Onderzoek naar de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet

2021-2023

(Deelonderzoek 3517a)

A.E. Schipaanboord
L.M. Bruijn
M. Vols

Groningen, februari 2026

rijksuniversiteit groningen

COOV Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 – Inleiding 5
1. Aanleiding 5
2. Artikel 13b Opiumwet 7
3. Onderzoeksvragen 9
4. Onderzoeksmethoden 11
   4.1 Gemeentelijk niveau 11
   4.2 Rechtspraakniveau 13
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. Evenredigheid van het besluit 21
   3.1 Damoclesbeleid 21
   3.2 Geschiktheid 23
   3.3 Noodzakelijkheid 24
   3.4 Evenwichtigheid 28
4. Begunstigingstermijn en spoedsluitingen 33
5. Conclusie 35

Hoofdstuk 3 – Het beoordelingskader van de Afdeling: rechterlijke toetsing van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet 38
1. Inleiding 38
2. Bevoegdheid tot opleggen last onder bestuursdwang 39
   2.1 Bestemming van de stoffen of voorwerpen 40
   2.2 Wetenschap of ernstige reden om te vermoeden 41
3. Conclusie 43

Hoofdstuk 4 – Artikel 13b Opiumwet in cijfers: analyse van enquêtegegevens 44
1. Inleiding 45
2. Type drugsproblematiek in de gemeenten 45
3. Toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet 46
   3.1 Toepassing bevoegdheid onder b (voorbereidingshandelingen) 47
   3.2 Bevoegdheid onder a (drugshandel) 52
   3.3 Invloed artikel 13b Opiumwet op afname drugsoverlast en -criminaliteit 59
   3.4 Andere maatregelen 60
4. Rechtsbescherming tegen last onder dwangsom (a-grond) 60
   4.1 Bezwaar 60
   4.2 Voorlopige voorziening 62
   4.3 Beroep 62

5. Rechtsbescherming tegen sluiting (a-grond) ... 63
5.1 Bezwaar ... 63
5.2 Voorlopige voorziening ... 65
5.3 Beroep ... 67
6. Ervaren knelpunten ... 68
7. Conclusie ... 69

Hoofdstuk 5 – Analyse beleidsregels over toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet ... 72
1. Inleiding ... 72
2. Doelen van het beleid en toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet ... 72
3. Differentiatie in beleid ... 73
3.1 Waarschuwing ... 75
3.2 Last onder dwangsom ... 76
4. Handhaving in casus ... 77
4.1 Casusposities woningen softdrugs ... 77
4.2 Casusposities woningen harddrugs ... 79
4.3 Casusposities lokalen softdrugs ... 81
4.4 Casusposities lokalen harddrugs ... 82
5. Verzwarende omstandigheden ... 84
6. Verzachtende omstandigheden ... 86
7. Opheffing van de sluiting ... 87
8. Invloed van de Afdelingsjurisprudentie ... 88
9. Gevolgen genoemd in beleid ... 88
9.1 Huurrechtelijke gevolgen ... 88
9.2 Kinderen ... 89
9.3 Vervangende woonruimte ... 91
10. Conclusie ... 92

Hoofdstuk 6 – Artikel 13b Opiumwet in cijfers: analyse van rechtspraak ... 94
1. Inleiding ... 94
2. Voorlopige voorzieningen ... 94
3. Sluitingen op basis van de a-grond ... 95
3.1 Jurisprudentie rechtbanken ... 95
3.2 Jurisprudentie Afdeling ... 99
4. Sluitingen op basis van de b-grond ... 103
4.1 Jurisprudentie rechtbanken ... 104
4.2 Jurisprudentie Afdeling ... 107
5. Lasten onder dwangsom en waarschuwingen ... 109
5.1 Jurisprudentie lasten onder dwangsom ... 110
5.2 Jurisprudentie waarschuwingen ... 115
6. Conclusie ... 118

Hoofdstuk 7 – Resultaten expertmeeting ... 122
1. Inleiding ... 122
2. Inzet van de verschillende maatregelen ... 122
3. Maatregelen met een andere grondslag dan artikel 13b Opiumwet ... 123

4. Woningen versus lokalen ... 124
5. Beperkt gebruik van rechtsbescherming ... 125
6. Invloed van Afdelingsjurisprudentie ... 126
7. Omgang met kwetsbaren ... 126
8. Verklaringen van de verschillen in aanpak ... 127
9. Overige opmerkingen en knelpunten ... 128

Hoofdstuk 8 – Conclusie ... 130
1. Toepassing van de bevoegdheid ... 130
1.1 Aantal keren toegepast ... 130
1.2 Minder vergaande bestuurlijke maatregelen ... 134
1.3 Verschillen in de toepassing van de bevoegdheid ... 134
2. Rechtsmiddelen ... 135
3. Rechterlijke beoordeling ... 137
3.1 Beoordelingskader a-grond ... 138
3.2 Beoordelingskader b-grond ... 138
3.3 Kwantitatieve jurisprudentieanalyse ... 138
3.4 Publicatiebeleid Rechtspraak.nl ... 139
4. Aanbevelingen ... 140

Hoofdstuk 9 – Synthese deelonderzoeken a en b ... 144

Samenvatting ... 148
Summary ... 151

Aangehaalde bronnen ... 153
Literatuur ... **153**
Jurisprudentie ... **154**
Kamerstukken ... **158**

Lijst van onderzoekers ... 159
Samenstelling van de begeleidingscommissie ... 160

Bijlagen ... 161
Vragenlijst enquête ... 161
Codeboek beleidsanalyse ... 181
Gehanteerde codeboeken – kwantitatieve jurisprudentieanalyse ... 187
Handleiding codeboek: voorlopige voorzieningen ... 187
Handleiding codeboek: beroepszaken a-grond ... 188
Handleiding codeboek: beroepszaken b-grond ... 194
Handleiding codeboek: hoger beroepszaken a-grond ... 200
Handleiding codeboek: hoger beroepszaken b-grond ... 206

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 over de gevolgen daarvan voor belanghebbenden.[1] In 2021 is in deze informatiebehoefte voor het eerst voorzien met de publicatie van het onderzoeksrapport *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*.[2] Dit rapport bracht diverse knelpunten aan het licht, waaronder de variërende beleidslijnen van burgemeesters, het gebrek aan maatwerk, en de terughoudendheid van burgemeesters in het opleggen van een last onder dwangsom. Daarnaast werd geconstateerd dat weinig gemeenten afspraken maken met woningcorporaties en particuliere verhuurders over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Ook bleek dat ambtenaren moeite hebben met de uitvoering vanwege het gebrek aan kennis over de effecten van sluitingen. Een lang tijdsverloop tussen constatering van een overtreding en de feitelijke sluiting bleek eveneens een belangrijk knelpunt in de handhavingspraktijk.

Sinds de publicatie van voornoemd rapport zijn er belangrijke ontwikkelingen geweest ten aanzien van de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Wij bespreken drie ontwikkelingen. Ten eerste is, mede naar aanleiding van het WODC-rapport uit 2021, door de Kamerleden Sneller en Van Nispen begin 2022 een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht samen met gemeenten en woningbouwcorporaties een plan van aanpak op te stellen hoe de gevolgen van de Wet Damocles adequaat kunnen worden gemonitord.[3] Naar aanleiding van deze motie hebben Pro Facto en onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het WODC, een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles. Dit rapport is in 2023 gepubliceerd.[4]

Ten tweede is na de publicatie van het rapport in 2021 onderzoek gedaan naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages na Opiumwetovertredingen.[5] Om de kwaliteit, betrouwbaarheid en snelheid van deze rapportages te verbeteren, is in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een uniform format ontwikkeld voor bestuurlijke rapportages, dat inmiddels in verschillende regio's wordt toegepast.[6]

Ten derde publiceerden de staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel in 2021 een kritische conclusie over de toetsing van bestuurlijke herstelsancties, waarin zij pleiten voor een intensievere rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Deze conclusie leidde in 2022 tot een belangrijke uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling),

---

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

[2] L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

[3] *Kamerstukken II* 2021/22, 34763, nr. 19.

[4] Zie H.B. Winter e.a., *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, Den Haag: WODC 2023.

[5] L.M. Bruijn, R. Mennes, J. de Muijnck & M. Vols, *Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden: Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken (Politiekunde, nr. 120),* Den Haag: Sdu Uitgevers 2022.

[6] CCV, *Bestuurlijke rapportage*, https://hetccv.nl/themas/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/drugscriminaliteit/bestuurlijke-rapportage/.

waarin zij oordeelt dat de intensiteit van de rechterlijke toetsing een glijdende schaal is en afhangt van onder meer de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt.[7] Deze uitspraak heeft tot een belangrijke wijziging geleid in het rechterlijke beoordelingskader aangaande artikel 13b Opiumwet.

Het rechterlijke beoordelingskader valt sindsdien uiteen in de volgende twee vragen: 1) is de burgemeester bevoegd om over te gaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang op grond van artikel 13b Opiumwet?; en 2) is het besluit van de burgemeester evenredig? Deze tweede vraag valt uiteen in vier sub-vragen: a) is de onderliggende beleidsregel evenredig?; b) is de opgelegde maatregel geschikt om het doel te bereiken?; c) is de opgelegde maatregel noodzakelijk om de gestelde doelen te bereiken?;[8] en d) is de opgelegde maatregel evenwichtig gelet op de gevolgen van de maatregel voor de belanghebbenden en de met de sluiting te dienen doelen?

Dit nieuwe beoordelingskader heeft zowel invloed gehad op de manier waarop rechters de besluiten van burgemeesters toetsen, als op de manier waarop burgemeesters de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet toepassen. Daarnaast zijn inmiddels andere richtinggevende uitspraken gedaan door de Afdeling, die invloed hebben op de toepassing en toetsing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Logischerwijs bestaat zowel op landelijk als lokaal niveau behoefte aan actuele wetenschappelijk onderbouwde kennis over het aantal keren dat burgemeesters gebruikmaken van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet, de wijze van toepassing van de bevoegdheid door burgemeesters, het aantal keren dat belanghebbenden in bezwaar en (hoger) beroep gaan en de manier van toetsing door rechters. Het doel van voorliggend onderzoek is om in deze informatiebehoefte te voorzien voor de periode 2021 tot en met 2023.

Dit onderzoeksrapport vormt het eerste deel van een tweedelig onderzoek naar de toepassing, bijdrage en gevolgen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Voorliggend onderzoeksrapport richt zich met name op de toepassing (deelonderzoek 3517a), terwijl het onderzoeksrapport van Winter en collega's zich vooral richt op de bijdrage en gevolgen ervan (deelonderzoek 3517b).[9] Gedurende alle fasen van het onderzoek – voorbereiding, uitvoering en afronding – is nauw samengewerkt tussen de betrokken onderzoekers.[10]

In de volgende paragraaf gaan wij kort in op de totstandkoming en betekenis van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet (paragraaf 2).[11] In de daaropvolgende paragraaf bespreken wij de hoofd- en deelvragen die centraal staan in dit onderzoek (paragraaf 3). Vervolgens gaan wij in op de onderzoeksopzet en onderzoeksmethoden (paragraaf 4). Deze inleiding sluiten we af met een overzicht van de verschillende hoofdstukken in dit onderzoeksrapport (paragraaf 5).

---

[7] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

[8] In haar meest recente overzichtsuitspraak (d.d. 16 juli 2025) oordeelt de Afdeling dat toepassing van de bevoegdheid niet noodzakelijk moet zijn ter bescherming van het woon- en leefklimaat, zoals de Afdeling zelf stelde in haar uitspraak daterend van 2 februari 2022 (de zogenoemde 'Harderwijkuitspraak'), maar dat toepassing noodzakelijk moet zijn om de gestelde doelen te bereiken.

[9] H.B. Winter e.a., *Onderzoek naar de effecten en gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: WODC/Pro Facto 2026.

[10] Het gaat om prof. dr. H.B. (Heinrich) Winter, mr. C. (Christian) Boxum, mr. drs. M. (Mark) Beukers, mr. S. (Stan) Roggeveen, J. (Jeanne) Cazemier MSc, mr. A.E. (Els) Schipaanboord, prof. mr. dr. M. (Michel) Vols en prof. mr. dr. L.M. (Michelle) Bruijn.

[11] Een uitgebreidere analyse van de totstandkoming en ontwikkeling van artikel 13b Opiumwet is te vinden in het vorige rapport (L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021) en de hoofdstukken 2 en 3 in het voorliggend rapport.

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.[12] De wet bleek zo doelmatig dat het toepassingsbereik van de bevoegdheid in 2007 werd uitgebreid tot woningen.[13] Sindsdien is de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf 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,[14] de oplegging van een last onder dwangsom,[15] of het geven van een waarschuwing.

De precieze reikwijdte van de bepaling is nader bepaald in de jurisprudentie van de Afdeling. Volgens de Afdeling dient onder de term verkocht, 'het totaal aantal handelingen te worden verstaan dat rechtstreeks tot de overdracht van de drugs heeft geleid'.[16] Dit betekent dat het niet altijd noodzakelijk is dat er drugs worden aangetroffen, zolang er ander bewijs is van handel in drugs in of vanuit het pand, zoals getuigenverklaringen en politieobservaties.[17] De zinsnede 'daartoe aanwezig' houdt 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 (0,5 gram harddrugs, 5 gram softdrugs of 5 hennepplanten) wordt aangetroffen, mag de burgemeester aannemen dat de drugs aanwezig zijn om te worden verhandeld.[18] Wel kan tegenbewijs worden aangeleverd.[19]

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 belanghebbende wist of behoorde te weten dat zij worden gebruikt voor onder meer de verkoop en productie van drugs. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet. De oorspronkelijke bevoegdheid zoals die sinds 2007 bestaat, is neergelegd in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet. Sindsdien is sprake van de a-grond en de b-grond.

In een plenair debat in de Eerste Kamer over de b-grond, kwam naar voren dat politici vragen hebben over de doelmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit.[20] 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 evenredigheid genoemd) heeft

---

[12] *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, nr. 3.
[13] *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, nr. 3.
[14] Het begrip 'pand' gebruiken wij als verzamelterm voor alle soorten gebouwen. Een pand anders dan een woning is een lokaal.
[15] Op grond van artikel 5:32 lid 1 Awb is het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, tevens bevoegd in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. 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 in de context van de Opiumwet ook wel bekend als een waarschuwing met 'tanden'.
[16] 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.
[17] 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.
[18] ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362; ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730.
[19] Zie o.a. ABRvS 14 maart 2018, 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.
[20] *Kamerstukken I* 2018/19, 34763, nr. 10, item 7 & item 9.

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 dan sluiting zijn het geven van een waarschuwing en het opleggen van een last onder dwangsom.[21]

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.[22] In deze conclusie, gepubliceerd op 7 juli 2021, adviseren zij een koerswijziging waarin burgemeesters meer maatwerk leveren en bestuursrechters indringender toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.[23]

Zoals hierboven beschreven leidde deze conclusie in 2022 tot een belangrijke uitspraak van de Afdeling waarin zij oordeelt dat de intensiteit van de rechterlijke toetsing afhangt van onder meer de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de betrokken belangen.[24] Het rechterlijke beoordelingskader is sindsdien veranderd; het zwaartepunt van de rechtelijke toetsing ligt op de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de maatregel. Daarnaast zijn sindsdien meerdere belangwekkende Afdelingsuitspraken gedaan die nadere invulling geven aan deze drie toetsingsgronden.[25] Deze uitspraken worden in de volgende hoofdstukken nader besproken.

In dit onderzoek geven wij antwoord op de bestaande vragen over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet en de rechterlijke toetsing daarvan. Dit onderzoeksrapport brengt onder meer in kaart hoe vaak burgemeesters de bevoegdheid toepassen, welke verschillen er tussen gemeenten bestaan wat betreft de toepassing van de bevoegdheid, hoe vaak rechtsmiddelen worden aangewend tegen de toepassing en hoe rechters oordelen over de toepassing van de bevoegdheid. Het doel van dit rapport is burgemeesters inzicht te geven bij de afweging om de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet toe te passen en de wijze waarop deze bevoegdheid wordt en kan worden toegepast.

---

[21] Waar een sluiting per definitie ziet op het pand, kan een last onder dwangsom ook zien op een persoon. Indien een burgemeester besluit om de last onder dwangsom niet te richten op de locatie, maar op de persoon, zal de burgemeester eerst moeten vaststellen wie de overtreder is.

[22] 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/.

[23] 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/.

[24] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

[25] Zie bijv. ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3266; ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2923; ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:6412; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1139; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1140; ABRvS 13 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1654; ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:553.

3. Onderzoeksvragen

De vijf hoofdvragen van het onderzoek luiden als volgt:

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

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

A) Toepassing bevoegdheid door de burgemeester

1. Hoe vaak hebben burgemeesters de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet toegepast in de periode 2021-2023?
    - Hoe vaak heeft de burgemeester een lokaal gesloten?
    - Hoe vaak heeft de burgemeester een woning gesloten?
    - Hoe vaak heeft de burgemeester een erf of terrein 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 last onder dwangsom opgelegd in zaken betreffende een erf of terrein?
    - Hoe vaak heeft de burgemeester een waarschuwing gegeven in zaken betreffende een lokaal?
    - Hoe vaak heeft de burgemeester een waarschuwing gegeven in zaken betreffende een woning?
    - Hoe vaak heeft de burgemeester een waarschuwing gegeven in zaken betreffende een erf of terrein?
    - 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 2021-2023 gesloten (bijv. loods, coffeeshop, horecagelegenheid, winkel, bedrijfspand, (sociale) huurwoning, koopwoning)?

B) Voorafgaande maatregelen

3. In hoeverre zijn (minder vergaande) bestuurlijke maatregelen voorafgegaan aan sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet in de periode 2021-2023?
    - Welke maatregelen en op basis van welk wetsartikel?
    - Waarom was deze inzet niet voldoende?

C) Verschillen tussen gemeenten

4. In welke gemeenten is artikel 13b Opiumwet wel/niet toegepast in de periode 2021-2023?
5. Waarom passen sommige burgemeesters artikel 13b Opiumwet niet toe?
6. Welke verschillen bestaan er tussen gemeenten in de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet?
    - Welke verklaringen zijn er voor deze verschillen?

D) Rechtsmiddelen (in de periode 2021-2023)

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

E) Toetsing door de rechter

16. Hoe vaak en op welke grond(en) zijn personen die beroep (of een voorlopige voorziening) hebben ingesteld in het gelijk gesteld door de rechtbank gedurende 2021-2023?
17. Hoe vaak en op welke grond(en) zijn personen die hoger beroep hebben ingesteld in het gelijk gesteld door de Afdeling gedurende 2021-2023?
18. In hoeverre verschillen rechtszaken over een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang in de uitkomst en de gronden op basis waarvan belanghebbenden in het gelijk worden gesteld?

Tot slot richt dit onderzoek zich op de vraag hoe de beantwoording van de onderzoeksvragen uit beide deelonderzoeken (a en b) burgemeesters kan ondersteunen bij de afweging die zij maken bij de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Om deze vraag te beantwoorden worden de resultaten van beide deelonderzoeken samengebracht en uitgewerkt in een conclusie over de toepassing, bijdrage en gevolgen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet.

4. Onderzoeksmethoden

Uit de vijf hoofdvragen en bijbehorende deelvragen volgt dat het onderzoek zich op twee niveaus richt: de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet op 'gemeentelijk niveau' en de toetsing daarvan op 'rechtspraakniveau'. De eerste vier hoofdvragen over de toepassing van de bevoegdheid door de burgemeester, de inzet van minder vergaande maatregelen, de verschillen tussen gemeenten en de ingestelde rechtsmiddelen, richten zich op de toepassing van de bevoegdheid op gemeentelijk niveau. De laatste hoofdvraag, over de toetsing door de rechter, richt zich op rechtspraakniveau.

Om inzicht te krijgen in de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet op gemeentelijk niveau, hebben wij gebruik gemaakt van enquêteonderzoek, beleidsanalyses en een expertmeeting. Om inzicht te krijgen in de rechterlijke toetsing hebben wij gebruik gemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve jurisprudentieanalyses. De toepassing van deze methoden wordt hieronder per niveau (gemeentelijk en rechtspraak) uiteengezet.

4.1 Gemeentelijk niveau

Enquête

Om in kaart te brengen hoe vaak de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet is toegepast in de periode januari 2021 tot en met december 2023, welke type panden in die periode zijn gesloten, hoe vaak bezwaar is gemaakt en beroep is ingesteld en hoe succesvol belanghebbenden daarin zijn, hebben wij een enquête uitgezet onder alle 342 gemeenten in Nederland.

De vragenlijst (zie bijlage) is op 3 februari 2025 per e-mail verzonden naar de burgemeester of het bestuurssecretariaat van de gemeenten; indien de adressen niet bekend waren, is de enquête naar het algemene gemeentelijke e-mailadres gestuurd. Gemeenten die de enquête een maand later nog niet (volledig) hadden ingevuld, ontvingen een herinnering op 5 maart 2025 en een laatste verzoek op 27 maart 2025.

In totaal hebben 217 van de 342 gemeenten (die op 1 januari 2023 bestonden) de enquête ingevuld, wat neerkomt op een responspercentage van 63,4%. De data van respondenten die de enquête voor 10% of minder hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de responspercentage en de analyse. Deze respondenten hebben doorgaans alleen de eerste vraag ingevuld over de type drugsproblematiek en hebben de vragen over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet onbeantwoord gelaten. De resultaten van de enquête presenteren wij in hoofdstuk 4.

Tabel 1.1 geeft de respons en non-respons weer naar gemeentegrootte. Hieruit blijkt dat gemeenten van verschillende omvang goed zijn vertegenwoordigd, al ligt de respons bij de kleinste gemeenten iets lager dan bij grotere gemeenten. Onder de respondenten bevinden zich drie van de vier G4-gemeenten en 32 van de 41 (middel)grote gemeenten die deel uitmaken van de G40.[26] De respons onder deze grootste gemeenten is 78%.

[26] De leden van de G4 zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De 41 leden van de G40 zijn hier te vinden: https://www.g40stedennetwerk.nl/stedennetwerk-g40/41-steden.

Tabel 1.1 Respons en non-respons naar gemeentegrootte

	Totaal aantal gemeenten in Nederland (2023)	**Respondenten**	**Respons in %**	**Non-respons**	**Non-respons in %**
Tot 10.000 inwoners	12	7	58,3%	5	41,7%
10.000 tot 20.0000 inwoners	54	28	51,9%	26	48,1%
20.000 tot 50.000 inwoners	184	116	63,0%	68	37,0%
50.000 tot 150.000 inwoners	74	54	73,0%	20	27,0%
Meer dan 150.000 inwoners	18	11	61,1%	7	38,9%
Totaal	342	216[a]	63,2%[a]	126[a]	36,8%

[a] De totalen wijken af van het totale aantal respondenten (216 in plaats van 217), omdat één gemeente ervoor heeft gekozen de enquête anoniem in te vullen. Voor deze gemeente kon de inwonergrootte niet worden vastgesteld.

Beleidsanalyse

Om de verschillen tussen gemeenten (nog) duidelijker aan het licht te brengen, hebben wij een analyse uitgevoerd van het gemeentelijk 'Damoclesbeleid' van de 45 grootste Nederlandse gemeenten. Het gaat om de leden van de vier grootste Nederlandse gemeenten (G4) en de 41 leden van het netwerk van middelgrote steden (G40).

Eerst is onderzocht of de beleidsregels zijn gepubliceerd op de websites https://lokaleregelgeving.overheid.nl/ of https://zoek.officielebekendmakingen.nl/. Dat bleek voor de grote meerderheid van de gemeenten het geval. Ook reeds vervallen beleidsregels zijn via deze websites verzameld. Als geen of niet alle relevante beleidsregels via die websites konden worden gevonden, is gezocht op de gemeentelijke website, het gemeentelijk raadsinformatiesysteem en via de zoekmachine van Google. Via deze zoekstrategie zijn voor de jaren 2021 en 2022 voor 42 van de 45 gemeenten beleidsregels verzameld. Voor het jaar 2023 is dat het geval voor 43 van de 45 gemeenten.[27] Onze dataset geeft een representatief beeld van het beleid in de (middel)grote Nederlandse gemeenten, aangezien meer dan 93% van de beleidsregels is onderzocht. Beleidsregels die specifiek zien op coffeeshops zijn niet meegenomen in de analyse, omdat deze buiten het bestek van het onderzoek vallen.

In veel van de gemeenten golden gedurende de onderzochte jaren dezelfde beleidsregels. Het komt echter voor dat beleidsregels gedurende de periode gewijzigd zijn. Voor elke gemeente is voor elk jaar (2021, 2022, 2023) onderzocht welk beleid van kracht was en hoe dat beleid eruitzag. Als er gedurende het jaar een wijziging plaatsvond, is gekozen het beleid te analyseren dat voor het grootste gedeelte van het betreffende jaar van kracht was. In totaal zijn 57 verschillende beleidsregels geanalyseerd.

Met behulp van systematische codering aan de hand van een codeboek en beschrijvende statistiek, zijn de inhoud van en de verschillen tussen de beleidsregels in de jaren 2021, 2022 en 2023 onderzocht. Het codeboek bevat de variabelen en waarden die de verschillende variabelen kunnen hebben (zie bijlagen). De variabelen vloeien voort uit de onderzoeksvragen van dit

[27] Burgemeesters van twee G40 gemeenten hebben geen beleidsregels voor 2021-2023 gepubliceerd. De beleidsregels van een burgemeester van een andere G40 gemeente die zien op 2021 en 2022 zijn niet gepubliceerd. Het beleid van 2023 is wel gepubliceerd.

onderzoek en zien onder andere op differentiaties in het beleid, het type sancties dat kan worden opgelegd, de duur of hoogte van de sancties en verzwarende en verzachtende omstandigheden. Het codeboek is eerst getest op vijf beleidsregels en vervolgens verder aangepast. Met behulp van het definitieve codeboek zijn alle beleidsregels geanalyseerd. Daarna zijn de verkregen data met behulp van beschrijvende statistiek in kaart gebracht.

De resultaten van de analyse geven inzicht in de variatie in gemeentelijke beleidsdoelen, handhavingsstrategieën en de door burgemeester gebruikte afwegingskaders. Deze worden uitgebreid besproken in hoofdstuk 5. Bovendien worden de resultaten gebruikt bij het verklaren van de gevonden verschillen tussen gemeenten in andere analyses, zoals de enquête.

Expertmeeting

Op 16 september 2025 is een expertmeeting georganiseerd waarin wij de voorlopige bevindingen van het onderzoek hebben besproken met vertegenwoordigers van zestien verschillende gemeenten en een betrokken organisatie (RIEC). Geen van de aanwezige experts is op een andere manier of op een eerder moment betrokken geweest bij dit onderzoek. De resultaten van de expertmeeting zijn als apart hoofdstuk opgenomen in dit rapport (hoofdstuk 7).

4.2 Rechtspraakniveau

De rechtspraakanalyse valt uiteen in een kwalitatieve en kwantitatieve jurisprudentieanalyse. Deze twee methoden complementeren elkaar. De kwantitatieve jurisprudentieanalyse geeft cijfermatig inzicht en stelt ons in staat iets te zeggen over hoe vaak bepaalde aspecten, kenmerken en argumenten naar voren komen in de onderzochte rechtspraakdata. De kwalitatieve jurisprudentieanalyse geeft context aan deze cijfermatige data. Hieronder volgt een beschrijving van de wijze waarop de data is verzameld en geanalyseerd. Allereerst komen de kwalitatieve dataverzameling en jurisprudentieanalyse aan bod, waarna we overgaan tot een verantwoording van de kwantitatieve dataverzameling en analyse.

Kwalitatieve jurisprudentieanalyse

Om antwoord te kunnen geven op de vraag op welke wijze de beantwoording van de onderzoeksvragen burgemeesters kan ondersteunen bij de afweging die zij maken bij de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet, is het noodzakelijk om het beoordelingskader van de Afdeling in kaart te brengen. Dit kader biedt inzicht in de omstandigheden waaronder de burgemeester bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, en wanneer het opleggen van een dergelijke last als geschikt, noodzakelijk en evenwichtig kan worden beschouwd.

Hiertoe hebben wij alle Afdelingsjurisprudentie in de periode januari 2018 tot september 2025 kwalitatief geanalyseerd. Dit omvat een klassiek-juridische studie, waarbij wij de uitspraken nauwkeurig hebben gelezen en geanalyseerd om trends te ontdekken en verklaringen te geven voor de wijze van toetsing op rechtspraakniveau.[28] Voor de kwalitatieve analyse is bewust voor een

[28] Zie voor eerdere analyses: L.M. Bruijn, R. Mennes, J. de Muijnck & M. Vols, *Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden: Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken (Politiekunde, nr. 120)*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2022; L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet,* Den Haag: Boom Juridisch 2021; 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; L.M. Bruijn, M. Vols & J.G. Brouwer, 'Homeclosure as a weapon in the war on drugs: Does judicial review function as a safetynet?', *IJDP* 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 (red.), *De wisselwerking tussen*

grotere tijdsspanne gekozen dan de jaren waarop dit onderzoek ziet, omdat dit het mogelijk maakt aan te sluiten bij de inzichten uit het eerdere WODC-onderzoek naar de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet.[29] Tegelijkertijd waarborgt de langere tijdsspanne dat de meest recente jurisprudentie wordt meegenomen, zodat een zo actueel en volledig mogelijk beeld van het beoordelingskader van de Afdeling kan worden gegeven. Dit is met name van belang gezien het bredere doel van het onderzoek: burgemeesters ondersteunen bij de afwegingen die zij maken bij de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet.

Voor de periode januari 2018 tot september 2025 zijn in totaal 201 uitspraken van de Afdeling verschenen over de a-grond en 18 Afdelingsuitspraken over de b-grond. Deze uitspraken zijn gevonden op Rechtspraak.nl door gebruik te maken van de volgende zoektermen: 13b Opiumwet, '13b Opiumwet', '13b van de Opiumwet', Opiumwet+sluit, Opiumwet+'onder b'. De Afdelingsuitspraken hebben wij ingedeeld in één of meer categorieën,[30] waarna wij de uitspraken per categorie hebben gelezen en geanalyseerd om het beoordelingskader van de Afdeling in kaart te brengen. Het beoordelingskader voor de a-grond schetsen wij in hoofdstuk 2 en het beoordelingskader voor de b-grond in hoofdstuk 3.

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. Het verzamelen van kwantitatieve data uit jurisprudentie is noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in hoe vaak en op welke gronden burgers succesvol zijn in het aanvechten van een besluit (onderzoeksvraag E).[31]

Voor het verzamelen van kwantitatieve data uit jurisprudentie volgden wij de methode die wij eerder al toepaste voor het onderzoeksrapport uit 2021.[32] In totaal hebben wij 904 uitspraken gelezen en gecodeerd, die zijn gedaan in de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2023.[33] Deze 904 zaken vallen uiteen in ongepubliceerde en gepubliceerde uitspraken (zie Tabel 1.2).

---

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* oktober 2015.

[29] De kwalitatieve jurisprudentieanalyse in het eerdere onderzoek zag op de periode 2018 tot 2021. Zie L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

[30] Wij hebben gebruik gemaakt van de volgende categorieën: bevoegdheid van de burgemeester; beoordeling v/h gemeentelijk beleid; spoedsluiting; begunstigingstermijn; waarschuwing; gedeeltelijke sluiting; verband tussen pand en aangetroffen drugs; geringe handelshoeveelheid; eigen gebruik; ernstig geval; punitieve sanctie (artikel 6 EVRM); evenredigheid; gevolgen van de sluiting; verwijtbaarheid; minderjarige kinderen; kwetsbare personen; artikel 8 EVRM; dakloosheid; huurrechtelijke gevolgen; tijdsverloop; recidive; noodzakelijkheid van de sluiting; softdrugs; harddrugs; feitelijke drugshandel; hennepkwekerij; handelshoeveelheid drugs; coffeeshop; stashvoorraad; ligging van het pand; tijdsverloop. Daarnaast zijn de uitspraken ook gecategoriseerd naar type pand (o.a. horecagelegenheid, huurwoning, koopwoning, schuur en loods). Per categorie zijn de uitspraken gelezen en geanalyseerd. De meeste uitspraken zijn daardoor meerdere keren gelezen.

[31] P.W.J. Verbruggen & L.A.B.M. Wijntjes, 'Methodologische verantwoording van systematische rechtspraakanalyse', *NJB* 2025/143, afl. 3, p. 201-210; M. Vols, 'Methodologische kansen en beperkingen van gebruik van statistiek en machine learning bij de bestudering van rechtspraak', in: P.W.J. Verbruggen (red.), *Methoden van systematische rechtspraakanalyse: Tussen juridische dogmatiek en data science,* Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 125-141.

[32] Zie L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

[33] Het betreft 904 unieke uitspraken. Een uitspraak komt echter tweemaal terug in de dataset omdat zowel een last onder dwangsom is opgelegd als een bestuurlijke waarschuwing is gegeven. Gezien het gering aantal uitspraken over deze twee sancties in de gehele dataset, is ervoor gekozen deze uitspraak onder beide analyses mee te nemen. De som van alle uitspraken vermeld aan het begin van de paragrafen komt daarmee weliswaar uit op 905 uitspraken, het betreft

Tabel 1.2 Overzicht geanalyseerde jurisprudentie 2021-2023

	Gepubliceerd	**Ongepubliceerd**	**Totaal**
Hoger beroep	84	0	84 (Totale populatie)
Beroep	135	85	220 (Totale populatie)
Voorlopige voorziening	338	262	600 (Totale populatie)
Totaal	557	347	904

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*).[34] In beide databases is met dezelfde zoektermen gezocht om relevante uitspraken te vinden: '13b Opiumwet', '13b van de Opiumwet', Opiumwet+sluit. Wij hebben gefilterd op rechtsgebied (bestuursrecht), instanties (Raad van State & rechtbank) en datum uitspraak (1 januari 2021 t/m 31 december 2023). Vervolgens hebben wij de zoekresultaten handmatig gefilterd op uitspraken die daadwerkelijk over artikel 13b Opiumwet gaan.

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 eveneens de totale populatie aan gepubliceerde en ongepubliceerde uitspraken gelezen en gecodeerd op de uitkomst. Coderen betekent in dit geval dat verschillende variabelen in een computerdatabase worden genoteerd. De variabelen zijn de relevante kenmerken van elke uitspraak, zoals de datum van de uitspraak, de soort procedure, soort drugs, reden van de sluiting, de uitspraak van de rechtbank, en eventuele gronden voor gegrondverklaring.

Bij het coderen van de uitspraken sloten wij aan bij het codeboek dat in het onderzoek naar de toepassing van de bevoegdheid in 2018-2020 werd gebruikt.[35] In dit codeboek staan de verschillende variabelen die bij het lezen van elke uitspraak worden bekeken en genoteerd, met de verschillende waarden die aan een variabele kunnen worden toegekend. Aan het eerdere codeboek zijn een aantal variabelen toegevoegd. Het betreft aspecten die aan het rechterlijk beoordelingskader zijn toegevoegd sinds de vorige monitor, zoals de noodzakelijkheid van de sluiting. De betrouwbaarheid van de codeboeken en de betrouwbaarheid van de overeenkomst tussen de codeurs (*interrater reliability*),[36] is getest middels de statistische maat Fleiss' kappa.[37] De resultaten van de kwantitatieve jurisprudentieanalyse presenteren wij in hoofdstuk 6.

daarentegen 904 unieke uitspraken die zijn geïncludeerd. We bedanken Merel Raven, Willem Wolswijk en Amber Weurding voor het coderen van een deel van de uitspraken die op Rechtspraak.nl zijn gepubliceerd.

[34] 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. 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 zou gaan.

[35] Zie L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

[36] J.D. Angrist & J. Pischke, *Mostly Harmless Econometrics*, Princeton: Princeton University Press 2009; N. Levshina, *How to do Linguistics with R. Data exploration and statistical analysis*, Amsterdam/Philadelphia: Jon Benjamins Publishing Company 2015, p. 253-276.

[37] Alle variabelen uit het codeboek scoorden hoger dan 0.80, en het merendeel van de uitspraken is door meerdere codeurs gecodeerd waarbij een uiteindelijke score is toegekend op basis van consensus.

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 de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet in geval van drugshandel (a-grond) en voorbereidingshandelingen (b-grond). 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 geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Vervolgens gaan wij in de hoofdstukken daarna in op de uitvoeringspraktijk. In hoofdstuk 4 bespreken wij de resultaten uit de enquête. In dit hoofdstuk presenteren wij het aantal keren dat de bevoegdheid is toegepast en het aantal rechtsmiddelen dat is ingesteld. In hoofdstuk 5 bespreken wij de resultaten uit de analyse van beleidsstukken van de 45 grootste Nederlandse gemeenten en de tien gemeenten waarin de meeste panden en erven zijn gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet (in de periode 2021-2023). In hoofdstuk 6 komen de resultaten uit de kwantitatieve jurisprudentieanalyse aan bod. Dit hoofdstuk geeft cijfermatig inzicht in de rechterlijke toetsing en de geboden rechtsbescherming in voorlopige voorzieningszaken, beroepszaken en hoger beroepszaken. In hoofdstuk 7 bespreken wij de resultaten uit de expertmeeting. Dit hoofdstuk richt zich onder meer op de vraag hoe gemeenten omgaan met uiteenlopende vraagstukken rondom de toepassing van de bevoegdheid. Onder meer de inzet van de last onder dwangsom en waarschuwing, verschillen in handhavingspraktijk, de invloed van de Afdelingsjurisprudentie op het beleid en de toepassing van de bevoegdheid, alsook de omgang met kwetsbare bewoners komen aan bod. In hoofdstuk 8 voegen wij de onderzoeksresultaten uit de verschillende hoofdstukken samen en geven wij beknopt antwoord op de onderzoeksvragen. Tot slot brengen wij de belangrijkste bevindingen uit beide deelonderzoeken samen in hoofdstuk 9. In dit laatste hoofdstuk geven wij aan de hand van de door ons opgedane inzichten in beide onderzoeken, antwoord op de vraag hoe de resultaten uit deze rapporten burgemeesters kunnen bijstaan bij de afweging die zij maken bij het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet.

Om het mogelijk te maken de resultaten uit de huidige onderzoeksperiode te vergelijken met de resultaten uit de vorige onderzoeksperiode (2018-2020), is voor wat betreft de onderzoeksopzet, methoden en verslaglegging, zo veel mogelijk aangesloten bij het vorige rapport. Dit betekent dat wij ten aanzien van de gehanteerde terminologie, en inrichting van de hoofdstukken en tabellen, hebben aangesloten bij het vorige rapport. Hoewel in het vorige rapport ook de gevolgen van de sluiting aan bod zijn gekomen, vormt dit nu onderdeel van het deelonderzoek 'Onderzoek naar de effecten en de gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet'.[38]

[38] H.B. Winter e.a., *Onderzoek naar de effecten en gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: WODC/Pro Facto 2026.

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. 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: a. een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, of een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of een preparaat daarvan, met uitzondering van de middelen bedoeld in artikel 2a, tweede lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is'.

Daarnaast bestaat er de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen indien hennepteelt of drugshandel wordt voorbereid. Deze bevoegdheid is neergelegd in lid 1 onder b en komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Om een volledig inzicht te geven in het beoordelingskader van de Afdeling, hebben wij alle Afdelingsuitspraken uit de periode januari 2018 tot september 2025 verzameld en geanalyseerd. In die periode zijn in totaal 201 Afdelingsuitspraken verschenen over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet. Deze uitspraken zijn vervolgens systematisch gelezen en geanalyseerd om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van het beoordelingskader van de Afdeling.[39]

Begin 2021 heeft de voorzitter van de Afdeling de staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel verzocht om in een conclusie advies te geven over de mate van indringendheid waarmee de rechter bestuurlijke herstelsancties zou moeten toetsen en welke rol en betekenis het evenredigheidsbeginsel daarbij toekomt. De staatsraden publiceerden in de zomer van 2021 een kritische conclusie.[40]

Op 2 februari 2022 deed de Afdeling uitspraak in de twee artikel 13b Opiumwet-zaken die ten grondslag lagen aan het verzoek van de voorzitter van de Afdeling.[41] In deze uitspraken

[39] Voor deze analyse zijn de Afdelingsuitspraken ingedeeld naar categorie/onderwerp. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende categorieën: bevoegdheid van de burgemeester; beoordeling v/h gemeentelijk beleid; spoedsluiting; begunstigingstermijn; waarschuwing; gedeeltelijke sluiting; verband tussen pand en aangetroffen drugs; geringe handelshoeveelheid; eigen gebruik; ernstig geval; punitieve sanctie (artikel 6 EVRM); evenredigheid; gevolgen van de sluiting; verwijtbaarheid; minderjarige kinderen; kwetsbare personen; artikel 8 EVRM; dakloosheid; huurrechtelijke gevolgen; tijdsverloop; recidive; noodzakelijkheid van de sluiting; softdrugs; harddrugs; feitelijke drugshandel; hennepkwekerij; handelshoeveelheid drugs; coffeeshop; stashvoorraad; ligging van het pand; tijdsverloop. Daarnaast zijn de uitspraken ook gecategoriseerd naar type pand (o.a. horecagelegenheid, huurwoning, koopwoning, schuur en loods). Per categorie zijn de uitspraken gelezen en geanalyseerd. De meeste uitspraken zijn daardoor meerdere keren gelezen.

[40] ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

[41] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335.

oordeelt de Afdeling dat de bestuursrechter niet langer kan volstaan met een terughoudende toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. De intensiteit van de rechterlijke toetsing betreft een glijdende schaal en hangt af van onder meer de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de betrokken belangen. Sinds deze uitspraken valt het beoordelingskader van de Afdeling uiteen in de volgende twee hoofdvragen: I) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet; en II) is het besluit van de burgemeester evenredig? Dit beoordelingskader wordt hieronder uitgebreid besproken, aan de hand van de geanalyseerde Afdelingsuitspraken en eerder door ons verrichte jurisprudentieanalyses.[42]

2. Bevoegdheid tot opleggen van een last onder bestuursdwang

Het eerste onderdeel van het beoordelingskader ziet op de vraag of de burgemeester bevoegd is om op te treden op grond van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet. Op grond van deze bepaling is de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen indien in of bij een woning of lokaal, drugs worden 'verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig' zijn. Op grond van artikel 5:32 lid 1 Awb is het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen tevens bevoegd in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. Daarnaast kan de burgemeester een waarschuwing geven. Volgens de Afdeling houdt de last doorgaans in dat het pand voor een bepaalde periode wordt gesloten.[43]

Onder 'verkocht, afgeleverd of verstrekt' worden alle handelingen verstaan die rechtstreeks tot de overdracht van de drugs hebben geleid.[44] Dat daadwerkelijk drugs zijn verkocht, kan onder andere worden afgeleid uit meldingen, getuigenverklaringen en politieobservaties.[45] Op grond van de woorden 'daartoe aanwezig' kan de burgemeester de verkoop van drugs ook afleiden uit de in het pand aangetroffen drugs. Gelet op de parlementaire geschiedenis moeten de drugs wel met een handelsbestemming aanwezig zijn.[46] De Afdeling oordeelt dat de handelsbestemming mag worden afgeleid uit de hoeveelheid aangetroffen drugs. Indien meer dan 0,5 gram harddrugs, 5 gram softdrugs of 5 hennepplanten worden aangetroffen, mag de burgemeester aannemen dat de drugs aanwezig zijn voor de handel.[47] Alles beneden deze hoeveelheid valt onder het door het Openbaar Ministerie (OM) gehanteerde criterium voor eigen gebruik. Alles boven deze hoeveelheid wordt

---

[42] Zie L.M. Bruijn, R. Mennes, J. de Muijnck & M. Vols, *Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden: Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken (Politiekunde, nr. 120)*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2022; L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021; 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* oktober 2015; 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 (red.), *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 safetynet?', *IJDP* 2018/51, p. 137-147.

[43] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.

[44] 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.

[45] ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2593; 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.

[46] *Kamerstukken II* 1997/98, 25324, nr. 5; *Kamerstukken II* 2006/07, 30515, nr. 6; *Kamerstukken II* 2006/07, 30515, nr. 3.

[47] Zie o.a. ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; 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.

als een handelshoeveelheid aangemerkt. Deze jurisprudentielijn is meermalen bevestigd door de Afdeling.[48]

De Afdeling maakt in twee gevallen een uitzondering op de hoofdregel dat de burgemeester bevoegd is om op te treden na het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs. Ten eerste ontbreekt de bevoegdheid van de burgemeester als de belanghebbende aannemelijk maakt dat de aangetroffen hoeveelheid drugs bestemd is voor eigen gebruik. Ten tweede ontbreekt de bevoegdheid als er geen verband bestaat tussen de overtreding van de Opiumwet 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. De belanghebbende slaagt hierin als: a) slechts een geringe overschrijding van de toegestane gebruikershoeveelheid wordt aangetroffen; b) hij een helder, consistent en overtuigend betoog heeft over zijn eigen gebruik dat die geringe overschrijding aannemelijk maakt; c) geen andere voorwerpen of stoffen in het pand zijn aangetroffen die wijzen op drugshandel; en d) 'niet is gebleken van andere relevante feiten en omstandigheden' die op drugshandel wijzen.[49] In een dergelijke situatie is er geen sprake van een overtreding en dus geen bevoegdheid om handhavend op te treden. Als de burgemeester toch besluit een last op te leggen, dan moet hij nader motiveren waarom hij van oordeel is dat de aangetroffen drugs bestemd zijn voor de handel.[50]

Wat onder een 'geringe overschrijding' moet worden verstaan, heeft de Afdeling niet eenduidig vastgesteld. Uit de jurisprudentie zijn echter wel enkele aanknopingspunten af te leiden. Zo wordt 41 gram hennep beschouwd als een kleine handelsvoorraad, die vanwege eigen (medicinaal) gebruik begrijpelijk wordt geacht.[51] Ook een combinatie van 5 xtc-tabletten en 0,9 gram MDMA-kristallen merkt de Afdeling aan als geringe overschrijding.[52] Hetzelfde geldt voor 1,42 methamfetamine.[53] Daarentegen wordt 2,3 gram MDMA in combinatie met 0,55 gram cocaïne en 2 gripzakjes hennep niet gezien als een geringe overschrijding.[54]

Voor de beoordeling of sprake is van eigen gebruik kijkt de Afdeling daarnaast naar de context van de casus. Zo is van belang of er attributen aanwezig zijn die op handel kunnen duiden (denk aan: telefoons, contant geld, gripzakjes, verpakkingsmateriaal, weegschalen of versnijdingsmiddelen), wat de aanleiding is van de doorzoeking, of sprake is van meldingen of getuigenverklaringen, en of de belanghebbende antecedenten heeft.[55] Als de belanghebbende vanwege de vondst door de politierechter of kantonrechter wordt veroordeeld voor drugsbezit in

---

[48] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738.

[49] 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.

[50] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.

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

[52] ABRvS 5 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3238.

[53] ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3705.

[54] ABRvS 2 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1698.

[55] Zie bijv. ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3938; ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3705; ABRvS 2 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1698; ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3907; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2830; ABRvS 5 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3238; ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2205; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1125.

plaats van drugshandel, doet dat geen afbreuk aan de bevoegdheid van de burgemeester. Zowel de politierechter als de kantonrechter hanteren een ander beoordelingskader dan de bestuursrechter. De bestuursrechter is daarom niet gebonden aan hun oordeel.[56]

2.2 Verband tussen overtreding en het te sluiten pand

De bevoegdheid van de burgemeester kan daarnaast ontbreken wanneer er geen of onvoldoende verband bestaat tussen de overtreding van de Opiumwet en het te sluiten pand.[57] Dit verband kan ontbreken als de sluiting een andere locatie betreft dan waar de drugs zijn aangetroffen.[58] Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de drugs in een auto worden aangetroffen en de burgemeester besluit de woning van de auto-eigenaar te sluiten.[59] De burgemeester moet dan motiveren dat sprake is van een 'directe relatie' tussen de aangetroffen drugs en het te sluiten pand. Dit kan hij doen door aan te tonen dat de spullen in de auto vergelijkbaar of complementair zijn aan de voorwerpen die zijn aangetroffen in het te sluiten pand.[60] De fysieke afstand tussen de drugs en het pand hoeft daarbij geen doorslaggevende rol te spelen. Zo heeft de Afdeling geoordeeld dat een directe relatie bestaat tussen een coffeeshop en een hoeveelheid drugs die tien kilometer verderop is aangetroffen in de woning van de exploitant van de coffeeshop.[61]

Wanneer drugs worden aangetroffen bij bezoekers van een horecagelegenheid, betrekt de Afdeling eveneens de relatie tussen de aangetroffen drugs en het pand. De Afdeling kijkt dan onder andere naar de bekendheid van de horecagelegenheid als drugspand, politieobservaties, meldingen over drugshandel vanuit het pand, en of de desbetreffende personen bekend zijn bij de exploitant of eigenaar van de horecagelegenheid. Zo maakt de Afdeling een onderscheid tussen stamgasten en willekeurige bezoekers voor het bepalen van de relatie tussen de drugs en het pand.[62]

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. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de drugs in een schuur naast de woning worden aangetroffen. Bij de beoordeling of de burgemeester bevoegd is om zowel de schuur als de woning te sluiten, kijkt de Afdeling of er een zodanige samenhang bestaat tussen de verschillende (delen van) panden dat deze als één geheel kunnen worden aangemerkt.[63] Uit de Afdelingsjurisprudentie kan worden afgeleid dat zij voor deze beoordeling met name kijkt naar de vraag of de (delen van) bouwwerken zowel functioneel als bouwkundig van elkaar te onderscheiden zijn en of beide ruimtes een zelfstandige functie hebben.[64] Indien dat het geval is, dan strekt de bevoegdheid van de burgemeester zich alleen uit tot de ruimte waarin de drugs zijn aangetroffen.

---

[56] Zie bijv. ABRvS 25 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2576.
[57] ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2826; ABRvS 5 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2924; ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3339.
[58] Zie o.a. ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3339; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1771.
[59] ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2776; ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3142.
[60] ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2776; ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3142.
[61] ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:486.
[62] ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3078; ABRvS 5 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2924.
[63] ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:211; ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3947; ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2256; ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2494.
[64] ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2256; ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:211; ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2456; ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2314; ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2097.

Voor de zelfstandige functie van de ruimte kijkt de Afdeling veelal naar de verbinding tussen de ruimtes en de toegangsmogelijkheid.[65] Is de ruimte waarin de overtreding *niet* is begaan slechts te bereiken via de ruimte waarin de overtreding *wel* is begaan,[66] of zijn beide ruimtes afhankelijk van elkaar vanwege aanwezige voorzieningen of de aansluiting van gas, water en elektra,[67] dan strekt de bevoegdheid van de burgemeester zich uit tot beide ruimtes. De burgemeester mag er in die gevallen van uitgaan dat sprake is van een samenhangend geheel.[68]

3. Evenredigheid van het besluit

Als de burgemeester bevoegd is om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet, betekent dit nog niet dat het genomen besluit evenredig is.[69] Wanneer de zaak bij de bestuursrechter terechtkomt, toetst de rechter aan de hand van de aangevoerde (hoger) beroepsgronden of het besluit van de burgemeester evenredig is in de zin van artikel 3:4 lid 2 Awb. Volgens de Afdeling wordt de intensiteit van deze toetsing onder meer bepaald door de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit groter zijn, of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever moeten zijn.[70] Aangezien een sluiting een forse inbreuk kan maken op grondrechten, met name wanneer sprake is van een woningsluiting, gaat de Afdeling ervan uit dat de toetsing doorgaans indringend zal zijn.[71]

Afhankelijk van de aangevoerde beroepsgronden, toetst de rechter de evenredigheid van het besluit in vier stappen.[72] Ten eerste beoordeelt de rechter of de door de burgemeester gehanteerde beleidsregel evenredig is. Ten tweede beoordeelt hij of de maatregel (zoals sluiting) geschikt is om de doelen te bereiken die met het besluit worden gediend, en ten derde of de opgelegde maatregel noodzakelijk is om de doelen te bereiken. Ten slotte toetst de rechter de evenwichtigheid van de maatregel door de gevolgen van de maatregel voor de belanghebbenden af te wegen tegen de doelen die met de sluiting worden nagestreefd (evenredigheid *strictu sensu*).[73] Deze vier stappen worden hieronder uiteengezet.

3.1 Damoclesbeleid

In het gemeentelijk beleid, ook wel het Damoclesbeleid genoemd, kan de burgemeester uiteenzetten op welke manier hij invulling geeft aan de bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 13b

---

[65] 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 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:211; 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.

[66] ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:716.

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

[68] 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.

[69] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

[70] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

[71] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.

[72] In de uitspraak van 2 februari 2022 heeft de Afdeling geoordeeld dat niet in elke zaak een 'categorische drietrapstoets' moet worden uitgevoerd om te beoordelen of een maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. De bestuursrechter zal aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden moeten bepalen of en op welke wijze de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de maatregel moeten worden betrokken (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285).

[73] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

Opiumwet.[74] Bij de beoordeling van het gemeentelijke Damoclesbeleid moet volgens de Afdeling met name gekeken worden naar de ruimte die het beleid biedt om een minder zware maatregel dan een sluiting op te leggen. Ook dient de evenredigheid van het bestuursrechtelijk sanctieregime te worden beoordeeld. In een sanctieregime staat doorgaans welke maatregel volgt bij een eerste overtreding en welke bij herhaling: veelal wordt onderscheid gemaakt tussen softdrugs en harddrugs, en woningen en lokalen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat bij een eerste constatering van softdrugs een waarschuwing of sluiting voor drie maanden volgt, terwijl bij de vondst van harddrugs een langere sluiting geldt. In 2021 oordeelt de Afdeling bijvoorbeeld dat het beleid van de burgemeester van de gemeente Meijerijstad 'onredelijk' is,[75] omdat het beleid voorschrijft dat de burgemeester direct overgaat tot sluiting van een woning na de vondst van softdrugs, zonder dat het beleid ruimte biedt voor het opleggen van een minder vergaande maatregel. De Afdeling overweegt dat de beleidsregel daarmee onvoldoende aansluit bij het uitgangspunt van de wetgever dat per geval moet worden bekeken of kan worden volstaan met een andere, minder verstrekkende maatregel dan een sluiting.[76]

Daarnaast kan de in het beleid neergelegde duur van de sluiting of de hoogte van de dwangsom onderworpen worden aan een evenredigheidstoets. Het beleid uit 2018 van de burgemeester van Heemskerk schrijft een sluiting voor van twaalf maanden in geval een hennepkwekerij met meer dan duizend planten wordt aangetroffen in een lokaal. De burgemeester motiveert dit beleid door te wijzen op het criminele milieu waarbinnen henneptelers 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.[77]

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.[78] 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.[79] Verzwarend afwijken van het gemeentelijke beleid, zou een burgemeester onder meer kunnen motiveren door te wijzen op de ernst van de overtreding of de spoedeisendheid van de situatie. De ernst of spoedeisendheid kan blijken uit de aangetroffen voorwerpen of stoffen (zoals de hoeveelheid drugs of wapens die vallen onder de Wet wapens en munitie),[80] maar ook het internationale karakter en de grootschaligheid van de handel.[81] De aangevoerde omstandigheden moeten echter wel voldoende zwaarwegend zijn. Zo oordeelt de Afdeling in een zaak uit 2022 dat de burgemeester

---

[74] Een burgemeester is niet verplicht om beleid op te stellen. Indien de burgemeester geen beleidsregel heeft opgesteld, beoordeelt de Afdeling veelal de vaste gedragslijn van de desbetreffende burgemeester (zie bijv. ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1651).

[75] In de periode voorafgaand aan de Afdelingsuitspraak van 2 februari 2022 werd niet gesproken over de evenredigheid van een beleidsregel, maar over de redelijkheid van een beleidsregel.

[76] ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:668.

[77] In de periode voorafgaand aan de Afdelingsuitspraak van 2 februari 2022 werd niet gesproken over de evenredigheid van een beleidsregel, maar over de redelijkheid van een beleidsregel. Zie ook ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:853.

[78] 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.

[79] ABRvs 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193.

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

[81] ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2222.

van de gemeente Best niet langer had mogen sluiten dan de vier maanden die volgens het Damoclesbeleid het uitgangspunt zijn. De door de burgemeester aangevoerde omstandigheden (de hoeveelheid drugs en de aanwezigheid van een boksbeugel en gripszakjes) acht de Afdeling onvoldoende zwaarwegend om een sluiting van zes maanden te rechtvaardigen.[82]

Burgemeester hebben beleidsruimte bij het bepalen van het sanctieregime, zowel bij het bepalen van het soort maatregel, als bij het bepalen van de sluitingsduur of de hoogte van de dwangsom. 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] Bij de beoordeling van het beleid kunnen ook de ligging van de gemeente en de drugsproblematiek in de regio een rol spelen.[84] Een beroep op het gelijkheidsbeginsel omdat in de beleidsregels een onderscheid wordt gemaakt tussen de maatregel die wordt opgelegd in geval van een woning van een woningbouwcorporaties en de maatregel die wordt opgelegd bij een woning van particuliere verhuurders, slaagt evenmin.[85]

3.2 Geschiktheid

Het criterium 'geschiktheid' ziet op de vraag of de maatregel geschikt is om het doel te bereiken.[86] De Afdeling overweegt in haar uitspraak op 2 februari 2022 dat niet elk bestreden besluit categorisch hoeft te worden getoetst aan de criteria geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. Aan de hand van de tegen het besluit aangevoerde gronden zal moeten worden bepaald welke van deze drie criteria bij de rechterlijke toetsing moeten worden betrokken.[87]

In een eerdere publicatie schreven wij dat wij verwachtten dat de geschiktheid van de maatregel in zaken over artikel 13b Opiumwet niet snel ter discussie zal staan.[88] 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 van de bevoegdheid gericht moet zijn op de beëindiging van de overtreding en het voorkomen van herhaling (artikel 5:21 Awb).[89] Belanghebbenden voeren niet zo vaak aan dat sluiting niet geschikt is om deze doelen te bereiken, maar eerder dat sluiting van een pand verder strekt dan het bereiken van deze doelen.[90]

Conform verwachting stond de geschiktheid van de maatregel lange tijd niet ter discussie. In juli 2025 heeft de Afdeling echter twee uitspraken gedaan waarin voor het eerst de vraag centraal staat of sluiting nog wel een geschikt middel is om de overtreding te beëindigen en herhaling te voorkomen. In beide zaken was sprake van een fors tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en het uiteindelijke besluit.[91] In de ene zaak gaat het om een sluiting die tien maanden

---

[82] ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3402.
[83] ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2526. Zie ook ABRvS 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:729.
[84] Zie bijv. ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2709; ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1435; ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3663; ABRvS 22 augustus 2018 ECLI:NL:RVS:2018:2787; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2423; ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:55; ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:950.
[85] ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2704; ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1147.
[86] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.
[87] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.
[88] L.M. Bruijn, R. Mennes, J. de Muijnck & M. Vols, *Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden: Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken (Politiekunde, nr. 120)*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2022.
[89] Zie bijv. ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462.
[90] Zie bijv. ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3663; ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2526.
[91] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3266; ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2923.

na het aantreffen van 124 hennepplanten in een huurwoning plaatsvond. De Afdeling oordeelt dat vanwege het tijdsverloop, de sluiting niet meer het geschikte middel is om de doelen te bereiken. De overtreding is al beëindigd door ontruiming van de hennepkwekerij en er zijn sindsdien geen nieuwe relevante feiten aangetroffen. De Afdeling benadrukt dat een bestuursrechtelijke herstelsanctie niet primair bedoeld is om als afschrikking te dienen. De sanctie moet gericht zijn op herstel naar de oorspronkelijke of rechtmatige toestand en het voorkomen van herhaling. Volgens de Afdeling zou een sluiting na tien maanden in dit concrete geval eerder een 'schandpaalfunctie' hebben dan een herstelfunctie.[92]

In de andere zaak gaat het om een tijdsverloop van vier maanden. In deze zaak worden bij de zoon van appellanten tijdens een verkeerscontrole drugs aangetroffen (20,8 gram cocaïne). Daaropvolgend wordt de woning van de ouders doorzocht. De Afdeling oordeelt dat de sluiting vier maanden na constatering van de overtreding, niet langer een geschikt middel is om de doelen te bereiken. De zoon is inmiddels naar het buitenland vertrokken en er zijn geen aanwijzingen dat de woning nadien nog is bezocht door potentiële kopers of andere aan drugscriminaliteit gerelateerde personen. Door het tijdsverloop is volgens de Afdeling de situatie ter plaatse gewijzigd en is reeds sprake van 'herstel'.[93]

Uit deze twee zaken valt op te maken dat sluiting niet langer een geschikt middel is als de burgemeester de doelen niet meer kan bereiken doordat de situatie al is herteld. In beide zaken besteedt de Afdeling geen aandacht aan de oorzaak van het tijdsverloop. Waaraan of aan wie het tijdsverloop te wijten is, acht de Afdeling niet relevant voor de vraag of de maatregel nog geschikt is.[94]

3.3 Noodzakelijkheid

Als de maatregel geschikt blijkt om de gestelde doelen te bereiken, dient de burgemeester te beoordelen of de op te leggen maatregel noodzakelijk is om de doelen te bereiken. Hierbij speelt de vraag of de burgemeester met een minder ingrijpend middel dan sluiting kan – en dus moet – volstaan. In haar overzichtsuitspraak van 28 augustus 2019 overweegt de Afdeling dat aan de hand van de ernst en de omvang van de overtreding moet worden beoordeeld of de sluiting noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde.[95] In haar meest recente overzichtsuitspraak (d.d. 16 juli 2025) geeft de Afdeling echter aan dat bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde op zichzelf geen doelen zijn die horen bij de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet.[96] De Afdeling geeft daarbij aan dat het weliswaar voor de hand ligt dat de burgemeester de effecten van de overtreding op de omgeving meeneemt in zijn beoordeling of het noodzakelijk is om over te gaan tot sluiting, maar dat de doelen van de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet zijn: het beëindigen van de overtreding, het beëindigen van de negatieve effecten van de overtreding, en het voorkomen van herhaling van de overtreding.[97]

Om te beoordelen of de maatregel noodzakelijk is om de doelen te bereiken, dient niet alleen gekeken te worden naar de soort maatregel die wordt opgelegd (waarschuwing, last onder

[92] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2923.
[93] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3266.
[94] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.
[95] ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.
[96] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.
[97] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.

dwangsom of sluiting), 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 gemeentelijk Damoclesbeleid.[98] Zo overwoog de Afdeling in een zaak uit 2022 dat zij de burgemeester niet volgt in zijn betoog dat de doelen niet zouden kunnen worden bereikt met een kortere sluitingsduur dan twaalf maanden.[99]

Voor de beoordeling of niet had kunnen worden volstaan met een minder zware maatregel (denk aan een waarschuwing, last onder dwangsom, of een sluiting met kortere sluitingsperiode) kijkt de Afdeling met name naar de ernst en de omvang van de overtreding en andere 'concrete omstandigheden van het geval'.[100] Uit onze jurisprudentieanalyse van Afdelingsuitspraken blijkt dat in ieder geval de volgende zeven factoren een rol spelen bij deze beoordeling: 1) de soort en hoeveelheid drugs; 2) recidive; 3) feitelijke handel; 4) de bekendheid van het pand als drugspand; 5) de ligging van het pand; 6) overlast dan wel gevaar voor de openbare orde; en 7) het tijdsverloop tussen het aantreffen van de overtreding en het opleggen van de maatregel. Wanneer uit de invulling van deze factoren blijkt dat de ernst of omvang van de overtreding beperkt is, kan de rechter oordelen dat sluiting niet noodzakelijk is.[101] De zeven factoren worden hieronder uiteengezet.

Soort en hoeveelheid drugs

Ten eerste zijn de soort en hoeveelheid aangetroffen drugs van belang. Lange tijd overwoog de Afdeling dat het aantreffen van een handelshoeveelheid harddrugs – hoe klein ook – directe sluiting rechtvaardigt.[102] Ondanks dat dit sinds een belangrijke overzichtsuitspraak uit 2019 niet meer het geval is,[103] 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.[104] Daarnaast kan de hoeveelheid aangetroffen drugs ook een rol spelen in de noodzakelijkheid om over te gaan tot sluiting: hoe groter de hoeveelheid, hoe groter de noodzaak om te sluiten.[105]

Recidive

Ten tweede kan de noodzaak om te sluiten groter zijn als sprake is van recidive.[106] Als voor een tweede keer een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen in een pand, zal de noodzaak om te sluiten in beginsel groter zijn. Veelal bevatten de beleidsregels een recidive- of terugkijktermijn. Indien een dergelijke termijn ontbreekt, zal de burgemeester moeten motiveren dat de overtreding

98 ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2611.
99 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335.
100 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.Zie bijv. ook ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2241.
101 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3263; ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1422.
102 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.
103 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.
104 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.
105 ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1139; ABRvS 13 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1654; ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:390.
106 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851.

wordt aangemerkt als een herhaling van een eerdere overtreding.[107] Dat niet het pand, maar de belanghebbende(n) eerder in aanraking is geweest met de Opiumwet of dat deze drugsantecedenten heeft, kan eveneens een rol spelen bij de beoordeling van de noodzaak om te sluiten.[108] Andersom kan de omstandigheid dat de belanghebbende niet betrokken is geweest bij eerdere drugsactiviteiten, een rol spelen bij het oordeel dat de sluiting niet noodzakelijk is.[109]

Feitelijke handel

Ten derde speelt mee of er in het te sluiten pand feitelijke handel plaatsvond. Als er bewijs is van actieve drugshandel (bijvoorbeeld meldingen, getuigenverklaringen of politieobservaties), dan is dit vaak voldoende om de noodzaak van de sluiting aan te tonen.[110] Sluiting kan dan noodzakelijk zijn om 'de loop naar het pand eruit te halen' en/of om het pand te onttrekken aan het criminele circuit.[111] 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.[112] Zo oordeelt de Afdeling over een woningsluiting, na het aantreffen van een zakje met 17,65 gram wit poeder, dat de noodzaak om te sluiten minder groot was gelet op de onduidelijke en weinig specifieke aanwijzingen van dealactiviteiten in de woning.[113] Daarnaast kan het voorkomen, indien er geen aanwijzingen voor dealactiviteiten zijn, dat de burgemeester geen zwaarder gewicht mag toekennen aan het belang van de openbare orde dan aan de belangen van de belanghebbende.[114] 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.[115]

Bekendheid als drugspand

Ten vierde speelt mee of het pand bekendstaat als drugspand. Als het pand bekend is als drugspand, bijvoorbeeld bij bezoekers van een horeca-inrichting,[116] dan bestaat een grotere noodzaak om over te gaan tot sluiting zodat een einde wordt gemaakt aan deze bekendheid. De bekendheid van het pand kan onder meer worden afgeleid uit binnengekomen meldingen of de bekendheid van de belanghebbende in het criminele (drugs)circuit.[117]

Hetzelfde geldt voor de gevallen waarin het pand een duidelijke rol vervult binnen de 'keten van drugshandel', bijvoorbeeld als teelt-, handels- of opslaglocatie.[118] Het pand moet dan aan het drugscircuit worden onttrokken.[119] De Afdeling stelt wel dat deze rol voldoende moet worden onderbouwd door de burgemeester.[120] De rol die het pand speelt kan onder andere worden afgeleid

[107] ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3448.
[108] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:601.
[109] ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368.
[110] ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:6412; ABRvS 13 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1654.
[111] Zie bijv. ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3482; ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2787.
[112] ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1913; ABRvS 15 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:799; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.
[113] ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651.
[114] ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2419.
[115] ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1930.
[116] ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1916.
[117] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145; ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3297; ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:160.
[118] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.
[119] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:601.
[120] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3263.

uit politie-informatie (bijvoorbeeld via lopende strafrechtelijke onderzoeken),[121] of aan het professionele karakter van de hennepkwekerij. Ook drugshandel kan wijzen op de rol die het pand vervult binnen het drugscircuit.[122]

Ligging van het pand

Ten vijfde speelt de ligging van het pand een rol. Als in de nabije omgeving van het pand in het (recente) verleden Opiumwet overtredingen plaatsvonden, kan de noodzaak om te sluiten groter zijn. Bijvoorbeeld, omdat een woning ligt in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk. Een zichtbare sluiting geeft dan het signaal af naar buurtbewoners en drugscriminelen dat de overheid handhavend optreedt tegen drugscriminaliteit.[123] Dit wordt ook wel de 'afschrikwekkende functie' genoemd. In de meest recente jurisprudentie benadrukt de Afdeling echter dat een bestuursrechtelijke herstelsanctie niet primair bedoeld is om als afschrikking te dienen; sluitingen moeten niet een 'schandpaalfunctie' krijgen.[124] Voor wat betreft de ligging van het pand is het nog interessant om op te merken dat in een zaak uit 2023 de Afdeling oordeelt dat de burgemeester terecht had meegewogen dat de woning boven een speelgoedwinkel ligt en grenst aan een plein met speelvoorzieningen voor kinderen. Dit rechtvaardigde de sluiting van de woning.[125]

Verstoring van de openbare orde

Ten zesde kan de sluiting noodzakelijk zijn vanwege verstoringen van de openbare orde of gevaar voor de openbare orde. Verstoringen van de openbare orde kunnen bijvoorbeeld worden afgeleid uit binnengekomen meldingen en klachten over overlast en drugshandel.[126] Gevaar kan worden afgeleid uit drugsgerelateerde antecedenten van de overtreder, banden met georganiseerde (drugs)criminaliteit, verboden wapenbezit of een brandgevaarlijke situatie.[127] De noodzaak tot sluiting kan echter niet enkel ontleend worden aan het bestaan van een brandgevaarlijke situatie.[128]

Tijdsverloop

Ten slotte 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 belanghebbenden wel eens aan dat de sluiting niet langer noodzakelijk is. Sluiting zou in die gevallen niet meer strekken tot beëindiging van de overtreding en voorkoming van herhaling.[129] Eind 2021 oordeelt de Afdeling dat tijdsverloop ertoe kan leiden dat sluiting van een pand 'redelijkerwijs' niet meer zal bijdragen aan het bereiken van de doelen. Als een burgemeester een pand feitelijk nog niet heeft gesloten, maar daar nog wel toe wil overgaan, dan dient hij opnieuw te beoordelen of de noodzaak tot sluiting

---

121 ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1139.
122 ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2005; ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3233; ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2879; ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2611.
123 ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3233; ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:160; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 28 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2857.
124 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2923.
125 ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2005.
126 ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:601.
127 Zie bijv. ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:601; 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.
128 ABRvS 22 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1765.
129 Zie bijv. ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8013.

nog steeds bestaat, wanneer meer dan één jaar is verstreken sinds de datum dat de sluiting volgens het bestuursdwangbesluit zou moeten zijn geëffectueerd.[130] Sindsdien zijn er meerdere uitspraken geweest waarin de Afdeling oordeelt dat de burgemeester de noodzaak van de sluiting opnieuw had moeten beoordelen, dan wel dat de noodzaak om te sluiten niet meer bestaat.[131]

In twee Afdelingsuitspraken van 16 juli 2025, concludeert de Afdeling, via eenzelfde redenering, dat het tijdsverloop in die zaak ertoe leidt dat sluiting van het pand niet langer een 'geschikt' middel is om de doelen te bereiken.[132] Deze uitspraken werden hierboven al besproken (zie par. 3.2). Deze uitspraken maken echter niet dat tijdsverloop uitsluitend een rol speelt bij de beoordeling van de geschiktheid van de maatregel. Tijdsverloop hoeft er niet noodzakelijk toe te leiden dat de situatie ter plaatse al is hersteld, maar kan wel meebrengen dat de doelen met een minder ingrijpend middel dan sluiting kunnen worden bereikt.[133] Bovendien geldt in het algemeen: hoe groter het tijdsverloop, des te uitgebreider de burgemeester moet motiveren dat sluiting van het pand nog steeds noodzakelijk is.

3.4 Evenwichtigheid

Als de conclusie luidt dat de maatregel noodzakelijk is en dat niet met een minder ingrijpend middel kan worden volstaan om de doelen te bereiken, dan moet de burgemeester zich ervan vergewissen dat de maatregel ook evenwichtig is. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid (evenredigheid *strictu sensu*) moeten de voor de belanghebbende(n) nadelige gevolgen van de maatregel worden afgewogen tegen de doelen die de burgemeester wil bereiken. Dit betekent niet dat een sluiting met zware nadelige gevolgen voor belanghebbende(n) per definitie onevenwichtig is, maar de burgemeester dient wel zwaar gewicht toe te kennen aan deze gevolgen, zeker als de maatregel zorgt voor een inmenging met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).[134]

Uit de kwalitatieve analyse van Afdelingsuitspraken blijkt dat burgemeesters in ieder geval de volgende vier omstandigheden moeten meewegen: 1) de mate van verwijtbaarheid; 2) de aanwezigheid van minderjarige kinderen; de 3) (huurrechtelijke) gevolgen van de sluiting; en 4) de soort maatregel.

Mate van verwijtbaarheid

Ten eerste wordt van de burgemeester verwacht dat hij kijkt naar de mate waarin de overtreding de belanghebbende kan worden verweten. Het ontbreken van persoonlijke verwijtbaarheid is geen voorwaarde voor de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Het kan wel tot het oordeel leiden dat sluiting van een woning of lokaal onevenwichtig is.[135] Voorbeelden in de jurisprudentie waarin de belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt, is de situatie waarin de psychische kwetsbaarheid van de belanghebbende dit verhindert,[136] maar ook de situatie waarin de belanghebbende niet op de hoogte is van de overtreding en redelijkerwijs ook niet op de hoogte

[130] ABRvS 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2756.
[131] Zie o.a. ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:374; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1142.
[132] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3266; ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2923.
[133] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2923; ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.
[134] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.
[135] 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.
[136] ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:314.

kan zijn.[137] Voor de beoordeling of de belanghebbende op de hoogte was of had kunnen zijn, is de locatie van de aangetroffen drugs van belang. Indien de drugs verspreid door het huis liggen, op zichtbare plekken, of op een plek waar men er niet onopgemerkt bij kan, dan is het niet of minder aannemelijk dat de belanghebbende/bewoner niet op de hoogte is van de drugs(handel) en er ook niet van op de hoogte kan zijn.[138] Zo oordeelt de Afdeling in een zaak waar de drugs waren verstopt op een plek in het plafond, dat dit geen reden is om aan te nemen dat de andere bewoners daarvan geen weet hadden of niet konden hebben. Integendeel: juist omdat niemand gemakkelijk en onopgemerkt bij die plek kon komen, lag het volgens de Afdeling meer voor de hand dat de bewoners op de hoogte waren van de aanwezigheid van de drugs.[139] Andersom geldt ook dat als de drugs verstopt liggen op een moeilijk zichtbare plek, er sprake kan zijn van verminderde verwijtbaarheid.[140] Dat de belanghebbende in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde feit is vrijgesproken omdat onvoldoende wettig en overtuigend is bewezen dat hij wist dat er drugs aanwezig waren, doet niets af aan de evenwichtigheid van de bestuursrechtelijke sluiting.[141]

Van ouders wordt verwacht dat zij toezicht houden op wat er in de woning gebeurt, bijvoorbeeld door regelmatig de slaapkamers van de kinderen te controleren.[142] Deze toezichthoudende rol wordt groter als er indicaties bestaan dat een kind zich bezighoudt met drugshandel.[143] Als er echter geen aanwijzingen zijn dat de woning als drugspand fungeert en de ouders waren niet thuis op het moment van ontdekking van de drugs door de politie, dan kan dit leiden tot het oordeel dat de ouders geen of slechts beperkt verwijt treft.[144]

Indien de belanghebbende de verhuurder is van het pand, dan zal het ontbreken van verwijtbaarheid niet snel aan de evenwichtigheid van de sluiting 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 zijn gericht op het gebruik van het pand.[145] Dit vereiste van controle geldt ook in de gevallen dat de verhuurder van tevoren is nagegaan of de huurder bonafide is, of als de verhuurder het pand nog maar drie maanden verhuurt.[146] 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.[147] Indien eerder overtredingen van de Opiumwet plaatsvonden in het pand, mag van de verhuurder bovendien worden verwacht dat hij nog scherper toeziet op het gebruik van het pand,[148] mits de verhuurder op de hoogte was van de eerdere overtredingen.[149] Deze verscherpte

[137] Zie bijv. ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3076; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335; ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083.
[138] ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1162; ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4986; ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3848; ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2068; ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:553.
[139] ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:553
[140] Zie bijv. ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:823.
[141] ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:472.
[142] ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:752.
[143] ABRvS 5 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2856; ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:752.
[144] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3266; ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2924.
[145] 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.
[146] ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:363.
[147] ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:363.
[148] ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1143; ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3934; ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:486.
[149] ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910.

oplettendheid geldt ook als de verhuurder in aanraking is geweest met Opiumwetovertredingen in een van zijn andere panden.[150] Omgekeerd kan dit juist ook betekenen dat regelmatige controles ervoor zorgen dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid.[151]

Minderjarige kinderen

Ten tweede kijkt de Afdeling naar de belangen van minderjarige kinderen voor de beoordeling van de evenwichtigheid 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 sluiting onevenwichtig is. Daarnaast is het van belang dat de burgemeester zich voldoende rekenschap geeft van de belangen van het minderjarige kind, in het licht van artikel 8 EVRM en artikel 3 van het Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind (IVRK).[152] Zo moet de burgemeester informeren naar geschikte opvang voor het kind en nagaan of de ouders of verzorgers in staat zijn om vervangende huisvesting te vinden.[153] Het is daarbij belangrijk dat de burgemeester zich voldoende inspant om, indien nodig, opvang voor de kinderen te vinden en zich ervan te vergewissen dat de kinderen niet op straat komen te staan.[154]

Gevolgen

Ten derde kunnen de gevolgen van de sluiting leiden tot het oordeel dat de sluiting onevenwichtig is. De Afdeling heeft met name oog voor de gevolgen voor de fysieke en mentale gezondheid van mensen, of er een bijzondere binding met de woning is, en eventuele huurrechtelijke gevolgen van de sluiting. Daarnaast kijkt de Afdeling steeds vaker naar de inspanning die de burgemeester heeft geleverd om vervangende woonruimte te vinden.[155] Deze omstandigheden worden hieronder besproken.

Als iemand ernstig ziek is, kan het zijn dat de Afdeling oordeelt dat sluiting van de woning onevenwichtig is of dat de burgemeester nader onderzoek moet doen naar de medische situatie van de bewoner en de gevolgen die de sluiting heeft voor diens gezondheid.[156] Mentale klachten en psychische kwetsbaarheid kunnen eveneens leiden tot het oordeel dat sluiting van de woning onevenwichtig is.[157] Medische kwetsbaarheid leidt niet per definitie tot het oordeel dat de sluiting onevenwichtig is, maar kan ertoe nopen dat een langere begunstigingstermijn wordt verleend, zodat bewoners meer tijd hebben om vervangende woonruimte te vinden.[158] Het belang van een stabiele thuissituatie in geval van kwetsbare personen, kan tot het oordeel leiden dat sluiting

[150] ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1143.
[151] ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910; ABRvS 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:742; ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:390.
[152] 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.
[153] ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2444; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285; ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368; ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083; ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008.
[154] ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:6412; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1142; ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2444.
[155] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.
[156] ABRvS 23 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:235; ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2243.
[157] ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:314; ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3950; ABRvS 6 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2875.
[158] ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145.

onevenwichtig is, zeker wanneer sprake is van negatieve adviezen van jeugdbeschermingsorganisaties of sociale ondersteuningsteams over de sluiting.[159]

De slechte fysieke of mentale gezondheid van belanghebbenden kan er ook voor zorgen dat er een 'bijzondere binding' met de woning bestaat. Zo kan sprake zijn van een medische noodzaak om in de woning te blijven wonen vanwege aanpassingen die gedaan zijn aan de woning of omdat verplaatsing naar een andere woonruimte, vanwege de medische problematiek onmogelijk is.[160] Als van een dergelijke medische noodzaak geen sprake is, zal in beginsel geen sprake zijn van een 'bijzondere binding' met de woning.[161] Zo oordeelt de Afdeling dat iemand die in een rolstoel zit vanwege een dwarslaesie en een aangepaste woning heeft in de vorm van een verhoogd toilet en een steun in de badkamer, geen 'bijzondere binding' met de woning heeft.[162] Daarentegen oordeelt de Afdeling dat een alleenstaande, hoogzwangere vrouw een bijzondere binding met haar woning heeft, vanwege het verhoogde stressniveau dat een sluiting zou veroorzaken en de mogelijke complicaties die dit met zich mee zou brengen.[163] De duur van de bewoning is echter niet relevant voor de vraag of belanghebbende een bijzondere binding met de woning heeft.[164]

Ondanks dat de sluiting tijdelijk is, kan het tot gevolg hebben dat de belanghebbende de woning permanent moet verlaten. Sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet geeft de verhuurder een titel om de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden (op grond van artikel 7:231 lid 2 BW). In beginsel is de ontbinding van de huurovereenkomst geen bijzondere omstandigheid die de burgemeester dwingt om af te wijken van zijn beleid,[165] maar in samenhang bezien met andere omstandigheden kan het er wel toe leiden dat sluiting onevenwichtig is.[166] De Afdeling heeft bepaald dat de burgemeester in zijn besluitvorming rekening moet houden met de mogelijkheid dat de verhuurder gebruikmaakt van de bevoegdheid tot buitengerechtelijke ontbinding. Dat geldt ook wanneer de verhuurder aangeeft een reguliere ontbindingsprocedure te zullen starten als de burgemeester zou volstaan met een waarschuwing.[167] Volgens de Afdeling moet de burgemeester tevens onderzoek doen naar het risico op ontbinding van de huurovereenkomst. Daarnaast kan het zijn dat de huurder door de woningcorporatie op een zogenoemde 'zwarte lijst' wordt geplaatst, waardoor hij voor een aantal jaren geen nieuwe sociale huurwoning kan huren in de regio. Ook dit moet de burgemeester navragen en meenemen in zijn oordeel over de evenwichtigheid van de sluiting.[168] Huurrechtelijke gevolgen kunnen ertoe leiden dat de Afdeling oordeelt dat sluiting onevenwichtig is.[169] In de meeste gevallen zijn het echter de huurrechtelijke gevolgen in combinatie met verminderde verwijtbaarheid en/of een overtreding met een geringe ernst en omvang, die

[159] ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:823.
[160] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3262; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1993.
[161] ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3463; ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:553; 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.
[162] ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3317.
[163] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.
[164] ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:377.
[165] ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3762; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.
[166] ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3076.
[167] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3266, AB 2025/233 m. nt. F. van Hal.
[168] ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:330; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.
[169] ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3076; ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2243.

gezamenlijk tot het oordeel leiden dat de sluiting onevenredig is in verhouding tot de met de sluiting te dienen doelen.[170]

Tot slot kijkt de Afdeling naar de mogelijkheid die iemand heeft om vervangende woonruimte te vinden. Dat de bewoners de woning moeten verlaten is een inherent gevolg van de sluiting en 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. Belanghebbenden zijn in principe zelf verantwoordelijk voor het vinden van alternatieve huisvesting. Lange tijd was de vuistregel dat de burgemeester diende te informeren naar de mogelijkheden van vervangende woonruimte.[171] Als bleek dat belanghebbende niet terecht kan in een andere woning of bij vrienden of familie, was verwijzen naar contactgegevens van maatschappelijke opvang in beginsel voldoende.[172] De Afdeling lijkt langzamerhand echter een veeleisendere lijn te voeren. Hoewel het uitgangspunt blijft dat bewoners in principe zelf verantwoordelijk zijn voor het vinden van alternatieve huisvesting,[173] is het niet langer voldoende om alleen te informeren naar de mogelijkheden van vervangende woonruimte of om algemene verwijzingen op te nemen over de mogelijkheden van maatschappelijke opvang als bewoners aangeven geen vervangende woonruimte te kunnen vinden.[174]

De Afdeling gaat (nog) niet zo ver dat zij oordeelt dat de burgemeester een (zorg)plicht heeft om vervangende woonruimte aan te bieden, maar in de meest recente uitspraken lijkt de Afdeling in haar oordeel echter steeds meer een inspanningsverplichting, dan wel een zogeheten 'vergewisplicht', aan te nemen. Indien blijkt dat belanghebbenden zelf niet in staat zijn om vervangende woonruimte te vinden, dan is het aan de burgemeester om zich in te spannen om te voorkomen dat de bewoners dakloos worden.[175] Deze inspanning kan bestaan uit het actief informeren naar de gevolgen van de sluiting, maar ook uit het contact zoeken met hulp- en woninginstanties of het aandragen van beschikbare woningen.[176] Wanneer de burgemeester de nodige inspanningen heeft verricht om te voorkomen dat de bewoners op straat komen te staan, dan kan dat leiden tot het oordeel van de Afdeling dat een daklooshеid-argument geen doel treft.[177] Daarnaast heeft de Afdeling in meerdere uitspraken geoordeeld dat de burgemeester zich ervan had moeten 'vergewissen' dat de belanghebbende aan vervangende huisvesting kon komen.[178] Andersom treft het argument van daklooshеid geen doel in de gevallen waarin de burgemeester

[170] Zie bijv. ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:377; ABRvS 5 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2856.
[171] ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083.
[172] ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3907.
[173] ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1140; ABRvS 13 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1654.
[174] Zie bijvoorbeeld deze zaak waarin dat nog wel voldoende was ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3907.
[175] ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:544; ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145; ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:752.
[176] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2923; ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:544; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1140; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1142; ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:601.
[177] Zie bijv. ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1142; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1140; ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:601; ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2444; ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2106; ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:752.
[178] Zie bijv. ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3950.

zich ervan heeft vergewist dat er voldoende betaalbare woningen zijn, dan wel dat er plek is in opvanglocaties.[179]

Soort maatregel

Ten vierde speelt de soort maatregel (sluiting, last onder dwangsom of waarschuwing), alsook de duur of hoogte van de maatregel, een rol bij het bepalen van de evenwichtigheid. De opgelegde maatregel mag niet verder strekken dan de beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet.[180] Een rechter kan bijvoorbeeld oordelen dat de duur van de sluiting onevenredig lang is in verhouding tot de ernst van de overtreding en de doelen.[181] Zo oordeelde de Afdeling in een zaak uit 2021 dat een woningsluiting voor de duur van zes maanden onevenredig lang is omdat de huurovereenkomst al was beëindigd ten tijde van het sluitingsbesluit. Er waren geen eerdere oogsten geweest, geen illegale stroom afgetapt en er waren ook geen andere handelsactiviteiten geweest, anders dan dat er 165 (jonge) hennepplanten in een henneptent waren aangetroffen.[182] Ook in een andere zaak oordeelde de Afdeling dat de hoeveelheid aangetroffen drugs (32 XTC-pillen en 16,0 gram MDMA) een woningsluiting van 6 maanden niet rechtvaardigt, gelet op de gevolgen van de sluiting en de met de sluiting te dienen doelen.[183]

De evenwichtigheid van de sluiting wordt veelal afgewogen tegen de noodzaak ervan.[184] Indien de noodzaak om het pand te sluiten minder groot is, kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat de Afdeling een zwaarder gewicht toekent aan de gevolgen die de sluiting heeft voor de belanghebbende(n).[185] Omgekeerd geldt dit ook: indien de noodzaak om het pand te sluiten groot is vanwege de omvang en ernst van de overtreding dan kan dit ertoe leiden dat de Afdeling een zwaarder gewicht toekent aan de noodzaak om te sluiten dan aan de (huurrechtelijke) gevolgen van de sluiting.[186] Daarnaast speelt de verwijtbaarheid een belangrijke rol in de beoordeling van de evenredigheid. Als de belanghebbende minder of geen verwijt treft, wegen de gevolgen van de sluiting vaak zwaarder mee,[187] terwijl de gevolgen minder zwaar wegen op het moment dat is vastgesteld dat de belanghebbende een verwijt van de overtreding treft.[188] De kwalitatieve jurisprudentieanalyse laat dus zien dat de verschillende omstandigheden vaak als communicerende vaten werken.

4. Begunstigingstermijn en spoedsluitingen

Naast de afweging of en op welke wijze van de bevoegdheid onder artikel 13b Opiumwet wordt gebruikgemaakt, moet de burgemeester ook besluiten hoeveel tijd er tussen het nemen van het besluit en de tenuitvoerlegging van het besluit mag zitten. Dit is de begunstigingstermijn. Na

[179] ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1140; ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3076; ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2106.
[180] Zie bijv. ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3663; ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2526.
[181] ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3402; ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:390; ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:390.
[182] ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:390.
[183] ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3402.
[184] Zie o.a., ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; ABRvS, 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1139; ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008; ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651.
[185] ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651.
[186] Zie bijv. ABRvS, 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145; ABRvS 5 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2856; ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008.
[187] Zie bijv. ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2924.
[188] Zie o.a. ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3262; ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:544.

uitbreiding van de bevoegdheid neergelegd in artikel 13b Opiumwet tot woningen in 2007, spelen meerdere vragen over de manier waarop de bevoegdheid kan worden toegepast.[189]

Een van de vragen die al snel opkomt, is of er een begunstigingstermijn moet worden verleend. Een begunstigingstermijn is een termijn die wordt opgelegd om de belanghebbende in staat te stellen om de tenuitvoerlegging van de last te voorkomen door zelf maatregelen te treffen.[190] In 2006 oordeelt de Afdeling dat in geval van een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet, de begunstigingstermijn er niet toe dient de belanghebbende in de gelegenheid te stellen zelf herstelmaatregelen te nemen. De termijn stelt de belanghebbende slechts in de gelegenheid om zelf tot sluiting over te gaan zodat hij de kosten kan besparen die komen kijken bij het van overheidswege sluiten (artikel 5:32a lid 2 Awb).[191] Indien de belanghebbende hier geen gebruik van maakt en zelf niet tot sluiting overgaat, dan worden de gemaakte kosten voor het sluiten van het pand (o.a. het 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.[192]

Een uitzondering hierop kan worden gemaakt in het geval van een spoedeisende situatie in de zin van artikel 5:31 Awb. In spoedeisende situaties mag de burgemeester spoedeisende bestuursdwang toepassen en onmiddellijk overgaan tot sluiting, zonder een begunstigingstermijn. Spoedeisende bestuursdwang is toegelaten wanneer sprake is van ernstig gevaar voor de openbare orde, gezondheid of veiligheid dat direct optreden vereist, zoals brand- of explosiegevaar,[193] schadelijke stoffen of giftige dampen/gassen die omwonenden kunnen schaden, de aanwezigheid van grote hoeveelheden drugs of wapens, direct aandienende risico's vanwege het criminele drugscircuit,[194] of internationale of grootschalige drugshandel.[195] Dit vereist echter dat de burgemeester zelf ook met spoed handelt. Als er te veel tijd zit tussen het constateren van de overtreding en de sluiting, dan kan een rechter oordelen dat de situatie niet spoedeisend was en dat een begunstigingstermijn niet achterwege gelaten hadden mogen worden.[196] Als er meerdere dagen zitten tussen de constatering van de overtreding en het besluit tot spoedsluiting, dan moet de burgemeester motiveren waarom er nog steeds sprake is van spoed.[197]

---

[189] Voor een uitgebreide analyse, zie 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.

[190] Artikel 5:32a lid 2 Awb (voorheen artikel 5:24 lid 4 Awb).

[191] ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0849. Zie daarna ook ABRvS 11 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3623.

[192] ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2643.

[193] ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509.

[194] Rb. Gelderland 19 mei 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:2825.

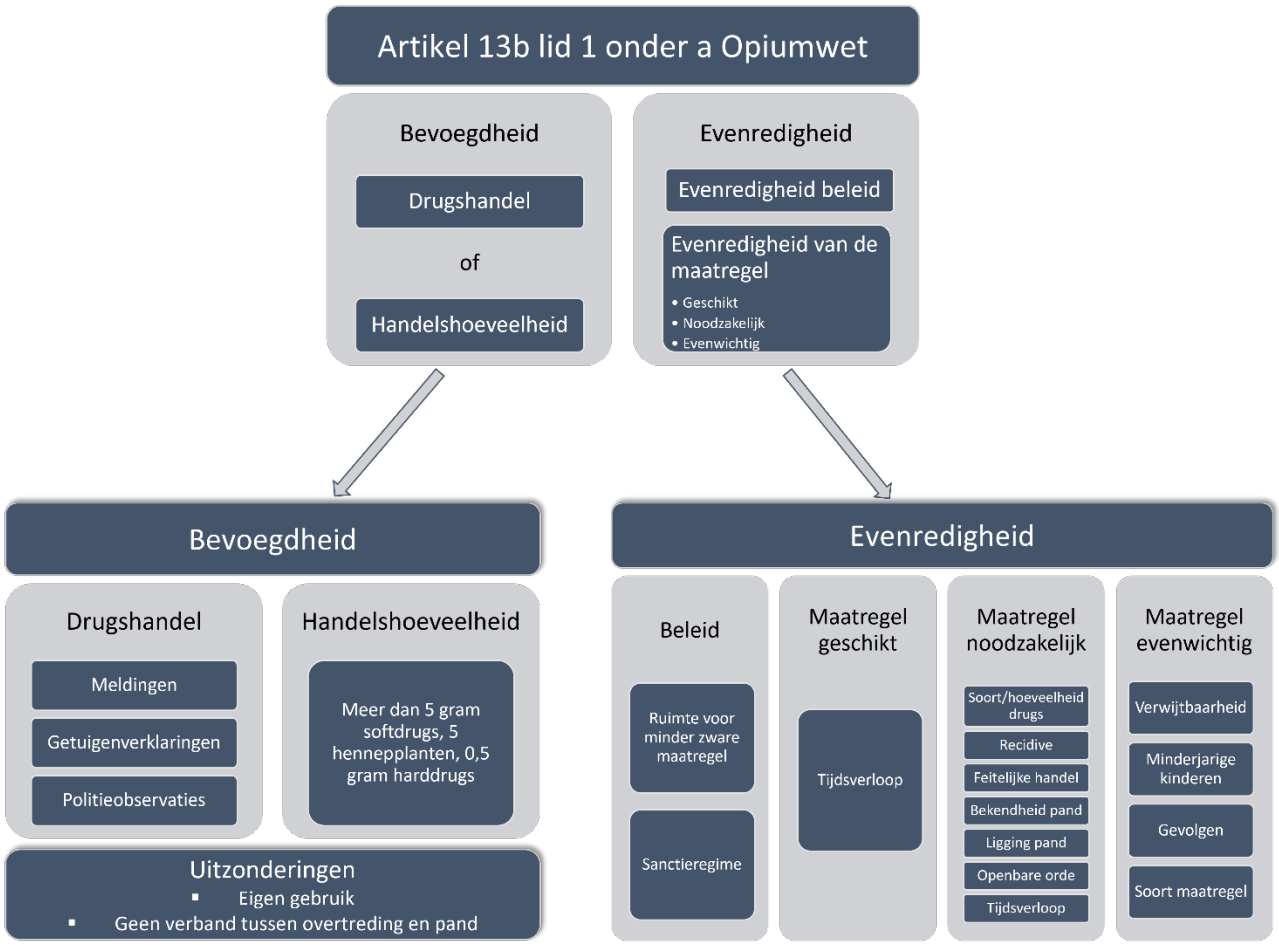
[195] ABRvS 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4117; ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509; ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2611; ABRvs 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193; ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2222.

[196] 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.

[197] ABRvS 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4117 (5 dagen is aanvaardbaar); ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:209 (15 dagen is onaanvaardbaar); ABRvS 10 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1044 (9 dagen is onaanvaardbaar); ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3550 (2 dagen is aanvaardbaar); ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1458 (5 dagen is aanvaardbaar); ABRvS 11 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2669 (6 dagen is onaanvaardbaar).

5. Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij het kader geschetst aan de hand waarvan de Afdeling de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet toetst. Dit beoordelingskader bestaat uit de volgende twee hoofdvragen: I) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet?; en II) is het besluit van de burgemeester evenredig? In deze concluderende paragraaf bespreken wij kort de uitwerking van deze twee hoofdvragen aan de hand van de kwalitatieve jurisprudentieanalyse, zoals in dit hoofdstuk is besproken (zie Figuur 2.1).



Figuur 2.1 Beoordelingsskader 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 lid 1 onder a Opiumwet wanneer 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 die groter is dan een halve gram harddrugs, 5 gram softdrugs of meer dan vijf hennepplanten.

Er bestaan twee uitzonderingen op deze bevoegdheidsgronden. Ten eerste ontbreekt de bevoegdheid als de belanghebbende aannemelijk maakt dat de aangetroffen hoeveelheid drugs bestemd is voor eigen gebruik, ook wanneer die de eigen gebruikershoeveelheid overschrijdt. Ten tweede ontbreekt de bevoegdheid van de burgemeester om op te treden wanneer er geen verband bestaat tussen de overtreding en het te sluiten pand. Het kan ook zijn dat, vanwege gebrek aan een verband tussen de overtreding en de locatie, de burgemeester slechts bevoegd is om een pand of perceel gedeeltelijk te sluiten.

Wanneer is het besluit van de burgemeester evenredig?

Wanneer de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, dan betekent dit niet zondermeer dat toepassing van die bevoegdheid evenredig is. Ten eerste moet het gemeentelijke beleid evenredig zijn (of de vaste gedragslijn wanneer de burgemeester geen beleidsregels 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 evenredigheid van het sanctieregime en de daarin besloten sluitingsduur of hoogte van de dwangsom.

Ten tweede moet de maatregel geschikt zijn om de doelen te bereiken. 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 van de bevoegdheid gericht moet zijn op de beëindiging van de overtreding en het voorkomen van herhaling (artikel 5:21 Awb). Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat sluiting niet langer geschikt is als er te veel tijd zit tussen de constatering van de overtreding en het besluit van de burgemeester of de effectuering van de sluiting.

Ten derde moet de maatregel noodzakelijk zijn om de doelen te bereiken. Dit betekent dat de burgemeester moet beoordelen of hij met een minder ingrijpend middel dan sluiting kan volstaan om dezelfde doelen te bereiken. Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat de noodzaak om tot sluiting van een pand over te gaan groter is wanneer harddrugs zijn aangetroffen, een grote hoeveelheid drugs is aangetroffen, sprake is van recidive of drugsgerelateerde antecedenten, feitelijke drugshandel plaatsvond, het pand bekend is als drugspand, het pand gelegen is in een kwetsbare omgeving, en/of er sprake is van overlast of gevaar voor of verstoring van de openbare orde. Daarnaast 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 nog steeds noodzakelijk is.

Ten vierde moet de maatregel evenwichtig zijn. Dit betekent dat de burgemeester de voor de belanghebbende(n) nadelige gevolgen van de maatregel moet afwegen tegen de doelen. Uit de jurisprudentieanalyse volgt dat de burgemeester hierbij in ieder geval rekening moet houden met de mate van verwijtbaarheid en de belangen van minderjarige kinderen. Daarnaast kunnen de gevolgen onevenredig zwaar zijn vanwege de slechte mentale of fysieke gezondheid van belanghebbende, de bijzondere binding met de woning, een buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst, en plaatsing op de zwarte lijst. Tot slot speelt de soort maatregel en de duur of hoogte van de maatregel een rol bij het bepalen van de evenwichtigheid.

Ondanks dat de bevoegdheid al enkele decennia bestaat, laat de jurisprudentieanalyse zien dat de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet nog niet is uitgekristalliseerd; de

rechterlijke toetsing blijft casuïstisch. In de meeste zaken is het uiteindelijk een combinatie van factoren die ertoe leidt dat de Afdeling oordeelt dat de het besluit onevenredig is.[198]

[198] Zie bijv. ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3266; ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922; ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:314.

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. De b-grond bevat de bevoegdheid om op te treden in geval van strafbare 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: (…) b. een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a voorhanden is'.

Om de inhoudelijke betekenis van deze bepaling te achterhalen moet een labyrint van wetsartikelen worden doorlopen.[199] Artikel 10a lid 1 onder 3 Opiumwet leidt de lezer uiteindelijk naar harddrugsgerelateerde misdrijven; artikel 11a leidt naar softdrugsgerelateerde misdrijven.

Als het gaat om harddrugsgerelateerde activiteiten, dan 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 belanghebbende 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.[200]

Als het gaat om softdrugsgerelateerde activiteiten, dan 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 belanghebbende 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 krijgen in het beoordelingskader van de Afdeling ten aanzien van de toepassing van deze bevoegdheid, hebben wij alle Afdelingsuitspraken verzameld over de periode januari 2019 (de inwerkingtreding) tot september 2025. Dit leverde 18 uitspraken op. Deze uitspraken zijn vervolgens systematisch gelezen en geanalyseerd. In de vorige onderzoeksperiode (2018-2020) was nog maar één Afdelingsuitspraak verschenen over de toepassing van de bevoegdheid op basis van de b-grond. De groei van het aantal uitspraken maakt het thans mogelijk

[199] 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.
[200] 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.

om een uitgebreider beeld te schetsen van de manier waarop de Afdeling de toepassing van de bevoegdheid op basis van de b-grond beoordeelt.

Uit onze kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat het geschetste beoordelingskader in het hoofdstuk over de a-grond (hoofdstuk 2) grotendeels ook van invloed is op het beoordelen van het opleggen van een last onder bestuursdwang vanwege strafbare voorbereidingshandelingen. Het kader bij de b-grond bestaat uit de beantwoording van dezelfde twee hoofdvragen: I) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet; en II) is het besluit van de burgemeester evenredig? De beoordeling van de evenredigheid van het besluit (vraag II), is nagenoeg gelijk aan de beoordeling van de evenredigheid van sluitingsbesluiten op basis van de a-grond.[201] Het belangrijkste verschil hiertussen is dat de hoeveelheid aangetroffen drugs en feitelijke drugshandel geen rol spelen bij het bepalen van de noodzakelijkheid van de maatregel. Voor een gedetailleerde uitwerking van het beoordelingskader van vraag II verwijzen wij daarom naar hoofdstuk 2 van dit onderzoek. In dit hoofdstuk bespreken wij alleen de toetsing van het bevoegdheidsvraagstuk (vraag I), omdat deze voor de b-grond afwijkt van de toetsing bij de a-grond.

2. Bevoegdheid tot opleggen last onder bestuursdwang

Anders dan bij de a-grond is de bevoegdheid van de burgemeester bij de b-grond niet gebaseerd op bewijs van drugshandel of het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs. De burgemeester is bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op basis van de b-grond als: a) in een pand, voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs; en b) de belanghebbende weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat die voorwerpen of stoffen daarvoor bestemd zijn. Bij de beoordeling gaat het dus niet alleen om de 'bestemming' van de stoffen of voorwerpen, maar ook om de wetenschap bij de belanghebbende.[202]

Artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet verwijst naar artikel 10a lid 1 onder 3 en artikel 11a Opiumwet. Er bestaan echter belangrijke verschillen tussen deze laatstgenoemde bepalingen en de formulering van artikel 13b Opiumwet. Voor wat betreft de bestemming van de voorwerpen, spreekt de b-grond in artikel 13b Opiumwet, anders dan artikelen 10a en 11a van de Opiumwet, over *voorhanden zijn* in plaats van *voorhanden hebben*. Dit betekent dat de belanghebbende, voor wat betreft de toepassing van de bevoegdheid door de burgemeester op basis van de b-grond, de stoffen of voorwerpen niet zelf voorhanden hoeft te hebben. De enkele aanwezigheid van de stoffen of voorwerpen in of nabij een pand is voldoende voor toepassing van de bevoegdheid.[203]

Ook voor wat betreft de wetenschap of ernstige reden om te vermoeden lijkt in de formulering van de b-grond te worden afgeweken van de strafbepalingen in artikel 10a en 11a Opiumwet. Waar deze twee strafbepalingen vereisen dat de betrokkene weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de aangetroffen voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor drugshandel of grootschalige teelt,[204] oordeelt de Afdeling dat de burgemeester dit schuldverband slechts

[201] Zie o.a. ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:330; ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3297; ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3220; ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2630; ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1881.
[202] Zie o.a. ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523; *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, nr. 3.
[203] ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523.
[204] De wet vereist in de artikelen 10a lid 1 onder 3 en 11a Opiumwet opzet ('weet') dan wel culpa ('ernstige reden heeft om te vermoeden') ten aanzien van de bestemming van de voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen. De strafbepalingen van 10a lid 1 onder 3 en 11a zijn zogenaamd 'pro parte doleus, pro parte culpoos',

aannemelijk hoeft te maken. Deze eis voor toepassing van de bevoegdheid op basis van de b-grond is met de tijd versoepeld. In 2020 oordeelde de Afdeling nog dat de burgemeester moet aantonen dat de belanghebbende weet had of een ernstige reden om te vermoeden,[205] maar in 2022 verduidelijkte de Afdeling dat de burgemeester dit slechts aannemelijk hoeft te maken.[206]

Uit de jurisprudentieanalyse blijkt dat beide voorwaarden doorgaans uitvoerig worden besproken bij de beoordeling van de bevoegdheid van de burgemeester. Beide voorwaarden worden hieronder besproken aan de hand van de verschenen Afdelingsuitspraken.

2.1 Bestemming van de stoffen of voorwerpen

Voor de beoordeling van de bestemming van de stoffen of voorwerpen bestaat er een belangrijk onderscheid tussen hard- en softdrugsgerelateerde activiteiten. Als het om voorbereidingshandelingen ten aanzien van softdrugs gaat, dan moet de burgemeester aantonen dat de voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor activiteiten met een beroeps- of bedrijfsmatige aard (zoals 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 (artikel 11 lid 5 Opiumwet jo. Artikel 1 lid 2 Opiumwetbesluit).[207] Voor harddrugsgerelateerde voorbereidingshandelingen geldt niet de eis dat het moet gaan om een 'grote hoeveelheid' of om beroeps- of bedrijfsmatigheid.

Om aannemelijk te maken dat de aangetroffen stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, zoals het opzetten van een cocaïnewasserij of een grootschalige of bedrijfsmatige hennepkwekerij, kan de burgemeester kijken naar de aard en de hoeveelheid van de aangetroffen spullen.[208] Zo mag de burgemeester uit de hoeveelheid aangetroffen voedingsmiddelen, assimilatielampen of andere hennepgerelateerde materialen, afleiden hoeveel hennepplanten geteeld zouden kunnen worden.[209] Uit de hoeveelheid versnijdingsmiddelen mag de burgemeester afleiden hoeveel cocaïne versneden kan worden.[210] Ook mag de burgemeester uit de hoeveelheid aangetroffen chemische stoffen, zoals 219 liter aceton, afleiden dat deze stoffen aanwezig zijn voor de productie van harddrugs, en niet voor schoonmaakwerkzaamheden door een schoonmaakbedrijf, zoals de belanghebbende in zijn zaak betoogt.[211] Daarnaast kan het van belang zijn dat de aangetroffen voedingsmiddelen niet in reguliere tuincentra worden verkocht, maar bijvoorbeeld wel op cannabisbeurzen,[212] dat een bepaald voorwerp 'geen normaal huishoudelijk gebruik kent',[213] of dat voor een grondstof geen legale toepassing bekend is.[214] Om

---

waarbij sprake dient te zijn van opzet op de gedraging maar waarbij culpa ten aanzien van de bestemming van die stoffen of voorwerpen reeds voldoende is. Zie over dit type delicten bijvoorbeeld J. Cnossen, *Wisselwerking tussen commuun en bijzonder materieel strafrecht: een analyse en waardering in het licht van de beginselen van codificatie, schuld en legaliteit* (diss.), Den Haag: Boom Juridisch 2024. Zie ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523.

[205] ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

[206] ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523.

[207] 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.

[208] ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2630; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

[209] ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3378. Zie ook Rb. Limburg 14 juni 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4738; Rb. Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

[210] Rb. Limburg 8 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2048.

[211] ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1881.

[212] ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3378; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

[213] Rb. Oost-Brabant 28 januari 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:229.

[214] Rb. Zeeland-West-Brabant 18 juni 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:3081.

te bepalen wat de aard van de aangetroffen voorwerpen of stoffen is, mag worden afgegaan op wat 'ambtshalve bekend is' of wat algemeen bekend is.[215]

De bestemming van de stoffen of voorwerpen kan ook worden afgeleid uit de combinatie van aangetroffen spullen.[216] Dit betekent dat het niet van belang is dat alle benodigde voorwerpen voorhanden zijn om een kwekerij of drugslab 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 op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet.[217] Dat elk afzonderlijk voorwerp ook voor legale doeleinden kan worden gebruikt, doet niets af aan de mogelijkheid van de burgemeester om in het kader van de b-grond bestuursdwang toe te passen.[218] Zo oordeelt de Afdeling, anders dan de rechtbank, dat de burgemeester van Rotterdam bevoegd is om een smartshop te sluiten vanwege de combinatie van aanwezige versnijdingsmiddelen, verpakkingen met verborgen ruimtes, vacuümmachines en geldtelmachines.[219]

Om te beoordelen of voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor de voorbereiding van grootschalige of beroeps- of bedrijfsmatige hennepteelt, kan gekeken worden naar het aantal planten, de mate van professionaliteit en het doel van de teelt.[220] De burgemeester kan bij deze beoordeling onder andere gebruikmaken 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.[221] Zo kan een burgemeester met een verwijzing naar dit rapport onderbouwen dat 5 liter Canna Terra al geschikt is voor 50,97 planten, waarmee hij aannemelijk kan maken dat de belanghebbende weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat de hoeveelheid aangetroffen voedingsmiddelen (o.a. 250 flessen van 5 liter) bestemd is voor grootschalige of professionele hennepteelt.[222] Ook indien er hennepgruis of hennepresten worden aangetroffen en de aangetroffen spullen, die gebruikt (kunnen) worden voor hennepteelt, duidelijke gebruikssporen bevatten, mag de burgemeester aannemen dat de voorwerpen gebruikt zijn voor het telen van hennep.[223] De Afdeling oordeelt eveneens dat een niet (meer) in werking zijnde hennepkwekerij niet in de weg staat aan de 'bestemming' van de aangetroffen voorwerpen, zeker niet als de hennepkwekerij met weinig handelingen weer in werking te brengen is.[224]

2.2 Wetenschap of ernstige reden om te vermoeden

Het aannemelijk maken dat de aangetroffen voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten is niet voldoende om over te gaan tot toepassing van de

---

215 ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1881; Rb. Den Haag 13 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10423.
216 ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1881; ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2638; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.
217 ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3378; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617. Zie ook Rb. Midden-Nederland 30 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5184; Rb. Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.
218 ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3378; ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2638.
219 ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1251.
220 ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523.
221 Rb. Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.
222 Rb. Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.
223 ABRvS 30 augustus 2023. ECLI:NL:RVS:2023:3297; Rb. Noord-Nederland 18 november 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3934.
224 ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368.

bestuursdwangbevoegdheid op basis van de b-grond. De burgemeester moet eveneens aannemelijk maken dat de belanghebbende weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten zoals handel of teelt. Anders dan in het strafrecht, is het hierbij voldoende dat de burgemeester *aannemelijk* maakt dat de belanghebbende weet heeft of een ernstig reden om dat te vermoeden.[225]

Evenals de bestemming van de aangetroffen spullen mag de burgemeester de wetenschap afleiden uit de feitelijke omstandigheden zoals vastgesteld door de politie.[226] Dit kan gaan om de aard en hoeveelheid aangetroffen voorwerpen en stoffen, maar ook om verklaringen, politieobservaties of tapgesprekken.[227] Zo mag de burgemeester uit de hoeveelheid aceton (219 liter) zowel de bestemming van de stof voor de productie van cocaïne afleiden als de wetenschap van de belanghebbende, omdat het van 'algemene bekendheid' is dat aceton wordt gebruikt voor het 'wassen' van cocaïne.[228]

Indien de aanwezige voorwerpen of stoffen onmiskenbaar bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, zoals een volledig ingerichte hennepkwekerij, kan hieruit de wetenschap van de belanghebbende worden afgeleid, of op zijn minst dat de belanghebbende ernstige redenen heeft om een vermoeden te hebben.[229] 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 belanghebbende wist of had moeten vermoeden dat de voorwerpen of stoffen gebruikt worden voor drugshandel of de productie van drugs.[230] Hierbij kan gedacht worden aan aanwezige informatie, berichtgeving of tapgesprekken.[231]

Indien de belanghebbende al eerder in aanraking is geweest met justitie vanwege de (combinatie van) aanwezige stoffen of voorwerpen, kan dit ook leiden tot het oordeel dat de belanghebbende op zijn minst een ernstig vermoeden moet hebben dat de aanwezige spullen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten.[232] Hetzelfde geldt voor de situatie waarin sprake is van recidive of relevante antecedenten op het gebied van de Opiumwet.[233] Ook aanwezige informatie in het pand over hennepteelt of mededelingen van betrokkenen kunnen leiden tot de conclusie dat de belanghebbende zich bewust is van de mogelijkheid dat de aanwezige voorwerpen of stoffen worden gebruikt voor de handel in of de productie van drugs.[234] Een voorbeeld hiervan is een zaak waarin in een groothandel voor tuinartikelen een groot aantal goederen wordt aangetroffen die gebruikt kunnen worden voor hennepteelt. Op meerdere plaatsen in het pand wordt expliciet

---

225 ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3297; ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523.
226 *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, nr. 3, p. 4. Zie ook ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.
227 ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1958; ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3220; ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523.
228 ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1881.
229 ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3297. Zie ook 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.
230 Zie ook F.J.E. Krips en P.A.M. Verrest, 'Strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepteelt: het einde van de growshop?', *Ars Aequi* 2015/5, p. 400-405.
231 ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1958; ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3220; ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523.
232 ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.
233 ABRvS 30 augustus 2023. ECLI:NL:RVS:2023:3297. Zie ook Rb. Zeeland-West-Brabant 26 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5901; Rb. Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.
234 ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1958; ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3220. Zie ook Rb. Midden-Nederland 30 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5184; Rb. Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

afstand genomen van hennepteelt, onder meer door de vermelding dat het bedrijf niet aansprakelijk is voor strafbaar gebruik van in de winkel gekochte goederen. Daarnaast achterhaalt de politie een e-mailbericht waarin staat dat de eigenaar een eigen onderneming is gestart waar mensen benodigdheden kunnen kopen voor de thuisteelt van cannabis. De burgemeester mag hieruit zowel de bestemming van de spullen als de wetenschap van de belanghebbende afleiden.[235]

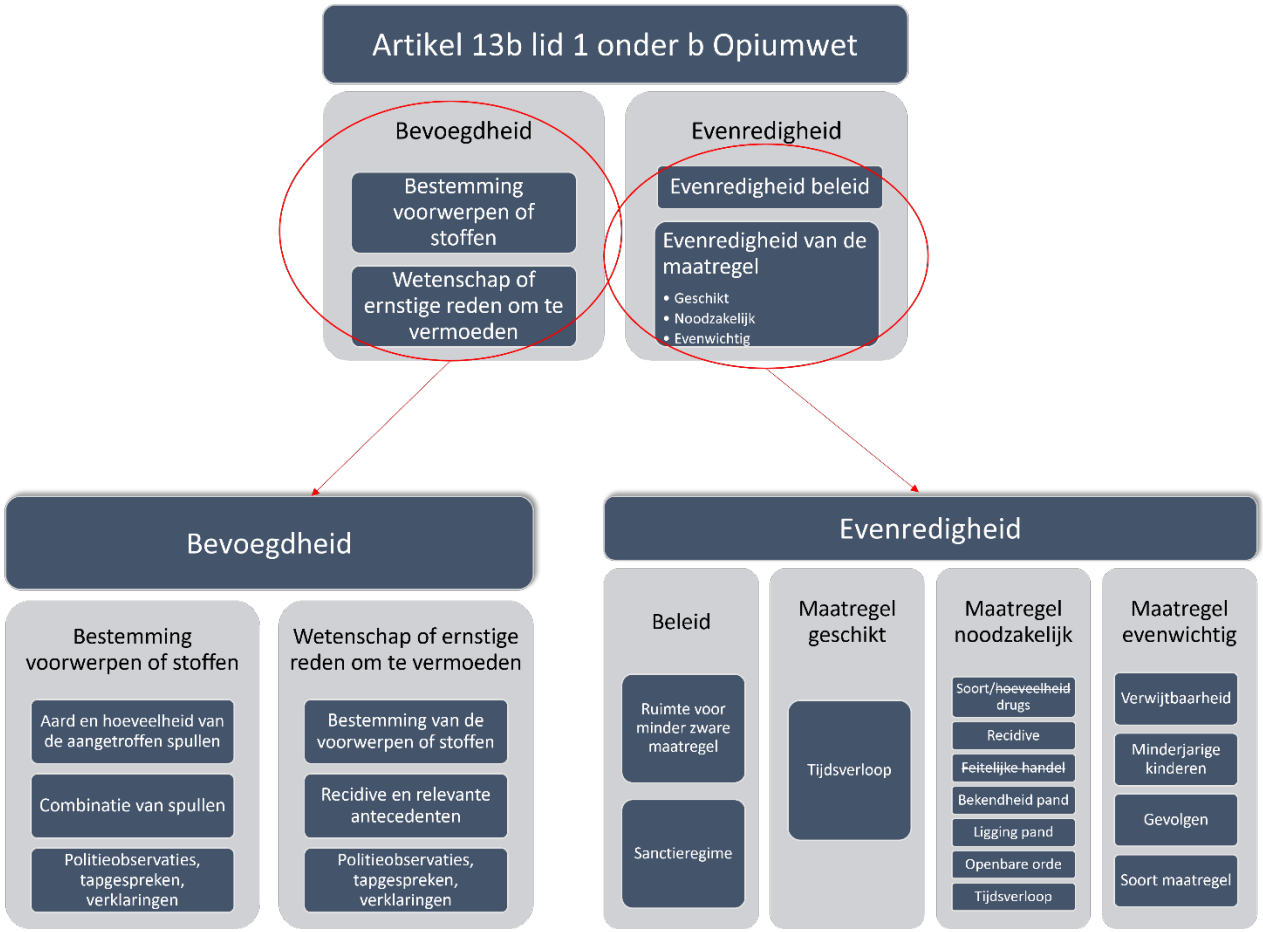
3. Conclusie

Uit deze analyse volgt dat het beoordelingskader voor de toepassing van de bevoegdheid op basis van de b-grond op hoofdlijnen gelijk is aan het beoordelingskader voor toepassing van de bevoegdheid op basis van de a-grond. De twee hoofdvragen in het beoordelingskader zijn: I) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet; en II) is het besluit van de burgemeester evenredig?

Anders dan bij de a-grond valt de bevoegdheidsvraag uiteen in twee sub-vragen: a) zijn er voorwerpen of stoffen in een pand aanwezig die bestemd zijn voor onder meer drugshandel of hennepteelt; en b) is het aannemelijk dat belanghebbende dit weet of een ernstige reden heeft om dit te vermoeden? Zie hiervoor Figuur 3.1. Als het om voorbereidingshandelingen ten aanzien van softdrugs gaat dan moeten 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.

Uit de jurisprudentieanalyse blijkt dat voor de beantwoording van beide vragen onder meer kan worden gekeken naar de aard, hoeveelheid en combinatie van de aangetroffen voorwerpen en stoffen, evenals naar verklaringen, politieobservaties, tapgesprekken en overige beschikbare informatie. Daarnaast kan de burgemeester de vereiste wetenschap of het vermoeden aannemen wanneer de belanghebbende relevante antecedenten heeft, of eerder met justitie in aanraking is geweest vanwege de (combinatie van) aangetroffen stoffen en/of voorwerpen.

[235] ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1958.



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

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

1. Inleiding

In dit hoofdstuk doen wij verslag van de analyse van kwantitatieve data die zijn verkregen uit onze enquête onder Nederlandse gemeenten. Het hoofdstuk is als volgt gestructureerd. Paragaaf 2 laat zien welke drugsproblematiek de respondenten zeggen te ondervinden. Paragraaf 3 gaat in op de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet: het geven van waarschuwingen, het opleggen van de last onder dwangsom en de sluiting. Hierin maken wij een onderscheid tussen de toepassing van de bevoegdheid op basis van de a-grond en de toepassing van de bevoegdheid op basis van de b-grond. Paragrafen 4 en 5 gaan in op de rechtsbescherming die wordt gezocht tegen een last onder dwangsom en een sluiting op grond van de a-grond. In paragraaf 6 bespreken wij de door de gemeenten ervaren knelpunten. In paragraaf 7 sluiten we af met een tussenconclusie.

Responsepercentage

Voor onderliggend onderzoek naar de periode 2021 t/m 2023 hebben wij gevraagd naar exacte aantallen. De enquête heeft een respons van 217 gemeenten van de in totaal 342 gemeenten (die op 1 januari 2023 bestonden). Dit is een responspercentage van 63,4%. De gegevens ingevuld door respondenten die de enquête voor 10% of minder hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de analyse. Deze respondenten hebben alleen de eerste vraag ingevuld over de type drugsproblematiek en hebben de vragen over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet onbeantwoord gelaten. Van deze 217 gemeenten hebben 6 gemeenten de enquête gezamenlijk ingevuld in twee samenwerkingsverbanden van elk drie gemeenten.[236] Omdat binnen deze samenwerkingsverbanden geen afzonderlijke antwoorden per gemeente beschikbaar zijn, tellen deze gezamenlijke responsen in de analyses als twee in plaats van zes gemeenten. Daarom spreken wij hieronder van 213 respondenten in plaats van de oorspronkelijke 217 gemeenten.

Voor het vorige onderzoek over de periode januari 2018 – juni 2020 werden twee enquêtes afgenomen. De eerste enquête had een respons van 247 gemeenten (69,6%). In die eerste enquête werd met name gevraagd naar ranges (bijvoorbeeld 1-10 sluitingen of 1-10 keer een bezwaarschrift). Om een nog preciezere inschatting te maken van de aantallen, is destijds gekozen om de respondenten nog een aanvullende enquête te sturen waarin naar exacte aantallen werd gevraagd. Deze tweede enquête werd ingevuld door 135 gemeenten (38% van de destijds in totaal 355 gemeenten). De respons van onderliggend onderzoek ligt dus iets lager dan de eerste enquête uit de vorige monitor, maar wel fors hoger dan de respons op de tweede enquête waarin naar exacte aantallen werd gevraagd.

2. Type drugsproblematiek in de gemeenten

De respondenten zijn gevraagd naar de aanwezigheid van verschillende vormen van drugsproblematiek in de gemeenten. Tabel 4.1 laat de resultaten zien.

[236] Hillegom, Lisse en Teylingen hebben de enquête ingevuld als "HLTsamen", de ambtelijke werkorganisatie van de drie gemeenten. Ook de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland hebben de enquête gezamenlijk ingevuld.

Tabel 4.1 Vormen van drugsproblematiek in gemeenten (n=213)

	Komt niet voor	Komt in geringe mate voor	Komt in ruime mate voor	Komt in zeer ruime mate voor	Geen antwoord
Drugshandel	3,7%	57,3%	33,3%	4,2%	1,3%
Drugslaboratoria	44,1%	48,4%	4,2%	1,4%	1,9%
Hennepteelt	7,5%	61,5%	26,8%	2,3%	1,9%
Andere vormen	62,0%	4,2%	2,8%	0,9%	30,0%

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 27% dat hennepteelt in geruime mate voorkomt. Drugslaboratoria komen volgens vrijwel alle respondenten niet of in geringe mate voor. Er is daarnaast gevraagd in hoeverre er sprake is van andere drugsproblematiek. De ruime meerderheid geeft aan geen andere drugsproblematiek te ervaren en bijna een derde heeft de vraag niet beantwoord. Enkele respondenten geven aan in geringe mate last te hebben van dumping van drugsafval en voorbereidingshandelingen. Daarnaast geven enkele respondenten aan in ruime mate last te hebben van dumping van drugsafval en geweld gerelateerd aan drugscriminaliteit.

Er is eveneens gevraagd in hoeverre sprake is van drugsproblematiek rondom coffeeshops. De respondenten die geen coffeeshopgemeente zijn, geven logischerwijs aan dat hiervan geen sprake is.[237] Van de 72 respondenten die werkzaam zijn in een coffeeshopgemeente, geeft 44% (*n*=32) aan dat overlast rondom coffeeshops in geringe mate voorkomt, en 49% (*n*=35) dat overlast niet voorkomt (vijf respondenten hebben de vraag niet beantwoord). Van de 72 respondenten gaf daarnaast 25% (*n*=18) aan dat overtredingen van de gedoogcriteria in geringe mate voorkomen. In totaal gaf 68% (*n*=49) aan dat deze overtredingen niet voorkomen (vijf respondenten hebben de vraag niet beantwoord).[238]

3. Toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet

Van de 213 respondenten geeft 94% (*n*=200) aan dat de burgemeester gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet in de periode 2021 t/m 2023. Van de 13 respondenten die aangeven dat de bevoegdheid niet is toegepast, geven 12 aan dat de drugsproblematiek in de gemeente niet ernstig of structureel (genoeg) is en 1 respondent geeft aan dat strafrechtelijke vervolging de voorkeur heeft. Dit zijn voornamelijk kleine gemeenten met minder dan 20.000 inwoners; drie gemeenten hebben tussen de 20.000 en30.000 inwoners.

In de enquête hebben we apart gevraagd naar de toepassing van de bevoegdheid op basis van de a-grond (drugshandel) en de b-grond (voorbereidingshandelingen). Over de b-grond

[237] Een coffeeshopgemeente is een gemeente met één of meer coffeeshops. Zie https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3295.

[238] De gedoogcriteria worden ook wel de AHOJGI-criteria genoemd. AHOGJ staat voor: Geen (A)fficchering; geen (H)arddrugs; geen (O)verlast veroorzaken; niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan (J)eugdigen; 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. Zie L.M. Bruijn en C. Post, 'Nul op het rekest voor coffeeshops en bordelen? Over de wenselijkheid van een nulbeleid.' In: P. van den Berg, & G. Molier (red.), In dienst van het recht: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.G. Brouwer ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer bundel), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 25-40.

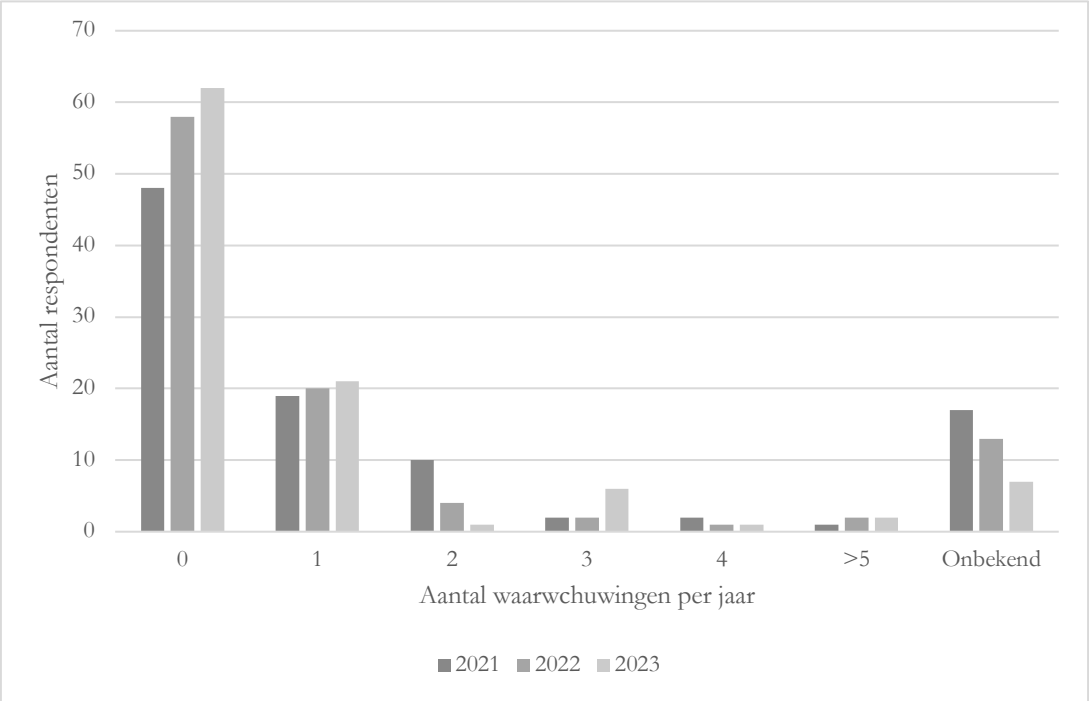
beschikken we uitsluitend over cijfermatige inzichten over de toepassing van de bevoegdheid. Voor de a-grond hebben we ook gegevens over de mate waarin rechtsbescherming wordt gezocht. Daarom presenteren we eerst de resultaten over de toepassing van de bevoegdheid op basis van de b-grond, gevolgd door de cijfers over de a-grond.

3.1 Toepassing bevoegdheid onder b (voorbereidingshandelingen)

Van de 213 respondenten geeft 49% (*n*=104) aan dat de burgemeester gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid op basis van de b-grond om een maatregel op te leggen vanwege voorbereidingshandelingen. Daarnaast geeft 9% (*n*=20) aan dat zij niet weten of de burgemeester heeft opgetreden op basis van de b-grond, en 36% (*n*=76) rapporteert dat de burgemeester geen gebruik heeft gemaakt van de b-grond.

3.1.1 Waarschuwing b-grond

De respondenten is gevraagd of in de periode 2021 t/m 2023 een waarschuwing is gegeven op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet. Van de 104 respondenten die hebben aangegeven de bevoegdheid onder de b-grond te hebben toegepast, hebben 33 respondenten (32%) aangegeven dat geen waarschuwing is gegeven in de onderzochte periode (2021 t/m 2023). De vraag over exacte aantallen is beantwoord door 100 respondenten. Figuur 4.1 laat de resultaten zien.



Figuur 4.1 Aantal waarschuwingen b-grond (n=100)

Verreweg de meeste respondenten melden dat de burgemeester in de onderzochte periode per jaar 0 keer (48%-62%) of 1 keer (19%-21%) een waarschuwing heeft gegeven. Slechts een klein aantal respondenten (10%-15%) geeft aan dat jaarlijks meer dan 1 waarschuwing is gegeven. Daarnaast zijn er de nodige respondenten die het exacte aantal niet weten. Voor 2021 zijn dat 17

respondenten, voor 2022 zijn dat 13 respondenten, en voor 2023 geven 7 respondenten aan dat de exacte cijfers onbekend zijn.

Tabel 4.2 laat zien hoeveel waarschuwingen volgens de respondenten in totaal zijn gegeven door de burgemeester. De respondenten die hebben aangegeven dat het aantal waarschuwingen onbekend is, hebben wij niet meegenomen in de tabel. Per jaar is er gemiddeld <1 waarschuwing gegeven per respondent. Dit is inclusief de respondenten die 0 waarschuwingen hebben gegeven. Als wij alleen kijken naar de gemeenten waarin minstens 1 waarschuwing is gegeven, gaat het om gemiddeld tussen de 1,72-1,84 waarschuwingen.

Tabel 4.2 Aantal waarschuwingen (b-grond)

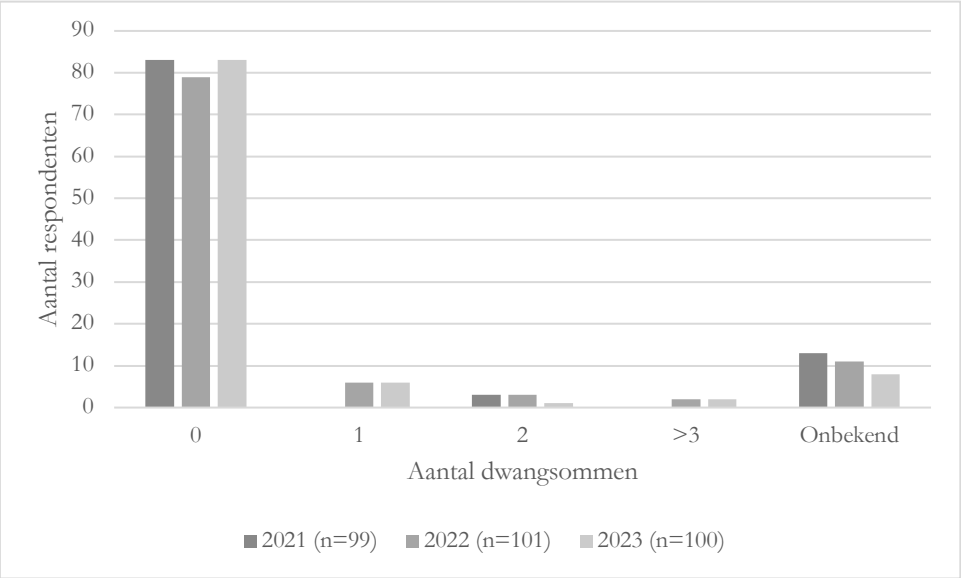
Jaar	***n***	**Aantal respondenten met ≥1 waarschuwing**	**Aantal waarschuwingen**	**Gemiddelde (≥0 waarschuwing)**	**Gemiddelde (≥1 waarschuwing)**	**Range**
2021	83	34	62	0,76	1,82	0-9
2022	87	29	50	0,57	1,72	0-7
2023	93	31	57	0,61	1,84	0-6

De respondenten is ook gevraagd of de waarschuwingen volgens hen hebben geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de woning, het pand of het terrein. In totaal hebben 97 respondenten deze vraag beantwoord, waarvan 64 hebben aangegeven minstens 1 waarschuwing te hebben gegeven in de onderzochte periode. Hiervan geeft 45% aan dat het effect van de waarschuwing onbekend is, 3,1% geeft aan dat er nauwelijks een effect is geweest, 16% rapporteert dat de waarschuwing gedeeltelijk heeft geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie en 36% geeft aan dat de waarschuwing volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie.

3.1.2. Last onder dwangsom b-grond

De gemeenten is gevraagd of zij in de periode 2021 t/m 2023 een last onder dwangsom op basis van de b-grond hebben opgelegd. Van de 104 respondenten die hebben aangegeven de bevoegdheid onder de b-grond te hebben toegepast, hebben 73 respondenten (70%) aangegeven geen last onder dwangsom te hebben opgelegd.

Het aantal respondenten dat cijfers heeft aangeleverd over het aantal opgelegde dwangsommen verschilt per jaar. Voor 2021 hebben 99 respondenten de vraag beantwoord, voor 2022 101 respondenten en voor 2023 100 respondenten. Figuur 4.2 laat zien dat verreweg de meeste van de respondenten (97%-83%) melden dat de burgemeester jaarlijks geen last onder dwangsom heeft opgelegd. In totaal geven 3 tot 11 respondenten aan dat de burgemeester jaarlijks minstens één last onder dwangsom heeft opgelegd (zie Tabel 4.3).



Figuur 4.2 Aantal dwangsommen (b-grond)

Tabel 4.3 laat het totaal aantal opgelegde lasten onder dwangsom zien. De respondenten die hebben aangegeven dat het aantal lasten onder dwangsom onbekend is, hebben wij niet meegenomen in de tabel. Het percentage opgelegde lasten onder dwangsom per jaar is zo klein, dat er gemiddeld genomen nog geen halve last onder dwangsom wordt opgelegd op jaarbasis. Als wij alleen kijken naar de gemeenten waarin minstens 1 last onder dwangsom is opgelegd, dan gaat het om gemiddeld tussen de 1,64-2,00 lasten onder dwangsom per jaar per respondent.

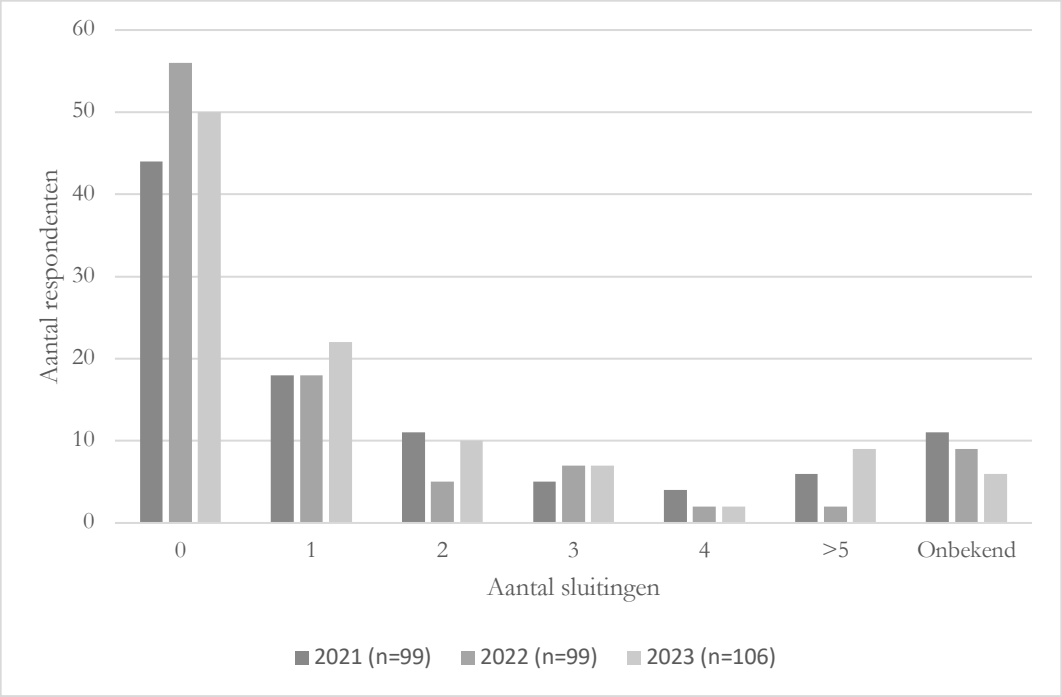
Tabel 4.3 Aantal dwangsommen (b-grond)

Jaar	***n***	**Aantal respondenten met ≥1 dwangsom**	**Aantal dwangsommen**	**Gemiddelde (≥0 dwangsom)**	**Gemiddelde (≥1 dwangsom)**	**Range**
2021	86	3	6	0,07	2,00	0-2
2022	90	11	18	0,20	1,64	0-3
2023	92	9	15	0,16	1,67	0-4

De respondenten is ook gevraagd of de opgelegde lasten onder dwangsom volgens hen hebben geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de woning, het pand of het terrein. In totaal hebben 97 respondenten deze vraag beantwoord, waarvan 26 hebben aangegeven minstens 1 last onder dwangsom te hebben opgelegd in de onderzochte periode. Van deze 26 respondenten geeft 35% aan dat het effect van de dwangsom onbekend is, 15% geeft aan dat de last gedeeltelijk heeft geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie en 50% geeft aan dat de last onder dwangsom volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie.

3.1.3 Sluiting b-grond

In de enquête is ook gevraagd of burgemeesters in de onderzochte periode (2021 t/m 2023) panden op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet hebben gesloten. Van de 104 respondenten die hebben aangegeven dat de bevoegdheid onder de b-grond is toegepast, hebben 27 respondenten (26%) aangegeven dat in hun gemeente geen sluiting is opgelegd in de periode 2021 t/m 2023. De overige gemeenten hebben in ten minste een van deze jaren wel een pand gesloten. Figuur 4.3 laat zien dat onder de gemeenten waarin een of meer sluitingen zijn opgelegd in de onderzoeksperiode, 44% tot 56% in een afzonderlijk jaar heeft aangegeven dat de burgemeester in dat jaar geen pand heeft gesloten vanwege voorbereidingshandelingen. Dat betekent dat sommige van deze gemeenten in bepaalde jaren géén sluitingen hebben opgelegd, maar in andere jaren binnen de periode 2021 t/m 2023 wel. Deze jaarlijkse variatie is in de figuur niet zichtbaar, omdat alle gemeenten waarin ten minste één sluiting is opgelegd gezamenlijk zijn weergegeven. Een kleiner deel van de respondenten meldt dat de burgemeester in hun gemeente jaarlijks één pand heeft gesloten (18%-21%). Tussen de 6% en 8% van de respondenten geeft aan dat de burgemeester jaarlijks vijf of meer panden vanwege voorbereidingshandelingen heeft gesloten. Het aantal respondenten dat exacte cijfers heeft aangeleverd verschilt per jaar.



Figuur 4.3 Aantal sluitingen (b-grond)

Tabel 4.4 laat het totaal aantal sluitingen zien. De respondenten die hebben aangegeven dat het aantal sluitingen onbekend is, hebben wij niet meegenomen in de tabel. Per jaar zijn er gemiddeld tussen de 0,88-1,36 panden gesloten per gemeente. Als wij alleen kijken naar de gemeenten waarin minstens 1 pand is gesloten, gaat het om gemiddeld tussen de 2,32-2,72 sluitingen per jaar per gemeente. Hoewel de meeste respondenten op jaarbasis relatief weinig sluitingen rapporteren is het opvallend dat de range groot is. Er is 1 respondent die een relatief hoog aantal sluitingen rapporteert (respectievelijk 22 in 2021, 17 in 2022 en 11 in 2023). Deze uitschieter trekt het gemiddelde omhoog.

Tabel 4.4 Aantal sluitingen (b-grond)

Jaar	*n*	Aantal respondenten met ≥1 sluiting	Aantal sluitingen	Gemiddelde (≥0 sluiting)	Gemiddelde (≥1 sluiting)	Range
2021	88	44	119	1,35	2,70	0-22
2022	90	34	79	0,88	2,32	0-17
2023	100	50	136	1,36	2,72	0-11

De respondenten is tevens gevraagd welke type panden zijn gesloten. Niet alle respondenten hebben hierover cijfers aangeleverd. Daarnaast gaf een deel aan dat zij niet beschikten over deze informatie. Het aantal respondenten dat wél cijfers kon aanleveren, verschilt per jaar en per type pand. Hierdoor varieert het totaal aantal respondenten per jaar. De exacte getallen zijn per jaar en type pand aangeven in Tabel 4.5, waarin wij het aantal respondenten presenteren dat ten minsten één woning, lokaal of erf heeft gesloten. Uit deze tabel blijkt dat de meeste respondenten aangeven dat vooral woningen zijn gesloten op grond van de b-grond. Ook geven veel respondenten aan dat de burgemeesters lokalen hebben gesloten. Erven of terreinen worden veel minder vaak genoemd door de respondenten.

Tabel 4.5 Type panden gesloten (b-grond)

Type pand	2021 (*n*/*N*)	2022 (*n*/*N*)	2023 (*n*/*N*)
Woning	34,9% (30/86)	25,3% (22/87)	27,3% (24/88)
Lokaal	29,7% (27/91)	17,8% (16/90)	26,1% (24/92)
Erf of terrein	7,0% (6/86)	3,4% (3/87)	8,0% (7/88)

De respondenten zijn ook gevraagd naar het totaal aantal sluitingen per type pand per jaar. Deze resultaten presenteren we in Tabel 4.6. In elk jaar is het aantal gesloten woningen het hoogst, met aantallen variërend van 39 tot 59 woningsluitingen, gevolgd door sluitingen van lokalen (tussen de 21 en 43), en tenslotte sluitingen van erven of terreinen (maximaal 8 per jaar).

Wanneer alle gemeenten worden meegenomen (dus inclusief gemeenten die 0 sluitingen rapporteren), ligt het gemiddelde aantal sluitingen per type pand op <1 per jaar. Wordt alleen gekeken naar gemeenten waarbinnen daadwerkelijk tot sluiting is overgegaan, dan ligt het gemiddelde een stuk hoger, namelijk tussen de 1,14 en 2,00 sluitingen per jaar. De spreiding is het grootst bij woningen (tot 6 sluitingen in een gemeente), en duidelijk kleiner bij lokalen (maximaal 3) en erven (maximaal 2). Er zijn 12 respondenten die rapporteren ook andere panden te hebben gesloten. Zo worden bijvoorbeeld chalets en recreatiewoningen, garageboxen, loodsen, growshops en schuren genoemd.

Tabel 4.6 Aantal sluitingen per type pand (b-grond)

	2021			2022			2023		
	Totaal	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**	**Totaal**	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**	**Totaal**	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**
Woningen	59	0,69 / 1,97	0-5	39	0,45 / 1,77	0-5	48	0,55 / 2,00	0-6
Lokaal	43	0,47 / 1,59	0-3	21	0,23 / 1,31	0-3	31	0,34 / 1,29	0-3
Erf of terrein	7	0,08 / 1,17	0-2	3	0,03 / 1,00	0-1	8	0,09 / 1,14	0-2

De respondenten is ook gevraagd of de sluiting volgens hen heeft geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de woning, het pand of het terrein. In totaal hebben 98 respondenten deze vraag beantwoord, waarvan 71 hebben aangegeven dat minstens 1 pand is gesloten in de onderzochte periode. Hiervan geeft 20% aan dat het effect van de sluiting onbekend is, 20% geeft aan dat de sluiting gedeeltelijk heeft geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie en 61% geeft aan dat de sluiting volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie.

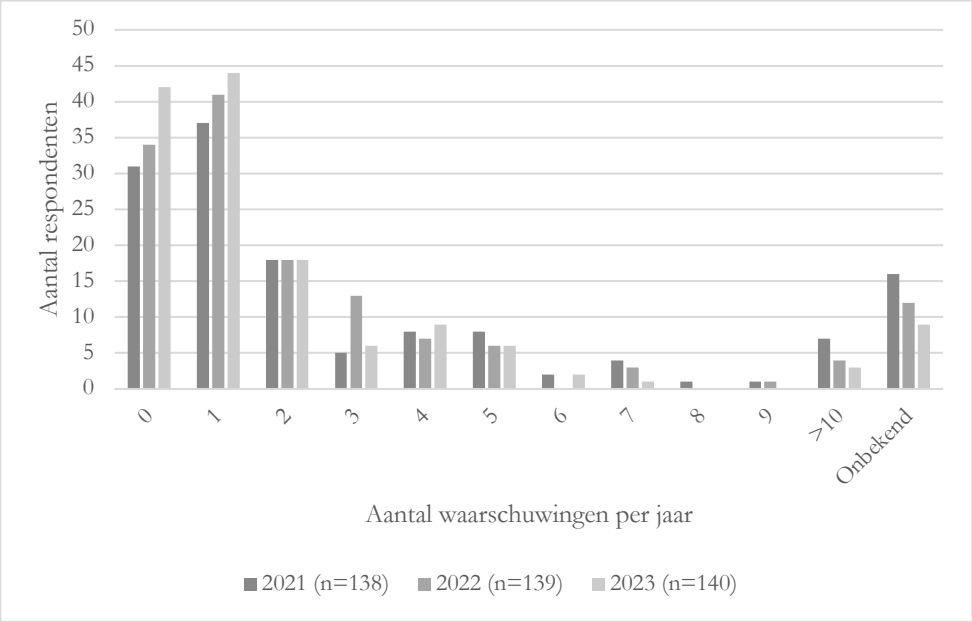
3.2 Bevoegdheid onder a (drugshandel)

In deze paragraaf rapporteren we de resultaten over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet. Van de 213 respondenten zijn 8 respondenten de vragen over de toepassing van de bevoegdheid op basis van de a-grond niet beantwoord. Voor de toepassing van deze bevoegdheid werken wij daarom met een totaal aantal respondenten van 205. Hiervan geeft 91% (*n*=187) aan dat de burgemeester gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid op basis van de a-grond. Daarnaast geeft 2% (*n*=3) aan dat de burgemeester geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid onder a.

3.2.1 Waarschuwing a-grond

De respondenten is gevraagd of de burgemeester in de periode 2021 t/m 2023 een waarschuwing op grond van artikel 13b Opiumwet heeft gegeven. In totaal hebben 192 respondenten deze vraag beantwoord, hiervan geeft 75% (*n*=144) aan dat een waarschuwing is gegeven, 19% (*n*=36) geeft aan dat geen waarschuwing is gegeven en 6% (*n*=12) weet het niet.

Het aantal respondenten dat cijfers heeft aangeleverd over het aantal waarschuwingen verschilt per jaar. Voor 2021 hebben 138 respondenten de vraag beantwoord, voor 2022 139 respondenten en voor 2023 140 respondenten. Figuur 4.4 laat zien dat de meeste respondenten aangeven dat de burgemeester jaarlijks 0 of 1 waarschuwing heeft gegeven. Tussen de 23% en 30% heeft jaarlijks geen waarschuwing gegeven en tussen de 27% en 31% legt jaarlijks 1 waarschuwing op. Voor alle drie de jaren geven 18 respondenten (~13%) aan dat jaarlijks twee waarschuwingen zijn gegeven. Slechts een klein aantal respondenten geeft aan dat per jaar meer dan twee waarschuwingen zijn gegeven.



Figuur 4.4 Aantal waarschuwingen (a-grond)

Tabel 4.7 laat zien hoeveel waarschuwingen er in totaal zijn gegeven door de burgemeester. De respondenten die hebben aangegeven dat het aantal waarschuwingen onbekend is, hebben wij niet meegenomen in de tabel. In totaal zijn er in 2021 338 waarschuwingen gegeven, in 2022 262 waarschuwingen en in 2023 216 waarschuwingen. Per jaar gaat het om gemiddeld 1,65-2,77 waarschuwingen per respondent. Als wij alleen kijken naar de gemeenten waarin minstens 1 waarschuwing is gegeven, dan gaat het om gemiddeld tussen de 2,43-3,72 waarschuwingen. Hoewel de meeste burgemeesters jaarlijks rond de 2 waarschuwingen hebben gegeven, laat de range zien dat een aantal burgemeesters veel vaker dan collega-burgemeesters gebruikmaakt van de mogelijkheid om een waarschuwing te geven.

Tabel 4.7 Aantal waarschuwingen (a-grond)

Jaar	***n***	**Aantal respondenten met ≥1 waarschuwing**	**Aantal waarschuwingen**	**Gemiddelde (≥0 waarschuwing)**	**Gemiddelde (≥1 waarschuwing)**	**Range**
2021	122	91	338	2,77	3,72	0-30
2022	127	93	262	2,06	2,82	0-19
2023	131	89	216	1,65	2,43	0-12

De respondenten is tevens gevraagd op welke type panden de waarschuwing betrekking had. Niet alle respondenten hebben hierover cijfers aangeleverd. Daarnaast gaf een deel aan dat zij niet beschikten over deze informatie. Het aantal respondenten dat wel cijfers kon aanleveren, verschilt per jaar en per type pand. Hierdoor varieert het totaal aantal respondenten per jaar. Dit is per jaar en type pand aangeven in Tabel 4.8. In deze tabel presenteren wij het aantal respondenten dat minstens één waarschuwing heeft gegeven ten aanzien van een woning, lokaal of erf. Uit de tabel blijkt dat de meeste respondenten aangeven dat waarschuwingen worden gegeven ten aanzien van

woningen. Waarschuwingen worden aanzienlijk minder vaak gegeven ten aanzien van lokalen en zelden als het gaat om een erf of terrein.

Tabel 4.8 Type panden waarschuwing (a-grond)

Type pand	**2021** (*n*/*N*)	**2022** (*n*/*N*)	**2023** (*n*/*N*)
Woning	67,2% (82/122)	63,5% (80/126)	65,9% (85/129)
Lokaal	14,8% (18/122)	18,7% (23/123)	12,8% (16/125)
Erf of terrein	3,4% (4/119)	6,6% (8/121)	5,7% (7/122)

De respondenten zijn ook gevraagd naar het totaal aantal waarschuwingen per type pand per jaar. Deze resultaten presenteren we in Tabel 4.9. In elk jaar is het aantal waarschuwingen ten aanzien van woningen het hoogst, met in elk jaar tussen de 198 en 310 waarschuwingen ten aanzien van woningen, gevolgd door lokalen (tussen de 21 en 29 waarschuwingen per jaar), en tenslotte erven of terreinen (maximaal 12 waarschuwingen per jaar).

Wanneer alle gemeenten worden meegenomen (dus inclusief de gemeenten die 0 waarschuwing rapporteren), dan ligt het gemiddeld aantal waarschuwingen ten aanzien van woningen tussen de 1,53-2,54 per jaar. Wordt alleen gekeken naar gemeenten waarin daadwerkelijk een waarschuwing is gegeven, dan ligt het gemiddelde een stuk hoger, namelijk tussen de 2,33 en 3,78 waarschuwingen per jaar per respondent. Deze spreiding is minder groot bij lokalen en erven.

Tabel 4.9 Aantal waarschuwingen per type pand (a-grond)

	2021			**2022**			**2023**		
	Totaal	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**	**Totaal**	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**	**Totaal**	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**
Woningen	310	2,54 / 3,78	0-28	222	1,76 / 2,78	0-18	198	1,53 / 2,33	0-12
Lokaal	22	0,18 / 1,22	0-2	29	0,24 / 1,26	0-4	21	0,17 / 1,31	0-2
Erf of terrein	10	0,08 / 2,50	0-5	10	0,08 / 1,25	0-3	12	0,10 / 1,71	0-3

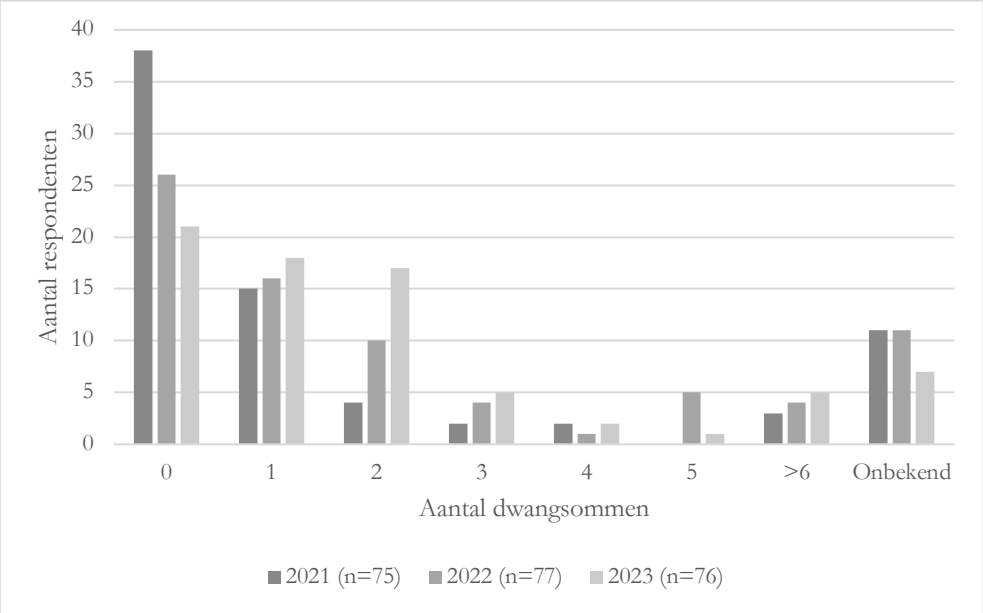
De respondenten is ook gevraagd of de waarschuwingen volgens hen hebben geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de woning, het pand of het terrein. In totaal hebben 142 respondenten deze vraag beantwoord. Hiervan geeft 32% aan dat het effect van de waarschuwing onbekend is, 2% geeft aan dat de waarschuwing nauwelijks heeft bijgedragen, 26% geeft aan dat de waarschuwing gedeeltelijk heeft geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie en 39% geeft aan dat de waarschuwing volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie.

3.2.2 Last onder dwangsom a-grond

De gemeenten is gevraagd of de burgemeester in de periode 2021 t/m 2023 een last onder dwangsom op grond van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet heeft opgelegd. In totaal hebben 190 respondenten deze vraag beantwoord. Hiervan geeft 44% (*n*=83) aan dat een last onder dwangsom is opgelegd, 52% (*n*=99) geeft aan dat geen dwangsom is opgelegd en 4% (*n*=8) weet het niet.

Het aantal respondenten dat cijfers heeft aangeleverd over het aantal opgelegde dwangsommen verschilt per jaar, voor 2021 hebben 75 respondenten de vraag beantwoord, voor 2022 77 respondenten en voor 2023 76 respondenten. Figuur 4.5 laat zien dat de meeste

respondenten aangeven dat de burgemeester geen of 1 last onder dwangsom heeft opgelegd. Tussen de 28% en 51% legt jaarlijks geen dwangsom op, al is dat aantal zichtbaar afgenomen. Tussen de 20% en 24% legt jaarlijks 1 dwangsom op. Een kleiner aantal respondenten geeft aan dat meer dan 1 dwangsom is opgelegd op jaarbasis, al stijgt het aantal respondenten dat 1 of meer dwangsommen rapporteert van 35% in 2021 naar 63% in 2023 (zie ook Tabel 4.10).



Figuur 4.5 Aantal dwangsommen (a-grond)

Tabel 4.10 toont hoeveel lasten onder dwangsom in totaal zijn opgelegd door de burgemeester in de onderzochte periode. De respondenten die aangeven dat het aantal dwangsommen onbekend is, hebben wij niet meegenomen in de tabel. In totaal zijn er in 2021 60 dwangsommen opgelegd, in 2022 111 dwangsommen en in 2023 125 dwangsommen. Per jaar gaat het om gemiddeld 0,94-1,68 dwangsommen per respondent. Als wij alleen kijken naar de gemeenten waarin minstens 1 last onder dwangsom is opgelegd, dan gaat het om gemiddeld ~2,50 dwangsommen per jaar per respondent.

Tabel 4.10 Aantal dwangsommen (a-grond)

Jaar	***n***	**Aantal respondenten met ≥1 dwangsom**	**Aantal dwangsommen**	**Gemiddelde (≥0 dwangsom)**	**Gemiddelde (≥1 dwangsom)**	**Range**
2021	64	26	60	0,94	2,31	0-11
2022	66	40	111	1,68	2,78	0-16
2023	69	48	125	1,18	2,60	0-16

De respondenten is tevens gevraagd op welke type panden de dwangsom betrekking had. Niet alle respondenten hebben hierover cijfers aangeleverd. Daarnaast gaf een deel aan dat zij niet beschikten over deze informatie. Het aantal respondenten dat wél cijfers kon aanleveren, verschilt per jaar en per type pand. Hierdoor varieert het totaal aantal respondenten per jaar. Dit is per jaar en type pand aangeven in Tabel 4.11, waarin wij het aantal respondenten presenteren dat minstens

één last onder dwangsom heeft opgelegd ten aanzien van een woning, lokaal of erf. Uit de tabel blijkt dat de meeste respondenten aangeven dat een dwangsom wordt opgelegd ten aanzien van woningen. Een dwangsom wordt aanzienlijk minder vaak opgelegd ten aanzien van lokalen en zelden als het gaat om een erf of terrein.

Tabel 4.11 Type panden dwangsom (a-grond)

Type pand	**2021** (*n*/*N*)	**2022** (*n*/*N*)	**2023** (*n*/*N*)
Woning	41,9% (26/62)	50,0% (33/66)	64,2% (43/67)
Lokaal	8,2% (5/61)	16,1% (10/62)	18,8% (12/64)
Erf of terrein	3,3% (2/60)	1,6% (1/61)	3,1% (2/64)

De respondenten zijn ook gevraagd naar het totaal aantal dwangsommen per type pand per jaar. Deze resultaten presenteren we in Tabel 4.12. In elk jaar is het aantal dwangsommen het hoogst ten aanzien van woningen (tussen de 51 en 106 dwangsommen per jaar), gevolgd door lokalen (tussen de 9 en 17 dwangsommen per jaar), en tenslotte erven of terreinen (maximaal 3 dwangsommen per jaar).

Wanneer alle gemeenten worden meegenomen (dus inclusief gemeenten die 0 dwangsommen rapporteren), ligt het gemiddeld aantal dwangsommen ten aanzien van woningen tussen de 0,82-1,58 per jaar per respondent. Wordt alleen gekeken naar gemeenten die daadwerkelijk een dwangsom hebben opgelegd, dan ligt het gemiddelde hoger, namelijk tussen de 1,96 en 2,55 dwangsommen per jaar per respondent.

Tabel 4.12 Aantal dwangsommen per type pand (a-grond)

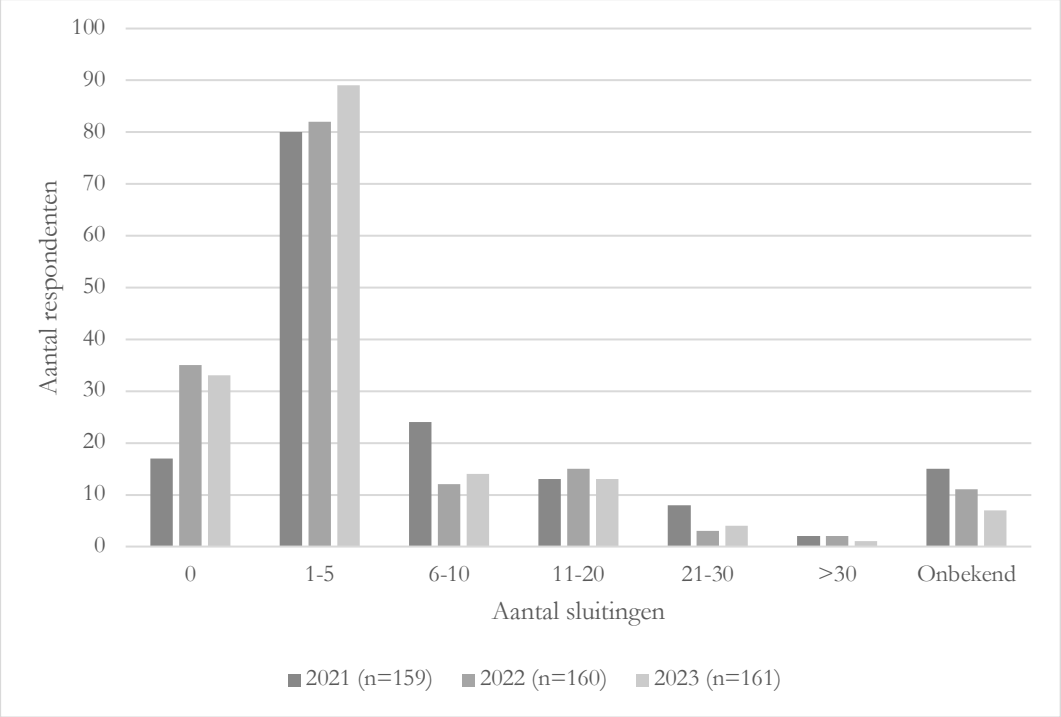
	2021			**2022**			**2023**		
	Totaal	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**	**Totaal**	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**	**Totaal**	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**
Woningen	51	0,82 / 1,96	0-11	84	1,33 / 2,55	0-13	106	1,58 / 2,47	0-13
Lokaal	9	0,15 / 1,80	0-4	17	0,27 / 1,70	0-4	16	0,25 / 1,33	0-3
Erf of terrein	2	0,03 / 1,00	0-1	1	0,02 / 1,00	0-1	3	0,05 / 1,5	0-2

De respondenten is ook gevraagd of de opgelegde lasten onder dwangsom volgens hen hebben geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de woning, het pand of het terrein. In totaal hebben 81 respondenten deze vraag beantwoord. Hiervan geeft 35% aan dat het effect van de last onbekend is, 1% geeft aan dat de dwangsom nauwelijks heeft bijgedragen, 21% geeft aan dat de dwangsom gedeeltelijk heeft geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie en 43% geeft aan dat de dwangsom volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie.

3.2.3 Sluiting a-grond

In de enquête is ook gevraagd of burgemeesters in de periode 2021 t/m 2023 panden op grond van artikel 13b Opiumwet hebben gesloten. Van de 187 respondenten die hebben aangegeven dat de bevoegdheid onder de a-grond is toegepast, hebben 16 respondenten (9%) aangegeven dat helemaal geen sluiting is opgelegd in de onderzochte periode en 7 respondenten weten het niet (4%). Het aantal respondenten dat exacte cijfers heeft aangeleverd verschilt per jaar. Figuur 4.6 laat zien dat de meeste van de respondenten (50%-55%) melden dat de burgemeester tussen de 1

en 5 sluitingen oplegt per jaar. Hiervan leggen de meeste burgemeesters 1 of 2 sluitingen op per jaar. Een kleiner percentage (11%-22%) meldt dat de burgemeester in hun gemeente jaarlijks geen pand heeft gesloten. Tussen de 8% en 15% rapporteert tussen de 6 en 10 sluitingen per jaar en een nagenoeg even grote groep rapporteert dat de burgemeester per jaar meer dan 10 panden heeft gesloten: tussen de 5% en 14% per onderzocht jaar. Deze laatste categorie bestaat niet uitsluitend uit grote gemeenten (>100.000 inwoners); ook middelgrote (50.000-100.000 inwoners) en kleinere gemeenten (20.000-50.000 inwoners) rapporteren meer dan tien sluitingen per jaar.



Figuur 4.6 Aantal sluitingen a-grond

Tabel 4.13 toont hoeveel sluitingen in totaal zijn opgelegd door de burgemeester in de onderzochte periode. De respondenten die hebben aangegeven dat het aantal sluitingen onbekend is, hebben wij niet meegenomen in de tabel. In totaal zijn er in 2021 857 panden gesloten, in 2022 563 panden en in 2023 650 panden. Per jaar gaat het om gemiddeld 4,22-5,95 panden die worden gesloten per respondent. Als wij alleen kijken naar de gemeenten waarin minstens 1 pand is gesloten, gaat het om gemiddeld 5,37-6,75 panden per jaar per respondent.

Tabel 4.13 Aantal sluitingen (a-grond)

Jaar	***n***	**Aantal respondenten met ≥1 sluiting**	**Aantal sluitingen**	**Gemiddelde (≥0 sluiting)**	**Gemiddelde (≥1 sluiting)**	**Range**
2021	144	127	857	5,95	6,75	0-59
2022	149	114	653	4,38	5,73	0-48
2023	154	121	650	4,22	5,37	0-40

De respondenten is tevens gevraagd welke type panden zijn gesloten in de onderzochte periode. Niet alle respondenten hebben hierover cijfers aangeleverd. Daarnaast gaf een deel aan dat zij niet

beschikten over deze informatie. Het aantal respondenten dat wel cijfers kon aanleveren, verschilt per jaar en per type pand. Hierdoor varieert het totaal aantal respondenten per jaar. Dit is per jaar en type pand aangeven in Tabel 4.14, waarin wij het aantal respondenten presenteren dat minstens één woning, lokaal of erf heeft gesloten. Uit de tabel blijkt dat de meeste respondenten aangeven dat woningen en lokalen worden gesloten. Erven of terreinen worden aanzienlijk minder vaak gesloten.

Tabel 4.14 Type panden sluiting (a-grond)

Type pand	**2021** (*n*/*N*)	**2022** (*n*/*N*)	**2023** (*n*/*N*)
Woning	79,4% (112/141)	65,5% (95/145)	68,7% (103/150)
Lokaal	52,5% (73/139)	41,7% (60/144)	41,4% (60/145)
Erf of terrein	7,4% (10/135)	8,3% (11/132)	10,6% (15/141)

De respondenten zijn ook gevraagd naar het totaal aantal sluitingen per type pand per jaar. Deze resultaten presenteren we in Tabel 4.15. In elk jaar is het aantal woningsluitingen het hoogst (tussen de 488 en 660 per jaar), gevolgd door sluitingen van lokalen (tussen de 122 en 168 per jaar), en tenslotte erven of terreinen (maximaal 34 per jaar). Zowel uit Tabel 4.14 als uit 4.15 valt echter op te maken dat het aantal woningsluitingen per jaar daalt en het aantal sluitingen van erven of terreinen stijgt. Dit geldt zowel voor het aantal respondenten dat sluitingen rapporteert als het gemiddeld aantal sluitingen per jaar per respondent.

Wanneer alle gemeenten worden meegenomen (dus inclusief gemeenten die 0 sluitingen rapporteren), ligt het gemiddeld aantal woningsluitingen tussen de 3,23-4,68 per jaar per gemeente. Wordt alleen gekeken naar gemeenten die daadwerkelijk een woning hebben gesloten, dan ligt het gemiddelde tussen de 4,7 en 5,89 woningsluitingen per jaar per gemeente.

Het verschil tussen deze gemiddelden is groter bij sluitingen van lokalen en erven. Dit komt doordat het aantal gemeenten dat geen sluitingen van lokalen of erven rapporteert aanzienlijk hoger is dan bij woningsluitingen. Zo varieert het aantal respondenten dat 0 woningsluitingen rapporteert van 29 in 2021, 50 in 2022 tot 47 in 2023. Ter vergelijking: het aantal respondenten dat 0 sluitingen van lokalen rapporteert is 66 in 2021, 84 in 2022 en 85 in 2023. Voor erven geldt dat 125 respondenten in 2021, 128 in 2022 en 126 in 2023 rapporteren dat geen enkele sluiting is opgelegd.

Tabel 4.15 Aantal sluitingen per type pand (a-grond)

	2021			**2022**			**2023**		
	Totaal	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**	**Totaal**	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**	**Totaal**	**Gemiddelde ≥ 0 / ≥ 1**	**Range**
Woningen	660	4,68 / 5,89	0-53	488	3,3 / 5,14	0-41	485	3,23 / 4,7	0-30
Lokaal	168	1,2 / 2,3	0-14	129	0,90 / 2,15	0-12	122	0,84 / 2,03	0-7
Erf of terrein	20	0,15 / 2,00	0-10	31	0,23 / 2,81	0-13	34	0,24 / 2,26	0-12

Om meer inzicht te krijgen in de verschillende soorten panden die zijn gesloten, is aan de respondenten gevraagd aan te geven of het ging om huurwoningen, koopwoningen, bedrijfspanden of ander type panden. Tabel 4.16 laat per type pand zien hoeveel respondenten aangeven dat in hun gemeente ten minste één pand van dat type is gesloten. Het blijkt dat de

meeste respondenten (81%) aangeven dat huurwoningen worden gesloten. Ook geven veel gemeenten aan dat de burgemeesters koopwoningen (74%) en bedrijfspanden (58%) sluiten. Loodsen (35%) en percelen (13%) worden minder vaak genoemd. Andere soort panden zoals winkels, horecagelegenheden, coffeeshops en woonwagens worden nauwelijks genoemd door de respondenten. Er zijn 18 respondenten die rapporteren dat ook andere panden zijn gesloten. Zo worden bijvoorbeeld caravans, woonboten, chalets en vakantiewoningen genoemd. Ook worden garageboxen, schuren en koeienstallen genoemd.

Tabel 4.16 Type panden gesloten (n=167)

Type pand	**% (aantal gemeenten)**
Huurwoningen	81,4% (136)
Koopwoningen	73,7% (123)
Bedrijfspanden	58,1% (97)
Loodsen	35,3% (59)
Erf/perceel/terrein	13,2% (22)
Winkels	5,4% (9)
Horecagelegenheden	5,4% (9)
Coffeeshops	4,8% (8)
Woonwagens	3,0% (5)
Tuincentra	0,6% (1)
Anders	10,8% (18)
Onbekend	3,6% (6)

De respondenten is ook gevraagd of de sluitingen volgens hen hebben geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de woning, het pand of het terrein. In totaal hebben 163 respondenten deze vraag beantwoord. Hiervan geeft 18% aan dat het effect van de sluiting onbekend is, 31% geeft aan dat de sluiting gedeeltelijk heeft bijgedragen, en 50% geeft aan dat de sluiting volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie.

3.3 Invloed artikel 13b Opiumwet op afname drugsoverlast en -criminaliteit

De respondenten is gevraagd in hoeverre zij denken dat de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet – in de vorm van een waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting – invloed heeft op de afname van drugsoverlast en -criminaliteit in hun gemeente. Deze vraag is door 185 respondenten beantwoord. Uit Tabel 4.17 blijkt lijkt dat de perceptie van invloed varieert per maatregel. Voor de waarschuwing geven de meeste gemeenten aan dat de invloed op de afname van overlast en criminaliteit beperkt is. Zo vindt 43% van de respondenten dat de waarschuwing weinig invloed heeft, en 5% ziet zelfs helemaal geen effect, terwijl 39% spreekt van een redelijke invloed. Slechts een kleine groep (9%) ervaart een sterke of zeer sterke invloed. Bij de last onder dwangsom ligt het aandeel respondenten dat aangeeft dat de maatregel van invloed is op de afname van drugsoverlast en drugscriminaliteit aanzienlijk hoger. In totaal geeft 39% van de respondenten aan dat de last onder dwangsom een redelijke invloed heeft en bijna een derde vindt dat de dwangsom een sterke tot zeer sterke invloed heeft op de afname. Slechts een kleine minderheid (2%) ziet helemaal geen invloed. De sluiting van een pand wordt door gemeenten als de meest

effectieve maatregel gezien: 71% van de respondenten ervaart een sterke of zeer sterke invloed van deze maatregel. Slechts een kleine minderheid (7%) ziet weinig tot geen invloed.

Tabel 4.17 Invloed op afname drugsoverlast en drugscriminaliteit (n=185)

	Geen invloed *n* (%)	**Weinig invloed *n* (%)**	**Redelijke invloed *n* (%)**	**Sterke invloed *n* (%)**	**Zeer sterke invloed *n* (%)**	**Niet relevant *n* (%)**
Waarschuwing	9 (4,9%)	80 (43,2%)	72 (38,9%)	13 (7,0%)	3 (1,6%)	7 (3,8%)
Last onder dwangsom	4 (2,2%)	25 (13,5%)	72 (38,9%)	47 (25,4%)	11 (5,9%)	25 (13,5%)
Sluiting	2 (1,1%)	10 (5,4%)	39 (21,1%)	67 (36,2%)	65 (35,1%)	2 (1,1%)

3.4 Andere maatregelen

De respondenten die zeggen dat de burgemeester de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet heeft toegepast, is gevraagd of er ook andere maatregelen dan een waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting zijn opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet. Er zijn 12 respondenten die zeggen dat dit het geval is. Er worden verscheidene maatregelen genoemd door de respondenten. Zo worden afspraken met woningcorporaties gericht op ontbinding van de huurovereenkomst genoemd, evenals het afzien van sluiting als bewoners al zijn vertrokken en de sloten zijn vervangen, een last onder bestuursdwang bestaande uit voorwaarden met dreiging tot sluiting, een voorwaardelijke sluiting, een gedragsaanwijzing en preventieve acties zoals samenwerkingsverbanden en afspraken over alertheid en 'meldingsmethodieken'. Ook worden gesprekken met bewoners genoemd met als doel om sluiting te voorkomen.

De respondenten is ook gevraagd of de burgemeester andere bestuurlijke maatregelen heeft ingezet tegen drugshandel, met als doel om de openbare orde te herstellen, voorafgaand aan de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Er zijn wederom 12 respondenten die daarop bevestigend antwoorden. Als voorbeeld wordt meerdere malen de aanpak van drugsdealers via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) genoemd. Vooral de last onder dwangsom op grond van de APV vanwege drugshandel op straat wordt vaak genoemd. Ook wordt een gebiedsverbod genoemd. Daarnaast worden gesprekken met betrokkenen en woningcorporaties genoemd.

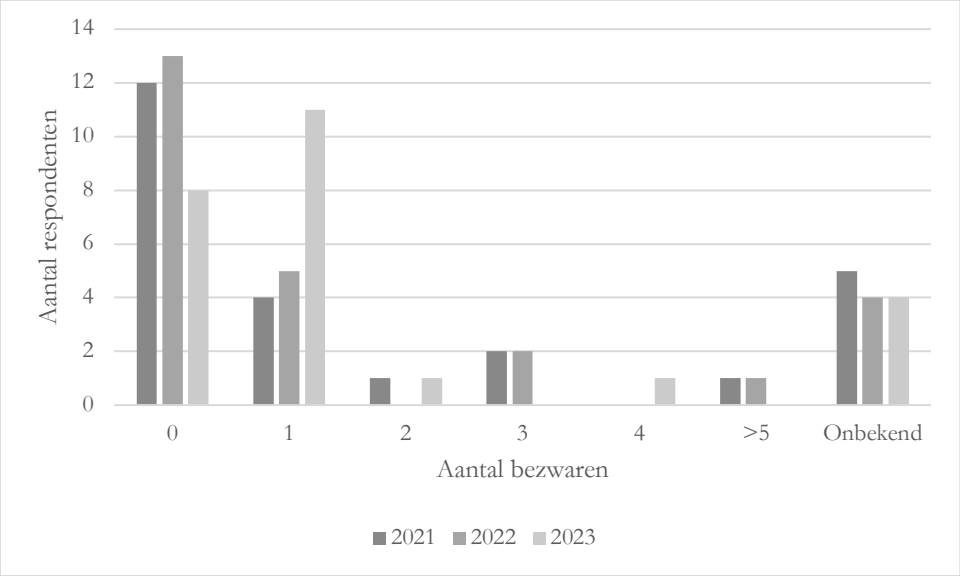
4. Rechtsbescherming tegen last onder dwangsom (a-grond)

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 aan bod, evenals de verzoeken tot voorlopige voorziening en de beroepsprocedures.

4.1 Bezwaar

In totaal hebben 83 respondenten aangegeven dat de burgemeester in de onderzochte periode ten minste 1 last onder dwangsom heeft opgelegd. Deze gemeenten is gevraagd of en hoe vaak belanghebbenden bezwaar hebben gemaakt tegen een last onder dwangsom. In totaal geeft 31% (*n*=26) aan dat dit het geval is.

Figuur 4.7 laat de resultaten zien. Van de 26 respondenten die melden dat bezwaar is aangetekend, hebben 25 gerapporteerd hoe vaak dit plaatsvond. De meerderheid van de respondenten (32%-48%) rapporteert dat er in 2021, 2022 of in 2023 geen bezwaar is gemaakt tegen een last onder dwangsom. Een kleiner deel van de gemeenten (16%-44%) meldt dat er per jaar 1 bezwaarschrift inzake een last onder dwangsom is ontvangen. Dit aantal is echter wel exponentieel gegroeid in 2023. Slechts een klein deel van de respondenten meldt dat er per jaar 2 of meer bezwaarschriften zijn ontvangen (~12%). In totaal rapporteert 1 respondent 5 bezwaren in 2021 en 1 respondent rapporteert 11 bezwaren in 2022.



Figuur 4.7 Aantal bezwaren (n=25)

Het aantal gegronde bezwaren ligt eveneens laag. Voor het jaar 2021 melden 2 respondenten dat 1 bezwaar tegen een last onder dwangsom gegrond is verklaard. Voor de jaren 2022 en 2023 meldt 1 respondent dat 1 bezwaar gegrond is verklaard per jaar. In totaal gaat het dus om vier gegronde bezwaren in de periode 2021-2023.

De gemeenten die zijn geconfronteerd met een bezwaarschrift inzake een last onder dwangsom, is gevraagd wat de meest voorkomende reden voor het aantekenen van bezwaar tegen een last onder dwangsom is. In totaal hebben 21 respondenten deze vraag beantwoord. Tabel 4.18 laat de volgens deze gemeenten meest voorkomende redenen voor bezwaar zien. Het meest genoemde argument is dat de last onder dwangsom onevenredig is. Twee andere argumenten die relatief vaak worden genoemd, is dat de aangetroffen drugs bestemd zijn voor eigen gebruik en dat belanghebbende geen verwijt valt te maken. Dat eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moet worden opgelegd wordt in een derde van de gevallen genoemd.

Tabel 4.18 Meest voorkomende redenen bezwaar tegen dwangsom (n=21)

Reden bezwaar	**% (aantal gemeenten)**
De last onder dwangsom is onevenredig	51,4% (11)
De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik	38,1% (8)
De belanghebbende valt geen verwijt te maken	38,1% (8)
Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd	33,3% (7)
Er is geen sprake van drugshandel	28,6% (6)
De burgemeester is niet bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen	9,5% (2)
Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd	9,5% (2)
De last onder dwangsom is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)	4,8% (1)
De last onder dwangsom is niet noodzakelijk	4,8% (1)
Anders	19,0% (3)

Volgens de respondenten zijn de meest voorkomende redenen voor gegrondverklaring dat de last onder dwangsom onevenredig is en dat het besluit van de burgemeester onvoldoende gemotiveerd is. Beide redenen worden door 2 respondenten gerapporteerd.

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 7 gemeenten dat een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) is ingesteld tegen een last onder dwangsom. Per jaar melden tussen de 1 en 3 respondenten dat 1 of meer verzoeken zijn ingediend. In 2021 worden 5 voorlopige voorzieningen gerapporteerd, in 2022 worden 7 voorlopige voorzieningen gerapporteerd (door 1 gemeente) en in 2023 worden 2 voorlopige voorzieningen gerapporteerd. Geen van deze respondenten meldt echter dat een voorlopige voorziening is toegewezen.

In de enquête is ook gevraagd wat de meest voorkomende reden is om een voorlopige voorziening aan te vragen. Slechts een klein aantal gemeenten heeft deze vraag kunnen beantwoorden, omdat slechts een klein aantal gemeenten geconfronteerd is met een dergelijk verzoek. In totaal noemen 7 gemeenten redenen. Van die gemeenten melden 3 dat belanghebbenden aanvoeren dat er geen sprake is van drugshandel en dat de last onder dwangsom onevenredig is. Er geven 2 gemeenten aan dat belanghebbenden aanvoeren dat de aangetroffen drugs bestemd zijn voor eigen gebruik.

4.3 Beroep

Hierboven bleek al dat het aantal bezwaren tegen een last onder dwangsom beperkt is. Het aantal beroepsprocedures inzake een last onder dwangsom is logischerwijs nog kleiner. In totaal melden 7 respondenten dat ministens één beroep is ingesteld in de onderzochte periode. Hiervan geven 2 respondenten echter aan dat de exacte cijfers onbekend zijn. De resterende 5 respondenten rapporteren per jaar 2 beroepszaken. Geen enkele respondent rapporteert een gegrond beroep inzake een last onder dwangsom.

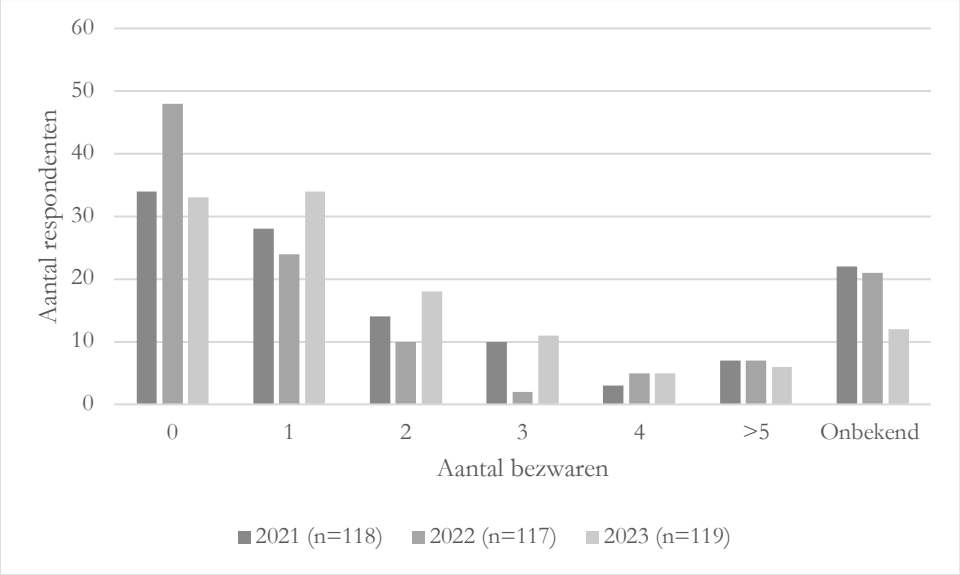
De respondenten die geconfronteerd worden met beroep in zaken over de last onder dwangsom, is gevraagd wat de meest voorkomende reden voor het beroep is. Zij noemen dat appelanten aanvoeren dat de last onder dwangsom onevenredig is en dat er geen sprake is van drugshandel. Deze redenen worden door respectievelijk 4 en 3 respondenten gerapporteerd.

5. Rechtsbescherming tegen sluiting (a-grond)

De respondenten is ook de vraag gesteld of en hoe vaak belanghebbenden (succesvol) bezwaar maken tegen een sluiting, een voorlopige voorziening verzoeken dan wel beroep instellen tegen een sluiting.

5.1 Bezwaar

In totaal hebben 164 gemeenten aangegeven dat de burgemeester in de periode 2021 t/m 2023 tenminste 1 pand heeft gesloten. In totaal geven 121 van de 164 respondenten aan dat ten minste 1 bezwaar is ingesteld tegen een sluiting (74%). De vraag naar exacte aantallen is ingevuld door 117-119 respondenten. Figuur 4.8 toont dat een grote groep (28%-41%) rapporteert dat jaarlijks geen bezwaar is gemaakt tegen een sluiting. Een iets kleinere groep rapporteert dat jaarlijks 1 bezwaarschrift is ontvangen (21%-29%) en een nog kleinere groep rapporteert 2 bezwaarschriften per jaar (9%-15%). Per jaar 3 of meer bezwaarschriften komt voor in 12% tot 18% van de gemeenten.



Figuur 4.8 Aantal bezwaren bij sluiting

Tabel 4.19 toont hoeveel bezwaarschriften in totaal zijn ontvangen in de onderzochte periode. De respondenten die aangeven dat het aantal bezwaarschriften onbekend is, hebben wij niet meegenomen in de tabel. In totaal zijn er in 2021 134 bezwaarschriften ontvangen, in 2022 124 bezwaarschriften en in 2023 158 bezwaarschriften. Per jaar gaat het om gemiddeld 1,29–1,48 bezwaarschriften per respondent. Als wij alleen kijken naar de gemeenten die minstens 1

bezwaarschrift hebben ontvangen, dan gaat het om gemiddeld 2,14 – 2,58 bezwaarschriften per jaar per respondent. Meer dan 5 bezwaarschriften per gemeente per jaar is uitzonderlijk.

Tabel 4.19 Aantal bezwaren bij sluiting

Jaar	***n***	**Aantal respondenten met ≥1 bezwaar**	**Aantal bezwaren**	**Gemiddelde (≥0 bezwaar)**	**Gemiddelde (≥1 bezwaar)**	**Range**
2021	96	62	134	1,39	2,16	0-9
2022	96	48	124	1,29	2,58	0-11
2023	107	74	158	1,48	2,14	0-7

De gemeenten die zijn geconfronteerd met een bezwaarschrift inzake een sluiting, is gevraagd wat de meest voorkomende reden voor bezwaar is. Tabel 4.20 laat de volgens de respondenten meest voorkomende redenen voor bezwaar zien. De meest genoemde argumenten zijn dat de belanghebbende geen verwijt valt te maken en dat de sluiting niet noodzakelijk is. Dat geen sprake is van drugshandel en dat eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moet worden opgelegd zijn daarna de vaakst aangevoerde redenen. Een aantal respondenten rapporteert ook andere redenen dan in de tabel staan opgenomen. Zo wordt de duur van de sluiting gerapporteerd als reden om in bezwaar te gaan evenals het argument dat geen sprake is van overlast.

Tabel 4.20 Meest voorkomende redenen bezwaar tegen sluiting (n=117)

Reden bezwaar tegen sluiting	**% (aantal gemeenten)**
De belanghebbende valt geen verwijt te maken	39,3% (46)
De sluiting is niet noodzakelijk	35,0% (41)
Er is geen sprake van drugshandel	29,9% (35)
Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd	28,2% (33)
De sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)	23,9% (28)
De sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	19,7% (23)
De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik	17,1% (20)
De burgemeester is niet bevoegd om sluiting op te leggen	14,5% (17)
Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd	8,5% (10)
De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)	6,0% (7)
De sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)	4,3% (5)
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	3,4% (4)
Sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM	1,7% (2)
Anders	16,2% (19)

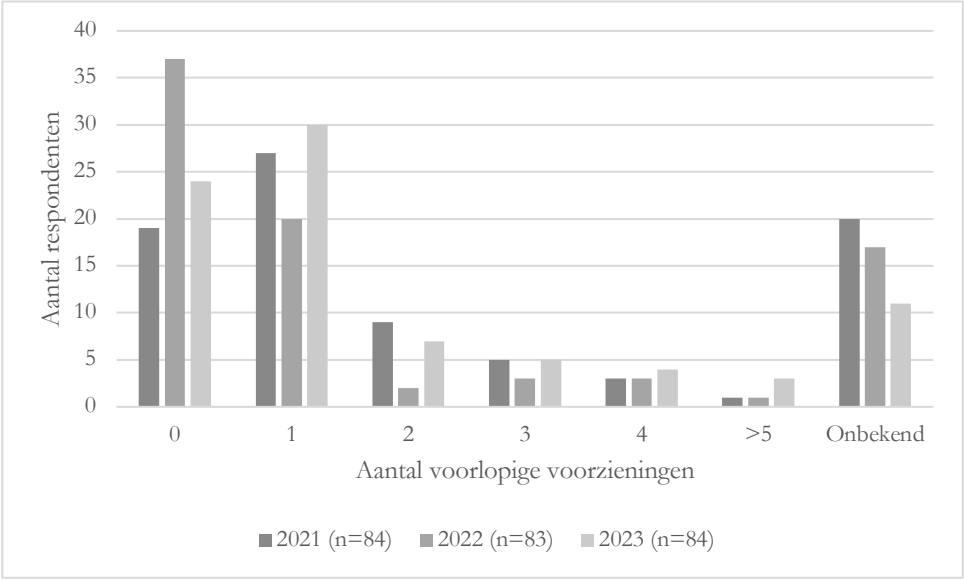
Respondenten is gevraagd naar het aantal gegronde bezwaren per jaar. Het aantal ligt relatief laag. In 2021 geven 11 gemeenten aan dat ten minste één bezwaar gegrond is verklaard, in 2022 doen 10 gemeenten deze melding en in 2023 zes. Per jaar gaat het om respectievelijk 13, 12 en 9 gegronde bezwaren in 2021, 2022 en 2023.

De gemeenten die in de onderzochte periode zijn geconfronteerd met ten minste 1 gegrond bezwaar, is gevraagd wat de meest voorkomende redenen voor gegrondverklaring van het bezwaar waren. De meest voorkomende redenen zijn dat de burgemeester niet bevoegd is om een sluiting op te leggen, dat de aangetroffen drugs bestemd zijn voor eigen gebruik, dat de belanghebbende geen verwijt valt te maken, en dat het besluit van de burgemeester onvoldoende gemotiveerd is. Deze redenen zijn gerapporteerd door 6 respondenten. Dat geen sprake is van drugshandel, dat sluiting onevenredig is vanwege gebrek aan vervangende woonruimte en dat de sluiting niet noodzakelijk is, worden eveneens regelmatig aangevoerd (*n*=5).

5.2 Voorlopige voorziening

De gemeenten die in de onderzochte periode zijn geconfronteerd met ten minste één bezwaar tegen een sluiting (*n*=121), is gevraagd of en hoe vaak belanghebbenden een verzoek tot een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) indienen in het geval van een sluiting. In totaal geven 86 respondenten (71%) aan dat minstens 1 verzoek tot een voorlopige voorziening is gedaan. De vraag naar exacte aantallen is ingevuld door 83 en 84 respondenten.

Figuur 4.9 toont dat een grote groep (23%-45%) rapporteert dat jaarlijks geen voorlopige voorziening is ingesteld tegen een sluiting. Een iets kleinere groep rapporteert dat jaarlijks 1 bezwaarschrift is ontvangen (24%-36%). Slechts een klein aantal respondenten rapporteert dat jaarlijks 2 of meer verzoeken tot voorlopige voorziening zijn ingesteld (11%-23%).



Figuur 4.9 Aantal verzoeken voorlopige voorziening bij sluiting

Tabel 4.21 toont hoeveel verzoeken in totaal zijn ontvangen in de onderzochte periode. De respondenten die aangeven dat het aantal verzoekschriften onbekend is, hebben wij niet meegenomen in de tabel. In totaal zijn er in 2021 64 verzoekschriften ontvangen, in 2022 66 en in 2023 zijn er 73 verzoekschriften ontvangen. Per jaar gaat het om gemiddeld 0,85-1,23

verzoekschrift per respondent. Als wij alleen kijken naar de gemeenten waarin minstens 1 voorlopige voorziening is ingesteld, dan gaat het om gemiddeld 1,61-1,93 verzoekschriften per jaar per respondent. Meer dan 5 voorlopige voorzieningen per gemeente per jaar is uitzonderlijk. De cijfers in de tabel laten zien dat het aantal verzoeken in absolute zin klein is, en dat een burgemeester gemiddeld met 1 verzoek per jaar wordt geconfronteerd.

Tabel 4.21 Aantal verzoeken voorlopige voorziening bij sluiting

Jaar	***n***	**Aantal respondenten met ≥1 verzoek**	**Aantal verzoeken**	**Gemiddelde (≥0 verzoek)**	**Gemiddelde (≥1 verzoek)**	**Range**
2021	64	45	79	1,23	1,76	0-7
2022	66	29	56	0,85	1,93	0-11
2023	73	49	79	1,08	1,61	0-10

De gemeenten die aangeven geconfronteerd te zijn met ten minste 1 verzoek tot voorlopige voorziening, is gevraagd wat de meest voorkomende reden is voor het indienen van een verzoek tot een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen een sluiting is (Tabel 4.22).

Tabel 4.22 Redenen voorlopige voorziening sluiting (n=81)

Reden voorlopige voorziening	**% (aantal gemeenten)**
De sluiting is niet noodzakelijk	35,8% (29)
Er is geen sprake van drugshandel	34,6% (28)
De sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	29,6% (24)
Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd	28,4% (23)
De belanghebbende valt geen verwijt te maken	25,9% (21)
De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik	18,5% (15)
De sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)	18,5% (15)
De burgemeester is niet bevoegd om sluiting op te leggen	17,2% (14)
Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd	12,3% (10)
De sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)	4,9% (4)
De sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM	3,7% (3)
De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)	2,4% (2)
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	1,2% (1)
Anders	14,8% (12)

Er zijn twee redenen die volgens meer dan een derde van de respondenten het meest worden aangevoerd door verzoekers. Ten eerste geeft 36% van de respondenten aan dat de verzoekers aanvoeren dat de sluiting niet noodzakelijk is. Ten tweede meldt 35% dat verzoekers aanvoeren dat geen sprake is van drugshandel. In totaal geven 12 respondenten aan dat er ook andere redenen

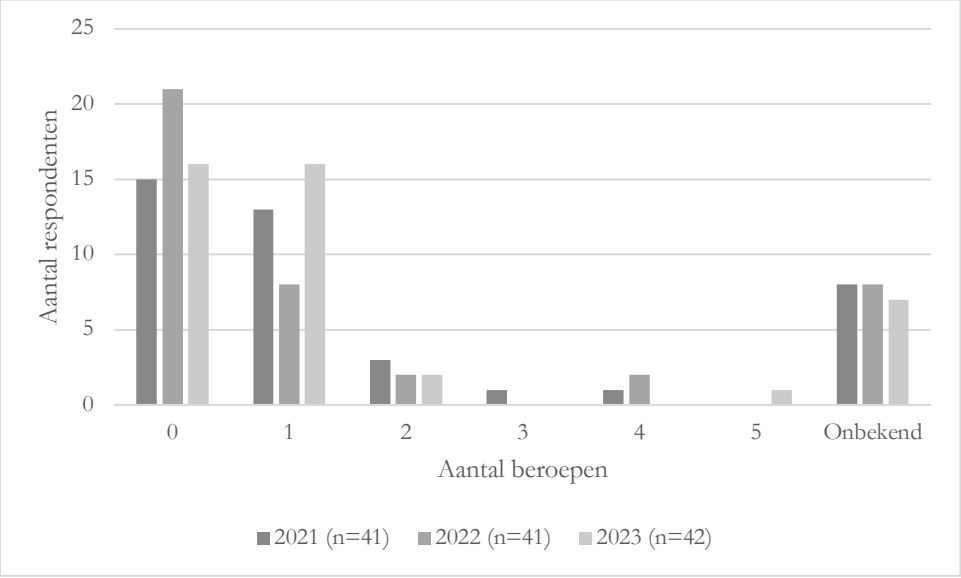
zijn die verzoekers aanvoeren. Respondenten rapporteren ook de duur van de sluiting, tijdsverloop en gebrek aan overlast als redenen om een voorlopige voorziening in te stellen.

Uit de enquête blijkt dat volgens de gemeenten de meeste verzoeken worden afgewezen. Voor 2021 melden 22 respondenten in totaal 24 toewijzingen, in 2022 melden 8 respondenten 9 toewijzingen en in 2023 melden 15 respondenten 20 toewijzingen. Het toewijzingspercentage ligt daarmee tussen de 25% en 30%.

5.3 Beroep

De gemeenten die zijn geconfronteerd met ten minste één bezwaar tegen een sluiting (*n*=121), is gevraagd of en hoe vaak belanghebbenden in beroep zijn gegaan in het geval van een sluiting. In totaal geven 43 respondenten (36%) aan dat ten minsten één keer beroep is ingesteld in de onderzochte periode. Er zijn 66 gemeenten die in deze periode met geen enkel beroep werden geconfronteerd (55%) en 12 respondenten geeft aan het niet te weten (10%). De respondenten die aangeven dat in de onderzochte periode ten minsten 1 beroep is ingesteld, is gevraagd naar exacte aantallen. Deze vragen zijn beantwoord door 41 en 42 respondenten. Figuur 4.10 laat de resultaten zien.

Figuur 4.10 laat zien dat de meeste respondenten (36%-51%) rapporteren dat er jaarlijks geen beroep is ingesteld tegen een sluiting. Een iets kleinere groep gemeenten (20%-38%) meldt dat er 1 keer per jaar een beroep is ingesteld tegen een sluiting. Twee of meer beroepszaken per jaar komt voor in 7% en 12% van de gemeenten.



Figuur 4.10 Aantal beroepen sluiting

Tabel 4.23 laat zien hoeveel beroepen er in totaal zijn ontvangen. De respondenten die aangeven dat het aantal ingestelde beroepen onbekend is, hebben wij niet meegenomen in de tabel. In totaal zijn er in 2021 16 beroepen ingesteld, in 2022 20 en in 2023 zijn er 25 beroepen ingesteld. Per jaar gaat het om gemiddeld nog geen beroepsprocedure per jaar per respondent. Als wij alleen kijken naar de gemeenten die met minstens 1 beroepszaak zijn geconfronteerd, gaat het om gemiddeld 0,62-1,00 beroepsprocedure per jaar per respondent, met een stijging in de laatste twee jaren.

Tabel 4.23 Aantal beroep sluitingen

Jaar	*n*	Aantal respondenten met ≥1 beroep	Aantal beroepen	Gemiddelde (≥0 beroep)	Gemiddelde (≥1 beroep)	Range
2021	33	26	16	0,48	0,62	0-4
2022	33	20	20	0,61	1,00	0-4
2023	35	26	25	0,76	0,96	0-5

De gemeenten die aangeven geconfronteerd te zijn met ten minste 1 beroepsprocedure, is gevraagd wat de meest voorkomende reden is voor het instellen van een beroep tegen een sluiting (Tabel 4.24).

Tabel 4.24 Redenen beroep sluiting (n=39)

Reden beroep bij sluiting	% (aantal gemeenten)
Belanghebbende valt geen verwijt te maken	35,9% (14)
De burgemeester is niet bevoegd om sluiting op te leggen	28,2% (11)
De sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)	28,2% (11)
Er had eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel moeten worden opgelegd	25,6% (10)
De sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	23,1% (9)
Het besluit van de burgemeester is onvoldoende gemotiveerd	15,4% (6)
De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik	10,3% (4)
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	7,7% (3)
De sluiting is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)	5,1% (2)
De sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen (artikel 8 EVRM)	2,6% (1)
Anders	25,6% (10)

Ruim een derde van de respondenten geeft aan dat belanghebbenden in beroep aanvoeren dat hen geen verwijt valt te maken. Daarnaast zijn veelgehoorde argumenten dat de burgemeester niet bevoegd is en dat de sluiting onevenredig is vanwege de huurrechtelijke gevolgen. Dat eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moet worden opgelegd, wordt door een kwart van de respondenten genoemd als reden voor belanghebbenden om in beroep te gaan.

Het aantal gerapporteerde gegronde beroepen ten aanzien van sluitingen is klein. Voor 2021 melden 2 respondenten in totaal 2 gegrond verklaarde beroepen, in 2022 melden 3 respondenten 3 gegrond verklaringen en in 2023 meldt 1 respondenten 1 gegrond verklaard beroep. Het toewijzingspercentage ligt daarmee tussen de 6% en 9%.

6. Ervaren knelpunten

De respondenten is gevraagd welke knelpunten zij ervaren bij het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Bijna een derde van alle respondenten (32%) vult geen knelpunt in, en 14,5% geeft expliciet aan geen knelpunten te ervaren bij de toepassing van de bevoegdheid.

Opvallend is dat, hoewel een aantal gemeenten aangeeft geen of nauwelijks knelpunten te ondervinden, het merendeel (de resterende 54%) juist wijst op een breed scala aan problemen en aandachtspunten. Zo wijzen 37 respondenten (17%) op de wisselende kwaliteit en tijdigheid van bestuurlijke rapportages van de politie, die van cruciaal belang zijn voor een zorgvuldig besluitvormingsproces. Respondenten geven aan dat deze rapportages niet altijd de noodzakelijke informatie bevatten en bovendien regelmatig (veel) te laat worden aangeleverd. Hierdoor duurt het traject van constatering tot besluitvorming lang, wat de slagvaardigheid van gemeenten belemmert.

Daarnaast wordt de steeds strengere en meer gedetailleerde toetsing door de rechter als een belangrijk knelpunt ervaren door 27 respondenten (13%). Rechters wegen het persoonlijk belang van de belanghebbenden, zoals de aanwezigheid van minderjarige kinderen of kwetsbare bewoners, vaak zwaarder dan voorheen. Dit leidt ertoe dat burgemeesters meer tijd en inspanning moeten steken in het motiveren van hun besluiten en het zorgvuldig afwegen van alle belangen. Dit leidt tot grotere administratieve belasting. De jurisprudentie is bovendien volgens de respondenten niet altijd consistent, wat het voor gemeenten lastig maakt om een eenduidig beleid te voeren en besluiten te nemen die juridisch houdbaar zijn.

Meer specifiek wordt de aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning genoemd door 12 respondenten. Dit leidt tot extra dilemma's bij de besluitvorming, onder meer vanwege de noodzaak tot een zorgvuldige belangenafweging. Ook het zoeken naar een vervangende woonruimte en huurrechtelijke gevolgen worden genoemd.

Tot slot worden meer operationele problemen benoemd. Zo noemen 6 respondenten een tekort aan capaciteit bij zowel politie als gemeenten, evenals een gebrek aan expertise. Het uitvoeren van gedegen buurtonderzoek, het verzamelen van voldoende bewijs en het opstellen van goed onderbouwde besluiten vragen veel tijd en inzet. Dit legt een grote druk op de betrokken afdelingen, zeker gezien de complexiteit en de hoge eisen die vanuit de rechtspraak worden gesteld.

7. Conclusie

Uit bovenstaande analyse valt een aantal conclusies te trekken. De eerste conclusie ziet op de door de gemeenten ervaren problematiek. Drugshandel en hennepteelt zijn de door de gemeenten meest genoemde vormen van de ervaren drugsproblematiek. In vergelijking met het vorige rapport uit 2021, zien we dat de ervaren drugsproblematiek nagenoeg gelijk is gebleven. Het grootste verschil is dat relatief meer respondenten dan voorheen rapporteren dat hennepteelt in ruime mate voorkomt (39% i.p.v. 27%). Tegelijkertijd rapporteren ook meer respondenten dat hennepteelt niet voorkomt in hun gemeente (8% i.p.v. 2%).

De tweede conclusie betreft het grote aantal burgemeesters dat artikel 13b Opiumwet jaarlijks toepast. Het blijkt dat een zeer grote meerderheid van de respondenten rapporteert dat de burgemeester de bevoegdheid in hun gemeente heeft gebruikt. De weinige gemeenten waar volgens de respondenten 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 sanctie in het kader van artikel 13b Opiumwet wordt opgelegd. Uit de analyse blijkt dat gemeenten vaker een waarschuwing geven of een last onder dwangsom opleggen dan in de vorige onderzoeksperiode, maar dat het aantal opgelegde sancties per gemeente gemiddeld is afgenomen. Driekwart van de burgemeesters heeft in de periode 2021 tot en met en 2023 waarschuwingen gegeven: een duidelijke toename ten opzichte van de vorige meting (toen betrof het 50%). Burgemeesters die waarschuwen, doen dat gemiddeld drie keer per

jaar, met uitschieters tot dertig jaarlijkse waarschuwingen. De waarschuwing wordt voornamelijk gebruikt in zaken over woningen. Desalniettemin geven de meeste burgemeesters nog steeds 0 tot 1 waarschuwing per jaar.

Ook de last onder dwangsom wordt door meer burgemeesters dan voorheen gebruikt: 44% van de respondenten geeft aan dat deze sanctie in hun gemeente op grond van de Opiumwet is opgelegd, terwijl dit in de vorige periode een aanzienlijk kleiner aandeel betrof (5%). De burgemeesters die jaarlijks een dwangsom opleggen, leggen gemiddeld 2,5 dwangsommen op per jaar. Dit is een daling is ten opzichte van de vorige meting, toen was het circa vijf dwangsommen per jaar. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door één gemeente die in de vorige meetperiode jaarlijks ongeveer 33 tot 44 dwangsommen oplegde. Dwangsommen worden vooral ingezet in zaken waarbij de overtreding plaatsvindt in woningen. Desalniettemin leggen de meeste burgemeesters nog steeds geen dwangsom op.

Het aandeel burgemeesters dat in de onderzoeksperiode geen panden heeft gesloten, is gedaald naar 9% (voorheen 17%–29%). Daarmee passen meer burgemeesters de sluitingsbevoegdheid toe, al is het gemiddeld aantal jaarlijkse sluitingen per gemeente iets afgenomen: van circa 7,5 naar 5,5 à 6 per jaar. Het merendeel van de sluitingen betreft woningen (tussen 488 en 660 per jaar), maar ook lokalen worden regelmatig gesloten (122–168 per jaar).[239] Net als in de vorige onderzoeksperiode sluiten burgemeesters vooral huur- en koopwoningen, gevolgd door bedrijfspanden en loodsen. Het beeld van het type pand dat wordt gesloten is daarmee grotendeels gelijk gebleven.

Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat de burgemeester gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid uit de b-grond (die ziet op voorbereidingshandelingen), met name in de vorm van een waarschuwing of sluiting. De last onder dwangsom wordt in dit kader nagenoeg niet gebruikt. Sluitingen zien vooral op woningen en lokalen.

De vierde conclusie ziet op het aantal keren dat rechtsbescherming wordt gezocht tegen de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. In de meerderheid van de zaken waarin een last onder dwangsom is opgelegd, wordt volgens de respondenten geen bezwaar gemaakt. Gemeenten die wel bezwaarschriften over een last onder dwangsom ontvangen, krijgen gemiddeld één bezwaar per jaar. De meest voorkomende grond betreft de stelling dat de opgelegde last onevenredig zou zijn. Door het beperkte aantal bezwaren worden in het kader van de last onder dwangsom door de respondenten ook nauwelijks verzoeken om voorlopige voorziening of beroepsprocedures gemeld.

Ten aanzien van sluitingen geeft 74% van de respondenten aan dat in hun gemeente ten minste één bezwaar over een sluiting is ingediend in de periode 2021–2023. Dit aandeel ligt hoger dan in de vorige onderzoeksperiode, waarin 50%–61% van de respondenten bezwaarprocedures meldde. Het gemiddeld aantal bezwaren per gemeente is echter vergelijkbaar gebleven, zodat het absolute aantal bezwaarschriften nauwelijks is toegenomen. De meest aangevoerde gronden voor bezwaar zijn dat de belanghebbende geen verwijt treft en dat de maatregel niet noodzakelijk zou zijn. Daarmee verschilt de grond van het bezwaar enigszins van de vorige periode, waarin vaker werd aangevoerd dat met een minder zware maatregel had kunnen volstaan of dat sprake was van eigen gebruik. Ongeveer 10% van de bezwaren wordt volgens de respondenten (gedeeltelijk)

[239] Deze cijfers hebben betrekking op de aantallen die door de respondenten zijn gerapporteerd; omdat de respons niet volledig was, liggen de exacte aantallen per jaar waarschijnlijk hoger.

gegrond verklaard. Zij rapporteren gemiddeld meer verzoeken om voorlopige voorziening per jaar dan in de vorige periode, terwijl het aantal beroepszaken per jaar juist is afgenomen.

De vijfde conclusie ziet op de mate waarin belanghebbenden volgens de respondenten succesvol zijn in het aanvechten van een artikel 13b Opiumwet-besluit. Ten aanzien van de last onder dwangsom ligt het aantal gegronde bezwaren in absolute en relatieve zin laag: in elk jaar is volgens de respondenten slechts 1 of 2 bezwaren gegrond verklaard. Er zijn geen toegewezen voorlopige voorzieningen gemeld en ook geen gegronde beroepen inzake een last onder dwangsom.

Ook bij sluitingen is het aantal gegronde bezwaren gering. Het 'succespercentage' voor belanghebbenden ligt volgens de respondenten tussen de 6% en 10%, wat vergelijkbaar is met de vorige onderzoeksperiode. In voorlopige voorzieningsprocedures ligt dit percentage hoger (25–30%), een lichte stijging ten opzichte van de eerdere meting (15%–20%). Het aantal gegronde beroepen blijft in zowel absolute als relatieve zin zeer gering (6%–9%), eveneens vergelijkbaar met de vorige periode.

De zesde conclusie ziet op door de gemeenten ervaren knelpunten. Net als in de vorige onderzoeksperiode ervaren respondenten vooral knelpunten bij de bestuurlijke rapportages van de politie. Deze zijn volgens veel respondenten niet altijd tijdig of volledig, waardoor het traject van constatering tot besluitvorming onnodig lang duurt. Ook de steeds strengere en meer gedetailleerde rechterlijke toetsing wordt door veel respondenten als een knelpunt ervaren. Rechters wegen persoonlijke omstandigheden, zoals de aanwezigheid van minderjarige kinderen, vaker zwaar mee. Dit leidt tot een grotere administratieve belasting en soms tot onzekerheid door wisselende jurisprudentie. Daarnaast noemen respondenten capaciteitsproblemen en een tekort aan expertise binnen gemeenten en bij de politie als knelpunten

Indien het wenselijk is om in een volgende monitor expliciete vergelijkingen te maken met eerdere onderzoeksperiodes, verdient het aanbeveling om expliciet te controleren voor verschillen in gemeentegrootte. Omdat (waarschijnlijk) niet in alle onderzoeksperiodes dezelfde gemeenten aan de enquête hebben deelgenomen, kan normalisatie naar inwoneraantal, bijvoorbeeld door het aantal maatregelen per 1.000 of 10.000 inwoners te berekenen, bijdragen aan een robuustere vergelijking. Daarnaast kan een analyse waarin het inwoneraantal wordt afgezet tegen het aantal toegepaste maatregelen inzicht geven in de mate waarin verschillen samenhangen met inwoneraantal of aanleiding geven om de rol van lokaal beleid, de omvang van de drugsproblematiek of andere verklarende factoren nader te onderzoeken.

Hoofdstuk 5 – Analyse beleidsregels over toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet

1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de beleidsregels over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet in (middel)grote Nederlandse gemeenten geanalyseerd. In paragraaf 4.1 van de inleiding is uitgebreid uitgelegd welke beleidsregels zijn geanalyseerd en hoe deze analyse heeft plaatsgevonden. In dit hoofdstuk staan eerst in paragraaf 2 de doelen van het beleid en handhaving centraal staan. Vervolgens komt in paragraaf 3 de gevonden differentiaties in het beleid aan bod. De inzet van de waarschuwing wordt besproken in paragraaf 3.1 en de last onder dwangsom in paragraaf 3.2. Daarna worden in paragraaf 4 verschillende casus besproken waarin het beleid van de burgemeesters wordt toegepast. Verzwarende en verzachtende omstandigheden komen aan bod in paragrafen 5 en 6. De mogelijkheden van tussentijdse opheffing van sluiting staan centraal in paragaaf 7. De invloed van de jurisprudentie van de Afdeling en de in het beleid behandelde gevolgen van toepassing van de bevoegdheid worden in paragrafen 8 en 9 geanalyseerd. Ten slotte volgt er een conclusie.

2. Doelen van het beleid en toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet

Er is onderzocht of de beleidsregels de doelen van het beleid of de doelen van de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet bevatten. Tabel 5.1 laat zien dat dit doorgaans het geval is. In meer dan 80% van de onderzochte beleidsregels zijn doelen opgenomen. Het percentage loopt gedurende de onderzoeksperiode op naar bijna 90% in 2023.

Tabel 5.1 Doelen van beleid of van toepassing van de bevoegdheid

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Doelen genoemd	35 (83,3%)	36 (85,7%)	38 (88,4%)
Doelen niet genoemd	7 (16,7%)	6 (14,3%)	5 (11,6%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

In de onderzochte beleidsregels worden vaak meerdere verschillende doelen van het beleid en de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet genoemd. Tabel 5.2 geeft een overzicht van de doelen die in de beleidsregels uit 2021, 2022 en 2023 zijn opgenomen, evenals het aantal beleidsregels waarin deze doelen zijn vermeld. Drie doelen worden structureel het vaakst genoemd: drugshandel beëindigen en beëindigd houden, het woon- en leefklimaat verbeteren en de openbare orde herstellen. In 2021 en 2022 is het beëindigen en beëindigd houden van drugshandel in 28 van de 42 beleidsregels opgenomen, en in 2023 in 29 van de 43 beleidsregels. Het verbeteren van het woon- en leefklimaat is opgenomen in 21 beleidsregels in 2021, 22 beleidsregels in 2022 en 25 beleidsregels in 2023. Het herstellen van de openbare orde is opgenomen in respectievelijk 20, 22 en 23 beleidsregels.

Tabel 5.2 Genoemde doelen in beleid

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Drugshandel beëindigen/beëindigd houden	28 (66,7%)	28 (66,7%)	29 (67,4%)
Verbeteren kwaliteit woon- en leefklimaat	21 (50,0%)	22 (52,4%)	25 (58,1%)
Openbare orde herstellen	20 (47,6%)	22 (52,4%)	23 (53,5%)
Bekendheid pand wegnemen/loop eruit halen	18 (42,9%)	20 (47,6%)	22 (51,2%)
Afgeven van signaal aan de buurt	15 (35,7%)	20 (47,6%)	22 (51,2%)
Prikkel geven aan pandeigenaren/verhuurders	14 (33,3%)	15 (35,7%)	16 (37,2%)
Volksgezondheid bevorderen	12 (28,6%)	12 (28,6%)	13 (30,2%)
Terugkeer van rust in de wijk	11 (26,2%)	15 (35,7%)	17 (39,5%)
Overlast beëindigen/beëindigd houden	5 (11,9%)	7 (16,7%)	9 (20,9%)
Gemeente onaantrekkelijk maken als vestigingsplaats	5 (11,9%)	6 (14,3%)	5 (11,6%)
Andere doelen (<5 keer genoemd)	13 (30,1%)	13 (30,1%)	11 (25,5%)
Geen doelen opgenomen	7 (16,7%)	6 (14,3%)	5 (11,6%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43(100,0%)

Daarnaast bevatten veel beleidsregels doelen die zien op het wegnemen van de bekendheid van een pand of het 'eruit halen van de loop', het afgeven van een signaal aan de buurt en het geven van een prikkel aan pandeigenaren en verhuurders. In 2021 zijn deze doelen opgenomen in respectievelijk 18, 15 en 14 beleidsregels. In 2022 gaat het om 20 beleidsregels voor zowel het wegnemen van de bekendheid van een pand als het afgeven van een signaal aan de buurt, en om 15 beleidsregels voor het geven van een prikkel aan pandeigenaren en verhuurders. In 2023 zijn deze doelen opgenomen in respectievelijk 22, 22 en 16 beleidsregels.

Verder bevatten beleidsregels ook doelen die betrekking hebben op volksgezondheid en het laten terugkeren van rust in de wijk. Het bevorderen van de volksgezondheid is opgenomen in 12 beleidsregels in zowel 2021 als 2022 en in 13 beleidsregels in 2023. Het laten terugkeren van rust in de wijk is opgenomen in 11 beleidsregels in 2021, 15 beleidsregels in 2022 en 17 beleidsregels in 2023.

Het beëindigen en beëindigd houden van overlast is opgenomen in een beperkter aantal beleidsregels, namelijk in 5 beleidsregels in 2021, 7 beleidsregels in 2022 en 9 beleidsregels in 2023. Het doel om de gemeente onaantrekkelijk te maken als vestigingsplaats voor drugscriminaliteit is opgenomen in 5 beleidsregels in 2021, 6 beleidsregels in 2022 en 5 beleidsregels in 2023.

Een deel van de beleidsregels bevatten andere doelen die elk afzonderlijk in minder dan vijf beleidsregels zijn opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het doel om beleid tussen verschillende actoren zoals politie, OM en burgemeester op elkaar af te stemmen of het doel om de brandveiligheid te bevorderen. Tot slot valt op dat het aantal beleidsregels dat geen doelen bevat gedurende de onderzoeksperiode afneemt.

3. Differentiatie in beleid

Vervolgens is gekeken of de beleidsregels differentiëren ten aanzien van type panden, type drugs en recidive. Dat is vaak tamelijk eenvoudig vast te stellen, omdat in meer dan 70% van de beleidsregels een overzichtelijke matrix of tabel is opgenomen waarin de verschillende handhavingsacties ten aanzien van woningen, type drugs of (recidiverend) overtreder zijn te

vinden.[240] Tabel 5.3 laat zien dat de beleidsregels in de regel differentiëren naar type pand, drugs en type overtreder.

Tabel 5.3 Differentiatie naar type pand, drugs en recidive

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Aantal beleidsregels met andere regels voor woningen dan voor lokalen	39 (92,9%)	39 (92,9%)	40 (93,0%)
Aantal beleidsregels met andere regels voor softdrugs dan voor harddrugs	28 (66,7%)	30 (71,4%)	31 (72,1%)
Aantal beleidsregels met andere regels voor eerste overtreding dan voor recidive	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

In meer dan 90% van de onderzochte beleidsregels maken burgemeesters onderscheid tussen woningen en lokalen bij de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet.[241] Het eerste type onderscheid betreft de inzet van de waarschuwing en in minder mate de last onder dwangsom. In ongeveer 80% van de onderzochte gemeenten wordt onderscheid gemaakt tussen een woning of lokaal bij het gebruik van de waarschuwing of last onder dwangsom. De waarschuwing of last onder dwangsom is vaker aan de orde bij een woning dan bij een lokaal. Het tweede type onderscheid ziet op de sluitingsduur. In meer dan 80% van de onderzochte beleidsregels schrijft het beleid een kortere sluitingsduur voor bij woningen dan bij lokalen.

In ongeveer 70% van de beleidsregels maakt de burgemeester een onderscheid tussen soft- en harddrugs. Het percentage loopt op gedurende de onderzoeksperiode naar meer dan 72% in 2023. Ook hier zijn verschillende typen differentiatie. Het eerste type ziet op de inzet van de waarschuwing en in minder mate de last onder dwangsom. Beleidsregels schrijven deze instrumenten vaker voor bij soft- dan bij harddrugs. Dat was in 2021 het geval in 50% van de onderzochte gemeenten, en in 2023 in 58,1%.

Het tweede type differentiatie ziet op de sluitingsduur. Bij harddrugs schrijven beleidsregels veelal een langere sluitingsduur voor dan bij softdrugs. Gedurende de onderzoeksperiode werd dit onderscheid in ongeveer 65% van de beleidsregels gemaakt.[242] In slechts 1 gemeente maken de beleidsregels een onderscheid in de hoogte van de last onder dwangsom tussen zaken over softdrugs en zaken over harddrugs. In een andere gemeente schrijft het beleid sneller spoedeisende bestuursdwang in geval harddrugs in een lokaal zijn gevonden.

In alle onderzochte beleidsregels past de burgemeester de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet anders toe in zaken waarin sprake is van een eerste overtreding dan in zaken waarin sprake is van recidive. In het geval van recidive schrijft het beleid doorgaans altijd sluiting voor. Het gaat in meer dan 90% van de gevallen bovendien om een langere sluitingsduur in het geval

[240] In 2021 en 2022 bevatte 71,4% van de beleidsregels een matrix of tabel en in 2023 liep dat op naar 74.4%.
[241] Erven worden doorgaans niet betrokken in de differentiatie, omdat in het beleid wordt aangenomen dat het erf bij een woning of een lokaal hoort.
[242] In 2021 gaat het om 64,3%, in 2022 om 66,7% en in 2023 om 65,1% van de beleidsregels waarin dit verschil werd gemaakt.

van recidive dan bij een eerste overtreding.[243] In een klein aantal gemeenten wordt ook in het geval van recidive nog overwogen of met een andere vorm van handhaving kan worden volstaan.[244]

3.1 Waarschuwing

De differentiatie in handhavingsbeleid kan nader worden onderzocht door te kijken naar het gebruik van de waarschuwing bij de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Tabel 5.4 geeft een overzicht van het aantal beleidsregels waarin de waarschuwing onderdeel uitmaakt van het Damoclesbeleid, alsmede van de omstandigheden waaronder de waarschuwing volgens het beleid kan worden gegeven.

Uit Tabel 5.4 blijkt dat de waarschuwing in ongeveer 86% van de onderzochte beleidsregels onderdeel vormt van het beleid. In 2021 en 2022 is de waarschuwing opgenomen in 36 van de 42 beleidsregels, en in 2023 in 37 van de 43 beleidsregels. Dat betekent dat een kleine groep van burgemeesters de waarschuwing niet heeft opgenomen in het Damoclesbeleid. Doorgaans vermelden de beleidsregels niet waarom dat het geval is, maar in een enkel geval geeft de burgemeester in het beleid aan dat de waarschuwing niet opportuun wordt geacht vanwege de hoeveelheid illegale verkooppunten in de gemeente.

Tabel 5.4 Waarschuwing

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Waarschuwing vormt onderdeel van beleid	36 (85,7%)	36 (85,7%)	37 (86,0%)
Waarschuwing wordt ingezet bij woning	36 (85,7%)	36 (85,7%)	37 (86,0%)
Waarschuwing wordt ingezet bij lokaal	8 (19,0%)	8 (19,0%)	8 (18,6%)
Waarschuwing wordt ingezet bij softdrugs	28 (66,7%)	27 (64,3%)	26 (60,5%)
Waarschuwing wordt ingezet bij harddrugs	11 (26,2%)	10 (23,8%)	10 (23,3%)
Waarschuwing alleen mogelijk bij 1e overtreding	28 (66,7%)	28 (66,7%)	27 (62,8%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

In alle beleidsregels waarin de waarschuwing is opgenomen, geldt deze mogelijkheid in het geval van toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet bij een woning. Het aantal beleidsregels waarin een waarschuwing kan worden ingezet bij een woning is gelijk aan het aantal beleidsregels waarin de waarschuwing onderdeel van het beleid vormt: 36 beleidsregels in 2021 en 2022 en 37 beleidsregels in 2023.

In een veel kleiner deel van de onderzochte gemeenten bevat het beleid de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in het geval van een lokaal. In 2021 en 2022 betreft dit 8 beleidsregels, en in 2023 eveneens 8 beleidsregels. Dit komt overeen met minder dan 20% van de onderzochte beleidsregels in elk van de drie jaren.

Daarnaast maakt een deel van de beleidsregels onderscheid naar het type drugs. In 2021 is in 28 beleidsregels vastgelegd dat een waarschuwing kan worden gegeven bij toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet in het geval van softdrugs. In 2022 geldt dit voor 27 beleidsregels en in 2023 voor 26 beleidsregels. Voor harddrugs ligt dit aantal lager: in 2021 is een

[243] In 2021 en 2022 betreft dit 95,2% van de gemeenten, en in 2023 90,7% van de gemeenten.
[244] Het gaat in 2021 en 2022 om 3 gemeenten (7,1%) en in 2023 om 5 gemeenten (11,6%).

waarschuwing bij harddrugs opgenomen in 11 beleidsregels, in 2022 in 10 beleidsregels en in 2023 eveneens in 10 beleidsregels.

Tot slot laat Tabel 5.4 zien dat in een groot deel van de beleidsregels is vastgelegd dat een waarschuwing uitsluitend mogelijk is bij een eerste overtreding. In 2021 en 2022 is dit opgenomen in 28 van de 42 beleidsregels, en in 2023 in 27 van de 43 beleidsregels. In deze beleidsregels wordt de mogelijkheid van een waarschuwing bij herhaalde overtredingen niet genoemd.

3.2 Last onder dwangsom

De last onder dwangsom lijkt in de gemeentelijke praktijk een veel kleinere rol te spelen dan de waarschuwing of sluiting. Tabel 5.5 laat zien dat in bijna 30% van de gevallen de last onder dwangsom in het geheel niet wordt genoemd in de onderzochte beleidsregels. Concreet gaat het in 2021 en 2022 om 12 van de 42 beleidsregels en in 2023 om 12 van de 43 beleidsregels. Het percentage neemt iets af in 2023, maar dat betreft een tamelijk marginale verandering.

Tabel 5.5 Last onder dwangsom

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Beleid noemt last onder dwangsom niet	12 (28,6%)	12 (28,6%)	12 (27,9%)
Beleid: in beginsel geen oplegging last onder dwangsom	10 (23,8%)	10 (23,8%)	9 (20,9%)
Beleid: last onder dwangsom per definitie uitgesloten	8 (19,0%)	8 (19,0%)	7 (16,3%)
Last onder dwangsom vormt onderdeel van beleid, toegepast in uitzonderingsgevallen	6 (14,3%)	7 (16,7%)	8 (18,6%)
Last onder dwangsom vormt onderdeel van beleid en is standaardbeleid	4 (9,5%)	3 (7,1%)	5 (11,6%)
Beleid noemt last onder dwangsom genoemd, zonder verdere uitwerking	2 (4,8%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

In de overige beleidsregels wordt de last onder dwangsom wel genoemd. Dat betekent niet dat altijd veel aandacht wordt besteed aan de last onder dwangsom. Zo stipt bijna 5% van de beleidsregels de last onder dwangsom alleen kort aan, maar in deze beleidsregels speelt de sanctie geen rol van betekenis in de handhavingstabel of -matrix (dit is de voorlaatste rij van Tabel 5.5). Dit betreft in alle drie de onderzochte jaren 2 beleidsregels.

Een andere categorie beleidsregels stelt dat de last onder dwangsom 'in beginsel' niet wordt opgelegd, en dat in principe tot sluiting (en wellicht een waarschuwing) wordt overgegaan. Deze groep vormde in 2021 en 2022 bijna 24% en in 2023 bijna 21% van de gevallen. Het gaat hierbij om 10 beleidsregels in 2021 en 2022 en om 9 beleidsregels in 2023. Deze categorie beleidsregels laat dus de mogelijkheid open voor een last onder dwangsom, maar werkt niet uit wanneer die sanctie een geëigend middel is.

In een volgende categorie beleidsregels wordt de last onder dwangsom alleen genoemd om daarna duidelijk te maken dat het instrument niet wordt gebruikt. Dit gaat om 19% van de

beleidsregels in 2021 en 2022 en om 16% in 2023. De beleidsregels zijn stellig en sluiten de sanctie in het geheel uit.

Een andere categorie betreft beleidsregels die de last onder dwangsom alleen noemt als optie in uitzonderingsgevallen. Deze categorie groeit: in 2021 betrof het iets meer dan 14% en in 2023 bijna 19%. Dit komt overeen met 6 beleidsregels in 2021, 7 beleidsregels in 2022 en 8 beleidsregels in 2023. Ten slotte is er een categorie beleidsregels waarvan de last onder dwangsom onderdeel is van het standaardbeleid. In 2023 betrof dat bijna 12%. Dit gaat in 2021 om 4 beleidsregels, in 2022 om 3 beleidsregels en in 2023 om 5 beleidsregels.

Als wij de laatste twee categorieën bij elkaar nemen, schrijft in 2023 dus iets meer dan 30% van de onderzochte beleidsregels de last onder dwangsom (in uitzonderingsgevallen) voor. In absolute aantallen betreft dit in 2023 in totaal 13 van de 43 beleidsregels. Dat betreft een groei ten opzichte van 2021 van ongeveer 6 procentpunt, al gaat het in absolute aantallen om 'slechts' 3 extra beleidsregels.

In de onderzochte beleidsregels is bijna nooit een regeling over de vaststelling van de hoogte van de dwangsom opgenomen. In 2023 stond slechts in 3 beleidsregels iets opgenomen. In 2021 en 2022 bevatte geen van de onderzochte beleidsregels een regeling over de vaststelling van de hoogte van de dwangsom. De hoogte wordt 1 keer bepaald aan de hand van de hoeveelheid aangetroffen drugs, 1 keer aan de hand van de verwachte opbrengst van de aangetroffen handelshoeveelheid drugs en 1 keer aan de hand van het geschatte wederrechtelijke voordeel.

In de beleidsregels wordt doorgaans niet nader uitgelegd waarom de last onder dwangsom (in beginsel) niet wordt gebruikt, maar een aantal doet dat wel. In ongeveer 25% van de beleidsregels stelt de burgemeester dat de sanctie niet effectief is vanwege het grote financiële gewin van drugshandel. In ongeveer 20% van de beleidsregels noemt de burgemeester dat de sluiting een direct en effectief middel is en dat daarom voor die sanctie wordt gekozen. In 14% stelt de burgemeester dat de last onder dwangsom niet wordt ingezet om mensen niet in de verleiding te brengen om een financiële belangenafweging te maken tussen de opbrengst van de drugshandel en de verbeurde dwangsom. In 1 beleidsregel noemt de burgemeester dat een last onder dwangsom de gevaarlijke situatie niet opheft, en dat daarom niet voor de sanctie wordt gekozen.

4. Handhaving in casus

Om nog beter in kaart te brengen wat de overeenkomsten en verschillen tussen de beleidsregels zijn, is aan de hand van twaalf casus achterhaald of en hoe de burgemeester artikel 13b Opiumwet toepast. In elke hypothetische, maar in de praktijk en rechtspraak voorkomende, casus wordt een hoeveelheid drugs in een woning of lokaal aangetroffen en is bekend of er eerder eenzelfde drugsvondst in de woning of lokaal is geweest. De uitkomsten laten zien hoe de beleidsregels uitwerken wanneer deze door gemeenteambtenaren worden gevolgd en toegepast zoals bedoeld in het beleid. In alle casus is niet uitgegaan van verzwarende of verzachtende omstandigheden waardoor de burgemeester mogelijk moet afwijken van het standaardbeleid. Deze bijzondere omstandigheden komen in de volgende paragraaf aan de orde.

4.1 Casusposities woningen softdrugs

In de eerste casus wordt 25 gram hennep in een woning aangetroffen. Er is geen sprake van recidive. Tabel 5.6 laat zien wat de verschillende handhavingsacties van de burgemeester zijn. Het

blijkt dat in 2021 ongeveer de helft van de burgemeesters in deze casus een waarschuwing geeft, maar dat dit terugloopt naar 44% in 2023.

Een andere veelvoorkomende actie is een sluiting van 3 maanden. In een klein aantal gemeenten wordt de woning voor 6 maanden of 1 maand gesloten. In 2023 zijn er in totaal 13 burgemeesters die de woning in deze casus sluiten. De gemiddelde sluitingsduur is 3,1 maanden.

Opvallend is ook een groeiend aantal burgemeesters dat in deze casus niet handhavend optreedt, vanwege de geringe overschrijding van de gebruikershoeveelheid. In totaal gaat dat om ongeveer 16%. De last onder dwangsom speelt een beperkte rol in deze casus.

Tabel 5.6 Woning, 25 gram hennep, 1e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Waarschuwing	22 (52,4%)	21 (50,0%)	19 (44,2%)
Sluiting van 3 maanden	9 (21,4%)	10 (23,8%)	11 (25,6%)
Geen handhaving	5 (11,9%)	6 (14,3%)	7 (16,3%)
Waarschuwing of last onder dwangsom	2 (4,8%)	0 (0,0%)	1 (2,3%)
Last onder dwangsom	1 (2,4%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Sluiting van 6 maanden	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Onduidelijk	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Sluiting van 1 maand	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

In de tweede casus worden 100 hennepplanten aangetroffen in een woning. Het betreft de eerste drugsvondst in de woning. Tabel 5.7 laat zien wat de verschillende handhavingsacties van de burgemeesters in de onderzochte gemeenten zijn. De meest voorkomende actie is hier een sluiting van 3 maanden. In 2023 schrijft meer dan de helft van de beleidsregels dit besluit voor. In 2023 wordt in iets minder dan 28% een waarschuwing gegeven. De last onder dwangsom, langere/kortere sluitingen en niet optreden zijn in deze casus minder aan de orde dan in de eerste casus. In totaal schrijven 27 beleidsregels in 2023 sluiting van de woning voor, met een gemiddelde sluitingsduur van 3,3 maanden.

Tabel 5.7 Woning, 100 hennepplanten, 1e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 3 maanden	19 (45,2%)	20 (47,6%)	23 (53,5%)
Waarschuwing	12 (28,6%)	13 (31,0%)	12 (27,9%)
Sluiting van 6 maanden	3 (7,1%)	2 (4,8%)	1 (2,3%)
Last onder dwangsom	2 (4,8%)	3 (7,1%)	3 (7,0%)
Waarschuwing of last onder dwangsom	2 (4,8%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Sluiting van 12 maanden	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Sluiting van 2 maanden	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Sluiting van 1 maand	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Geen handhaving	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

De derde casus is bijna identiek aan de tweede, maar hier is sprake van een tweede vondst van 100 hennepplanten in de woning. Tabel 5.8 laat zien wat het effect is van deze recidive. In slechts 2 gemeenten bestaat de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet uit iets anders dan sluiting. Voor het jaar 2023 schrijven in totaal 41 beleidsregels sluiting van de woning voor, waarvan in 2 gevallen de sluitingsduur niet duidelijk is. De gemiddelde sluitingsduur in de overige gemeenten waarin gesloten wordt is 5,6 maanden.

Tabel 5.8 Woning, 100 hennepplanten, 2e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 6 maanden	21 (50,0%)	23 (54,8%)	25 (58,1%)
Sluiting van 3 maanden	7 (16,7%)	9 (21,4%)	7 (16,3%)
Sluiting van 12 maanden	6 (14,3%)	4 (9,5%)	3 (7,0%)
Sluiting van 2 maanden	2 (4,8%)	0 (0,0%)	1 (2,3%)
Sluiting maar duur is onduidelijk	1 (2,4%)	1 (2,4%)	2 (4,7%)
Sluiting voor onbepaalde duur	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van 4 maanden	1 (2,4%)	0 (0,0%)	2 (4,7%)
Sluiting van 3 maanden & invordering last onder dwangsom	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Invordering last onder dwangsom	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Sluiting van 5 maanden	0 (0,0%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Geen handhaving	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

4.2 Casusposities woningen harddrugs

De vierde casus betreft de vondst van een handelshoeveelheid cocaïne, namelijk 3,5 gram. Er is geen eerdere drugsvondst in de woning geweest. Uit Tabel 5.9 valt af te leiden dat sluiting hier in de meerderheid van de gevallen de voorgeschreven handhavingsactie is. In minder dan 25% van de onderzochte gemeenten zal een waarschuwing gegeven worden in 2023. Burgemeesters zullen in 2023 in 33 gemeenten de woning vanwege de cocaïnevangst sluiten. De sluitingsduur bedraagt gemiddeld 4,4 maanden. In 1 andere gemeente kan de burgemeester kiezen voor de waarschuwing, last onder dwangsom of een sluiting van 3 maanden.

Tabel 5.9 Woning, 3.5 gram cocaïne, 1e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 3 maanden	19 (45,2%)	20 (47,6%)	19 (44,2%)
Sluiting van 6 maanden	9 (21,4%)	9 (21,4%)	9 (20,9%)
Waarschuwing	7 (16,7%)	8 (19,0%)	9 (20,9%)
Sluiting van 12 maanden	2 (4,8%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Sluiting van 4 maanden	2 (4,8%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Waarschuwing of last onder dwangsom	2 (4,8%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Sluiting van 2 maanden	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Waarschuwing of last onder dwangsom of sluiting van 3 maanden	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (2,3%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

De vijfde casus over woningen gaat over de vondst van 15 gram cocaïne in de woning. Wederom is er geen sprake van recidive. Tabel 5.10 laat zien dat in deze casus de waarschuwing of de last onder dwangsom een geringe rol spelen in vergelijking met de vorige casus. Ongeveer 12% van de beleidsregels schrijven in 2023 een waarschuwing voor, maar in de overige gemeenten zal de burgemeester overgaan tot sluiting. De gemiddelde sluitingsduur in 2023 is 4,6 maanden.

Tabel 5.10 Woning, 15 gram cocaïne, 1e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 3 maanden	21 (50,0%)	23 (54,8%)	22 (51,2%)
Sluiting van 6 maanden	10 (23,8%)	10 (23,8%)	11 (25,6%)
Waarschuwing	4 (9,5%)	5 (11,9%)	5 (11,6%)
Sluiting van 12 maanden	3 (7,1%)	2 (4,8%)	3 (7,0%)
Sluiting van 4 maanden	2 (4,8%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Waarschuwing of last onder dwangsom	2 (4,8%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

De laatste casus over woningen betreft wederom de vondst van 15 gram cocaïne, maar nu is sprake van een tweede overtreding. Van een waarschuwing is nu helemaal geen sprake meer, zo blijkt uit Tabel 5.11. In alle gevallen schrijven de beleidsregels sluiting voor. In 2023 is de gemiddelde sluitingsduur 8 maanden, waarbij de twee gemeenten met een onduidelijke sluitingsduur niet zijn meegenomen.

Tabel 5.11 Woning, 15 gram cocaïne, 2e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 6 maanden	27 (64,3%)	29 (69,0%)	28 (65,1%)
Sluiting van 12 maanden	11 (26,2%)	8 (19,0%)	9 (20,9%)
Sluiting van 3 maanden	2 (4,8%)	1 (2,4%)	2 (4,7%)
Sluiting maar duur is onduidelijk	1 (2,4%)	1 (2,4%)	2 (4,7%)
Sluiting van onbepaalde duur	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van 24 maanden	0 (0,0%)	1 (2,4%)	2 (4,7%)
Sluiting van 5 maanden	0 (0,0%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

4.3 Casusposities lokalen softdrugs

Er zijn ook casus waarin een lokaal centraal staat. In de eerste casus wordt 25 gram hennep aangetroffen in een lokaal. Het betreft de eerste drugsvondst in dit lokaal. Zie Tabel 5.12 voor de diverse handhavingsacties. De burgemeester zal in 2023 in 14% van de onderzochte gemeenten een waarschuwing geven, en in bijna 19% niet handhavend optreden. In de overige 29 gemeenten sluit de burgemeester het lokaal op grond van artikel 13b Opiumwet, met een gemiddelde sluitingsduur van 5,5 maanden.

Tabel 5.12 Lokaal, 25 gram hennep, 1e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 3 maanden	14 (33,3%)	12 (28,6%)	13 (30,2%)
Sluiting van 6 maanden	11 (26,2%)	11 (26,2%)	12 (27,9%)
Waarschuwing	6 (14,3%)	7 (16,7%)	6 (14,0%)
Geen handhaving	6 (14,3%)	7 (16,7%)	8 (18,6%)
Sluiting van 12 maanden	4 (9,5%)	4 (9,5%)	4 (9,3%)
Sluiting van onbepaalde duur (minimum 3 maanden)	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

In de tweede casus worden 100 hennepplanten in een lokaal aangetroffen. Het betreft de eerste overtreding. Tabel 5.13 laat zien dat in verreweg de meeste gevallen de beleidsregels een sluiting voorschrijven. In 2023 was dat het geval in 41 (95%) van de onderzochte gemeenten, tegenover slechts 2 gemeenten waarin de beleidsregels een waarschuwing voorschrijven. De gemiddelde sluitingsduur in 2023 betrof 5,6 maanden.

Tabel 5.13 Lokaal, 100 hennepplanten, 1e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 6 maanden	19 (45,2%)	18 (42,9%)	21 (48,8%)
Sluiting van 3 maanden	15 (35,7%)	15 (35,7%)	15 (34,9%)
Sluiting van 12 maanden	5 (11,9%)	5 (11,9%)	5 (11,6%)
Waarschuwing	1 (2,4%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Sluiting van onbepaalde duur	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van onbepaalde duur (minimum 3 maanden)	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

De derde casus betreft recidive in een lokaal. Hier worden voor de tweede keer 100 hennepplanten aangetroffen. Uit Tabel 5.14 blijkt dat in alle onderzochte gemeenten de burgemeester in deze casus besluit tot sluiting. De gemiddelde sluitingsduur betrof in 2023 bijna 9,5 maanden, waarbij de sluitingen van onbepaalde of onduidelijke duur buiten beschouwing zijn gelaten bij de berekening van het gemiddelde.

Tabel 5.14 Lokaal, 100 hennepplanten, 2e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 12 maanden	21 (50,0%)	19 (45,2%)	18 (41,9%)
Sluiting van 6 maanden	11 (26,2%)	15 (35,7%)	16 (37,2%)
Sluiting van onbepaalde duur	3 (7,1%)	3 (7,1%)	1 (2,3%)
Sluiting van 9 maanden	3 (7,1%)	3 (7,1%)	3 (7,0%)
Sluiting van maximaal 60 maanden	2 (4,8%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Sluiting maar duur is onduidelijk	1 (2,4%)	1 (2,4%)	3 (7,0%)
Sluiting van onbepaalde duur (minimum 6 maanden)	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van 7 maanden	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (2,3%)
Sluiting van 24 maanden	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (2,3%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

4.4 Casusposities lokalen harddrugs

De laatste casus gaan over de vondst van harddrugs in lokalen. In de eerste van deze casus wordt 3,5 gram cocaïne in een lokaal aangetroffen. Ook in deze casus is sluiting verreweg het meest voorgeschreven handhavingsmiddel (zie Tabel 5.15). In 2023 wordt slechts in 3 beleidsregels een waarschuwing voorgeschreven of afgezien van handhaving. De gemiddelde sluitingsduur betrof in dat jaar 7,5 maanden.

Tabel 5.15 Lokaal, 3.5 gram cocaïne, 1e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 12 maanden	14 (33,3%)	14 (33,3%)	14 (32,6%)
Sluiting van 6 maanden	14 (33,3%)	14 (33,3%)	16 (37,2%)
Sluiting van 3 maanden	7 (16,7%)	7 (16,7%)	9 (20,9%)
Waarschuwing	2 (4,8%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Sluiting van 18 maanden	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van onbepaalde duur	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van onbepaalde duur (minimum 3 maanden)	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van 9 maanden	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Geen handhaving	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

In de volgende casus wordt 15 gram cocaïne in een lokaal aangetroffen. Het gaat om een eerste overtreding. Hier volgt volgens Tabel 5.16 in alle gemeenten een sluiting. In 2023 gaat het om gemiddeld 7,5 maanden sluiting.

Tabel 5.16 Lokaal, 15 gram cocaïne, 1e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 6 maanden	18 (42,9%)	18 (42,9%)	21 (48,8%)
Sluiting van 12 maanden	14 (33,3%)	14 (33,3%)	14 (32,6%)
Sluiting van 3 maanden	6 (14,3%)	6 (14,3%)	7 (16,3%)
Sluiting van 18 maanden	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van onbepaalde duur	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van onbepaalde duur (minimum 3 maanden)	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van 9 maanden	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Geen handhaving	18 (42,9%)	18 (42,9%)	21 (48,8%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

In de laatste casus is sprake van een tweede vondst van 15 gram cocaïne in een lokaal. Ook nu volgt in 100% van de gemeenten een sluiting (zie Tabel 5.17), met in 2023 een gemiddelde sluitingsduur van 12,3 maanden. De 7 gemeenten waarin de beleidsregels een sluiting voor onbepaalde duur voorschrijven, zijn niet meegenomen in deze berekening van het gemiddelde. Dat geldt ook voor de gemeenten met een onduidelijke of maximale sluitingsduur.

Tabel 5.17 Lokaal, 15 gram cocaïne, 2e overtreding

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Sluiting van 12 maanden	17 (40,5%)	15 (35,7%)	15 (34,9%)
Sluiting van onbepaalde duur	9 (21,4%)	10 (23,8%)	7 (16,3%)
Sluiting van 6 maanden	5 (11,9%)	7 (16,7%)	8 (18,6%)
Sluiting van 24 maanden	3 (7,1%)	3 (7,1%)	5 (11,6%)
Sluiting van 18 maanden	2 (4,8%)	2 (4,8%)	1 (2,3%)
Sluiting van 9 maanden	2 (4,8%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Sluiting van maximaal 60 maanden	2 (4,8%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Sluiting maar duur is onduidelijk	1 (2,4%)	1 (2,4%)	3 (7,0%)
Sluiting van onbepaalde duur (minimum 6 maanden)	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Sluiting van 7 maanden	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (2,3%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

5. Verzwarende omstandigheden

In meer dan 90% van de onderzochte beleidsregels zijn één of meer verzwarende omstandigheden opgenomen.[245] Wanneer een of meerdere van deze omstandigheden zich voordoen, kan de burgemeester besluiten om af te wijken van het standaardbeleid door bijvoorbeeld langer te sluiten, geen waarschuwing te geven of anderszins 'stappen over te slaan'. Tabel 5.18 laat zien welke verzwarende omstandigheden in de beleidsregels worden genoemd.

[245] Voor alle onderzochte jaren hebben steeds slechts 4 burgemeesters geen verzwarende omstandigheden opgenomen in het beleid.

Tabel 5.18 Verzwarende omstandigheden

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Vondst van wapens	28 (66,7%)	28 (66,7%)	30 (69,8%)
Grote hoeveelheid drugs	25 (59,5%)	25 (59,5%)	26 (60,5%)
Geconstateerde overlast	24 (57,1%)	23 (54,8%)	21 (48,8%)
Gevaarzetting (bijv. brandrisico)	21 (50,0%)	21 (50,0%)	20 (46,5%)
Woning sterk betrokken bij drugshandel of -bezit (bijv. sterke loop)	16 (38,1%)	17 (40,5%)	19 (44,2%)
Geweldsdelicten	15 (35,7%)	16 (38,1%)	17 (39,5%)
Openbare-ordedelicten	15 (35,7%)	16 (38,1%)	18 (41,9%)
Aantreffen van zowel hard- als softdrugs	14 (33,3%)	14 (33,3%)	16 (37,2%)
Recidive	14 (33,3%)	13 (31,0%)	16 (37,2%)
Bewoner of eigenaar heeft antecedenten of verkeert in kringen van mensen met antecedenten	14 (33,3%)	15 (35,7%)	19 (44,2%)
Aanwijzingen voor georganiseerd verband/organisatie/criminaliteit	13 (31,0%)	13 (31,0%)	13 (30,2%)
Verwijtbaar gedrag bewoners of eigenaar	12 (28,6%)	11 (26,2%)	14 (32,6%)
Niet-bewoning van een woning	10 (23,8%)	10 (23,8%)	9 (20,9%)
Bedrijfsmatig karakter	9 (21,4%)	11 (26,2%)	13 (30,2%)
Meer locaties betrokken bij drugsactiviteiten	6 (14,3%)	6 (14,3%)	7 (16,3%)
Buurt heeft veiligheidsproblemen	5 (11,9%)	6 (14,3%)	10 (23,3%)
Strafbare feiten gerelateerd aan de woning	4 (9,5%)	4 (9,5%)	3 (7,0%)
Negatieve invloed op woon- en leefklimaat	3 (7,1%)	4 (9,5%)	3 (7,0%)
Aard van de stoffen en goederen die zijn aangetroffen	2 (4,8%)	3 (7,1%)	3 (7,0%)
Geen verzwarende omstandigheden opgenomen	4 (9,5%)	4 (9,5%)	4 (9,3%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

De meest genoemde verzwarende omstandigheden zijn in alle drie de onderzochte jaren de vondst van wapens, het aantreffen van een grote hoeveelheid drugs en geconstateerde overlast. De vondst van wapens is opgenomen in 28 van de 42 beleidsregels in 2021 en 2022 en in 30 van de 43 beleidsregels in 2023. Het aantreffen van een grote hoeveelheid drugs wordt genoemd in 25 tot 26 beleidsregels. Geconstateerde overlast is opgenomen in 24 beleidsregels in 2021, 23 beleidsregels in 2022 en 21 beleidsregels in 2023.

Daarnaast bevatten veel beleidsregels verzwarende omstandigheden die betrekking hebben op risico's voor veiligheid en openbare orde. Gevaarzetting, zoals brandgevaar, is opgenomen in 21 beleidsregels in 2021 en 2022 en in 20 beleidsregels in 2023. Geweldsdelicten worden genoemd in 15 beleidsregels in 2021, 16 beleidsregels in 2022 en 17 beleidsregels in 2023. Openbare-ordedelicten zijn opgenomen in 15 beleidsregels in 2021, 16 beleidsregels in 2022 en 18 beleidsregels in 2023.

Een aantal verzwarende omstandigheden ziet op de aard en intensiteit van de drugsactiviteiten. Zo wordt de sterke betrokkenheid van een woning bij drugshandel of -bezit

genoemd in 16 beleidsregels in 2021, 17 beleidsregels in 2022 en 19 beleidsregels in 2023. Het aantreffen van zowel hard- als softdrugs is als verzwarende omstandigheid opgenomen in 14 beleidsregels in 2021 en 2022 en in 16 beleidsregels in 2023. Ook recidive wordt in een substantieel deel van de beleidsregels genoemd, namelijk in 14 beleidsregels in 2021, 13 beleidsregels in 2022 en 16 beleidsregels in 2023. Het bedrijfsmatige karakter van de activiteiten is opgenomen in 9 beleidsregels in 2021, 11 beleidsregels in 2022 en 13 beleidsregels in 2023. Het betrekken van meerdere locaties bij drugsactiviteiten wordt genoemd in 6 beleidsregels in 2021 en 2022 en in 7 beleidsregels in 2023.

Verder noemen beleidsregels omstandigheden die betrekking hebben op personen die bij het pand betrokken zijn. Zo is het hebben van antecedenten door de bewoner of eigenaar, of het verkeren in kringen van personen met antecedenten, opgenomen in 14 beleidsregels in 2021, 15 beleidsregels in 2022 en 19 beleidsregels in 2023. Verwijtbaar gedrag van bewoners of eigenaren wordt genoemd in 12 beleidsregels in 2021, 11 beleidsregels in 2022 en 14 beleidsregels in 2023.

Daarnaast worden omstandigheden genoemd die zien op de bredere context van het pand en de omgeving. Niet-bewoning van een woning is opgenomen in 10 beleidsregels in 2021 en 2022 en in 9 beleidsregels in 2023. Veiligheidsproblemen in de buurt worden genoemd in 5 beleidsregels in 2021, 6 beleidsregels in 2022 en 10 beleidsregels in 2023. Strafbare feiten die gerelateerd zijn aan de woning worden genoemd in 4 beleidsregels in 2021 en 2022 en in 3 beleidsregels in 2023. Een negatieve invloed op het woon- en leefklimaat is opgenomen in 3 beleidsregels in 2021, 4 beleidsregels in 2022 en 3 beleidsregels in 2023. De aard van de aangetroffen stoffen en goederen wordt genoemd in 2 beleidsregels in 2021 en in 3 beleidsregels in zowel 2022 als 2023. Tot slot blijkt uit Tabel 5.18 dat slechts in een beperkt aantal beleidsregels geen verzwarende omstandigheden zijn opgenomen.

6. Verzachtende omstandigheden

Ongeveer 85% van de onderzochte beleidsregels bevatten de mogelijkheid dat de burgemeester kan afwijken bij verzachtende omstandigheden.[246] Concreet gaat het in 2021 en 2022 om 35 van de 42 beleidsregels en in 2023 om 37 van de 43 beleidsregels. Doorgaans wordt in het beleid niet precies omschreven wat de gevolgen zijn van deze omstandigheden, behalve dat de burgemeester mag afwijken van het beleid. In een klein aantal gemeenten wordt het verlenen van een (langere) begunstigingstermijn, een kortere sluiting, een waarschuwing of een last onder dwangsom genoemd als opties.

De omschrijving van deze omstandigheden is niet heel concreet, zo blijkt uit Tabel 5.19. In veel beleidsregels wordt gesproken van 'onevenredige gevolgen', 'bijzondere omstandigheden', 'schrijnende gevallen', 'ernstige gevolgen' of 'zwaarwegende omstandigheden', zonder dat concreet wordt gemaakt wat daarmee wordt bedoeld. Zo wordt het criterium 'onevenredige gevolgen' genoemd in 13 beleidsregels in 2021, 12 beleidsregels in 2022 en 15 beleidsregels in 2023. Ook wordt in ongeveer een kwart van de beleidsregels alleen verwezen naar de algemene afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 uit de Algemene Wet Bestuursrecht. Dit betreft 10 beleidsregels in 2021, 11 beleidsregels in 2022 en 10 beleidsregels in 2023.

[246] In 2021 en 2022 noemden de beleidsregels in 7 gemeenten die mogelijkheid niet, en in 2023 ging dat om 6 gemeenten.

Tabel 5.19 Verzachtende omstandigheden

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Onevenredige gevolgen	13 (31,0%)	12 (28,6%)	15 (34,9%)
Algemene afwijkingsbevoegdheid	10 (23,8%)	11 (26,2%)	10 (23,3%)
Betrokkenheid kinderen	5 (11,9%)	5 (11,9%)	5 (11,6%)
Bijzondere omstandigheden	5 (11,9%)	4 (9,5%)	4 (9,3%)
Proactieve eigenaar	4 (9,5%)	3 (7,1%)	2 (4,7%)
Betrokkenheid woningcorporatie	2 (4,8%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Schrijnende gevallen	2 (4,8%)	2 (4,8%)	1 (2,3%)
Geringe hoeveelheid drugs	2 (4,8%)	3 (7,1%)	3 (7,0%)
Verminderde verwijtbaarheid	2 (4,8%)	3 (7,1%)	5 (11,6%)
Medische omstandigheden	1 (2,4%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Binding met woning	1 (2,4%)	3 (7,1%)	6 (14,0%)
Gering aantal ruimten in pand betrokken	1 (2,4%)	2 (4,8%)	2 (4,7%)
Psychisch kwetsbare personen	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Ernstige gevolgen	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Geen vervangende woonruimte	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
Lang tijdsverloop tussen overtreding en besluit	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (2,3%)
Zwaarwegende omstandigheden	0 (0,0%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Geen verzachtende omstandigheden opgenomen	7 (16,7%)	7 (16,7%)	6 (14,0%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

In een relatief gering aantal beleidsregels worden de verzachtende omstandigheden wel meer uitgewerkt. In 2023 worden vooral de binding met de (aangepaste) woning, de aanwezigheid van (minderjarige) kinderen en de verminderde verwijtbaarheid als verzachtende omstandigheden genoemd. De binding met de woning is in 2023 opgenomen in 6 beleidsregels, de betrokkenheid van kinderen in 5 beleidsregels en verminderde verwijtbaarheid eveneens in 5 beleidsregels. In eerdere jaren worden deze omstandigheden minder vaak genoemd: binding met de woning komt voor in 1 beleidsregel in 2021 en in 3 beleidsregels in 2022, terwijl verminderde verwijtbaarheid is opgenomen in 2 beleidsregels in 2021 en 3 beleidsregels in 2022.

In een aantal beleidsregels worden specifieke gevolgen/omstandigheden expliciet genoemd die niet als verzachtende omstandigheid gelden. Financieel nadeel wordt in 2021 in ongeveer 21% van de beleidsregels als zodanig aangemerkt. Dat gebeurde in 2022 in ongeveer 17% en in 2023 in 14% van de beleidsregels. Het verlies van woonruimte wordt in 2021 en 2022 in ongeveer 5% van de beleidsregels expliciet uitgesloten als verzachtende omstandigheid en in 2023 in 7% van de beleidsregels.

7. Opheffing van de sluiting

Iets meer dan de helft van de beleidsregels noemt de bevoegdheid van de burgemeester om de sluiting (vroegtijdig) op te heffen.[247] In verreweg de meeste gemeenten wordt de mogelijkheid slechts beknopt besproken, maar in 5 gemeenten (12%) is een uitgebreide regeling opgenomen.

[247] Dit aantal neemt iets toe van 21 gemeenten in 2021, 22 gemeenten in 2022 en 23 gemeenten in 2023.

Tussen de 35% en 40% van de beleidsregels stelt eisen aan de eigenaar/verhuurder van het gesloten pand om tot opheffing over te gaan. De eigenaar moet bijvoorbeeld de huurovereenkomst hebben ontbonden, en actief toezicht houden op het gebruik van het pand.[248] Andere vaker voorkomende voorwaarden die gelden voor opheffing zijn dat geen vrees moet bestaan voor herhaling, en dat het doel van de sluiting moet zijn bereikt.

8. Invloed van de Afdelingsjurisprudentie

Er is ook onderzocht in hoeverre de beleidsregels de 'nieuwe' jurisprudentie van de Afdeling over artikel 13b Opiumwet expliciet bespreken. Het gaat dan om de uitspraak van 2 februari 2022.[249] Het aantal gemeenten waarin de beleidsregels expliciet deze uitspraak noemt, is zeer gering. Het gaat slechts om 3 (7%) beleidsregels in 2023. Deze beleidsregels verwijzen naar de uitspraak en noemen de factoren noodzakelijkheid, geschiktheid en evenwichtigheid in het beleid.

Andere beleidsregels noemen de uitspraak niet expliciet. Dat betekent niet dat Afdelingsjurisprudentie over de evenredigheidstoetsing van artikel 13b Opiumwet-besluiten helemaal geen invloed heeft op de beleidsregels. In 2023 bevatte 15 andere beleidsregels (35%) verwijzingen naar eerdere overzichtsuitspraken van de Afdeling die (ook) evenredigheid bespreken, of ongespecificeerde verwijzingen naar 'jurisprudentie' waaruit de noodzaak van evenredigheid en belangenafweging zou blijken.[250]

9. Gevolgen genoemd in beleid

De beleidsregels kunnen ook aandacht besteden aan de gevolgen van de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet voor bewoners, gebruikers of eigenaren van het betrokken pand. In de paragraaf over verzachtende omstandigheden kwam dat al aan bod, maar hieronder bespreken wij nog de huurrechtelijke gevolgen, de aanwezigheid van minderjarige kinderen en vervangende woonruimte gedurende de sluitingsduur.

9.1 Huurrechtelijke gevolgen

Een eerste mogelijk gevolg betreft een (buitengerechtelijke) ontbinding van een huurovereenkomst. Tabel 5.20 laat zien dat dit in de meeste beleidsregels niet aan bod komt, maar dat enkele burgemeesters daar wel aandacht aan besteden. In 2021 en 2022 wordt in respectievelijk 7 en 8 van de 42 beleidsregels expliciet vermeld dat ontbinding van de huurovereenkomst kan leiden tot een kortere sluitingsduur of opheffing van de sluiting; in 2023 geldt dit voor 7 van de 43 beleidsregels. Zij noemen dat de ontbinding van een huurovereenkomst door de eigenaar van een pand kan leiden tot een kortere sluitingsduur of opheffing van de sluiting. Door de huurovereenkomst met de 'problematische' huurder te ontbinden, kan de verhuurder aantonen dat hij bonafide is en optreedt tegen drugshandel. Dit wordt in 2021 opgenomen in 6 beleidsregels, in 2022 in 5 beleidsregels en in 2023 in 4 beleidsregels.

[248] Het gaat om 35.7% van de beleidsregels in 2021, 38.1% in 2022 en 39.5% in 2023.
[249] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.
[250] Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

Tabel 5.20 Huurrechtelijke gevolgen van sluiting

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Ontbinding huurovereenkomst kan leiden tot kortere sluitingsduur en/of opheffing sluiting	7 (16,6%)	8 (19,0%)	7 (16,3%)
Burgemeester sluit niet als woningcorporatie huurovereenkomst ontbindt	6 (14,3%)	5 (11,9%)	4 (9,3%)
Buitengerechtelijke ontbinding huurovereenkomst wordt benoemd als mogelijkheid	5 (11,9%)	5 (11,9%)	4 (9,3%)
Woningcorporatie moet volgens burgemeester huurovereenkomst ontbinden	5 (11,9%)	5 (11,9%)	4 (9,3%)
Woningcorporatie kan volgens de burgemeester huurovereenkomst ontbindingen	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

Burgemeesters noemen ook dat woningcorporaties de huurovereenkomst vanwege drugshandel kunnen (laten) ontbinden. Soms besluit de burgemeester de woning niet te sluiten als de verhuurder daartoe overgaat. Dit wordt in 2021 opgenomen in 6 beleidsregels, in 2022 in 5 beleidsregels en in 2023 in 4 beleidsregels.

In enkele gevallen noemt de burgemeester dat de verhuurders zich via afspraken of een convenant hebben verplicht om de huurovereenkomst te laten ontbinden door de rechter in het geval van drugsgerelateerde activiteiten. In 2021 en 2022 vermelden 5 beleidsregels expliciet dat een woningcorporatie volgens de burgemeester de huurovereenkomst behoort te ontbinden wanneer sprake is van drugsgerelateerde activiteiten. In 2023 is dit 4 keer het geval.

De mogelijkheid van de buitengerechtelijke ontbinding na sluiting wordt slechts door ongeveer 10% van de burgemeesters benoemd in de beleidsregels. Ten slotte wordt in 1 beleidsregel per onderzoeksjaar vermeld dat de woning volgens de burgemeester kan worden ontbonden, zonder nadere uitwerking van de juridische vorm of de rol van de verhuurder.

9.2 Kinderen

Een sluiting kan grote gevolgen hebben voor bewoners van een woning, zeker als het minderjarige kinderen betreft. Tabel 5.21 laat zien hoe vaak en op welke wijze burgemeesters aandacht besteden aan de aanwezigheid en belangen van minderjarige kinderen in hun beleidsregels.

In bijna 60% van de beleidsregels wordt aandacht besteed aan de aanwezigheid en belangen van minderjarige kinderen die geraakt kunnen worden door toepassing van de bevoegdheid. Dit betekent ook dat de burgemeesters in iets meer dan 40% van de beleidsregels geen aandacht besteedt aan minderjarige kinderen. Als de burgemeesters wel aandacht besteden aan kinderen, dan noemen zij vaak dat de belangen van de kinderen goed en uitvoerig worden meegewogen bij de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet en/of dat er een melding wordt gedaan bij Veilig Thuis of de kinderbescherming. Dit laatste wordt genoemd in 10 beleidsregels in zowel 2021 als 2022 en in 9 beleidsregels in 2023.

Opvallend is dat in een beperkter aantal beleidsregels expliciet wordt verwezen naar kinderrechten. Daarnaast is opmerkelijk dat dit aantal afneemt gedurende de onderzoeksperiode.

De rechten van kinderen zoals neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en/of het EVRM worden genoemd in 5 beleidsregels in 2021 en in 3 beleidsregels in zowel 2022 als 2023.

Tabel 5.21 Kinderen genoemd in beleid

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
Belangen kinderen moeten goed/uitvoerig worden meegewogen	13 (31,0%)	11 (26,2%)	13 (30,2%)
Er wordt een melding gedaan bij Veilig Thuis/kinderbescherming	10 (23,8%)	10 (23,8%)	9 (20,9%)
Rechten van kinderen in Kinderrechtenverdrag en/of EVRM expliciet genoemd	5 (11,9%)	3 (7,1%)	3 (7,0%)
De aanwezigheid van kinderen is niet per definitie bijzondere omstandigheid	4 (9,5%)	5 (11,9%)	5 (11,6%)
Verkoop drugs aan minderjarigen is verzwarende omstandigheid/reden voor spoedeisende bestuursdwang	3 (7,1%)	4 (9,5%)	5 (11,6%)
Aanwezigheid kinderen kan leiden tot langere begunstigingstermijn	2 (4,8%)	3 (7,1%)	3 (7,0%)
Ouders in beginsel zelf verantwoordelijk voor alternatieve woonruimte	2 (4,8%)	3 (7,1%)	3 (7,0%)
Sluiting met kinderen niet per definitie disproportioneel	2 (4,8%)	2 (4,8%)	1 (2,3%)
Kinderen kunnen reden zijn voor afwijking beleid/waarschuwing	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
De aanwezigheid van kinderen is een verzachtende omstandigheid	1 (2,4%)	1 (2,4%)	2 (4,7%)
Kinderen mogen niet op straat komen te staan	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Kinderen kunnen reden zijn om niet te sluiten	1 (2,4%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)
De aanwezigheid van kinderen is verzwarende omstandigheid	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
De aanwezigheid van kinderen moet leiden tot maatwerk	0 (0,0%)	0 (0,0%)	1 (2,3%)
Minderjarige kinderen niet genoemd in beleid	19 (45,2%)	19 (45,2%)	18 (41,9%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

Verder blijkt uit de tabel dat in een deel van de beleidsregels wordt benadrukt dat de aanwezigheid van kinderen niet zonder meer leidt tot een afwijking van het beleid. Zo wordt in 4 beleidsregels in 2021 en in 5 beleidsregels in zowel 2022 als 2023 expliciet opgenomen dat de aanwezigheid van kinderen niet per definitie een bijzondere omstandigheid vormt. Ook wordt in een klein aantal beleidsregels vastgelegd dat een sluiting waarbij kinderen betrokken zijn niet per definitie disproportioneel is.

Daarnaast worden kinderen in sommige beleidsregels genoemd in relatie tot verzwarende omstandigheden. Zo wordt de verkoop van drugs aan minderjarigen in 3 beleidsregels in 2021, in 4 beleidsregels in 2022 en in 5 beleidsregels in 2023 aangemerkt als verzwarende omstandigheid of als reden voor het toepassen van spoedeisende bestuursdwang.

Tabel 5.21 laat tevens zien dat in een aanzienlijk deel van de beleidsregels minderjarige kinderen geheel niet worden genoemd. In 2021 en 2022 geldt dit voor 19 van de 42 beleidsregels, en in 2023 voor 18 van de 43 beleidsregels. Tot slot noemt een aantal burgemeesters de relatie tussen de aanwezigheid van kinderen en het aanbieden van vervangende woonruimte gedurende de sluiting. Dit aspect komt in de volgende paragraaf aan bod.

9.3 Vervangende woonruimte

Een sluiting van een woning betekent dat bewoners daar gedurende de sluiting niet meer kunnen wonen. Het is dus noodzakelijk om alternatieve woonruimte te vinden. In Tabel 5.22 is te zien in welke mate en op welke wijze burgemeesters aandacht besteden aan alternatieve woonruimte. De belangrijkste constatering is dat bijna de helft van de burgemeesters geen aandacht besteedt aan alternatieve woonruimte in de beleidsregels. Als zij dat wel doen, dan is het uitgangspunt doorgaans dat de bewoners zelf verantwoordelijk zijn voor het vinden van vervangende woonruimte. Dit wordt genoemd in 15 beleidsregels in 2021, 17 beleidsregels in 2022 en 16 beleidsregels in 2023. Daarnaast wordt in een kleiner, maar consistent deel van de beleidsregels opgenomen dat de burgemeester een rol kan hebben bij het vinden van vervangende woonruimte wanneer minderjarige kinderen betrokken zijn. Deze mogelijkheid wordt in alle drie de jaren genoemd in 7 beleidsregels.

Tabel 5.22 Alternatieve woonruimte

	Aantal beleidsregels		
	2021	**2022**	**2023**
De bewoners zijn zelf verantwoordelijk voor vervangende woonruimte	15 (35,7%)	17 (40,5%)	16 (37,2%)
Burgemeester kan rol hebben bij vinden vervangende woonruimte in geval van aanwezigheid minderjarige kinderen	7 (16,7%)	7 (16,7%)	7 (16,3%)
Burgemeester heeft verplichtingen op gebied van alternatieve woonruimte	4 (9,5%)	4 (9,5%)	5 (11,6%)
Beleidsregels verwijzen naar maatschappelijke (nood)opvang	4 (9,5%)	7 (16,7%)	7 (16,3%)
Niet hebben van vervangende woonruimte moet worden meegewogen	3 (7,1%)	3 (7,1%)	2 (4,7%)
Periode van de begunstigingstermijn kan worden gebruikt voor zoeken vervangen woonruimte	1 (2,4%)	1 (2,4%)	1 (2,3%)
Vervangende woonruimte komt niet aan bod in de beleidsregels	21 (50,0%)	20 (47,6%)	21 (48,8%)
Totaal aantal beleidsregels	42 (100,0%)	42 (100,0%)	43 (100,0%)

Verder bevat een beperkt aantal beleidsregels bepalingen waaruit volgt dat de burgemeester verplichtingen heeft op het gebied van alternatieve woonruimte. Dit betreft 4 beleidsregels in 2021 en 2022 en 5 beleidsregels in 2023. Daarnaast zijn er ook beleidsregels waaruit blijkt dat de burgemeester een rol voor zichzelf ziet weggelegd op het gebied van het vinden van vervangende woonruimte. Dit gaat veelal om sluitingen waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn. Andere burgemeesters zien ook een rol als er sprake is van 'onschuldige' bewoners. De rol van de burgemeester hoeft niet per definitie te zijn dat deze zelf vervangende woonruimte aanbiedt, maar kan ook een meer ondersteunde rol bij de zoektocht betreffen. Ook verwijzen sommige beleidsregels naar maatschappelijke opvang of noodopvang. In 2021 gebeurt dit in 4 beleidsregels, terwijl dit aantal in 2022 en 2023 oploopt tot 7 beleidsregels.

In een klein aantal beleidsregels wordt expliciet genoemd dat het niet beschikken over vervangende woonruimte moet worden meegewogen bij de besluitvorming. Dit komt voor in 3 beleidsregels in 2021 en 2022 en in 2 beleidsregels in 2023. Slechts incidenteel wordt in de beleidsregels vermeld dat de begunstigingstermijn kan worden benut om vervangende woonruimte te zoeken; dit wordt in elk onderzoeksjaar in 1 beleidsregel genoemd.

10. Conclusie

De analyse van de beleidsregels laat zien dat het beëindigen en beëindigd houden van drugshandel het voornaamste doel van het beleid en de handhaving is. Ook het bevorderen van het woon- en leefklimaat en het herstellen van de openbare orde worden in de meerderheid van de beleidsregels als doelstelling genoemd.

Uit de analyse blijkt ook dat in veel gemeenten strenger wordt opgetreden tegen overtredingen die verband houden met harddrugs of overtredingen die plaatsvinden in lokalen. Er vindt dan niet alleen vaker sluiting plaats, de sluiting heeft bovendien veelal een langere duur. In het geval van een overtreding die verband houdt met softdrugs of een overtreding die plaatsvindt in een woning, dan is een waarschuwing, last onder dwangsom of kortere sluiting vaker aan de orde. Bij recidive besluit de burgemeester doorgaans om een woning of lokaal te sluiten, ongeacht de aard of ernst van de overtreding. Bij grotere hoeveelheden soft- en harddrugs schrijft het beleid veelal ook een strengere handhaving voor: denk aan een langere sluitingsduur.

De waarschuwing blijkt in bijna 90% van de gemeenten deel uit te maken van het Damoclesbeleid. Dit instrument wordt doorgaans alleen ingezet als sprake is van een eerste overtreding in een woning. De last onder dwangsom is slechts in een minderheid van de gemeenten onderdeel van het Damoclesbeleid. In 2023 geeft rond de 30% van de gemeenten in het beleid aan dat de burgemeester een last onder dwangsom op kan leggen. Dit is een voorzichtige groei ten opzichte van het jaar 2021.

De beleidsregels noemen doorgaans verzwarende omstandigheden. Vaak worden genoemd de vondst van wapens, het aantreffen van een grote hoeveelheid drugs, geconstateerde overlast en de aanwezigheid van gevaarzetting en brandrisico. De beleidsregels bevatten soms ook verzachtende omstandigheden, al is dat minder vaak het geval ten opzichte van verzwarende omstandigheden. Ook worden de verzachtende omstandigheden minder gedetailleerd uitgewerkt. Als verzachtende omstandigheden worden genoemd, dan betreffen dat doorgaans de onevenredige gevolgen van de sluiting of de aanwezigheid van kinderen in de woning.

De Afdelingsjurisprudentie uit 2022 wordt in 2023 nauwelijks expliciet genoemd in de beleidsregels van burgemeesters. Ongeveer een derde van de onderzochte beleidsregels in 2023 sluit aan bij de eisen op het gebied van de evenredigheidstoetsing en belangenafweging. De

Afdelingsjurisprudentie kan ook invloed hebben op het gemeentelijk beleid. Zo kan de strengere evenredigheidstoetsing reden zijn om gevolgen van een sluiting uitgebreid te behandelen in de beleidsregels, maar kan het ook zijn dat burgemeesters de beleidsregels juist summier houden. De gevolgen van een sluiting komen niet altijd expliciet aan bod in de beleidsregels. Zo wordt in slechts 10% van de beleidsregels de mogelijkheid van buitengerechtelijke ontbinding genoemd.

In bijna 60% van de beleidsregels wordt aandacht besteed aan de belangen van minderjarige kinderen die geraakt kunnen worden door toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Ongeveer 30% van de beleidsregels stipuleert dat belangen van kinderen goed moeten worden meegewogen in de besluitvorming. Ook wordt geregeld in het beleid genoemd dat bij toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet een melding bij Veilig Thuis wordt gedaan. In iets minder dan de helft van de beleidsregels wordt geen aandacht besteed aan vervangende woonruimte voor bewoners van gesloten woningen. In bijna 40% van de beleidsregels is het uitgangspunt dat bewoners zelf verantwoordelijk zijn voor vervangende woonruimte.

Hoofdstuk 6 – Artikel 13b Opiumwet in cijfers: analyse van rechtspraak

1. Inleiding

In dit hoofdstuk doen wij verslag van de kwantitatieve jurisprudentieanalyse van de rechtbanken en Afdeling. In totaal hebben wij 904 uitspraken gelezen en gecodeerd.[251] Deze uitspraken zijn gedaan in de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2023.

In paragraaf 2 bespreken wij de resultaten van de kwantitatieve analyse van de zaken over verzoeken tot voorlopige voorziening inzake de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Deze uitspraken zijn alleen gecodeerd op de uitkomst. Paragraaf 3 presenteert de rechtspraak van de rechtbanken en de Afdeling ten aanzien van sluitingen op grond van artikel 13b lid 1, aanhef en onder a Opiumwet (a-grond). Deze uitspraken zijn niet alleen gecodeerd op de uitkomst, maar ook op specifieke kenmerken, zoals de datum van de uitspraak, soort procedure, soort drugs, type pand, type belanghebbende, en de reden van de sluiting. Indien het beroep gegrond is verklaard, dan is tevens gecodeerd wat de reden voor gegrondverklaring is. Paragraaf 4 presenteert de resultaten van de kwantitatieve jurisprudentieanalyse van de rechtspraak van de rechtenbanken en Afdeling op het gebied van de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b lid 1, aanhef en onder b Opiumwet. Het betreft de zogeheten voorbereidingshandelingen (b-grond). Ook deze uitspraken zijn gecodeerd op uitkomst, de hierboven genoemde kenmerken van de zaak en, in geval van gegrondverklaring, wat de reden daarvoor is. Paragraaf 5 omvat een meer kwalitatieve analyse van de rechtspraak van de rechtbanken en de Afdeling inzake lasten onder dwangsom en waarschuwingen.

We sluiten het hoofdstuk af met een conclusie in paragraaf 6. Aangezien dit onderzoek een herhaling is van het type onderzoek dat in de vorige monitor is uitgevoerd waarvan de resultaten in het rapport van 2021 zijn gepubliceerd, wordt voor wat betreft de terminologie aangesloten bij het vorige rapport.[252]

2. Voorlopige voorzieningen

In deze paragraaf analyseren we de jurisprudentie inzake verzoeken tot een voorlopige voorziening. In totaal zijn 600 voorlopige voorzieningszaken geanalyseerd. Dit betreft de hele populatie van voorlopige voorzieningen tussen 1 januari 2021 tot en met 31 december 2023 (gepubliceerd op Rechtspraak.nl (*n*=338) en voorlopige voorzieningen die alleen in het e-archief zijn gepubliceerd (*n*=262)). In deze zaken gaat het ofwel om sluitingen bevolen op grond van artikel 13b lid 1, aanhef en onder a Opiumwet of artikel 13b lid 1, aanhef en onder b Opiumwet, ofwel om waarschuwingen en/of lasten onder dwangsom. Soms is een combinatie van sancties/grondslagen aan de orde.

[251] Het betreft 904 unieke uitspraken. Een uitspraak komt echter tweemaal terug in de dataset omdat zowel een last onder dwangsom is opgelegd als een bestuurlijke waarschuwing is gegeven. Gezien het gering aantal uitspraken over deze twee sancties in de gehele dataset, is ervoor gekozen deze uitspraak onder beide analyses mee te nemen. De som van alle uitspraken vermeld aan het begin van de paragrafen komt daarmee weliswaar uit op 905 uitspraken, het betreft daarentegen 904 unieke uitspraken die zijn geïncludeerd.

[252] L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

Tabel 6.1 laat zien dat de meerderheid van de verzoeken is afgewezen. In 204 van de onderzochte zaken (34%) is een verzoek toegewezen. Het toewijzingspercentage verschilt tussen de jaren 2021 (35%), 2022 (34%) en 2023 (32%) niet sterk.

Tabel 6.1 Uitspraken voorlopige voorziening (n=600)

Jaar	**Afwijzing**	**Toewijzing**	**Totaal**
2021	156	85	241
2022	104	54	158
2023	136	65	201
Totaal	396	204	600

Verder verschilt het toewijzingspercentage tussen de uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl en de uitspraken gepubliceerd in het e-archief van de Raad voor de Rechtspraak. Het percentage toegewezen verzoeken in de uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl is 37%. Bij de uitspraken die alleen in het e-archief zijn gepubliceerd, is het toewijzingspercentage 30%

3. Sluitingen op basis van de a-grond

In deze paragraaf analyseren we de jurisprudentie over sluitingen op grond van artikel 13b lid 1 aanhef, onder a Opiumwet. Allereerst komen de beroepszaken van de rechtbanken aan bod, vervolgens de hoger beroepszaken van de Afdeling.

3.1 Jurisprudentie rechtbanken

In totaal zijn 174 beroepszaken geanalyseerd over sluitingen op grond van artikel 13b lid 1 aanhef, onder a Opiumwet. Dit betreft de hele populatie van beroepszaken tussen 1 januari 2021 tot en met 31 december 2023 (gepubliceerd op Rechtspraak.nl (*n*=109) en beroepszaken die alleen zijn gepubliceerd in het e-archief (*n*=65)). Tabel 6.2 laat de resultaten zien. In 137 uitspraken (79%) is het beroep ongegrond verklaard. In 31 van de geanalyseerde zaken (18%) is het beroep gegrond verklaard. De rechtbank matigt daarnaast in 3 zaken (2%) de sluitingsduur. In 3 zaken (2%) verklaart de rechtbank het beroep gegrond wegens een motiveringsgebrek maar blijven de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand. Er is een verschil tussen het percentage gegrondverklaringen in de uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl (dit betreft 24% (*n*=26)), en de uitspraken die alleen in het e-archief zijn gepubliceerd (dit betreft 8% (*n*=5)). Dit duidt erop dat op Rechtspraak.nl meer uitspraken worden gepubliceerd waarin het beroep gegrond is verklaard, een beeld dat ook al uit het eerdere onderzoek (2018-2020) naar voren kwam.

Tabel 6.2 toont de uitkomst in de beroepszaken verspreid over de jaren 2021, 2022 en 2023. Het percentage gegrondverklaringen verschilt enigszins tussen de jaren 2021 (18%), 2022 (19%) en 2023 (15%).

Tabel 6.23 Uitspraken beroep opgesplitst naar jaar (n=174)

Jaar	**Beroep ongegrond**	**Beroep gegrond**	**Burgemeester en belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk gesteld**[253]	**Totaal**
2021	48	11	2	61
2022	54	14	4	72
2023	35	6	0	41
Totaal	137	31	6	174

Tabel 6.3 toont dat een woning verreweg het meest voorkomende type pand is in de onderzochte zaken. In 140 van de 174 beroepszaken (81%) draaide het om een woning. Ook commerciële panden als winkels en loodsen vormen een belangrijke groep panden (10%) in de onderzochte jurisprudentie.

Tabel 6.3 Type panden in beroepszaken (n=174)

Type pand	***n***	**%**
Woning	140	80,5
Commercieel pand (bijv. winkel, kantoorgebouw, warenhuis, loods, opslagruimte)	17	9,8
Horecagelegenheid	5	2,9
Woning + bedrijf	5	2,9
Growshop	2	1,1
Coffeeshop	1	0,6
Overig (bijv. meerdere panden)[254]	4	2,2
Totaal	174	100,0

Tabel 6.4 laat zien welke soort drugs is aangetroffen in het pand. In 67 van de 174 zaken (39%) worden softdrugs aangetroffen. Ook harddrugs worden geregeld aangetroffen (36%). De aanwezigheid van beide drugssoorten komt in 36 van de 174 uitspraken (21%) voor. In 8 zaken (5%) werden geen drugs aangetroffen.[255]

[253] Deze categorie betreft de gevallen waarin het (hoger)beroep gegrond is verklaard en de belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, maar de sluiting, al dan niet onverkort, in stand blijft. Omdat het een vertekend beeld zou kunnen geven om, vanwege het in stand blijven van de sluiting, deze uitspraken in de categorie '(hoger) beroep gegrond' mee te nemen, zijn deze uitspraken in een afzonderlijke categorie opgenomen. In de tekst zal steeds kwalitatief worden geduid wat de uitkomst was in deze procedures.

[254] In deze 4 sluitingen betrof het een sluiting van een perceel met woning en loods, een sluiting van loodsen met bijbehorende percelen, een sluiting van een woning met schuur en het bosperceel, en de sluitingen van 2 woningen.

[255] Denk hierbij aan de situatie waarin geen drugs zijn aangetroffen op het moment dat de politie het pand binnenviel, maar wel sprake is van getuigenbewijs en/of politie-observaties.

Tabel 6.4 Soort drugs (n=174)

Soort drugs	***n***	**%**
Softdrugs	67	38,5
Harddrugs	62	35,6
Softdrugs + harddrugs	36	20,7
Geen drugs	8	4,6
Onbekend[256]	1	0,6
Totaal	174	100,0

Tabel 6.5 toont dat het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs de meest voorkomende reden is voor sluiting in de onderzochte beroepszaken (54%).[257] Ook hennepteelt is een belangrijke reden voor sluiting in de onderzochte zaken (25%). Actieve drugshandel vormt in 14% van de zaken de reden voor sluiting.[258]

Tabel 6.5 Reden besluit in beroepszaken (n=174)

Reden voor sluiting	***n***	**%**
Handelshoeveelheid drugs	94	54,0
Hennepteelt	44	25,3
Actieve drugshandel	25	14,4
Drugslaboratorium	7	4,0
Stash/voorraad coffeeshops	2	1,1
Growshop	1	0,6
Coffeeshop overtreedt de AHOJGI-criteria	1	0,6
Totaal	174	100,0

In 86 van de beroepszaken (49%) wordt een aanvullende reden voor sluiting genoemd. De combinatie actieve drugshandel en aanwezigheid handelshoeveelheid wordt 26 keer genoemd. Verder komen veelvuldig naar voren de overtreding van de Wet wapens en munitie, aanwezigheid van goederen die verband houden met drugshandel, aanwezigheid van grote sommen geld, en diefstal van stroom.

Tabel 6.6 toont dat de belanghebbenden in de onderzochte beroepszaken hoofdzakelijk huurders zijn. In 108 zaken (62%) is het de huurder van een pand die in beroep gaat. Ook eigenaren als belanghebbenden zijn in grote mate vertegenwoordigd. De categorie 'eigenaar' is opgesplitst in twee categorieën. De eerste categorie betreft belanghebbenden die eigenaar zijn en tevens bewoner/gebruiker van het pand. De tweede categorie betreft de eigenaren van het pand die zelf geen bewoner, gebruiker of exploitant zijn. In vrijwel alle gevallen gaat het dan om de verhuurder

[256] Uit de betreffende uitspraak blijkt niet welke soort drugs is aangetroffen.

[257] 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'.

[258] 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'.

van een pand. In 14% van de zaken gaat het om de eigenaar-bewoner/gebruiker van een pand en in 11% gaat het om een eigenaar (niet zijnde bewoner of gebruiker). In 3 gevallen (2%) betreft het een combinatie van beide categorieën. In die gevallen is de belanghebbende zowel eigenaar-bewoner/gebruiker alsook verhuurder. Onder de categorie 'exploitant' vallen 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 4 zaken (2%) om een exploitant.

Tabel 6.6 Type belanghebbende in beroepszaken (n=174)

Type belanghebbende	***n***	**%**
Huurder	108	62,1
Eigenaar-bewoner/gebruiker	24	13,8
Eigenaar van het gebouw (bijv. verhuurder)	19	10,9
Eigenaar van het gebouw + eigenaar-bewoner/verhuurder	3	1,7
Exploitant	4	2,3
Overig (bijv. meerdere belanghebbenden)	3	1,7
Onbekend	13	7,5
Totaal	174	100,0

Tot slot is onderzocht wat de redenen voor gegrondverklaring van het beroep zijn. Hierbij moet in acht worden genomen dat slechts in 31 zaken het beroep geheel gegrond is verklaard. In nog eens 6 zaken is het beroep gegrond verklaard, maar bleef de sluiting onverkort in stand (driemaal) of werd de sluitingsduur door de rechtbank gematigd (driemaal). Tabel 6.7 laat zien op welke grondslagen de rechtbanken een beroep gegrond verklaren. Omdat geregeld een combinatie van meerdere gronden leidt tot gegrondverklaring, toont Tabel 6.7 het totaal aantal keren dat een reden wordt genoemd in de 37 zaken. Het totaal aantal is dan ook groter dan 37.

Tabel 6.7 Reden gegrondverklaring in 37 zaken waarin beroep gegrond was

Reden gegrondverklaring	***n***	**% (totaal)**
Het sluitingsbesluit is onvoldoende gemotiveerd	23	62,1
Sluiting is niet dan wel minder noodzakelijk ter bescherming van woon- en leefklimaat en herstel openbare orde	23	62,1
De burgemeester had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten opleggen	10	27,0
De sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	9	24,3
De sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst of plaatsing op de zwarte lijst)	9	24,3
De sluiting is onevenredig vanwege financiële gevolgen	8	21,6
De sluiting is onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid van de belanghebbende of zijn huisgenoten/kinderen	7	18,9
De sluiting is onevenredig vanwege het grote tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting	7	18,9
Er valt de belanghebbende geen verwijt te maken	7	18,9
De burgemeester is niet bevoegd om op te treden	6	16,2
De aangetroffen drugs zijn voor eigen gebruik	6	16,2
De sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen	5	13,5
Er is geen dan wel onvoldoende verband tussen de overtreding en het pand dat gesloten wordt	5	13,5
De sluiting is een punitieve sanctie (in strijd met artikel 6 EVRM)	3	8,1
De sluiting is in strijd met artikel 8 EVRM	2	5,4

Hoewel er maar een relatief 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. In ongeveer 62% van deze zaken wordt het beroep gegrond verklaard vanwege een motiveringsgebrek. Eveneens in ongeveer 62% acht de rechtbank de sluiting niet noodzakelijk of minder noodzakelijk ter bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde. Wat bovendien opvalt is dat in verreweg de meeste uitspraken de rechtbank het beroep gegrond heeft verklaard op een combinatie van meerdere gronden.

3.2 Jurisprudentie Afdeling

In totaal zijn er 68 relevante Afdelingsuitspraken over sluitingen op basis van de a-grond gevonden op Rechtspraak.nl. Daarnaast zijn er Afdelingsuitspraken over sluitingen ten gevolge van strafbare voorbereidingshandelingen, lasten onder dwangsom en waarschuwingen. Deze uitspraken komen in de paragrafen 4 en 5 aan bod.

Volgens het 'Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012' moeten alle Afdelingsuitspraken op Rechtspraak.nl worden gepubliceerd. Wij hebben dit gecontroleerd en hebben geen zaken gevonden in het e-archief van de Raad voor de Rechtspraak die niet ook op

Rechtspraak.nl staan.[259] Tabel 6.8 laat zien dat belanghebbenden veel vaker in hoger beroep gaan dan burgemeesters. Dat ligt voor de hand, omdat hun beroepen in meerderheid door de rechtbank ongegrond worden verklaard (zie Tabel 6.2). In 97% van de Afdelingsuitspraken heeft de belanghebbende (incidenteel) hoger beroep ingesteld.

Tabel 6.8 Partijen in hoger beroep (n=68)

	2021	**2022**	**2023**	**Totaal**	**%**
Belanghebbende	11	29	20	60	88,2
Burgemeester	1	1	0	2	2,9
Burgemeester in hoger beroep en belanghebbende in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep	2	3	1	6	8,9
Totaal	14	33	21	68	100,0

Tabel 6.9 laat zien wat de soort drugs is die is aangetroffen in het pand dat centraal staat in de Afdelingsuitspraak. In 25 van de 68 zaken (37%) worden softdrugs aangetroffen in het pand dat wordt gesloten. Ook harddrugs worden geregeld aangetroffen (35%). De aanwezigheid van beide drugssoorten komt in 15 van de 68 uitspraken (22%) voor, in 1 zaak worden naast softdrugs eveneens ketamine aangetroffen (2%). In 2 zaken (3%) worden geen drugs aangetroffen.[260]

Tabel 6.9 Soort drugs in hoger beroep (n=68)

Soort drugs	***n***	**%**
Softdrugs	25	36,8
Harddrugs	24	35,3
Softdrugs + harddrugs	15	22,1
Softdrugs + ketamine	1	1,5
Geen drugs	2	2,9
Onbekend	1	1,5
Totaal	68	100,0

Tabel 6.10 laat zien dat het aantreffen van een handelsvoorraad drugs de meest voorkomende reden is voor sluiting in de onderzochte hoger beroepszaken. In 49% van de zaken vormt het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs de reden voor sluiting. Ook hennepteelt is een belangrijke reden voor sluiting in de onderzochte zaken (25%). Actieve drugshandel vormt in 20,6% van de zaken de reden voor sluiting.[261]

[259] Bij het vorige onderzoek dat is gepubliceerd in 2021 bleek 1 zaak niet te zijn gepubliceerd op Rechtspraak.nl. Om die reden is in dit onderzoek gecontroleerd of over de huidige onderzoeksperiode alle Afdelingsuitspraken zijn gepubliceerd.

[260] Denk hierbij aan de situatie waarin geen drugs zijn aangetroffen op het moment dat de politie het pand binnenviel, maar wel sprake is van getuigenbewijs en/of politie-observaties.

[261] 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'.

Tabel 6.10 Reden besluit in hoger beroep (n=68)

Reden voor sluiting	***n***	**%**
Handelshoeveelheid drugs	33	48,5
Hennepteelt	17	25,0
Actieve drugshandel	14	20,6
Drugslaboratorium	1	1,5
Stash/voorraad coffeeshops	1	1,5
Overig	1	1,5
Onbekend	1	1,4
Totaal	68	100,0

In 18 van de zaken (27%) wordt een aanvullende reden genoemd die aanleiding is tot sluiting. De combinatie actieve drugshandel en aanwezigheid handelshoeveelheid wordt 15 keer genoemd.

Tabel 6.11 toont dat het overgrote merendeel van de hoger beroepszaken gaat over de sluiting van een woning (81%). Slechts in een aantal gevallen gaat het om de sluiting van een commercieel pand (9%), een horecagelegenheid (6%) of de combinatie van een woning en bedrijf (4%).

Tabel 6.11 Type panden in hoger beroep (n=68)

Type pand	***n***	**%**
Woning	55	80,9
Commercieel pand (bijv. winkel, kantoorgebouw, warenhuis, loods, opslagruimte)	6	8,8
Horecagelegenheid	4	5,9
Woning en bedrijf	3	4,4
Totaal	68	100,0

Tabel 6.12 laat zien dat huurders in het grootste aantal zaken de belanghebbende zijn in hoger beroep (52%). De eigenaren van gebouwen (niet zijnde bewoner/gebruiker) (16%) en eigenaren-bewoner/gebruiker (12%) zijn ook geregeld de belanghebbende in hoger beroep.

Tabel 6.12 Type belanghebbende in hoger beroep (n= 68)

Type belanghebbende	***n***	**%**
Huurder	35	51,5
Eigenaar van het gebouw (bijv. verhuurder)	11	16,2
Eigenaar-bewoner/gebruiker	8	11,8
Eigenaar van het gebouw + eigenaar-bewoner/verhuurder	1	1,5
Exploitant	4	5,9
Gebruiker van het pand (niet huurder)	3	4,4
Overig (bijv. meerdere belanghebbenden)	1	1,5
Onbekend	5	7,2
Totaal	68	100,0

Tabel 6.13 betreft de uitkomsten in hoger beroep. In 46 uitspraken wordt de burgemeester in het gelijk gesteld. In 17 van de geanalyseerde zaken (25%) wordt de belanghebbende in het gelijk gesteld. Daarnaast worden in 5 zaken (7%) beide partijen gedeeltelijk in het gelijk gesteld. In 3 van die zaken wordt de sluitingsduur gematigd, in 1 van die zaken is de sluiting reeds opgeheven, en in 1 andere zaak wordt de opgestelde beleidsregel niet redelijk geacht maar blijft de sluiting gehandhaafd.

Tabel 6.13 Uitspraak in hoger beroep (n=68)

Uitspraak	***n***	**%**
Burgemeester in het gelijk gesteld	46	67,6
Belanghebbende in het gelijk gesteld	17	25,0
Beiden gedeeltelijk in het gelijk gesteld[262]	5	7,4
Totaal	68	100,0

Tot slot is onderzocht wat de redenen voor gegrondverklaring van het hoger beroep zijn wanneer de belanghebbende (gedeeltelijk) in het gelijk wordt gesteld. Hierbij moet in acht worden genomen dat slechts in 17 zaken de belanghebbende in het gelijk is gesteld. In nog eens 5 zaken worden beide partijen in het gelijk gesteld maar bleef de sluiting onverkort in stand (eenmaal), werd de sluitingsduur door de rechtbank gematigd (driemaal), en was de sluiting reeds opgeheven (eenmaal). Tabel 6.14 laat zien op welke grondslagen de Afdeling het hoger beroep gegrond heeft verklaard. Omdat geregeld een combinatie van meerdere gronden leidt tot gegrondverklaring, toont Tabel 6.14 het totaal aantal keren dat een reden wordt genoemd in de 22 zaken. Het totaal aantal is dan ook groter dan 22. In Tabel 6.14 zijn alleen de reden voor gegrondverklaring opgenomen die daadwerkelijk hebben geleid tot gegrondverklaring van het hoger beroep. Indien een reden niet heeft geleid tot gegrondverklaring van het hoger beroep, dan is deze reden ook niet opgenomen in de onderstaande tabel.

[262] Deze categorie betreft de gevallen waarin het (hoger) beroep gegrond is verklaard en de belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, maar de sluiting, - al dan niet onverkort, - in stand blijft. Omdat het een vertekend beeld zou kunnen geven om, vanwege het in stand blijven van de sluiting, deze uitspraken in de categorie '(hoger) beroep gegrond' mee te nemen, zijn deze uitspraken in een afzonderlijke categorie opgenomen. In de tekst zal steeds kwalitatief worden geduid wat de uitkomst was in deze procedures.

Tabel 6.14 Reden gegrondverklaring in 22 zaken waarin hoger beroep gegrond was

Reden gegrondverklaring	***n***	**% (totaal)**
De sluiting is onevenredig vanwege gebrek aan vervangende woonruimte	10	45,5
Er valt de belanghebbende geen verwijt te maken	9	40,9
De sluiting is onevenredig vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid van de belanghebbende of zijn huisgenoten/kinderen	7	31,8
Sluiting is niet dan wel minder noodzakelijk ter bescherming van woon- en leefklimaat en herstel openbare orde	7	31,8
Er is geen dan wel onvoldoende verband tussen de overtreding en het pand dat gesloten wordt	7	31,8
De sluiting is onevenredig vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst of plaatsing op de zwarte lijst)	6	27,3
De sluiting is onevenredig vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen	5	22,7
Het sluitingsbesluit is onvoldoende gemotiveerd	4	18,2
De sluiting is onevenredig vanwege financiële gevolgen	3	13,6
De burgemeester had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten opleggen	3	13,6
De burgemeester is niet bevoegd om op te treden	2	9,1
De sluiting is in strijd met het gemeentelijke (Damocles)beleid	1	4,6
De sluiting is onevenredig vanwege het grote tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting	1	4,6

Hoewel maar in een kwart van de Afdelingsuitspraken de belanghebbende volledig in het gelijk gesteld werd en in 5 andere zaken de belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk werd gesteld maar met behoud van de sluiting, valt uit de kwantitatieve jurisprudentieanalyse op te maken dat er een aantal redenen meerdere keren worden genoemd. Zo wordt in 10 van de 25 zaken genoemd dat de sluiting onevenredig is wegens gebrek aan vervangende woonruimte. In 9 zaken kan de belanghebbende geen verwijt worden gemaakt en in 7 zaken weegt de gezondheid mee in het oordeel dat de sluiting onevenredig uitpakt. Daarnaast zijn er 2 argumenten die allebei 7 keer worden genoemd. Het betreft de noodzaak van de sluiting en het verband tussen de overtreding en het pand waar de sluiting op ziet. De huurrechtelijke gevolgen vormen 6 keer reden voor gegrondverklaring en de aanwezigheid van minderjarige kinderen in de woning vijfmaal.

4. Sluitingen op basis van de b-grond

In deze paragraaf analyseren we de jurisprudentie over sluitingen op grond van artikel 13b lid 1 aanhef, onder b Opiumwet. Het betreft de sluitingen vanwege strafbare voorbereidingshandelingen. Allereest komen de beroepszaken van de rechtbanken aan bod, vervolgens de hoger beroepszaken van de Afdeling.

4.1 Jurisprudentie rechtbanken

In totaal zijn 34 beroepszaken geanalyseerd over sluitingen op grond van artikel 13b lid 1 aanhef, onder b Opiumwet. Dit betreft de hele populatie van beroepszaken tussen 1 januari 2021 tot en met 31 december 2023. Het gaat om uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl (*n*=17) en de beroepszaken die alleen zijn gepubliceerd in het e-archief (*n*=17). Daarnaast zijn er zaken waar een last onder dwangsom of een waarschuwing wordt opgelegd wegens strafbare voorbereidingshandelingen. Deze zaken worden in paragraaf 5 besproken.

Tabel 6.15 laat zien hoe vaak het beroep van belanghebbenden gegrond is verklaard. Dat is in 6 zaken (18%) het geval. De sluitingsduur wordt daarnaast in 3 zaken (9%) door de rechtbank gematigd. In 1 zaak (3%) verklaart de rechtbank het beroep gegrond wegens een motiveringsgebrek maar blijven de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand. In de overige 24 uitspraken (71%) is het beroep ongegrond.

Tabel 6.15 Uitspraken beroep (n=34)

Uitspraak	***n***	**%**
Beroep ongegrond	24	70,6
Beroep gegrond	6	17,6
Burgemeester en belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk gesteld[263]	4	11,8
Totaal	34	100,0

Er is een verschil tussen het percentage gegrondverklaringen in de uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl, dit betreft 24% (*n*=4), en de uitspraken die alleen in het e-archief zijn gepubliceerd, dit betreft 12% (*n*=2). Dit gaat echter om dermate kleine aantallen dat het lastig is om hier verdere conclusies aan te verbinden.

Tabel 6.16 betreft de uitkomst in de beroepszaken verspreid over de jaren 2021, 2022 en 2023. Hierin valt te zien dat het percentage gegrondverklaringen enigszins fluctueert gedurende de jaren 2021 (20%), 2022 (10%) en 2023 (22%).

Tabel 6.16 Uitspraken beroep opgesplitst naar jaar (n=34)

Jaar	**Ongegrond**	**Gegrond**	**Beiden gedeeltelijk in het gelijk gesteld[264]**	**Totaal**
2021	10	3	2	15
2022	7	1	2	10
2023	7	2	0	9
Totaal	24	6	4	34

[263] Deze categorie betreft de gevallen waarin het (hoger) beroep gegrond is verklaard en de belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, maar de sluiting, - al dan niet onverkort, - in stand blijft. Omdat het een vertekend beeld zou kunnen geven om, vanwege het in stand blijven van de sluiting, deze uitspraken in de categorie '(hoger) beroep gegrond' mee te nemen, zijn deze uitspraken in een afzonderlijke categorie opgenomen. In de tekst zal steeds kwalitatief worden geduid wat de uitkomst was in deze procedures.

[264] Deze categorie betreft de gevallen waarin het (hoger) beroep gegrond is verklaard en de belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, maar de sluiting, - al dan niet onverkort, - in stand blijft. Omdat het een vertekend beeld zou kunnen geven om, vanwege het in stand blijven van de sluiting, deze uitspraken in de categorie '(hoger) beroep gegrond' mee te nemen, zijn deze uitspraken in een afzonderlijke categorie opgenomen. In de tekst zal steeds kwalitatief worden geduid wat de uitkomst was in deze procedures.

Tabel 6.17 toont dat een commercieel pand het meest voorkomende type pand is in de onderzochte zaken. In 13 van de 34 zaken (38%) draait het om commerciële panden, zoals winkels en loodsen. Ook woningen vormen een belangrijke groep panden (27%) in de onderzochte jurisprudentie.

Tabel 6.17 Type panden in beroepszaken (n=34)

Type pand	***n***	**%**
Commercieel pand (bijv. winkel, kantoorgebouw, warenhuis, loods, opslagruimte)	13	38,2
Woning	9	26,5
Woning en bedrijf	5	14,7
Growshop	2	5,9
Overig (bijv. meerdere panden)	5	14,7
Totaal	34	100,0

Tabel 6.18 laat zien wat de soort drugs is die is aangetroffen in het pand. In verreweg de meeste zaken (68%) worden geen drugs aangetroffen in het pand, maar goederen ter voorbereiding, levering en/of verwerking van drugs. In meer dan een kwart van de zaken (27%), worden geen drugs aangetroffen maar wel residu/restanten of basisstoffen. Harddrugs en softdrugs worden beide slechts eenmaal aangetroffen (3%).

Tabel 6.18 Soort drugs (n=34)

Soort drugs	***n***	**%**
Geen drugs, maar goederen ter voorbereiding/levering/verwerking	23	67,6
Residu/resten/basisstoffen ten behoeve van productie synthetische drugs	9	26,5
Softdrugs	1	2,9
Harddrugs	1	2,9
Totaal	34	100,0

Tabel 6.19 toont dat het aantreffen van goederen die dienen ter voorbereiding van een hennepkwekerij, de meest voorkomende reden is voor sluiting in de onderzochte beroepszaken (35%). Het aantreffen van goederen ten behoeve van de verwerking, bewerking, verspreiding en/of handel in drugs in panden, is in 24% van de zaken reden tot sluiting. In 15% van de gevallen is het aantreffen van een drugslaboratorium een reden tot sluiting.

Tabel 6.19 Reden besluit in beroepszaken (n= 34)

Reden voor sluiting	***n***	**%**
Goederen aanwezig die dienen ter voorbereiding hennepkwekerij	12	35,3
Goederen aangetroffen t.b.v. verwerken/bewerken/verspreiden/handelen in drugs	8	23,5
Drugslaboratorium	5	14,7
Goederen aanwezig die dienen ter voorbereiding drugslab	4	11,8
Leveren van goederen voor grootschalige/bedrijfsmatige hennepteelt	3	8,8
Growshop	2	5,9
Totaal	34	100,0

In 16 zaken (47%) wordt een aanvullende reden genoemd die aanleiding is tot sluiting. In 8 zaken blijkt sprake te zijn van een in werking geweest zijnde hennepkwekerij. In 2 zaken wordt de aanwezigheid van vuurwapens vermeld, eenmaal wordt expliciet aangegeven dat sprake is van recidive. In 2 zaken komt de politie het drugslaboratorium op het spoor wegens een explosie.

Tabel 6.20 toont dat huurders het vaakst belanghebbende zijn in de onderzochte beroepszaken. In 14 zaken (41%) is het een huurder van een pand die in beroep gaat. Ook eigenaren zijn geregeld de belanghebbende in beroepszaken. In 21% van de onderzochte zaken gaat het om een eigenaar (niet zijnde bewoner of gebruiker) en in 18% van de zaken gaat het om de eigenaar-bewoner/gebruiker van een pand. In 1 geval (3%) betreft het een combinatie van beide situaties. In die zaak is de belanghebbende zowel eigenaar-bewoner/gebruiker als ook verhuurder. In 3 van de onderzochte zaken (9%) is de onderneming of de eigenaar van de onderneming degene die opkomt tegen de sluiting, maar is onbekend wat de relatie tot het pand is (eigenaar of huurder). Onder de categorie 'exploitant' vallen 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 2 zaken (6%) om een exploitant.

Tabel 6.20 Type belanghebbende in beroepszaken (n=34)

Type belanghebbende	***n***	**%**
Huurder	14	41,2
Eigenaar van het gebouw (bijv. verhuurder)	7	20,6
Eigenaar-bewoner/gebruiker	6	17,6
Eigenaar van het gebouw + eigenaar-bewoner/verhuurder	1	2,9
Onderneming/eigenaar onderneming, onbekend wat de relatie is tot het pand	3	8,8
Exploitant	2	5,9
Onbekend	1	2,9
Totaal	34	100,0

Tot slot is onderzocht wat de redenen voor gegrondverklaring van het beroep zijn. Hierbij moet in acht worden genomen dat slechts in 6 zaken het beroep geheel gegrond is verklaard. In nog eens 4 zaken is het beroep gegrond verklaard maar bleef de sluiting onverkort in stand (eenmaal) of werd de sluitingsduur gematigd (driemaal). Tabel 6.21 laat zien op welke 5 verschillende

grondslagen de rechtbanken een beroep gegrond verklaren. Omdat geregeld een combinatie van meerdere gronden leidt tot gegrondverklaring, toont Tabel 6.21 het totaal aantal keren dat een reden wordt genoemd in de 10 zaken. Het totaal aantal is dan ook groter dan 10.

Tabel 6.21 Reden gegrondverklaring in 10 zaken waarin beroep gegrond was

Reden gegrondverklaring	***n***	**% (totaal)**
De burgemeester is niet bevoegd om op te treden	6	60,0
Het sluitingsbesluit is onvoldoende gemotiveerd	6	60,0
De burgemeester had eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel moeten opleggen	1	10,0
Er valt de belanghebbende geen verwijt te maken	1	10,0
Sluiting is niet dan wel minder noodzakelijk ter bescherming van woon- en leefklimaat en herstel openbare orde	1	10,0

Hoewel er maar een klein aantal gegrondverklaringen is, valt op te maken dat niet-bevoegdheid van de burgemeester en motiveringsgebreken de twee voornaamste redenen zijn voor gegrondverklaring van het beroep. Beide redenen worden in 6 van de 10 zaken genoemd.

4.2 Jurisprudentie Afdeling

In totaal zijn er 13 Afdelingsuitspraken over sluitingen op basis van de b-grond van artikel 13b Opiumwet gevonden op Rechtspraak.nl. Volgens het 'Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012' moeten alle Afdelingsuitspraken op Rechtspraak.nl worden gepubliceerd. Wij hebben dit gecontroleerd en hebben geen zaken gevonden in het elektronisch-archief van de Raad voor de Rechtspraak die niet op Rechtspraak.nl staan.[265]

Tabel 6.22 laat zien dat belanghebbenden vaker in hoger beroep gaan dan burgemeesters. Dat ligt ook voor de hand, doordat hun beroepen in meerderheid door de rechtbank ongegrond worden verklaard (zie Tabel 6.15). In 85% van de 13 Afdelingsuitspraken gaat de belanghebbende in hoger beroep.

Tabel 6.22 Partijen in hoger beroep (n=13)

	2021	**2022**	**2023**	**Totaal**	**%**
Belanghebbende	2	4	4	10	76,9
Burgemeester	0	1	1	2	15,4
Burgemeester in hoger beroep en belanghebbende in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep	1	0	0	1	7,7
Totaal	3	5	5	13	100,0

Ook in de hoger beroepszaken over de b-grond is onderzocht wat de soort drugs is die is aangetroffen in het pand. In geen van de hoger beroepszaken lijken drugs te zijn aangetroffen in het pand dat is gesloten. In die zaken worden bijvoorbeeld goederen ter voorbereiding, levering

[265] Bij het vorige onderzoek dat is gepubliceerd in 2021 bleek 1 zaak niet te zijn gepubliceerd op Rechtspraak.nl. Om die reden is in dit onderzoek gecontroleerd of over de huidige onderzoeksperiode alle Afdelingsuitspraken zijn gepubliceerd.

en/of verwerking van drugs aangetroffen of residu/restanten dan wel basisstoffen van drugs aangetroffen. Eveneens is de reden voor sluiting onderzocht. Tabel 6.23 toont dat het aantreffen van goederen die dienen ter voorbereiding van een hennepkwekerij de meest voorkomende reden is voor sluiting in de onderzochte hoger beroepszaken (39%). Het aantreffen van goederen ten behoeve van de verwerking, bewerking, verspreiding en/of handel in drugs leidt in 23% van de zaken tot een sluiting. Het aantreffen van goederen voor het inrichten van een drugslab komt in 15% van de onderzochte zaken voor. In geen van de zaken wordt een aanvullende reden genoemd die aanleiding is tot sluiting.

Tabel 6.23 Reden besluit in hoger beroep (n=13)

Reden voor sluiting	***n***	**%**
Goederen aanwezig die dienen ter voorbereiding hennepkwekerij	5	38,5
Goederen aangetroffen t.b.v. verwerken/bewerken/verspreiden/handelen in drugs	3	23,1
Goederen aanwezig die dienen ter voorbereiding drugslab	2	15,4
Drugslaboratorium	1	7,7
Leveren van goederen voor grootschalige/bedrijfsmatige hennepteelt	1	7,7
Ingerichte hennepkwekerij die niet (langer) in werking is	1	7,7
Totaal	13	100,0

Tabel 6.24 toont dat een groot deel van de hoger beroepszaken gaat over de sluiting van een woning (39%). In 31% van de onderzochte uitspraken wordt een commercieel pand gesloten. Eenmaal betreft het een woning en bedrijf. Tot slot worden een bijgebouw, garage en smartshop eenmaal gesloten.

Tabel 6.24 Type panden in hoger beroep (n=13)

Type pand	***n***	**%**
Woning	5	38,5
Commercieel pand (bijv. winkel, kantoorgebouw, warenhuis, loods, opslagruimte)	4	30,8
Woning en bedrijf	1	7,7
Bijgebouw	1	7,7
Garage	1	7,7
Smartshop	1	7,7
Totaal	13	100,0

Tabel 6.25 laat zien dat huurders het vaakst de belanghebbende in hoger beroepszaken zijn (39%). Eigenaar-bewoners/gebruikers (15%) en exploitanten (15%) zijn eveneens vaak de belanghebbende.

Tabel 6.25 Type belanghebbende in hoger beroep (n= 13)

Type belanghebbende	***n***	**%**
Huurder	5	38,5
Eigenaar-bewoner/gebruiker	2	15,4
Exploitant	2	15,4
Eigenaar van het gebouw (bijv. verhuurder)	1	7,7
Onderneming/eigenaar onderneming, onbekend wat de relatie is tot het pand	1	7,7
Onbekend	2	15,4
Totaal	13	100,0

Tabel 6.26 laat de uitkomsten zien in hoger beroep. In 1 van de geanalyseerde zaken (8%) wordt de belanghebbende in het gelijk gesteld. In nog eens 1 zaak (8%) worden beide partijen gedeeltelijk in het gelijk gesteld. In de overige 11 uitspraken wordt de burgemeester (85%) in het gelijk gesteld.

Tabel 6.26 Uitspraak in hoger beroep (n=13)

Uitspraak	***n***	**%**
Burgemeester in het gelijk gesteld	11	84,6
Belanghebbende in het gelijk gesteld	1	7,7
Beiden gedeeltelijk in het gelijk gesteld[266]	1	7,7
Totaal	13	100,0

Er is onderzocht wat de redenen voor gegrondverklaring van het hoger beroep zijn in de 2 zaken. Vanwege dit lage aantal zien wij af van het maken van een tabel. In de uitspraak waarin de belanghebbende geheel in het gelijk werd gesteld, was het sluitingsbesluit niet deugdelijk gemotiveerd. De noodzaak tot sluiting was niet of onvoldoende duidelijk gemaakt, waardoor de burgemeester volgens de Afdeling niet bevoegd was om te sluiten. In de uitspraak waarin de belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk werd gesteld, was de burgemeester wel bevoegd om te sluiten maar had volgens de Afdeling de sluitingsduur moeten worden beperkt tot 3 maanden in plaats van de opgelegde sluitingsduur van 6 maanden. Dit was het gevolg van de verminderde verwijtbaarheid aan de zijde van de eigenaar.

5. Lasten onder dwangsom en waarschuwingen

In deze laatste paragraaf analyseren we de jurisprudentie over opgelegde lasten onder dwangsom (*n*=10) en waarschuwingen (*n*=6) die gebaseerd zijn op artikel 13b Opiumwet. De burgemeester komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de sanctie en kan in plaats van sluiten, ook een last onder dwangsom opleggen of een waarschuwing geven. Allereerst komt de jurisprudentie inzake de lasten onder dwangsom aan bod, vervolgens vindt een bespreking van uitspraken over de waarschuwingen plaats. De mate waarin deze maatregelen in de jurisprudentie voorkomen is

[266] Deze categorie betreft de gevallen waarin het (hoger) beroep gegrond is verklaard en de belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, maar de sluiting, - al dan niet onverkort, - in stand blijft. Omdat het een vertekend beeld zou kunnen geven om, vanwege het in stand blijven van de sluiting, deze uitspraken in de categorie '(hoger) beroep gegrond' mee te nemen, zijn deze uitspraken in een afzonderlijke categorie opgenomen. In de tekst zal steeds kwalitatief worden geduid wat de uitkomst was in deze procedures.

gering. Het betreft daarom relatief kleine aantallen. Om die reden zijn deze uitspraken gecodeerd op uitkomst en worden ze voor het overige hoofdzakelijk kwalitatief besproken.

5.1 Jurisprudentie lasten onder dwangsom

Van de 10 onderzochte lasten onder dwangsom zijn er 7 zaken gepubliceerd op Rechtspraak.nl en 3 zaken die alleen zijn gepubliceerd in het e-archief. Van de 7 op Rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken betreft het 4 beroepszaken en 3 hoger beroepszaken.[267] De 3 zaken die alleen in het e-archief zijn gepubliceerd zijn allemaal beroepszaken. In totaal zijn er dus 7 beroepszaken en 3 hoger beroepszaken.

Beroepszaken

In 1 van de 7 beroepszaken betrof de last in de last onder dwangsom een verplichting het pand te sluiten.[268] In de andere 6 zaken legt de last andere verplichtingen op aan de gesanctioneerde. In vrijwel alle gevallen bestaat de last eruit dat de gesanctioneerde de Opiumwet niet mag overtreden.

Tabel 6.27 laat zien dat in 4 van de 7 beroepszaken (57%) de burgemeester in het gelijk wordt gesteld. Dit betekent dat in 3 van de 7 onderzochte zaken (43%) de belanghebbende in het gelijk wordt gesteld.

Tabel 6.27 Uitspraken beroep last onder dwangsom (n=7)

Uitspraak	***n***	**%**
Beroep ongegrond	4	57,1
Beroep gegrond	3	42,9
Totaal	7	100,0

Hierna wordt allereerst de jurisprudentie besproken waarin de belanghebbende in het gelijk wordt gesteld, waarna de jurisprudentie aan bod komt waarin de burgemeester in het gelijk wordt gesteld.

Last onder dwangsom: belanghebbende in het gelijk gesteld

Er zijn 3 zaken waarin de belanghebbende in het gelijk wordt gesteld. De eerste, alleen in het e-archief gepubliceerde, zaak gaat over een last onder dwangsom die wordt opgelegd in combinatie met een waarschuwing.[269] De hoogte van de dwangsom is €2.500,- met een recidivetermijn van 2 jaren. De belanghebbende huurt de woning. In zijn woning wordt 36,8 gram gedroogde hennep aangetroffen, waarvoor een waarschuwing en een last onder dwangsom worden opgelegd. De belanghebbende betwist dat het om verhandelbare hennep gaat omdat de hennep niet 1 groen blaadje heeft. De hennep kan niet meer worden gerookt en heeft geen enkele waarde meer op de hennepmarkt. Van een handelshoeveelheid kan dan ook geen sprake zijn. De rechtbank overweegt dat de bewijslast bij de burgemeester ligt omdat het een belastend besluit betreft. De rechtbank

[267] Daarnaast zijn er twee uitspraken over verzoeken om voorlopige voorziening, waarin de last onder dwangsom bestond uit sluiting van de woning. Omdat de voorlopige voorzieningen alleen op uitkomst zijn gecodeerd (zie paragraaf 2), blijft een integrale bespreking van deze twee zaken achterwege. Deze twee zijn dan ook niet opgenomen en verdisconteerd in de 10 uitspraken die in deze paragraaf worden besproken.

[268] Zoals hierboven in voetnoot 267 beschreven, waren er tevens twee uitspraken over verzoeken om voorlopige voorziening, waarin de last onder dwangsom bestond uit sluiting van de woning. Omdat het hier voorlopige voorzieningen betreft, worden deze uitspraken niet integraal besproken maar zijn zij meegenomen in de analyse van paragraaf 2.

[269] Rb. Noord-Nederland 30 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2754.

oordeelt dat de burgemeester de stelling van eiser ontoereikend heeft weerlegd. Het is niet aannemelijk geworden dat belanghebbende de Opiumwet heeft overtreden. Het beroep van de belanghebbende is gegrond. De overige beroepsgronden bespreekt de rechtbank niet.

De tweede zaak gaat over het aantreffen van drugs in een huurwoning waar de belanghebbende samen met haar twee meerderjarige kinderen woont.[270] Vanwege een operatie helpt de broer van de belanghebbende haar bij haar dagelijkse werkzaamheden. De broer blijft af en toe bij haar slapen. Bij doorzoeking van de woning in verband met een strafrechtelijk onderzoek, wordt onder meer een handelshoeveelheid cocaïne aangetroffen. Deze drugs blijken van de broer te zijn. De burgemeester deelt zijn voornemen mee om de woning te sluiten voor 3 maanden, waarna de belanghebbende een zienswijze indient. In navolging daarop legt de burgemeester een last onder dwangsom op van € 5.000,- met een maximum van € 25.000,-. De belanghebbende maakt bezwaar tegen dit besluit. De beslissing op bezwaar volgt 6 maanden na het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom. De burgemeester verklaart het ingestelde bezwaar ongegrond, maar trekt het primaire besluit in. Redenen daarvoor zijn het niet plaatsvinden van nieuwe overtredingen in de verstreken tijd sinds de oplegging van de last onder dwangsom en de omstandigheden van belanghebbende. De belanghebbende gaat in beroep. De rechtbank verklaart het beroep gegrond. De rechtbank oordeelt dat de burgemeester weliswaar bevoegd was om op grond van de Opiumwet een last onder dwangsom op te leggen, maar dat de burgemeester in redelijkheid geen gebruik had mogen maken van zijn bevoegdheid omdat dit niet noodzakelijk en niet evenredig is gezien de omstandigheden van belanghebbende. De belanghebbende kan volgens de rechtbank geen verwijt worden gemaakt. Haar broer bleef slechts incidenteel slapen en had de drugs bovendien goed verstopt in de woning. Om die reden oordeelt de rechtbank dat belanghebbende niet op de hoogte was en evenmin redelijkerwijs op de hoogte kon zijn van de aanwezigheid van de aangetroffen drugs in de woning. Bovendien is sprake van gewijzigde omstandigheden. De belanghebbende zal alerter zijn en haar broer erop wijzen dat zij niet accepteert dat hij drugs meeneemt naar haar woning en deze daar verstopt of achterlaat. Volgens de rechtbank is de door de burgemeester gewenste 'stok achter de deur' daarom niet noodzakelijk.

De derde, alleen in het e-archief gepubliceerde, zaak gaat over een last onder dwangsom opgelegd wegens het aantreffen van een handelshoeveelheid softdrugs in een woning.[271] In 2020 is de woning reeds gesloten geweest in verband met het aantreffen van een hennepkwekerij. Het daarop ingestelde bezwaar is ongegrond verklaard en het verzoek om voorlopige voorziening is door de voorzieningenrechter afgewezen. Bijna een jaar later wordt de woning opnieuw onderzocht naar aanleiding van een Meld Misdaad Anoniem-melding. De politie treft 2200 gram henneptoppen en resten van hennepplanten aan. De burgemeester meldt dat hij de woning voor 6 maanden wil sluiten. De belanghebbende dient een zienswijze in waarna de burgemeester, in afwijking van zijn voornemen, besluit een last onder dwangsom op te leggen om herhaling te voorkomen. Indien herhaling van de overtreding van de Opiumwet wordt geconstateerd binnen 3 jaren na het besluit, dan verbeurt de belanghebbende een dwangsom van € 25.000,- (ineens opeisbaar). De belanghebbende maakt bezwaar en stelt beroep in. De rechtbank verklaart het beroep gegrond. Allereerst oordeelt de rechtbank dat de burgemeester bevoegd was om de last onder dwangsom op te leggen. De maximale hoeveelheid waarover belanghebbende mag beschikken, is ruimschoots overschreden, waardoor sprake is van een handelshoeveelheid.

[270] Rb. Overijssel 1 september 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:3410.
[271] Rb. Noord-Nederland 22 november 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4798.

Daarentegen is de rechtbank, in lijn met het standpunt van de belanghebbende, van oordeel dat de last te ongeclausuleerd is. Zo is gelast de artikelen 2, 3, 10a en 11 van de Opiumwet niet te overtreden terwijl harddrugs nooit zijn aangetroffen en van handel daarin ook geen sprake is geweest. De last ziet daar echter wel op. Omdat geen sprake is geweest van overtreding van artikel 2, 10a en 11a is de rechtbank van oordeel dat de burgemeester de last te ruim heeft geformuleerd. De rechtbank voorziet zelf in de zaak en handhaaft de last voor zover het de overtreding van artikel 3 Opiumwet betreft. De argumenten die gaan over de niet-noodzakelijkheid en onevenredigheid van de duur van de last onder dwangsom, falen.

Last onder dwangsom: burgemeester in het gelijk gesteld

In 4 zaken wordt de burgemeester in het gelijk gesteld. De eerste, alleen in het e-archief gepubliceerde, zaak gaat over de sluiting van een huurwoning wegens het aantreffen van een handelshoeveelheid softdrugs en harddrugs.[272] Deze drugs worden toegeschreven aan de zoon van de belanghebbenden. De burgemeester legt een last onder dwangsom op die inhoudt dat de woning moet worden gesloten voor een periode van 6 maanden. De belanghebbenden maken bezwaar en stellen beroep in. De rechtbank oordeelt dat de burgemeester bevoegd is een last onder dwangsom op te leggen omdat de aangetroffen hoeveelheid drugs de gebruikershoeveelheid ruim overschrijdt. Voorts overweegt de rechtbank dat feitelijke handel mag worden aangenomen op grond van de andere aanwezige attributen die te relateren zijn aan drugshandel, zoals een weegschaal, verpakkingsmateriaal en een grote hoeveelheid cash. Hoewel de belanghebbenden stellen dat hen geen verwijt kan worden gemaakt van de overtreding, overweegt de rechtbank dat het ongeloofwaardig is dat belanghebbenden in het geheel niets wisten van de drugs, nu de aangetroffen attributen en hoeveelheden drugs op meerdere plekken verspreid in de woning lagen. De belanghebbenden zijn verantwoordelijk voor wat zich afspeelt in de woning en wie zij toegang geven tot de woning. De rechtbank oordeelt dat de burgemeester in redelijkheid gebruik heeft mogen maken van zijn bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom, bestaande uit sluiting van de woning voor de duur van 6 maanden.

In de tweede zaak wordt eveneens een last onder dwangsom opgelegd wegens het aantreffen van een ingerichte hennepkwekerij.[273] In deze zaak wordt in een woning in 2018 een hennepkwekerij aangetroffen. De burgemeester legt daarop een last onder dwangsom op van €25.000,-. In 2019 worden bij doorzoeking van de woning meerdere takken met hennep aangetroffen (291,6 gram henneptoppen) en wordt geconstateerd dat voorbereidingshandelingen worden verricht. De burgemeester vordert vervolgens de verbeurde €25.000,- en legt een herhaalde last onder dwangsom op van €50.000,- en een sluiting van 3 maanden, indien de bewoner binnen 3 jaar na de herhaalde constatering van overtreding van de Opiumwet de woning opnieuw gebruikt in strijd met de Opiumwet. In de bezwaarprocedure komt de belanghebbende op tegen zowel het besluit tot oplegging van een herhaalde last onder dwangsom alsook de invordering van de verbeurde dwangsom van €25.000,-. De burgemeester verklaart beide ongegrond. Ook het ingestelde beroep wordt ongegrond verklaard.

De derde zaak gaat over een last onder dwangsom opgelegd wegens de verkoop van goederen die zijn bestemd voor de illegale hennepteelt.[274] Het betreft een groothandel en

[272] Rb. Rotterdam 18 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:6944.
[273] Rb. Midden-Nederland 22 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3994.
[274] Rb. Overijssel 15 juni 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1853.

belanghebbende is de eigenaar en exploitant. De hoogte van de dwangsom blijkt niet uit de uitspraak. De last die eraan verbonden is, houdt in dat de eigenaar zijn assortiment en bedrijfsvoering dient aan te passen. De dwangsom is dan ook gebaseerd op de b-grond van artikel 13b Opiumwet (strafbare voorbereidingshandelingen). De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

In de vierde zaak wordt een last onder dwangsom opgelegd wegens het aantreffen van een in werking geweest zijnde hennepkwekerij op de zolder van de door belanghebbende gehuurde woning.[275] Ook is sprake van diefstal van energie. De burgemeester legt een last onder dwangsom op van € 25.708,45 en verbindt daaraan de last dat het belanghebbende verboden is om een handelshoeveelheid drugs aanwezig te hebben in, op, aan, of bij de woning. De dwangsom is gebaseerd op de b-grond van artikel 13b Opiumwet (strafbare voorbereidingshandelingen). In beroep houdt deze dwangsom stand.

Hoger beroep

Volgens het 'Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012' moeten alle Afdelingsuitspraken op Rechtspraak.nl worden gepubliceerd. De 3 Afdelingsuitspraken die gaan over opgelegde lasten onder dwangsom zijn allemaal gepubliceerd op Rechtspraak.nl. In alle 3 de hoger beroepszaken wordt de burgemeester in het gelijk gesteld. In 2 van de 3 zaken stelt de burgemeester hoger beroep in. In de andere zaak is de belanghebbende de appellant.

Last onder dwangsom: burgemeester in het gelijk gesteld

De eerste Afdelingsuitspraak gaat over een last onder dwangsom opgelegd naar aanleiding van het aantreffen van hennepplanten in een woning en op het bijbehorende balkon.[276] De burgemeester legt daarop een last onder dwangsom van €25.000,- als binnen 3 jaar wordt geconstateerd 'dat hij [belanghebbende] de woning weer in strijd met de Opiumwet heeft gebruikt'. Door de rechtbank is overwogen dat partijen het erover eens dat er ten minste 8 hennepplanten zijn aangetroffen (de burgemeester stelt dat er 7 planten in de woning zijn aangetroffen, 1 op het balkon met in diezelfde pot 4 stekjes van hennepplanten). Voor de rechtbank is aannemelijk geworden dat de drugs voor eigen gebruik van belanghebbende zijn. Hij rookt al 20 jaren 2 joints per dag in verband met diverse lichamelijke en psychische problemen. Zowel de gemeente als de hulpverlener zijn hiervan op de hoogte. De rechtbank overweegt dat belanghebbende voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de aangetroffen hoeveelheid softdrugs niet voor verkoop, verstrekken of aflevering aanwezig is. De burgemeester stelt daarop hoger beroep in.

De Afdeling oordeelt, in lijn met het standpunten van de burgemeester, dat de aanwezigheid van een kweektent en de diefstal van elektriciteit, tezamen met de overschrijding van de 5 plantengrens, indicatoren zijn van beroeps- of bedrijfsmatig handelen. Daarnaast oordeelt de Afdeling dat uit de verklaringen van belanghebbende niet volgt dat de kweek uitsluitend voor eigen gebruik is, temeer daar de verklaringen van belanghebbende niet consistent zijn. De Afdeling oordeelt dat de burgemeester bevoegd was tot oplegging van de last onder dwangsom. Voor wat betreft de (on)evenredigheid overweegt de Afdeling dat de handhavingsmatrix ziet op het aantal planten en niet op grammen, zoals belanghebbende aanvoert. De burgemeester heeft de

[275] Rb. Zeeland-West-Brabant 20 juli 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:3974.
[276] ABRvS 16 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1276.

dwangsom bepaald in lijn met de handhavingsmatrix uit het Damoclesbeleid en belanghebbende heeft onvoldoende gemotiveerd waarom de hoogte en duur van de dwangsom onevenredig zijn.

De tweede Afdelingsuitspraak gaat over een last onder dwangsom opgelegd aan de eigenaar van een woning omdat een deel van de woning was ingericht voor het bedrijfsmatig telen van hennep.[277] De politie treft 34 hennepplanten en 20,7 gram hennep aan in de woning. Ook is sprake van diefstal van energie. De burgemeester legt een last onder dwangsom op van €25.000,-. De last houdt in dat de belanghebbende de woning niet meer in strijd met de Opiumwet mag gebruiken. In beroep wordt de zaak ongegrond verklaard door de rechtbank.[278] De Afdeling moet zich buigen over de vraag of de burgemeester bevoegd was om de tweede last onder dwangsom op te leggen en om de opgelegde dwangsom van € 25.000,- in te vorderen. De grieven spitsen zich toe op de volgens de belanghebbende minimale, en strafrechtelijk niet relevante, hoeveelheid hennep en het ten onrechte door de rechtbank niet onderkennen dat de aangetroffen hennep voor eigen (medicinaal) gebruik is. Ook de verminderde financiële draagkracht en de ondervonden hinder van de schulden, waaronder de invordering van de verbeurde dwangsom, worden aangevoerd.

De Afdeling oordeelt dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat sprake is van een handelshoeveelheid softdrugs. Ook heeft de rechtbank terecht overwogen dat de belanghebbende niet aannemelijk heeft gemaakt dat de aangetroffen softdrugs voor eigen gebruik zijn. Zo blijkt uit de verklaring niet dat het medisch gezien noodzakelijk is voor belanghebbende om hennep te gebruiken en een hoeveelheid van 30 gram in huis te hebben. Bovendien heeft de politie strafbare voorbereidingshandelingen geconstateerd en aanwijzingen aangetroffen voor het bedrijfsmatig telen van hennep. Tot slot overweegt de Afdeling dat de belanghebbende niet heeft onderbouwd dat hij niet in staat zal zijn om de verbeurde dwangsom (volledig) te betalen. Bovendien hoeft een bestuursorgaan bij een besluit over invordering geen rekening te houden met de draagkracht van de overtreder. De burgemeester kan een betalingsregeling vaststellen die voorziet in gespreide betaling. De door belanghebbende gestelde medische risico's van zijn financiële situatie zijn niet onderbouwd.

De derde Afdelingsuitspraak gaat over zowel een waarschuwing die wordt gegeven als een last onder dwangsom die wordt opgelegd.[279] Een huurwoning wordt binnengetreden wegens verdenking van de aanwezigheid van een vuurwapen. Dit wapen wordt niet aangetroffen maar wel een bus pepperspray, een ploertendoder en 20 gedroogde henneptoppen (36,8 gram). Ook zijn goederen aanwezig die gebruikt worden om hennep te telen en bij fouillering vindt de politie een bedrag van ruim €4.00,-. De burgemeester geeft een officiële waarschuwing en legt een last onder dwangsom op van €2.500,- met een recidivetermijn van 2 jaar. De last houdt in dat de belanghebbende geen middelen als bedoeld op lijst I of II van de Opiumwet mag verkopen, afleveren of verstrekking, dan wel dat zo'n middel daartoe in de woning aanwezig mag zijn. De rechtbank verklaart het ingestelde beroep gegrond omdat de burgemeester onvoldoende heeft weerlegd waarom de verdorde henneptoppen nog steeds verhandelbaar zijn en waarom dus sprake is van een handelshoeveelheid. De burgemeester stelt daarop hoger beroep in. Hij meent dat het aan de belanghebbende is om aannemelijk te maken dat het gaat om een hoeveelheid voor eigen gebruik of om een hoeveelheid die niet voor verkoop, verstrekking of aflevering in de woning aanwezig is. Het alleen stellen dat de henneptoppen verdord zijn en daarom niet meer

[277] ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1224.
[278] Deze zaak betreft de behandeling van de hiervoor besproken zaak in beroep: Rb. Midden-Nederland 22 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3994.
[279] ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3149.

verhandelbaar, is daarvoor niet genoeg. De Afdeling is het eens met de burgemeester en oordeelt dat de burgemeester bevoegd was om op grond van artikel 13b Opiumwet een last onder dwangsom op te leggen.

5.2 Jurisprudentie waarschuwingen

Alle 6 onderzochte zaken over waarschuwingen betreffen beroepszaken. Van die 6 onderzochte waarschuwingen zijn er 5 zaken gepubliceerd op Rechtspraak.nl en 1 zaak is alleen in het e-archief van de Raad voor de Rechtspraak gepubliceerd. Tabel 6.28 laat zien dat de belanghebbende in 5 van de onderzochte zaken in het gelijk is gesteld. In 1 zaak is de burgemeester in het gelijk gesteld.

Tabel 6.28 Uitspraken beroep waarschuwingen (n=6)

Uitspraak	***n***	**%**
Beroep gegrond	5	83,3
Beroep ongegrond	1	16,7
Totaal	6	100,0

In een deel van deze zaken gaat het in de kern om de vraag in hoeverre een gegeven waarschuwing een appellabel besluit is. In de uitspraken wordt aansluiting gezocht bij de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven bij een uitspraak uit 2018.[280] In die uitspraak stond de vraag centraal wanneer sprake is van een appellabel besluit. Widdershoven concludeert dat een op een beleidsregels gebaseerde en informele waarschuwing geen Awb-besluit is dat in een bezwaar- en beroepsprocedure kan worden aangevochten.[281] Voorts concludeert hij dat onder omstandigheden deze waarschuwingen voor wat betreft de rechtsbescherming gelijk moeten worden gesteld met een Awb-besluit indien de waarschuwing een voorwaarde is binnen het sanctieregime. Hij onderscheidt hierbij drie situaties en stelt dat in die situaties bezwaar en beroep wel mogelijk is, 'omdat de alternatieve route om een rechterlijk oordeel te krijgen over die waarschuwingen te krijgen onevenredig bezwarend is':[282]

1. Wanneer de termijn waarin de waarschuwing nadelige gevolgen kan hebben zó lang is dat de belanghebbende – gelet op de aard van de overtreding – in een juridische procedure tegen een op te leggen bestuurlijke sanctie de rechtmatigheid van de waarschuwing bewijsrechtelijk niet meer effectief kan betwisten. Om bewijsnood te voorkomen en met het oog op de rechtszekerheid, dient voor dergelijke waarschuwingen in beginsel een maximale termijn van twee jaar te gelden.
2. Wanneer de rechtspraak uitwijst dat een waarschuwing aanleiding kan zijn voor uitsluiting van de belanghebbende van een aanbestedingsprocedure, en de belanghebbende aannemelijk maakt dat hij voornemens is aan een dergelijke procedure deel te nemen.
3. Wanneer het bestuursorgaan in de waarschuwing een wettelijke norm concretiseert (of had moeten concretiseren), terwijl de inhoud van die norm op basis van de wet, wetsgeschiedenis of jurisprudentie nog niet vaststaat, en die concretisering uitsluitend in rechte kan worden aangevochten door het risico te lopen op een bestraffende bestuurlijke sanctie.

[280] Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven bij ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249.
[281] Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven bij ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249, r.o. 7.
[282] Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven bij ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249, r.o. 7.

Hierna worden allereerst de 5 waarschuwingen besproken waarin de belanghebbende in het gelijk wordt gesteld. Als eerste komen aan bod de 2 onderzochte uitspraken over waarschuwingen waarin aansluiting wordt gezocht bij de conclusie van Widdershoven. Daarna zullen de andere waarschuwingen besproken worden. De paragraaf sluit af met een bespreking van de zaak waarin de burgemeester in het gelijk wordt gesteld en waarin eveneens wordt verwezen naar het beoordelingskader van Widdershoven.

Waarschuwing: belanghebbende in het gelijk gesteld

In de eerste uitspraak wordt het bezwaar van de belanghebbende niet-ontvankelijk verklaard nadat hij bezwaar heeft gemaakt tegen een waarschuwing wegens het aantreffen van een handelshoeveelheid harddrugs in de woning. In deze zaak krijgt de belanghebbende gelijk.[283] De waarschuwing is in deze zaak gegeven voor 3 jaren. De rechtbank overweegt dat dit een overschrijding is van de termijn van 2 jaren, die in de regel volgens de A-G geldt om de waarschuwing niet als appellabel besluit aan te merken. Om die reden ligt de bewijslast bij de burgemeester om aannemelijk te maken dat de driejaarstermijn niet tot bewijsproblemen kan leiden voor de belanghebbende. Omdat de burgemeester daar niet in is geslaagd, wordt de waarschuwing gelijkgesteld aan een Awb-besluit voor wat betreft de rechtsbescherming. Het beroep is gegrond, de belanghebbende wordt in het gelijk gesteld en de burgemeester moet een nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak.

De tweede uitspraak gaat over niet-ontvankelijkheid na bezwaarmaking tegen het opleggen van een waarschuwing wegens handel vanuit de woonwagen van belanghebbende.[284] De rechtbank zoekt aansluiting bij de criteria opgesteld door de A-G, op grond waarvan onder omstandigheden een waarschuwing voor de rechtsbescherming gelijkgesteld zou moeten worden met een besluit. In deze zaak is relevant dat de beleidsregels van de burgemeester voorschrijven dat het effect van de waarschuwing is, dat bij een volgende overtreding in beginsel direct wordt overgegaan tot een sluiting. Daarnaast is de waarschuwing gekoppeld aan het hele woonwagenkamp. Dit betekent dat, ook al wordt een nieuwe overtreding begaan door iemand anders dan aan wie de waarschuwing is gegeven, alsnog wordt overgegaan tot sluiting van de woning. Tot slot is de gekoppelde termijn van 3 jaren relevant, hetgeen een overschrijding van 1 jaar inhoudt ten opzichte van de door de A-G genoemde termijn van 2 jaren. De rechtbank oordeelt dat de burgemeester niet aannemelijk heeft gemaakt waarom belanghebbende, wanneer hij de rechtmatigheid van de waarschuwing wil bestrijden, geen bewijsproblemen kan ondervinden. De belanghebbende wordt in het gelijk gesteld, het beroep is gegrond en de burgemeester moet een nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak.

De derde uitspraak gaat over een waarschuwing opgelegd aan huurders van een woning aan wie initieel een sluiting van 3 maanden was opgelegd.[285] Tijdens de beroepsprocedure werpt de burgemeester op dat de waarschuwing geen appellabel besluit is in de zin van de Awb. De belanghebbende voert aan dat de burgemeester miskent dat de waarschuwing een besluit op bezwaar is in de zin van artikel 7:11 Awb en alleen al om die reden een appellabel besluit is in de zin van de Awb. Eveneens wijst de belanghebbende op het beginsel van efficiënte procesvoering.

[283] Rb. Amsterdam 28 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6718.
[284] Rb. Limburg 16 mei 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:3089.
[285] Rb. Rotterdam 16 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10951.

De rechtbank oordeelt dat opgekomen kan worden tegen de in het herstelbesluit gegeven waarschuwing, alleen al op grond van doelmatige en doeltreffende, en daarmee ook tijdige, beslechting van het geschil door de bestuursrechter en effectieve rechtsbescherming in het kader van onder meer artikel 8:74 en 6:19 Awb. In deze zaak wordt de belanghebbende in het gelijk gesteld en wordt het beroep, voor zover gericht tegen de waarschuwing, gegrond verklaard. De rechtbank oordeelt dat het aan de burgemeester is om het besluit om een bestuurlijke maatregel op te leggen in de vorm van een waarschuwing, van een deugdelijke feitelijke grondslag te voorzien alsook deugdelijk te motiveren. De rechtbank oordeelt dat hiervan in deze zaak geen sprake is.

De vierde uitspraak gaat over het aantreffen van een handelshoeveelheid cocaïne in een woning.[286] Het betreft een korte uitspraak waarin weinig feiten vermeld worden. Wel is te vinden dat de belanghebbende met haar 4 minderjarige kinderen in de woning woont. De politie treft bij 3 uit de woning vertrekkende mannen 0,4 gram cocaïne aan en bij doorzoeking van de woning wordt 14,2 gram cocaïne aangetroffen. De belanghebbende vraagt de voorzieningenrechter om een voorlopige voorziening te treffen. Die voorlopige voorziening wordt in september 2022 afgewezen, maar de rechter bepaalt dat de sluiting niet eerder mag worden geëffectueerd dan twee weken na de uitspraak. Onbekend is waarom de voorzieningenrechter dit oordeelt. De bezwaarschriftencommissie brengt in oktober een advies uit en stelt dat niet inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze de belangen van de kinderen zijn meegewogen. De voorzieningenrechter wijst vervolgens in oktober de voorlopige voorziening toe. De burgemeester handhaaft zijn primaire besluit van november. Tijdens de behandeling van de enkelvoudige kamer in december een jaar later, blijkt dat de burgemeester de woningsluiting niet heeft geeffectueerd. De rechtbank overweegt dat de burgemeester niet daadwerkelijk van zijn bevoegdheid tot het sluiten van een woning gebruikt heeft gemaakt door de woningsluiting niet te effectueren. Dit moet worden gezien als een heroverweging van de noodzakelijkheid en/of evenwichtigheid, waardoor eigenlijk sprake is van een herroeping van het primaire besluit doordat is teruggekomen van het in het primaire besluit beoogde rechtsgevolg van de woningsluiting en de burgemeester daarvoor in de plaats heeft volstaan met een waarschuwing. De rechtbank oordeelt daarop dat de belanghebbende met haar beroep heeft bereikt wat ze wilde en komt daarom niet meer toe aan een inhoudelijke beoordeling over de rechtmatigheid van de waarschuwing.

De vijfde, alleen in het e-archief gepubliceerde, uitspraak is hierboven reeds onder de last onder dwangsom besproken omdat in deze zaak zowel een last onder dwangsom is opgelegd als een waarschuwing is gegeven.[287] Ter zitting laat de gemachtigde van belanghebbende weten dat de beroepsgronden tegen de waarschuwing en wijze waarop de last is geformuleerd niet worden gehandhaafd, waarop de rechtbank concludeert dat zij om die reden deze beroepsgronden dan ook niet zal bespreken. Het beroep wordt gegrond verklaard omdat de burgemeester volgens de rechtbank, de stelling van eiser dat de henneptoppen gezien hun verdorde toestand niet verhandelbaar zijn, ontoereikend heeft weerlegt. Om die reden is dan ook niet aannemelijk geworden dat belanghebbende de Opiumwet heeft overtreden en behoeven de overige beroepsgronden om die reden geen bespreking volgens de rechtbank.

Waarschuwing: burgemeester in het gelijk gesteld

[286] Rb. Rotterdam 6 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12401.
[287] Het betreft: Rb. Noord-Nederland 30 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2754. In deze zaak werd naast een waarschuwing eveneens een last onder dwangsom opgelegd.

In de laatste uitspraak wordt een waarschuwing gegeven in verband met het aantreffen van een handelshoeveelheid softdrugs in de woning.[288] De burgemeester vermeldt in de waarschuwing dat een sluiting onevenredige gevolgen kan hebben in deze situatie en dat daarom is gekozen voor een waarschuwing. Redenen daarvoor zijn onder andere de zwangerschap van de belanghebbende en de zorg voor een minderjarig kind dat in de nabijheid van de woning naar school gaat. De belanghebbende maakt bezwaar omdat op grond van de beleidsregels het gevolg van de waarschuwing is dat bij recidive binnen 3 jaar onmiddellijk tot sluiting wordt overgaan. Voorts meent de belanghebbende dat deze waarschuwing wegens bijzondere omstandigheden gelijkgesteld kan worden met een besluit omdat er anders geen mogelijkheid of alternatieve weg is om op te komen tegen de gronden waarop de waarschuwing berust.

De rechtbank refereert aan de conclusie van de A-G. De rechtbank overweegt dat de burgemeester heeft gewezen op de gewijzigde beleidsregels waarin is bepaald dat de burgemeester een discretionaire bevoegdheid toekomt om de waarschuwing mee te wegen bij de keuze om over te gaan tot een sluiting. Er wordt dus niet direct overgegaan tot sluiting maar de burgemeester kan de waarschuwing als verzwarende omstandigheid meewegen. Verder oordeelt de rechtbank dat het relevant is dat in de beleidsregels wordt aangesloten bij de maximale periode van 2 jaren, in lijn met de conclusie van de A-G. Na 2 jaren kan de belanghebbende de rechtmatigheid van de waarschuwing laten toetsen, in het geval het pand wordt gesloten na een nieuwe overtreding van de Opiumwet. De burgemeester heeft in dat geval dan ook terecht de belanghebbende niet-ontvankelijk verklaard en de burgemeester wordt in het gelijk gesteld.

6. Conclusie

Op basis van de analyse in dit hoofdstuk is een aantal conclusies te trekken over de rechtsbescherming tegen de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. De eerste conclusie ziet op het aantal keer dat belanghebbenden rechtsbescherming zoeken. Het aantal keren dat belanghebbenden in een casus over artikel 13b Opiumwet naar de rechter gaan, ligt relatief laag ten opzichte van het totaal aantal panden dat volgens de enquêteresultaten gesloten wordt. Dit is opvallend en roept de vraag op hoe dit kan worden verklaard. Desalniettemin is het aantal 13b-besluiten dat aan rechters in 2021-2023 is voorgelegd, in absolute zin tamelijk groot. Wij hebben 600 uitspraken over de verzoeken om een voorlopige voorziening besproken. Dit betreft de hele populatie gedurende de onderzoeksperiode. Daarnaast zijn 81 hoger beroepszaken en 208 beroepszaken over 13b-sluitingen (a- en b-grond) geanalyseerd. Dit betreft ook de hele populatie. Eveneens zijn 10 zaken over lasten onder dwangsom en 6 zaken over waarschuwingen geanalyseerd. In totaal zijn in dit hoofdstuk 904 gerechtelijke uitspraken geanalyseerd.[289]

In de vorige onderzoeksperiode zijn 267 uitspraken inzake verzoeken tot voorlopige voorziening onderzocht (dit betrof een steekproef) en de gehele populatie aan hoger beroepszaken (81) en beroepszaken (159). Als we kijken naar het aantal beroepszaken over de huidige periode (2021-2023) dan zien we een stijging van meer dan 30%, ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de vorige periode 7 maanden korter is (2018-juni 2020) dan de huidige periode. Het aantal hoger beroepszaken over de sluiting van een pand in 2021-2023 ligt op 81. Dit aantal ligt op ongeveer hetzelfde niveau als de vorige

[288] Rb. Amsterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4531.

[289] In 1 zaak werd zowel een last onder dwangsom als een waarschuwing opgelegd. Om die reden is het totaal aantal unieke zaken 904 in plaats van 905.

onderzoeksperiode, zij het dat die periode 7 maanden korter is (2018-juni 2020). In nagenoeg alle zaken wordt het hoger beroep (mede) door de belanghebbende ingesteld. Dat was in de vorige monitor ook het geval.[290]

De tweede conclusie ziet op de kenmerken van de zaken in de onderzochte uitspraken. Zowel in de beroepszaken als hoger beroepszaken over de a-grond gaat de grote meerderheid van de zaken over een woning (ongeveer 80%). In de vorige onderzoeksperiode lag dit percentage op meer dan 70%. Zowel in beroepszaken als in hoger beroepszaken vormt de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs in het pand de belangrijkste reden voor de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Het gaat om 54% in beroepszaken en 49% in hoger beroepszaken. In de vorige periode betrof dit meer dan de helft van de zaken. In ongeveer 62% van de beroepszaken en ongeveer 51% van de hoger beroepszaken komt een huurder van het pand tegen het besluit op. In de vorige onderzoeksperiode betrof dit 40 tot 50% van de zaken.

Voor de b-grond ligt het percentage en de spreiding anders. In beroep betreft het aandeel woningen ongeveer 26% en in hoger beroep ongeveer 38%. De commerciële panden, zoals winkels, vertegenwoordigen in de beroepszaken ongeveer 38% van de gevallen. Dit is in hoger beroep ongeveer 31% van de zaken. De voornaamste aanleiding om over te gaan tot sluiting op basis van de b-grond is zowel in beroepszaken (ongeveer 35%) als in hoger beroepszaken (ongeveer 38%) de aanwezigheid van goederen die dienen ter voorbereiding van een hennepkwekerij. Ook bij de zaken over de b-grond zijn het met name de huurders die opkomen tegen het sluitingsbesluit (ongeveer 41% in beroepszaken en ongeveer 38% in hoger beroepszaken).

De derde conclusie ziet op het percentage van zaken waarin belanghebbenden met succes opkomen tegen een besluit. Ten aanzien van de voorlopige voorzieningen hebben we kunnen vaststellen dat in de periode 2021-2023 in 34% van de uitspraken de verzoeken zijn toegewezen. Dit percentage ligt hoger dan in de vorige onderzoeksperiode. In de toen onderzochte periode lag het toewijzingspercentage op 27% (*n*=267).[291]

Bij de duiding van het toewijzingspercentage over de periode 2021-2023, moet in acht worden genomen dat de hele populatie van uitspraken op Rechtspraak.nl en de hele populatie van de zaken uit het e-archief is geanalyseerd. Het blijkt dat het aantal toegewezen verzoeken (37%) op Rechtspraak.nl hoger is dan het aantal toewijzingen in het e-archief (30%). Deze bevinding van een hoger toewijzingspercentage op Rechtspraak.nl ten opzichte van het e-archief ligt in lijn met wat in eerder onderzoek reeds is geconstateerd.[292] Er vindt een selectie plaats van te publiceren uitspraken op Rechtspraak.nl aan de hand van publicatieregels (neergelegd in het 'Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012'). Uit dit besluit vloeit voort dat met name juridisch 'interessante' uitspraken worden gepubliceerd.[293] Zaken waarin de rechtzoekende in het gelijk wordt gesteld, zouden als juridisch interessant(er) bevonden kunnen worden, omdat deze

[290] Zie L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*. Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 83.
[291] Dit betrof een steekproef. Zie L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*. Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 77 & 87.
[292] L.M. Bruijn, *The alternative war on drugs: drug evictions, cannabis regulation and the legal consequences of adapting to the limitations of criminal law in the field of drug control* (diss.), Groningen: University of Groningen 2021.
[293] Als juridisch interessant worden aangemerkt niet alleen uitspraken die juridische significantie hebben voor de ontwikkeling van het recht, maar ook om uitspraken die media-aandacht hebben gegenereerd en uitspraken die niet zijn afgedaan met een standaardoverweging of die niet kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk zijn. Zie ook: L. Kostense, R. Nieuwboer & S.W.M. de Jong, 'Tussen werkelijkheid en weergave: een vergelijking van de rechtswetenschappelijke methoden van rechtspraakonderzoek via rechtspraak.nl en dossieronderzoek bij gerechtelijke instanties', *NJB* 2025/2339, afl. 31, p. 2590-2598.

minder vaak voorkomen. Het is goed voorstelbaar dat deze uitspraken vaker gepubliceerd worden dan zaken waarin de burgemeester in het gelijk wordt gesteld. Daarentegen kunnen rechtbanken hun eigen publicatiebeleid maken en kan het publicatiebeleid per rechter ook nog eens verschillen. Het besluit om uitspraken te publiceren kan daarbij ingegeven zijn door de tijd die de rechter die dag of week heeft, om de uitspraken geschikt te maken voor publicatie. Dit kan ertoe leiden dat sprake is van een zekere mate van willekeur ten aanzien van welke uitspraken worden gepubliceerd op Rechtspraak.nl.

In de vorige onderzoeksperiode (2018-2020) bleek dat er een verschil zat in zaken die werden gepubliceerd op Rechtspraak.nl in vergelijking met de zaken in het e-archief. Het betrof toen een toewijzingspercentage van 42% van de zaken op Rechtspraak.nl en van 18% van de zaken in het e-archief. Op Rechtspraak.nl bleken destijds significant meer uitspraken te zijn gepubliceerd waarin een verzoek werd toegewezen dan in het e-archief. Het naar elkaar toe kruipen van de percentages duiden wij in de tendens van een algehele toename van gepubliceerde rechtspraak.[294]

Ten aanzien van de beroepszaken over sluitingen op basis van de a-grond is in 18% van de beroepszaken het beroep van de belanghebbende gegrond verklaard. Bij de b-grond ligt dit percentage ook op 18%. Ook in de vorige onderzoeksperiode (2018-2020) werden in het geval van beroepszaken significant meer gegrondverklaringen op Rechtspraak.nl gepubliceerd dan in het e-archief. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de influx van zaken die aan de rechter wordt voorgelegd zeer waarschijnlijk ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode is veranderd. Zo verwachten wij dat partijen lessen trekken uit ervaringen uit het verleden en (veranderende) jurisprudentie. Uitspraken zoals de Afdelingsuitspraak daterend van 2 februari 2022 (de 'Harderwijkuitspraak'), veranderen het juridisch landschap en beoordelingskader, hetgeen onmiskenbaar gevolgen heeft voor het type zaken dat leidt tot sluiting, een ongegrond bezwaar en een ingediend (hoger) beroepschrift.

In hoger beroep is in 88% van de uitspraken over de a-grond en in 75% van de uitspraken over de b-grond het hoger beroep door de belanghebbende ingesteld. Het percentage van gegrondverklaringen ligt bij de a-grond op 32% (inclusief gedeeltelijk gegrond) en bij de b-grond op 15% (inclusief gedeeltelijk gegrond). Dit percentage is hoger dan in de vorige onderzoeksperiode. Toen betrof het percentage gegrondverklaringen in hoger beroep 8%.

De vierde 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.

Bij de beroepszaken over sluitingen op basis van de a-grond, is in 62% van de zaken waarin het beroep gegrond is, het sluitingsbesluit onvoldoende gemotiveerd. In eveneens 62% van de zaken waarin het beroep gegrond is, oordeelt de rechter dat de sluiting niet, dan wel minder, noodzakelijk is ter bescherming van woon- en leefklimaat en of het herstel van openbare orde. In de vorige onderzoeksperiode leidden met name de niet-bevoegdheid van de burgemeester, in 23% van de zaken waarin het beroep gegrond is, en onvoldoende motivering van het sluitingsbesluit, eveneens in 23% van de zaken waarin het beroep gegrond is, tot gegrondverklaring van het beroep.

In de hoger beroepszaken over sluitingen op basis van de a-grond is onevenredigheid van de sluiting wegens gebrek aan vervangende woonruimte in 46% van de zaken waarin het hoger

[294] Zie https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Programma-Meer-en-verantwoord-publiceren-van-rechterlijke-uitspraken-van-start.aspx#:~:text=De%20Rechtspraak%20is%20onlangs%20gestart,rechtspraak%20voor%20de%20toekomst%20versterkt.

beroep gegrond werd verklaard, reden voor die gegrondverklaring. Geen of slechts in verminderde mate de belanghebbende een verwijt kunnen maken, komt in 41% van de zaken waarin het hoger beroep gegrond is, in de gegrondverklaring voor. In de vorige onderzoeksperiode kwamen als belangrijkste gronden voor gegrondverklaring in hoger beroep naar voren dat het sluitingsbesluit onvoldoende is gemotiveerd,[295] of dat de belanghebbende geen verwijt viel te maken.

Het aantal sluitingen op basis van de b-grond ligt lager dan het aantal sluitingen op basis van de a-grond. We zien bij de gegrondverklaringen in zaken over de sluitingen op basis van de b-grond terug dat in 60% van de zaken waarin het beroep gegrond was, het sluitingsbesluit onvoldoende is gemotiveerd. In eveneens 60% van dat soort zaken oordeelt de rechter dat de burgemeester niet bevoegd was om op te treden. In de hoger beroepszaken aangaande sluitingen op basis van de b-grond, waren eveneens deze twee redenen de reden voor het in het gelijkstellen van de belanghebbende.

[295] Hoe vaak deze grond aanleiding is tot gegrondverklaring in hoger beroep, blijkt niet uit het rapport. Wel blijkt uit het rapport dat dit de meest voorkomende reden is voor gegrondverklaring. Het aantal gegrondverklaringen in hoger beroep in die onderzoeksperiode ligt op 6.

Hoofdstuk 7 – Resultaten expertmeeting

1. Inleiding

Om meer inzicht te krijgen in de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet in de praktijk, is een expertmeeting georganiseerd. Bij deze meeting waren vertegenwoordigers van 16 verschillende gemeenten en een betrokken organisatie (RIEC) aanwezig. De bijeenkomst vond plaats op 16 september 2025. Tijdens de expertmeeting hebben de onderzoekers van onderliggend onderzoek hun voorlopige bevindingen gepresenteerd. Aan de hand van deze bevindingen is besproken hoe burgemeesters en hun ambtenaren omgaan met uiteenlopende vraagstukken rondom de toepassing van de bevoegdheid. Zo kwamen onder meer de inzet van de last onder dwangsom en waarschuwing, verschillen in handhavingspraktijken, de invloed van de Afdelingsjurisprudentie op het beleid en toepassing van de bevoegdheid, alsook de omgang met kwetsbare bewoners aan bod. De bespreking biedt waardevolle aanknopingspunten voor het begrijpen van de factoren die lokale verschillen in beleid en uitvoering verklaren. Het doel van de expertmeeting was om de resultaten uit het onderzoek te contextualiseren en te verdiepen, en om inzicht te krijgen in de praktijkervaringen van gemeenten. Hieronder worden de bevindingen van de expertmeeting aan de hand van negen verschillende onderwerpen besproken.

2. Inzet van de verschillende maatregelen

Tijdens de expertmeeting is naar aanleiding van de resultaten die in de vorige hoofdstukken gepresenteerd zijn, besproken of er verschuivingen zichtbaar zijn in de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet en de maatregelen die op grond van deze bevoegdheid kunnen worden opgelegd.

De inzet van waarschuwingen op grond van artikel 13b Opiumwet is in de praktijk volgens de deelnemers beperkt en verschilt sterk per gemeente. In veel gemeenten wordt een waarschuwing vooral gegeven bij lichte overtredingen of wanneer de betrokkenheid van bewoners gering is. Zo wordt een casus genoemd waarin alleen een meerderjarige zoon betrokken was bij drugsactiviteiten. Aan deze zoon werd een last onder dwangsom opgelegd, terwijl de ouders slechts een waarschuwing kregen. Op deze manier blijft volgens de deelnemers ruimte bestaan voor gesprek, begeleiding en herstel. In situaties die als ernstiger worden aangemerkt, wordt een waarschuwing door de deelnemers al snel als onvoldoende afschrikwekkend gezien. Daarbij speelt mee dat waarschuwingen niet zichtbaar zijn voor de omgeving, terwijl sommige burgemeesters juist waarde hechten aan het zichtbare signaal dat uitgaat van bestuurlijk optreden. Daarnaast verschillen burgemeesters in hun aanpak al naar gelang het type drugs dat wordt aangetroffen. Bij harddrugs wordt volgens de deelnemers doorgaans sneller overgegaan tot sluiting, terwijl bij softdrugs soms nog ruimte zou bestaan voor een waarschuwing of een last onder dwangsom.

Tijdens de expertmeeting bleek dat de last onder dwangsom volgens de deelnemers in veel gemeenten aan belang heeft gewonnen en steeds vaker wordt ingezet als alternatief voor sluiting. In sommige gemeenten wordt de last onder dwangsom bovendien feitelijk als laatste waarschuwing gezien, vanwege de dwangsom die aan de last is gekoppeld. Het geven van een waarschuwing is daarmee volgens de deelnemers minder gebruikelijk geworden, en werd ook wel als 'niet meer van deze tijd' genoemd. Verschillende deelnemers gaven aan dat de last onder dwangsom beter past binnen een meer 'proportionele aanpak', waarbij wordt geprobeerd herhaling van de overtreding te voorkomen zonder dat direct tot sluiting wordt overgegaan.

De toename in het gebruik van de last onder dwangsom wordt door sommige deelnemers als positief ervaren. Anders dan sluiting, zien zij in deze sanctie een middel om contact met bewoners te behouden en ruimte te creëren voor overleg over herstel en gedragsverandering. Andere deelnemers plaatsen daar kanttekeningen bij en merken op dat de last onder dwangsom niet altijd tot duurzame verandering leidt. In enkele gemeenten is zelfs sprake van meer recidive na het opleggen van een last onder dwangsom. Toch biedt de inzet van een last onder dwangsom volgens meerdere deelnemers belangrijke voordelen: de grotere mogelijkheden om zicht te houden op de bewoners en situatie, het stimuleren van gedragsverandering en tegelijkertijd voorkomt de inzet van deze sanctie dat belanghebbenden hun woning verliezen. Het is dan wel essentieel dat de last actief wordt gehandhaafd. Zonder voldoende opvolging en controle door de politie en toezichthouders, bestaat het gevaar dat de last onder dwangsom grotendeels een papieren maatregel is. De beschikbaarheid en prioritering van politiecapaciteit vormen daarbij soms een belangrijk knelpunt. In sommige regio's zijn hierover goede afspraken gemaakt tussen gemeenten en politie, maar elders ontbreekt structurele capaciteit voor toezicht, waardoor naleving van een last onder dwangsom moeilijk kan worden gecontroleerd.

De nodige deelnemers zien dat – zeker na de strenge lijn in de jurisprudentie – de dossieropbouw en motivering van besluiten zijn verbeterd, zeker als overgegaan wordt tot sluiting. Gemeenten werken volgens deelnemers zorgvuldiger dan voorheen. Ook maken zij steeds minder gebruik van summiere informatie zoals Hennep Informatie Berichten (HIB's) omdat deze onvoldoende onderbouwing bieden voor een besluit. In sommige gevallen wordt in het voornemen om over te gaan tot sluiting extra informatie opgenomen over hulpverlening en rechtsbescherming. Dit heeft als doel om belanghebbenden beter te informeren over hun mogelijkheden om op te komen tegen het besluit en hen de route richting hulpverleningsinstanties te wijzen. Een enkele deelnemer geeft aan dat het handhavingsbeleid is aangescherpt en dat daardoor sneller kan worden overgegaan tot sluiting omdat sneller sprake is van een ernstige situatie. Zo wordt in 'ernstige situaties', waarin de burgemeester 'afschrik wekken' als belangrijk doel ziet, sneller tot sluiting overgegaan dan voorheen.

3. Maatregelen met een andere grondslag dan artikel 13b Opiumwet

De deelnemers is gevraagd of zij ook andere maatregelen gebruiken dan de maatregelen die op grond van artikel 13b Opiumwet kunnen worden opgelegd. Dit verschilt volgens de deelnemers per gemeente. Sommige gemeenten leggen weleens op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een last onder dwangsom op, bijvoorbeeld in situaties van drugshandel op straat. Dit leidt soms intern tot discussies over de juridische houdbaarheid ervan, maar biedt volgens deelnemers meer mogelijkheden om herhaling van drugshandel te voorkomen omdat dit, anders dan sluiting, een persoonsgerichte maatregel is. Naast deze last onder dwangsom worden ook andere instrumenten genoemd die worden ingezet, zoals het opleggen van gebiedsverboden, het geven van waarschuwingen, maar ook de inzet van pseudokoop door de politie.

In gevallen waarin sprake is van 'multiproblematiek', kiezen sommige gemeenten regelmatig voor een alternatieve aanpak voor sluiting. Met multiproblematiek worden situaties bedoeld waarin drugsgerelateerde overtredingen samenhangen met bredere sociale of persoonlijke problemen, zoals schulden, verslaving, psychische problematiek en huiselijk geweld. In dergelijke gevallen wordt de aanwezigheid van drugs gezien als onderdeel van een complexere leef- en zorgsituatie. In dit soort situaties zoeken de meeste deelnemers aan de expertmeeting de samenwerking op met zorginstanties of het sociaal team. Tegelijkertijd geven deelnemers aan dat

de aanpak sterk casuïstisch is en werd breed erkend dat capaciteitsgebrek en de omvang van het lokale drugsprobleem het soms moeilijk maken om in een specifieke situatie ook daadwerkelijk maatwerk te kunnen bieden.

4. Woningen versus lokalen

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet in de praktijk vaker wordt toegepast bij woningen dan bij lokalen of andere panden. De deelnemers van de expertmeeting herkennen dit beeld. Tijdens de expertmeeting is besproken wat mogelijke verklaringen hiervoor zijn. Volgens meerdere deelnemers hangt dit deels samen met zichtbaarheid en signalering van overtredingen. Woningen komen vaker in beeld door overlastmeldingen en signalen van dealeractiviteiten, terwijl bedrijventerreinen vaak afgelegen liggen en illegale activiteiten daar minder snel worden opgemerkt. De meeste deelnemers geven aan dat hun gemeente sterk afhankelijk is van meldingen uit de omgeving: wat niet wordt gemeld, komt vaak ook niet in beeld. Door een deelnemer is aangegeven dat in vergelijking met tien jaar geleden er nu meer sprake is van risicospreiding bij overtreders. Overtreders weten dat bij minder dan 200 planten automatisch een sepot volgt en er niet strafrechtelijk wordt vervolgd. Daardoor is er volgens deze deelnemer meer spreiding en zijn de kwekerijen kleiner, waardoor deze moeilijker te vinden zijn. Een andere deelnemer gaf aan dat er sprake is van een enorme toename van het aantal hennepkwekerijen.

Wanneer een overtreding in een lokaal of bedrijfspand wordt ontdekt, is dat volgens de deelnemers meestal het resultaat van gericht toezicht of een breder opsporingsonderzoek, en niet van meldingen uit de omgeving. In gemeenten waar regelmatig controles bij bedrijven plaatsvinden, is de verhouding tussen maatregelen bij woningen en lokalen meer in balans.

Tijdens de expertmeeting is eveneens besproken waarom gemeenten in de praktijk vaak strenger optreden in het geval van overtreding in lokalen dan tegen overtredingen in woningen. De belangrijkste verklaring die deelnemers hiervoor gaven, is dat bij woningen grondrechten in het geding zijn. Vooral het recht op huisvesting wordt door de deelnemers genoemd. Daarnaast wordt genoemd dat de sluiting van een woning ingrijpende gevolgen heeft voor belanghebbenden en hun gezin. Deelnemers geven daarom aan dat bij woningen meer terughoudendheid wordt betracht en dat de evenredigheid van de maatregel zwaarder weegt. Bij lokalen zijn de gevolgen voor belanghebbenden daarentegen doorgaans minder verstrekkend. Daarom wordt het direct overgaan tot sluiten van een lokaal, in plaats van het eerst opleggen van een andere maatregel, en een langere sluitingsduur volgens de deelnemers sneller gerechtvaardigd gevonden. Daarnaast zijn de aard en omvang van de overtreding vaak anders. Lokalen zijn in veel gevallen betrokken bij ernstigere vormen van drugshandel of drugsopslag. De problematiek rondom lokalen wordt volgens de deelnemers als zwaarder ervaren, waardoor directe sluiting of langere sluiting gerechtvaardigd zou zijn.

De deelnemers benadrukken dat ook het type lokaal en de locatie ervan van invloed is op de gekozen aanpak. Zo wordt bij horecaondernemingen regelmatig een sluitingsduur van zes maanden gehanteerd, omdat die tijd benodigd is om 'de loop eruit te halen' en voor bekendheid bij het publiek dat op die locatie geen drugs meer te verkrijgen zijn. Er wordt ook wel genoemd dat in het buitengebied vaker gekozen zou worden voor een minder ingrijpende maatregel. Een deelnemer geeft in die context aan dat de overlast in buitengebieden meestal beperkt is, waardoor in een dergelijk geval eerder wordt gekozen voor een last onder dwangsom of een waarschuwing.

5. Beperkt gebruik van rechtsbescherming

Uit de voorgaande hoofstukken in dit rapport blijkt dat in verhouding tot het aantal opgelegde sluitingen, relatief weinig belanghebbenden rechtsbescherming zoeken bij de rechter tegen besluiten op grond van artikel 13b Opiumwet. Tijdens de expertmeeting is gevraagd of deelnemers dit beeld herkennen en in hoeverre er mogelijke verklaringen voor dit beeld te vinden zijn. De deelnemers bevestigen het beeld dat het aantal mensen dat daadwerkelijk de gang naar de rechter maakt, beperkt is. Volgens meerdere deelnemers weten burgers de weg naar rechtsbescherming vaak niet te vinden. Wel maken volgens hen veel belanghebbenden gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze of bezwaarschrift in te dienen, maar stopt de procedure vaak na de bezwaarfase. Als een bezwaar ongegrond wordt verklaard, zien belanghebbenden meestal af van verdere stappen.

Een veelgenoemde verklaring hiervoor is dat een deel van de belanghebbenden de procedure of de juridische mogelijkheden niet goed begrijpt. Deelnemers signaleren dat sommige bewoners moeite hebben met het lezen en begrijpen van formele correspondentie. Soms probeert een gemeente dit te ondervangen door een begeleidende brief toe te voegen waarin de gevolgen en mogelijkheden worden toegelicht in eenvoudiger taal (op B1-niveau). Dit leidde tot een toename van het aantal bezwaren. In enkele gemeenten worden belanghebbenden actief benaderd of doorverwezen naar hulpverleners wanneer bekend is dat extra ondersteuning nodig is. Meerdere deelnemers geven aan dat het waarschijnlijk zal helpen als de correspondentie in B1-niveau beschikbaar is. Hetzelfde werd door deelnemers aangegeven met betrekking tot het aanbieden van vertalingen van sluitingsbesluiten.

Een andere verklaring die werd genoemd, is dat de gemeentelijke besluitvorming vaak zorgvuldig is voorbereid, met een uitgebreide dossieropbouw en motivering. Daardoor zijn er minder aanknopingspunten voor een succesvol bezwaar of beroep bij de rechter. Ook geven de deelnemers aan dat hun proactieve werkwijze in de beginfase ertoe bijdraagt dat bezwaar- en beroepsprocedures beperkt blijven. Door al bij het voornemen actief contact te zoeken met belanghebbenden en samen met hun advocaat te bespreken welke informatie relevant kan zijn, kan vaak een passende oplossing worden gevonden. Dit voorkomt volgens deelnemers onnodige juridische procedures.

Daarnaast speelt volgens sommige deelnemers de achtergrond van de belanghebbenden een rol. Personen die zelf actief betrokken zijn bij criminele activiteiten procederen zelden; zij nemen het besluit doorgaans voor kennisgeving aan en vertrekken.

Een aantal deelnemers gaf juist aan dat het aantal bezwaarprocedures toeneemt. Zij schrijven dit toe aan de strengere lijn van de Afdeling sinds de hierboven genoemde uitspraak van 2 februari 2022. De toename zien deze deelnemers voornamelijk wanneer besluiten betrekking hebben op kwetsbare burgers. Tegelijkertijd zien zij dat kwetsbare burgers vaker gebruikmaken van juridische bijstand, maar dat de kwaliteit van rechtsbijstand geregeld achterblijft. Veel advocaten die zij tegenkomen zijn afkomstig uit het strafrecht of huurrecht en daardoor niet altijd goed bekend met de bestuursrechtelijke context van artikel 13b Opiumwet. Dit heeft tot gevolg dat deze belanghebbenden uiteindelijk weinig succesvol zijn in het aanvechten van het besluit.

Een andere reden die wordt genoemd voor de toename van het aantal bezwaarprocedures heeft betrekking op de huurrechtelijke gevolgen van de inzet van artikel 13b Opiumwet. Sluiting leidt zeer geregeld tot buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing op een zwarte lijst. Hierdoor kunnen mensen na afloop van de sluiting niet alleen niet meer terug kunnen keren naar hun eigen woning, maar komen zij ook (voorlopig) niet meer in aanmerking

voor een andere sociale huurwoning. Deelnemers noemen dat zelfs het opleggen van een last onder dwangsom of het geven van een waarschuwing, in civiele procedures gebruikt wordt om de huurovereenkomst door de rechter te laten ontbinden. Dit gevolg wordt door een aantal deelnemers als zeer verstrekkend ervaren en maakt volgens hen de discussie over het al dan niet sluiten in een concrete situatie, erg lastig. Andere deelnemers gaven aan zich hier 'niet meer druk om te maken' omdat dit een ander (civielrechtelijk) traject is en zij het er niet mee eens zijn dat je vanwege deze (mogelijke) huurrechtelijke gevolgen niet meer kan sluiten.

6. Invloed van Afdelingsjurisprudentie

Tijdens de expertmeeting is besproken welke invloed de jurisprudentie van de Afdeling heeft op de manier waarop gemeenten toepassing geven aan de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Deelnemers gaven aan dat de recente Afdelingsuitspraken hebben geleid tot aanpassingen in beleid en werkwijze. Met de recente Afdelingsuitspraken wordt gedoeld op de bekende 'Harderwijkuitspraak' van 2 februari 2022 en andere uitspraken die nadien zijn gepubliceerd. Zo zijn er volgens enkele gemeenten meer OOV-specialisten actief, wat heeft bijgedragen aan een hoger 'succespercentage' van gemeenten bij zaken. Tegelijkertijd is het werk rondom artikel 13b Opiumwet volgens de deelnemers arbeidsintensiever geworden, omdat de voorbereiding en motivering van besluiten uitgebreider moeten zijn. De recente lijn in de Afdelingsjurisprudentie benadrukt het belang van een duidelijke procesbeschrijving, uitgebreide motivering en aandacht voor de noodzaak en evenredigheid van het overheidsoptreden. Tegelijkertijd biedt het in de jurisprudentie uitgewerkte kader een stappenplan voor de belangenafweging, waardoor het voor de deelnemers eenvoudiger is geworden om besluiten juridisch onderbouwd te motiveren. Zij ervaren daarbij echter wel een spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid. Hoewel tijdig optreden belangrijk is, moet de belangenafweging zorgvuldig worden gedocumenteerd.

De jurisprudentie beïnvloedt ook de keuze van maatregelen. Zo wordt volgens de deelnemers een last onder dwangsom vaker opgelegd als een sluiting door tijdsverloop niet langer noodzakelijk is om de situatie te herstellen. Daarnaast komen spoedsluitingen volgens de deelnemers tegenwoordig nog maar zelden voor. Spoedsluitingen worden nog ingezet wanneer sprake is van een gevaarlijke situatie, zoals gevaarzetting bij drugsopslag of hennepkwekerijen. Tevens heeft de jurisprudentie volgens de deelnemers geleid tot meer aandacht voor de menselijke maat en het bieden van maatwerk. Deelnemers gaven aan dat de Afdelingsjurisprudentie heeft geleid tot bewustwording en gemeenten helpt om besluiten te nemen die recht doen aan de persoonlijke omstandigheden van belanghebbenden.

7. Omgang met kwetsbaren

Tijdens de expertmeeting is besproken hoe gemeenten omgaan met kwetsbare belanghebbenden, zoals kinderen, ouderen, mensen met fysieke of mentale beperkingen, of mensen die worden uitgebuit. Uit de reacties van de deelnemers bleek dat er geen uniforme werkwijze is, noch tussen gemeenten, noch binnen afzonderlijke gemeenten.

De aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning leidt tot uiteenlopende werkwijzen. Sommige gemeenten hanteren als uitgangspunt dat wordt afgezien van een sluiting wanneer er minderjarige kinderen in de woning wonen, tenzij sprake is van direct gevaar voor de kinderen. Eén deelnemer gaf aan dat zijn/haar burgemeester overweegt het beleid, dat bepaalt dat van sluiting wordt afgezien in geval van minderjarige kinderen in de woning, uit te breiden naar jongvolwassenen tot 27 jaar en ouderen boven de 75. Andere deelnemers merken de aanwezigheid

van kinderen juist aan als een verzwarende omstandigheid die het geven van een 'stevig signaal', in de vorm van een sluiting, rechtvaardigt. De drugsactiviteiten in een woning waarin een gezin verblijft, worden als extra risicovol gezien. Weer andere gemeenten hanteren geen vaste aanpak, maar proberen actief te helpen bij het vinden van vervangende woonruimte als blijkt dat ouders hiertoe niet in staat zijn. De meeste deelnemers geven aan Veilig Thuis of andere hulpinstanties in te schakelen als er minderjarige kinderen bij de zaak betrokken zijn.

Een aantal deelnemers geeft aan dat bijzondere omstandigheden wel worden meegewogen bij het besluit, maar dat de belanghebbende daar zelf mee moet komen, bijvoorbeeld bij de zienswijze. Zo wordt gezegd: 'als ze het niet aangeven, denken wij dat ze het zelf kunnen'. Andere deelnemers geven aan dat zij controleren of belanghebbenden bekend zijn bij het sociaal domein of bij andere hulpverlenende instanties, zodat passende ondersteuning kan worden geboden. De deelnemers benoemen echter dat de uitwisseling van persoonsgegevens met zorgorganisaties beperkt is: vanwege privacyregelgeving en geheimhoudingsplichten mogen deze gegevens niet zonder meer worden gedeeld. Daardoor beschikken gemeenten niet altijd over volledige informatie aangaande de zorgbehoefte van belanghebbenden. In sommige gemeenten kijkt het wijkteam mee om te bepalen welke ondersteuning mogelijk is. Een aantal gemeenten verstrekt bewoners een lijst met hulpverleners of aanbieders van woonruimte. Tegelijkertijd geven verschillende deelnemers aan dat een gebrek aan capaciteit, soms in de weg staat aan diepgaand onderzoek naar gezinssituaties, waardoor de mate van maatwerk beperkt blijft.

Meerdere gemeenten kiezen ervoor om verzachtende omstandigheden niet altijd expliciet op te nemen in het gemeentelijk Damoclesbeleid. Zo wordt genoemd dat een trend waarneembaar is in wat in zienswijzen werd aangevoerd na verandering van het gepubliceerde beleid. Deelnemers geven aan dat het naar buiten brengen van het beleid met zich meebrengt dat mensen anticiperend gedrag vertonen. Om die reden geven sommige deelnemers aan dat het beleid niet te concreet moet zijn 'want dan gaan mensen ermee aan de haal'. De beleidslijn is bekend en in te zien maar 'intern geldt er nog meer'.

De meeste deelnemers geven aan dat de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet overwegend casuïstisch is, ook in geval van kwetsbare personen. Burgemeesters streven naar maatwerk en een zorgvuldige belangenafweging per individueel geval, in plaats van een strak beleid dat standaard sluiting of juist terughoudendheid voorschrijft. De uiteindelijke aanpak is sterk afhankelijk van de lokale context, de beschikbare middelen en de ernst van de situatie en overtreding.

8. Verklaringen van de verschillen in aanpak

Tijdens de expertmeeting is besproken welke factoren de verschillen in toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet tussen gemeenten kunnen verklaren. Deelnemers geven aan dat deze verschillen voortkomen uit een combinatie van bestuurlijke keuzes, de rol van de politie en de grootte van het 'drugsprobleem'. Zo zijn de politieke kleur maar ook de visie en rol van de burgemeester volgens enkele deelnemers belangrijke factoren voor de wijze waarop beleid wordt vormgegeven en toegepast. Zo houdt de ene burgemeester strak vast aan het gemeentelijke beleid (onder het mom van 'see you in court'), terwijl de ander meer maatwerk wil bieden. De ene burgemeester vindt de signaalfunctie van een sluiting belangrijk, terwijl de andere burgemeester nauw wil samenwerken met woningcorporaties en het uitgangspunt hanteert om woningen van een corporatie niet te sluiten. Een groot aantal deelnemers geeft aan dat vaker van het beleid wordt

afgeweken dan dat het beleid wordt toegepast. Een enkele deelnemer geeft aan dat nooit wordt afgeweken van het beleid.

Daarnaast wordt de rol van de politie als een belangrijke verklaring genoemd voor de verschillen tussen gemeenten in het gebruik van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Gemeenten zijn in hoge mate afhankelijk van de bestuurlijke rapportages die zij van de politie ontvangen. Deze rapportages vormen de basis voor het bestuursrechtelijk optreden tegen de drugsgerelateerde overtredingen. Wanneer de politie voldoende capaciteit heeft, prioriteit geeft aan drugsgerelateerde problematiek en complete informatie aanlevert, kunnen burgemeesters sneller en consistenter optreden. In gemeenten waar de politie juist kampt met capaciteitstekorten, andere prioriteiten stelt, en geen, onvolledige of verlate rapportages aanlevert, wordt de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet bemoeilijkt of vertraagd. Met andere woorden: de beschikbaarheid van politiecapaciteit en kwaliteit van politiewerk beïnvloeden direct of en hoe vaak een burgemeester optreedt. Hierdoor kan de mate waarin gemeenten gebruikmaken van deze bevoegdheid sterk uiteenlopen, ook wanneer het lokale beleid formeel vergelijkbaar is.

Tegelijkertijd wordt door deelnemers benadrukt dat een gezamenlijke aanpak met de politie goed kan werken. Door de politie meer te betrekken bij de gemeentelijke uitvoering, gezamenlijk op te trekken en informatie te delen, kan de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet effectiever en consistenter worden uitgevoerd. Tegelijkertijd blijft het gebrek aan politiecapaciteit een landelijk probleem, waardoor deelnemers soms het gevoel hebben dat zij slechts 'pleisters aan het plakken' zijn op een groter probleem.

De mate waarin burgemeesters gebruikmaken van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet wordt volgens de deelnemers tevens bepaald door de aard en omvang van het lokale drugsprobleem. In gemeenten waarin drugsproblematiek veelvuldig aan de orde is en waar sprake is van een duidelijke verwevenheid tussen criminaliteit en de leefomgeving, is het bewustzijn van ondermijning doorgaans groter. Daar wordt de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet gezien als een noodzakelijk instrument om de openbare orde te herstellen. De bestuurlijke en ambtelijke organisatie is in die gevallen vaak beter ingericht op samenwerking met politie en justitie, wat de uitvoeringspraktijk versterkt. Zo merkt een deelnemer op dat het drugsprobleem in hun gemeente zo groot is, dat de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet als 'lopende bandwerk' wordt ervaren. Er is in dat geval geen capaciteit om zaken actief uit te vragen, en daarom kan vrijwel geen maatwerk worden geboden. Een andere deelnemer gaf aan dat sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet op de 'automatische piloot' gaan en dat er geen capaciteit is om in te zoomen op wat speelt. In gemeenten waar drugsproblematiek zelden voorkomt, is de urgentie volgens de deelnemers om op te treden doorgaans kleiner en ontbreekt soms de operationele routine of beleidsmatige ervaring om de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet toe te passen.

9. Overige opmerkingen en knelpunten

Tijdens de expertmeeting zijn enkele overige knelpunten naar voren gekomen die van invloed zijn op de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Een belangrijk punt betreft de tijd tussen besluitvorming en toetsing door de rechter. Besluiten worden soms pas een jaar of zelfs enkele jaren later door de rechter getoetst. In de tussentijd kan de jurisprudentie zich ontwikkelen, waardoor een oud besluit wordt getoetst aan de hand van een nieuwe jurisprudentielijn, bijvoorbeeld een nieuwe invulling van het evenredigheidsbeginsel. Dit kan volgens de deelnemers

onder meer verklaren waarom motiveringsgebreken nog steeds veelvuldig worden genoemd als reden voor het toewijzen van verzoeken tot voorlopige voorziening en het slagen van beroepen.

Daarnaast wordt de informatievoorziening vanuit de politie meermaals besproken. Terwijl deze informatievoorziening een verklaring kan zijn voor de gevonden verschillen tussen gemeenten, brengen de deelnemers dit punt ook meerdere keren naar voren als knelpunt. De Afdeling stelt in de jurisprudentie steeds zwaardere eisen aan de wijze waarop burgemeesters de belangen van belanghebbenden moeten onderzoeken en meewegen bij het nemen van een sluitingsbesluit. Een zorgvuldige belangenafweging vereist dat de gemeente beschikt over feitelijke informatie over de persoonlijke situatie van de bewoners, bijvoorbeeld of iemand hulpbehoevend is, of de woning is aangepast aan een fysieke beperking, of dat wellicht sprake is van bijzondere binding met de woning. Gemeenten zijn echter in hoge mate afhankelijk van de informatie die zij ontvangen van de politie. Wanneer de bestuurlijke rapportage deze gegevens niet bevat, of wanneer het onderzoek van de politie zich primair richt op de strafrechtelijke aspecten van de overtreding, dan ontbreekt vaak cruciale informatie om de evenredigheid van een sluiting goed te kunnen beoordelen. Hoewel gemeenten soms zelf proberen aanvullende gegevens te verzamelen, bijvoorbeeld via het sociaal domein of woningcorporaties, blijkt dit in de praktijk lastig. De benodigde gegevens zijn vaak niet direct beschikbaar, mogen niet altijd worden gedeeld vanwege privacywetgeving, of komen te laat binnen in het besluitvormingsproces. Daardoor blijft de informatievoorziening over persoonlijke omstandigheden volgens de deelnemers een structureel knelpunt. Gemeenten ervaren hierdoor spanning tussen de juridische vereisten van een zorgvuldige belangenafweging en de praktische beperkingen bij het verkrijgen van voldoende informatie om die afweging daadwerkelijk te maken. Daarnaast kan het voorkomen dat bestuurlijke rapportages relatief laat binnenkomen, soms weken of maanden na constatering van de overtreding, waardoor het moeilijk is om tijdig besluiten te nemen.

Hoofdstuk 8 – Conclusie

De voorgaande hoofdstukken richtten zich op de resultaten afkomstig uit de enquête, beleidsanalyse, jurisprudentieanalyses 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 2021 tot en met 31 december 2023. Wij beantwoorden de volgende hoofdvragen:

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

De eerste drie hoofdvragen zien op de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet en worden beantwoord in paragraaf 1. De vierde hoofdvraag ziet op de aangewende rechtsmiddelen en wordt beantwoord in paragraaf 2. De vijfde hoofdvraag gaat over de rechterlijke beoordeling en wordt beantwoord in paragraaf 3. In paragraaf 4 doen wij enkele aanbevelingen.

1. Toepassing van de bevoegdheid

In deze paragraaf beantwoorden wij de vraag hoe de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet wordt toegepast door burgemeesters. Wij gaan hierbij in op het aantal keer dat burgemeesters de bevoegdheid hebben toegepast, de verschillende maatregelen die worden opgelegd, het type panden dat wordt gesloten en de verschillen die bestaan tussen de gemeenten. Daarbij maken we onderscheid tussen toepassing van de bevoegdheid op basis van de a-grond (drugshandel) en de b-grond (voorbereidingshandelingen) van artikel 13b Opiumwet.

1.1 Aantal keren toegepast

Het enquêteonderzoek toont aan dat de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet tussen 2021-2023 door een groot aantal Nederlandse burgemeesters werd toegepast. Deze brede toepassing van de bevoegdheid blijkt ook uit de beleidsanalyse. In een klein aantal, voornamelijk kleine gemeenten, kiest de burgemeester ervoor om de bevoegdheid niet toe te passen, veelal omdat de drugsproblematiek in de gemeente niet ernstig of structureel (genoeg) is om toepassing van de bevoegdheid te rechtvaardigen.

<u>Aantal sluitingen</u>

Een groot deel van de respondenten rapporteert dat de burgemeester de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet heeft toegepast in de periode tussen 2021-2023. Het betreft vooral de toepassing van de bevoegdheid op basis van de a-grond van de bepaling: meer dan 92% van de respondenten zegt dat gebruik is gemaakt van deze bevoegdheid. De b-grond wordt ook door tamelijk veel burgemeesters gebruikt, maar het percentage ligt daar fors lager (~50%).

De toepassing van de bevoegdheid op basis van de a-grond betreft vaak een sluiting van een woning of lokaal. Het verschilt per jaar, maar ongeveer 80% van de burgemeesters heeft jaarlijks ten minste 1 pand gesloten. Iets meer dan de helft van de burgemeesters sluit tussen de 1 en 5 panden per jaar, waarbij het gros jaarlijks minder dan 2 panden sluit. Tussen de 8% en 15% van de burgemeesters sluit tussen de 6 en 10 panden, en tussen de 5% en 14% van de burgemeesters sluit meer dan 10 panden per jaar. Het zijn niet uitsluitend de grote gemeenten die relatief veel panden sluiten; ook middelgrote en kleine gemeenten rapporteren meer dan tien sluitingen per jaar.

De toepassing van de bevoegdheid op basis van de b-grond gaat ook vaak over een sluiting, al ligt het aantal burgemeesters dat jaarlijks op basis van deze grond panden sluit fors lager. Ongeveer 20% van de respondenten geeft aan dat de burgemeester jaarlijks 1 pand heeft gesloten op basis van de b-grond. Tussen de 6% en 8% van de burgemeesters sluit jaarlijks 5 of meer panden op basis van de b-grond.

De enquêterespondenten zijn positief over de werking van de sluiting. Uit de enquête blijkt dat 71% van respondenten vindt dat een sluiting een sterke tot zeer sterke invloed heeft op de afname van drugsoverlast en drugscriminaliteit in de gemeente (H4, Tabel 4.17). Van de respondenten die rapporteerden dat een pand op basis van de a-grond is gesloten, meldt 31% dat de sluiting gedeeltelijk heeft bijgedragen, en 50% geeft aan dat de sluiting volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie (H4, paragraaf 3).[296]

Type panden dat wordt gesloten

Een sluiting op basis van de a-grond betreft in verreweg de meeste gevallen een woning. In 2023 werden volgens de respondenten bijna vier keer zoveel woningen als lokalen gesloten op basis van de a-grond (485 woningen tegenover 122 lokalen) (H4, Tabel 4.15). Het gaat om zowel huur- als koopwoningen: meer dan 80% van de respondenten stelt dat huurwoningen zijn gesloten,[297] en bijna 75% rapporteert de sluiting van koopwoningen (H4, Tabel 4.16).[298] Lokalen betreffen hoofdzakelijk bedrijfspanden en loodsen (H4, Tabel 4.16). Op basis van de b-grond zijn eveneens vooral woningen gesloten, en in iets mindere mate lokalen (H4, Tabel 4.5 & 4.6). Deze bevindingen vinden steun in de resultaten van de kwantitatieve jurisprudentieanalyse, waar het grootste deel van de uitspraken over de a-grond woningen betrof (H6, Tabel 6.3). Voor de b-grond ging de jurisprudentie in ongeveer de helft van de zaken over lokalen en de helft (mede) over woningen (H6, Tabel 6.17).

Tijdens de expertmeeting worden verschillende redenen genoemd voor de bevinding dat woningen vaker worden gesloten dan lokalen. Woningen komen vaker in beeld door meldingen van overlast en signalen van drugshandel. Bedrijventerreinen liggen doorgaans meer afgelegen en trekken daardoor minder snel de aandacht. Wanneer een overtreding in een lokaal wordt ontdekt,

[296] Dit hoge percentage valt op omdat uit deelonderzoek 3517b blijkt dat gemeenten vaak niet achteraf onderzoeken of de gewenste situatie is beëindigd.
[297] Er is geen onderscheid gerapporteerd tussen particuliere verhuur en sociale verhuur.
[298] Evenmin is gerapporteerd over de aantallen en verhouding koopwoning-huurwoning die zijn gesloten.

gebeurt dat meestal naar aanleiding van een breder opsporings- of handhavingsonderzoek. Overlastmeldingen vormen dus vaak de directe aanleiding voor de sluiting van een woning, terwijl de sluiting van lokalen meestal het gevolg is van gerichte controles of onderzoeken.

De praktijkprofessionals zien bovendien een verschuiving in de aard van de drugsproblematiek. In sommige gemeenten zou sprake zijn van een toename van het aantal overtredingen met betrekking tot harddrugs en kleinschalige productielocaties in woningen. In andere gemeenten wordt juist een toename van hennepkwekerijen in woningen gezien. Tot slot is volgens de professionals de frequentie en reikwijdte van de bestuurlijke controles van invloed op het verschil tussen gesloten woningen en lokalen. In gemeenten waar dergelijke controles mede op bedrijventerreinen plaatsvinden, is de verhouding tussen woningen en lokalen die worden gesloten volgens hen meer in balans.

Last onder dwangsom

Uit het onderzoek blijkt dat burgemeesters minder vaak een last onder dwangsom opleggen dan dat zij een pand te sluiten. Ten aanzien van de a-grond geeft bijna 45% van de enquêterespondenten aan dat gedurende 2021-2023 de burgemeester een last onder dwangsom heeft opgelegd, wat betekent dat de meeste burgemeesters geen dwangsom opleggen. Burgemeesters die dit wel doen leggen doorgaans 1 dwangsom per jaar op, al stijgt het totaal aantal opgelegde dwangsommen alsook het aantal respondenten dat jaarlijks meer dan 1 last onder dwangsom rapporteren, gedurende de jaren (H4, Figuur 4.5 & Tabel 4.10). Verreweg de meeste lasten onder dwangsom volgen op een overtreding in een woning (H4, Tabel 4.11). Dat de sanctie voornamelijk bij overtredingen wordt ingezet, volgt ook uit de beleidsanalyse (H5, paragraaf 2 & 4).

Ten aanzien van de b-grond geeft een kleine groep respondenten aan dat een last onder dwangsom is opgelegd in 2021-2023. Het totaal aantal dwangsommen dat op basis van de b-grond is opgelegd is gering (H4, Figuur 4.2 en Tabel 4.3).

De analyse van de beleidsregels bevestigt dat de last onder dwangsom een minder grote rol speelt in de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet dan de sluiting. De sanctie maakt in een minderheid van de gemeenten deel uit van het Damoclesbeleid. In 2023 geeft rond de 30% van de gemeenten in het beleid aan dat de burgemeester een last onder dwangsom kan opleggen. Dit is een lichte groei ten opzichte van het jaar 2021 (H5, paragraaf 3.2).

De beleidsregels noemen in een beperkt aantal gevallen waarom ervoor is gekozen om de last onder dwangsom geen onderdeel te laten zijn van het standaardinstrumentarium. In ongeveer een kwart van de onderzochte beleidsregels wordt gesteld dat de sanctie niet effectief is vanwege het grote financiële gewin van drugshandel. Ook wordt genoemd dat burgemeesters mensen niet in de verleiding willen brengen om een financiële belangenafweging te maken tussen de opbrengst van de drugshandel en een te verbeuren dwangsom (H5, paragraaf 3.2).

De (vermeende) ineffectiviteit van de last onder dwangsom staat in contrast met de bevindingen uit de enquête. Uit de enquête blijkt dat 39% van alle respondenten vindt dat de last onder dwangsom een redelijke invloed heeft op de afname van drugsoverlast en drugscriminaliteit en een derde vindt dat de dwangsom een sterke tot zeer sterke invloed heeft op de afname (H4, Tabel 4.17). Daarnaast geeft 43% van de respondenten, die rapporteert dat een last onder dwangsom is opgelegd op basis van de a-grond, aan dat de sanctie volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie. Iets meer dan 20% geeft aan de dwangsom gedeeltelijk heeft geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie. Ongeveer 1% geeft aan dat de sanctie

nauwelijks heeft bijgedragen aan de beëindiging. Bijna 35% heeft geen inzicht in de effectiviteit van de last onder dwangsom (H4, paragraaf 3.2.2).

Uit de expertmeeting blijkt dat volgens de praktijkprofessionals de last onder dwangsom steeds vaker wordt ingezet als alternatief voor de sluiting van een woning, hoewel de mate van toepassing van de bevoegdheid per gemeente sterk verschilt. Het is hierbij belangrijk te benadrukken dat de expertmeeting in september 2025 plaatsvond. Voor de deelnemers was het vrijwel onmogelijk om hun ervaringen uit 2021–2023 volledig los te koppelen van meer recente ervaringen. Dit kan deels verklaren waarom in onze gegevens nog geen sterkere stijging zichtbaar is in het aantal opgelegde lasten onder dwangsom.

In sommige gemeenten is volgens de professionals sprake van een toename en snellere inzet van de last onder dwangsom, mede vanuit de wens om proportioneel te handelen en maatwerk te bieden, met name bij kwetsbare bewoners. Sommige gemeenten ervaren de last onder dwangsom als een positiever instrument dan de sluiting, omdat het contact met belanghebbenden behouden blijft. Bij sluiting vertrekt de belanghebbende en verdwijnt hij uit het zicht. Tegenover deze positieve ervaringen met de last onder dwangsom, laten andere professionals ook kritische geluiden horen. Zij noemen meerdere gevallen waarin de dwangsom weinig effectief bleek in het voorkomen van herhaling; binnen enkele maanden werden opnieuw drugs aangetroffen in dezelfde woning. De werking en effectiviteit van de dwangsom is sterk afhankelijk van de context van de zaak en de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende.

Waarschuwing

In bijna 90% van de beleidsregels is de waarschuwing onderdeel van het Damoclesbeleid (H5, Tabel 4). Driekwart van de enquêterespondenten geeft aan dat de burgemeester gedurende 2021-2023 op basis van de a-grond een waarschuwing heeft gegeven. Het aantal gerapporteerde waarschuwingen is tussen 2021 en 2023 afgenomen met ongeveer 36% (H4, Tabel 4.7). Bijna 70% van de waarschuwingen volgt op een overtreding in een woning (H4, Tabel 4.8). De beleidsanalyse bevestigt dat waarschuwingen vooral worden ingezet ten aanzien van woningen (H5, Tabel 5.4 & paragraaf 3.1). Uit die analyse blijkt dat waarschuwingen ook met name worden ingezet als de overtreding verband houdt met softdrugs (H5, Tabel 5.4 & paragraaf 4).

Ten aanzien van de b-grond geeft iets minder dan 70% van de respondenten aan dat een waarschuwing is gegeven tussen 2021-2023. Het gaat dan vaak om 1 tot 2 waarschuwingen per jaar per gemeente. Het totaal aantal op basis van de b-grond gegeven waarschuwingen blijft gedurende de jaren nagenoeg gelijk en ligt tussen de 50 en 65.

Uit de resultaten blijkt dat wisselend wordt geoordeeld over de ervaren effectiviteit van de waarschuwing. Zo geven de meeste gemeenten aan dat de invloed op de afname van overlast en criminaliteit beperkt is. Iets minder dan de helft van alle respondenten geeft aan dat een waarschuwing een redelijke of (zeer) sterke invloed heeft op de afname van drugsoverlast en drugscriminaliteit (H4, Tabel 4.17). De respondenten die een waarschuwing rapporteerden, geven aan dat in ongeveer 40% van de gevallen de waarschuwing op basis van de a-grond geheel heeft geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie (bij de b-grond is dat bijna 36%) (H4, paragraaf 3.1.1 & 3.2.1). Iets meer dan 25% geeft aan dat de waarschuwing op basis van de a-grond gedeeltelijk het doel heeft bereikt en bij de b-grond is dat bijna 16% (H4, paragraaf 3.1.1 & 3.2.1). Een heel klein deel van deze respondenten geeft aan dat de waarschuwing (a- en b-grond) nauwelijks een effect heeft gehad (H4, paragraaf 3.1.1 & 3.2.1).

In de expertmeeting geven praktijkprofessionals als verklaring voor het afnemend aantal waarschuwingen dat de burgemeester waarde hecht aan de afschrikwekkende functie van een sluiting en dat een waarschuwing, anders dan een sluiting, niet zichtbaar is. Een deelnemer zegt daarom juist te waarschuwen in het 'buitengebied', omdat daar de afschrikwekkende functie een minder belangrijke rol speelt. Daarnaast geven meerdere deelnemers aan dat zij nu een last onder dwangsom opleggen waar ze in het verleden wellicht een waarschuwing zouden geven. De last onder dwangsom is in dat geval meer een 'waarschuwing met tanden'.

1.2 Minder vergaande bestuurlijke maatregelen

Uit de enquête blijkt dat slechts een kleine groep respondenten aangeeft dat andere (minder vergaande) maatregelen worden toegepast alvorens de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet wordt toegepast. Ook uit de beleidsanalyse blijkt niet dat naar andere (juridische) instrumenten wordt gekeken voordat de burgemeester overgaat tot het geven van een waarschuwing, het opleggen van een last onder dwangsom of het sluiten van een pand of erf.

De respondenten die andere maatregelen rapporteren, noemen onder andere het voeren van gesprekken met bewoners, het maken van afspraken gericht op ontbinding van de huurovereenkomst, evenals het afzien van sluiting als bewoners al zijn vertrokken en de sloten zijn vervangen. Ook noemen respondenten de inzet van een voorwaardelijke sluiting, een gedragsaanwijzing en preventieve acties, zoals samenwerkingsverbanden en afspraken over alertheid en 'meldingsmethodieken'. Ten aanzien van drugshandel op straat noemen respondenten het opleggen van een last onder dwangsom op basis van de APV of een gebiedsverbod (H3, paragraaf 3.4). De deelnemers aan de expertmeeting bevestigen dit beeld.

1.3 Verschillen in de toepassing van de bevoegdheid

Uit dit onderzoek blijkt dat er verschillen tussen burgemeesters bestaan in de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Deze verschillen hebben meerdere mogelijke verklaringen.[299]

Sommige verklaringen zien op de kenmerken van de gemeenteorganisaties en burgemeesters. De gemeentegrootte is een belangrijke mogelijke verklaring voor verschillen. Kleinere gemeenten kampen in absolute zin met minder – of andere – incidenten en problematiek. Ook hebben zij minder inwoners en panden, en minder handhavingscapaciteit.[300] Sommige gemeenten zijn zich meer bewust van drugsproblematiek dan anderen waardoor de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet gezien wordt als een noodzakelijk instrument om de openbare orde te herstellen. Dit heeft tot gevolg dat dit instrument in die gemeenten vaker wordt ingezet. Ook hebben sommige gemeenten minder ervaring met besluitvorming en handhaving dan andere gemeenten, omdat zij met minder handhavingscasus worden geconfronteerd. Dit betekent dat er in kleine gemeente minder vaak wordt opgetreden dan in grote gemeenten, en dat er mogelijk ook minder vaak wordt 'geëxperimenteerd' met bijvoorbeeld een minder gebruikt instrument zoals de last onder dwangsom.

Daarnaast speelt ook de persoon van de burgemeester een rol. Het is uiteindelijk de burgemeester die het besluit neemt. Zijn persoonlijke (rol)opvattingen en ervaringen kunnen van

[299] Zie ook L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.
[300] Zie C. Boxum, L.M. Bruijn, N. Struiksma, M. Vols & H.B. Winter, *De OOV-Monitor 2024: zicht op de inzet van het OOV-instrumentarium.*, Groningen: Pro Facto 2025.

invloed zijn op de gekozen wijze van handhaving en de keuzes in het beleid. Daarbij wordt door professionals ook gewezen op de verschillende politieke samenstellingen van de gemeenteraden. Een gemeenteraad kan bijvoorbeeld meer of minder aandacht vragen voor de aanpak van drugsproblematiek, de specifieke wijzen van handhaving (streng of juist minder streng) en/of de aandacht voor kwetsbare personen. Ook eventuele eerdere ervaringen met rechterlijke toetsing van burgemeestersbesluiten zijn een mogelijke verklaring voor verschillen. Sommige burgemeesters (en hun ondersteuners) zijn 'teruggefloten' door de rechter en passen daarop het beleid en de handhaving aan. Andere burgemeesters hebben deze ervaring niet, en zien geen of minder noodzaak tot gewijzigd beleid of handhaving.

Andere genoemde verklaringen zien op de samenwerking met andere partijen. In sommige gemeenten is sprake van een nauwe samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporaties, en wordt bijvoorbeeld in het beleid en de handhaving gedifferentieerd naar type pand, zoals het onderscheid tussen sociale huurwoningen en andere panden. In sommige gemeenten leidt dit tot afspraken met de woningcorporaties om geen sociale huurwoningen te sluiten. In andere gemeenten is de samenwerking minder hecht en wordt geen of minder verschil gemaakt op dit vlak. De samenwerking tussen de gemeente en de politie verschilt ook per gemeente, en ook dat veroorzaakt verschillen. In sommige gemeenten worden bijvoorbeeld meldingen en bestuurlijke rapportages sneller naar de burgemeester gestuurd dan in andere gemeenten.[301] Het soepel en/of snel werken en schakelen tussen gemeente en politie, kan afhankelijk zijn van de rolopvatting van individuele gemeente- en politieambtenaren en de gemeente- of politieorganisatie.

2. 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. Uit de enquête blijkt dat belanghebbenden geregeld bezwaar maken als zij worden geconfronteerd met de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Het aantal voorlopige voorzieningszaken en (hoger) beroepszaken ligt echter relatief laag.

<u>Rechtsmiddelen & waarschuwing</u>

Uit de jurisprudentieanalyse blijkt dat belanghebbenden soms bezwaar maken tegen een waarschuwing. Hoewel een waarschuwing geen besluit is in de zin van Awb, is bezwaar onder omstandigheden toch mogelijk, zo blijkt uit de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven.[302] Het aantal keren dat bezwaar wordt gemaakt tegen een waarschuwing ligt echter laag, aangezien in veel gevallen de waarschuwing maximaal twee jaren geldt en dat bezwaar tegen een dergelijke waarschuwing in de regel tot niet-ontvankelijkheid van de bezwaarmaker leidt (H6, paragraaf 5.2). Aangezien (advocaten van) belanghebbenden weten dat een waarschuwing in de regel geen appellabel besluit is waartegen bezwaar en beroep openstaan, kiezen zij er logischerwijs voor om geen bezwaar te maken tegen een dergelijke waarschuwing.

---

[301] Zie ook L.M. Bruijn, R. Mennes, J. de Muijnck & M. Vols*, Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden: Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken (Politiekunde, nr. 120),* Den Haag: Sdu Uitgevers 2022.

[302] Op 26 maart 2025 heeft de Afdeling deze conclusie grotendeels bevestigd (ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1276).

Rechtsmiddelen & last onder dwangsom

Het aantal enquêterespondenten dat bezwaarprocedures meldt vanwege het opleggen van een last onder dwangsom is gering. Als er al bezwaar wordt gemaakt, dan gaat het doorgaans om 1 bezwaarschrift per jaar (H4, Figuur 4.7). Het aantal respondenten dat een bezwaarschrift ten aanzien van een last onder dwangsom meldt, ligt ongeveer op hetzelfde niveau als in de periode uit de vorige monitor (2018-2020).[303] Het aantal (hoger) beroepsprocedures en verzoeken tot voorlopige voorziening is net als bij de vorige monitor gering, zo blijkt uit de enquêteresultaten (H4, paragraaf 4.2 en 4.3) en de analyse van jurisprudentie (H6, paragraaf 6).

Bezwaar & sluiting

Bezwaren tegen sluitingen komen meer voor. Als de burgemeester een of meer panden heeft gesloten, dan rapporteert ongeveer 60-70% van de enquêterespondenten dat jaarlijks ten minste 1 bezwaarschift is ontvangen. Gemiddeld gaat het om 1 of 2 bezwaarschriften per jaar. Een heel kleine groep respondenten krijgt jaarlijks meer dan 5 bezwaarschriften (H4, Figuur 4.8 & Tabel 4.19). Het (gemiddeld) aantal bezwaarschriften per jaar ligt niet veel hoger dan in de periode waarover de vorige monitor ging (2018-2020).[304]

Uit de enquête blijkt dat het aantal keren dat een bezwaarschrift tegen een sluiting op basis van de a-grond gegrond wordt verklaard, gering is. In totaal rapporteerden de enquêterespondenten voor de periode 2021-2023 416 bezwaarschriften en 34 gegronde bezwaren. Ook in de vorige monitor was het aantal gerapporteerde gegronde bezwaren in absolute zin gering.

Voorlopige voorzieningen & sluiting

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. Ongeveer 55-75% van de respondenten die geconfronteerd werden met een bezwaarschrift over een sluiting op basis van de a-grond, meldt dat jaarlijks ten minste 1 verzoek werd ingediend. Gemiddeld gaat het jaarlijks om 1 of 2 verzoekschriften per gemeente. Een kleine groep respondenten meldt jaarlijks 5 of meer verzoeken tot voorlopige voorziening (H4, Figuur 4.9 en Tabel 4.21). Het (gemiddeld) aantal verzoekschriften jaarlijks ligt niet veel hoger dan in de vorige periode (2018-2020).[305]

De kwantitatieve jurisprudentieanalyse (H6, paragraaf 2) laat zien dat tussen 2021-2023 er 600 uitspraken volgend op verzoeken tot voorlopige voorziening zijn gepubliceerd. Dit betreft alle op Rechtspraak.nl en het e-archief gepubliceerde uitspraken. Het jaarlijks aantal uitspraken schommelt tussen de 150 en 250. Dit aantal geeft een nadere indicatie over het aantal verzoekschriften in zaken over sluiting op basis van artikel 13b Opiumwet (a- en b-grond), maar de populatie uitspraken bevat ook (enkele) uitspraken over waarschuwingen en lasten onder dwangsom. De grote meerderheid van de uitspraken ziet echter op sluitingen van panden. Een zinnige vergelijking met de vorige periode (2018-2020) qua absolute aantallen uitspraken is op basis van de jurisprudentieanalyse niet te maken, aangezien destijds een steekproef van iets meer dan 260 uitspraken over sluitingen werd geanalyseerd.

[303] L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 65-66.
[304] L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 67-69.
[305] L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 70-72.

Beroep & sluiting

Beroep tegen een sluiting is relatief zeldzaam. Uit de jurisprudentieanalyse blijkt dat tussen 2021-2023 in totaal 174 uitspraken zijn gedaan inzake een ingesteld beroep vanwege een sluiting op basis van de a-grond (H6, Tabel 6.2). Voor de b-grond betreft het 34 uitspraken (H6, Tabel 6.15). In totaal is dus in 208 zaken beroep ingesteld. Dit is een stijging van meer dan 30% (49 uitspraken) ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de vorige periode 7 maanden korter was (2018-juni 2020) dan de huidige periode.

De aantallen uit de jurisprudentieanalyse vindt aansluiting bij de resultaten uit de enquête. Ongeveer 40-50% van de respondenten die geconfronteerd werd met een bezwaarschrift, meldt jaarlijks 1 of meer beroepszaken in verband met sluiting op basis van de a-grond. Gemiddeld gaat het om (minder) dan 1 beroepszaak per gemeente per jaar (H4, Tabel 4.23).

Hoger beroep & sluiting

Het aantal hoger beroepszaken over de sluiting van een pand in 2021-2023 ligt op 81. Dit aantal ligt op ongeveer hetzelfde niveau als de vorige onderzoeksperiode, zij het dat die periode 7 maanden korter was (2018-juni 2020). Het gaat tussen 2021-2023 om 68 zaken over de a-grond en 13 over de b-grond. In nagenoeg alle zaken werd het hoger beroep (mede) door de burger ingesteld. Dat was in de vorige monitor ook het geval.[306] In de hoger beroepszaken gaat het in bijna driekwart van de zaken om een woningsluiting (H6, Tabel 6.11 en Tabel 6.24). Dit ligt eveneens op hetzelfde niveau als in de vorige onderzoeksperiode. De belangrijkste reden voor sluiting is, net als bij de vorige periode, het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs (H6, Tabel 6.5).

Tijdens de expertmeeting bevestigden de deelnemers dat burgers relatief zelden beroep instellen tegen besluiten op grond van artikel 13b Opiumwet. Wel wordt regelmatig een zienswijze ingediend of bezwaar gemaakt, maar slechts in beperkte mate wordt de stap naar de rechter gezet. Een belangrijke verklaring die wordt genoemd is dat belanghebbenden de procedure of hun juridische mogelijkheden niet goed begrijpen. Daarnaast wordt de beperkte rechtsgang door de praktijkprofessionals toegeschreven aan de zorgvuldige voorbereiding van besluiten, waardoor weinig kans zou bestaan op succes bij de rechter. In sommige gemeenten leidt vroegtijdig contact met belanghebbenden tot informele oplossingen, hetgeen procedures voorkomt. Tegelijkertijd signaleren enkele professionals juist een toename van bezwaarprocedures sinds de strengere lijn van de Afdeling in 2022, vooral bij besluiten die kwetsbare burgers raken. Daarbij wordt opgemerkt dat de kwaliteit van de rechtsbijstand niet altijd goed aansluit bij de bestuursrechtelijke aard van deze procedures. De meeste advocaten in deze zaken hebben een huurrechtelijke of strafrechtelijke achtergrond en blijken minder vertrouwd met de specifieke eisen en afwegingen die gelden in het bestuursrechtelijke kader van artikel 13b Opiumwet.

3. 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 voortvloeiend uit de recente jurisprudentie van de Afdeling (2018-2025). Vervolgens rapporteren wij hoe vaak belanghebbenden succesvol zijn in het aanvechten van een artikel 13b Opiumwet-besluit.

[306] L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 83.

3.1 Beoordelingskader a-grond

Uit de kwalitatieve analyse van Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de Afdeling de toepassing van de bevoegdheid op basis van de a-grond toetst aan de hand van twee hoofdvragen: I) is de burgemeester bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, en II) is het opgelegde besluit evenredig? Uit de jurisprudentieanalyse blijkt dat de burgemeester bevoegd is wanneer sprake is van feitelijke drugshandel in of vanuit een pand, of bij aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs. Uitzonderingen hierop zijn wanneer de aangetroffen drugs bestemd zijn voor eigen gebruik of wanneer geen verband bestaat tussen de overtreding en het betreffende pand.

De tweede vraag ziet op de evenredigheid. Een evenredig besluit vereist dat het beleid evenredig is en dat de maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Het beleid moet met name ruimte laten voor lichtere maatregelen dan sluiting. Daarnaast moet het sanctieregime evenredig zijn. De maatregel moet geschikt zijn om de doelen te bereiken. Hiervoor kan in ieder geval gekeken worden naar het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en het besluit van de burgemeester. De maatregel moet daarnaast noodzakelijk zijn. De noodzaak om een pand te sluiten is groter bij harddrugs, grote hoeveelheden drugs, recidive, drugsgerelateerde antecedenten, feitelijke handel, overlast of gevaar voor de openbare orde, bekendheid van het pand als drugspand, een pand gelegen in een kwetsbare wijk. Tot slot moet de maatregel evenwichtig zijn. Dit betekent dat bij het bepalen van de soort maatregel rekening is gehouden met de mate van verwijtbaarheid van belanghebbende(n), de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de gevolgen voor de belanghebbende(n), zoals de gevolgen voor de mentale of fysieke gezondheid of de buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst.

3.2 Beoordelingskader b-grond

Voor toepassing van de bevoegdheid op basis van de b-grond bestaat grotendeels hetzelfde beoordelingskader, behalve dat het bevoegdheidsvraagstuk uiteenvalt in twee subonderdelen. De burgemeester is bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet als: a) de aangetroffen voorwerpen of stoffen in een pand bestemd zijn voor onder meer drugshandel of grootschalige hennepteelt; en b) als het aannemelijk is dat belanghebbende dit weet of een ernstige reden heeft om dit te vermoeden.

Uit de jurisprudentieanalyse blijkt dat voor de beantwoording van beide vraagstukken kan worden gekeken naar de aard, hoeveelheid en combinatie van de aangetroffen voorwerpen en stoffen, evenals naar verklaringen, politieobservaties, tapgesprekken en overige beschikbare informatie. Daarnaast kan de burgemeester de vereiste wetenschap of het vermoeden al aannemen wanneer de belanghebbende relevante antecedenten heeft, of eerder met justitie in aanraking is geweest vanwege de (combinatie van) aangetroffen stoffen of voorwerpen.

3.3 Kwantitatieve jurisprudentieanalyse

Voor de kwantitatieve jurisprudentieanalyse zijn alle op Rechtspraak.nl en het e-archief gepubliceerde uitspraken over verzoeken om een voorlopige voorziening onderzocht. Dit betreft de hele populatie uitspraken over de periode 2021-2023.

Het blijkt dat jaarlijks 34% van de verzoeken tot voorlopige voorziening wordt toegewezen (H6, paragraaf 2). Dat percentage ligt wat hoger dan in de vorige onderzoeksperiode: het ging

destijds om ongeveer 27% toewijzingen.[307] Daarbij moet worden opgemerkt dat in de vorige onderzoeksperiode een steekproef van uitspraken over voorlopige voorzieningen werd geanalyseerd, en dat in de huidige monitor de hele populatie is onderzocht. Het enigszins hogere toewijzingspercentage inzake voorlopige voorzieningen wordt bevestigd door de enquêteresultaten (H4, paragraaf 5.2). Bij de beroepszaken en hoger beroepszaken is eveneens de hele populatie uitspraken onderzocht. In de 174 beroepszaken werd in ongeveer 18% het beroep van de belanghebbende gegrond verklaard. Dat percentage ligt enigszins lager dan in de vorige monitor (H6, paragraaf 6). Het gaat in absolute zin om een gering aantal gegronde beroepen. Dit lage aantal gegronde beroepen wordt, net als in de vorige monitor, bevestigd door de enquêtegegevens (H4, paragraaf 5).

In hoger beroep ligt het succespercentage voor de belanghebbende fors hoger dan in de beroepsprocedures. Het percentage van gegrondverklaringen ligt bij de a-grond hoger dan 30% en bij de b-grond op 15%. Dit succespercentage ligt hoger dan de vorige onderzoeksperiode. Toen betrof het percentage gegrondverklaringen in hoger beroep 8% (H6, paragraaf 6). Het verschil tussen het percentage tussen de a-grond en b-grond kan (deels) worden verklaard door het andere type panden dat wordt gesloten: bij de b-grond is vaker sprake van een lokaal en bij dit soort panden speelt het evenredigheidsbeginsel een minder grote rol omdat er onder andere geen sprake is van bewoning van het pand.

Hoewel er tamelijk weinig zaken zijn waarin het beroep gegrond wordt verklaard, zijn er enkele grondslagen voor gegrondverklaring die meerdere keren terugkomen. Het gaat in de nodige zaken om motiveringsgebreken. Ook oordeelt de rechter dat de sluiting niet, dan wel minder, noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat en/of het herstel van de openbare orde. In zaken over de b-grond is de reden voor gegrondverklaring geregeld dat de burgemeester niet bevoegd is om op te treden. In de vorige onderzoeksperiode leidden motiveringsgebreken, maar ook de niet-bevoegdheid van de burgemeester eveneens geregeld tot gegrondverklaring van het beroep.[308]

In de hoger beroepszaken over sluitingen op basis van de a-grond is onevenredigheid van de sluiting wegens gebrek aan vervangende woonruimte in meerdere zaken reden voor gegrondverklaring. Gegrondverklaring volgt ook als de belanghebbende geen of slechts in verminderde mate een verwijt kan worden gemaakt. In de vorige onderzoeksperiode waren dit ook de belangrijkste gronden voor gegrondverklaring in hoger beroep.[309]

3.4 Publicatiebeleid Rechtspraak.nl

Uit het vorige onderzoek bleek dat dat er een discrepantie bestond tussen de uitspraken die worden gepubliceerd op Rechtspraak.nl en de uitspraken die alleen in het e-archief zijn opgenomen. Uit onderliggend onderzoek blijkt dat dit verschil nog steeds bestaat. Bij zaken over voorlopige voorzieningen gepubliceerd op Rechtspraak.nl ligt het percentage toewijzingen hoger dan het aantal toewijzingen in het e-archief. Het percentage van zaken waarin het beroep gegrond wordt verklaard ligt ook hoger op Rechtspraak.nl dan in zaken die alleen zijn opgenomen in het e-archief. De percentages liggen echter wel dichter bij elkaar dan in de vorige periode. Men moet dus voorzichtigheid blijven betrachten bij het trekken van conclusies op basis van alleen op

[307] Zie L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*. Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 77.
[308] L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*. Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 82.
[309] L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*. Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 85

Rechtspraak.nl gepubliceerde jurisprudentie. Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de hele populatie aan uitspraken op basis van de aldaar gepubliceerde jurisprudentie.

4. Aanbevelingen

Uit de bovenstaande triangulatie blijkt dat de resultaten uit de enquête, jurisprudentieanalyses, beleidsanalyse en expertmeeting een en hetzelfde beeld schetsen over de (toetsing van de) toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Op basis van de analyse van de onderzoeksresultaten, de knelpunten zoals benoemd door de enquêterespondenten en de deelnemers aan de expertmeeting, formuleren wij enkele aanbevelingen. Deze aanbevelingen bouwen voort op de aanbevelingen uit de vorige monitor.

Aanbeveling 1: Regionaal beleid opstellen en de effecten daarvan onderzoeken

Uit de vorige monitor bleek dat er (grote) verschillen bestaan in het handhavingsbeleid tussen gemeenten. Dat blijkt ook in 2021-2023 nog het geval te zijn. Burgemeesters hanteren uiteenlopende handhavingsstrategieën en leggen bij vergelijkbare overtredingen verschillende sancties op. Zo kan eenzelfde overtreding in de ene gemeente leiden tot een sluiting, terwijl elders wordt volstaan met een waarschuwing of een last onder dwangsom.

Deze variatie in handhavingspraktijk kan verschillende oorzaken hebben, waaronder lokale prioriteiten, bestuurlijke overtuigingen, of verschillen in capaciteit en expertise. Toch roept dit vragen op in het kader van het gelijkheidsbeginsel en de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit. Bovendien kan een ongelijk speelveld leiden tot verplaatsingseffecten: als overtreders weten dat het risico op een (strenge) sanctie in de ene gemeente groter is dan in de andere, dan kan de drugsgerelateerde problematiek zich verplaatsen naar gemeenten met een minder stringent beleid. Dit ondermijnt niet alleen de effectiviteit van het lokale beleid, maar ook die van de bredere regionale aanpak.

Tegen deze achtergrond is het aan te bevelen om meer regionale afstemming en beleidscoördinatie te ontwikkelen. Een gezamenlijk regionaal handhavingskader kan bijdragen aan meer consistentie, rechtsgelijkheid en een effectievere aanpak van de onderliggende problematiek. Uit gesprekken met praktijkprofessionals blijkt dat in 2024 en 2025 in sommige regio's al initiatieven zijn gestart om te komen tot een meer uniform beleid. Het verdient daarom aanbeveling om deze regionale beleidsregels en samenwerkingsverbanden te analyseren en de veranderingen en effecten van het regionale beleid in kaart te brengen.

Aanbeveling 2: Sluiting mag geen automatisme zijn: maak differentiatie naar sancties mogelijk in beleid en besluit

Het sluiten van een pand heeft grote gevolgen en moet zorgvuldig gebeuren. Er moet altijd sprake zijn van maatwerk. Het sluiten van een pand mag na constatering geen automatisme zijn. Gelukkig zien wij dat burgemeesters veelal prudent omgaan met de toepassing van de bevoegdheid. Desalniettemin wijst het onderzoek erop dat sluiting voor de nodige burgemeesters het belangrijkste (of enige) instrument is dat zij in hun Damoclesbeleid opnemen en in de praktijk gebruiken. Natuurlijk is sluiting in sommige gevallen een geëigend middel om de (ernstige) overtreding te beëindigen en herhaling te voorkomen, maar in andere casus kunnen minder ingrijpende instrumenten (zoals de waarschuwing of last onder dwangsom) volstaan of zelfs betere resultaten boeken. Het is daarom aan te bevelen dat de inzet van alle mogelijke instrumenten (waarschuwing, last onder dwangsom en sluiting) onderdeel is van het (regionaal) beleid, met

daarin uiteengezet wanneer in welke context welk instrument wordt ingezet. Daarmee wordt ook beter voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de steeds strenger wordende (Afdelings)jurisprudentie.

Aanbeveling 3: Vergroot het handelingsperspectief van burgemeesters ten aanzien van de last onder dwangsom

De last onder dwangsom werd in 2021-2023 meer gebruikt dan in de voorgaande onderzoeksperiode (2018-2020). Desalniettemin toont het onderzoek aan dat een grote groep burgemeesters het instrument niet opneemt in het beleid of in de praktijk niet inzet. Tegelijkertijd is er een andere, en steeds groter wordende groep burgemeesters (en hun ambtenaren) enthousiast over de toepassing van de bevoegdheid en de effectiviteit van het instrument. Op basis van deze uiteenlopende keuzes en ervaringen is het wenselijk nader te onderzoeken in welke context en bij welk type overtreders en overtredingen, de last onder dwangsom een geëigend en effectief middel is. Daarbij verdient het aanbeveling om systematisch in kaart te brengen welke concrete verplichtingen in de lasten worden opgelegd. Met andere woorden: wat wordt overtreders verboden te doen of juist opgedragen om te doen, om herhaling van de overtreding van de Opiumwet te voorkomen? Een dergelijke inventarisatie vergroot het handelingsperspectief van (nu nog terughoudende) burgemeesters en maakt het mogelijk om een overzicht van *best practices* te ontwikkelen.

Daarnaast is het van belang om te onderzoeken hoe hoog de opgelegde dwangsommen doorgaans zijn en in hoeverre deze bedragen voldoende afschrikwekkend werken. Bij een te lage dwangsom kan de prikkel tot naleving uitblijven, terwijl een te hoge dwangsom onevenredig kan zijn en mogelijk juridische risico's met zich meebrengt. Inzicht in hoe burgemeesters de hoogte van de dwangsom bepalen – bijvoorbeeld op basis van de ernst van de overtreding en het wederrechtelijke verkregen voordeel – kan bijdragen aan een meer evenwichtige en consistente toepassing van dit handhavingsinstrument.

Tot slot kan worden onderzocht in hoeverre de inzet van de last onder dwangsom een verschuiving teweegbrengt van een pandgerichte naar een persoonsgerichte aanpak. Dit kan belangrijke (juridische) implicaties hebben voor de rechtspositie van belanghebbenden en voor de reikwijdte van het bestuurlijke instrumentarium. Een systematische analyse van deze ontwikkeling kan waardevolle handvatten bieden voor de verdere professionalisering van de bestuurlijke aanpak van drugsgerelateerde overtredingen.

Aanbeveling 4: Besteed in beleid en besluiten aandacht aan de gevolgen van een sluiting, met een focus op kinderrechten en huurrechtelijke gevolgen

De analyse van (Afdelings)jurisprudentie laat zien dat het beoordelingskader dat wordt gebruikt bij de toetsing van de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet steeds meer uitkristalliseert. Ons onderzoek laat echter zien dat de beleidsregels van de burgemeesters in 2021-2023 niet of nauwelijks verwijzen of aansluiten bij dit beoordelingskader. Dat is voornamelijk problematisch ten aanzien van de toetsing of een besluit van de burgemeester evenredig is. Bij deze toetsing wordt onder andere gekeken naar de gevolgen van de sluiting. In de Tweede Kamer is de nodige aandacht geschonken aan de gevolgen van een sluiting, zoals dakloosheid van minderjarige kinderen die in de woning verblijven en huurrechtelijke gevolgen.[310] Uit de Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de burgemeester vooraf bij de verhuurder moet nagaan of deze

[310] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2024-2025, 36614, nr. 2.

voornemens is de huurovereenkomst na sluiting buitengerechtelijk te ontbinden. Het verdient aanbeveling om in de (regionale) beleidsregels aan te sluiten bij het gerechtelijke beoordelingskader en daarbij expliciet aandacht te besteden aan de aanwezigheid van minderjarige kinderen in de woning en huurrechtelijke gevolgen van de sluiting. Ons onderzoek laat zien dat dit in 2021-2023 in onvoldoende mate gebeurt, en dat maakt de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet juridisch kwetsbaar. Burgemeesters zouden bij het opstellen van beleid en besluitvorming bijvoorbeeld kunnen aansluiten bij richtlijnen opgesteld door de Kinderombudsman, het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties en een recent arrest van de Hoge Raad over toetsing aan het Kinderrechtenverdrag.[311] Zo is duidelijk dat bij alle maatregelen waarbij kinderen betrokken zijn, de belangen van het kind de eerste overweging ('a primary consideration') vormen. Dit betekent niet dat de belangen van kinderen doorslaggevend zijn, maar wel dat aan die belangen een bijzonder gewicht toekomt in verhouding tot andere bij die maatregelen betrokken belangen.[312]

Aanbeveling 5: Betrek de huurrechtelijke gevolgen nadrukkelijk in de volgende monitor

In de volgende monitor dient in aanvulling op de huidige data die verzameld worden, ook aandacht te worden besteed aan het aantal keren dat een huurovereenkomst wordt ontbonden op basis van artikel 7:231 van het Burgerlijk Wetboek als gevolg van – of in reactie op – een 13b Opiumwet-sluiting. Eveneens dient in kaart worden gebracht in welke mate belanghebbenden proberen deze ontbinding tegen te gaan, en in hoeverre rechters de huurder verplichten om te ontruimen na een eventuele buitengerechtelijke ontbinding. Het is nu onvoldoende helder in hoeverre verhuurders automatisch grijpen naar hun bevoegdheid tot buitengerechtelijke ontbinding na sluiting, of dat maatwerk wordt geboden. Ten aanzien van woningcorporaties blijkt uit deelonderzoek b dat zij in de meeste gevallen overgaan tot (buiten)gerechtelijke ontbinding en dat het in stand laten van het huurcontract uitzondering lijkt te zijn bij de meeste corporaties.[313]

Aanbeveling 6: Versterk de informatie-uitwisseling en de kwaliteit van bestuurlijke rapportages

Uit de expertmeeting blijkt dat de belangrijkste knelpunten rondom het opstellen van bestuurlijke rapportages, zoals die naar voren kwamen in het vorige onderzoeksrapport (2018-2020), nog steeds bestaan. Het tijdsverloop tussen de constatering van een overtreding en het nemen van een besluit blijft groot. Daarnaast laat ook de kwaliteit van bestuurlijke rapportages nog vaak te wensen over. Sinds het vorige onderzoeksrapport is aanvullend onderzoek uitgevoerd naar het proces rondom bestuurlijke rapportages.[314] Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van een format dat de kwaliteit en uniformiteit kan verbeteren.[315] In de praktijk blijkt de implementatie van de verkregen inzichten nog te beperkt. Het gebruik van het opgestelde format wordt volgens de deelnemers van

---

311 Zie https://www.kinderombudsman.nl/uitleg-stappenplan-het-beste-besluit-voor-het-kind; R. Wind, M. Vols & B. Roorda, 'The Child-specific Right to Adequate Housing in the Convention on the Rights of the Child', *The International Journal of Children's Rights* 2023, nr. 2, p. 444-470; Hoge Raad 28 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1799; Parket bij de Hoge Raad 27 juni 2025, ECLI:NL:PHR:2025:728.

312 Hoge Raad 28 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1799.

313 H.B. Winter e.a., *Onderzoek naar de effecten en gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: WODC/Pro Facto 2026.

314 L.M. Bruijn, R. Mennes, J. de Muijnck & M. Vols, *Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden: Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken (Politiekunde, nr. 120),* Den Haag: Sdu Uitgevers 2022.

315 CCV, *Bestuurlijke rapportage*, https://hetccv.nl/themas/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/drugscriminaliteit/bestuurlijke-rapportage/

de expertmeeting regelmatig tegengehouden door de politie. Daarnaast geven zij aan dat de betrokkenheid van het OM vaak een complicerende factor is bij de informatie-uitwisseling tussen politie en de burgemeester. Informatie wordt regelmatig tegengehouden onder verwijzing naar het opsporingsbelang op grond van de Wet politiegegevens (Wpg). Dit leidt tot discussie over de vraag in hoeverre het OM gerechtigd is om informatie achter te houden die de burgemeester nodig heeft om de openbare orde te beschermen. Wij bevelen aan om te investeren in de snelheid en kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen politie, OM en burgemeester (bijvoorbeeld door gebruik van het bestaande format), en om helderheid te creëren over de toepassing van de Wpg in dit kader.

Hoofdstuk 9 – Synthese deelonderzoeken a en b

Inleiding

De onderzoeken uitgevoerd naar de toepassing, bijdrage en gevolgen van artikel 13b Opiumwet (deelonderzoek 3517a en 3517b) zijn tegelijkertijd uitgevoerd. Dit hoofdstuk brengt de belangrijkste bevindingen uit beide onderzoeken samen en verbindt de inzichten om antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag:

> *Op welke wijze kan de beantwoording van de onderzoeksvragen uit beide deelonderzoeken burgemeesters bijstaan bij de afweging die zij maken bij het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet?*

De synthese laat zien hoe de bevoegdheid in de praktijk wordt toegepast, welke doelen worden nagestreefd, in hoeverre deze doelen worden gerealiseerd en welke (onbedoelde) gevolgen optreden. In samenhang bezien maken de bevindingen duidelijk waar de huidige praktijk knelt en waar en waarom meer houvast kan worden geboden. Dit hoofdstuk mondt uit in de aanbeveling om te komen tot een landelijk handelingskader voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet.

Toepassing van artikel 13b Opiumwet en nagestreefde doelen

Uit deelonderzoek a blijkt dat de grote meerderheid van de burgemeesters de bevoegdheid neergelegd in artikel 13b Opiumwet toepast. De bevoegdheid wordt voornamelijk toegepast als sprake is van drugshandel, hennepteelt of het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs (artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet). De bevoegdheid maakt het mogelijk om een waarschuwing te geven, een last onder dwangsom op te leggen of een pand te sluiten. Uit zowel deelonderzoek a als b blijkt dat burgemeesters vooral gebruik maken van de mogelijkheid om woningen te sluiten.

Het wettelijk doel van het opleggen van een last onder bestuursdwang is het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. De beleidsanalyses in beide onderzoeksrapporten laten zien dat dit ook de belangrijkste doelen zijn die burgemeesters in hun Damoclesbeleid noemen . Daarnaast formuleren burgemeesters in hun Damoclesbeleid regelmatig aanvullende doelen, zoals het verbeteren van het woon- en leefklimaat, het herstellen van de openbare orde , het wegnemen van de bekendheid van het pand, de 'loop uit het pand halen' en het afgeven van een signaal. Laatstgenoemde doelen zijn geen wettelijke doelen. Voor de beoordeling van de noodzaak en effectiviteit van een maatregel moet vooral worden gekeken naar de wettelijke doelstellingen van artikel 13b Opiumwet, niet naar bredere beleidsmatige doelen.

Ervaren effectiviteit

Hoewel in de praktijk sluiting het vaakst genomen besluit is, laten de onderzoeksbevindingen zien dat minder ingrijpende maatregelen (d.w.z. de last onder dwangsom en waarschuwing) in termen van effectiviteit niet wezenlijk onderdoen voor sluiting. Uit deelonderzoek a blijkt dat een last onder dwangsom volgens gemeenteambtenaren in bijna de helft van de gevallen volledig heeft geleid tot het beëindigen van de ongewenste situatie. Deze uitkomst is nagenoeg gelijk aan het gerapporteerde effect van een sluiting. Een waarschuwing leidt volgens de gemeenteambtenaren in ongeveer veertig procent van de gevallen tot volledige beëindiging van de ongewenste situatie. Desondanks maken burgemeesters beperkt gebruik van de last onder dwangsom en waarschuwing, onder meer uit vrees dat deze maatregelen leiden tot een financiële belangenafweging bij

(vermeende) drugshandelaren. Deze vrees vindt geen steun in de onderzoeksbevindingen. Zo blijkt niet dat vaker sprake is van recidive na een last onder dwangsom of een waarschuwing dan bij een sluiting. Hierbij dient te worden opgemerkt dat uit deelonderzoek b blijkt dat nalevingscontroles in de praktijk doorgaans ontbreken.

Beperkt zicht op doelbereik en effecten

Een terugkerend probleem, zo blijkt uit beide deelonderzoeken, is dat gemeenten nauwelijks zicht hebben op de vraag in hoeverre de doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd door inzet van de bevoegdheid. Zo vinden in de regel, na oplegging van een sanctie, geen controles plaats bij de locatie van de overtreding, noch door politie, noch door gemeenteambtenaren. Bij sluitingen bestaat binnen gemeenten vaak het beeld dat de wettelijke doelen automatisch worden bereikt, omdat de overtreding door de sluiting per definitie wordt beëindigd en recidive nauwelijks bekend is. Het uitblijven van controles maakt echter dat zij niet kunnen bevestigen of dit beeld juist is.

Ook ten aanzien van de niet-wettelijke beleidsdoelen is onduidelijk of en in hoeverre deze worden gerealiseerd. Uit deelonderzoek b blijkt dat de mate van realisatie van de doelen sterk verschilt per geval. In situaties waarin omwonenden overlast ervaren, kan sluiting een positief effect hebben op de veiligheidsbeleving. In ongeveer de helft van de onderzochte gevallen bleek echter uit het buurtonderzoek dat geen sprake was van overlast. In die gevallen begrijpen omwonenden vaak niet waarom een woning is gesloten en geven zij aan behoefte te hebben aan informatie over de reden van de sluiting. Zo blijkt uit het buurtonderzoek dat het sluiten van een woning zonder dat daaromtrent verdere informatie aan omwonenden wordt verstrekt, juist kan leiden tot onduidelijkheid en speculatie onder buurtbewoners.

Of sluiting van een pand een signaal afgeeft aan de buurt of aan andere drugscriminelen, is niet bekend. Bij een last onder dwangsom en een waarschuwing is de signaalfunctie per definitie beperkt of geheel afwezig, omdat deze maatregelen doorgaans niet zichtbaar voor derden zijn. Dit geldt ook voor het sluiten van panden zonder dat op een aanplakbiljet wordt vermeld dat de sluiting te maken heeft met een overtreding van de Opiumwet.

Onbedoelde gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet

Naast de beoogde effecten kunnen maatregelen gebaseerd op artikel 13b Opiumwet aanzienlijke onbedoelde gevolgen hebben. Beide onderzoeken laten zien dat deze gevolgen vooral samenhangen met het sluiten van panden, en dan met name woningen, en in veel mindere mate optreden bij waarschuwingen of lasten onder dwangsom. In veel gevallen zijn deze onbedoelde gevolgen huurrechtelijk van aard, zoals een (buiten)gerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst, het niet kunnen krijgen van een positieve verhuurdersverklaring, en plaatsing op zwarte lijst door woningcorporaties, waardoor huurders gedurende meerdere jaren geen of moeilijk toegang hebben tot sociale huurwoningen in de regio.

Daarnaast blijkt uit deelonderzoek b dat sluiting kan leiden tot uiteenlopende sociaalpsychologische gevolgen voor bewoners, waaronder stress, extra kosten, gezinsontwrichting, het doorbreken van hulpverleningstrajecten en verergering van bestaande psychische problematiek. Ook verhuurders ondervinden vaak ingrijpende gevolgen van een sluiting. Deze gevolgen zijn voornamelijk van financiële aard, waarbij met name particuliere verhuurders kwetsbaar blijken. Deze gevolgen zijn juridisch relevant, omdat zij moeten worden genomen in de evenredigheidstoets die de burgemeester moet verrichten.

Rechtsbescherming en rechterlijke toetsing

In hoeverre rechtsbescherming wordt gezocht door belanghebbenden, verschilt sterk per maatregel. Tegen sluitingen wordt in veel gevallen bezwaar gemaakt. In enkele gevallen wordt het bezwaar gevolgd door een verzoek om voorlopige voorziening, en in een klein aantal gevallen gevolgd door (hoger) beroep. Tegen een last onder dwangsom wordt daarentegen zelden bezwaar gemaakt of beroep ingesteld. Tegen een waarschuwing staat in beginsel geen rechtsbescherming open. Als mogelijke verklaring voor de bevinding dat geregeld geen rechtsbescherming wordt gezocht, noemen gemeenteambtenaren dat veel belanghebbenden beperkt begrip hebben van de procedure en de juridische mogelijkheden. Bewoners hebben moeite met het lezen en begrijpen van formele correspondentie. Een andere verklaring die wordt genoemd is dat de gemeentelijke besluitvorming in veel gevallen zorgvuldig is voorbereid, waardoor er minder aanknopingspunten zijn voor bezwaar en beroep. Gemeenteambtenaren zien wel vaker bezwaar- en beroepsprocedures wanneer een besluit gevolgen heeft voor minderjarige kinderen, andere kwetsbare mensen en/of huurrechtelijke gevolgen voor bewoners heeft. Dit beeld vindt steun in de resultaten van de jurisprudentieanalyse.

Uit de jurisprudentieanalyse blijkt daarnaast dat bezwaar en (hoger) beroep met name gegrond worden verklaard als het sluitingsbesluit onvoldoende is gemotiveerd, en in het bijzonder als de noodzakelijkheid van de maatregel niet of onvoldoende is gemotiveerd. Ook oordelen rechters regelmatig dat had moeten worden volstaan met een minder ingrijpende maatregel. Verder spelen het ontbreken van vervangende woonruimte, de huurrechtelijke gevolgen van een sluiting en de betrokkenheid van kwetsbare personen, zoals minderjarige kinderen, een belangrijke rol in zaken waarin het (hoger) beroep gegrond wordt verklaard. In sommige zaken is het ontbreken van verwijtbaarheid doorslaggevend, vaak in combinatie met andere omstandigheden.

Hoewel burgemeesters nog steeds beperkt gebruikmaken van de last onder dwangsom, blijkt uit de enquête en de discussie in de expertmeeting dat vaker dan voorheen wordt gekeken naar de mogelijkheden tot het opleggen van deze sanctie. De last onder dwangsom wordt gezien als beter passend binnen een evenredige aanpak, mede omdat bewoners in beeld blijven en de zwaarste (onbedoelde) neveneffecten worden voorkomen. De redenen die ten grondslag liggen aan gegrond verklaarde (hoger) beroepen, onderstrepen het belang om vaker gebruik te maken van de last onder dwangsom of de waarschuwing.

Knelpunten in de uitvoeringspraktijk en verschillen tussen gemeenten

Beide onderzoeken signaleren (structurele) knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Gemeenteambtenaren ervaren problemen met de kwaliteit en tijdigheid van bestuurlijke rapportages van de politie. De rapportages bevatten niet altijd de noodzakelijke informatie en worden regelmatig te laat aangeleverd. Hierdoor is vaak aanvullend onderzoek nodig, wat leidt tot tijdsverloop, terwijl recente jurisprudentie juist een striktere toets hanteert ten aanzien van de geschiktheid van de maatregel in relatie tot de actualiteit van de overtreding.

Daarnaast ervaren gemeenteambtenaren de strengere rechterlijke toetsing en de belangenafweging als complex en tijdrovend. Dit speelt met name in zaken waarin minderjarige kinderen, andere kwetsbare personen en/of huurrechtelijke gevolgen een rol spelen. Hoewel de jurisprudentie van de Afdeling steeds verder uitkristalliseert, bestaat er geen uniforme werkwijze of beleidslijn, ook niet ten aanzien van omgang met kwetsbaren . Zowel uit eerdere onderzoeken

alsook uit de voorliggende rapporten, blijkt dat de handelswijzen per gemeenten sterk verschilt. Dit varieert van het actief onderzoeken van persoonlijke omstandigheden tot het volledig tot de verantwoordelijkheid van de belanghebbende maken om dergelijke omstandigheden naar voren te brengen. Deze verschillen worden verklaard door bestuurlijke keuzes, de rol en capaciteit van de politie maar ook door de omvang van het drugsprobleem in de regio hetgeen in de praktijk leidt tot uiteenlopende uitkomsten tussen verschillende gemeenten.

Conclusie: behoefte aan een landelijk handelingskader

In samenhang bezien laten de bevindingen zien dat burgemeesters bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet opereren in een complex speelveld. In de praktijk worden ingrijpende maatregelen, met name woningsluitingen, frequent ingezet, terwijl minder ingrijpende alternatieven in veel gevallen eveneens hadden kunnen bijdragen aan het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling van de overtreding. Tegelijkertijd zijn de (onbedoelde) gevolgen van sluiting aanzienlijk, met name voor (kwetsbare) bewoners, en blijkt uit de jurisprudentieanalyse dat de rechter regelmatig corrigerend optreedt wanneer de noodzaak en/of de evenwichtigheid van de maatregel ontbreekt of onvoldoende is onderbouwd. Het antwoord op de vraag op welke wijze de bevindingen van beide deelstudies burgemeesters kunnen bijstaan in de afweging die zij maken bij het toepassen van de bevoegdheid artikel 13b Opiumwet, ligt vooral in het scheppen van meer structuur, transparantie en voorspelbaarheid bij de toepassing van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet. In het bijzonder zullen daarin de keuzes tussen de verschillende maatregelen, de onderbouwing van de noodzaak en evenredigheid daarvan, alsook het betrekken van persoonlijke omstandigheden, waaronder de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de (mogelijke) huurrechtelijke gevolgen verdisconteerd moeten worden. Daarbij is het van belang aan te sluiten bij de meest recente jurisprudentie van de Afdeling

Deze noodzaak tot meer structuur, transparantie, en voorspelbaarheid in de toepassing van artikel 13b Opiumwet, vormen de basis voor de aanbeveling om een landelijk handelingskader te ontwikkelen voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet. In dit landelijk handelingskader kunnen de stappen in het uitvoeringsproces van artikel 13b Opiumwet systematisch worden uiteengezet. Daarnaast kan richting worden gegeven aan de gewenste inhoud en kwaliteit van bestuurlijke rapportages, mede in het licht van de gesignaleerde knelpunten rond volledigheid, tijdigheid en noodzakelijkheid van informatie over persoonlijke omstandigheden. Het handelingskader kan daarnaast handvatten bieden voor het (beter) informeren van belanghebbenden over de procedure en de mogelijkheden tot het zoeken van rechtsbescherming. Daarnaast kan het handelingskader suggesties bevatten voor het informeren van omwonenden en de buurt. Tot slot bevat het handelingskader idealiter een interactief beoordelingskader dat burgemeesters kunnen gebruiken bij de besluitvorming. In dit beoordelingskader zal expliciet aandacht worden besteed aan de beoordeling van de bevoegdheid, geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de in te zetten maatregelen. Het kader laat daarmee expliciet ruimte voor maatwerk en bestuurlijke afweging, en doet geen afbreuk aan de beoordelingsruimte van de burgemeester.

Samenvatting

Achtergrond 13b Opiumwet en aanleiding onderzoek

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

Vraagstelling en onderzoeksaanpak

De hoofdvragen van dit onderzoek zijn:

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

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

Toepassing van de bevoegdheid in de praktijk

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

panden per jaar. De bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet wordt vooral toegepast om woningen te sluiten, meer specifiek huurwoningen. De enquêterespondenten zijn positief over de effectiviteit van de sluiting. In enkele kleine gemeenten passen burgemeesters de bevoegdheid tot sluiting niet toe, omdat drugsproblematiek in hun gemeente niet ernstig of structureel is.

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

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

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

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

Rechtsbescherming en rechterlijke beoordeling

Belanghebbenden maken geregeld bezwaar als zij worden geconfronteerd met een sluiting. Als de burgemeester een of meer panden heeft gesloten, dan rapporteert ongeveer 60-70% van de enquêterespondenten dat jaarlijks ten minste 1 bezwaarschift is ontvangen. Gemiddeld gaat het om 1 of 2 bezwaarschriften per jaar. Het aantal voorlopige voorzieningszaken en (hoger) beroepszaken ligt relatief laag. Het jaarlijks aantal uitspraken in voorlopige voorzieningszaken schommelt tussen de 150 en 250. In de periode 2021-2023 is in iets meer dan 200 zaken beroep ingesteld. Het aantal hoger beroepszaken over de sluiting van een pand in 2021-2023 ligt op 81.
Het aantal bezwaren tegen waarschuwingen is heel gering, omdat een waarschuwing doorgaans geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het aantal bezwaren tegen een last onder dwangsom is eveneens gering. Logischerwijs zijn de aantallen voorlopige voorzieningszaken en (hoger) beroepszaken ook zeer gering.

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

In de beroepszaken werd in ongeveer 18% het beroep van de belanghebbende gegrond verklaard. Het gaat in absolute zin om een gering aantal gegronde beroepen. Het percentage ligt licht lager dan in de vorige monitor. Er zijn enkele grondslagen voor gegrondverklaring die

meerdere keren terugkomen. Het gaat in de nodige zaken om motiveringsgebreken. Ook oordeelt de rechter dat de sluiting niet, dan wel minder, noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat en/of het herstel van de openbare orde. In zaken over sluitingen op basis van de b-grond (voorbereidingshandelingen) is de reden voor gegrondverklaring geregeld dat de burgemeester niet bevoegd is om op te treden. In de vorige onderzoeksperiode leidden motiveringsgebreken, maar ook de niet-bevoegdheid van de burgemeester eveneens geregeld tot gegrondverklaring van het beroep.

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

Aanbevelingen

Het onderzoek geeft aanleiding tot een aantal aanbevelingen:

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

Summary

Background to Article 13b of the Opium Act and the rationale for the study

Article 13b of the Dutch Opium Act (the "Damocles Act") grants the mayor the authority to take enforcement action against (the preparation of) drug trafficking and cannabis cultivation in and around homes, commercial premises, yards, and land. The mayor may decide to close a property, impose a coercive penalty payment, or issue a warning.

In 2018, the Dutch House of Representatives requested the government to monitor the application of this power and report every three years on the lawfulness and due care in its application, as well as on its consequences for affected parties. The first monitor was published in 2021, and this report constitutes the second monitor. The University of Groningen conducted this research at the request of the *Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum*. The second monitor was published simultaneously with a study examining the consequences of the mayors' exercise of their powers.

Research questions and methods

The main research questions addressed in this study are:

1. How frequently did mayors apply the power under Article 13b of the Opium Act during the period 2021–2023? What measures were imposed? How many closures were ordered, and what types of properties were involved?
2. To what extent were less intrusive administrative measures applied before the exercise of the power? What measures were these?
3. What differences exist between municipalities in the application of Article 13b of the Opium Act? What explanations can be given for these differences?
4. How frequently were legal remedies invoked against the measures imposed during the period 2021–2023? What types of legal remedies were used?
5. How often, and on what grounds, were individuals who challenged the exercise of the power under Article 13b successful? Are there differences in this regard between the types of measures imposed (warning, coercive penalty payment, closure order)?

These questions were addressed through a qualitative analysis of case law of the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State; a survey conducted among all Dutch municipalities; an analysis of policy rules adopted by the mayors of the 45 largest Dutch municipalities; a quantitative analysis of all published case law from the period 2021–2023; and an expert meeting with practitioners.

Application of the Damocles Act in practice

The survey demonstrates that a large number of Dutch mayors applied the power under Article 13b of the Opium Act during the period 2021–2023. The majority of mayors close between one and five properties per year. A relatively small group closes between six and ten properties annually, and another, similarly small group closes more than ten properties per year.

The power under Article 13b of the Opium Act is primarily applied to close homes, specifically rental housing. Survey respondents are generally positive regarding the effectiveness of

closure orders. In some small municipalities, mayors do not apply the power of closure because drug-related problems are neither serious nor structural within their municipality.

Coercive penalty payment orders are imposed less frequently, though a growing number of mayors include this sanction in their policy rules and impose it in practice. The vast majority of such penalty payment orders are issued for violations in homes.

Mayors may also give warnings. In a large proportion of municipalities, a warning forms part of the standard policy. Nevertheless, most mayors issue zero or one warning per year. Most warnings concern violations in homes related to soft drugs. Only a small group of respondents report using other, less intrusive measures, such as talking with residents or discussing the termination of a tenancy agreement.

Differences exist between municipalities in how the power is applied. These differences can be explained by variations in municipal size, prioritisation and enforcement capacity within the police, the seriousness of drug-related problems in the municipality, experience with judicial review, the preferences of the mayor, and the level of cooperation between the municipality and the police.

Legal protection and judicial review

Interested parties frequently lodge objections when confronted with a closure order. Among respondents who reported one or more property closures, approximately 60–70% reported receiving at least one objection per year. On average, this concerns one or two objections annually. The number of objections against warnings is very limited, as a warning generally does not constitute a decision within the meaning of the General Administrative Law Act. The number of objections to coercive penalty payment orders is also limited.

Our analysis of closure case law shows that annually, 34% of applications for interim relief were granted. In appeal proceedings on the merits, approximately 18% of appeals were declared well-founded. In higher appeal proceedings, the success rate for interested parties is considerably higher than in first-instance proceedings. In several cases, the closure was seen as disproportionate due to the absence of alternative housing, which constituted grounds for declaring the appeal well-founded.

Recommendations

1. Develop regional policy and investigate its effects;
2. Ensure that a closure order does not become an automatism by allowing differentiation of sanctions;
3. Expand enforcement practice available by taking coercive penalty payment orders into account;
4. Pay explicit attention to the consequences of closure, particularly related to children's rights and landlord-tenant law implications;
5. Include landlord-tenant law consequences explicitly in the next monitor.
6. Strengthen information exchange and improve the quality of administrative reports issued by the police;
7. Develop a national framework systematically setting out the steps in the implementation process and the legal framework under Article 13b of the Opium Act.

Aangehaalde bronnen

Literatuur

J.D. Angrist & J. Pischke, *Mostly Harmless Econometrics*, Princeton: Princeton University Press 2009.

C. Boxum, L.M. Bruijn, N. Struiksma, M. Vols & H.B. Winter, *De OOV-Monitor 2024: zicht op de inzet van het OOV-instrumentarium*, Groningen: Pro Facto 2025.

L.M. Bruijn, *The alternative war on drugs: drug evictions, cannabis regulation and the legal consequences of adapting to the limitations of criminal law in the field of drug control* (diss.), Groningen: University of Groningen 2021.

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.

L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

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 (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 189-205.

L.M. Bruijn, R. Mennes, J. de Muijnck & M. Vols, *Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden: Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken (Politiekunde, nr. 120),* Den Haag: Sdu Uitgevers 2022.

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.

L.M. Bruijn, M. Vols & J.G. Brouwer, 'Homeclosure as a weapon in the war on drugs: Does judicial review function as a safetynet?', *IJDP* 2018/51, p. 137-147.

L.M. Bruijn en C. Post, 'Nul op het rekest voor coffeeshops en bordelen? Over de wenselijkheid van een nulbeleid.' In: P. van den Berg, & G. Molier (red.), *In dienst van het recht: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.G. Brouwer ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer bundel)*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 25-40.

J. Cnossen, *Wisselwerking tussen commuun en bijzonder materieel strafrecht: een analyse en waardering in het licht van de beginselen van codificatie, schuld en legaliteit* (diss.), Den Haag: Boom Juridisch 2024.

L. Kostense, R. Nieuwboer & S.W.M. de Jong, 'Tussen werkelijkheid en weergave: een vergelijking van de rechtswetenschappelijke methoden van rechtspraakonderzoek via rechtspraak.nl en dossieronderzoek bij gerechtelijke instanties', *NJB* 2025/2339, afl. 31, p. 2590-2598.

F.J.E. Krips en P.A.M. Verrest, 'Strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepteelt: het einde van de growshop?', *Ars Aequi* 2015/5, p. 400-405.

N. Levshina, *How to do Linguistics with R. Data exploration and statistical analysis*, Amsterdam/Philadelphia: Jon Benjamins Publishing Company 2015.

M. Vols, 'Methodologische kansen en beperkingen van gebruik van statistiek en machine learning bij de bestudering van rechtspraak', in: P.W.J. Verbruggen (red.), *Methoden van systematische rechtspraakanalyse: Tussen juridische dogmatiek en data science,* Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 125-141.

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.
M. Vols & L.M. Bruijn, 'De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit: Een eerste statistische analyse van de toepassing van artikel 13b Opiumwet', *NALL* oktober 2015.
P.W.J. Verbruggen & L.A.B.M. Wijntjes, 'Methodologische verantwoording van systematische rechtspraakanalyse', *NJB* 2025/143, afl. 3, p. 201-210.
R. Wind, M. Vols & B. Roorda, 'The Child-specific Right to Adequate Housing in the Convention on the Rights of the Child', *The International Journal of Children's Rights* 2023, nr. 2, p. 444-470
H.B. Winter, C. Boxum, M. Beukers, J. Cazemier & C. Bartlema, *Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, WODC 2023.
H.B. Winter, C. Boxum, M. Beukers, S. Roggeveen, J. Cazemier, A.E. Schipaanboord, M. Vols, & L.M. Bruijn, *Onderzoek naar de effecten en gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet*, Den Haag: WODC/Pro Facto 2026

Jurisprudentie

Hoge Raad 28 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1799.
Parket bij de Hoge Raad 27 juni 2025, ECLI:NL:PHR:2025:728.
ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3266, AB 2025/233 m. nt. F. van Hal.
ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3263.
ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3262.
ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2924.
ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2923.
ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.
ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1422.
ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1276.
ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1162.
ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:544.
ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:330.
ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:314.
ABRvS 23 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:235.
ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:211.
ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4986.
ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:6412.
ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2593.
ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1958.
ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1145.
ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1143.
ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:472.
ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:377.
ABRvS 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:374.
ABRvS 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4117.
ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3950.
ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3947.

ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3938.
ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3934.
ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3848.
ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3705.
ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3463.
ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3317.
ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3297.
ABRvS 19 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2776.
ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2005.
ABRvS 2 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1698.
ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1251.
ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1142.
ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1140.
ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1139.
ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:823.
ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:601.
ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3402.
ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3378
ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3233.
ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3220.
ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3149.
ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3078.
ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3076.
ABRvS 6 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2875.
ABRvS 5 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2856.
ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2630.
ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2523.
ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2444.
ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2256.
ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2106.
ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2068.
ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1916.
ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1913.
ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910.
ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1881.
ABRvS 22 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1765.
ABRvS 13 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1654.
ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1224.
ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:752.
ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:553.
ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335.
ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.
ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2826.
ABRvS 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2756.
ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2638

ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2243.
ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.
ABRvS 16 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1276.
ABRvS 15 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:799.
ABRvS 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:742.
ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:668.
ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:486.
ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:390.
ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368.
ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:160.
ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2879.
ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2709.
ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2704.
ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2643.
ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1651.
ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1147.
ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.
ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509.
ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:489.
ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:363.
ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4293.
ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083.
ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4008.
ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3907.
ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3762.
ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651.
ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3179.
ABRvS 5 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2924.
ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.
ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2830.
ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2611.
ABRvS 25 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2576.
ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462.
ABRvS 26 juni 2019, ECLI:RVS:2019:1993.
ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1930.
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1771.
ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1661.
ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1435.
ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:930.
ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:486.
ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3663.
ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3482.
ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3301.
ABRvS 5 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3238.
ABRvS 5 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2924.

ABRvS 28 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2857.
ABRvS 22 augustus 2018 ECLI:NL:RVS:2018:2787.
ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2526.
ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2438.
ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2423.
ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2419.
ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2400.
ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2241.
ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2222.
ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2205.
ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193.
ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1151.
ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1131.
ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1125.
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:2018:853.
ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851.
ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:831.
ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:716.
ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249 (concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven)
ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:209.
ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:55.
ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3339.
ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3142.
ABRvS 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:729.
ABRvS 10 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:634.
ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3448.
ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2494.
ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2456.
ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2401.
ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2314, AB 2016/449, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn.
ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2097.
ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1676.
ABRvS 10 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1044.
ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3550.
ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1458.
ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.
ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8013.
ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187.
ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730.
ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0787.
ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:950.
ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4412.

ABRvS 11 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3623.
ABRvS 11 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2669.
ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0849.
Rb. Rotterdam 6 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12401.
Rb. Noord-Nederland 22 november 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4798.
Rb. Gelderland 19 mei 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:2825.
Rb. Limburg 16 mei 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:3089.
Rb. Amsterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4531.
Rb. Rotterdam 16 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10951.
Rb. Zeeland-West-Brabant 20 juli 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:3974.
Rb. Overijssel 15 juni 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1853.
Rb. Amsterdam 28 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6718.
Rb. Den Haag 13 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10423.
Rb. Overijssel 1 september 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:3410.
Rb. Midden-Nederland 22 juli 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3994.
Rb. Noord-Nederland 30 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2754.
Rb. Rotterdam 18 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:6944.
Rb. Zeeland-West-Brabant 18 juni 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:3081.
Rb. Limburg 14 juni 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4738.
Rb. Limburg 8 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2048.
Rb. Oost-Brabant 28 januari 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:229.
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 22 juni 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:3089
Rb. Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.
Rb. Rotterdam 10 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3166.
Rb. Oost-Brabant 21 oktober 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6026.
Rb. Amsterdam 11 december 2015, AMS 14/7255, *JG* 2016/4, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.
Rb. Den Haag 26 juli 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX4316.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2024-2025, 36614, nr. 2.
Kamerstukken II 2021/22, 34763, nr. 19.
Kamerstukken II 2018/19, 35000-VI, nr. 2.
Kamerstukken I 2018/19, 34763, nr. 10.
Kamerstukken II 2017/18, 34763, nr. 8.
Kamerstukken II 2016/17, 34763, nr. 3.
Kamerstukken II 2006/07, 30515, nr. 6.
Kamerstukken II 2005/06, 30515, nr. 3.
Kamerstukken II 1997/98, 25324, nr. 5.
Kamerstukken II 1996/97, 25324, nr. 3.
Kamerstukken I 2018/19, 34763, nr. 10.

Lijst van onderzoekers

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

- Mr. A.E. Schipaanboord, promovenda en docent Algemene Rechtswetenschap, Rijksuniversiteit Groningen

- Prof. mr. dr. L.M. Bruijn, hoogleraar Regulering van veiligheid en gezondheid, Rijksuniversiteit Groningen

- Prof. mr. dr. M. Vols, hoogleraar Openbare-orderecht, Rijksuniversiteit Groningen

Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter:

- Prof. mr. dr. A.E. Schilder, hoogleraar Staats- en bestuursrechter, Vrije Universiteit Amsterdam

Leden:

- W.H. Korsten, beleidsmedewerker Directie Veiligheid en Bestuur bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (ter vervanging van mr. D.M.H. Aben)

- dr. P. Kruize, criminaliteitsanalist, Bureau Ateno

- drs. C.S. van Nassau, projectbegeleider WODC

- mr. F. Pommer, advocaat bij Hekkelman

- dr. L. Sterckx, methodoloog bij het Sociaal en Cultureel Planbureau

- mr. dr. Drs. B. van der Vorm, universitair docent straf(proces)- en bestuursrechter, Universiteit Utrecht

Bijlagen

Vragenlijst enquête

Toepassing van de bevoegdheid in **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 2021– 2023?
   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 2021–2023 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 de bevoegdheid in **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 2021-2023 gebruik gemaakt van de 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 2021-2023 een waarschuwing opgelegd op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)?
   2021
   [vrij invulveld]

   2022
   [vrij invulveld]

   2023
   [vrij invulveld]

7. Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode 2021-2023 een last onder dwangsom opgelegd op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)?
   2021
   [vrij invulveld]

   2022
   [vrij invulveld]

2023

[vrij invulveld]

8. Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode 2021-2023 een sluiting opgelegd op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)?

   2021

   [vrij invulveld]

   2022

   [vrij invulveld]

   2023

   [vrij invulveld]

9. In hoeveel gevallen betrof het een woning?

   2021

   [vrij invulveld]

   2022

   [vrij invulveld]

   2023

   [vrij invulveld]

10. In hoeveel gevallen betrof het een erf of terrein?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

11. In hoeveel gevallen betrof het een lokaal (niet zijnde een woning of terrein)?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

12. Welke type panden zijn er in de periode 2021-2023 gesloten op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

    - Koopwoningen
    - Huurwoningen
    - Coffeeshops
    - Bedrijfspanden
    - Erf/perceel/terrein
    - Woonwagens
    - Loodsen
    - Winkels
    - Tuincentra
    - Horecagelegenheden (café, bar, disco, restaurant, etc.)
    - Weet ik niet

13. Hebben de opgelegde waarschuwingen vanwege voorbereidingshandelingen (op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet) volgens u geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de woning, het pand of terrein?

    [Helemaal niet, Nauwelijks, Gedeeltelijk, Volledig, onbekend/geen zicht op, geen waarschuwing opgelegd]

14. Hebben de opgelegde lasten onder dwangsom vanwege voorbereidingshandelingen (op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet) volgens u geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de woning, het pand of terrein?
    [Helemaal niet, Nauwelijks, Gedeeltelijk, Volledig, onbekend/geen zicht op, geen dwangsom opgelegd]

15. Hebben de opgelegde sluitingen vanwege voorbereidingshandelingen (op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet) volgens u geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de woning, het pand of terrein?
    [Helemaal niet, Nauwelijks, Gedeeltelijk, Volledig, onbekend/geen zicht op, geen sluiting opgelegd]

!!Let op: de volgende vragen gaan alleen nog maar over de oorspronkelijke bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet (neergelegd in artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet). Er zullen <u>geen</u> 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

16. *Routering indien antwoord op vraag 3 ja is*
    Heeft uw burgemeester in de periode 2021-2023 een waarschuwing opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?
    [ja, nee, weet niet]

17. *Routering indien antwoord op vraag 16 ja is*
    Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode een waarschuwing opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?
    2021
    [vrij invulveld]

    2022
    [vrij invulveld]

    2023
    [vrij invulveld]

18. In hoeveel gevallen betrof het een woning?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

19. In hoeveel gevallen betrof het een erf of terrein?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

20. In hoeveel gevallen betrof het een lokaal (niet zijnde een woning of terrein)?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

21. Hebben de opgelegde waarschuwingen volgens u geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de woning, het pand of terrein?

    [Helemaal niet, Nauwelijks, Gedeeltelijk, Volledig, onbekend/geen zicht op]

Vragen over last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet

22. Heeft uw burgemeester in de periode 2021-2023 een last onder dwangsom opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?
    [ja, nee, weet niet]

23. *Routering indien antwoord op vraag 22 ja is*
    Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode 2021-2023 een last onder dwangsom opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?
    2021
    [vrij invulveld]

    2022
    [vrij invulveld]

    2023
    [vrij invulveld]

24. In hoeveel gevallen betrof het een woning?
    2021
    [vrij invulveld]

    2022
    [vrij invulveld]

    2023
    [vrij invulveld]

25. In hoeveel gevallen betrof het een erf of terrein?
    2021
    [vrij invulveld]

    2022
    [vrij invulveld]

2023

[vrij invulveld]

26. In hoeveel gevallen betrof het een lokaal (niet zijnde een woning of terrein)?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

27. Hebben de opgelegde lasten onder dwangsom volgens u geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de gesloten woning, het pand of terrein?
    [Helemaal niet, Nauwelijks, Gedeeltelijk, Volledig, onbekend/geen zicht op]

Vragen over sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet

28. Heeft uw burgemeester in de periode 2021-2023 een sluiting opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?
    [ja, nee, weet niet]

29. *Routering indien antwoord op vraag 28 ja is*
    Hoe vaak heeft uw burgemeester in de periode 2021-2023 een sluiting opgelegd op grond van artikel 13b Opiumwet?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

30. In hoeveel gevallen betrof het een woning?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

31. In hoeveel gevallen betrof het een erf of terrein?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

32. In hoeveel gevallen betrof het een lokaal (niet zijnde een woning of terrein)?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

33. Welke type panden zijn er in de periode 2021-2023 gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

    - Koopwoningen

- Huurwoningen
- Coffeeshops
- Bedrijfspanden
- Erf/perceel/terrein
- Woonwagens
- Loodsen
- Winkels
- Tuincentra
- Horecagelegenheden (café, bar, disco, restaurant, etc.)
- Weet ik niet
- Anders, namelijk… [vrij invulveld]

34. Hebben de opgelegde sluitingen volgens u geleid tot beëindiging van de ongewenste situatie in (de omgeving van) de gesloten woning, het pand of terrein?
    [Helemaal niet, Nauwelijks, Gedeeltelijk, Volledig, onbekend/geen zicht op]

35. Wordt het sociaal domein betrokken bij de besluitvorming voorafgaand aan het opleggen van een maatregel op basis van artikel 13b Opiumwet, met oog op de mogelijke gevolgen voor de betrokkene(n)?
    [Altijd, in de meeste gevallen, in sommige gevallen, nooit, weet ik niet]

36. Wordt er door de gemeente of politie onderzoek gedaan naar de gevolgen van de opgelegde maatregel voor de betrokkene(n) (bijv. eigenaar, bewoner of rechthebbende op de woning, het lokaal of erf)?
    [Altijd, in de meeste gevallen, in sommige gevallen, nooit, weet ik niet]

    Routering: indien altijd, in de meeste gevallen, in sommige gevallen:

37. Waaruit bestaat dit onderzoek?
    [vrij invulveld]

38. Wordt er door de gemeente of politie onderzoek gedaan naar de effecten van de opgelegde maatregel om te beoordelen of de overtreding en de ongewenste situatie in (de omgeving van) het pand (woning, lokaal of erf) daadwerkelijk zijn beëindigd?
    [Altijd, in de meeste gevallen, in sommige gevallen, nooit, weet ik niet]

Routering: indien altijd, in de meeste gevallen, in sommige gevallen:

39. Waaruit bestaat dit onderzoek?
    [vrij invulveld]

Vragen andere maatregelen op grond van artikel 13b Opiumwet

40. Heeft de burgemeester in de periode 2021-2023 andere maatregelen (dan een waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting) opgelegd tegen drugshandel op grond van artikel 13b Opiumwet?
    [ja, nee, weet niet]

41. *Routering indien antwoord op vraag 40 ja is*
    Welke maatregelen waren dit?
    [vrij invulveld]

Vragen over maatregelen voorafgaand aan artikel 13b Opiumwet

42. Heeft de burgemeester in de periode 2021-2023 andere dan de zojuist genoemde bestuurlijke maatregelen opgelegd tegen drugshandel, om de openbare orde te herstellen, voorafgaand aan de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet?
    [ja, nee, weet niet]

43. *Routering indien antwoord op vraag 42 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

44. *Routering indien antwoord op vraag 22 ja is*
    Hebben belanghebbenden in de periode 2021-2023 bezwaar aangetekend tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?
    [ja, nee, weet niet]

45. *Routering indien antwoord op vraag 44 ja is*
    Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode 2021-2023 bezwaar aangetekend tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

2021

[vrij invulveld]

2022

[vrij invulveld]

2023

[vrij invulveld]

46. 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
    - Er is geen sprake van drugshandel
    - De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik
    - Belanghebbende valt geen verwijt te maken
    - De last onder dwangsom is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
    - De last onder dwangsom is onevenredig
    - De last onder dwangsom is niet noodzakelijk
    - 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]

47. Hoe vaak is een bezwaar tegen een last onder dwangsom gegrond verklaard?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

48. Wat is de meest voorkomende grondslag voor gegrondverklaring van het bezwaar tegen een last onder dwangsom?

    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
    Er is geen sprake van drugshandel
    De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik

Belanghebbende valt geen verwijt te maken
De last onder dwangsom is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
De last onder dwangsom is onevenredig
De last onder dwangsom is niet noodzakelijk
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

49. *Routering indien antwoord op vraag 44 ja is*

    Hebben belanghebbenden in de periode 2021-2023 een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ingesteld tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

    [ja, nee, weet niet]

50. *Routering indien antwoord op vraag 49 ja is*

    Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode 2021-2023 een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ingesteld tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

51. 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
    - Er is geen sprake van drugshandel
    - De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik
    - Belanghebbende valt geen verwijt te maken
    - De last onder dwangsom is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
    - De last onder dwangsom is onevenredig

- De last onder dwangsom is niet noodzakelijk
- 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]

52. Hoe vaak is een verzoek tot voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen een last onder dwangsom toegewezen?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

Vragen over beroep tegen last onder dwangsom

53. *Routering indien antwoord op vraag 44 ja is*

    Zijn belanghebbenden in de periode 2021-2023 in beroep gegaan tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

    [ja, nee, weet niet]

54. *Routering indien antwoord op vraag 53 ja is*

    Hoe vaak zijn belanghebbenden in de periode 2021-2023 in beroep gegaan tegen een last onder dwangsom op grond van artikel 13b Opiumwet?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

55. 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
    - Er is geen sprake van drugshandel
    - De aangetroffen drugs zijn bestemd voor eigen gebruik
    - Belanghebbende valt geen verwijt te maken
    - De last onder dwangsom is een punitieve sanctie (artikel 6 EVRM)
    - De last onder dwangsom is onevenredig
    - De last onder dwangsom is niet noodzakelijk
    - 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]

56. Hoe vaak is het beroep tegen een last onder dwangsom gegrond verklaard?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

Vragen over bezwaar tegen een sluiting

57. *Routering indien antwoord op vraag 28 ja is*

    Hebben belanghebbenden in de periode 2021-2023 bezwaar aangetekend een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet?

    [ja, nee, weet niet]

58. *Routering indien antwoord op vraag 57 ja is*

    Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode 2021-2023 bezwaar aangetekend tegen een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet?

    2021

    [vrij invulveld]

2022

[vrij invulveld]

2023

[vrij invulveld]

59. 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
Er is geen sprake van drugshandel
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 niet noodzakelijk
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]

60. Hoe vaak is een bezwaar tegen een sluiting gegrond verklaard?

2021

[vrij invulveld]

2022

[vrij invulveld]

2023

[vrij invulveld]

61. 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

- Er is geen sprake van drugshandel
- 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 niet noodzakelijk
- 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

62. *Routering indien antwoord op vraag 57 ja is*

    Hebben belanghebbenden in de periode 2021-2023 een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ingesteld tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet?

    [ja, nee, weet niet]

63. *Routering indien antwoord op vraag 62 ja is*

    Hoe vaak hebben belanghebbenden in de periode 2021-2023 een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) ingesteld tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

64. 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
- Er is geen sprake van drugshandel
- 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 niet noodzakelijk
- 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]

65. Hoe vaak is een voorlopige voorziening (hangende bezwaar) tegen een sluiting toegewezen?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

Vragen over beroep tegen een sluiting

66. *Routering indien antwoord op vraag 57 ja is*

    Zijn belanghebbenden in de periode 2021-2023 in beroep gegaan tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet?

    [ja, nee, weet niet]

67. *Routering indien antwoord op vraag 66 ja is*

    Hoe vaak zijn belanghebbenden in de periode 2021-2023 in beroep gegaan tegen een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet?

    2021

    [vrij invulveld]

2022

[vrij invulveld]

2023

[vrij invulveld]

68. 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]

69. Hoe vaak is het beroep tegen een sluiting gegrond verklaard?

    2021

    [vrij invulveld]

    2022

    [vrij invulveld]

    2023

    [vrij invulveld]

Knelpunten en effecten

70. Welke knelpunten ervaart u bij de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet? [vrij invulveld]

71. In hoeverre denkt u dat de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet invloed heeft op de afname van drugsoverlast en drugscriminaliteit in uw gemeente?

    Geef voor dit voor elk van de maatregelen aan:

    - Waarschuwing [Geen invloed, weinig invloed, redelijke invloed, sterke invloed, zeer sterke invloed, niet relevant voor mijn gemeente]
    - Last onder dwangsom [Geen invloed, weinig invloed, redelijke invloed, sterke invloed, zeer sterke invloed, niet relevant voor mijn gemeente]
    - Sluiting [Geen invloed, weinig invloed, redelijke invloed, sterke invloed, zeer sterke invloed, niet relevant voor mijn gemeente]

Afronding

72. 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]

73. Mogen wij contact met u opnemen als wij nog verdere vragen hebben?

    [ja – liever niet]

74. *Routering. Indien vraag 73 is ja*

    U kunt hieronder uw telefoonnummer en/of mailadres noteren:
    [vrij invulveld]

Wij zijn ook bezig met een onderzoek naar de bijdrage en de gevolgen van de toepassing van de bevoegdheid in *artikel 13b Opiumwet.*

75. Om meer zicht te krijgen op de bijdrage en de gevolgen van de toepassing van de bevoegdheid in de Wet Damocles willen we in een aantal gemeenten verdiepend casestudyonderzoek doen. Het gaat bijvoorbeeld om een interview met een medewerker die betrokken was bij het opleggen van een Damoclesmaatregel en/of het uitvoeren van een buurtonderzoek onder omwonenden van een pand dat is gesloten op grond van de artikel 13b Opiumwet. Is uw gemeente bereid hieraan mee te werken?

    [Ja, Misschien, jullie mogen hierover contact met mij opnemen, Nee]

76. *Routering: Bij ja en misschien (vraag 75):*
    U kunt hieronder uw telefoonnummer en/of mailadres noteren:
    [vrij invulveld]

Einde vragenlijst

Codeboek beleidsanalyse

Algemene informatie

1. **Voor welke gemeente geldt het beleid?**

Open invulveld

2. **Voor welk jaar geldt dit beleid?**

2021, 2022, 2023 (er is voor elk jaar voor elke gemeente een apart formulier ingevuld)

Beleidsdoelen

3. **Noemen de beleidsregels doelen die bereikt dienen te worden met het beleid/handhaving?**

Ja of Nee

4. **Zo ja, welke doelen?**

Opties (meerdere opties mogelijk):

- Openbare orde herstellen
- Drugshandel beëindigen/beëindigd houden
- Terugkeer van rust in de wijk
- Overlast beëindigen/beëindigd houden
- Bekendheid pand wegnemen/loop eruit halen
- Afgeven van signaal aan de buurt
- Verbeteren kwaliteit woon- en leefklimaat
- Volksgezondheid bevorderen
- Prikkel geven aan pandeigenaren/verhuurders
- Anders:

Handhavingsmatrix/-arrangement

5. **Bevatten de beleidsregels een handhavingsmatrix of -tabel?**

Ja of Nee. Hier is strikt bekeken of echt een tabel of matrix is opgenomen.

6. **Bevatten de beleidsregels een handhavingsmatrix/arrangement/tabel waar wordt gedifferentieerd op basis van het type pand?**

Ja of Nee

7. **Zo ja, welke differentiatie wordt er gemaakt naar type pand?**

Opties (meerdere opties mogelijk):

a. Differentiatie naar soort sanctie/maatregel (waarschuwing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang/sluiting)
b. Differentiatie in duur van een last onder bestuursdwang/sluiting
c. Differentiatie in hoogte van een last onder dwangsom
d. Anders

8. **Bevatten de beleidsregels een handhavingsmatrix/arrangement/tabel waar bijvoorbeeld wordt gedifferentieerd op basis van het <u>soort drugs</u>?**

Ja of Nee

9. **Zo ja, welke differentiatie wordt er gemaakt <u>naar soort drugs</u>?**

Opties (meerdere opties mogelijk):
a. Differentiatie naar soort sanctie/maatregel (last onder dwangsom, last onder bestuursdwang/sluiting, waarschuwing)
b. Differentiatie in duur van een last onder bestuursdwang/sluiting
c. Differentiatie in hoogte van een last onder dwangsom
d. Anders

10. **Bevatten de beleidsregels een handhavingsmatrix/arrangement/tabel waar bijvoorbeeld wordt gedifferentieerd op basis van het <u>aantal overtredingen (recidive)</u>?**

Ja of Nee

11. **Zo ja, welke differentiatie wordt er gemaakt <u>naar aantal overtredingen</u>?**

Opties (meerdere opties mogelijk):
a. Differentiatie naar soort sanctie/maatregel (last onder dwangsom, last onder bestuursdwang/sluiting, waarschuwing)
b. Differentiatie in duur van een last onder bestuursdwang/sluiting
c. Differentiatie in hoogte van een last onder dwangsom
d. Anders

12. **Wordt er in het beleid op andere gronden/manieren gedifferentieerd? Zo ja, op welke manier/grond?**

Vrij invulveld

<u>Handhavingsacties (casusposities)</u>

Er wordt hier niet uitgegaan van verzwarende omstandigheden etc.

<u>Woningen</u> (overal vrij invulveld)

13. **Stel er is sprake van een vondst van 25 gram hennep in een woning. Het betreft de eerste overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**
14. **Stel er is sprake van een vondst van 100 hennepplanten in een woning. Het betreft de eerste overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**
15. **Stel er is sprake van een vondst van 100 hennepplanten in een woning. Het betreft de <u>tweede overtreding</u>. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**
16. **Stel er is sprake van een vondst van 3,5 gram cocaïne in een woning. Het betreft de eerste overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**
17. **Stel er is sprake van een vondst van 15 gram cocaïne in een woning. Het betreft de eerste overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**

18. **Stel er is sprake van een vondst van 15 gram cocaïne in een woning. Het betreft de tweede overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**

Lokalen (overal vrij invulveld)

19. **Stel er is sprake van een vondst van 25 gram hennep in een lokaal. Het betreft de eerste overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**
20. **Stel er is sprake van een vondst van 100 hennepplanten in een lokaal. Het betreft de eerste overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**
21. **Stel er is sprake van een vondst van 100 hennepplanten in een lokaal. Het betreft de tweede overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**
22. **Stel er is sprake van een vondst van 3,5 gram cocaïne in een lokaal. Het betreft de eerste overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**
23. **Stel er is sprake van een vondst van 15 gram cocaïne in een lokaal. Het betreft de eerste overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**
24. **Stel er is sprake van een vondst van 15 gram cocaïne in een lokaal. Het betreft de tweede overtreding. Welke handhavingsactie neemt de burgemeester (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), en wat is de duur/hoogte?**

Waarschuwing en last onder dwangsom

25. **Noemen de beleidsregels de mogelijkheid tot geven van een waarschuwing?**

Vrij invulveld.

26. **Noemen de beleidsregels de mogelijkheid tot oplegging van een last onder dwangsom?**

Opties (meerdere opties mogelijk):

- Nee
- Ja, wordt per definitie uitgesloten
- Ja, in uitzonderingsgevallen opgelegd
- Ja, onderdeel van standaardbeleid
- Anders:

27. **Indien last onder dwangsom mogelijk is, want is dan de (standaard)hoogte?**

Vrij invulveld.

28. **Indien de dwangsom staat opgenomen in het beleid, hoe wordt de hoogte van de dwangsom bepaald?**

Opties (meerdere opties mogelijk):

- Niet nader bepaald
- Aan de hand van een matrix op basis van de hoeveelheid aangetroffen drugs

- Aan de hand van de geschatte wederrechtelijk verkregen voordeel
- Anders:

Spoedeisende bestuursdwang

29. Blijkt uit de beleidsregels dat de burgemeester standaard gebruikmaakt van spoedeisende bestuursdwang i.p.v. reguliere bestuursdwang?

Ja of Nee.

Afwijken van beleid

30. Bevat het beleid de mogelijkheid om af te wijken van het standaardbeleid vanwege verzwarende omstandigheden?

Ja of Nee.

31. Zo ja, welke verzwarende omstandigheden?

Opties (meerdere opties mogelijk):
- Grote hoeveelheid drugs
- Woning sterk betrokken bij drugshandel of -bezig (bv. sterke loop)
- Aanwezigheid van overlast
- Verwijtbaar gedrag bewoners of eigenaar
- Vondst van wapens
- Aard van de stoffen en goederen die zijn aangetroffen
- Strafbare feiten gerelateerd aan de woning
- Buurt heeft veiligheidsproblemen
- Negatieve invloed op woon- en leefklimaat
- Gevaarzetting (bv. brandrisico)
- Uitkeringsfraude/belastingontduiking/energiediefstal
- Gevaar voor volksgezondheid
- Aantreffen van zowel hard- als softdrugs
- Niet-bewoning van een woning
- Aanwezigheid gestolen goederen
- Geweldsdelicten
- Openbare-ordedelicten
- Georganiseerd verband/organisatie/criminaliteit (aanwijzingen daarvoor)
- Bedrijfsmatigheid
- Recidive
- Bewoner/Eigenaar heeft antecedenten of verkeert in kringen van mensen met antecedenten
- Overtreding Wet op de kansspelen
- Aanwezigheid sekswerk
- Strafbare voorbereidingshandelingen
- Anders:

32. Wat is het gevolg van een verzwarende omstandigheid?

Opties (meerdere opties mogelijk):

- Geen waarschuwing
- Hogere dwangsom
- Langere sluitingsduur
- Spoedsluiting (direct/sneller sluiten)
- Anders:

33. Bevat het beleid de mogelijkheid om af te wijken van het beleid vanwege verzachtende omstandigheden?

Ja of Nee.

34. Zo ja, welke verzachtende omstandigheden? Noem ook wat het gevolg is van deze verzachtende omstandigheid/omstandigheden.

Vrij invulveld.

<u>Vroegtijdige opheffing van de sluiting</u>

35. Bieden de beleidsregels de mogelijkheid tot vroegtijdige opheffing van de sluiting?

Ja of Nee.

36. Zo ja, onder welke omstandigheden/vanwege welke redenen wel of niet?

Vrij invulveld.

<u>Aansluiting bij de jurisprudentie ABRvS</u>

37. Noemen de beleidsregels de jurisprudentie van de Afdeling of andere rechters expliciet?

Ja of Nee.

38. Zijn er andere indicaties dat de jurisprudentie is meegenomen?

Ja of Nee.

39. Zo ja welke?

Vrij invulveld.

<u>Ontbinding</u>

---

40. Noemen de beleidsregels de mogelijkheid tot (buitengerechtelijke) ontbinding van de huurovereenkomst/zwarte lijst na sluiting? Speelt dat een rol?

Opties (meerdere opties mogelijk):

- Nee
- Ja, noemt dat als mogelijk gevolg
- Ja, noemt (buitengerechtelijke) ontbinding als factor die meegewogen moet worden
- Ja, gaat pas tot sluiting over als verhuurder niet wil ontbinden
- Anders

<u>Minderjarige kinderen</u>

41. Wordt in de beleidsregels expliciet aandacht besteedt aan minderjarige kinderen?

Opties (meerdere opties mogelijk):

- Nee
- Ja, belangen moeten (goed/uitvoerig) worden meegewogen
- Ja, melding bij Veilig Thuis/kinderbescherming etc.
- Ja, sluiting van woning waarin kinderen zijn is niet per definitie disproportioneel
- Ja, dat kinderen woning moeten verlaten is geen bijzondere omstandigheid
- Anders:

<u>Vervangende woonruimte</u>

42. Gaat het beleid in op (een zorgplicht tot het vinden van/informeren over) vervangende woonruimte?

Opties (meerdere opties mogelijk):

- Nee
- Ja, burgemeester heeft verplichtingen om alternatieve woonruimte te bieden
- Ja, er wordt verwezen naar maatschappelijke (nood)opvang
- Ja, bewoners zijn zelf verantwoordelijk
- Ja, in het geval van kinderen kan er soms een rol/plicht zijn voor de burgemeester
- Anders:

Gehanteerde codeboeken – kwantitatieve jurisprudentieanalyse

Handleiding codeboek: voorlopige voorzieningen

1. **ID**

Wordt vanzelf ingevuld.

2. **ECLI**

ECLI-nummer van de uitspraak invullen.

3. **Uitkomst**

Noteer de uitkomst van het verzoek tot voorlopige voorziening.
1 = toegewezen
2 = afgewezen

Handleiding codeboek: beroepszaken a-grond

1. ID

Wordt vanzelf ingevuld.

2. ECLI

ECLI nummer van de uitspraak invullen.

3. Voorlopige voorziening

Codeer of het om een voorlopige voorziening gaat.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien in vovo gelijk uitspraak wordt gedaan in de bodemprocedure, codeer dan 1 & 2.

4. Datum uitspraak

Noteer de datum van de uitspraak (niet de datum dat de uitspraak is gepubliceerd)
Input: mm-dd-jj

5. Belanghebbende

Vul de identiteit van de belanghebbende 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). Bewoner ruim interpreteren. Deze variabele ziet tevens op eigenaar-gebruikers. Daarnaast dient onder coffeeshop tevens te worden verstaan horeca of andere soorten ondernemingen.
3 = Exploitant (belanghebbende is niet de eigenaar van het pand (of dit is onbekend), maar wel de exploitant van de coffeeshop of horecagelegenheid. 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)
989 = eigenaar-bewoner tevens verhuurder (deel van het pand) (1&2)

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 (=2).

NB: als zowel de verhuurder als de huurder belanghebbenden zijn, codeer dan altijd alsof het de huurder is (=5). Dit is namelijk de 'zwakste partij'.

6. 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)
7 = woning + bedrijf

Codeer een smartshop als 6 overig. Hetzelfde geldt voor varkensstallen en andere dierenstallen, deze ook coderen als 6.

7. Reden sluiting

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. Indien in combinatie met verklaringen wordt gesteld dat in die specifieke zaak 'de loop eruit gehaald moet worden', dan valt dit ook hieronder.
2 = hennepteelt (incl. hennepstekkerij), hiervan is sprake zodra cannabis planten zijn aangetroffen. Vaak vermeldt de uitspraak zoiets als 'hennepkwekerij' of 'hennepteelt'. Indien henneptoppen worden aangetroffen naast benodigdheden of indien er iets vermeld staat als 'hennepdrogerij', dan valt dat ook hieronder. Vereist voor sluiting van hennepkwekerijen is immers dat er een handelshoeveelheid softdrugs wordt aangetroffen. In dat geval bij variabele 13 niet 'handelshoeveelheid' aanvullend coderen. Indien andere drugs wordt aangetroffen, dan dit wel coderen bij variabele 13. Zijn slechts/alleen benodigdheden aangetroffen dan valt dat niet hieronder. Indien enkel benodigdheden zijn aangetroffen, codeer dan 9
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.

Onder handelshoeveelheid wordt aangemerkt:
-5 gram of meer softdrugs
-5 of meer hennepplanten
-meer dan 0,5 gram harddrugs of 1 bolletje of 1 wikkel en 5 ml GHB (1 ampul, 1 buisje)

8. Aanvulling op de reden van sluiting

Input opties:
- Als niks te vermelden valt, codeer nvt = 787

- 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 = hennepteelt (incl. hennepstekkerij) hiervan is sprake zodra cannabis planten zijn aangetroffen. Vaak vermeldt de uitspraak zoiets als 'hennepkwekerij' of 'hennepteelt'
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

9. Type drugs

Noteer de soort drugs dat is aangetroffen.
Input:
0 = onbekend
1 = harddrugs
2 = softdrugs
3 = harddrugs + softdrugs
4 = geen drugs (bijv. als er alleen spullen 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)

NB. De hoeveelheid aangetroffen drugs maakt hier niet uit. Het gaat om de typen.

NB. Indien drugs wordt aangetroffen die op een later moment naar een andere lijst is verplaatst (denk aan GHB, per 2012 van Lijst II naar Lijst I gegaan), codeer dan ex tunc (zoals het gekwalificeerd werd op dat moment).

UITSPRAAK

10. Uitspraak

Noteer de uitspraak.
Input:
1 = burgemeester wint
2 = belanghebbende wint
3 = burgemeester gedeeltelijk in het gelijk gesteld
4 = belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk gesteld
999 = beiden (gedeeltelijk) in het gelijk gesteld

NB: als in een voorlopige voorzieningszaak ook meteen uitspraak wordt gedaan in de bodemzaak, dan alleen de uitkomst van de bodemzaak aangeven.

UITSPRAAK: TOEGEWEZEN/GEGROND. ALLEEN CODEREN INDIEN BEROEP GEGROND IS VERKLAARD

11. R:BG - Niet noodzakelijk

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting niet dan wel minder noodzakelijk is (ter bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde).
1 = ja
2 = nee

888 = wegens tijdverloop moet nut en noodzaak opnieuw getoetst worden -> nu niet-noodzakelijk

12. R:BG – Geen verband overtreding en pand

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat er geen dan wel onvoldoende verband is tussen de overtreding (of de aangetroffen drugs) en het pand waar de maatregel op ziet (last onder dwangsom of sluiting).
1 = ja
2 = nee

13. R: BG - Niet bevoegd

Codeer of 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.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien de rechter het beroep gegrond verklaart omdat de burgemeester in redelijkheid niet tot oplegging van een sluiting kon overgaan, dan valt dit ook hieronder.

14. R: BG - In strijd met gemeentelijk beleid

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting in strijd is met het gemeentelijke (Damocles)beleid
1 = ja
2 = nee

15. R: BG - Eigen gebruik

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de aangetroffen drugs voor eigen gebruik zijn.
1 = ja
2 = nee

16. R: BG - Artikel 8 EVRM

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting in strijd is met artikel 8 EVRM.
1 = ja
2 = nee

17. R: BG - Minderjarige kinderen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de aanwezigheid van een of meerdere minderjarige kinderen (art. 8 EVRM)
1 = ja
2 = nee

18. R: BG - Huurrechtelijke gevolgen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)
1 = ja
2 = nee

19. R: BG - Financiële gevolgen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de financiële gevolgen.
1 = ja
2 = nee

20. R: BG - Vervangende woonruimte

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege gebrek aan vervangende woonruimte.
1 = ja
2 = nee

21. R: BG - Gezondheid

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid, voor hemzelf of huisgenoten/kinderen.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien sprake is van kwetsbaarheid, dan valt dit ook onder deze variabele.

22. R:BG: Artikel 6 EVRM

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting in strijd is met artikel 6 EVRM.

1 = ja
2 = nee

23. R: BG: Punitieve/bestraffende sanctie

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting (bv. de sluiting zelf of meer algemeen de hele procedure) een punitieve/bestraffende sanctie is.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien de rechter oordeelt dat de sanctie leed toevoegt of een leed toevoegend karakter heeft, dan valt dat ook hieronder. Hetzelfde geldt voor het oordeel dat de sluiting verder strekt dan het herstellen van de legale situatie.

24. R: BG - Motivering

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat het sluitingsbesluit van de burgemeester onvoldoende gemotiveerd is.
1 = ja
2 = nee

25. R: BG - Waarschuwing

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de burgemeester eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel had moeten opleggen.
1 = ja
2 = nee

26. R: BG – Tijdsverloop

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), vanwege het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting.
1 = ja
2 = nee

27. R: BG – Verwijt

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt.
1 = ja
2 = nee

28. Overig

Noteer eventuele bijzonderheden van de uitspraak.
Bijvoorbeeld de rechter wijkt af van een bestendige jurisprudentielijn. Indien niet van toepassing, codeer: nvt. Indien de rechter ambtshalve toetst aan bepaalde grondbeginselen dan vermeld je die onder deze variabele. Ook recidive voor dezelfde type gedraging hier vermelden. Bijv indien in het verleden eerder een sluiting heeft plaatsgevonden.

Handleiding codeboek: beroepszaken b-grond

1. ID

Wordt vanzelf ingevuld.

2. ECLI

ECLI nummer van de uitspraak invullen.

3. Voorlopige voorziening

Codeer of het om een voorlopige voorziening gaat.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien in vovo gelijk uitspraak wordt gedaan in de bodemprocedure, codeer dan 1 & 2.

3a. Vindplaats

Codeer wat de vindplaats is van e gevonden uitspraak.
1 = rechtspraak
2 = e-archief

4. Datum uitspraak

Noteer de datum van de uitspraak (niet de datum dat de uitspraak is gepubliceerd)
Input: mm-dd-jj

5. Belanghebbende

Vul de identiteit van de belanghebbende 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). Bewoner ruim interpreteren. Deze variabele ziet tevens op eigenaar-gebruikers. Daarnaast dient onder coffeeshop tevens te worden verstaan horeca of andere soorten ondernemingen.
3 = Exploitant (belanghebbende is niet de eigenaar van het pand (of dit is onbekend), maar wel de exploitant van de coffeeshop of horecagelegenheid. 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 = onderneming of eigenaar van de onderneming, onbekend wat de relatie is tot het pand
7 = 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 (=2).

NB: als zowel de verhuurder als de huurder belanghebbenden zijn, codeer dan altijd alsof het de huurder is (=5). Dit is namelijk de 'zwakste partij'.

6. 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)
7 = woning + bedrijf

Codeer een smartshop als 6 overig. Hetzelfde geldt voor varkensstallen en andere dierenstallen, deze ook coderen als 6.

7. Reden sluiting

Noteer de reden van de sluiting.
Input:
0 = onbekend
1 = goederen aanwezig die dienen ter voorbereiding drugslab
2 = goederen aanwezig die dienen ter voorbereiding hennepkwekerij
3 = goederen leveren voor grootschalige/bedrijfsmatige hennepteelt
4 = goederen aangetroffen tbv verwerken/bewerken/verspreiden/handelen in drugs
5 = drugs laboratorium
6 = growshop
7 = ingerichte hennepkwekerij die niet (langer) in werking is
8 = overig (vrij invulveld)

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.

8. Aanvulling op de reden van sluiting

Input opties:

- Als niks te vermelden valt, codeer nvt
- Vrij invulveld

9. Type drugs

Noteer de soort drugs dat is aangetroffen.
Input:
0 = onbekend
1 = harddrugs
2 = softdrugs
3 = harddrugs + softdrugs
4 = geen drugs maar alleen goederen ter voorbereiding/levering/verwerking
5 = residu/resten

NB. De hoeveelheid aangetroffen drugs maakt hier niet uit. Het gaat om de typen.

NB. Indien drugs wordt aangetroffen die op een later moment naar een andere lijst is verplaatst (denk aan GHB, per 2012 van Lijst II naar Lijst I gegaan), codeer dan ex tunc (zoals het gekwalificeerd werd op dat moment).

UITSPRAAK

10. Uitspraak

Noteer de uitspraak.
Input:
1 = burgemeester wint
2 = belanghebbende wint
3 = burgemeester gedeeltelijk in het gelijk gesteld
4 = belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk gesteld
999 = beiden (gedeeltelijk) in het gelijk gesteld

NB: als in een voorlopige voorzieningszaak ook meteen uitspraak wordt gedaan in de bodemzaak, dan alleen de uitkomst van de bodemzaak aangeven.

UITSPRAAK: TOEGEWEZEN/GEGROND. ALLEEN CODEREN INDIEN BEROEP GEGROND IS VERKLAARD

11. R:BG - Niet noodzakelijk

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting niet noodzakelijk is.
1 = ja
2 = nee

12. R:BG – Geen verband overtreding en pand

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat er geen verband is tussen de overtreding en de opgelegde maatregel tot sluiting van het pand.
1 = ja
2 = nee

13. R: BG - Niet bevoegd

Codeer of 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.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien de rechter het beroep gegrond verklaart omdat de burgemeester in redelijkheid niet tot oplegging van een sluiting kon overgaan, dan valt dit ook hieronder.

14. R: BG - In strijd met gemeentelijk beleid

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting in strijd is met het gemeentelijke (Damocles)beleid
1 = ja

2 = nee

15. R: BG - Eigen gebruik

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de aangetroffen drugs voor eigen gebruik zijn.
1 = ja
2 = nee

16. R: BG - Artikel 8 EVRM

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting in strijd is met artikel 8 EVRM.
1 = ja
2 = nee

17. R: BG - Minderjarige kinderen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de aanwezigheid van een of meerdere minderjarige kinderen (art. 8 EVRM)
1 = ja
2 = nee

18. R: BG - Huurrechtelijke gevolgen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)
1 = ja
2 = nee

19. R: BG - Financiële gevolgen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de financiële gevolgen.
1 = ja
2 = nee

20. R: BG - Vervangende woonruimte

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege gebrek aan vervangende woonruimte.
1 = ja
2 = nee

21. R: BG - Gezondheid

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid, voor hemzelf of huisgenoten/kinderen.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien sprake is van kwetsbaarheid, dan valt dit ook onder deze variabele.

22. R:BG: Artikel 6 EVRM

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting in strijd is met artikel 6 EVRM.
1 = ja
2 = nee

23. R: BG: Punitieve/bestraffende sanctie

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting (bv. de sluiting zelf of meer algemeen de hele procedure) een punitieve/bestraffende sanctie is.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien de rechter oordeelt dat de sanctie leed toevoegt of een leed toevoegend karakter heeft, dan valt dat ook hieronder. Hetzelfde geldt voor het oordeel dat de sluiting verder strekt dan het herstellen van de legale situatie.

24. R: BG - Motivering

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat het sluitingsbesluit van de burgemeester onvoldoende gemotiveerd is.
1 = ja
2 = nee

25. R: BG - Waarschuwing

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de burgemeester eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel had moeten opleggen.
1 = ja
2 = nee

26. R: BG – Tijdsverloop

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), vanwege het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting.
1 = ja
2 = nee

27. R: BG – Verwijt

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt.
1 = ja
2 = nee

28. Overig

Noteer eventuele bijzonderheden van de uitspraak.
Bijvoorbeeld de rechter wijkt af van een bestendige jurisprudentielijn. Indien niet van toepassing, codeer: nvt. Indien de rechter ambtshalve toetst aan bepaalde grondbeginselen dan vermeld je die onder deze variabele. Ook recidive voor dezelfde type gedraging hier vermelden. Bijv indien in het verleden eerder een sluiting heeft plaatsgevonden.

Handleiding codeboek: hoger beroepszaken a-grond

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: mm-dd-jj

4. Hoger beroep

Noteer wie in hoger beroep gaat.
0 = onbekend
1 = belanghebbende
2 = burgemeester
3 = belanghebbende en burgemeester in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep
4 = burgemeester en belanghebbende in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep
5 = anders, namelijk … (vrij invulveld)

5. Gebruiker/rechthebbende/belanghebbende

Vul de identiteit van de gebruiker/belanghebbende 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). Bewoner ruim interpreteren. Deze variabele ziet tevens op eigenaar-gebruikers. Daarnaast dient onder coffeeshop tevens te worden verstaan horeca of andere soorten ondernemingen.
3 = Exploitant (belanghebbende is niet de eigenaar van het pand (of dit is onbekend), maar wel de exploitant van de coffeeshop of horecagelegenheid. 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 (=2).

NB: als zowel de verhuurder als de huurder belanghebbenden zijn, codeer dan altijd alsof het de huurder is (=5). Dit is namelijk de 'zwakste partij'.

6. 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
7 = woning + bedrijf

7. Reden sluiting

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. Indien in combinatie met verklaringen wordt gesteld dat in die specifieke zaak 'de loop eruit gehaald moet worden', dan valt dit ook hieronder.
2 = hennepteelt (incl. hennepstekkerij) hiervan is sprake zodra cannabis planten zijn aangetroffen. Vaak vermeldt de uitspraak zoiets als 'hennepkwekerij' of 'hennepteelt'. Indien henneptoppen worden aangetroffen naast benodigdheden of indien er iets vermeldt staat als 'hennepdrogerij', dan valt dat ook hieronder. Vereist voor sluiting van hennepkwekerijen is immers dat er een handelshoeveelheid softdrugs wordt aangetroffen. In dat geval bij variabele 13 niet 'handelshoeveelheid' aanvullend coderen. Indien andere drugs wordt aangetroffen, dan dit wel coderen bij variabele 13. Zijn slechts/enkel benodigdheden aangetroffen dan valt dat niet hieronder. Indien enkel benodigdheden zijn aangetroffen, codeer dan 9
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.
Onder handelshoeveelheid wordt aangemerkt:
-5 gram of meer softdrugs
-5 of meer hennepplanten
-meer dan 0,5 harddrugs

8. Aanvulling op de reden van sluiting

Input opties:

- Als niks te vermelden valt, codeer nvt
- 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 = hennepteelt (incl. hennepstekkerij) hiervan is sprake zodra cannabis planten zijn aangetroffen. Vaak vermeldt de uitspraak zoiets als 'hennepkwekerij' of 'hennepteelt'
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

9. Type drugs

Noteer de soort drugs dat is aangetroffen.
Input:
0 = onbekend
1 = harddrugs
2 = softdrugs
3 = harddrugs + softdrugs
4 = geen drugs (bijv. als er alleen spullen 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)

NB. De hoeveelheid aangetroffen drugs maakt hier niet uit. Het gaat om de typen.

UITSPRAAK

10. R: Uitspraak in de praktijk

Codeer de uitkomst van de uitspraak.
Input:
1 = burgemeester wint
2 = belanghebbende wint
3 = burgemeester gedeeltelijk in het gelijk gesteld
4 = belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk gesteld
999 = beiden (gedeeltelijk) in het gelijk gesteld

11. R: Formele uitspraak

Codeer de uitkomst van de uitspraak.
Input:
1 = hoger beroep gegrond verklaard
2 = hoger beroep ongegrond verklaard
3 = hoger beroep gegrond verklaard, maar sluiting blijft gehandhaafd
4 = principaal hoger beroep gegrond, incidenteel hoger beroep ongegrond
5 = principaal hoger beroep ongegrond, incidenteel hoger beroep gegrond.

UITSPRAAK: TOEGEWEZEN/GEGROND

Alleen relevant als gebruiker/rechthebbende op het pand in HB is gegaan. Als alleen de burgemeester in hoger beroep is gegaan, dan kunnen deze variabelen worden overgeslagen. Vul in 777 en ga verder naar de laatste variabele 'overig'

12. R:HBG - Niet noodzakelijk

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting niet noodzakelijk is.
1 = ja
2 = nee

13. R:HBG – Geen verband overtreding en pand

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat er geen verband is tussen de overtreding en de opgelegde maatregel tot sluiting van het pand.
1 = ja
2 = nee

14. R:HBG - Niet bevoegd

Codeer of 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.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien de rechter het beroep gegrond verklaart omdat de burgemeester in redelijkheid niet tot oplegging van een sluiting kon overgaan, dan valt dit ook hieronder.

15. R:HBG - In strijd met gemeentelijk beleid

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting in strijd is met het gemeentelijke (Damocles)beleid
1 = ja
2 = nee

16. R:HBG - Eigen gebruik

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de aangetroffen drugs voor eigen gebruik zijn.
1 = ja
2 = nee

17. R:HBG - Artikel 8 EVRM

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting in strijd is met artikel 8 EVRM.
1 = ja
2 = nee

18. R:HBG - Minderjarige kinderen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de aanwezigheid van een of meerdere minderjarige kinderen (art. 8 EVRM)
1 = ja
2 = nee

19. R:HBG - Huurrechtelijke gevolgen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)
1 = ja
2 = nee

20. R:HBG - Financiële gevolgen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de financiële gevolgen.
1 = ja
2 = nee

21. R:HBG - Vervangende woonruimte

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege gebrek aan vervangende woonruimte.
1 = ja
2 = nee

22. R:HBG - Gezondheid

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid, voor hemzelf of huisgenoten/kinderen.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien sprake is van kwetsbaarheid, dan valt dit ook onder deze variabele.

23. R:HBG: Artikel 6 EVRM

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting in strijd is met artikel 6 EVRM.
1 = ja
2 = nee

24. R:HBG: Punitieve/bestraffende sanctie

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting (bv. de sluiting zelf of meer algemeen de hele procedure) een punitieve/bestraffende sanctie is.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien de rechter oordeelt dat de sanctie leed toevoegt of een leed toevoegend karakter heeft, dan valt dat ook hieronder. Hetzelfde geldt voor het oordeel dat de sluiting verder strekt dan het herstellen van de legale situatie.

25. R:HBG - Motivering

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat het sluitingsbesluit van de burgemeester onvoldoende gemotiveerd is.
1 = ja
2 = nee

26. R:HBG - Waarschuwing

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de burgemeester eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel had moeten opleggen.
1 = ja
2 = nee

27. R:HBG – Tijdsverloop

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), vanwege het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting.
1 = ja
2 = nee

28. R:HBG – Verwijt

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt.
1 = ja
2 = nee

29. Overig

Noteer eventuele bijzonderheden van de uitspraak.
Bijvoorbeeld de rechter wijkt af van een bestendige jurisprudentielijn. Indien niet van toepassing, codeer: nvt. Indien de rechter ambtshalve toetst aan bepaalde grondbeginselen dan vermeld je die onder deze variabele. Ook recidive voor dezelfde type gedraging hier vermelden. Bijv indien in het verleden eerder een sluiting heeft plaatsgevonden.

Handleiding codeboek: hoger beroepszaken b-grond

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: mm-dd-jj

4. Hoger beroep

Noteer wie in hoger beroep gaat.
0 = onbekend
1 = belanghebbende
2 = burgemeester
3 = belanghebbende en burgemeester in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep
4 = burgemeester en belanghebbende in (voorwaardelijk) incidenteel hoger beroep
5 = anders, namelijk … (vrij invulveld)

5. Gebruiker/rechthebbende/belanghebbende

Vul de identiteit van de gebruiker/belanghebbende 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). Bewoner ruim interpreteren. Deze variabele ziet tevens op eigenaar-gebruikers. Daarnaast dient onder coffeeshop tevens te worden verstaan horeca of andere soorten ondernemingen.
3 = Exploitant (belanghebbende is niet de eigenaar van het pand (of dit is onbekend), maar wel de exploitant van de coffeeshop of horecagelegenheid. 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 (=2).

NB: als zowel de verhuurder als de huurder belanghebbenden zijn, codeer dan altijd alsof het de huurder is (=5). Dit is namelijk de 'zwakste partij'.

6. 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
7 = woning + bedrijf

7. Reden sluiting

Noteer de reden van de sluiting.
Input:
0 = onbekend
1 = goederen aanwezig die dienen ter voorbereiding drugslab
2 = goederen aanwezig die dienen ter voorbereiding hennepkwekerij
3 = goederen leveren voor grootschalige/bedrijfsmatige hennepteelt
4 = goederen aangetroffen tbv verwerken/bewerken/verspreiden/handelen in drugs
5 = drugs laboratorium
6 = growshop
7 = ingerichte hennepkwekerij die niet (langer) in werking is
8 = overig (vrij invulveld)

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.

8. Aanvulling op de reden van sluiting

Input opties:

- Als niks te vermelden valt, codeer nvt
- Vrij invulveld

9. Type drugs

Noteer de soort drugs dat is aangetroffen.
Input:
0 = onbekend
1 = harddrugs
2 = softdrugs
3 = harddrugs + softdrugs
4 = geen drugs (bijv. als er alleen spullen 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)

NB. De hoeveelheid aangetroffen drugs maakt hier niet uit. Het gaat om de typen.

UITSPRAAK

10. R: Uitspraak in de praktijk

Codeer de uitkomst van de uitspraak.
Input:

1 = burgemeester wint
2 = belanghebbende wint
3 = burgemeester gedeeltelijk in het gelijk gesteld
4 = belanghebbende gedeeltelijk in het gelijk gesteld
999 = beiden (gedeeltelijk) in het gelijk gesteld

11. R: Formele uitspraak

Codeer de uitkomst van de uitspraak.
Input:
1 = hoger beroep gegrond verklaard
2 = hoger beroep ongegrond verklaard
3 = hoger beroep gegrond verklaard, maar sluiting blijft gehandhaafd
4 = principaal hoger beroep gegrond, incidenteel hoger beroep ongegrond
5 = principaal hoger beroep ongegrond, incidenteel hoger beroep gegrond.

UITSPRAAK: TOEGEWEZEN/GEGROND

Alleen relevant als gebruiker/rechthebbende op het pand in HB is gegaan. Als alleen de burgemeester in hoger beroep is gegaan, dan kunnen deze variabelen worden overgeslagen. Vul in 777 en ga verder naar de laatste variabele 'overig'

12. R:HBG - Niet noodzakelijk

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting niet noodzakelijk is.
1 = ja
2 = nee

13. R:HBG – Geen verband overtreding en pand

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat er geen verband is tussen de overtreding en de opgelegde maatregel tot sluiting van het pand.
1 = ja
2 = nee

14. R:HBG - Niet bevoegd

Codeer of 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.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien de rechter het beroep gegrond verklaart omdat de burgemeester in redelijkheid niet tot oplegging van een sluiting kon overgaan, dan valt dit ook hieronder.

15. R:HBG - In strijd met gemeentelijk beleid

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting in strijd is met het gemeentelijke (Damocles)beleid
1 = ja
2 = nee

16. R:HBG - Eigen gebruik

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de aangetroffen drugs voor eigen gebruik zijn.
1 = ja
2 = nee

17. R:HBG - Artikel 8 EVRM

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting in strijd is met artikel 8 EVRM.
1 = ja
2 = nee

18. R:HBG - Minderjarige kinderen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de aanwezigheid van een of meerdere minderjarige kinderen (art. 8 EVRM)
1 = ja
2 = nee

19. R:HBG - Huurrechtelijke gevolgen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege de huurrechtelijke gevolgen (zoals ontbinding van de huurovereenkomst)
1 = ja
2 = nee

20. R:HBG - Financiële gevolgen

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de financiële gevolgen.
1 = ja
2 = nee

21. R:HBG - Vervangende woonruimte

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting onevenredig is vanwege gebrek aan vervangende woonruimte.
1 = ja
2 = nee

22. R:HBG - Gezondheid

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat (de duur van) de sluiting onevenredig is vanwege de gevolgen voor de fysieke of mentale gezondheid, voor hemzelf of huisgenoten/kinderen.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien sprake is van kwetsbaarheid, dan valt dit ook onder deze variabele.

23. R:HBG: Artikel 6 EVRM

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting in strijd is met artikel 6 EVRM.
1 = ja
2 = nee

24. R:HBG: Punitieve/bestraffende sanctie

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de sluiting (bv. de sluiting zelf of meer algemeen de hele procedure) een punitieve/bestraffende sanctie is.
1 = ja
2 = nee

NB. Indien de rechter oordeelt dat de sanctie leed toevoegt of een leed toevoegend karakter heeft, dan valt dat ook hieronder. Hetzelfde geldt voor het oordeel dat de sluiting verder strekt dan het herstellen van de legale situatie.

25. R:HBG - Motivering

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat het sluitingsbesluit van de burgemeester onvoldoende gemotiveerd is.
1 = ja
2 = nee

26. R:HBG - Waarschuwing

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat de burgemeester eerst een waarschuwing of ander minder zware maatregel had moeten opleggen.
1 = ja
2 = nee

27. R:HBG – Tijdsverloop

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), vanwege het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de uiteindelijke sluiting.
1 = ja
2 = nee

28. R:HBG – Verwijt

Codeer of de rechter het beroep gegrond verklaart (of de vv toewijst), omdat belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt.
1 = ja
2 = nee

29. Overig

Noteer eventuele bijzonderheden van de uitspraak.
Bijvoorbeeld de rechter wijkt af van een bestendige jurisprudentielijn. Indien niet van toepassing, codeer: nvt. Indien de rechter ambtshalve toetst aan bepaalde grondbeginselen dan vermeld je die onder deze variabele. Ook recidive voor dezelfde type gedraging hier vermelden. Bijv indien in het verleden eerder een sluiting heeft plaatsgevonden.