Synthese van de twee onderzoeken naar de toepassing, effecten en gevolgen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet (deelonderzoeken 3517a en 3517b)

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

Pro Facto
H.B. Winter
C. Boxum
M. Beukers
S. Roggeveen
J. Cazemier

Groningen, februari 2026

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.