

# Rechtsontwikkeling en toepassingspraktijk van artikel 13b Opiumwet

Ervaringen uit Midden- en West-Brabant (2016-2018)

Mr. F.A. Pommer & prof. dr. P.W. Tops, datum 04-01-2021

**Datum**

04-01-2021

**Auteur**

Mr. F.A. Pommer & prof. dr. P.W. Tops<sup>[1]</sup>

**Folio weergave**

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

**JCDI**

JCDI:ADS249480:1

**Vakgebied(en)**

Horecarecht / Drugs

Openbare orde en veiligheid / Algemeen

De toepassing van artikel 13b Opiumwet wordt regelmatig kritisch besproken. In deze bijdrage staat de vraag centraal of de kritiek op artikel 13b Opiumwet wordt gestaafd door de rechtsontwikkeling en de toepassing van dit artikel. Tops en Pommer maken daarbij gebruik van een onderzoek naar de toepassing van het wetsartikel in de regio West- en Midden-Brabant in de jaren tussen 2016 en 2018. De auteurs sluiten af met een aantal conclusies.

## 1. Inleiding

In de terugdringing van ondermijnende criminaliteit in Nederland is de rol van het lokaal bestuur het afgelopen decennium belangrijker geworden. Artikel 13 Opiumwet (Wet Damocles) is een van de middelen die daarvoor wordt ingezet. In de praktijk heeft daarbij een ontwikkeling plaatsgevonden van een bevoegdheid om lokale dealerpanden te sluiten naar een middel om de criminele drugswereld te verstoren.

Artikel 13b Opiumwet is regelmatig onderwerp van discussie, zowel in juridische kring<sup>[2]</sup> als in bestuurlijke kring (bijvoorbeeld Beenakker in *Binnenlands Bestuur*, 22 maart 2019). Deze discussie heeft zowel betrekking op de juridische grondslag van het artikel als op de feitelijke toepassing ervan en heeft vaak een kritische ondertoon. Voor ons is dit aanleiding geweest om de bevoegdheid en de bevoegdheidstoepassing aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Centrale vraag daarbij is in welke mate de kritiek op het artikel gestaafd wordt door zowel de rechtsontwikkeling als de toepassing van artikel 13b Opiumwet. We maken onder meer gebruik van een onderzoek naar de toepassing van het artikel in de regio West- en Midden-Brabant in de jaren tussen 2016 en 2018.<sup>[3]</sup>

## 2. Oorsprong

Artikel 13b Opiumwet vindt zijn oorsprong in de wens eind vorige eeuw om op lokaal niveau te kunnen optreden tegen drugsoverlast rondom dealpanden of (illegale) coffeeshops. Nadat eerdere pogingen tot regeling via de Gemeentewet (artikel 174a Gemw) niet effectief blijken, wordt in 1999 door de wetgever een artikel aan de Opiumwet toegevoegd, dat burgemeesters in staat stelt om op te treden tegen illegale verkoop van drugs vanuit 'voor het publiek toegankelijke lokalen': artikel 13b. Het artikel voorziet in een behoefte en op 1 november 2007 wordt de werking ervan verruimd. Vanaf dat moment vallen ook 'niet-publiekelijk toegankelijke lokalen' en woningen onder het artikel. Voor sluiting van woningen is dan 'niet langer verstoring van de openbare orde of de vrees daartoe' noodzakelijk, zoals dat wel het geval was onder artikel 174a Gemw.<sup>[4]</sup> Het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs in de woning volstaat, feitelijke constatering van handel of productie (met een openbare ordeverstoring tot gevolg) is niet nodig. In 2019 is nog een toevoeging aan artikel 13b Opiumwet in werking getreden waardoor niet alleen de aanwezigheid van drugs zelf, maar ook die van voorwerpen en stoffen waarmee drugs vervaardigd kunnen worden, onder de wet zijn gaan vallen.<sup>[5]</sup>

De concrete toepassing van het wetsartikel is door rechterlijke uitspraken verder uitgekristalliseerd. Daarbij zijn verschillende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van cruciaal belang geweest. Wij noemen in de eerste plaats de uitspraak van 11 december 2013,<sup>[6]</sup> waarin de Afdeling oordeelde dat artikel 13b Opiumwet zich ook uitstrekt over de *productie* van drugs (hennepkwekerijen, drugslabs) in woningen.<sup>[7]</sup> In de

tweede plaats was dat de uitspraak van 26 oktober 2016,<sup>[9]</sup> waarin de Afdeling heeft duidelijk gemaakt dat bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de beoordeling of de bevoegdheid bestaat – waarvoor (doorgaans) het enkel aantreffen van een handelshoeveelheid drugs volstaat – en anderzijds de toets of de bevoegdheid, gelet op *alle* omstandigheden van het geval – daaronder begrepen omstandigheden die geacht moeten worden te zijn verdisconteerd in beleid –, ook moet worden toegepast. Dit laatste vertaalt zich in een noodzaak voor burgemeesters om per geval tot een zorgvuldige belangenafweging te komen, met oog voor bijzondere omstandigheden en met een expliciete motivering. Deze uitspraak, met name de voorgescreven belangenafweging, heeft de Afdeling in de uitspraak van 28 augustus 2019 – bekend als de ‘overzichtsuitspraak’ – nader uitgewerkt,<sup>[9]</sup> zie verderop).

### 3. Samenhang met ondermijnende criminaliteit

Artikel 13b Opiumwet is de laatste jaren een steeds belangrijker rol gaan spelen in het beleid van de overheid, om de omvang van de drugscriminaliteit en de daarmee samenhangende ondermijning in Nederland terug te dringen. Dat was ook de bedoeling van de wetgever, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij de wetswijziging van 2007. Die spreekt over een ‘leerproces’ bij personen die zich met illegale verkoop van drugs bezighouden. Zij weten er steeds beter op in te spelen dat voor sluiting van een woning verstoring van de openbare orde moet worden aangetoond, zo wordt gesteld.<sup>[10]</sup> Uit de werkwijzen van criminelen spreekt, zo stelt de MvT, een aanzienlijke mate van professionele criminaliteit, die met inzet van optimale straf- en bestuursrechtelijke middelen moet kunnen worden bestreden. Omdat criminelen steeds ‘slimmer’ worden in het omzeilen van artikel 13b Opiumwet, moet het artikel daarin meebewegen. Daarbij moet bedacht worden, aldus dezelfde MvT, dat het hierbij veelal gaat om personen met een criminele achtergrond die bij het opzetten van de illegale verkooppunten beschikken over ruime financiële middelen die uit eerdere criminele activiteiten zijn verkregen. In de MvT bij de verruiming van artikel 13b Opiumwet per 1 januari 2019 heeft de wetgever nog explicieter als (extra) doelstelling van het artikel toegelicht dat de inzet daarvan moet bijdragen aan de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.<sup>[11]</sup> De regering zegt hierover het volgende: “Met de sluiting wordt ook een locatie weggenomen waar criminele activiteiten plaatsvinden. Daarmee wordt een barrière opgeworpen en het criminele ondernemingsproces verstoord. Bovendien gaat van deze pandgerichte aanpak een sterke signaalfunctie uit die naast een preventieve werking (anderen afschrikken en het voorkómen van herhaling) ook de aantrekkingskracht op andere criminele activiteiten tegengaat.”<sup>[12]</sup>

Deze passage uit de MvT maakt duidelijk dat in artikel 13b Opiumwet het doel verschoven is van het tegengaan van overlast naar bestrijding van drugscriminaliteit, in overeenstemming met de veranderde maatschappelijke problematiek: van overlast naar ondermijning. Daarmee kan de Wet Damocles worden beschouwd als een voorbeeld van ‘law in action’, van recht dat meegroeit met de maatschappelijke problematiek en in die context betekenis krijgt.

### 4. Een gedifferentieerde praktijk

Voor de feitelijke toepassing van het artikel is niet alleen de tekst van de wet zelf van belang, maar vooral de uitleg die er daarna aan is gegeven in de rechtspraak. Rode draad in die ontwikkeling van die rechtspraak is enerzijds geweest, dat het toepassingsbereik van het wetsartikel steeds breder is geworden, maar dat anderzijds de rechter de burgemeesters heeft gedwongen om ‘situationeler’ in hun besluiten te worden, dat wil zeggen om hun beslissing in principe per geval te onderbouwen en daarbij maatwerk te leveren.<sup>[13]</sup> Min of meer automatische toepassing van artikel 13b Opiumwet, na het aantreffen van meer dan een gebruikershoeveelheid drugs, is eigenlijk niet meer aan de orde, behalve in volstrekt evidente gevallen. In toenemende mate is de bestuursrechter het optreden en de onderbouwing van de besluitvorming individueel en concreter gaan toetsen, ook als het gaat om de toepassing van bijvoorbeeld beleidsregels, zoals we hierna zullen zien. Artikel 13b Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om bij overtreding van het wetsartikel een last onder bestuursdwang op te leggen. De strekking van de last onder bestuursdwang is dat het pand moet worden teruggebracht in de staat van vóór de drugsovertreding. In de praktijk wordt de last uitgevoerd door de burgemeester zelf (eventueel op kosten van de overtreder), maar deze kan ook aan de overtreder worden opgelegd. De sluitingsbevoegdheid is discretionair: gebruik ervan is – anders dan waarvan sommige burgemeesters wel eens lijken uit te gaan – geen verplichting. Als de bevoegdheid op zichzelf bestaat, is het aan de burgemeester of hij de bevoegdheid ook wil toepassen. Doet hij dat, dan dient hij de betrokken belangen zorgvuldig af te wegen.

Als de burgemeester de bevoegdheid inzet, moet hij blijkens de wetsgeschiedenis bij woningen in beginsel eerst een waarschuwing geven, maar in ernstige gevallen kan in afwijking daarvan direct worden overgegaan tot sluiting.<sup>[14]</sup> Doorgaans heeft de burgemeester de te zetten stappen in een beleidsregel vastgelegd: de Damocles-matrix. Daarin wordt aangegeven wat de consequenties zijn van overtreding van de Wet Damocles. Bij toepassing van de beleidsregel moet steeds worden gezien of er aanleiding bestaat om, vanwege bijzondere omstandigheden, van dat beleid af te wijken.<sup>[15]</sup> Daarnaast kan de mogelijke rol van andere partijen (politie, Openbaar Ministerie, netbeheerders, woningcorporaties, netbeheerders) worden vastgelegd in een hennep- of drugsconvenant.

Dit alles sluit aan op de bedoelingen van de wetgever. Die heeft de bevoegdheden van de burgemeester, politie/justitie en woningcorporaties als complementair aangemerkt. In de MvT bij de wetswijziging van 2006 staat hierover het volgende:<sup>[16]</sup>

“(…) gemeenten hebben – vaak in aanvulling op het gemeentelijke coffeeshopbeleid – beleid geformuleerd met betrekking tot de aanpak van illegale verkooppunten. Aan deze beleidsregels is verder meestal een handhavingsarrangement en een handhavingmatrix of stappenplan gekoppeld waarin nauwkeurig is aangegeven bij welke overtreding, door wie, met welk juridisch instrumentarium en met welke consequenties wordt opgetreden. Dit betreft dus doorgaans een zogeheten integrale aanpak – zoals ook is voorgestaan in de Cannabisbrief – waarbij de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie en mogelijk ook andere partijen niet alleen nauw met elkaar samenwerken en in gezamenlijkheid tegen niet-gedoogde verkooppunten optreden, maar waarbij ook sprake is van een combinatie van strafrechtelijke, bestuurlijke en civielrechtelijke sancties. Doel hiervan is dat het sluitingsmiddel altijd aanvullend wordt toegepast en de uitvoeringspraktijk altijd aan de benodigde zorgvuldigheid tegemoet komt.”

In de beleidsregels kunnen verschillen ontstaan tussen gemeenten. Burgemeesters kunnen differentiëren in bijvoorbeeld de lengte van de sluiting, in de hoeveelheid drugs en (overige) indicatoren om een overtreding te kwalificeren als een ‘ernstig geval’, waarbij zonder voorafgaande waarschuwing wordt gesloten. Soms wordt in regionaal verband geprobeerd om (per basisteam of politiedistrict) tot een zekere mate van uniformering te komen, teneinde bijvoorbeeld een ‘waterbedeffect’ te voorkomen.

Al met al is op deze manier een gedifferentieerde beleidspraktijk ontstaan, waarin verschillen bestaan in de snelheid waarmee de bevoegdheid wordt toegepast, de duur van de sluiting, de mate waarin eerst gewaarschuwd wordt, de mate waarin met anderen wordt samengewerkt of de mate waarin ondersteunende hulp wordt aangeboden (maatschappelijke opvang, verslavingszorg, maatschappelijke ondersteuning etc.). Deze praktijk is door de jurisprudentie inzake het wetsartikel sterk gestimuleerd.

## 5. Herstel- of sanctierecht?

Hoewel artikel 13b in de praktijk in een behoefte voorzag, is over de toepassing van het artikel als zodanig wel steeds discussie blijven bestaan.<sup>[17]</sup> Belangrijkste discussiepunt is de vraag of zo'n ingrijpende bevoegdheid in handen van het bestuur en daarmee niet in die van de rechter gelegd kan worden. In juridische termen draait het om de vraag of bij de toepassing van het artikel, en dus bij het sluiten van panden, sprake is van herstelrecht of van sanctierecht. In het eerste geval is de toepassing gericht op het herstellen van de situatie zoals die bestond voordat het pand onrechtmatig gebruikt werd.<sup>[18]</sup> In het tweede geval wordt ook bestraffend opgetreden, dat wil zeggen dat niet alleen hersteld wordt, maar dat ook sprake is van ‘leedtoevoeging’. De vraag is in dat laatste geval of het bestuursrecht voldoende rechtsbescherming biedt aan burgers. Bovendien zou de sanctie dan niet alleen het pand betreffen, maar ook de eigenaar of bewoner daarvan; daarvoor zou artikel 13b niet bedoeld zijn.<sup>[19]</sup>

Rond de vraag of al dan niet sprake is van een punitieve sanctie, bestaan verschillende benaderingen. In de objectieve benadering wordt uitgegaan van de bedoeling van de wetgever, en die heeft nooit beoogd met dit artikel een strafsanctie op te leggen. In de subjectieve benadering gaat men uit van de manier waarop toepassing van het artikel door getroffen en ervaren wordt, en die ervaren het als een persoonlijke straf die verder gaat dan alleen het herstellen van de oude toestand. Tussen deze twee zuivere benaderingen bestaan weer allerlei tussenvarianten; in de juridische wereld bestaat geen consensus over wat de ‘juiste’ benadering is, ook al omdat het begrip ‘leedtoevoeging’ door de wetgever nooit precies gedefinieerd is.<sup>[20]</sup> Hoe een sanctie ervaren wordt is volgens vaste rechtspraak in ieder geval niet doorslaggevend voor de vraag of het daarmee een punitieve sanctie wordt.<sup>[21]</sup>

Salet en Sackers concluderen in een studie naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet dat “de bestuursrechter de sluiting niet als een leed toevoegende sanctie ziet, hoe veelvuldig dat namens appellanten wordt betoogd”.<sup>[22]</sup> “Artikel 13b van de Opiumwet richt zich niet op de overtreder, maar ziet op het beëindigen en voorkomen van de overtreding. Er vindt geen vaststelling van schuld plaats en van die schuld wordt ook niet uitgegaan”, aldus de Afdeling in een uitspraak van 6 december 2017.<sup>[23]</sup> In dezelfde uitspraak onderstreept de Afdeling: “Het feit dat de maatregel van artikel 13b, eerste lid, is gericht op beëindiging en voorkoming van een overtreding is een aanwijzing dat het hier gaat om een bestuurlijke maatregel en niet om een bestraffende sanctie.” In een eerdere uitspraak overwoog de Afdeling: “De sluiting van een woning heeft geen verdergaande strekking dan het beëindigen van de verstoring van de openbare orde of de overtreding van de Opiumwet”.<sup>[24]</sup> Artikel 13b Opiumwet heeft dus naar zijn aard geen bestraffend karakter. Daarom is er ook geen sprake van een ‘dubbele bestraffing’ wanneer een burger zowel te maken krijgt met een woningsluiting als met een vervolging vanwege het in bezit hebben van drugs.<sup>[25]</sup> Dat neemt niet weg dat bij een toepassing van artikel 13b Opiumwet die verder zou strekken dan beëindiging en voorkoming van de geconstateerde overtreding, aangenomen moet worden dat tóch sprake is van leedtoevoeging en daarmee dus ‘bestrafing’. Dit zou zich kunnen voordoen als bijvoorbeeld een in verhouding tot de geconstateerde overtreding onevenredig lange sluitingsduur wordt gelast.<sup>[26]</sup> “Het beeld dat [...] uit de jurisprudentie naar voren komt”, zo constateert Schilder, “is dat de rechter het gemeentebestuur niet in de weg zit.”<sup>[27]</sup> Het is een wat zuinige conclusie, maar hij onderstreept dat in juridische zin de toepassing van artikel

13b als zodanig volstrekt aanvaard is; in de toepassing ervan dienen uiteraard de grenzen en beperkingen die in de jurisprudentie rondom de toepassing van het artikel ontwikkeld zijn, in acht te worden genomen. Dit principiële uitgangspunt wordt nog eens helder uiteengezet in uitspraken van de Afdeling van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2167 en 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509.

Ondertussen worden door de rechter wel degelijk nadere en strenge eisen aan belangenafweging en motivering gesteld bij het gebruik van de bevoegdheid. Twee uitspraken van de Afdeling zijn daarin cruciaal geweest. In de eerste plaats die van 26 oktober 2016 (zie hiervoor), waarin werd gewezen op de noodzaak om per geval tot een duidelijke belangenafweging te komen. Wat zo'n afweging dan inhoudt, is in een aantal vervolguitspraken van de Afdeling aan de orde gekomen. De ontwikkeling heeft uiteindelijk geresulteerd in de tweede belangrijke uitspraak, bekend als de 'overzichtsuitspraak' van 28 augustus 2019 (zie hiervoor) over het sluiten van woningen; het geeft een soort van 'basiskader' voor de belangenafweging. Die bestaat enerzijds uit de onderbouwing van de noodzaak van de sluiting en anderzijds uit de evenredigheid daarvan, met het oog op de gevolgen van de sluiting voor de betrokkene (en zijn eventuele gezin). Rechters volgen dit basiskader sinds de laatste uitspraak tamelijk strikt.

Daarmee is de ruimte voor burgemeesters om artikel 13b Opiumwet toe te passen zonder meer aan strenge(re) eisen gebonden. Daarmee is naar onze mening in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de bezwaren van criticasters tegen de toepassing van artikel 13b Opiumwet. De keerzijde ervan is dat de noodzaak tot een indringende belangenafweging en motivering ten koste kan gaan van de snelheid waarmee het artikel effectief kan worden gemaakt.

## 6. Beroep

Bruijn en Vols hebben beroepsprocedures over de toepassing van artikel 13b Opiumwet geanalyseerd via uitspraken gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Tussen november 2007 en januari 2015 troffen zij daar 65 uitspraken aan. In bijna de helft (46%) krijgt de belanghebbende daarbij gelijk, aldus Bruijn en Vols, die spreken van "een hoog percentage overwinningen aan de kant van de burger".<sup>[28]</sup> Later heeft Bruijn nog een nieuw onderzoek gedaan, waarin zij zich opnieuw baseert op uitspraken zoals die vermeld worden op Rechtspraak.nl.<sup>[29]</sup> Uit haar analyse blijkt dat het beroep in 30% van de zaken gegrond verklaard werd (p. 149) en dat 41,4% van het totaal aantal woningsluitingen door de rechter werd teruggefloten (p. 151). Bruijn geeft de beperkingen van deze bron aan: het gaat alleen om sluitingen waartegen beroep is aangetekend, en dan nog alleen om die beroepszaken die op Rechtspraak.nl zijn gepubliceerd. Het betreft dus een selectie uit een selectie, waarbij onduidelijk is wat de omvang van de bronbestanden is. Terecht stelt Bruijn dan ook dat voorzichtigheid geboden is bij het generaliseren van uitspraken en interpretaties (p. 160).

In de eerdere genoemde studie van Tops is bekeken in hoeveel gevallen er in Zeeland-West-Brabant om een voorlopige voorziening is verzocht of een beroep en hoger beroep is ingediend tegen een beslissing van de burgemeester om een pand op grond van artikel 13b Opiumwet te sluiten.<sup>[30]</sup> Wat zeggen de cijfers voor Zeeland-West-Brabant hierover? De tabel hieronder geeft de cijfers weer. Zij hebben zowel betrekking op woningen als op lokalen.

**Tabel 1: Beroep tegen toepassing artikel 13b Opiumwet  
Rechtbank Zeeland-West-Brabant**

Voorlopige voorzieningen	2015	2016	2017	2018
Afwijzingen	26	28	25	25
Toewijzingen	9	12	15	12
Intrekkingen	6	6	5	11
Onbevoegdverklaringen	0	0	1	
Totaal	41	46	46	48
Bodemzaken (beroep)	2015	2016	2017	2018
Ongegrond	4	13	7	7
Gegrond	5	2	1	
Intrekkingen	0	1	1	1
Niet-ontvankelijk	2	2	1	1
Totaal	11	18	10	9

### Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

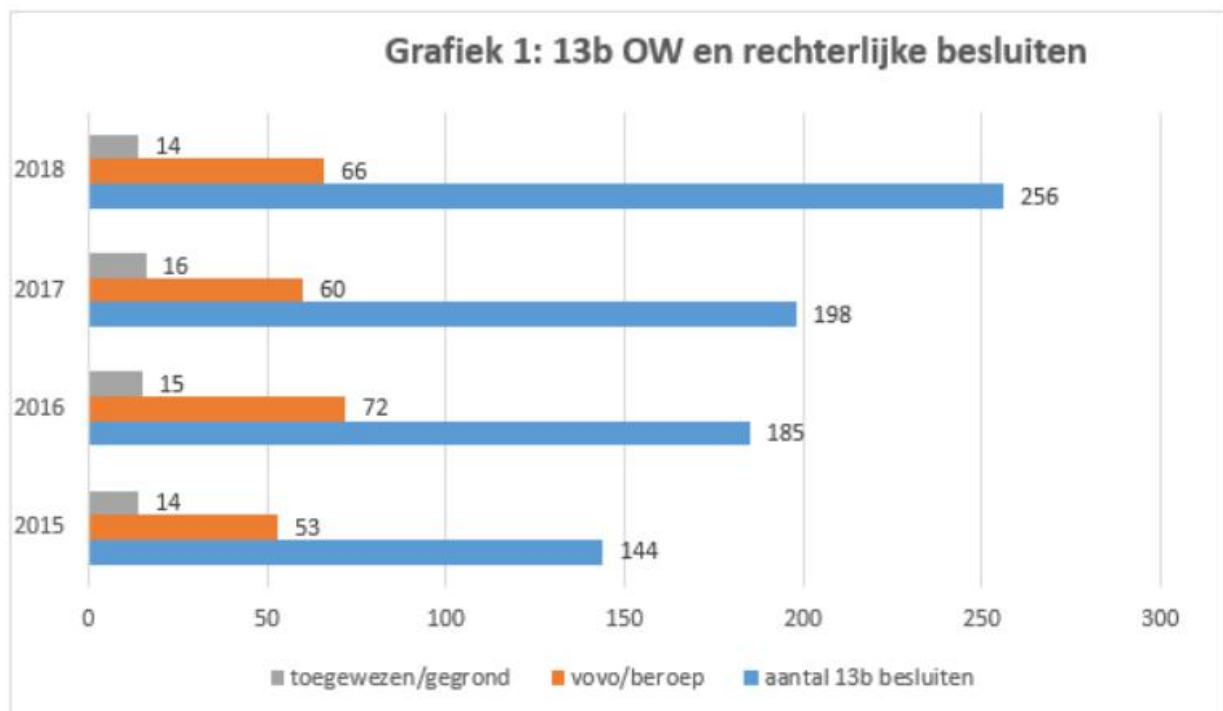
Voorlopige voorzieningen	2015	2016	2017	2018
Afwijzingen	1		1	
Toewijzingen				
Totaal	1	0	1	0
<b>Hoger beroep appellant</b>				
Ongegrond appellant		5	3	5
Geground appellant		1		2
Totaal	0	6	3	7
<b>Hoger beroep burgemeester</b>				
Ongegrond burgemeester		1		
Geground burgemeester		1		2
Totaal	0	2	0	2

Aantal sluitingen ZWB totaal	2015	2016	2017	2018
	144	185	198	256

Als we alles bij elkaar optellen komen we tot de volgende cijfers:

- Er zijn in het gebied Zeeland-West-Brabant in totaal 783 13b Opiumwet-sluitingen geweest in de periode van 2015 tot en met 2018.
- Daarbij is in totaal 251 keer een beroep op de rechter gedaan; dit is 32,1% (voorlopige voorzieningen en (hoger) beroepen zijn bij elkaar geteld).<sup>[31]</sup>
- Daarbij is appellant 59 keer door de rechter in het gelijk gesteld;<sup>[32]</sup> dit is 7,5% van het totaal aantal Damocles-besluiten. In Zeeland-West-Brabant liggen de cijfers dus aanmerkelijk lager dan in de analyse van Bruijn.

Op jaarbasis zijn de cijfers in onderstaande grafiek weergegeven.



Opvallend is dat het aantal gevallen waarin de bestuursrechter heeft toegewezen of gegrond heeft verklaard in deze vier jaar ongeveer gelijk is gebleven. Het aantal 13b-sluitingen is daarentegen aanmerkelijk toegenomen.

## 7. Bestuurs- en strafrecht

De woningsluiting conform artikel 13b Opiumwet wordt ingezet bij de 'integrale aanpak' van drugsproblematiek, aldus de Memorie van Toelichting bij de wetwijziging van 2007. Daarbij werken de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie en



mogelijk ook andere partijen niet alleen nauw met elkaar samen bij het optreden tegen niet-gedoopte verkooppunten, maar is ook sprake van een combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties. Halve maatregelen werken immers niet, zo constateert de MvT:<sup>[33]</sup>

“Zo is het uitsluitend strafrechtelijke optreden tegen eigenaars, bewoners of exploitanten van illegale verkooppunten onvoldoende. Eenmaal aangemerkt als verdachten, worden zij relatief eenvoudig vervangen. Het illegale verkooppunt blijft bestaan en de illegale verkoop wordt door anderen voortgezet. Het daadwerkelijk opheffen van een illegaal verkooppunt sluit verplaatsing van de activiteiten weliswaar niet uit, maar zal wel een aanzienlijk hogere drempel voor de voortzetting van de illegale verkoop betekenen.”

In de praktijk komt een strafrechtelijke aanpak met een bestuurlijk vervolg het meest voor.<sup>[34]</sup> De politie onderzoekt daarbij in het kader van een opsporingsonderzoek of mogelijk sprake is van drugsproductie of -handel in een pand. Als de aanwijzingen daarvoor sterk genoeg zijn, mag de politie de woning binnentreden. Treft men inderdaad een illegale situatie aan, bijvoorbeeld in de vorm van een hennepkwekerij, dan kan de politie die strafrechtelijk ruimen. De politie maakt een dossier op voor vervolging en vervaardigt een bestuurlijke rapportage voor de gemeente. Dan volgt binnen de gemeente in principe de procedure die verderop (in de paragraaf over tijdsduur) wordt omschreven. Daarop volgt doorgaans een civielrechtelijke procedure over de ontbinding van de huurovereenkomst.

Op deze manier wordt de bestuurlijke bevoegdheid ingezet in het kader van een 'integrale aanpak'. In de praktijk worden vanuit politie en OM bestuurlijke rapportages van de strafrechtelijke bevindingen aan de burgemeester verstrekt ten behoeve van 13b-besluiten. Daarbij is evenwel niet altijd (tevens) sprake van een strafrechtelijke opvolging. Soms bestaat de indruk dat in de toepassing van artikel 13b Opiumwet het strafrecht wordt verdrongen door het bestuursrecht. In hoeverre is dat het geval? Voor de gemeente Tilburg beschikken we over cijfers.

In de periode van 2014 tot 2018 zijn in Tilburg in totaal 108 woningen gesloten. In twaalf van die gevallen ontbrak een verdachte en kon dus geen strafrechtelijke vervolging worden ingesteld. In de resterende 96 gevallen vond 68 keer (71%) op enigerlei wijze strafrechtelijke opvolging plaats; dat kunnen vrijheidsstraffen zijn, maar ook taakstraffen, boetes en ZSM-afdoening. In de overige 28 gevallen was er onvoldoende bewijs (14 gevallen) of een andere reden voor sepot (11); in drie gevallen is overgegaan tot buitengerechtelijke afdoening.<sup>[35]</sup> Deze cijfers vormen daarmee op zichzelf geen aanwijzing dat het bestuursrecht in de plaats is getreden van het strafrecht.

## 8. Doelen van sluiting

De doelen van sluiting moeten passen binnen het algemene doel van een herstelsanctie, namelijk het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling (zie artikel 5:2, eerste lid, onder b, Awb). In het licht van de Opiumwet betekent dit (aanvullend) preventie en beheersing van uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de gezondheid en van de negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs.

Burgemeesters hebben zich daaraan te houden. Doen zij dat niet, dan worden zij door de (bestuurs)rechter teruggefloten.<sup>[36]</sup> Toch is er geen sprake van een statisch geheel. Niet alleen is de wet al enkele keren aangepast, ook de jurisprudentie geeft voortdurend nadere invulling aan wat als een legitiem doel van toepassing van artikel 13b Opiumwet kan worden beschouwd, veelal mede ingegeven door beleidsdoelen die in procedures ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. Salet en Sackers onderscheiden vijf uiteenlopende doelen die burgemeesters willen bereiken met sluiting:<sup>[37]</sup>

- Een eerste doel is herstellen van de 'normale woonsituatie', waarmee de criminele of illegale situatie (zoals het illegaal gebruik van een woning) wordt beëindigd. Ook het herstellen van de openbare orde hoort hierbij. Door de woning te sluiten proberen gemeenten 'de loop uit het pand te halen' en 'de bekendheid van het pand in de drugscene als drugspand' te beëindigen. Dat moet dan overigens wel allemaal bewijsbaar zijn, hetgeen doorgaans geen makkelijke opgave zal zijn.
- Vervolgens worden woningen gesloten uit het oogpunt van veiligheid (voor de bewoners en de omgeving). Een drugslaboratorium of hennepkwekerij in een pand kan voor een brandgevaarlijke situatie zorgen. Vaak gaat het kweken van hennep samen met diefstal van stroom, waardoor gevaarlijke situaties kunnen ontstaan. Interessant hierbij is dat met het (acuut) verwijderen van de drugs en het afsluiten van elektriciteit dit veiligheidsrisico direct verholpen is. Daar hoeft een pand dus geen drie maanden meer voor gesloten te worden. De bekendheid van een pand als drugspand kan echter het gevaar van ripdeals opleveren; die gaan niet zelden gepaard met grof geweld, waardoor gevaar voor bewoners en de omgeving kan ontstaan. De Afdeling accepteert daarbij dat de gevaren van een aan een drugspunt verbonden drugscircuit zich nog lang kunnen voordoen na de ontmanteling.<sup>[38]</sup>
- Een derde doel van woningsluiting is het afgeven van een signaal door de gemeente dat zij criminele activiteiten niet accepteert en daartegen 'krachtig optreedt'. Met het sluiten van woningen (of het waarschuwen daarvoor) wordt geprobeerd te voorkomen dat dezelfde mensen nogmaals in de fout gaan (of: dat dezelfde woning nogmaals gebruikt wordt?) of dat andere mensen een hennepkwekerij (bedoeld zal zijn een drugsactiviteit) in hun woning (of pand) gaan exploiteren. Deze signaalfunctie is geaccepteerd door de Afdeling.<sup>[39]</sup>

- Gemeenten zetten woningsluiting ook in om andere partijen te bewegen maatregelen te treffen. Woningcorporaties of (particuliere) verhuurders worden met een sluiting ‘gestimuleerd’ te voorkomen dat hun woningen worden gebruikt voor drugsgerelateerde activiteiten; zij hebben dan de mogelijkheid om het huurcontract buitengerechtelijk te ontbinden op grond van artikel 7:231, tweede lid, BW.
- Ten slotte wordt met woningsluiting getracht (georganiseerde) criminaliteit aan te pakken en ‘te voorkomen dat misdaad loont’. Als dat het enige doel is, dan spreekt de bestuursrechter van ‘generale preventie’, en die is volgens hem punitief van aard. Sommige gesprekspartners van Salet en Sackers zijn daarom van mening dat dit doel niet als hoofddoel mag worden gezien, maar dat het een bijkomend voordeel is dat ook personen worden getroffen door de maatregel; zij zien het als (gewenste) neveneffecten (p. 39). Ook de Afdeling neemt aan dat het enkele feit dat mogelijk ook een generaal preventieve werking van zichtbare sluiting uitgaat, niet(s) afdoet aan het herstelkarakter van artikel 13b Opiumwet (zie ABRvS 20 december 2017 (zie hiervoor).

Over de vraag hoe vaak deze verschillende doelstellingen worden aangehaald of ingeroepen bestaat geen duidelijkheid. Wel lijkt er sprake te zijn van een verschuiving; doelstellingen als herstel van openbare orde, tegengaan van overlast en de loop uit een pand halen zijn minder courant geworden. Dat heeft te maken met de aard van de drugscriminaliteit, die er doorgaans op gericht is om juist onopvallend en in stilte haar activiteiten te organiseren. Doelstellingen die daarvoor in de plaats gekomen, en die ook door de wetgever en door rechterlijke uitspraken zijn gelegitimeerd, zijn: de *duurzame* beëindiging van de overtreding, voorkoming van herhaling van de handel in drugs in of vanuit het pand; wegneming van de bekendheid van het pand als drugspand in het criminele circuit; afgeven van het signaal dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit, dan wel anderen, zoals woningcorporaties, daartoe te bewegen.

## 9. Conclusies

Artikel 13b Opiumwet speelt een belangrijke rol in het beleid van burgemeesters om langs bestuurlijke weg de georganiseerde drugsmisdaad in hun gemeente terug te dringen. Het wetsartikel geeft burgemeesters de mogelijkheid om panden te sluiten waarin drugs geproduceerd worden of waarin in drugs gehandeld wordt (en een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen).

Het artikel is in 1999 in de Opiumwet opgenomen en heeft sindsdien een tweevoudige ontwikkeling gekend, die het gevolg was van wetsveranderingen en van jurisprudentie; enerzijds is het bereik van het artikel steeds uitgebreid; de andere ontwikkeling is dat voor toepassing van het artikel steeds meer ‘situationele afweging’ wordt vereist.

Er zijn in het gebied Zeeland-West-Brabant in totaal 783 artikel 13b Opiumwet-sluitingen geweest in de periode van 2015 tot en met 2018. Daarvan is in totaal 251 keer bij de rechtbank in beroep gegaan; dit is 23,1%. Het beroep is 59 keer door de rechter gegrond verklaard; dit is 7,5% van het totaal aantal Damocles-besluiten. In West-Brabant-Zeeland liggen de cijfers daarmee aanmerkelijk lager dan Bruijns (2018) in haar analyses aangeeft; die spreekt van percentages van 30% of (bij woningen) van 41,4%. Deze verschillen zijn mede te verklaren uit verschillen in de gebruikte databestanden. Het is mede daarom van belang om breder en multidisciplinair opgezet onderzoek naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet te doen. Over artikel 13b Opiumwet is steeds discussie blijven bestaan. Deels heeft dat te maken met de vraag of bij toepassing van het artikel sprake is van ‘herstelrecht’ of van ‘sanctierecht’; achter deze soms nogal theoretische kwestie ligt de vraag verscholen of artikel 13b Opiumwet eigenlijk niet een verkapte vorm van strafrecht is en daarmee de burgemeester op de positie van de rechter plaatst, terwijl de getroffen burgers op veel minder rechtsbescherming kunnen rekenen dan bij het strafrecht het geval is. Zowel door de wetgever als door de rechter is keer op keer geconcludeerd dat artikel 13b Opiumwet geen punitieve sanctie beoogt ten opzicht van de burgers die een bepaald pand bezitten of er gebruik van maken, maar erop is gericht om via tijdelijke sluiting de onrechtmatige situatie rond het pand zelf te herstellen en daarmee een herstelsanctie is (ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3360). Wanneer de beslissing van de burgemeester echter ingrijpender is dan noodzakelijk met het oog op het beoogde herstel, wordt die door de rechter teruggedraaid (ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:951).

De bezwaren tegen toepassing van artikel 13b Opiumwet hadden deels te maken met het algemene karakter van de wet; aantreffen van een bepaalde hoeveelheid drugs was in principe voldoende om het pand voor een bepaalde tijd te sluiten. Voordeel daarvan was, vanuit het oogpunt van het bestuur, dat de beslissing relatief eenvoudig en snel kon worden genomen. Nadeel was echter, dat in sommige gevallen die beslissing consequenties had voor betrokkenen, die moeilijk uit te leggen of te aanvaarden waren vanwege de ingrijpende gevolgen van een woningsluiting. Door de aanscherping in de rechtspraak van de noodzaak tot zorgvuldige belangenafweging en motivering van het besluit is aan dit bezwaar in belangrijke mate tegemoetgekomen. Het maakt de Damocles-beslissing minder tot een automatisme. Van burgemeesters wordt meer tijd en aandacht gevergd voor de afweging en motivering van hun bevoegdheidstoepassing.

## Overige gebruikte bronnen

Fijnaut, T.F.S., *De sluiting van drugspanden: mogelijkheden en moeilijkheden bij de toepassing van de (herziene) Wet*

*Damocles* (masterscriptie rechtsgeleerdheid), Tilburg University 2017

Raad van State, 'Voorlichting over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning', 2 april 2019, [Bijlage](#) bij *Kamerstukken II 2018/19*, 29911, nr. 223

Spapens, A. C. M., *Netwerken op niveau: Criminele micro-, meso- en macronetwerken*, Prisma Print 2012

Tops, P. & Tromp, J., *De achterkant van Nederland. Hoe boven-en onderwereld verstrengeld raken*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2017

Vols, M. & Bruijn, L.M., De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit. Een eerste statistische analyse van de toepassing van artikel 13b Opiumwet (*Netherlands Administrative Law Library (NALL)*), October 2015, p. 1-23

Zonneveld, M., *De herstellende werking van een woningsluiting, een onderzoek naar het bestraffende karakter van artikel 13b van de Opiumwet* (masterscriptie rechtsgeleerdheid), Tilburg University 2019

Voetnoten

[1]

Franc Pommer is advocaat bij Hekkelman Advocaten en Notarissen te Arnhem, Pieter Tops is bijzonder hoogleraar Ondermijningsstudies aan de Universiteit Leiden en lector aan de Politieacademie.

[2]

Zie bijvoorbeeld: 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* (Governance & Recht 15), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 189-205; J. van der Grinten & J. Schilder, 'De burgemeester bewapend', in: *Preadviezen voor het jaarlijkse congres van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 243-294; L.M. Bruijn, *De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vormd als aanpak ondermijning* (Pre-advies Jonge VAR 2019), Den Haag: Boom juridisch 2020; R. Salet & H. Sackers, *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*, Den Haag: Sdu 2019.

[3]

P. Tops, *Damocles in de praktijk, juridische, sociale, bestuurlijke en criminaliteitsaspecten van de toepassing van art. 13b Opiumwet in Midden- en West-Brabant*, Tilburg, mei 2020. Dit onderzoek is verricht op verzoek van de Taskforce RIEC Brabant-Zeeland.

[4]

[Kamerstukken II 2005/06, 30515, nr. 3](#), p. 2.

[5]

Zie ook: I. van der Heijden & F. Binnendijk, 'De eerste ervaringen met de verruimde sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet', blog van 15 oktober 2019, op: <https://blogbestuursrecht.nl/eerste-ervaringen-met-verruimde-sluitingsbevoegdheid-artikel-13b-opiumwet/>, en 'ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617', *Gst.* 2020/98, m.nt. I.M. van der Heijden & E.F. Binnendijk.

[6]

ECLI:NL:RVS:2013:2365, *JB* 2014/27.

[7]

De Afdeling vernietigde daarmee een uitspraak van de voorzieningenrechter (Rb. Haarlem 30 november 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5387, *AB* 2013/100, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder).

[8]

ECLI:NL:RVS:2016:2840, *Gst.* 2017/37, m.nt. A.P. Klap.

[9]

ECLI:NL:RVS:2019:2912, *Gst.* 2019/177, m.nt. A. Schreijenberg.

[10]

[Kamerstukken II 2005/06, 30515, nr. 3](#), p. 3.

[11]

[Kamerstukken II 2016/17, 34763, nr. 3](#).

[12]

[Kamerstukken II 2016/17, 34763, nr. 3](#), p. 2.

[13]

F. Pommer, '13b Opiumwet nieuwe stijl', op: Website Tijdschrift voor Politie, 25 februari 2019, via: <https://www.websitevoordepolitie.nl/13b-opiumwet-nieuwe-stijl/>.

[14]



[15]

A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & J. Wijmans, 'Kroniek Artikel 13b Opiumwet 2019', *Gst.* 2020/11.

[16]

[Kamerstukken II 2005/06, 30515, nr. 3](#), p. 9.

[17]

J. van der Grinten & J. Schilder, 'De burgemeester bewapend', in: *Preadviezen voor het jaarlijkse congres van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 243-294; L.M. Bruijn, *De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vormd als aanpak ondermijning* (Pre-advies Jonge VAR 2019), Den Haag: Boom juridisch 2020.

[18]

Een herstelsanctie is een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding (artikel 5:2, eerste lid, onder b, Awb).

[19]

Om in concrete gevallen te beoordelen of mogelijk sprake is van een punitief karakter van een sluiting, van een 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 EVRM, hanteert de Afdeling de 'Engel-criteria', zoals gevormd in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Zij behelzen de classificatie van de sanctie naar nationaal recht, de aard van de overtreding in relatie tot het doel van de sanctie en de zwaarte van de maatregel. De burgemeester dient in voorkomende gevallen deugdelijk te motiveren waarom geen sprake is van een criminal charge (Van den Berg, 2019, p. 5).

[20]

C.L.G.F.H. Albers, 'Bestraffend bestuur 2014', in: *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?* (Pre-adviezen VAR-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2014.

[21]

Vgl. ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3218.

[22]

R. Salet & H. Sackers, *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*, Den Haag: Sdu 2019, p. 67.

[23]

ECLI:NL:RVS:2017:3360, *JB* 2018/13.

[24]

ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1447, *JG* 2015/45, m.nt. M. Vols en L.M. Bruijn.

[25]

Rb. Limburg 25 februari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:1590, *NJFS* 2015/95.

[26]

Zie ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1362.

[27]

J. van der Grinten & A.E. Schilder, 'De burgemeester bewapend', in: *Preadviezen voor het jaarlijkse congres van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 281.

[28]

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* (Governance & Recht 15), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 189-205.

[29]

L.M. Bruijn, 'De ontwikkeling van de Wet Damocles, burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018, afl. 4, p. 143-162.

[30]

De gegevens over het aantal sluitingen zijn verstrekt door het RIEC Brabant-Zeeland. De cijfers over beroep zijn aangeleverd door de Rechtbank Zeeland-West-Brabant. Het gaat hier over cijfers voor het gehele arrondissement, dus inclusief Zeeland; daarom hebben we ook de cijfers over Damocles-sluitingen voor het hele gebied gebruikt (zie P. Tops, 'Damocles in de praktijk', in: *Aanjaagteam Ondermijning, Mee(r) doen met Damocles*, Den Haag 2020, p. 13-85).

[31]

Het kan voorkomen dat een voorlopige voorziening en een (hoger) beroep op dezelfde casus betrekking hebben; het totale aantal casus waartegen een procedure is aangespannen kan dus lager liggen dan in de tabel is aangegeven.

[32]

De hoger beroepen waarin de burgemeesters in het gelijk zijn gesteld, zijn hierbij niet meegeteld.

[33]

[Kamerstukken II 2005/06, 30515, nr. 3](#), p. 9.

[34]

R. Salet & H. Sackers, *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*, Den Haag: Sdu 2019, p. 130.

[35]

Onderzocht is of er strafrechtelijke opvolging tegen verdachte of verdachten heeft plaatsgevonden. Hierbij is gekeken naar de antecedenten die zijn vermeld in de politiestructuren, gekoppeld aan de drugsvondsten in de genoemde woningen; als één van de verdachten tenminste een antecedent heeft gekregen in de politiestructuren vanwege dat incident, is dat beschouwd als strafrechtelijke opvolging.

[36]

Daar bestaat uiteraard discussie over, zie bijvoorbeeld de annotatie van Brouwer en Bruin bij ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3482, AB 2019/514. Volgens hen zou het hier gaan om een bestraffende sanctie, terwijl de Afdeling desondanks uitging van een herstelsanctie. De kritiek van Brouwer en de Bruijn op deze uitspraak bestaat onzes inziens m.n. hieruit dat zij betwijfelen of er sprake is van herstel omdat de 'dealer' in kwestie volgens hen lijkt te worden aangepakt, niet het pand. Naar ons oordeel gaan zij eraan voorbij dat bij woningsluiting moet worden gekeken naar het aandeel van de woning in de woonomgeving. Als de betrokken woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk ligt, zal een zichtbare sluiting van dergelijke woningen voor bij die woningen betrokken drugscriminelen en voor buurtbewoners een signaal zijn dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in die woningen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3481](#)). Dat een dealer elders – op diens tijdelijke verblijfadres – mogelijk ook de Opiumwet zal overtreden, kan inderdaad niet met de woningsluiting worden voorkomen, maar kan ook niet het doel van de sluiting zijn. De Afdeling betreft daarom naar onze mening in zijn uitspraak terecht de veiligheid en leefbaarheid van de omgeving van de woning, dit in navolging van de burgemeester. In tegenstelling tot wat Brouwer en Bruijn betogen, gaat het hier dus niet om een 'vrij duidelijke' bestraffende sanctie. Bovendien was deze uitspraak al een aanvulling op een tussenuitspraak van de Afdeling van 29 november 2017. Dit wijst erop dat de Afdeling de burgemeester niet zomaar volgde en heeft gedwongen tot een verbeterde motivering. Al met al heeft de rechter in de genoemde uitspraak precies gedaan wat van haar verlangd kan worden.

[37]

R. Salet & H. Sackers, *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*, Den Haag: Sdu 2019, p. 125-126.

[38]

ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3167, AB 2017/7, m.nt. G.M. van den Broek.

[39]

In de uitspraak van 20 september 2017. Dit staat inmiddels ook in de memorie van toelichting bij de in 1 januari 2019 gewijzigde Opiumwet.