buitengerechtelijke ontbinding die sluiting biedt. Hij benadrukt het belang van deze mogelijkheid voor verhuurders, zeker in geval van een hennepkwekerij. De gevolgen van een hennepkwekerij zijn volgens hem groter dan de enkele drugsvondst. Het gaat om de complete vernieling van een woning, aldus de advocaat. De jurist van de woningcorporatie beaamt dat hennepkwekerijen een woning ‘molesteren’.²⁷⁹ Volgens hem worden er gaten in betonvloeren geboord, complete elektrische installaties verbouwd, illegaal stroom afgetapt, ventilatiegaten gemaakt, ‘en dan komt de politie en die sleurt de hennepplanten eruit, maar de rest van de zoi en de schade blijft achter’. Dit zijn forse schadeposten, aldus de respondent.

Tijdens de expertmeeting was een vertegenwoordiger van een vereniging voor particuliere verhuurders aanwezig. Hij bevestigt dat de financiële gevolgen voor verhuurders groot zijn. Met name in geval van hennepkwekerijen is de schade aan de woning enorm. Bovenop de kosten voor het herstel van de schade komt de huurdering door de sluiting van de woning. Een grote groep particuliere verhuurders gebruikt de huurinkomsten voor hun pensioen. De financiële gevolgen van een sluiting zijn daardoor nog ingrijpender, aldus de vertegenwoordiger.

Een geïnterviewde burgemeester geeft aan de gevolgen voor verhuurders te erkennen en de verhuurder soms via de achterdeur naar binnen te laten om de huurwoning op te knappen. Desondanks blijft de realiteit volgens de burgemeester: ‘wij sluiten woningen, stoer, maar wij hebben geen schade. Die heeft de verhuurder’.²⁸⁰

Daarbij komt ook dat verhuurders de sluiting moeilijk kunnen voorkomen. Uit het interview met de jurist van een woningcorporatie blijkt dat sommige burgemeesters ook overgaan tot sluiting van een woning als de woningcorporatie zelf al over is gegaan tot ontbinding van de huurovereenkomst, voordat de burgemeester een voornemen heeft verstuurd. De respondent geeft aan wel eens te hebben voorgesteld om in zo’n situatie een bord neer te zetten met ‘hier is een hennepkwekerij opgerold’, zodat de woning niet gesloten hoeft te worden. Toch willen burgemeesters vasthouden aan de sluiting, aldus de respondent. Hij geeft aan te snappen dat de gemeente ‘wil strijden tegen drugs’, dat wil de woningcorporatie ook, maar het verschil is dat de gemeente niet opdraait voor de ‘huurdering en de schade aan het pand’.²⁸¹ De respondent zegt dan ook de gevolgen van een sluiting voor een woningcorporatie onevenredig te vinden.

6.4 Gevolgen voor horecagelegenheden en andere bedrijven

Uit de interviews met gemeenteambtenaren blijkt dat burgemeesters over het algemeen weinig horecagelegenheden sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet. Als er toch een Opiumwetovertreiding wordt geconstateerd in een horecagelegenheid, dan is het gevolg afhankelijk van de verwijtbaarheid van de exploitant dan wel eigenaar van de zaak. Als de exploitant betrokken was bij de drugsactiviteit of verwijtbaar heeft gehandeld, dan zal in de meeste gevallen de horecaverunning worden ingetrokken. De geïnterviewde gemeenteambtenaren geven echter aan dat dit niet vaak voorkomt. De meeste horecagelegenheden die gesloten worden op grond van artikel 13b Opiumwet, openen na de sluitingstermijn weer hun deuren. Daarnaast kan het voorkomen dat de huurovereenkomst met de exploitant wordt opgezegd of dat de financiële schade door de sluiting zodanig is, dat de exploitant werknemers moet ontslaan. Uit de interviews

²⁷⁹ Jurist van een woningcorporatie.

²⁸⁰ Burgemeester M.

²⁸¹ Jurist woningcorporatie.

met gemeenteambtenaren blijkt dat ditzelfde geldt voor exploitanten dan wel eigenaren van andere ondernemingen dan horecagelegenheden.

Eén van de geïnterviewde advocaten staat met name (kleine) ondernemers bij in bestuursrechtzaken. Zij geeft aan dat de gevolgen van een sluiting groter zijn dan alleen financiële schade en het tijdelijk moeten sluiten van de deuren. Zeker als het gaat om een familiebedrijf met meerdere kleine ondernemingen, dan worden alle ondernemingen geraakt door die ene sluiting, aldus de advocaat. Daarnaast is er sprake van reputatieschade en aantasting van de eer en goede naam. Dit wordt bevestigd door de advocaat die bestuursorganen bijstaat.²⁸²

De advocaat die veel ondernemers bijstaat, geeft het voorbeeld van een cliënt die voorzitter was van meerdere ondernemingsverenigingen, maar daar niet meer welkom was vanwege de sluiting van een van zijn winkels. De cliënt had de winkel al ruim veertig jaar en heeft daar nooit iets ‘raars’ aangetroffen, ook niet in de boekhouding of administratie. Vanwege een strafrechtelijk onderzoek naar een groothandel, kwam de winkel van de cliënt in beeld. Uiteindelijk is de winkel gesloten op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet, vanwege voorbereidingshandelingen. Van verdere strafrechtelijke vervolging was geen sprake. In de gemeente waarin de advocaat veelal werkzaam is, bestaat wel de mogelijkheid tot het doen van een heropeningsverzoek, maar als dit niet wordt toegewezen ‘dan is het toch wel einde oefening’, met name voor kleine ondernemers.²⁸³

Volgens de advocaat vinden cliënten het met name lastig dat ‘er zulke heftige consequenties zijn, terwijl iets [lees: de overtreding van de Opiumwet] nog niet is vastgesteld’.²⁸⁴ Cliënten worden niet strafrechtelijk veroordeeld, maar ervaren de sluiting van hun pand wel als een straf.

²⁸² Advocaat B.

²⁸³ Advocaat A.

²⁸⁴ Advocaat A.

7. Ervaren effectiviteit

In de interviews hebben wij de vraag gesteld of de respondenten het idee hebben dat toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet effectief is: of de maatregel (opleggen van een last onder bestuursdwang) doet wat het beoogt te doen. De wettelijke doelen van de maatregel zijn de legale situatie herstellen, de Opiumwetovertreding beëindigen en herhaling daarvan voorkomen. Naast deze wettelijke doelen, hebben veel burgemeesters extra doelen opgenomen in hun beleid. Welke doelen dit zijn, verschilt per burgemeester; maar enkele van die doelen zijn: een signaal afgeven naar de buitenwereld dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit (ook wel de signaalfunctie of afschrikwekkende functie genoemd), de loop van kopers en leveranciers uit het pand halen, het herstellen van de openbare orde en veiligheid en de bekendheid van het pand als drugspand teniet doen.

Op de vraag over de effectiviteit van de maatregel werd wisselend gereageerd door de respondenten. In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgens wat de respondenten hebben gedeeld over het effect van sluitingen op het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling (par. 7.1), de signaalfunctie van een sluiting (par. 7.2), het effect van de sluiting op de openbare orde en veiligheid (par. 7.3) en tot slot het effect van de sluiting binnen de bredere aanpak van drugscriminaliteit (par. 7.4).

7.1 Het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling

Vrijwel alle geïnterviewde gemeenteambtenaren vertellen dat zij over het algemeen weinig last hebben van recidive en dat zij denken dat het sluiten van panden de overtreding beëindigt en herhaling van de overtreding voorkomt. Veel van de respondenten denken dat met name de sluiting van een woning ervoor zorgt dat mensen zich niet nog een keer inlaten met drugscriminaliteit. De geïnterviewde wijkagenten en gemeenteambtenaren geven wel aan dat er enkele adressen bij hen bekend staan als drugspannen. Daarnaast is er ook altijd een aantal mensen die bekend (blijven) staan bij de politie en de gemeente als drugsdealers, maar dit zijn vaak de drugsdealers die zelf verslaafd zijn.

De ambtenaar die werkt in de gemeente waarin met name lasten onder dwangsom worden opgelegd, vertelt dat de politie geen enkele recidivist heeft geregistreerd in de afgelopen twee á drie jaar. Hij vertelt dat boa's controles uitvoeren nadat de burgemeester een last onder dwangsom heeft opgelegd of een pand heeft gesloten. De boa's vragen of ze binnen mogen komen om rond te kijken en dat heeft nog niet tot problemen geleid, aldus de respondent. Hij vertelt dat het ook nog nooit is voorgekomen dat hij een dwangsom heeft moeten verbeuren.

De geïnterviewde advocaat die met name ondernemers bijstaat, denkt dat de maatregel niet alleen een preventieve werking heeft op bewoners van woningen, maar ook op ondernemers. Zij geeft aan dat alleen al het bestaan van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet ervoor zorgt dat ondernemers voorzichtiger zijn en meer onderzoek doen voordat ze met iemand of een ander bedrijf in zee gaan.

Een van de geïnterviewde burgemeesters zet wel zijn vraagtekens bij de preventieve werking van de sluitingsmaatregel. Hij vraagt zich af of het sluiten van een pand er ook daadwerkelijk voor zorgt dat de overtreder niet nogmaals de fout ingaat. Volgens hem is dat echter

ook niet de ‘hoofdmoot’ van de sluiting.²⁸⁵ Een gemeenteambtenaar sluit zich hierbij aan: hij vraagt zich hardop af of sluiting ook preventief werkt.²⁸⁶

7.2 De signaalfunctie

De geïnterviewde gemeenteambtenaren en politiefunctionarissen onderschrijven allemaal het belang van de signaalfunctie dan wel de afschrikwekkende functie van de sluiting: sluiting geeft volgens de respondenten het signaal af aan omwonenden dat de gemeente (hard) optreedt tegen drugsriminaliteit. Ook een van de geïnterviewde burgemeesters noemt het signaal dat de sluiting afgeeft belangrijk.²⁸⁷

Een van de ambtenaren geeft aan dat de signaalfunctie van de sluiting de reden is dat hij de last onder dwangsom geen goed alternatief voor de sluitingsmaatregel vindt, ‘omdat je ook richting de buurt moet laten zien dat je optreedt’.²⁸⁸ De respondent die werkt in de gemeente waar met name lasten onder dwangsom worden opgelegd, herkent dit en geeft aan daarom meer te willen focussen op communicatie. Ook als een last onder dwangsom wordt opgelegd, zou de buurt moeten zien dat de gemeente optreedt tegen drugsriminaliteit, aldus de respondent.²⁸⁹

De advocaat die met name ondernemers bijstaat, noemt de signaalfunctie eveneens een belangrijke functie van de sluiting. Zij denkt dat een sluiting afschrikwekkender werkt dan strafrechtelijk optreden. Zij vindt de strafmaat in Nederland laag en denkt dat strafrechtelijk optreden daardoor niet zo snel afschrikt. Ook een van de geïnterviewde wijkagenten geeft aan dat de afschrikwekkende werking van een woningsluiting groter is dan van strafrechtelijk optreden.²⁹⁰ De advocaat maakt echter wel de kanttekening dat de signaalfunctie ervoor zorgt dat sluiten voor burgemeesters ‘een doel op zich’ wordt en dat is volgens haar ‘in strijd met het herstelkarakter van deze sanctie’.²⁹¹ De geïnterviewde advocaat die burgemeesters bijstaat, geeft aan dat een zichtbare sluiting tot ‘normconform gedrag’ leidt. Daarnaast geeft hij aan dat de meldingsbereidheid toeneemt, omdat mensen blij zijn te zien dat de overheid optreedt tegen drugsriminaliteit in de wijk.

7.3 Het herstellen van de openbare orde en veiligheid

Na de signaalfunctie is het herstel van de openbare orde en veiligheid het meest gehoorde effect van de sluiting. De geïnterviewde gemeenteambtenaren geven aan dat de sluiting met name helpt om de openbare orde en veiligheid te herstellen als er sprake is van een overlastgevend pand of een brandgevaarlijke situatie.²⁹² Enkele gemeenteambtenaren noemen dit het belang van de rust die terugkeert in een pand door de sluiting.²⁹³ Ook twee geïnterviewde burgemeesters noemen de sluiting effectief om de openbare orde te herstellen. Eén burgemeester geeft wel aan dat dit met name het geval is als er sprake is van overlast.²⁹⁴ De andere burgemeester geeft aan dat drugshandel

²⁸⁵ Burgemeester M.

²⁸⁶ Gemeente I.

²⁸⁷ Burgemeester M.

²⁸⁸ Gemeente J.

²⁸⁹ Gemeente F.

²⁹⁰ Wijkagent C.

²⁹¹ Advocaat A.

²⁹² Gemeente B, Gemeente C, gemeente E, gemeente G.

²⁹³ Gemeente B, gemeente C, gemeente E.

²⁹⁴ Burgemeester M.

de leefbaarheid in een wijk kan verstoren. De rechtsorde moet dan hersteld worden en dat gebeurt door panden te sluiten waar drugscriminaliteit plaatsvindt, aldus de burgemeester.²⁹⁵

Er zijn meerdere respondenten die echter erkennen dat er voldoende panden zijn die worden gesloten waar geen enkele overlast plaatsvindt. Een gemeenteambtenaar komt met het voorbeeld van een expat die elke dag netjes gekleed gaat, in een woontoren woont en elke dag rond zes uur thuiskomt met een rolkoffer. Dat in die rolkoffer elke dag drie kilo cocaïne zit en dat in zijn woning in totaal 99 kilo cocaïne ligt, dat weet niemand. De respondent stelt zich bij dit soort gevallen de vraag ‘wanneer is de openbare orde nou ernstiger in het geding?’²⁹⁶

Een andere gemeenteambtenaar stelt zichzelf dezelfde vraag en vindt het moeilijk om te beoordelen of de openbare orde hersteld is door de sluiting, als er geen overlast plaatsvond in of vanuit het pand.²⁹⁷ De respondent noemt de veronderstelling dat alle drugsactiviteiten een grote impact hebben op de openbare orde, het lastige bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet. De respondent geeft hierbij aan nog wel eens het gevoel te hebben dat het straffen de boventoon voert in plaats van de herstellende werking van een sluiting.²⁹⁸

Ook de bestuurskundige bij de politie geeft aan dat de effectiviteit van de maatregel per geval verschilt. Hij noemt het voorbeeld van een woning waarin een bekende drugsdealer (in het criminele circuit) woont. In de woning treft de politie een combinatie van drugs en een vuurwapen aan. De bestuurskundige vertelt dat in deze situatie de kans op ripdeals bestaat; sluiting is dan ‘belangrijk voor de openbare orde en veiligheid in de wijk’. In zulke gevallen heeft een sluiting volgens hem ‘zeker wel effect’.²⁹⁹

Een bestuursrechtadvocaat geeft aan dat er ‘aan de haal wordt gegaan met deze bevoegdheid en dat het [de inzet van de bevoegdheid] grotere consequenties heeft dan aanvankelijk de bedoeling was’. Daarnaast vraagt de advocaat zich af wat het doel van een sluiting is als het pand al leeg staat. Als de huurovereenkomst is opgezegd, het pand leeg staat en er borden voor het pand staan met de tekst ‘te huur’, ‘wat gaat er dan nog gebeuren waardoor de openbare orde verstoord raakt?’³⁰⁰ Ondertussen ‘lopen de lasten door en komen er geen inkomsten meer binnen’, aldus de advocaat.³⁰¹

7.4 Breder aanpak drugscriminaliteit

Veel respondenten proberen de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet te plaatsen binnen de bredere aanpak van drugscriminaliteit. Een aantal gemeenteambtenaren geeft aan dat het effect van de sluiting volgt uit het op verschillende niveaus samenwerken om drugshandel te bestrijden.³⁰² De meerderheid van de respondenten geeft echter aan het gevoel te hebben dat het ‘dweilen met de kraan open’³⁰³ is, omdat het verdienmodel dusdanig interessant is dat drugshandel en hennepcultuur aantrekkelijk blijft.³⁰⁴

²⁹⁵ Burgemeester G.

²⁹⁶ Gemeente C.

²⁹⁷ Gemeente G.

²⁹⁸ Gemeente G.

²⁹⁹ Bestuurskundige politie.

³⁰⁰ Advocaat A.

³⁰¹ Advocaat A.

³⁰² Gemeente C, gemeente H, gemeente J.

³⁰³ Gemeente A.

³⁰⁴ Gemeente J en gemeente G.

Eén respondent vindt het lastig om de bevoegdheid binnen de bredere aanpak te plaatsen: als er helemaal geen panden zouden worden gesloten, zou de drugsproblematiek dan groter zijn?³⁰⁵ Een andere respondent vraagt zich hetzelfde af. Hij geeft aan niet te weten hoe groot het drugsprobleem in de gemeente is, ‘dus we weten ook niet of dertig sluitingen in een jaar hoeveel procent dat van het geheel is. Daarom kunnen wij ook moeilijk iets zeggen over de effectiviteit’.³⁰⁶

Daarnaast twijfelen meerdere respondenten over de effectiviteit van de maatregel, omdat in veel gevallen kwetsbaren getroffen worden,³⁰⁷ niet de ‘grote vissen’³⁰⁸ of de echte ‘rakkers’.³⁰⁹ Voorbeelden van kwetsbare personen die de respondenten noemen, zijn de drugsverslaafden, mensen die onder druk gezet worden door drugscriminelen om hennep te kweken, de bijstandsmoeder met vijftig hennepplanten op zolder of een alleenstaande moeder met drie thuiswonende kinderen waarvan er één handelt in drugs. Ook tijdens de expertmeeting worden bedenkingen geuit over de effectiviteit van de maatregel. Net als de geïnterviewden vragen de experts zich af of niet met name kwetsbare personen worden getroffen.

Ook een van de geïnterviewde burgemeesters zegt zich soms af te vragen wat het effect is van sluiten. Hij noemt het sluiten van panden een ad hoc-beleid: ‘dan weer daar, dan weer daar, dan weer daar, heel mechanisch’. De burgemeester vraagt zich af welke doelen nog meer worden bereikt behalve mensen uit een strafbare situatie halen en het voorkomen van brandonveiligheid. Een van de geïnterviewde gemeenteambtenaren deelt deze visie: ‘er komt een melding, wij sluiten. Een tijdje later komt er weer een melding, wij sluiten... Het probleem los je niet op. Zouden we daar niet op een andere manier mee om kunnen gaan?’.³¹⁰ Volgens de burgemeester haal je alleen ‘even de onderste sporten van de ladder weg, zodat je wat moeilijker die ladder op kan klimmen’. Hij denkt dat met name de ‘stakkers’ worden getroffen door een sluiting en niet de ‘rakkers’, niet de criminelen die actief zijn in een drugsnetwerk. Hij vertelt dat hij teleurgesteld is geraakt in de werking van de maatregel: ‘het is niet de hefboom in de bestrijding van de grote criminaliteit’.³¹¹

De gemeenteambtenaar die in de gemeente werkt waar de burgemeester met name lasten onder dwangsom oplegt, noemt sluiten een repressiemaatregel: ‘er is al wat misgegaan en dan ga je het daarna nog oplappen’. De respondent geeft aan dat vooral energie gestoken moet worden in de preventie: ‘maak mensen weerbaar, dat ze snappen wat er aan de hand is, dat burens weten hé, dit klopt niet helemaal’. Daarnaast is de gemeenteambtenaar van mening dat drugscriminaliteit onaantrekkelijk gemaakt moet worden en dat er kansen en perspectieven voor jongeren moeten worden gecreëerd. Daar zit volgens de respondent het meest te behalen effect in. De respondent is daarnaast wel van mening dat de burgemeester ook moet optreden middels het sluiten van panden, ‘want als je nooit je tanden laat zien, dan heeft preventie ook geen zin’. Preventie en repressie kunnen volgens de respondent niet zonder elkaar.³¹² Als preventief optreden noemt de respondent het Keurmerk Veilig Ondernemen,³¹³ de Wet Bibob (de Wet Bevordering

³⁰⁵ Gemeente G.

³⁰⁶ Gemeente I.

³⁰⁷ Gemeente A, gemeente D, gemeente G, gemeente J.

³⁰⁸ Gemeente A

³⁰⁹ Burgemeester I.

³¹⁰ Gemeente J.

³¹¹ Burgemeester I

³¹² Gemeente F.

³¹³ Het Keurmerk Veilig Ondernemen maakt het voor ondernemers mogelijk om samen met de gemeente, de politie en andere publieke (maar ook private) partijen, afspraken te maken om overlast, criminaliteit en onderhoud en beheer op onder meer bedrijventerrein aan te pakken.

Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)³¹⁴ en preventieve controles als voorbeelden. Daarnaast geeft de respondent aan dat onderwijs ook een belangrijk middel is om in te zetten in de preventieve aanpak. Een andere gemeenteambtenaar onderschrijft dit: naast sluiten moet je ‘ook zorgen dat er perspectief wordt geboden’.³¹⁵

Twee van de drie geïnterviewde wijkagenten geven eveneens aan dat preventief optreden hun voorkeur heeft. Zij noemen dit ‘aan de voorkant optreden’.³¹⁶ Daarnaast benoemen zij het belang van hulpverlening nadat een woning is gesloten. Volgens hen speelt er vaak veel meer ‘achter de voordeur’ dan de enkele overtreding van de Opiumwet: ‘verslaving, huiselijk geweld, inkomensproblematiek, eenoudergezinnen’.³¹⁷ Zij benadrukken het belang van de zichtbaarheid van de sluiting voor de buurt, maar geven wel aan dat er oog moet zijn voor de situatie waarin de overtreder zich bevindt.

8. Visie van burgemeesters

In de interviews met de drie burgemeesters hebben wij gevraagd hoe zij hun rol zien binnen de aanpak van drugscriminaliteit en waar zij staan in de discussie over de burgemeester als burgervader of als *sheriff* (of crimefighter). De burgemeester van gemeente M geeft aan dat hij de burgervaderrol liever de magistratelijke rol noemt. Hij noemt de scherpe tegenstelling tussen crimefighter of magistraat een karikatuur. Hij zegt hierover het volgende: ‘als het moet, kun je hard zijn. Als het echt de zwaardere jongens zijn of de recidivisten, dan moet je gewoon hard zijn. Aan de andere kant zijn het wel mijn inwoners’. Hij gaat verder: ‘achter ieder huis dat dicht gaat, daar zit een inwoner van mijn gemeente’.³¹⁸ Op de vraag of hij denkt dat deze opvatting door andere burgemeesters gedeeld wordt, zegt hij dat de aanpak van drugscriminaliteit voor veel burgemeesters nieuw is: ‘wat je ziet is, als je je onzeker voelt op dit terrein, dan ga je meer hangen in de richtlijnen. Beginnende rechters doen dat ook.’ Volgens hem zitten veel burgemeesters strakker in de regels, omdat deze rol nog relatief nieuw is.

De burgemeester van gemeente I waarschuwt ervoor om burgemeesters ‘allemaal taken te geven die eigenlijk op het snijvlak liggen van openbare orde, misdaadbestrijding en alles wat het OM behoort te doen’. Desondanks is hij van mening dat de burgemeester een belangrijke taak heeft in de bestrijding van drugscriminaliteit en ondermijning. Daarbij maakt hij wel de kanttekening dat er een onderscheid bestaat tussen de ‘rakkers’ en de ‘stakkers’. De burgemeester ziet het ook als zijn rol om dit onderscheid te maken: als het gaat om rakkers ‘klappen we erop’, maar gaat het om een bijstandsmoeder met 50 hennepplanten op zolder, dan moet er meer oog zijn voor de persoonlijke omstandigheden, aldus de burgemeester. Zo geeft hij aan dat een gezin met kinderen niet op straat komt te staan, ook niet na overtreding van de Opiumwet.

De burgemeester van gemeente G vindt de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet een proportioneel middel, want er bestaat altijd de mogelijkheid om niet tot sluiting over te gaan. Daarnaast vindt hij het echt een openbare orde en veiligheid-bevoegdheid. Hij geeft aan dat hij het noodzakelijk vindt ‘dat je als burgemeester daarin kunt handelen’. De tegenstelling tussen burgervader en crimefighter noemt hij onzinnig en een schijntegenstelling. Hij vindt het belangrijk om grenzen te stellen aan een samenleving en duidelijk te maken wat wel en niet geaccepteerd

³¹⁴ De Wet Bibob maakt het mogelijk om vergunningsaanvragen te weigeren en om vergunningen in te trekken om te voorkomen dat vergunningen worden gebruikt voor criminele activiteiten.

³¹⁵ Gemeente H.

³¹⁶ Wijkagent A en wijkagent B.

³¹⁷ Wijkagent B.

³¹⁸ Burgemeester M.

wordt. Hij noemt het voorbeeld van een buurt waar veel overlast is: de wijkbewoners ‘gaan echt niet zeggen, alles goed burgervader maar we willen liever niet dat u als sheriff optreedt’.

9. Knelpunten en verbeterpunten

In de interviews met de verschillende respondenten hebben wij gevraagd naar knelpunten en verbeterpunten binnen de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. De genoemde punten richten zich met name op de bestuurlijke rapportages en het tijdsverloop (par. 9.1), de motivering van besluiten (par. 9.2), de rechtsbescherming en de gevolgen (par. 9.3) en tot slot de regionale verschillen (par. 9.4).

9.1 Bestuurlijke rapportages en tijdsverloop

Meerdere geïnterviewde gemeenteambtenaren geven aan dat het nog wel eens voorkomt dat ze aanvullende informatie nodig hebben van de politie.³¹⁹ Soms ontbreekt er belangrijke informatie in een bestuurlijke rapportage, zoals informatie op basis waarvan de noodzakelijkheid van de sluiting kan worden gemotiveerd of informatie over aangetroffen voorwerpen: er is een zak met pillen aangetroffen, maar zijn er nog andere voorwerpen aangetroffen?³²⁰ Een respondent geeft aan dat onvolledige informatie het verschil kan maken tussen drie maanden en zes maanden sluiting.³²¹

Een van de geïnterviewde burgemeesters zegt dat het voor de politie nog geen automatisme is om een bestuurlijke rapportage op te maken. Dat moet volgens de burgemeester anders, want nu bestaat er een gat tussen straf- en bestuursrecht: het zijn nu twee sporen die van elkaar niet weten wat ze doen.³²² De advocaat die bestuursorganen bijstaat, geeft aan dat de kwaliteit van de bestuurlijke rapportages de laatste jaren wel vooruit is gegaan en dat de bestuurlijke rapportages uitgebreider zijn geworden.

De andere geïnterviewde advocaat noemt zowel de inhoud van bestuurlijke rapportages als de bewijskracht van de rapportages een verbeterpunt. Zij is van mening dat rechters te gemakkelijk meegaan met de informatie in de bestuurlijke rapportages. Volgens haar bestaat een bestuurlijke rapportage uit de eerste ideeën en bevindingen van politieagenten. Volgens de advocaat is een bestuurlijke rapportage een momentopname en zou dit het begin moeten zijn van een groter onderzoek, met name omdat in een bestuurlijke rapportage vaak staat wat de verdenkingen zijn van een politieagent: ‘we kwamen binnen en we zien dat...., het lijkt er erg op dat...., we horen een personeelslid zeggen dat.....’.³²³

Naast verbeterpunten met betrekking tot de inhoud van bestuurlijke rapportages geven de geïnterviewde gemeenteambtenaren aan dat het vaak lang duurt voordat ze een bestuurlijke rapportage van de politie krijgen.³²⁴ Een van de respondenten geeft aan dat dit veelal te maken heeft met politiecapaciteit en noemt de inzet van politie als verbeterpunt.³²⁵ Ook een van de geïnterviewde burgemeesters noemt de politiecapaciteit een verbeterpunt binnen de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit.³²⁶ Tijdens de expertmeeting wordt dit bevestigd door de aanwezige gemeenteambtenaar.

³¹⁹ Gemeente A, gemeente D, gemeente E, gemeente G, gemeente H.

³²⁰ Gemeente H.

³²¹ Gemeente H.

³²² Burgemeester M.

³²³ Advocaat A.

³²⁴ Gemeente B, gemeente D, gemeente E, gemeente G, gemeente H, gemeente I.

³²⁵ Gemeente I.

³²⁶ Burgemeester I.

Het grote tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de bestuurlijke rapportage zorgt ook voor een groot tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en het uiteindelijke besluit. De advocaat die burgemeesters bijstaat, zegt hierover het volgende: ‘het acute optreden bij de openbare ordeverstoring, zoals kennelijk de klassieke gedachte is bij het toekennen van de bevoegdheid aan de burgemeester, past niet helemaal meer bij de praktijk’. Hij doet het voorstel om de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet neer te leggen bij het college van burgemeesters en wethouders: ‘het college bestaat onder meer uit een wethouder gezondheid en welzijnszaken en die krijgt bij het verschuiven van die bevoegdheid uitdrukkelijk een stem in hoe om te gaan met de gevolgen van zo’n sluiting. En ik denk dat daar, als we het hebben over de next step artikel 13b Opiumwet, een hele mooie oplossing ligt om het plaatje wat nu geschetst wordt vanuit de rechtspraak compleet te maken door misschien die bevoegdheid juist neer te leggen bij een zwaardere instantie die die belangen optima forma kan afwegen’.³²⁷

9.2 Motivering

Meerdere gemeenteambtenaren geven aan de verzwaarde motiveringsplicht sinds de Afdelingsuitspraak van 26 oktober 2016,³²⁸ als een knelpunt te zien.³²⁹ Er kan sindsdien niet enkel verwezen worden naar het beleid om een besluit te motiveren. Een respondent geeft aan dit met name een knelpunt te vinden met het oog op het tijdsverloop: een besluit moet zorgvuldig en goed gemotiveerd worden, omdat rechters kritisch toetsen, maar je kunt ‘er ook niet al te lang mee wachten’. De gemeenteambtenaar ervaart dit als een ‘continu spanningsveld’.³³⁰ Een andere gemeenteambtenaar vertelt dat het lastig is om alle informatie boven water te krijgen als er ‘hulpverlening bij het gezin is betrokken of als er medische aspecten spelen’. In dat soort gevallen ‘zou je willen dat alle organisaties die betrokken zijn bij een gezin of bij bewoners, dat die met elkaar kunnen samenwerken en moeiteloos alle informatie kunnen delen die nodig is om een weloverwogen besluit te nemen’.³³¹

Met name bij zaken over voorbereidingshandelingen zeggen de gemeenteambtenaren moeite te hebben met de motivering van het besluit. De meeste gemeenteambtenaren geven aan nog maar weinig zaken over voorbereidingshandelingen te hebben gehad,³³² maar in de zaken die ze hebben gehad was het lastig om de bedrijfsmatigheid van de handel aan te tonen en om de bestemming van de voorwerpen of stoffen te onderbouwen. Eén ambtenaar geeft aan het lastig te vinden dat er nog weinig jurisprudentie over dit onderwerp is om op terug te vallen.³³³ De geïnterviewde advocaat die met name ondernemers bijstaat, geeft aan dat in zaken die gaan over sluitingen vanwege voorbereidingshandelingen, burgemeesters en rechters verwijzen naar standaardjurisprudentie over de oorspronkelijke sluitingsbevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet. Volgens haar is het wachten op meer (Afdelings)uitspraken over de toepassing van de bevoegdheid vanwege voorbereidingshandelingen, zodat er een juridische discussie kan ontstaan over de toepassing van deze relatief nieuwe bevoegdheid.³³⁴

³²⁷ Advocaat B.

³²⁸ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

³²⁹ Gemeente A, gemeente C, gemeente E.

³³⁰ Gemeente E.

³³¹ Gemeente C.

³³² Twee respondenten geven aan nog nooit een zaak over voorbereidingshandelingen te hebben gehad

³³³ Gemeente E.

³³⁴ Advocaat A.

9.3 Rechtsbescherming en gevolgen

De geïnterviewde advocaat die met name ondernemers bijstaat, geeft aan dat er onvoldoende rechtsbescherming bestaat tegen de sluiting van een pand. Volgens haar gaat sluiten ‘gewoon te snel’ en is een sluiting ‘te ingrijpend’.³³⁵ De advocaat die burgemeesters bijstaat, vindt daarentegen dat de rechtsbescherming sinds de uitspraak van 26 oktober 2016³³⁶ in balans is. Voorheen werden burgemeesters die zich neerzetten als crimefighter, gezien als een held en ‘burgemeesters die 0 of slechts een enkel aantal sluitingen op hun naam hadden staan, neergezet als een soort mietjes’. Hij denkt dat de Raad van State zich dat destijds heeft aangetrokken en dat dit uiteindelijk heeft geleid tot de uitspraak van 26 oktober 2016. Een sluiting heeft volgens de advocaat ‘evident verstreckende gevolgen, maar er is ook de andere kant en dat is dat die drugscriminaliteit behoorlijk woekert’.³³⁷

De jurist van de woningcorporatie waarmee wij hebben gesproken, geeft aan de rechtsbescherming voor woningcorporaties onvoldoende te vinden. Woningcorporaties hebben duizenden woningen en die kunnen ze niet allemaal controleren. Daarnaast zijn de mogelijkheden om drugsactiviteiten te voorkomen erg beperkt: ‘wij kunnen niet zien of degene die zich bij ons loket meldt, straks in hennep of harddrugs gaat handelen’.³³⁸ De financiële gevolgen van een sluiting voor een woningcorporatie zijn vervolgens groot, aldus de respondent.

Tijdens de expertmeeting worden deze knelpunten bevestigd door de aanwezige woningcorporatiemedewerker en de vertegenwoordiger van een vereniging voor particuliere verhuurders. Beide experts geven daarnaast aan dat de kans op succes bij de rechter zeer gering is. Zij geven aan dat in gesprek gaan met de burgemeester het beste werkt. Dit wordt beaamd door de aanwezige advocaat en de universitair docent: ‘hoe verder een belanghebbende in de bestuurlijke procedure is, des te kleiner de kans op succes’.³³⁹

Een van de geïnterviewde gemeenteambtenaren geeft aan dat hij de huurrechtelijke gevolgen van de sluiting als knelpunt ziet. Hij geeft aan met woningcorporaties te willen overleggen over de ontbinding van huurovereenkomsten en met hun op zoek te willen naar andere mogelijkheden. Hij zou graag maatwerk willen bieden, want ‘iemand uit huis halen, dan staat ‘ie op straat hè en dan verleg ik het probleem misschien’.³⁴⁰ Daarnaast geeft hij aan dat hij moeite heeft met het verschil tussen de bestuurlijke sancties en de strafrechtelijke sancties. Soms doet het Openbaar Ministerie een zaak af met een geldboete of een taakstraf, terwijl de woning via het bestuursrecht wordt gesloten: ‘als ik dan een knelpunt zie, dan is het wel het verschil in de mate van sancties’.³⁴¹

9.4 Regionale verschillen

Eén gemeenteambtenaar noemt de regionale verschillen als knel- en verbeterpunt. Volgens hem zou er meer regionaal- of zelfs landelijk beleid moeten komen. Criminaliteit gaat namelijk over de gemeentegrenzen heen, aldus de respondent. Eenduidig beleid zou ook de verplaatsing en verschuiving van drugscriminaliteit naar andere gemeenten tegengaan.³⁴² Ook een andere gemeenteambtenaar herkent het probleem van verplaatsing door de verschillen tussen de

³³⁵ Advocaat A.

³³⁶ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

³³⁷ Advocaat B.

³³⁸ Jurist woningcorporatie.

³³⁹ Universitair Docent.

³⁴⁰ Gemeente J.

³⁴¹ Gemeente J.

³⁴² Gemeente F.

beleidsregels in omliggende gemeenten.³⁴³ De gemeente waarbinnen deze ambtenaar werkzaam is, steekt meer tijd en energie in de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit dan de omliggende gemeenten. Daarnaast geeft haar burgemeester veel publiciteit aan het sluiten van drugspanen. De omliggende gemeenten hebben andere prioriteiten, waardoor de drugscriminaliteit daarheen verplaatst, aldus de respondent.

Tijdens de expertmeeting worden de regionale verschillen problematisch genoemd voor woningcorporaties die actief zijn in verschillende gemeenten. Doordat burgemeesters een eigen beleid voeren, is het lastig voor woningcorporaties om afspraken te maken. De betrokkene van een woningcorporatie geeft aan dat de bereidheid om actief mee te denken over de aanpak van drugscriminaliteit, afneemt bij corporatiemedewerkers door het gebrek aan eenduidig beleid. De aanwezige gemeenteambtenaar herkent zich in deze problematiek en vertelt dat zij met de gemeenten in de regio en de woningcorporaties een convenant heeft gesloten. Dit heeft gezorgd voor meer afstemming tussen de gemeenten en de woningcorporaties.

10. Conclusie

Op basis van de analyse in dit hoofdstuk zijn negen conclusies te trekken over de toepassing van artikel 13b Opiumwet in de praktijk. De eerste conclusie is dat de burgemeesters in de onderzochte gemeenten met name gebruik maken van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet om woningen en lokalen te sluiten en waarschuwingen te geven, maar nauwelijks van de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen.

De tweede conclusie is dat uit de interviews blijkt dat het merendeel van de sluitingen ziet op woningen. Daarbij geeft het grootste deel van de respondenten aan dat het met name huurwoningen zijn. Opvallend is dat vrijwel alle respondenten zeggen zelden Opiumwetovertredingen te constateren in horecagelegenheden en coffeeshops.

De derde conclusie is dat bij de respondenten het beeld bestaat dat verhuurders minder vaak verweer voeren tegen de ingestelde maatregel en vaker hun verlies nemen dan huurders. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven, is dat verhuurders het aanvechten van een sluitingsbesluit zien als een vertragende factor, terwijl zij er juist baat bij hebben dat het pand zo snel mogelijk weer open kan. Een tweede verklaring die wordt gegeven, is dat sommige verhuurders juist blij zijn met de sluiting van de woning, omdat dit een wettelijke grondslag oplevert voor het buitengerechtelijk ontbinden van de huurovereenkomst. Een derde verklaring is dat verhuurders verwachten dat het aanvechten van een besluit geen effect zal hebben.

De vierde conclusie is dat burgemeesters in het besluit met name ingaan op de omstandigheden die de belanghebbende naar voren heeft gebracht in de zienswijze. Als de belanghebbende geen zienswijze heeft ingediend, blijkt uit de casestudies dat burgemeesters benoemen dat hun geen bijzondere omstandigheden bekend zijn waardoor zij zouden moeten afzien van de maatregel. Gelet op het beoordelingskader van de Afdeling, zoals geschetst in hoofdstuk 2, is dit een opvallende bevinding. Uit de Afdelingsjurisprudentie blijkt dat burgemeesters gehouden zijn te onderzoeken of er sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb (die maken dat de burgemeester moet afwijken van zijn beleidsregel), ook als de belanghebbende geen zienswijze heeft ingediend. Uit de casestudies blijkt echter niet dat burgemeesters eigenhandig onderzoek doen naar de vraag of sprake is van bijzondere omstandigheden.

³⁴³ Gemeente D.

De vijfde conclusie ziet op de belangen die doorslaggevend zijn in de besluitvorming van de burgemeester. Uit de interviews en casestudies blijkt dat met name gezondheidsredenen en de aanwezigheid van minderjarige kinderen zwaar meewegen. De gezondheidssituatie van de belanghebbende kan ertoe leiden dat de burgemeester afziet van sluiting als de gezondheidsproblematiek ervoor zorgt dat de belanghebbende geen andere woonruimte kan betrekken. Minderjarige kinderen zijn voor een burgemeester in veel gevallen geen reden om af te zien van sluiting, maar wel reden om informatie in te winnen over de mogelijkheden van vervangende huisvesting en om contact op te nemen met zorg- en hulpinstanties. De zesde conclusie is dat het aantal bezwaarprocedures sterk verschilt per gemeente. Uit de casestudies en interviews blijkt dat belanghebbenden in de ene gemeente regelmatig (of zelfs vaak) in bezwaar gaan tegen een sluiting, terwijl belanghebbenden in een andere gemeente zelden bezwaar maken. De gemeenteambtenaren die aangeven dat belanghebbenden met enige regelmaat of zelfs vaak bezwaar maken, geven ook aan veel voorlopige voorzieningszaken te hebben. Alle respondenten geven echter aan dat weinig belanghebbenden in beroep gaan. Daarnaast blijkt uit de interviews en de casestudies dat belanghebbenden nauwelijks succesvol zijn in het aanvechten van een sluiting; niet in de bezwaarfase, maar ook niet in de voorlopige voorzieningsprocedure of in (hoger) beroep.

De zevende conclusie ziet op de mogelijkheid om de sluiting vroegtijdig op te heffen. In veel van de door ons onderzochte gemeenten voorziet het gemeentelijke beleid in de mogelijkheid om een verzoek in te dienen tot vroegtijdige opheffing van de sluiting. Het verschilt per gemeente of deze mogelijkheid bestaat voor zowel woningcorporaties als particuliere verhuurders, aan welke criteria de verhuurder moet voldoen en welke sluitingstermijn moet zijn verstreken voordat het verzoek in behandeling wordt genomen.

De achtste conclusie is dat gemeenteambtenaren en andere actoren zoals de politie en woningcorporaties weinig zicht hebben op de gevolgen van de sluitingen voor bewoners en omwonenden. De bewoners van gesloten woningen verdwijnen na sluiting veelal uit beeld bij de instanties.

De negende en laatste conclusie is dat vrijwel alle respondenten aangeven dat het sluiten van panden goed werkt als signaal naar de omgeving dat de overheid (hard) optreedt tegen drugscriminaliteit. Zij geven echter aan niet te weten of de andere doelen van de maatregel ook worden behaald door het sluiten van woningen en lokalen. Meerdere respondenten worstelen met de sluitingspraktijk, omdat de effecten van sluitingen niet meetbaar zijn dan wel niet worden gemeten.

Hoofdstuk 7 – Conclusie

De voorgaande hoofdstukken richtten zich op de resultaten afkomstig uit de afzonderlijke onderzoeksmethoden: de enquêtes, jurisprudentieanalyses, interviews, casestudies en expertmeeting. In dit hoofdstuk voegen wij de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken samen om een zo compleet mogelijk beeld te geven van de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet in de periode van 1 januari 2018 tot 1 juni 2020. Wij beantwoorden de volgende vier hoofdvragen:

- 1) Hoe wordt de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet toegepast door burgemeesters?
- 2) Wat zijn de gevolgen van de toepassing?
- 3) Welke rechtsmiddelen worden hoe vaak aangewend tegen toepassing van de bevoegdheid?
- 4) Hoe oordelen rechters in (hoger) beroepszaken over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet?

Per paragraaf komt de beantwoording van een hoofdvraag aan bod. Wij sluiten dit conclusiehoofdstuk af met enkele aanbevelingen.

1. Toepassing van de bevoegdheid

In deze paragraaf beantwoorden wij de vraag hoe de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet wordt toegepast door burgemeesters. Wij gaan hierbij in op het aantal keer dat burgemeesters de bevoegdheid hebben toegepast, de maatregelen die worden opgelegd, het type panden dat wordt gesloten, de belangenafweging van burgemeesters en de verschillen die bestaan tussen de gemeenten.

1.1 Aantal keren toegepast

Dit onderzoek laat zien dat de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020 door een groot aantal Nederlandse burgemeesters wordt toegepast. In slechts enkele relatief kleine gemeenten kiest de burgemeester ervoor om de bevoegdheid niet toe te passen. Uit de enquête blijkt echter dat burgemeesters uit zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten gebruikmaken van de bevoegdheid.

Vrijwel alle respondenten die de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet hebben toegepast in de periode tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020, geven aan minstens één pand te hebben gesloten. Slechts 10% van de gemeenten heeft in die periode geen enkel pand gesloten. De meeste burgemeesters die in de onderzoeksperiode zijn overgegaan tot sluiting van een pand, hebben per jaar gemiddeld 1 tot 10 panden gesloten. Uit de exacte cijfers die de respondenten hebben doorgegeven, blijkt dat burgemeesters die minstens 1 pand per jaar sluiten gemiddeld tussen de 7 en 8 sluitingen per jaar opleggen.

Als de bevoegdheid wordt toegepast, betreft dat in het overgrote merendeel van de gevallen een sluiting van een woning. Horecapanden daarentegen zijn veel minder vaak voorwerp van sluiting. Dit blijkt zowel uit de enquête, interviews, expertmeeting als uit de kwantitatieve jurisprudentieanalyse.

De redenen om over te gaan tot sluiting van een pand zien met name op de mogelijkheid die de maatregel biedt om direct op te treden en om de drugs uit het pand en de wijk te halen.

Daarnaast worden de zichtbaarheid van de maatregel en de afschrikwekkende werking van de sluiting, zowel voor de overtreders als voor de buitenwereld, als belangrijke reden genoemd.

Uit het onderzoek blijkt dat burgemeesters aanzienlijk minder vaak een last onder dwangsom opleggen dan een sluiting. Uit de enquête blijkt dat ongeveer 10% van de respondenten jaarlijks 1 tot 10 lasten onder dwangsom oplegt. Ook uit de interviews en kwantitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat burgemeesters weinig gebruik maken van de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen. Een last onder dwangsom is een minder vergaande maatregel dan de sluiting van een pand, maar een zwaardere maatregel dan het geven van een waarschuwing. De last onder dwangsom wordt ook wel waarschuwing met ‘tanden’ genoemd. Verschillende gesprekspartners denken dat de maatregel weinig effect zal hebben, omdat geld vaak niet het probleem is voor drugscriminelen. Zij geven aan te willen voorkomen dat overtreders een financiële afweging maken. Ondanks deze bezwaren blijkt dat de gemeenteambtenaren die wel een last onder dwangsom opleggen, enthousiast zijn over deze maatregel. De last onder dwangsom wordt door hen gezien als een goed alternatief in de gevallen dat een sluiting onevenredig is, maar een waarschuwing te vrijblijvend is. Daarnaast biedt de maatregel overtreders een tweede kans met een duidelijke consequentie als de Opiumwet nogmaals wordt overtreden. In deze gemeenten is over het algemeen de ervaring dat geen sprake is van recidive na het opleggen van een last onder dwangsom.

Burgemeesters geven ook waarschuwingen op grond van artikel 13b Opiumwet. Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten waarschuwingen heeft gegeven in de periode tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020. Het overgrote merendeel van de respondenten die aangeven waarschuwingen te hebben gegeven, gaf gemiddeld 1 tot 10 waarschuwingen per jaar. Uit de exacte cijfers die de respondenten hebben aangeleverd, blijkt dat als een burgemeester minstens 1 waarschuwing per jaar geeft het om gemiddeld tussen de 5 en 6 waarschuwingen per jaar gaat. Uit de interviews blijkt dat de respondenten die weinig tot geen waarschuwingen geven, de waarschuwing te vrijblijvend vinden. Zij geven aan dat de ernst van de overtreding zich vaak niet leent voor een waarschuwing. Er zijn echter ook respondenten die aangeven regelmatig waarschuwingen te geven, bijvoorbeeld als er minderjarige kinderen aanwezig zijn in het pand, als een geringe handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen of als de verhuurder de huurovereenkomst heeft ontbonden. Bij deze respondenten bestaat het beeld dat een waarschuwing niet vaker leidt tot recidive dan de sluiting van een pand.

1.2 Belangenafweging

Voordat de burgemeester een besluit neemt op grond van artikel 13b Opiumwet, krijgen de belanghebbenden de gelegenheid om een zienswijze in te dienen. De casestudies laten zien dat burgemeesters in het besluit ingaan op de argumenten die belanghebbenden aangedragen hebben in de zienswijze (tenzij er sprake is van een spoedsluiting), maar dat zij niet zelf onderzoeken of er sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat zij moeten afwijken van de beleidsregel (artikel 4:84 Awb). Volgens de Afdeling is de burgemeester hier echter wel toe verplicht, ook als de betrokkene geen zienswijze heeft ingediend.³⁴⁴

Uit de interviews en casestudies blijkt daarnaast dat de burgemeesters in de onderzochte gemeenten niet vaak afwijken van het voornemen. Burgemeesters gebruiken veelal

³⁴⁴ ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3274; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2419; ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.

gestandaardiseerde teksten in de besluiten om te onderbouwen dat de belangen die gediend zijn bij de sluiting, zoals het herstel van de openbare orde, zwaarder wegen dan het individuele belang. Daarnaast wijzen burgemeesters op omstandigheden die de sluiting van het pand rechtvaardigen, zoals de ernst van de overtreding of de verwijtbaarheid van de betrokkene. Slechts in een enkel geval leiden de aangevoerde argumenten tot een kortere sluitingsduur of het opleggen van een minder zware maatregel zoals een waarschuwing of een last onder dwangsom. Dat is bijvoorbeeld het geval als de gezondheidssituatie van de betrokkene ervoor zorgt dat de betrokkene geen andere woonruimte kan betrekken waardoor sprake is van gebondenheid aan de woning. Ook kinderen wegen zwaar in de belangenafweging van de burgemeester. De aanwezigheid van kinderen zal echter minder snel leiden tot het afzien van sluiting, maar er zal wel contact worden opgenomen met opvang- en hulpinstanties om te onderzoeken hoe het best met de situatie kan worden omgegaan.

Uit het bovenstaande leiden wij af dat burgemeesters niet altijd voldoende beoordelen of sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor zij moeten afwijken van de beleidsregel en niet altijd voldoende maatwerk bieden. Dit blijkt ook uit de interviews met gemeenteambtenaren. Sommige respondenten benoemen expliciet het belang van maatwerk; zij leggen de focus op het herstellen van de openbare orde en de noodzakelijkheid van de sluiting, terwijl andere respondenten met name gericht zijn op de signaalfunctie van de sluiting en het willen raken of treffen van de overtreder. Dat niet altijd oog is voor maatwerk, blijkt ook uit de verschillen die wij hebben aangetroffen in de mate waarin ruimte is voor afspraken met verhuurders en woningcorporaties. In de ene gemeente gaat de burgemeester niet over tot sluiting als het gaat om een huurwoning, mits de verhuurder de huurovereenkomst ontbindt, terwijl burgemeesters in andere gemeenten vrijwel automatisch overgaan tot sluiting van een huurwoning, ook als de huurder al is vertrokken.

1.3 Verschillen in de toepassing

Uit dit onderzoek blijkt dat er de nodige verschillen tussen burgemeester bestaan in de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Ten eerste bestaat er verschil tussen de verschillende soorten maatregelen die burgemeesters opleggen. Sommige burgemeesters maken enkel gebruik van de mogelijkheid om wel of niet te sluiten, terwijl andere burgemeesters ook waarschuwingen geven en/of lasten onder dwangsom opleggen. Ten tweede bestaat er verschil in de sluitingsduur die wordt opgelegd. Sommige burgemeesters maken een onderscheid tussen de sluitingsduur van een woning en de sluitingsduur van een pand, andere burgemeesters maken ook een onderscheid tussen softdrugs en harddrugs gerelateerde overtredingen, en weer andere burgemeesters hanteren een standaard sluitingstermijn, ongeacht het soort pand en de soort aangetroffen drugs. Ten derde bestaat een verschil tussen de afspraken die burgemeester hebben gemaakt met woningcorporaties. Sommige burgemeesters sluiten geen sociale huurwoningen (mits de woningcorporatie de huurovereenkomst ontbindt), terwijl andere burgemeesters geen onderscheid maken tussen woningcorporaties en andere belanghebbenden. Ten vierde bestaat er een verschil in de mogelijkheid om een sluiting vroegtijdig op te heffen. Sommige burgemeesters wijzen een verzoek tot vroegtijdige opheffing alleen toe nadat een bepaalde sluitingstermijn is verstreken, terwijl andere burgemeesters dit alleen toewijzen als het om een sociale huurwoning gaat. Daarnaast zijn er burgemeesters die in het beleid een lijst met criteria hebben opgenomen waar een verhuurder aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor vroegtijdige opheffing, maar er zijn ook burgemeesters die het van geval tot geval beoordelen.

Een eerste mogelijke verklaring voor deze gevonden verschillen is het verschil in lokaal beleid. Uit dit onderzoek blijkt dat grote verschillen bestaan tussen de beleidsregels die burgemeesters hebben opgesteld. In het beleid hebben burgemeesters het sanctieregime vastgelegd (inclusief sluitingsduur), de afwijkingsmogelijkheden van dit regime, de sluitingsdoelen en de eventuele mogelijkheid om een sluiting vroegtijdig op te heffen. In de interviews en de expertmeeting werden deze verschillen aangemerkt als problematisch. Zo kunnen de verschillen leiden tot verplaatsing van de problematiek naar andere gemeenten. Daarnaast maken de verschillen tussen de beleidsregels het voor woningcorporaties moeilijk om afspraken te maken over de aanpak van drugscriminaliteit.

Een tweede mogelijke verklaring voor deze gevonden verschillen is het verschil in opvatting tussen burgemeesters. Wij hebben met drie burgemeesters gesproken en alle drie hadden een andere opvatting over hun rol binnen de aanpak van drugscriminaliteit.³⁴⁵ De ene burgemeester vindt de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet bij uitstek een bevoegdheid die hoort bij de burgemeester, terwijl de andere burgemeester ervoor waarschuwt om burgemeesters niet ‘allemaal taken te geven die eigenlijk op het snijvlak liggen van openbare orde, misdaadbestrijding en alles wat het OM behoort te doen’. Waar de uiteenlopende lokale beleidsregels de verschillen tussen de opgelegde maatregelen kunnen verklaren (waarschuwing, last onder dwangsom, sluiting en de lengte van de sluiting), kunnen de verschillende opvattingen van burgemeesters verklaren dat in de ene gemeente in meer of minder mate oog is voor de omstandigheden van het geval en maatwerk.

Een derde mogelijke verklaring is de uiteenlopende drugsproblematiek in gemeenten. Zowel uit de interviews als uit de enquête blijkt dat de soort drugsproblematiek en de mate waarin het voorkomt, verschilt tussen de gemeenten. Zo geeft bijna 40% aan geen last te hebben van drugslaboratoria, terwijl er ook respondenten zijn die aangeven dat drugslaboratoria in geruime mate voorkomen. Ook in de mate waarin drugshandel en hennepcultuur voorkomen, laten de enquêteresultaten grote verscheidenheid zien. De verschillende vormen van drugsproblematiek en de mate waarin de problematiek zich voordoet, kunnen ertoe leiden dat de ene burgemeester de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet op een andere manier toepast dan een andere burgemeester.

2. Gevolgen

In deze paragraaf beantwoorden wij de vraag welke gevolgen de sluiting van panden heeft voor (voormalig) bewoners, gebruikers, omwonenden, verhuurders en ondernemers. Daarnaast gaan wij in op de ervaren effectiviteit van de maatregel.

2.1 Gevolgen voor (voormalig) bewoners, omwonenden en de wijk

Uit het onderzoek blijkt dat weinig zicht is op de verblijfplaats van (voormalig) bewoners na de sluiting van een woning. Verhuisbewegingen worden niet systematisch gemonitord door gemeenteambtenaren en/of politiefunctionarissen. Met andere woorden, de uitgezette bewoners worden niet gevolgd nadat hun woning is gesloten.

Voor zover bekend verblijven de meeste mensen na een sluiting bij vrienden of familie, of ze vinden tijdelijk onderdak in een recreatiewoning. Uit de interviews blijkt dat in veel gevallen ondersteuning wordt geboden door sociale teams bij het vinden van vervangende huisvesting, als blijkt dat de betrokkenen daar zelf niet toe in staat zijn. Het beeld bestaat dat maar weinig

³⁴⁵ Dit verschil van opvatting is eerder ook in de literatuur gesignaleerd. Zie bijvoorbeeld N. Karsten, ‘De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat’, *Nederlands Juristenblad* 2019, nr. 14, p. 926-932.

betrokkenen bij een opvanginstelling terecht komen. Wij hebben echter geen cijfers die dit beeld kunnen bevestigen of ontkrachten.

Als de sluiting ziet op een huurwoning, betekent sluiting bijna automatisch ontbinding van de huurovereenkomst. Als de sluiting een sociale huurwoning betreft, dan leidt de sluiting niet alleen tot ontbinding van de huurovereenkomst, maar in veel gevallen ook tot plaatsing op de zwarte lijst van de woningcorporatie. Het gevolg hiervan is dat de betrokkenen gedurende een aantal jaren niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning in de omgeving. Dit kan voor problemen zorgen als de voormalig bewoners in een maatschappelijke opvanginstelling wonen, zij kunnen dan vaak niet uitstromen naar een eigen woning. Als er kinderen betrokken zijn bij de situatie, is verhuizen uit de regio vaak geen optie en particuliere huur is veelal niet betaalbaar. Uit de interviews blijkt dat deze huurrechtelijke gevolgen vaak ingrijpender zijn dan de bestuurlijke maatregel zelf.

Ook de kwantitatieve en kwalitatieve jurisprudentieanalyses laten het gewicht van de huurrechtelijke gevolgen zien. Uit de kwantitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat de huurrechtelijke gevolgen van de sluiting meermaals worden aangevoerd als (hoger) beroepsgrond. De kwalitatieve jurisprudentieanalyse laat daarnaast zien dat de huurrechtelijke gevolgen onderdeel vormen van het beoordelingskader van de Afdeling: de Afdeling beoordeelt of de burgemeester de huurrechtelijke gevolgen voldoende heeft meegewogen in de beoordeling van de evenredigheid van de sluiting. Aanvoeren dat de sluiting onevenredig is vanwege de ontbinding van de huurovereenkomst en/of plaatsing op een zwarte lijst, leidt echter zelden tot gegrondverklaring van het beroep dan wel hoger beroep (zie par. 3 en par. 4 voor meer informatie over de rechterlijke beoordeling).

2.2 Gevolgen voor (voormalig) bewoners, omwonenden en de wijk

Uit het onderzoek blijkt dat weinig zicht bestaat op de gevolgen van een sluiting voor omwonenden en de situatie in de wijk. De gemeente noch de politie monitort het effect van een sluiting op de wijk. Uit de interviews blijkt echter dat het effect sterk afhangt van de vraag of er sprake was van overlast in of vanuit het gesloten pand. De sluiting van een overlastgevend pand zorgt ervoor dat de rust terugkeert in de wijk. De sluiting van een pand dat niet bekend stond als drugspand of overlastgevend pand, kan er echter juist voor zorgen dat het gevoel van veiligheid in de wijk afneemt.

2.3 Gevolgen voor verhuurders en ondernemers

De gevolgen voor ondernemers en verhuurders zien met name op financiële schade. Ondernemers moeten hun deuren tijdelijk sluiten en verhuurders leiden schade door huurderoving. In geval van een hennepkwekerij komen daar ook nog kosten bij om de schade te vergoeden die aangericht is in het pand.

Sluiting van een woning op grond van artikel 13b Opiumwet biedt verhuurders wel een grondslag voor buitengerechtelijke ontbinding, maar dit voorkomt niet dat de burgemeester de woning of het lokaal sluit.³⁴⁶ In sommige gemeenten hebben burgemeesters afspraken gemaakt met woningcorporaties over het afzien van sluiting, het opleggen van een kortere sluitingstermijn of vroegtijdige opheffing van de sluiting. Het verschilt echter per burgemeester of er afspraken zijn en wat die afspraken inhouden. Met private verhuurders is er weinig tot geen contact. Overtreding

³⁴⁶ Dit is niet het geval als het pand is gesloten vanwege voorbereidingshandelingen (artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet).

van de Opiumwet door de huurder in deze sector leidt in veel gevallen automatisch tot sluiting van de woning, met financiële schade voor de verhuurder tot gevolg.

2.4 Effectiviteit van de maatregel

De last onder bestuursdwang, in de zin van artikel 13b Opiumwet, is een herstelsanctie. Het wettelijke doel van het opleggen van een herstelsanctie, zoals neergelegd in artikel 5:21 Awb, is het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Afhankelijk van de gemeente bestaan er daarnaast nog aparte beleidsdoelen.

Tot op heden is er geen cijfermatig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet. In alle interviews hebben wij de vraag gesteld of de respondenten het idee hebben dat de maatregel in artikel 13b Opiumwet effectief is: of de maatregel doet wat het beoogt te doen. De respondenten reageerden hier zowel bevestigend als ontkennend op.

Voor wat betreft de wettelijke doelen van een herstelsanctie geven de respondenten aan weinig last te hebben van recidive. De ervaring van respondenten is dat zowel het geven van een waarschuwing, het opleggen van een last onder dwangsom als een sluiting tot weinig recidive leidt. Dit wijst erop dat het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet effectief is in het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling.

Daarnaast onderschrijven de respondenten het belang van de signaalfunctie en de afschrikwekkende werking van de sluiting. Ondanks dat dit geen wettelijke doelen van de maatregel zijn, worden dit wel als belangrijke functies van de sluiting gezien door de geïnterviewde gemeenteambtenaren. Voor sommigen is dit ook de reden om geen waarschuwingen te geven of lasten onder dwangsom op te leggen.

Desondanks blijkt uit de interviews dat de respondenten ook twijfels hebben over de effectiviteit van de maatregel, met name over de sluiting van een woning of lokaal. Uit de overzichtsuitpraak van de Afdeling op 28 augustus 2019 blijkt dat een sluiting noodzakelijk moet zijn ter bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde. De respondenten geven echter aan dat er in veel gevallen geen sprake is van overlast vanuit de woning of het lokaal. Zij betwijfelen of de openbare orde dan daadwerkelijk in het geding is en of sluiting bijdraagt aan het herstel ervan.

Daarnaast trekken meerdere respondenten het effect van sluitingen op de bredere aanpak van drugscriminaliteit in twijfel. Veel respondenten geven aan dat met name kwetsbare personen worden getroffen door de maatregel. Meerdere respondenten maken het onderscheid tussen de stakkers en de rakkers, en geven daarbij aan het idee te hebben met name stakkers te raken met een sluiting, niet de rakkers.

Een aantal respondenten heeft daarnaast het idee dat het straffen soms meer de boventoon voert. Dit blijkt ook uit het belang dat enkele geïnterviewde gemeenteambtenaren toekennen aan de signaalfunctie en de afschrikwekkende werking van een sluiting. De bestuursdwangbevoegdheid in artikel 13b Opiumwet is echter een herstelmaatregel, geen strafsanctie.

Dit onderzoek laat zien dat veel respondenten worstelen met de toepassing van de bevoegdheid doordat de gevolgen en de effecten van de maatregel niet bekend zijn. De respondenten erkennen de noodzaak om hard op te treden tegen drugscriminaliteit, maar hebben twijfels over de effectiviteit van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet.

3. Rechtsmiddelen

In deze paragraaf beantwoorden wij de vraag welke rechtsmiddelen hoe vaak worden aangewend tegen toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Wij gaan hierbij in op het aantal keren dat belanghebbenden rechtsmiddelen hebben aangewend en de gronden die belanghebbenden aanvoeren.

3.1 Aantal bezwaren, voorlopige voorzieningszaken en (hoger) beroepszaken

Uit de afgenomen enquête blijkt dat belanghebbenden geregeld rechtsbescherming zoeken als zij worden geconfronteerd met de toepassing van artikel 13b Opiumwet, maar dat het aantal voorlopige voorzieningszaken en (hoger) beroepszaken relatief laag ligt. Het aantal bezwaar- en beroepsprocedures en verzoeken tot voorlopige voorzieningen na opleggen van een last onder dwangsom is zeer gering. Dat is goed te verklaren: de last onder dwangsom wordt in de context van artikel 13b Opiumwet weinig gebruikt.

Bezwaren tegen sluitingen komen meer voor. Tussen de 40% en 50% van de 247 respondenten geeft aan dat jaarlijks 1 tot 10 bezwaarschriften inzake sluitingen in hun gemeente binnenkomen. De respondenten die exacte aantallen bezwaarschriften noemen en minstens 1 bezwaarschrift per jaar rapporteren, ontvangen jaarlijks gemiddeld tussen de 2 en 3 bezwaarschrift gericht tegen een sluiting van een pand. Slechts enkele gemeenten geven aan dat zij meer dan tien bezwaarschriften ontvangen. Uit de interviews blijkt dat het aantal bezwaarzaken sterk verschilt per gemeente. Het merendeel van de geïnterviewde gemeenteambtenaren geeft aan dat belanghebbenden zelden in bezwaar gaan, maar toch zijn er ook respondenten die aangeven dat belanghebbenden geregeld of zelfs vaak in bezwaar gaan.

Verzoeken tot voorlopige voorziening in zaken over sluitingen komen minder voor dan bezwaren tegen sluiting. Dat is te verklaren: niet iedereen die bezwaar maakt, zal ook een dergelijk verzoek indienen. Iets meer dan een kwart van de 247 respondenten meldt 1 tot 10 verzoeken tot voorlopige voorziening per jaar. Het gemiddeld aantal verzoeken per gemeente per jaar lijkt laag te liggen, want het gemiddeld aantal verzoeken dat de respondenten die exacte aantallen doorgaven en minstens 1 verzoek per jaar rapporteren ligt tussen de 1 en 2 verzoeken. De kwantitatieve jurisprudentieanalyse geeft geen overzicht van het precieze aantal zaken over voorlopige voorziening inzake artikel 13b Opiumwet, omdat een steekproef van alle uitspraken is geanalyseerd. Wel is duidelijk dat er in ieder geval tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020 meer dan 267 uitspraken over een verzoek tot voorlopige voorziening zijn gedaan en dat het in al deze uitspraken ging over de sluiting van een pand.

Beroep tegen een sluiting is relatief zeldzaam. Rond de 10% van de 247 respondenten meldt 1 tot 10 beroepsprocedures per jaar. Ook uit de exacte aantallen die de respondenten met minstens 1 beroepsprocedure per jaar hebben aangeleverd, blijkt dat het aantal beroepsschriften gering is: het gemiddelde aantal beroepsschriften ligt tussen de 1 en 2 per jaar. De kwantitatieve jurisprudentieanalyse bevestigt dat het aantal beroepen klein is. Tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020 zijn in totaal 159 uitspraken over beroep inzake artikel 13b Opiumwet verschenen. In bijna driekwart van deze uitspraken ging het om de sluiting van een woning. In meer dan de helft van de zaken vormt een handelshoeveelheid drugs in het pand de reden voor de sluiting. In meer dan 40% van de zaken gaat de huurder van het gesloten pand in beroep.

Het aantal hoger beroepszaken over de sluiting van een pand tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020 ligt op 80, en in 89% van die zaken werd het hoger beroep door de burger ingesteld. In de hoger beroepszaken gaat het in bijna driekwart van de zaken om een woningsluiting. De

belangrijkste reden voor sluiting is het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs en in de helft van de zaken is de huurder van het pand de appellant. In slechts 1 zaak ging het over een last onder dwangsom.

Uit het onderzoek blijkt dat relatief weinig burgers na de bezwaarfase verdere rechtsbescherming zoeken tegen de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Hoe verder in de juridische procedure, hoe zeldzamer de zaken worden. Uit de interviews blijkt dat verreweg de meeste belanghebbenden wel een zienswijze indienen, maar dat minder belanghebbenden een bezwaarschrift indienen. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat het zienswijzegesprek een belangrijke filterende functie heeft. Uit de interviews en casestudies blijkt dat belanghebbenden veelal dezelfde argumenten aandragen in de zienswijze als in de bezwaarprocedure en de eventuele voorlopige voorzieningsprocedure en/of (hoger) beroepsprocedure. Als blijkt dat de burgemeester vasthoudt aan zijn voornemen na het zienswijzegesprek, kan het zijn dat belanghebbenden geen heil zien in een bezwaarprocedure aangezien de woning dan al gesloten is. Als het gaat om huurwoningen, is een andere verklaring dat huurders in veel gevallen uit huis worden gezet door de verhuurder na een Opiumwetovertrekking. Sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet biedt verhuurders namelijk een grondslag voor buitengerechtelijke ontbinding. Huurders zijn daardoor in veel gevallen niet meer woonachtig in de woning en hebben daarom weinig belang bij het verder aanvechten van de sluiting. Uit het onderzoek blijkt dat met name huurwoningen voorwerp zijn van sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet en dat met name huurders in bezwaar gaan tegen een sluitingsbesluit; eigenaren en verhuurders in veel mindere mate. De huurrechtelijke gevolgen van een sluiting kunnen daarom het relatief geringe aantal (hoger) beroepsprocedures en verzoeken tot voorlopige voorzieningen verklaren.

Dat verhuurders weinig rechtsbescherming zoeken wordt in de interviews en expertmeeting verklaard doordat veel verhuurders het aanvechten van een sluitingsbesluit zouden zien als kansloos. Een juridische procedure zou daarom enkel vertragend werken, terwijl verhuurders en eigenaren er juist bij gebaat zijn dat het pand zo snel mogelijk weer open mag. Een andere verklaring voor de bevinding dat relatief weinig verhuurders tegen een sluiting ingaan, is dat sluiting van het pand op grond van artikel 13b Opiumwet een grond voor buitengerechtelijke ontbinding oplevert. Hierdoor kan de verhuurder de hennep telende of drugs dealende huurder gemakkelijker uit de woning zetten en een nieuwe (bonafide) huurder zoeken. Verhuurders ondervinden in zekere zin dus ook voordeel aan een sluiting.

Tot slot kan het lage percentage toegewezen voorlopige voorzieningen en gegrond verklaarde (hoger) beroepen verklaren waarom relatief weinig belanghebbenden rechtsbescherming zoeken na de bezwaarfase. De bevoegdheid om over te gaan tot sluiting van woningen en lokalen vanwege drugshandel bestaat al sinds 2007 en de jurisprudentie over de toepassing van de bevoegdheid is inmiddels zodanig uitgekristalliseerd dat burgemeesters hun beleid en sluitingspraktijk hebben aangepast op het beoordelingskader van de Afdeling. Burgemeesters zijn zogeheten 'repeat players': zij zijn ervaren in het sluiten van panden en in het voeren van rechtszaken.³⁴⁷ Verhuurders en advocaten van belanghebbenden zijn zich hiervan bewust en gaan geen kansloze zaken voeren. Dit blijkt ook uit de interviews en expertmeeting.

³⁴⁷ Zie hierover L.M. Bruijn & M. Vols, 'Upperdogs versus Underdogs: Judicial Review of Administrative Drug-Related Closure Cases in the Netherlands', *Recht der Werkelijkheid* 2020/41, p. 25-49.

3.2 Gronden voor bezwaar, verzoek tot voorlopige voorziening en (hoger) beroep

Er is een aantal gronden die belanghebbenden vaak aanvoeren in bezwaar, voorlopige voorziening en (hoger) beroep. Volgens de enquêterespondenten is de vaakst aangevoerde grond dat de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten opleggen. Andere veelvoorkomende gronden zijn het argument dat de aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik of dat de sluiting onevenredige gevolgen heeft vanwege een gebrek aan vervangende woonruimte van de belanghebbende. Dit beeld wordt grotendeels bevestigd door de kwantitatieve jurisprudentieanalyse. Uit deze analyse blijkt dat belanghebbenden het vaakst aanvoeren dat hun geen verwijt te maken valt, dat de burgemeester niet bevoegd is om op te treden, dat de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten opleggen, en/of dat sluiting onevenredige gevolgen heeft. Uit de interviews en casestudies blijkt daarnaast dat andere aangevoerde argumenten ook zijn dat de aangetroffen drugs aanwezig zijn voor eigen gebruik, dat er geen sprake was van overlast en dat de overtreding reeds is beëindigd waardoor de sluiting geen doel meer dient.

3.3 Weinig succes in aanvechten besluit in bezwaarfase

Uit het onderzoek blijkt dat burgers weinig succesvol zijn in het aanvechten van een artikel 13b Opiumwet-besluit. Uit de enquête en de interviews blijkt dat het aantal keren dat een bezwaarschrift gegrond wordt verklaard, zeer gering is. Uit de casestudies blijkt echter dat de bezwaarschriften die succesvol waren in het aanvechten van het besluit, niet officieel gegrond werden verklaard. Wij hebben twee casestudies verricht waarin de burgemeester naar aanleiding van de bezwaarstukken heeft besloten om de sluiting in te trekken. In deze beide cases is het bezwaarschrift niet in behandeling genomen door de bezwaarschriftencommissie en heeft de burgemeester het bezwaar niet met zoveel woorden gegrond verklaard. Desondanks waren de belanghebbenden in deze twee cases wel succesvol in het aanvechten van het sluitingsbesluit. Het is onduidelijk of de respondenten van de enquête en de interviews de bezwaren uit de twee casestudies zouden bestempelen als een 'gegrond bezwaar'. Het kan daardoor zijn dat de cijfers over het aantal keren dat de burgemeester een bezwaar gegrond verklaart, een enigszins vertekend beeld geven.

4. Rechterlijke beoordeling

In deze paragraaf beantwoorden wij de vraag hoe rechters in (hoger) beroepszaken oordelen over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Wij gaan hierbij in op het beoordelingskader van de Afdeling en de vraag hoe vaak belanghebbenden succesvol zijn in het aanvechten van een artikel 13b Opiumwet-besluit.

4.1 Beoordelingskader

Uit dit onderzoek blijkt dat het toetsingskader van de Afdeling bestaat uit twee hoofdvragen: a) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet?; en b) heeft de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid mogen toepassen? Als de burgemeester optreedt vanwege drugshandel of hennepcultuur (artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet), dan is hij bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen als er sprake is van feitelijke drugshandel in of vanuit het pand, of als een handelshoeveelheid drugs aanwezig is in het pand. Er bestaan twee uitzonderingen op deze regel. Ten eerste ontbreekt de bevoegdheid als de betrokkene aannemelijk maakt dat de aangetroffen hoeveelheid drugs bestemd is voor eigen

gebruik. Ten tweede ontbreekt de bevoegdheid van de burgemeester als er geen verband bestaat tussen de overtreding en het te sluiten pand.

Als de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, betekent dit niet zondermeer dat hij zijn bevoegdheid in redelijkheid heeft mogen toepassen. Ten eerste moet het gemeentelijke beleid de redelijkheidstoets van de Afdeling doorstaan. Ten tweede moet de opgelegde maatregel de redelijkheidstoets van de Afdeling doorstaan: de opgelegde maatregel moet noodzakelijk en evenredig zijn. De noodzaak om over te gaan tot sluiting kan worden afgeleid uit de soort aangetroffen drugs, de vraag of er sprake is van recidive, de vraag of er sprake is van feitelijke drugshandel, de ligging van het pand, de mate van gevaar voor de openbare orde, de professionaliteit van de handel of hennepcultuur en het tijdsverloop tussen de overtreding en de uiteindelijke sluiting. De evenredigheid van de maatregel hangt vervolgens af van de beoordeling van de omstandigheden van het geval. Uit de jurisprudentieanalyse volgt dat de Afdeling met name oog heeft voor de verwijtbaarheid van de betrokkene, de gevolgen van de sluiting vanwege de medische situatie, de woonsituatie en/of de huurrechtelijke consequenties van de sluiting, de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de vraag of de sluiting niet verder strekt dan de beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet.

Sinds 1 januari 2019 is de burgemeester ook bevoegd om op te treden vanwege voorbereidingshandelingen (artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet). In dat geval is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen als er: a) voorwerpen of stoffen worden aangetroffen in een pand die bestemd zijn voor onder meer drugshandel of hennepcultuur; en b) als de betrokkene wist of een ernstige reden had om te vermoeden dat de aangetroffen spullen hiervoor gebruikt worden.

Evenals bij de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet, moeten het gemeentelijke beleid en de opgelegde maatregel de redelijkheidstoets van de Afdeling doorstaan. Wat de exacte invulling van het redelijkheidsvraagstuk zal zijn, is echter nog onduidelijk. Tot op heden heeft de toepassing van de bevoegdheid ten aanzien van voorbereidingshandelingen geleid tot één hoger beroepszaak. Wij verwachten dat het toetsingskader zoals wij in hoofdstuk 3 hebben geschetst, in de komende maanden dan wel jaren verder zal worden uitgebreid en ingevuld door nieuwe Afdelingsuitspraken.

4.2 Kwantitatieve jurisprudentieanalyse

Uit de kwantitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat ongeveer 20% van de verzoeken tot voorlopige voorziening wordt toegewezen. Daarbij moet wel in acht worden genomen dat wij een steekproef hebben geanalyseerd en de gepubliceerde jurisprudentie op Rechtspraak.nl een vertekend beeld geeft. Het blijkt dat het aantal gepubliceerde toegewezen verzoeken op Rechtspraak.nl significant hoger is dan het aantal toewijzingen in het e-archief van de Raad voor de Rechtspraak. Uit de analyse van het in de enquête gerapporteerde aantal toegewezen verzoeken volgt echter ook een toewijzingspercentage tussen de 15-20%. Uit de interviews met gemeenteambtenaren en andere betrokken actoren als advocaten blijkt eveneens dat de grote meerderheid van de verzoeken tevergeefs zijn.

Bij de beroepszaken en hoger beroepszaken speelt de selectie *bias* geen rol, omdat de hele populatie uitspraken (gepubliceerd en ongepubliceerd) gedaan tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020 is geanalyseerd. Zoals gezegd zijn in totaal 159 beroepszaken gevonden. In 19% van de beroepszaken werd het beroep van de belanghebbende gegrond verklaard. Dat betreft in absolute zin een klein aantal gegronde beroepen, hetgeen ook naar voren komt uit de door de respondenten

aangeleverde data in de enquête. In hoger beroep ligt het succespercentage voor de belanghebbende nog wat lager, namelijk op 8%. Ook in absolute zin ligt het aantal gegronde hoger beroepen dus erg laag. De burgemeester gaat in 64% met succes in beroep, maar dat gaat in absolute zin ook om een klein aantal zaken. Uit de interviews volgt eveneens dat het aantal gegronde beroepen klein is.

Hoewel er relatief weinig zaken zijn waarin het (hoger) beroep gegrond wordt verklaard, zijn er enkele grondslagen voor gegrondverklaring die meerdere keren terugkomen. Zo concluderen rechtbanken dat de burgemeester niet bevoegd was om op te treden, dat het sluitingsbesluit onvoldoende is gemotiveerd, of dat de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten opleggen. In hoger beroep is een motiveringsgebrek in meerdere gevallen de reden voor gegrondverklaring.

Een mogelijke verklaring voor het geringe aantal zaken waarin de belanghebbende succesvol is in het aanvechten van een artikel 13b Opiumwet-besluit, is dat burgemeesters hun strategie hebben aangepast op de jurisprudentie van de Afdeling. Zoals hierboven reeds besproken is de Afdelingsjurisprudentie inmiddels uitgekristalliseerd, waardoor burgemeesters in staat zijn de besluiten aan te passen op het toetsingskader van de Afdeling. Eerdere kwalitatieve jurisprudentieanalyses laten zien dat de eerste jaren na de toevoeging van artikel 13b aan de Opiumwet in 1999 en de uitbreiding van het artikel tot woningen in 2007 nog verscheiden vraagstukken bestonden over het toepassingsbereik van de bevoegdheid. Zo bestond er onduidelijkheid over de betekenis van de zinsnede 'daartoe aanwezig' en de mogelijkheid om hennepkwekerijen te sluiten. Inmiddels is duidelijk dat de Afdeling oordeelt dat niet enkel drugshandel onder het toepassingsbereik van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet valt, maar ook hennepkwekerijen en de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs.³⁴⁸ Het is hierdoor voor burgemeesters makkelijker geworden om te motiveren dat zij bevoegd zijn om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet. De enkele aanwezigheid van meer dan een gebruikershoeveelheid drugs is immers voldoende. Burgemeesters hebben hun sluitingspraktijk hierop aangepast. Burgemeesters zijn daarnaast goed op de hoogte van de verzwaarde motiveringsplicht die geldt sinds de Afdelingsuitspraak van 26 oktober 2016.³⁴⁹ Sindsdien moeten burgemeesters alle omstandigheden van het geval betrekken in de besluitvorming. Uit ons onderzoek blijkt dat burgemeesters in het besluit ingaan op de omstandigheden die de belanghebbende heeft aangevoerd in de zienswijze. Dat burgemeesters niet (altijd) onderzoeken of er sprake is van bijzondere omstandigheden die niet zijn aangevoerd door de belanghebbende, is tot op heden onopgemerkt gebleven. Wij denken dat dit grotendeels te maken heeft met de marginale toetsing door de rechter. De rechter beoordeelt enkel of de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot het opleggen van de maatregel, de rechter beoordeelt niet zelf of er eventueel sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat de burgemeester had moeten afwijken van zijn beleid.

De indringendheid van de rechterlijke toetsing staat momenteel wel ter discussie. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft 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

³⁴⁸ L.M. Bruijn, 'De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018/4, afl. 3.

³⁴⁹ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:2016:2840.

van een woning op grond van artikel 13b Opiumwet.³⁵⁰ De staatsraden advocaat-generaal hebben op 7 juli 2021 hun conclusie gepresenteerd waarin zij schrijven dat de bestuursrechter niet meer slechts terughoudend kan toetsen.³⁵¹ Hoe indringend de bestuursrechter de evenredigheid van de opgelegde maatregel zou moeten beoordelen, zou volgens Widdershoven en Wattel moeten afhangen van de belangen die een rol spelen en de vraag in hoeverre de maatregel grondrechten, zoals het huisrecht, aantast. Het accent van de rechterlijke beoordeling moet volgens de staatsraden advocaat-generaal liggen op de concrete uitkomst in het individuele geval. De staatsraden geven aan dat de burgemeesters maatwerk zouden moeten leveren en dat het gemeentelijke beleid door de rechter buiten toepassing gelaten moet worden als het volgen ervan zal leiden tot een onevenredige uitkomst.

Widdershoven en Wattel voorzien daarnaast in een stappenplan voor de beoordeling van de evenredigheid. De evenredigheid van een bestuurlijke maatregel door de bestuursrechter zou moeten worden beoordeeld op de geschiktheid van de maatregel voor het nagestreefde doel, op de noodzakelijkheid van de maatregel (is er geen minder ingrijpende maatregel?) en op de lengte van de sluiting dan wel de hoogte van de dwangsom (de maatvoering van de maatregel). Widdershoven en Wattel benadrukken dat de burgemeester maatwerk moet leveren ‘en geen confectie leveren’.³⁵² Met andere woorden, zowel de burgemeester als de bestuursrechter moeten zwaarder gewicht toekennen aan de eisen van subsidiariteit (noodzakelijkheid) en proportionaliteit (evenredigheid): kan het doel ook worden bereikt met een minder ingrijpende maatregel? Wat de gevolgen van dit advies gaan zijn voor de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet en de rechterlijke toetsing is nog onduidelijk.

4.3 Publicatiebeleid Rechtspraak.nl

Wij hebben eerdere kwantitatieve onderzoeken verricht naar de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet en de rechterlijke toetsing van deze toepassing aan de hand van gepubliceerde uitspraken op Rechtspraak.nl.³⁵³ De resultaten uit het onderliggende onderzoeksrapport zijn niet alleen gebaseerd op gepubliceerde jurisprudentie, maar ook op ongepubliceerde jurisprudentie afkomstig uit het e-archief van de Raad voor de Rechtspraak. Het percentage gegrond verklaarde beroepen in het onderliggende onderzoek verschilt significant van het percentage uit onze eerdere onderzoeken. De discrepantie tussen onze eerdere onderzoeksresultaten en de onderliggende onderzoeksresultaten hebben twee mogelijke verklaringen.

³⁵⁰ Raad van State, ‘Afdeling bestuursrechtspraak vraagt conclusie over rechterlijke toetsing evenredigheid’, *Raadvanstate.nl*, 3 februari 2021, <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@124250/conclusie-toetsing-evenredigheid/>.

³⁵¹ R.J.G.M. Widdershoven & P.J. Wattel, Conclusie bij uitspraak 202006932/3/A3, 202002668/2/A3 en 202000475/2/A3, 7 juli 2021, <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@125985/202006932-3-a3-202002668-2-a3-en/>.

³⁵² R.J.G.M. Widdershoven & P.J. Wattel, Conclusie bij uitspraak 202006932/3/A3, 202002668/2/A3 en 202000475/2/A3, 7 juli 2021, <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@125985/202006932-3-a3-202002668-2-a3-en/>, p. 115.

³⁵³ Zie o.a. L.M. Bruijn, ‘De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018/4, afl. 3; L.M. Bruijn, M. Vols & J.G. Brouwer, ‘Home closure as a weapon in the Dutch war on drugs: Does judicial review function as a safety net?’, *International Journal of Drug Policy* 2018/51, p. 137-147; L.M. Bruijn & M. Vols, ‘Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles’, in: H.D. Tolsma & P. de Winter, *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 189-205; M. Vols & L.M. Bruijn, ‘De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit: Een eerste statistische analyse van de toepassing van artikel 13b Opiumwet’, *NALL* 2015, oktober.

Ten eerste beslaat onze eerdere kwantitatieve jurisprudentieanalyse een hele andere onderzoeksperiode dan het onderliggende onderzoek. Waar onze eerdere onderzoeken zien op de toepassing van de bevoegdheid vanaf het moment dat de bevoegdheid werd uitgebreid tot woningen in november 2007 tot 1 januari 2016, ziet het onderliggende onderzoeksrapport op de periode van 1 januari 2018 tot 1 juni 2020. In de tussengelegen periode zijn belangwekkende Afdelingsuitspraken verschenen die de uitleg en toepassing van de bevoegdheid aanzienlijk hebben veranderd.³⁵⁴

Ten tweede laat dit onderzoek zien dat er discrepantie bestaat tussen de uitspraken die worden gepubliceerd op Rechtspraak.nl en de uitspraken die enkel in het e-archief zijn opgenomen. Dit betekent dat voorzichtigheid geboden is met het trekken van conclusies op basis van gepubliceerde jurisprudentie en dat geen uitspraken gedaan kunnen worden over de hele populatie aan uitspraken op basis van gepubliceerde jurisprudentie. Dat voorzichtigheid geboden is bij het generaliseren van onze conclusies en interpretaties op basis van gepubliceerde jurisprudentie, hebben wij dan ook in elk gepubliceerd onderzoek vermeld. Wij plaatsen hierbij echter wel de kanttekening dat de gevonden discrepantie tussen de uitspraken op Rechtspraak.nl en de uitspraken in het e-archief in de periode tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020, niks zegt over de discrepantie tussen gepubliceerde en ongepubliceerde jurisprudentie in de eerdere onderzoeksperiode tussen november 2007 en januari 2016.

5. Aanbevelingen

Uit de bovenstaande triangulatie blijkt dat de resultaten uit de enquêtes, jurisprudentieanalyses, interviews en casestudies een en hetzelfde beeld schetsen over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Op basis van de analyse van onderzoeksresultaten en de knelpunten zoals benoemd door de enquêterespondenten en de respondenten van de interviews, formuleren wij enkele aanbevelingen.

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

Uit ons onderzoek blijkt dat er grote verscheidenheid bestaat in de gehanteerde beleidslijnen tussen gemeenten. Deze verscheidenheid ziet met name op de soort maatregelen die worden opgelegd en de sluitingsduur. Volgens sommige beleidsregels wordt alleen een sluiting opgelegd voor de duur van zes maanden, terwijl andere beleidsregels een waarschuwing of een last onder dwangsom voorschrijven na een eerste overtreding. Deze verscheidenheid tussen beleidslijnen kan zorgen voor verplaatsing van de drugsproblematiek naar omliggende gemeenten. Het voeren van een regionaal beleid zou dit kunnen voorkomen of in ieder geval beperken.

Aanbeveling 2: Meer maatwerk bieden

Burgemeesters zouden meer maatwerk moeten leveren en het lokaal (of regionaal) beleid zou hier meer ruimte voor moeten bieden. Het onderzoek laat zien dat het gebrek aan differentiatie in maatregelen en sluitingsduur in de beleidsregel burgemeesters beperkt in het leveren van maatwerk. Het gebrek aan maatwerk kan vervolgens leiden tot uitkomsten met onevenredige gevolgen. Ook de Rekenkamer Rotterdam en de ombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag

³⁵⁴ Enkele van deze uitspraken zijn ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, *AB* 2020/274 m.nt. J.G. Brouwer, L.M. Bruijn en E.M. Breeuwsma; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738, *AB* 2018/213 m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn; ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, *JG* 2017/18, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.

hebben zich onlangs uitgesproken over de soms disproportionele toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet.³⁵⁵ Daarnaast heeft de Afdeling begin 2021 nog geoordeeld dat gemeentelijk Damoclesbeleid de mogelijkheid moet bieden om te volstaan met een waarschuwing.³⁵⁶ Onze aanbeveling om meer maatwerk te leveren is eveneens in lijn met de conclusie van de staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel, gepubliceerd op 7 juli 2021.³⁵⁷

Aanbeveling 3: Overweeg de last onder dwangsom op te nemen in de handhavingsmatrix

Uit het onderzoek blijkt dat burgemeesters relatief weinig gebruik maken van de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. De last onder dwangsom wordt ook wel een waarschuwing met ‘tanden’ genoemd en kan een passende maatregel zijn als een sluiting disproportioneel is, maar een waarschuwing te vrijblijvend. Het opleggen van een last onder dwangsom zorgt ervoor dat na een tweede overtreding van de Opiumwet, de dwangsom wordt verbeurd. Daarnaast kan de burgemeester na de tweede overtreding alsnog besluiten het pand te sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet.

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

Uit het onderzoek blijkt dat de verzwaarde motiveringsplicht een belangrijk knelpunt vormt bij de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport schetsen een zo compleet mogelijk beeld van het beoordelingskader van de Afdeling. Dit kader kan worden gebruikt door gemeenteambtenaren en burgemeesters bij de belangenafweging en de motivering van het besluit.

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

Uit het onderzoek blijkt dat in lang niet alle gemeenten afspraken zijn gemaakt met woningcorporaties en/of particuliere verhuurders over de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Verhuurders voelen zich hierdoor gedupeerd en burgemeesters lopen hierdoor een belangrijke partner mis in de aanpak van drugscriminaliteit. Het sluiten van woningen en lokalen is geen doel op zich, dat is het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. Als deze doelen ook bereikt kunnen worden door de ontbinding van de huurovereenkomst of door het opleggen van een relatief korte sluitingsduur zodat de verhuurder een grond voor buitengerechtelijke ontbinding heeft, dan kan dat de voorkeur verdienen.

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

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenteambtenaren worstelen met de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet doordat weinig bekend is over de effecten van de toepassing. Er is slechts in beperkte mate zicht op de gevolgen van een sluiting voor bewoners, omwonenden, de wijk, verhuurders en ondernemers. Daarnaast betwijfelen de gemeenteambtenaren in hoeverre de

³⁵⁵ NRC, ‘Lokale Rekenkamer kritisch op groeiend aantal woningsluitingen in Rotterdam’, *nrc.nl*, 27 mei 2021; RTL nieuws, ‘Burgemeesters te hard in antidrugsbeleid, onschuldige burgers uit huis gezet’, *rthnieuws.nl*, 13 mei 2021.

³⁵⁶ ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:668.

³⁵⁷ R.J.G.M. Widdershoven & P.J. Wattel, Conclusie bij uitspraak 202006932/3/A3, 202002668/2/A3 en 202000475/2/A3, 7 juli 2021, <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@125985/202006932-3-a3-202002668-2-a3-en/>.

openbare orde daadwerkelijk wordt hersteld en in hoeverre de sluitingspraktijk daadwerkelijk bijdraagt aan de aanpak van drugscriminaliteit. Door het systematisch monitoren van de effecten kan beter inzicht worden verkregen in de gevolgen van sluitingen en de realisatie van de doelen. Bij deze monitoring zal ook aandacht moeten worden besteed aan de maatregelen die woningcorporaties nemen in reactie op een sluitingsbesluit van de burgemeester, zoals ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing van de overtreder op een zwarte lijst.

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

Uit het onderzoek blijkt dat het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de daadwerkelijke sluiting een belangrijk knelpunt is. Volgens de respondenten heeft dit voornamelijk te maken met de tijd die het de politie kost om een bestuurlijke rapportage op te stellen. Dit knelpunt is al langer bekend. Op dit moment doen wij daarom onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages van Opiumwetovertradingen. Dit onderzoek doen wij samen met onderzoekers van het onderzoeksbureau Breuer & Intraval en voeren wij uit in het kader van het onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap.³⁵⁸ Het doel van het onderzoek is om: 1) het proces rondom het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages ten aanzien van Opiumwetovertradingen in kaart te brengen; 2) te identificeren wat volgens de politie en de gemeente verbeterd moet worden binnen de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit; en 3) een adequaat instrumentarium te ontwikkelen dat zorgt voor snellere opvolging van bestuurlijke rapportages en juridisch houdbare besluiten op grond van artikel 13b Opiumwet.

³⁵⁸ <https://www.politeenwetenschap.nl/over-ons/onderzoeksprogramma/>

Samenvatting

Achtergrond 13b Opiumwet en aanleiding onderzoek

Artikel 13b Opiumwet – ook wel de Wet Damocles genoemd – geeft de burgemeester de bevoegdheid om op te treden tegen drugshandel in of nabij panden. De burgemeester is bevoegd om ten aanzien van woningen en voor-het-publiek-toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven een last onder bestuursdwang op te leggen indien soft- of harddrugs worden ‘verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig’ zijn. In de praktijk kan het toepassen van de bevoegdheid leiden tot de sluiting van een pand of perceel, een last onder dwangsom of een waarschuwing. Sinds 2019 is de burgemeester tevens bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen indien voorwerpen of stoffen aanwezig zijn waarvan de betrokkene wist of behoorde te weten dat zij worden gebruikt voor onder meer de verkoop van drugs.

In de motie Buitenweg-Van-Nispen verzoekt de Tweede Kamer de regering om de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet te monitoren en haar driejaarlijks te informeren over de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van die toepassing alsmede de gevolgen daarvan voor betrokkenen. Ook de Eerste Kamer heeft opheldering gevraagd over het aantal keren dat burgemeesters gebruikmaken van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet, het aantal keer dat betrokkenen in bezwaar en (hoger) beroep gaan, de wijze van toepassing door burgemeesters en de manier van toetsing door rechters. Het doel van voorliggend onderzoek is om in deze informatie te voorzien. Het onderzoek beslaat de periode van 1 januari 2018 tot 1 juni 2020.

Vraagstelling en onderzoeksaanpak

De hoofdvragen van dit onderzoek zijn:

- 1) Hoe wordt de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet toegepast door burgemeesters?
- 2) Wat zijn de gevolgen van de toepassing?
- 3) Welke rechtsmiddelen worden hoe vaak aangewend tegen toepassing van de bevoegdheid?
- 4) Hoe oordelen rechters in (hoger) beroepszaken over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet?

Deze vragen zijn beantwoord met behulp van verschillende methoden. Er zijn enquêtes onder alle Nederlandse gemeenten gehouden. Zo wordt duidelijk hoe vaak de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet is toegepast, welke type panden in die periode zijn gesloten, hoe vaak bezwaar en beroep is aangetekend en hoe succesvol belanghebbenden daarin zijn. De eerste enquête heeft een respons van 70%, en 135 gemeenten leverden in een aanvullende enquête exacte aantallen aan. Daarnaast zijn bijna dertig interviews afgenomen met onder meer gemeente- en politicambtenaren, advocaten en burgemeesters. Ook is een expertmeeting georganiseerd waarin praktijkprofessionals hun ervaringen deelden.

Om inzicht te krijgen in de besluitvorming en belangenafweging van burgemeesters, de aangevoerde bezwaargronden en de gronden op basis waarvan belanghebbenden in het gelijk worden gesteld, zijn in totaal dertig casestudies in tien gemeenten uitgevoerd. Alle casestudies bevatten in ieder geval een analyse van de rapportage van de politie, het voornemen tot besluit en

het uiteindelijke besluit. Afhankelijk van de zaak bestaan de casestudies ook uit een analyse van de zienswijze, het verslag van een medisch specialist, hulpverleningsinstantie of wijkteam, het bezwaarschrift, de beslissing op het bezwaar, het verzoekschrift, de uitspraak van de voorlopige voorzieningenrechter, het beroepsschrift en de uitspraak van de rechtbank.

Alle jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over artikel 13b Opiumwet in de periode januari 2018 tot januari 2021 is kwalitatief geanalyseerd. Er is een klassiek-juridische studie uitgevoerd, waarin de uitspraken nauwkeurig zijn gelezen en geanalyseerd om trends te ontdekken en verklaringen te geven voor de wijze van toetsing op rechtspraakniveau. Daarnaast is een kwantitatieve analyse uitgevoerd van voorlopige voorzieningszaken, beroepszaken en hoger beroepszaken. In totaal zijn 507 ongepubliceerde en gepubliceerde uitspraken gelezen en gecodeerd, die zijn gedaan in de periode 1 januari 2018 tot 1 juni 2020. De gepubliceerde uitspraken zijn verzameld op Rechtspraak.nl. Om ongepubliceerde jurisprudentie te vinden is gebruikgemaakt van het elektronisch archief van de Raad voor de Rechtspraak.

Toepassing van de wet in de praktijk

Uit de enquête onder alle gemeenten blijkt dat de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet tussen 1 januari 2018 en 1 juni 2020 door een groot aantal Nederlandse burgemeesters is toegepast: het gaat om burgemeesters uit zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten. Alleen in enkele relatief kleine gemeenten koos de burgemeester ervoor om de bevoegdheid niet toe te passen.

De toepassing betreft vooral het geven van waarschuwingen of het sluiten van panden. Ongeveer de helft van de respondenten heeft een waarschuwing gegeven in de onderzochte periode. Het overgrote deel van de gemeenten die aangeven waarschuwingen te hebben gegeven, gaf gemiddeld 1 tot 10 waarschuwingen per jaar. Vrijwel alle gemeenten die de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet hebben toegepast in de onderzochte periode, geven aan minstens één pand te hebben gesloten. Het gaat gemiddeld om 1 tot 10 gesloten panden per gemeente per jaar. De meerderheid van de sluitingen betreft woningen. Er wordt door burgemeesters weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen. Uit de enquête blijkt dat ongeveer 10% van de respondenten jaarlijks 1 tot 10 lasten onder dwangsom oplegt.

Burgemeesters dienen bij het nemen van het besluit alle belangen af te wegen. Dit onderzoek laat zien dat burgemeesters in het besluit ingaan op de argumenten die de belanghebbende heeft aangedragen in de zienswijze. Burgemeesters bieden echter niet altijd voldoende maatwerk. De burgemeesters in de onderzochte gemeenten kijken niet vaak af van hun voornemen. Zij gebruiken vaak gestandaardiseerde teksten in de besluiten om te onderbouwen dat de belangen die gediend zijn bij de sluiting, zoals het herstel van de openbare orde, zwaarder wegen dan het individuele belang. Slechts in een enkel geval leiden de aangevoerde argumenten tot een kortere sluitingsduur of het opleggen van een minder zware maatregel zoals een waarschuwing of een last onder dwangsom. Belangrijke factoren in de belangenafweging zijn de gezondheidssituatie van de betrokkene of de aanwezigheid van kinderen. De aanwezigheid van kinderen zal minder snel leiden tot het afzien van de sluiting van een pand, maar er zal wel contact worden opgenomen met opvang- en hulpinstanties om te onderzoeken hoe het best met de situatie kan worden omgegaan.

Gevolgen van toepassing

Een belangrijk gevolg van de toepassing van artikel 13b Opiumwet is dat bewoners van een gesloten woning tijdelijk en vaak zelfs permanent hun woonruimte verliezen. Bij (sociale) huurwoningen betekent sluiting bijna automatisch ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing op een zwarte lijst van de woningcorporatie waardoor sprake is van permanent verlies van de woning. In de regio komt de belanghebbende vanwege de plaatsing op de zwarte lijst ook niet meer in aanmerking voor een woning. De huurrechtelijke gevolgen zijn voor bewoners vaak ingrijpender dan de bestuurlijke sluiting zelf. Uit het onderzoek blijkt dat er weinig zicht is op de verblijfplaats van (voormalig) bewoners na de sluiting van een woning. Verhuisbewegingen worden niet systematisch gemonitord door gemeenten of politie. Voor zover bekend verblijven de meeste mensen na een sluiting bij vrienden of familie, of ze vinden tijdelijk onderdak in een recreatiewoning.

Er bestaat bij gemeenten en politie eveneens weinig zicht op de gevolgen van een sluiting voor omwonenden en de situatie in de wijk. Er is wederom geen sprake van systematische monitoring. Uit interviews blijkt echter dat het effect van een sluiting sterk afhangt van de vraag of er sprake was van overlast. De sluiting van een overlastgevend pand zorgt ervoor dat de rust terugkeert in de wijk, maar als er geen sprake is van overlast, kan sluiting ervoor zorgen dat het veiligheidsgevoel in de wijk afneemt.

De gevolgen voor ondernemers en verhuurders zien met name op financiële schade, zoals huurderiving. Er zijn regionale verschillen in de mate waarin ruimte is voor afspraken met verhuurders zoals woningcorporaties. In de ene gemeente gaat de burgemeester niet over tot sluiting als het gaat om een huurwoning, mits de verhuurder de huurovereenkomst ontbindt en de huurder is vertrokken, terwijl burgemeesters in andere gemeenten geen afspraken hebben gemaakt met verhuurders.

De geïnterviewde gemeenteambtenaren stellen dat na toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet weinig sprake is van recidive. Dit wijst erop dat het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet effectief lijkt te zijn in het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling van die overtreding. Bovendien zou sluiting volgens de geïnterviewde gemeenteambtenaren een signaalfunctie en afschrikwekkende werking hebben. Geïnterviewde gemeenteambtenaren en andere praktijkprofessionals twijfelen wel aan het effect van sluitingen op de bredere aanpak van drugscriminaliteit. Zij hebben het idee dat met name kwetsbare personen worden getroffen door sluitingen. Meerdere respondenten maken het onderscheid tussen de stakkers en de rakkers, en geven daarbij aan het idee te hebben met name stakkers te raken met een sluiting, niet de rakkers.

Rechtsbescherming

Belanghebbenden zoeken geregeld rechtsbescherming als zij worden geconfronteerd met de toepassing van artikel 13b Opiumwet. In dit onderzoek is het beoordelingskader aan de hand van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) geschetst. Dat kader bestaat uit twee hoofdvragen: a) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet?; en b) heeft de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid mogen toepassen? Bij de tweede vraag wordt zowel de redelijkheid

van het beleid als de redelijkheid van de opgelegde maatregel getoetst (is de maatregel noodzakelijk en evenredig?). Daarbij wordt onder meer de verwijtbaarheid van de belanghebbende betrokken, maar ook de gevolgen van de sluiting vanwege de medische situatie, de woonsituatie en/of de huurrechtelijke consequenties van de sluiting, de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de vraag of de sluiting niet verder strekt dan de beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet.

De rechtsbescherming start bij de bezwaarprocedure. Het aantal bezwaarschriften verschilt sterk per gemeente. Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten gemiddeld 1 tot 10 bezwaarschriften per jaar heeft ontvangen. In verreweg de meeste zaken eindigt de procedure echter na de bezwaarfase. Er zijn weinig belanghebbenden die een verzoek tot een voorlopige voorziening indienen of beroep instellen. Iets meer dan een kwart van de respondenten meldt 1 tot 10 verzoeken tot voorlopige voorziening per jaar, en één op de tien respondenten meldt 1 tot 10 beroepsprocedures per jaar. Er waren tachtig hoger beroepsprocedures over sluiting in de onderzochte periode.

Er is een aantal gronden dat belanghebbenden doorgaans aanvoeren voor bezwaar-, voorlopige voorziening- en (hoger) beroepsprocedures. Vaak noemen belanghebbenden dat de burgemeester eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel had moeten opleggen. Ook voeren zij aan dat de aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik of dat de sluiting onevenredige gevolgen heeft vanwege gebrek aan vervangende woonruimte.

Belanghebbenden zijn weinig succesvol in het aanvechten van besluiten. Het aantal keren dat een bezwaarschrift gegrond wordt verklaard, is zeer klein. Niet meer dan 20% van de verzoeken tot voorlopige voorziening wordt toegewezen. In de beroepsprocedure wordt eveneens niet meer dan 20% van de beroepen gegrond verklaard. In hoger beroep ligt het succespercentage van belanghebbenden onder de 10%. Als een (hoger) beroep gegrond is, gaat dat in de meeste gevallen om een motiveringsgebrek.

Aanbevelingen

Het onderzoek geeft aanleiding tot een aantal aanbevelingen. Het navolgen van deze aanbevelingen zal naar verwachting een aantal knelpunten ten aanzien van de toepassing van artikel 13b Opiumwet wegnemen. Zo dient regionaal Damoclesbeleid te worden opgesteld, waardoor grote verschillen tussen gemeenten in de gehanteerde beleidslijnen worden verminderd. Dat voorkomt naar verwachting verplaatsing van de drugsproblematiek. Tevens dient het lokaal (of regionaal) beleid meer ruimte te bieden voor maatwerk om zo proportionele maatregelen op te kunnen leggen. De last onder dwangsom kan daarbij een rol spelen. Eveneens wordt aanbevolen dat burgemeesters in hun besluiten beter aansluiten bij het beoordelingskader dat voortvloeit uit de analyse van de Afdeling. Ook wordt aangeraden om de samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties en particuliere verhuurders te versterken. Een andere aanbeveling ziet op het verkrijgen van beter zicht op de gevolgen en effectiviteit van de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Verhuisbewegingen en effecten van de sluiting van een pand moeten systematisch worden gemonitord door gemeente en politie. Ten slotte wordt aangeraden om te onderzoeken hoe ten aanzien van bestuurlijke rapportages het tijdsverloop kan worden ingekort en de kwaliteit van bestuurlijke rapportages kan worden verbeterd.

Summary

Background

Under Article 13b of the Dutch Opium Act (the Dutch Anti-Drugs Act, also known as the Damocles Act), the mayor has the power to impose an administrative enforcement order on a building if drugs are sold, delivered, supplied, or present for one of these purposes, in or near the building. This includes both public and non-public premises, including owner-occupied housing. An administrative enforcement order often leads to the closure of the public or non-public premises (or entire plot), a coercive penalty payment or a warning. Since 2019, the mayor is also entitled to impose an administrative enforcement order if objects or substances are present of which the person concerned knew or should have known that they are used for the sale of drugs, amongst other things.

In the Buitengeweg-Van-Nispen motion, the Dutch House of Representatives requested the government to monitor the use of the power in Article 13b of the Opium Act and to inform the House every three years about the legitimacy, accuracy and consequences of the application of the power. The Dutch Senate also asked for clarification on the number of times mayors use their power in Article 13b of the Opium Act, and the number of times people (interested parties) seek legal protection against these orders through objection and appeal. Moreover, the Senate asked how mayors use their power and how judges review the use of this power. The aim of our study is to provide this information. The study covers the period from January 1, 2018 to June 1, 2020.

Research questions and approach

The main questions of this research are:

- 1) How is the power in Article 13b of the Opium Act applied by mayors?
- 2) What are the consequences of the application?
- 3) How often is legal action taken against the use of this power?
- 4) How do judges in (higher) appeal cases review the application of the power in Article 13b of the Opium Act?

These questions were answered using various research methods. We conducted surveys among all Dutch municipalities. The results show how often the power in Article 13b of the Opium Act is utilised, what types of premises are closed, how often objections and appeals are filed and how successful interested parties are in the objection and appeal cases. The first survey had a 70% response rate, and 135 municipalities provided exact numbers in a second survey. In addition, almost thirty interviews were held with, inter alia, municipal officials, police officials, lawyers and mayors. We also organized an expert meeting in which professionals shared their experiences and reflected on our research findings.

In order to gain insight into the decision-making process of mayors and (successful) defences put forward by interested parties in the notice of objection, a total of thirty case studies in ten municipalities were conducted. All case studies included an analysis of the police report, the preliminary decision of the mayor and the final decision of the mayor. Depending on the case, the case studies also included an analysis of the opinion of the interested parties, a report from a

medical specialist, care providers or social workers, the notice of objection, the decision on objection, the request for preliminary injunction, the decision of the preliminary injunction court, the notice of appeal, and the decision of the court in the appeal case.

We conducted a qualitative analysis of all case law from the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State concerning Article 13b of the Opium Act in the period January 2018 to January 2021. A doctrinal analysis was carried out in which the judgments were carefully read and analysed to discover trends and to provide explanations for the judicial review in Article 13b Opium Act-cases. In addition, we conducted a quantitative analysis of preliminary injunction cases, appeal cases and higher appeal cases to provide numerical insight into Article 13b Opium Act-cases. A total of 507 unpublished and published judgments, issued in the period from 1 January 2018 to 1 June 2020, were read and coded. The published judgments have been collected on Rechtspraak.nl. To find unpublished case law, we used the electronic archive of the Dutch Council for the Judiciary.

Application of the law in practice

The results from the survey among all municipalities reveal that the power in Article 13b of the Opium Act has been applied by a large number of Dutch mayors between January 1, 2018 and June 1, 2020. These are mayors from small, medium-sized and large municipalities. Only in a few relatively small municipalities did the mayor choose to refrain from applying the power.

Our study shows that mayors mainly use the power in Article 13b of the Opium Act to give warnings and to close buildings. Approximately half of the respondents issued a warning during the research period. The vast majority of the mayors that indicated that they had issued warnings, issued an average of 1 to 10 warnings per year. Almost all the mayors which applied the power in Article 13b of the Opium Act during the research period stated that they had closed at least one building. On average, 1 to 10 premises per municipality per year were closed. The majority of the closures concern houses. Mayors make little use of the option to impose a coercive penalty payment. The survey shows that about 10% of the respondents impose 1 to 10 coercive penalty payments per year.

Mayors have to balance all the interests involved before making a decision: the purpose, means, and consequences of a sanction should all be balanced. While this study shows that mayors address the arguments that the interested party has put forward, mayors do not always offer a sufficient tailor-made decision. Our study reveals that mayors (in the municipalities subject to the study) rarely deviate from their preliminary decision. They often use standardised texts to motivate that the general interests, such as restoring public order, outweigh the individual interest. The arguments put forward by the interested party lead only in a few cases to a less severe sanction, such as a warning, a coercive penalty payment or a shorter closure period. For mayors, important factors are the health situation of the person concerned or the presence of children. However, the presence of children is not likely to result in a decision to refrain from closing the building, but care and social work agencies will be contacted to investigate how best to deal with the situation.

Consequences of application

An important consequence of applying the power to close a building is that residents temporarily lose their home. In the case of a (social) rental home, closure almost automatically means

dissolution of the rental agreement and blacklisting by the housing authority, which results in the permanent loss of the home. Moreover, as a result of being blacklisted, the person concerned is also no longer eligible for social housing in the region. Hence, the consequences for tenants under landlord-tenant law are often more drastic than the administrative closure itself. The study shows that there is little insight into the whereabouts of (former) tenants after a residence has been closed down. Movements of tenants are not systematically monitored by the municipalities or the police. As far as is known, most people stay with friends or family after a closure, or they find temporary accommodation in a holiday home.

Local authorities and the police also have little insight into the consequences of a closure for local residents and the situation in the neighbourhood. Again, there is no systematic monitoring. Interviews show, however, that the effect of a closure depends very much on whether there was (drug-related) nuisance. The closure of a building that caused nuisance to the people living in the neighbourhood ensures that peace returns to the area. However, if there is no nuisance, the closure could lead to a decline in the sense of security in the neighbourhood.

The consequences for entrepreneurs, business owners and landlords mainly relate to financial damages, such as loss of rent. Some mayors made certain agreements with landlords, such as housing authorities, but there are significant regional differences in these agreements. In some municipalities, the mayor's policy is to not close a rental property if the landlord has terminated the rental lease with the drug-dealing tenant, while in other municipalities, no agreements with landlords exist at all.

The interviewed municipal officials stated that recidivism is rare after application of the power. This suggests that applying the power in Article 13b of the Opium Act is effective in ending the violation and preventing repetition. In addition, the closure is said to have a signalling and deterrent effect. Yet, interviewed professionals in the field have their doubts about the effect of closures on the broader approach to drug-related crime. They believe that particularly vulnerable people are affected by closures.

Legal protection

Interested parties regularly seek legal protection when confronted with the closure power in Article 13b of the Opium Act. In this study, we analysed all case law of the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State to outline the normative legal framework. This framework consists of two main questions: a) is the mayor entitled to impose an administrative enforcement order on the basis of Article 13b of the Opium Act?; and b) is the mayor's power reasonably exercised? Under the second question, both the reasonableness of the local policy and the reasonableness of the measure (closure, coercive penalty payment or warning) are reviewed. The latter means that the measure should be necessary and proportionate. To review this, the court looks at the culpability of the person concerned, but also the consequences of the closure due to the medical situation, the housing situation and/or the consequences of the closure for the rental lease, and the presence of underage children, amongst others.

An administrative enforcement order can be contested by filing a notice of objection with the mayor that issued the order. The number of notices of objection varies greatly from one

municipality to another. The survey shows that about half of the respondents received an average of 1 to 10 notices of objection per year. In the vast majority of cases, however, the procedure ends after the objection phase. Few interested parties submit a request for preliminary injunction or lodge an (higher) appeal. Slightly more than a quarter of the respondents report 1 to 10 requests for a preliminary injunction per year, and one in ten respondents report 1 to 10 appeals per year. In total, there were 80 higher appeal cases about the closure a building based on Article 13b of the Opium Act, in the period from January 1, 2018 to June 1, 2020.

There are a number of defences that interested parties put forward in objection, primarily injunction and (higher) appeal procedures. Interested parties often mention that the mayor should have imposed a warning first or other less severe measure. They also argue that the drugs found were intended for personal use instead of dealing, or that the closure has disproportionate consequences because of the lack of alternative housing.

Interested parties are not very successful in challenging administrative enforcement orders. The number of times that an appeal is upheld is very small. No more than 20% of the requests for preliminary injunction are granted. In the appeal procedure, no more than 20% of the appeals are declared well-founded. On higher appeal, the success rate of interested parties is below 10%. If an appeal is well-founded, it usually is because the mayor failed to sufficiently motivate the order.

Recommendations

The results of this study lead to a number of recommendations. We expect that following these recommendations is likely to remove a number of bottlenecks regarding the use of the power in Article 13b Opium Act. First, we recommend to create regional policies to avoid major differences between the policies of the municipalities in the same region. Second, we recommend that mayors provide more tailor-made decisions and create local (or regional) policies that offer more room for customization. Third, we recommend to include the coercive penalty payment in the local (or regional) policy. Fourth, we recommend that mayors use the normative legal framework of the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State to draft and motivate their decisions. Fifth, we recommend to strengthen the cooperation between municipalities, housing associations and private landlords. Sixth, we recommend to monitor the consequences and effectiveness of the power in Article 13b of the Opium Act. Especially relocation movements and the effects of a closure should be systematically monitored by the municipality and the police. Finally, it is recommended to study how the quality of administrative police reports could be improved and how the entire process from noticing a drug violation to imposing an administrative enforcement order could be enhanced.

Lijst van onderzoekers

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

- mr. dr. L.M. Bruijn, universitair docent Algemene Rechtswetenschap, Rijksuniversiteit Groningen

- Prof. mr. dr. M. Vols, hoogleraar Openbare-orderecht, Rijksuniversiteit Groningen

met medewerking van:

- mr. N.U. Smit, docent en onderzoeker Algemene Rechtswetenschap, Rijksuniversiteit Groningen

- S.A.L. Houben, student-assistent bij de vakgroep Algemene Rechtswetenschap, Rijksuniversiteit Groningen

- W.J. Westerhof, student-assistent bij de vakgroep Algemene Rechtswetenschap, Rijksuniversiteit Groningen

Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter:

- Prof. mr. dr. T. Blom, hoogleraar Straf(proces)recht, Universiteit van Amsterdam

Leden:

- drs. L.F. Heuts, projectbegeleider WODC
- mr. dr. T.F.C. Fischer, universitair hoofddocent Criminologie, Erasmus universiteit Rotterdam
- mr. E.C.W. . van der Poel, advocaat bij Schenkeveld advocaten
- mr. B. de Jonge, belangenbehartiger juridische zaken bij Aedes
- mr. drs. C.M.A. Demetriadis, senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bijlagen

Vragenlijst enquête 1

Toepassing artikel 13b Opiumwet per jaar

Inleidende vragen

1. Namens welke gemeente vult u deze enquête in?
[vrij invulveld]
2. In welke mate deden onderstaande vormen van drugscriminaliteit zich voor in uw gemeente in de periode januari 2018 – juni 2020?
Per categorie aangeven: [Niet, in geringe mate, in ruime mate, in zeer ruime mate]
 - Drugshandel
 - Drugslaboratoria
 - Hennepteelt
 - Overlast rondom coffeeshops
 - Coffeeshops die de gedoogcriteria overtraden (AHOJGI-criteria)
 - Anders, namelijk... [vrij invulveld]
3. Heeft de burgemeester in uw gemeente in de periode januari 2018 – juni 2020 gebruik gemaakt van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet (een waarschuwing opleggen valt hier ook onder)?
[ja, nee]
4. *Routering indien antwoord op vraag 3 nee is*
Waarom past uw burgemeester de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet niet toe?
(meerdere antwoorden mogelijk)
 - Wij hebben geen last van drugsproblematiek in de gemeente
 - De drugsproblematiek in de gemeente is niet ernstig of structureel (genoeg)
 - Vanwege onbekendheid met de maatregelen
 - De uitvoering van de maatregel is te ingewikkeld
 - De administratieve lasten zijn te hoog
 - De maatregel is te ingrijpend
 - Andere maatregelen zijn effectiever
 - Strafrechtelijke vervolging heeft de voorkeur
 - Het bieden van hulp bij drugsverslaving is effectiever
 - Anders, namelijk... [vrij invulveld]

Einde vragenlijst indien uit vraag 3 blijkt dat er geen maatregelen zijn opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet. Vraag 4 is in dat geval de laatste vraag.

Vragen over de toepassing van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)

5. *Routering indien antwoord op vraag 3 ja is*

Per 1 januari 2019 is artikel 13b Opiumwet verruimd met een extra bepaling: artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet. Deze nieuwe bepaling verleent de burgemeester de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen vanwege voorbereidingshandelingen. Heeft de burgemeester in uw gemeente in de periode januari 2019 tot juni 2020 gebruik gemaakt van de nieuwe bevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (een waarschuwing opleggen valt hier ook onder)?
[ja, nee, weet niet]

6. *Routering indien antwoord op vraag 5 ja is*

Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode januari 2019 tot juni 2020 een waarschuwing opgelegd op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)?

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

7. Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode januari 2019 tot juni 2020 een last onder dwangsom opgelegd op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)?

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

8. Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode januari 2019 tot juni 2020 een sluiting opgelegd op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)?

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

!!Let op: de volgende vragen gaan alleen nog maar over de oorspronkelijke bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet (sinds 1 januari 2019 neergelegd in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet). Er zullen geen vragen meer gesteld worden over de nieuwe bevoegdheid om op te treden tegen voorbereidingshandelingen!! (Bij elke vraag zal dit worden aangegeven)

Vragen over waarschuwing op grond van artikel 13b Opiumwet

9. *Routering indien antwoord op vraag 3 ja is*

Heeft uw burgemeester in de periode januari 2018 – juni 2020 een waarschuwing opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?

[ja, nee, weet niet]

10. *Routering indien antwoord op vraag 9 ja is*

Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode een waarschuwing opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

11. In hoeveel gevallen betrof het een woning?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

Vragen over last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet

12. Heeft uw burgemeester in de periode januari 2018 – juni 2020 een last onder dwangsom opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?

[ja, nee, weet niet]

13. *Routering indien antwoord op vraag 12 ja is*

Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode januari 2018 – juni 2020 een last onder dwangsom opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

14. In hoeveel gevallen betrof het een woning?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

Vragen over sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet

15. Heeft u burgemeester in de periode januari 2018 – juni 2020 een sluiting opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?

[ja, nee, weet niet]

16. *Routering indien antwoord op vraag 15 ja is*

Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode januari 2018 – juni 2020 een sluiting opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

17. In hoeveel gevallen betrof het een woning?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

18. Welke type panden zijn er in de periode januari 2018 – juni 2020 gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- Koopwoningen
- Huurwoningen
- Coffeeshops
- Bedrijfspannen
- Percelen
- Woonwagens
- Loodsen
- Winkels

- Horecagelegenheden (café, bar, disco, restaurant, etc.)
- Weet ik niet
- Anders, namelijk... [vrij invulveld]

Vragen andere maatregelen op grond van artikel 13b Opiumwet

19. Heeft de burgemeester in de periode januari 2018 – juni 2020 andere maatregelen (dan een waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting) opgelegd tegen drugshandel op grond van artikel 13b Opiumwet?

[ja, nee, weet niet]

20. *Routering indien antwoord op vraag 19 ja is*

Welke maatregelen waren dit?

[vrij invulveld]

Vragen over maatregelen voorafgaand aan artikel 13b Opiumwet

21. Heeft de burgemeester in de periode januari 2018 – juni 2020 andere dan de zojuist genoemde bestuurlijke maatregelen opgelegd tegen drugshandel, om de openbare orde te herstellen, voorafgaand aan de toepassing van artikel 13b Opiumwet?

[ja, nee, weet niet]

22. *Routering indien antwoord op vraag 21 ja is*

Welke maatregelen waren dit en op basis van welke juridische grondslag (lees: wetsartikel)?

[vrij invulveld]

Vragen over bezwaar tegen een last onder dwangsom

23. *Routering indien antwoord op vraag 12 ja is*

Hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 bezwaar aangetekend tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

[ja, nee, weet niet]

24. *Routering indien antwoord op vraag 23 ja is*

Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 bezwaar aangetekend tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

25. Wat zijn de meest voorkomende redenen voor het aantekenen van bezwaar tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet? (*maximaal 3 antwoorden*)

- De last onder dwangsom is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid
- De burgemeester is niet bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen
- De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik
- De last onder dwangsom is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
- De last onder dwangsom is onevenredig

- Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd
- Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd
- Anders, namelijk... [vrij invulveld]

26. Hoe vaak is een bezwaar tegen een last onder dwangsom gegrond verklaard?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

27. Wat is de meest voorkomende grondslag voor gegrondverklaring van het bezwaar tegen een last onder dwangsom?

- De last onder dwangsom was in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid
- De burgemeester was niet bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen
- De aangetroffen drugs waren bestemd voor eigen gebruik
- De last onder dwangsom is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
- De last onder dwangsom is onevenredig
- Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd
- Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd
- Anders, namelijk... [vrij invulveld]

Vragen over voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen last onder dwangsom

28. *Routering indien antwoord op vraag 23 ja is*

Hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ingesteld tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

[ja, nee, weet niet]

29. *Routering indien antwoord op vraag 28 ja is*

Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ingesteld tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

30. Wat zijn de meest voorkomende redenen voor het instellen van een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

(max 3 antwoorden)

- De last onder dwangsom is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid
- De burgemeester is niet bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen
- De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik
- De last onder dwangsom is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
- De last onder dwangsom is onevenredig

- Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd
- Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd
- Anders, namelijk... [vrij invulveld]

31. Hoe vaak is een verzoek tot voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen een last onder dwangsom toegewezen?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

Vragen over beroep tegen last onder dwangsom

32. *Routing indien antwoord op vraag 23 ja is*

Zijn belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 in beroep gegaan tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

[ja, nee, weet niet]

33. *Routing indien antwoord op vraag 32 ja is*

Hoe vaak zijn belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 in beroep gegaan tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

34. Wat zijn de meest voorkomende redenen om in beroep te gaan tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet? (*max 3 antwoorden*)

- De last onder dwangsom is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid
- De burgemeester is niet bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen
- De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik
- De last onder dwangsom is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
- De last onder dwangsom is onevenredig
- Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd
- Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd
- Anders, namelijk... [vrij invulveld]

35. Hoe vaak is het beroep tegen een last onder dwangsom gegrond verklaard?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

Vragen over bezwaar tegen een sluiting

36. *Routing indien antwoord op vraag 15 ja is*

Hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 bezwaar aangetekend een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet?

[ja, nee, weet niet]

37. *Routing indien antwoord op vraag 36 ja is*

Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 bezwaar aangetekend tegen een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

38. Wat zijn de meest voorkomende redenen om bezwaar aan te tekenen tegen een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet? (*max 3 antwoorden*)

- De burgemeester was niet bevoegd om sluiting op te leggen
- De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid
- De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik
- Belanghebbende valt geen verwijt te maken
- Sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)
- Sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM.
- Sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)
- Sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte
- De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
- Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd
- Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd
- Anders, namelijk... [vrij invulveld]

39. Hoe vaak is een bezwaar tegen een sluiting gegrond verklaard?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

40. Wat is de meest voorkomende grondslag voor gegrondverklaring van het bezwaar tegen een sluiting? (*max 3 antwoorden*)

- De burgemeester was niet bevoegd om sluiting op te leggen
- De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid
- De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik
- Belanghebbende valt geen verwijt te maken
- Sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)
- Sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM.
- Sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)
- Sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte
- De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
- Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd

- Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd
- Anders, namelijk... [vrij invulveld]

Vragen over voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen sluiting

41. *Routering indien antwoord op vraag 36 ja is*

Hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ingesteld tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet?
[ja, nee, weet niet]

42. *Routering indien antwoord op vraag 41 ja is*

Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ingesteld tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet?
2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet
2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet
2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

43. Wat zijn de meest voorkomende redenen voor het instellen van een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet? (*max 3 antwoorden*)

- De burgemeester was niet bevoegd om sluiting op te leggen
- De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid
- De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik
- Belanghebbende valt geen verwijt te maken
- Sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)
- Sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM.
- Sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)
- Sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte
- De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
- Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd
- Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd
- Anders, namelijk... [vrij invulveld]

44. Hoe vaak is een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen een sluiting toegewezen?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet
2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet
2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

Vragen over beroep tegen een sluiting

45. *Routering indien antwoord op vraag 36 ja is*

Zijn belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 in beroep gegaan tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet?
[ja, nee, weet niet]

46. *Routering indien antwoord op vraag 45 ja is*

Hoe vaak zijn belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 in beroep gegaan tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet?
2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet
2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet
2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

47. Wat zijn de meest voorkomende redenen om in beroep te gaan tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet? (*max 3 antwoorden*)

- De burgemeester was niet bevoegd om sluiting op te leggen
- De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid
- De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik
- Belanghebbende valt geen verwijt te maken
- Sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)
- Sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM.
- Sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)
- Sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte
- De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
- Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd
- Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd
- Anders, namelijk... [vrij invulveld]

48. Hoe vaak is het beroep tegen een sluiting gegrond verklaard?

2018 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet
2019 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet
2020 [0, 1-10, 11-20, 21-30, 31-40, 41-60, 61-80, meer dan 80 keer] / weet niet

Knelpunten

49. Welke knelpunten ervaart u bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet?
[vrij invulveld]

Afronding

50. Heeft u verder nog opmerkingen over deze vragenlijst, of eventuele aanvullingen die u wilt geven op uw antwoorden, dan kunt u die hieronder invullen.
[vrij invulveld]

51. Graag zouden wij nog een aantal telefonische gesprekken voeren op basis van deze enquête. Mogen wij hierover contact met u opnemen?
[ja – liever niet]

52. *Routing. Indien vraag 51 is ja*

U kunt hieronder uw telefoonnummer noteren.

Einde vragenlijst

Vragenlijst enquête 2 (aanvullende enquête)

1. Namens welke gemeente vult u deze enquête in?

[vrij invulveld]

2. Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode januari 2019 tot juni 2020 een waarschuwing opgelegd op grond van de **verruimde bevoegdheid** in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)?

2019

[vrij invulveld]

2020

[vrij invulveld]

3. Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode januari 2019 tot juni 2020 een last onder dwangsom opgelegd op grond van de **verruimde bevoegdheid** in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)?

2019

[vrij invulveld]

2020 (tot juni)

[vrij invulveld]

4. Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode januari 2019 tot juni 2020 een sluiting opgelegd op grond van de **verruimde bevoegdheid** in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)?

2019

[vrij invulveld]

2020 (tot juni)

[vrij invulveld]

!!Let op: de volgende vragen gaan alleen nog maar over de oorspronkelijke bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet (sinds 1 januari 2019 neergelegd in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet). Er zullen geen vragen meer gesteld worden over de nieuwe bevoegdheid om op te treden tegen voorbereidingshandelingen!!

5. Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode een waarschuwing opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018

[vrij invulveld]

2019

[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

6. In hoeveel gevallen betrof het een woning?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

7. Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode januari 2018 – juni 2020 een last onder dwangsom opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

8. In hoeveel gevallen betrof het een woning?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

9. Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode januari 2018 – juni 2020 een sluiting opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

10. In hoeveel gevallen betrof het een woning?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

Rechtsmiddelen tegen een last onder dwangsom

11. Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 bezwaar aangetekend tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

12. Hoe vaak is een bezwaar tegen een last onder dwangsom gegrond verklaard?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

13. Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ingesteld tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

14. Hoe vaak is een verzoek tot voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen een last onder dwangsom toegewezen?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

15. Hoe vaak zijn belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 in beroep gegaan tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

16. Hoe vaak is het beroep tegen een last onder dwangsom gegrond verklaard?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

Rechtsmiddelen tegen een sluiting

17. Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 bezwaar aangetekend tegen een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)
[vrij invulveld]

18. Hoe vaak is een bezwaar tegen een sluiting gegrond verklaard?

2018
[vrij invulveld]

2019
[vrij invulveld]

2020 (tot juni)

[vrij invulveld]

19. Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ingesteld tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet?

2018

[vrij invulveld]

2019

[vrij invulveld]

2020 (tot juni)

[vrij invulveld]

20. Hoe vaak is een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen een sluiting toegewezen?

2018

[vrij invulveld]

2019

[vrij invulveld]

2020 (tot juni)

[vrij invulveld]

21. Hoe vaak zijn belanghebbenden in de periode januari 2018 – juni 2020 in beroep gegaan tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet?

2018

[vrij invulveld]

2019

[vrij invulveld]

2020 (tot juni)

[vrij invulveld]

22. Hoe vaak is het beroep tegen een sluiting gegrond verklaard?

2018

[vrij invulveld]

2019

[vrij invulveld]

2020 (tot juni)

[vrij invulveld]

Einde vragenlijst

Gehanteerde topiclijsten interviews

Interviews met:

1. Gemeenteambtenaren
2. Burgemeesters
3. Advocatuur
4. Politiefunctionarissen (wijkagenten)
5. Woningcorporatie
6. Maatschappelijke opvang

1. Topiclijsten interviews gemeenteambtenaren	
Topics	Voorbeeldvragen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is uw functie bij de gemeente [...]? • Wat is uw functie/taak bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet? • Hoe (geregeld) bent u betrokken bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet?
In te zetten maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe vaak zet u deze bevoegdheid gemiddeld in per jaar? • In welke situaties zet u de bevoegdheid in? Waarom/wanneer niet? Wat zijn uw overwegingen om de bevoegdheid wel of niet in te zetten? • Welke maatregelen zet u in? Waarschuwing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang (sluiting)? Wanneer welke maatregel en waarom? • Neemt u andere maatregelen voorafgaand aan sluiting? Welke? Wanneer? Waarom? • Wanneer was de inzet van deze maatregelen (on)voldoende? Waarom?
Vormen van drugscriminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Tegen welke vormen van drugscriminaliteit wordt de bevoegdheid toegepast?
Type panden	<ul style="list-style-type: none"> • Welke type panden zijn voorwerp van toepassing van de bevoegdheid?
Totstandkoming besluit	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe komt in uw gemeente het besluit o.g.v. artikel 13b Opiumwet tot stand? • Is er een vastgelegde procedure? Zijn er beleidsregels? • Voert u een zienswijzegesprek met de belanghebbende? • Geeft u een begunstigingstermijn? Zo ja, hoe lang is deze termijn? • In welke situaties gaat u over tot een spoedsluiting? • Hoeveel tijd zit er gemiddeld tussen het aantreffen van de overtreding en het nemen van het besluit?

	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe bepaalt u de lengte van de sluiting / hoogte van de dwangsom?
Belangenafweging	<ul style="list-style-type: none"> • Verricht u een belangenafweging bij het nemen van een besluit o.g.v. artikel 13b Opiumwet? Zo ja, hoe? • Met welke belangen houdt u rekening? Welke belangen neemt u mee in uw afweging? • Welke belangen zijn voor u doorgaans doorslaggevend? Waarom?
Motivering besluit	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe motiveert u doorgaans het besluit? • Laat u de belangenafweging terugkomen in de motivering? Zo ja, hoe?
Gevolgen van sluiting	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft u zicht op de gevolgen van de sluiting? • Wat zijn volgens u de gevolgen van de sluiting van een pand voor: <ul style="list-style-type: none"> ○ De (voormalige) bewoners of gebruikers? ○ De eventuele verhuurder? ○ De omwonenden? ○ Het beëindigen en voorkomen van illegale situaties? • Heeft u zicht op de verhuisbewegingen van voormalig bewoners van gesloten panden? • Heeft u afspraken gemaakt met woningcorporaties en/of particuliere verhuurders over de toepassing van 13b Opiumwet? • Heeft u het idee dat deze maatregel doet wat het beoogt te doen?/Heeft u het idee dat deze maatregel ‘werkt’/ effectief is?
Rechtsbescherming	<ul style="list-style-type: none"> • Gaan belanghebbenden in bezwaar en beroep tegen het besluit? Zo ja, op welke gronden? Zijn zij succesvol? Waarom? • In welke mate worden besluiten getoetst in bezwaar en beroep? Wat zijn de belangrijkste punten in die procedures? • Wat zijn redenen om een bezwaar of beroep gegrond te verklaren? • Gaan er belanghebbenden in hoger beroep? In welke situaties?
Knel- en verbeterpunten	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn (overige) knelpunten die u ervaart bij de toepassing van de bevoegdheid? • Hoe kan de toepassing van de bevoegdheid worden verbeterd met betrekking tot de zorgvuldigheid, proportionaliteit en tijdsverloop tussen constatering van de overtreding en de opgelegde maatregel?

Vorbereidingshandelingen	<ul style="list-style-type: none">• Kunt u iets vertellen over de inzet van artikel 13b Opiumwet in geval van voorbereidingshandelingen?• Hoe vaak komt dit voor?• Welke panden?• Hoe motiveert u doorgaans dit besluit?• Welke knelpunten ervaart u bij de toepassing van deze verruimde bevoegdheid?
--------------------------	--

2. Topiclijsten interviews burgemeesters	
Topics	Voorbeeldvragen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe ziet u uw rol in de aanpak van drugscriminaliteit? • Hoeveel tijd kost dit? / Hoe staat dit in verhouding tot uw andere taken als burgemeester? • Er zijn veel discussies gaande over de rol van de burgemeester als sheriff versus de rol als burgervader. Hoe staat u in deze discussie?
Algemeen art. 13b Opiumwet	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is uw rol bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet?
In te zetten maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe vaak zet u deze bevoegdheid gemiddeld in per jaar? • In welke situaties zet u de bevoegdheid in? • Welke maatregelen zet u in? Waarschuwing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang (sluiting)? • Neemt u andere maatregelen voorafgaand aan sluiting?
Vormen van drugscriminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Tegen welke vormen van drugscriminaliteit wordt de bevoegdheid toegepast?
Type panden	<ul style="list-style-type: none"> • Welke type panden zijn voorwerp van toepassing van de bevoegdheid?
Totstandkoming besluit	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe komt in uw gemeente het besluit o.g.v. artikel 13b Opiumwet tot stand? Wat zijn de stappen? Wie is er betrokken? • Geeft u een begunstigingstermijn? • In welke situaties gaat u over tot een spoedsluiting? • Hoeveel tijd zit er gemiddeld tussen het aantreffen van de overtreding en het nemen van het besluit? • Hoe bepaalt u de lengte van de sluiting / hoogte van de dwangsom?
Belangenafweging	<ul style="list-style-type: none"> • Met welke belangen houdt u rekening? • Welke belangen zijn voor u doorgaans doorslaggevend?
Motivering besluit	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe motiveert u doorgaans het besluit?
Gevolgen van sluiting	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn volgens u de gevolgen van de sluiting van een pand voor: <ul style="list-style-type: none"> ○ De (voormalige) bewoners of gebruikers? ○ De eventuele verhuurder? ○ De omwonenden? ○ Het beëindigen en voorkomen van illegale situaties? • Heeft u afspraken gemaakt met woningcorporaties en/of particuliere verhuurders over de toepassing van 13b Opiumwet? • Heeft u het idee dat deze maatregel doet wat het beoogt te doen?

Rechtsbescherming	<ul style="list-style-type: none"> • Gaan belanghebbenden in bezwaar en (hoger) beroep tegen het besluit? Zo ja, op welke gronden? Zijn zij succesvol?
Knel- en verbeterpunten	<ul style="list-style-type: none"> • Wat vindt u het lastigst bij het sluiten van drugspanden? • Worden er vragen gesteld vanuit de gemeenteraad over het sluiten van drugspanden? • Worden er vragen gesteld vanuit de pers over het sluiten van drugspanden? • Ervaart u veel kritiek van buitenaf? • Wat zijn (overige) knelpunten die u ervaart bij de toepassing van de bevoegdheid? • Hoe kan de toepassing van de bevoegdheid worden verbeterd met betrekking tot de zorgvuldigheid, proportionaliteit en tijdsverloop tussen constatering van de overtreding en de opgelegde maatregel?

3. Topiclijst interviews advocatuur

Topics	Voorbeeldvragen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is uw achtergrond en expertise? • Hoe vaak staat u iemand bij die betrokken is bij de toepassing van art. 13b Opiumwet? • Wat voor soort cliënten staat u bij als het gaat om 13b Opiumwet-zaken? • Gaan deze zaken (vrijwel) altijd over de sluiting van een pand of ook over de oplegging van een andere maatregel?
Vormen van drugscriminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Welke vormen van drugscriminaliteit liggen ten grondslag aan de toepassing van art. 13b Opiumwet in de zaken waarin u optreedt?
Type panden	<ul style="list-style-type: none"> • Welke type panden zijn voorwerp van toepassing in deze zaken?
Huisvesting	<ul style="list-style-type: none"> • Waar verblijft uw cliënt tijdens de sluiting van een woning? • Biedt de gemeente vervangende woonruimte aan of hulp bij het zoeken naar vervangende woonruimte? • Heeft u zicht op de verhuisbewegingen van uw cliënten? • Keert uw cliënt doorgaans terug naar de woning na afloop van de sluiting? Zo niet, waar komt uw cliënt terecht? •
Gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de gevolgen van het sluiten van een pand voor uw cliënten? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Psychische gevolgen? ◦ Financiële gevolgen? ◦ Gevolgen voor gezondheid? ◦ Gevolgen voor eventuele kinderen? • In geval dat een horeca- of bedrijfspand wordt gesloten, kunnen uw cliënten de bedrijfsvoering weer oppakken na de sluitingsperiode?
Punitieve sanctie	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe ervaren uw cliënten de sluiting van een pand? • Ziet u de toepassing van art. 13b Opiumwet als een herstelsanctie of als punitieve sanctie?
Rechtsbescherming	<ul style="list-style-type: none"> • Is het instellen van bezwaar en/of (hoger) beroep doorgaans succesvol? En een verzoek tot een voorlopige voorziening? • Welke gronden voert u doorgaans aan? • In welke gevallen slaagt een verzoek tot vovo, bezwaar of beroep? • Doet u, namens uw cliënt, wel eens een verzoek tot vroegtijdig opheffing van de sluiting? Zo ja, is dit succesvol?

	<ul style="list-style-type: none">• Is naar uw mening de rechtsbescherming tegen de sluiting van een pand voldoende?
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none">• Is de toepassing van art. 13b Opiumwet naar uw mening een effectieve maatregel in de strijd tegen drugscriminaliteit?

4. Topiclijst interviews politiefunctionarissen (bestuurskundigen/operationeel specialisten/wijkagenten)

Topics	Voorbeeldvragen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft u in uw beroep vaak te maken met drugscriminaliteit? Zo ja, welke vormen van drugscriminaliteit? • Wat is uw rol bij de aanpak van drugscriminaliteit? • Hoe vaak bent u betrokken bij de sluiting van een pand vanwege drugscriminaliteit?
Drugscriminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe raakt u doorgaans bekend met de drugsgerelateerde problematiek in uw werkgebied? • Bent u betrokken bij de instap die wordt gedaan in een pand vanwege (vermeende) drugsgerelateerde activiteiten? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Zo ja, wat is de procedure die wordt gevolgd tijdens een instap/doorzoeking?
Type panden	<ul style="list-style-type: none"> • Wat voor type panden worden in uw werkgebied gesloten vanwege drugscriminaliteit? • Wat gebeurt er met een pand dat gesloten is? Houdt u daar toezicht op?
Loop naar het pand	<ul style="list-style-type: none"> • Is er doorgaans, voordat een pand werd gesloten, sprake van een loop naar het pand ten behoeve van drugsgerelateerde activiteiten (kopers en leveranciers)? • Neemt de loop naar het pand ten behoeve van drugsgerelateerde activiteiten af gedurende de sluiting? • Wat gebeurt er met de loop nadat de sluiting wordt opgeheven?
Betrokkene	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn de bewoners/gebruikers van een gesloten pand doorgaans betrokken geweest bij eerdere incidenten (antecedenten), voorafgaand aan de sluiting van het pand? • Heeft u zicht op de gevolgen van de sluiting voor de bewoners/gebruikers van het pand? • Heeft u een idee waar de bewoners van het gesloten pand verblijven gedurende de sluitingsperiode? • Keert de betrokkene doorgaans terug naar het pand, na afloop van de sluitingsperiode? Zo nee, heeft u zicht op de nieuwe verblijfplaats? • Is er wel eens/doorgaans sprake van recidive indien de betrokkene terugkeert naar het pand of in de wijk woonachtig blijft?
Wijk/omwonenden	<ul style="list-style-type: none"> • Praat u met omwonenden van een pand dat wordt gesloten vanwege drugscriminaliteit? Zo ja, zijn omwonenden doorgaans op de hoogte van de drugsgerelateerde activiteiten? • Wat zijn de gevolgen voor de omwonenden van een pand dat is gesloten vanwege drugscriminaliteit? • Heeft de sluiting invloed op hun gevoel van (on)veiligheid?

	<ul style="list-style-type: none">• Neemt de eventuele onrust en gevoel van onveiligheid in de wijk toe of af na het sluiten van een pand?
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none">• Is het sluiten van panden naar uw mening effectief voor het tegengaan van drugscriminaliteit in de wijk?

5. Topiclijst interview woningcorporatie

Topics	Voorbeeldvragen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Wat voor woningen verhuurt de woningcorporatie zoal? • Hoe vaak heeft de woningcorporatie te maken met de sluiting van een pand door de burgemeester op grond van art. 13b Opiumwet (vanwege drugscriminaliteit)? • Wat is uw rol bij de toepassing van art. 13b Opiumwet? • Is de woningcorporatie aangesloten bij een drugs- of hennepconvenant? Zo ja, wat is daar in opgenomen?
Afspraken/contact met burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft de woningcorporatie afspraken gemaakt met de burgemeester over de toepassing van art. 13b Opiumwet? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Zo ja, wat zijn deze afspraken en staan deze op papier? ◦ Zo nee, heeft u geprobeerd afspraken te maken? Waarom niet? / Waarom is dat niet gelukt? • Op welk moment in de sluitingsprocedure wordt de woningcorporatie betrokken door de politie of burgemeester? Wat is uw rol daarin? • Licht de burgemeester de woningcorporatie in als hij voornemens is een pand van de woningcorporatie te sluiten?
Type panden	<ul style="list-style-type: none"> • Welke type, van de door de woningcorporatie verhuurde, woningen zijn voorwerp van toepassing van de bevoegdheid door de burgemeester?
Drugscriminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe raakt u doorgaans bekend met de drugscriminaliteit in de door de verhuurde panden? • Welke vorm van drugscriminaliteit speelt zich af in de verhuurde panden? • Controleert de woningcorporatie op drugsgerelateerde activiteiten in de verhuurde woningen? Zo ja, hoe ziet deze controle eruit en hoe geregeld wordt er gecontroleerd? • Neemt de corporatie maatregelen tegen drugscriminaliteit in de verhuurde woningen? • Past de burgemeester zijn bevoegdheid naar uw mening snel genoeg toe om de aangetroffen drugscriminaliteit te stoppen? • Neemt de drugscriminaliteit naar uw mening af nadat de burgemeester een pand heeft gesloten?

<p>Loop naar het pand</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Is er doorgaans sprake van loop naar het pand ten behoeve van drugshandel (van kopers en leveranciers) voorafgaand aan de sluiting? • Neemt de loop naar het pand ten behoeve van drugshandel af gedurende de sluitingsperiode? • Wat gebeurt er met de loop nadat de sluiting wordt opgeheven?
<p>Gevolgen huurder</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft u zicht op de gevolgen van de sluiting voor de huurder? • Zijn er doorgaans eerdere incidenten met huurders voorafgaand aan de sluiting? • Heeft u een idee waar de huurder van een gesloten woning verblijft gedurende de sluitingsperiode? • Keert de huurder terug naar de woning na de sluiting? Zo niet, heeft u een idee waar de huurder terechtkomt na de sluiting? • Veroorzaakt de huurder nieuwe incidenten indien hij/zij teruggekeerd is naar het pand?
<p>Huurrechtelijke gevolgen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gaat de corporatie over tot (buitengerechtelijke) ontbinding van de huurovereenkomst nadat een woning is gesloten? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Zo ja, waarom? ◦ Zo nee, waarom niet? • Wordt de huurder op een zwarte lijst geplaatst? Zo ja, wat houdt dit in? • Zijn er nog andere stappen/acties die worden ondernomen jegens de huurder?
<p>Rechtsbescherming/gevolgen verhuurder</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de gevolgen van een sluiting voor de woningcorporatie? • Wat gebeurt er met het pand gedurende de sluiting? • Heeft de woningcorporatie doorgaans de mogelijkheid tot een zienswijze gesprek? Zo ja, maakt de corporatie hier gebruik van? • Gaat de woningcorporatie doorgaans in bezwaar en (hoger) beroep? Is dit succesvol? Maakt de corporatie hiervoor gebruik van u of een andere advocaat? • Welke gronden worden doorgaans aangevoerd? • In welke gevallen slaagt een bezwaar of beroep? • Doet de woningcorporatie wel eens een verzoek tot vroegtijdig opheffing van de sluiting? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Zo ja, is dit succesvol? ◦ Zo nee, waarom niet? • Is naar uw mening de rechtsbescherming voor verhuurders tegen de sluiting van een pand voldoende?
<p>Effectiviteit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe ervaart u de sluiting van drugspanden?

	<ul style="list-style-type: none">• Is de toepassing van art. 13b Opiumwet naar uw mening een effectieve maatregel in de strijd tegen drugscriminaliteit?
Gevolgen omwonenden	<ul style="list-style-type: none">• Heeft u zicht op de gevolgen van een sluiting voor omwonenden?• Voelen omwonenden zich veiliger na het sluiten van een pand?

6. Topiclijsten interview maatschappelijke opvang

Topics	Voorbeeldvragen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none">• Wat is uw functie?• Op welke manier komt u in uw functie in aanraking met mensen van wie de woning is gesloten vanwege drugscriminaliteit?
Uithuisplaatsingen	<ul style="list-style-type: none">• Hoe vaak komt het voor dat mensen bij jullie om hulp vragen nadat hun woning is gesloten vanwege drugscriminaliteit?• Op welke manier komen mensen die uit huis zijn gezet bij jullie terecht?• Wat zijn de redenen dat mensen bij jullie aankloppen voor hulp?• Weet u waar mensen (van wie de woning is gesloten) heengaan als ze niet bij jullie om hulp vragen?• Hebben jullie contact met de gemeente over de opvang van mensen die dakloos dreigen te worden vanwege de sluiting van hun woning?<ul style="list-style-type: none">◦ Zo ja, op wat voor basis en hoe ziet dit contact eruit?
Verblijf	<ul style="list-style-type: none">• Wat gebeurt er met mensen nadat ze bij uw organisatie aankloppen voor hulp?<ul style="list-style-type: none">◦ Hoe ziet dit traject eruit?• Hoe lang verblijven mensen doorgaans in de maatschappelijke opvang nadat hun woning is gesloten?• Waar gaan mensen heen nadat ze de maatschappelijke opvang verlaten?• Wat gebeurt er met mensen nadat ze de maatschappelijke opvang verlaten?
Gevolgen	<ul style="list-style-type: none">• Heeft u zicht op eventuele andere gevolgen van de sluiting voor de voormalige bewoners van een woning?• Wat zijn de gevolgen van dakloosheid/Wat doet het met iemand als hij of zij dakloos wordt?
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none">• Is het sluiten van panden naar uw mening effectief voor het tegengaan van drugscriminaliteit?

Gehanteerde codeboeken – kwantitatieve jurisprudentieanalyse

Handleiding codeboek: voorlopige voorzieningszaken

1. ID

Wordt vanzelf ingevuld.

2. ECLI

ECLI nummer van de uitspraak invullen.

3. Instantie

Vul de naam in van de rechtbank in, met 'Rb' ervoor.

Input voorbeeld: Rb Noord-Nederland

4. Datum uitspraak

Noteer de datum van de uitspraak (niet de datum dat de uitspraak is gepubliceerd)

Input: dd-mm-jj

5. Gemeente

Vul de gemeente in waar de burgemeester, die tot het besluit is overgegaan, actief is

Input voorbeeld: Heerlen

6. Besluit

Vul de maatregel in die de burgemeester oplegt in het besluit.

1= Sluiting

2= Last onder dwangsom

3= Waarschuwing

7. Datum overtreding

Noteer de datum van de overtreding of de datum dat de overtreding (bijv. drugshandel of aanwezigheid) werd ontdekt. Indien deze datum onbekend is, noteer dan de datum van het politierapport of de bestuurlijke rapportage.

Input: dd-mm-jj

Leeg laten indien geen enkele datum bekend is.

NB: Het gaat om de overtreding die leidt tot een sluiting. Indien er al een eerdere overtreding is geweest, waar bijv. een waarschuwing voor is opgelegd, dan hoeft je die datum niet in te vullen.

8. Datum besluit

Noteer de datum van het besluit. Als er 2 besluiten zijn, bijv. in het geval een nieuw besluit op bezwaar genomen is, noteer dan de datum van het eerste besluit.

Input: dd-mm-jj

9. Datum sluiting

Noteer de datum dat de sluiting wordt/is geëffectueerd.

10. Duur

Noteer het aantal maanden dat het pand wordt gesloten.

Input voorbeeld: 6

Input:

0 = onbepaalde tijd
100 = permanent
101 = minder dan een maand
145 = indien meerdere panden worden gesloten voor verschillende periodes.
150 = last onder dwangsom

11. Uitspraak

Noteer de uitspraak.

Input:

1 = voorlopige voorziening toegewezen
2 = voorlopige voorziening afgewezen
3 = voorlopige voorziening toegewezen, maar een gedeelte van de sluiting blijft bestaan

NB: als in een voorlopige voorzieningszaak ook meteen uitspraak wordt gedaan in de bodemzaak, dan uitspraak niet opnemen in de database.

Handleiding codeboek: beroepszaken

1. ID

Wordt vanzelf ingevuld.

2. ECLI

ECLI nummer van de uitspraak invullen.

3. Grondslag besluit

1= Sluiting op grond van art. 13b lid 1 sub a Opiumwet

2= Sluiting op grond van art. 13b lid 1 sub b Opiumwet (*N.B.*: Indien de sluiting is gebaseerd op grond van dit artikel, dan hoeft het database formulier niet verder ingevuld te worden).

4. Instantie

Vul de naam in van de rechtbank in, met 'Rb' ervoor.

Input voorbeeld: Rb Noord-Nederland

5. Datum uitspraak

Noteer de datum van de uitspraak (niet de datum dat de uitspraak is gepubliceerd)

Input: dd-mm-jj

6. Gemeente

Vul de gemeente in waar de burgemeester, die tot het besluit is overgegaan, actief is

Input voorbeeld: Heerlen

7. Besluit

Vul de maatregel in die de burgemeester oplegt in het besluit.

1= Sluiting

2= Last onder dwangsom

3= Waarschuwing

8. Belanghebbende

Vul de identiteit van de belanghebbende in.

Input:

0 = onbekend

1 = eigenaar van het gebouw (bijv. verhuurder)

2 = eigenaar-bewoner (bijv. belanghebbende is eigenaar en bewoner van de woning; belanghebbende is eigenaar van het pand en tevens exploitant van de coffeeshop in het pand)

3 = exploitant (belanghebbende is niet de eigenaar van het pand (of dit is onbekend), maar wel de exploitant van de coffeeshop of horeca gelegenheid. Als in de uitspraak staat dat exploitant de huurder is van het pand, dan coderen als huurder [=5])

4 = gebruiker van het pand (niet de huurder)

5 = huurder

6 = overig (bijv. meerdere belanghebbenden of een organisatie)

NB: als er meerdere belanghebbenden zijn met dezelfde 'rol', bijv. ze zijn allemaal huurders, dan coderen als huurder.

NB: het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen iemand die alleen eigenaar is van het pand (= 1; bijv. een verhuurder) of iemand die eigenaar is van zowel het pand als het bedrijf in het pand (=3).

9. Datum overtreding

Noteer de datum van de overtreding of de datum dat de overtreding (bijv. drugshandel of aanwezigheid) werd ontdekt. Indien deze datum onbekend is, noteer dan de datum van het politierapport of de bestuurlijke rapportage.

Input: dd-mm-jj

Leeg laten indien geen enkele datum bekend is.

NB: Het gaat om de overtreding die leidt tot de sluiting. Indien er al een eerdere overtreding is geweest, waar bijv. een waarschuwing voor is opgelegd, dan hoef je die datum niet in te vullen.

10. Datum besluit

Noteer de datum van het sluitingsbesluit. Als er twee besluiten zijn, bijv. in het geval een nieuw besluit op bezwaar genomen is, noteer dan de datum van het eerste besluit.

Input: dd-mm-jj

11. Datum sluiting

Noteer de datum dat de sluiting wordt/is geëffectueerd.

12. Duur

Noteer het aantal maanden dat het pand wordt gesloten.

Input voorbeeld: 6

Input:

0 = onbepaalde tijd

100 = permanent

101 = minder dan een maand

145 = indien meerdere panden worden gesloten voor verschillende periodes.

150 = last onder dwangsom

13. Type pand

Noteer het type pand dat wordt gesloten.

Input:

0 = onbekend

1 = woning

2 = coffeeshop

3 = horeca gelegenheid (bijv. restaurant of een café)

4 = growshop

5 = commercieel pand (bijv., winkel, kantoorgebouw, warenhuis, loods, opslag ruimte)

6 = overig (bijv. meerdere panden)

7 = woning + bedrijf

14. Reden besluit

Noteer de reden van de sluiting.

Input:

0 = onbekend

1 = actieve drugshandel: alleen als er bewijs is dat er sprake was van actieve drugshandel. Hierbij kun je denken aan getuigenverklaringen of politie observaties

2 = hennepsteelt (incl. hennepstekkerij): hiervan is sprake zodra cannabis planten zijn aangetroffen. Vaak vermeldt de uitspraak zoiets als 'hennepkwekerij' of 'hennepsteelt'

3 = aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs

4 = stash/voorraad voor een coffeeshop

- 5 = drugs laboratorium
- 6 = growshop
- 7 = coffeeshop heeft geen gedoogvergunning
- 8 = coffeeshop overtreedt de AHOJGI-criteria
- 9 = overig (zie volgende variabele)

NB: indien er meerdere redenen voor sluiting worden gegeven kan 1 reden worden aangegeven bij deze variabele en de andere reden(en) bij de volgende variabele.

15. Aanvulling op de reden besluit

Input opties:

- Leeg laten als niks te vermelden valt; of
- Expliciteer 'overig', indien dat is ingevuld bij de vorige variabele 'Reden sluiting' (*input: tekst*); of
- Geef de additionele reden(en) van sluiting als de burgemeester meerdere redenen heeft om het pand te sluiten

Input:

- 0 = onbekend
- 1 = actieve drugshandel alleen als er bewijs is dat er sprake was van actieve drugshandel. Hierbij kun je denken aan getuigen verklaringen of politie observaties
- 2 = hennepsteelt (incl. hennepstekkerij) hiervan is sprake zodra cannabis planten zijn aangetroffen. Vaak vermeldt de uitspraak zoiets als 'hennepkwekerij' of 'hennepsteelt'
- 3 = aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs
- 4 = stash/voorraad voor een coffeeshop
- 5 = drugs laboratorium
- 6 = growshop
- 7 = coffeeshop heeft geen gedoogvergunning
- 8 = coffeeshop overtreedt de AHOJGI-criteria
- 9 = overig

Input voorbeeld: 1 & 2

16. AHOJGI

Als een coffeeshop wordt gesloten vanwege overtreding van de AHOJGI-criteria, noteer hier dan welke gedoogcriteria zijn overtreden.

Let op: deze variabele is alleen relevant als er een coffeeshop is gesloten, anders 0 invoeren.

Input:

- 0 = niet van toepassing (gebouw was geen coffeeshop of de coffeeshop is gesloten vanwege een andere reden dan de overtreding van de gedoogcriteria)
- 1 = adverteren (A)
- 2 = verkoop/bezit drugshandel (H)
- 3 = overlast (O)
- 4 = verkoop aan minderjarigen/minderjarigen toegang verlenen tot de coffeeshop (J)
- 5 = meer dan 500 gram handelsvoorraad (G)
- 6 = verkoop aan niet-ingezetene van Nederland/toegang verlenen aan niet-ingezetene van Nederland (I)
- 7 = overtreding van het besloten club criterium*
- 8 = combinatie van meerdere criteria

**dit criterium bestaat niet meer, maar was wel relevant voor het coderen van oudere jurisprudentie. Omdat de oude en nieuwe de datasets uiteindelijk met elkaar vergeleken worden, houden we het coderingsstelsel hetzelfde, vandaar dat '7' er nog wel in staat.*

17. Intrekken vergunning

De burgemeester besluit om de exploitatievergunning of de drankvergunning in te trekken

0 = niet van toepassing (bijv. wanneer de zaak een woningsluiting betreft)

1 = Ja

2 = Nee

18. Type drugs

Noteer de soort drugs die zijn aangetroffen.

Input:

0 = onbekend

1 = harddrugs

2 = softdrugs (o.a. hennepplanten, hennepstekken, hennep toppen) Let op: hennepresten vallen hier niet onder!

3 = harddrugs + softdrugs

4 = geen drugs (bijv. als er alleen spullen (of hennepresten) zijn aangetroffen of als er alleen getuigen bewijs is van drugshandel, maar er geen drugs aanwezig waren op het moment dat de politie het pand binnen viel)

19. Waarschuwing

Vink aan als de burgemeester eerst een waarschuwing heeft opgelegd voordat hij overging tot sluiting van het pand. De burgemeester heeft de belanghebbende dan in feite een tweede kans gegeven, maar hij/zij ging opnieuw over tot overtreding van de Opiumwet en nu wordt het pand wel gesloten.

NB: als het niet expliciet wordt benoemd in de uitspraak mag je ervan uitgaan dat er geen waarschuwing is gegeven.

20. Last onder dwangsom

Vink aan als de burgemeester eerst een last onder dwangsom heeft opgelegd voordat hij overging tot sluiting van het pand. De burgemeester heeft de belanghebbende dan in feite een tweede kans gegeven, maar hij/zij ging opnieuw over tot overtreding van de Opiumwet en nu wordt het pand wel gesloten.

NB: als het niet expliciet wordt benoemd in de uitspraak mag je ervan uitgaan dat er geen last onder dwangsom is opgelegd.

VERWEREN BELANGHEBBENDE

21. B: Niet bevoegd

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de burgemeester niet bevoegd is om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet.

22. B: In strijd met gemeentelijk beleid

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de sluiting in strijd is met het gemeentelijke (Damocles)beleid.

23. B: Eigen gebruik

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de aangetroffen drugs voor eigen gebruik zijn. Let op: dit is wezenlijk wat anders dan aanvoeren dat er geen sprake is van drugshandel.

24. B: Artikel 8 EVRM

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de sluiting in strijd is met artikel 8 EVRM.

25. B: Minderjarige kinderen

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (art. 8 EVRM)

26. B: Huurrechtelijke gevolgen

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst of plaatsing op de zwarte lijst).

27. B: Financiële gevolgen

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege de financiële gevolgen.

28. B: Vervangende woonruimte

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege gebrek aan vervangende woonruimte. Dit ziet met name op dakloosheid als gevolg van sluiting. Ontbinding van de huurovereenkomst valt hier niet onder, dit valt onder ‘huurrechtelijke gevolgen.’

29. B: Gezondheid

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid, voor hemzelf of huisgenoten/kinderen.

30. B: Punitieve sanctie

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de sluiting een punitieve sanctie is (in strijd met artikel 6 EVRM). *NB:* Indien appellant aanvoert dat de maatregel leed toevoegt of een leed toevoegend karakter heeft, dan valt dit ook onder dit verweer (‘punitieve sanctie’). Maatregel (vaak sluiting) strekt verder dan het herstellen van de legale situatie.

31. B: Motivering

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat het sluitingsbesluit van de burgemeester onvoldoende gemotiveerd is.

32. B: Minder zware maatregel

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat de burgemeester eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel had moeten opleggen. Een minder zware maatregel kan ook zijn een gedeeltelijke sluiting.

33. B: Tijdsverloop

Vink aan als de belanghebbende aanvoert rechter dat de sluiting onevenredig is vanwege het grote tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting. De belanghebbende klaagt over de lange periode die daar tussen zit. Aanvoeren dat een begunstigingstermijn had moeten worden opgelegd, valt hier dus niet onder.

34. B: Verwijt

Vink aan als de belanghebbende aanvoert dat hem/haar geen verwijt van de overtreding kan worden gemaakt. Belanghebbende voert bijvoorbeeld aan dat hij/zij geen weet had van de drugsactiviteit.

UITSPRAAK

35. Uitspraak

Noteer de uitspraak.

Input:

1 = beroep gegrond verklaard

2 = beroep ongegrond verklaard

3 = beroep gegrond verklaard, maar een gedeelte van de sluiting blijft bestaan

NB: als in een voorlopige voorzieningszaak ook meteen uitspraak wordt gedaan in de bodemzaak, dan alleen de uitkomst van de bodemzaak aangeven.

UITSPRAAK: TOEGEWENZEN/GEGROND

36. R: BG - Niet bevoegd

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de burgemeester niet bevoegd is om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet.

37. R: BG - In strijd met gemeentelijk beleid

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting in strijd is met het gemeentelijke (Damocles)beleid

38. R: BG - Eigen gebruik

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de aangetroffen drugs voor eigen gebruik zijn.

39. R: BG - Artikel 8 EVRM

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting in strijd is met artikel 8 EVRM.

40. R: BG - Minderjarige kinderen

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (art. 8 EVRM)

41. R: BG - Huurrechtelijke gevolgen

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)

42. R: BG - Financiële gevolgen

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de financiële gevolgen.

43. R: BG - Vervangende woonruimte

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege gebrek aan vervangende woonruimte.

44. R: BG - Gezondheid

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid, voor hemzelf of huisgenoten/kinderen.

45. R: BG - Punitieve sanctie

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting een punitieve sanctie is (in strijd met artikel 6 EVRM)

46. R: BG - Motivering

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat het sluitingsbesluit van de burgemeester onvoldoende gemotiveerd is.

47. R: BG – Minder zware maatregel

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de burgemeester eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel had moeten opleggen.

48. R: BG – Tijdsverloop

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), vanwege het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting. De rechter wijst op de lange periode die daar tussen zit. Als de rechter oordeelt dat er een begunstigingstermijn had moeten worden opgelegd, valt dat hier dus niet onder.

49. R: BG – Verwijt

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt.

Handleiding codeboek: hoger beroepszaken

1. ID

Wordt vanzelf ingevuld.

2. ECLI

ECLI nummer van de uitspraak invullen.

3. Datum uitspraak

Noteer de datum van de uitspraak (niet de datum dat de uitspraak is gepubliceerd)

Input: dd-mm-jj

4. Hoger beroep

Noteer wie in hoger beroep gaat.

0 = onbekend

1 = gebruiker/rechthebbende op het pand

2 = burgemeester

3 = gebruiker/rechthebbende op pand en burgemeester in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep

4 = burgemeester en gebruiker/rechthebbende op het pand in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep

5. Gemeente

Vul de gemeente in waar de burgemeester, die tot het besluit is overgegaan, actief is

Input voorbeeld: Heerlen

6. Gebruiker/rechthebbende

Vul de identiteit van de gebruiker/rechthebbende op het pand in.

Input:

0 = onbekend

1 = eigenaar van het gebouw (bijv. verhuurder)

2 = eigenaar-bewoner/gebruiker (bijv. belanghebbende is eigenaar en bewoner van de woning; belanghebbende is eigenaar van het pand en tevens exploitant van de coffeeshop in het pand)

3 = exploitant (belanghebbende is niet de eigenaar van het pand (of dit is onbekend), maar wel de exploitant van de coffeeshop of horeca gelegenheid. Als in de uitspraak staat dat exploitant de huurder is van het pand, dan coderen als huurder [=5])

4 = gebruiker van het pand (niet de huurder)

5 = huurder

6 = overig (bijv. meerdere belanghebbenden of een organisatie)

NB: als er meerdere belanghebbende zijn met dezelfde 'rol', bijv. ze zijn allemaal huurders, dan coderen als huurder.

NB: het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen iemand die alleen eigenaar is van het pand (= 1; bijv. een verhuurder) of iemand die eigenaar is van zowel het pand als het bedrijf in het pand (=3).

7. Datum overtreding

Noteer de datum van de overtreding of de datum dat de overtreding (bijv. drugshandel of aanwezigheid) werd ontdekt. Indien deze datum onbekend is, noteer dan de datum van het politierapport of de bestuurlijke rapportage.

Input: dd-mm-jj

Leeg laten indien geen enkele datum bekend is.

NB: Het gaat om de overtreding die leidt tot een sluiting. Indien er al een eerdere overtreding is geweest, waar bijv. een waarschuwing voor is opgelegd, dan hoeft je die datum niet in te vullen.

8. Datum besluit

Noteer de datum van het sluitingsbesluit. Als er 2 besluiten zijn, bijv. in het geval een nieuw besluit op bezwaar genomen is, noteer dan de datum van het eerste besluit.

Input: dd-mm-jj

9. Datum sluiting

Noteer de datum dat de sluiting wordt/is geëffectueerd.

10. Duur

Noteer het aantal maanden dat het pand wordt gesloten.

Input voorbeeld: 6

Input:

0 = onbepaalde tijd

100 = permanent

101 = minder dan een maand

145 = indien meerdere panden worden gesloten voor verschillende periodes.

150 = last onder dwangsom

11. Type pand

Noteer het type pand dat wordt gesloten.

Input:

0 = onbekend

1 = woning

2 = coffeeshop

3 = horecagelegenheid (bijv. restaurant of een café)

4 = growshop

5 = commercieel pand (bijv., winkel, kantoorgebouw, warenhuis, loods, opslagruimte)

6 = overig (bijv. meerdere panden of een perceel)

7 = woning + bedrijf

12. Reden sluiting

Noteer de reden van de sluiting.

Input:

0 = onbekend

1 = actieve drugshandel 1

2 = hennepteelt (incl. hennepstekerij) hiervan is sprake zodra cannabis planten zijn aangetroffen. Vaak vermeldt de uitspraak zoiets als 'hennepkwekerij' of 'hennepsteelt'

3 = aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs

4 = stash/voorraad voor een coffeeshop

5 = drugs laboratorium

6 = growshop

7 = coffeeshop heeft geen gedoogvergunning

8 = coffeeshop overtreedt de AHOJGI-criteria

9 = overig (specificeer bij de volgende variabele 13.)

NB: indien er meerdere redenen voor sluiting worden gegeven kan 1 reden worden aangegeven bij deze variabele en de andere reden(en) bij de volgende variabele

13. Aanvulling op de reden van sluiting

Input opties:

- Leeg laten als niks te vermelden valt; of
- Expliciteer 'overig', indien dat is ingevuld bij de vorige variabele 'Reden sluiting' (*input: tekst*); of
- Geef de additionele reden(en) van sluiting als de burgemeester meerdere redenen heeft om het pand te sluiten

Input:

0 = onbekend

1 = actieve drugshandel alleen als er bewijs is dat er sprake was van actieve drugshandel.

Hierbij kun je denken aan getuigenverklaringen of politie observaties

2 = hennepsteelt (incl. hennepstekkerij) hiervan is sprake zodra cannabis planten zijn aangetroffen. Vaak vermeldt de uitspraak zoiets als 'hennepkwekerij' of 'hennepsteelt'

3 = aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs

4 = stash/voorraad voor een coffeeshop

5 = drugs laboratorium

6 = growshop

7 = coffeeshop heeft geen gedoogvergunning

8 = coffeeshop overtreed de AHOJGI-criteria

9 = overig

Input voorbeeld: 1 & 2

14. AHOJGI

Als een coffeeshop wordt gesloten vanwege overtreding van de AHOJGI-criteria, noteer hier dan welke gedoogcriteria is overtreden.

Let op: deze variabele is alleen relevant als er een coffeeshop is gesloten, anders 0 invoeren.

Input:

0 = niet van toepassing (gebouw was geen coffeeshop of de coffeeshop is gesloten vanwege een andere reden dan de overtreding van de gedoogcriteria)

1 = adverteren (A)

2 = verkoop/bezit drugshandel (H)

3 = overlast (O)

4 = verkoop aan minderjarigen/minderjarigen toegang verlenen tot de coffeeshop (J)

5 = meer dan 500 gram handelsvoorraad (G)

6 = verkoop aan niet-ingezetene van Nederland/toegang verlenen aan niet-ingezetene van Nederland (I)

7 = overtreding van het beslotenclub criterium*

8 = combinatie van meerdere criteria

**dit criterium bestaat niet meer, maar was wel relevant voor het coderen van oudere jurisprudentie. Omdat de oude en nieuwe de datasets uiteindelijk met elkaar vergeleken worden, houden we het coderingsstelsel hetzelfde, vandaar dat '7' er nog wel instaat.*

15. Intrekken vergunning

De burgemeester besluit om de exploitatievergunning of de drankvergunning in te trekken

0 = niet van toepassing (bijv. wanneer de zaak een woningsluiting betreft)

1 = Ja

2 = Nee

16. Type drugs

Noteer de soort drugs dat is aangetroffen.

Input:

0 = onbekend

1 = harddrugs

2 = softdrugs (o.a. hennepplanten, hennepstekken, hennep toppen) Let op: hennepresten vallen hier niet onder!

3 = harddrugs + softdrugs

4 = geen drugs (bijv. als er alleen spullen (of hennepresten) zijn aangetroffen of als er alleen getuigenbewijs is van drugshandel, maar er geen drugs aanwezig waren op het moment dat de politie het pand binnen viel)

17. Waarschuwing

Vink aan als de burgemeester eerst een waarschuwing heeft opgelegd voordat hij overging tot sluiting van het pand. De burgemeester heeft de belanghebbende dan in feite een tweede kans gegeven, maar hij/zij ging opnieuw over tot overtreding van de Opiumwet en nu wordt het pand wel gesloten.

NB: als het niet expliciet wordt benoemd in de uitspraak mag je ervan uitgaan dat er geen waarschuwing is gegeven.

18. Last onder dwangsom

Vink aan als de burgemeester eerst een last onder dwangsom heeft opgelegd voordat hij overging tot sluiting van het pand. De burgemeester heeft de belanghebbende dan in feite een tweede kans gegeven, maar hij/zij ging opnieuw over tot overtreding van de Opiumwet en nu wordt het pand wel gesloten.

NB: als het niet expliciet wordt benoemd in de uitspraak mag je ervan uitgaan dat er geen last onder dwangsom is opgelegd.

VERWEREN INDIEN DE GEBRUIKER/RECHTHEBBENDE VAN HET PAND IN HB IS GEGAAN

Is alleen de burgemeester in hoger beroep gegaan? Dan kunnen variabelen 19 t/m 33 worden overgeslagen ("A:"). Ga verder naar 34.

19. A: Niet bevoegd

Vink aan als de appellant aanvoert dat de burgemeester niet bevoegd is om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet.

20. A: In strijd met gemeentelijk beleid

Vink aan als de appellant aanvoert dat de sluiting in strijd is met het gemeentelijke (Damocles)beleid.

21. A: Eigen gebruik

Vink aan als de appellant aanvoert dat de aangetroffen drugs voor eigen gebruik zijn. Let op: dit is wezenlijk wat anders dan aanvoeren dat er geen sprake is van drugshandel.

22. A: Artikel 8 EVRM

Vink aan als de appellant aanvoert dat de sluiting in strijd is met artikel 8 EVRM.

23. A: Minderjarige kinderen

Vink aan als de appellant aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (art. 8 EVRM)

24. A: Huurrechtelijke gevolgen

Vink aan als de appellant aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst of plaatsing op de zwarte lijst).

25. A: Financiële gevolgen

Vink aan als de appellant aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege de financiële gevolgen.

26. A: Vervangende woonruimte

Vink aan als de appellant aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege gebrek aan vervangende woonruimte. Dit ziet met name op dakloosheid als gevolg van de sluiting. Ontbinding van de huurovereenkomst valt hier niet onder, dit valt onder 'huurrechtelijke gevolgen'.

27. A: Gezondheid

Vink aan als de appellant aanvoert dat de sluiting onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid, voor hemzelf of huisgenoten/kinderen.

28. A: Punitieve sanctie

Vink aan als de appellant aanvoert dat de sluiting een punitieve sanctie is (in strijd met artikel 6 EVRM).

NB: Indien appellant aanvoert dat de maatregel leed toevoegt of een leed toevoegend karakter heeft, dan valt dit ook onder dit verweer ('punitieve sanctie'). Maatregel (vaak sluiting) strekt verder dan het herstellen van de legale situatie.

29. A: Motivering

Vink aan als de appellant aanvoert dat het sluitingsbesluit van de burgemeester onvoldoende gemotiveerd is.

30. A: Minder zware maatregel

Vink aan als de appellant aanvoert dat de burgemeester eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel had moeten opleggen. Een minder zware maatregel kan ook zijn een gedeeltelijke sluiting.

31. A: Tijdsverloop

Vink aan als de appellant aanvoert rechter dat de sluiting onevenredig is vanwege het grote tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting. De appellant klaagt over de lange periode die daar tussen zit. Aanvoeren dat een begunstigingstermijn had moeten worden opgelegd, valt hier dus niet onder

32. A: Verwilt

Vink aan als de appellant aanvoert dat hem/haar geen verwilt van de overtreding kan worden gemaakt. Appellant voert bijvoorbeeld aan dat hij/zij geen weet had van de drugsactiviteit.

VRAAG INDIEN DE BURGEMEESTER IN HOGER BEROEP IS GEGAAN

33. Reden HB burgemeester

Omschrijf kort de reden dat de burgemeester in hoger beroep is gegaan.

Laat leeg indien de burgemeester niet in hoger beroep is gegaan.

UITSPRAAK

34. Uitspraak

Noteer de uitspraak (in principaal HB).

Input:

1 = hoger beroep gegrond verklaard

2 = hoger beroep ongegrond verklaard

3 = hoger beroep gegrond verklaard, maar een gedeelte van de sluiting blijft bestaan

4 = principaal hb gegrond, incidenteel hoger beroep ongegrond

5 = principaal hb ongegrond, incidenteel hb gegrond

UITSPRAAK: TOEGEWENZEN/GEGROND

Alleen relevant als gebruiker/rechthebbende op het pand in HB is gegaan. Als alleen de burgemeester in hoger beroep is gegaan, dan kunnen de variabelen 35 t/m 48 worden overgeslagen. Ga verder naar vraag 49.

35. R: BG - Niet bevoegd

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de burgemeester niet bevoegd is om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet.

36. R: BG - In strijd met gemeentelijk beleid

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting in strijd is met het gemeentelijke (Damocles)beleid

37. R: BG - Eigen gebruik

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de aangetroffen drugs voor eigen gebruik zijn.

38. R: BG - Artikel 8 EVRM

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting in strijd is met artikel 8 EVRM.

39. R: BG - Minderjarige kinderen

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (art. 8 EVRM)

40. R: BG - Huurrechtelijke gevolgen

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)

41. R: BG - Financiële gevolgen

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de financiële gevolgen.

42. R: BG - Vervangende woonruimte

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege gebrek aan vervangende woonruimte.

43. R: BG - Gezondheid

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid, voor hemzelf of huisgenoten/kinderen.

44. R: BG - Punitieve sanctie

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting een punitieve sanctie is (in strijd met artikel 6 EVRM)

45. R: BG - Motivering

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat het sluitingsbesluit van de burgemeester onvoldoende gemotiveerd is.

46. R: BG – Minder zware maatregel

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de burgemeester eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel had moeten opleggen.

47. R: BG – Tijdsverloop

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), vanwege het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting. De rechter wijst op de lange periode die daar tussen zit. Als de rechter oordeelt dat er een begunstigingstermijn had moeten worden opgelegd, valt dat hier dus niet onder.

48. R: BG – Verwijt

Vink aan als de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt.

VRAAG INDIEN DE BURGEMEESTER IN HOGER BEROEP IS GEGAAN

49. Motivering uitspraak HB burgemeester

Omschrijf in het kort de motivering van de Afdeling voor haar uitspraak.

Laat leeg indien de burgemeester niet in hoger beroep is gegaan.

NB: Tevens gebruiken indien er bijzonderheden zijn in de gegrondverklaring van het beroep.