

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

**ONDERZOEK NAAR DE TOEPASSING
VAN DE BEVOEGDHEID IN
ARTIKEL 13B OPIUMWET
2021-2023**

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



rijksuniversiteit
 groningen



WJS
UITGEVERS

(Deelonderzoek 3517a)
Groningen, februari 2026

Omslagontwerp: Textcetera Den Haag
Opmaak binnenwerk: Crius Group, Hulshout

© 2026 Pro Facto en Rijksuniversiteit Groningen | WJS uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige ander manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever en Rijksuniversiteit Groningen. Voor deze publicatie is toestemming verleend door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher and Rijksuniversiteit Groningen.

ISBN 978-94-93458-52-9
NUR 820

wjs-uitgevers.nl

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1. Inleiding	1
1. Aanleiding	1
2. Artikel 13b Opiumwet	3
3. Onderzoeksvragen	5
4. Onderzoeksmethoden	7
4.1 Gemeentelijk niveau	7
4.2 Rechtspraakniveau	10
5. Leeswijzer	13
 Hoofdstuk 2. Het beoordelingskader van de Afdeling: rechterlijke toetsing van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet	 15
1. Inleiding	15
2. Bevoegdheid tot opleggen van een last onder bestuursdwang	16
2.1 Eigen gebruik	17
2.2 Verband tussen overtreding en het te sluiten pand	18
3. Evenredigheid van het besluit	20
3.1 Damoclesbeleid	20
3.2 Geschiktheid	22
3.3 Noodzakelijkheid	23
3.4 Evenwichtigheid	27
4. Begunstigingstermijn en spoedsluitingen	33
5. Conclusie	34
 Hoofdstuk 3. Het beoordelingskader van de Afdeling: rechterlijke toetsing van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet	 37
1. Inleiding	37
2. Bevoegdheid tot opleggen last onder bestuursdwang	38
2.1 Bestemming van de stoffen of voorwerpen	39
2.2 Wetenschap of ernstige reden om te vermoeden	41
3. Conclusie	42

Hoofdstuk 4. Artikel 13b Opiumwet in cijfers: analyse van enquêtegegevens	45
1. Inleiding	45
2. Type drugsproblematiek in de gemeenten	46
3. Toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet	47
3.1 Toepassing bevoegdheid onder b (voorbereidingshandelingen)	47
3.1.1 Waarschuwing b-grond	47
3.1.2 Last onder dwangsom b-grond	49
3.1.3 Sluiting b-grond	50
3.2 Bevoegdheid onder a (drugshandel)	53
3.2.1 Waarschuwing a-grond	53
3.2.2 Last onder dwangsom a-grond	55
3.2.3 Sluiting a-grond	58
3.3 Invloed artikel 13b Opiumwet op afname drugsoverlast en -criminaliteit	61
3.4 Andere maatregelen	61
4. Rechtsbescherming tegen last onder dwangsom (a-grond)	62
4.1 Bezwaar	62
4.2 Voorlopige voorziening	64
4.3 Beroep	64
5. Rechtsbescherming tegen sluiting (a-grond)	65
5.1 Bezwaar	65
5.2 Voorlopige voorziening	67
5.3 Beroep	70
6. Ervaren knelpunten	72
7. Conclusie	72
 Hoofdstuk 5. Analyse beleidsregels over toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet	 77
1. Inleiding	77
2. Doelen van het beleid en toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet	77
3. Differentiatie in beleid	79
3.1 Waarschuwing	80
3.2 Last onder dwangsom	82
4. Handhaving in casus	83
4.1 Casusposities woningen softdrugs	84
4.2 Casusposities woningen harddrugs	86
4.3 Casusposities lokalen softdrugs	88
4.4 Casusposities lokalen harddrugs	89
5. Verzwarende omstandigheden	91
6. Verzachtende omstandigheden	94

7.	Opheffing van de sluiting	95
8.	Invloed van de Afdelingsjurisprudentie	96
9.	Gevolgen genoemd in beleid	96
9.1	Huurrechtelijke gevolgen	96
9.2	Kinderen	97
9.3	Vervangende woonruimte	99
10.	Conclusie	101

Hoofdstuk 6. Artikel 13b Opiumwet in cijfers: analyse van rechtspraak 103

1.	Inleiding	103
2.	Voorlopige voorzieningen	104
3.	Sluitingen op basis van de a-grond	104
3.1	Jurisprudentie rechtbanken	104
3.2	Jurisprudentie Afdeling	109
4.	Sluitingen op basis van de b-grond	114
4.1	Jurisprudentie rechtbanken	114
4.2	Jurisprudentie Afdeling	118
5.	Lasten onder dwangsom en waarschuwingen	121
5.1	Jurisprudentie lasten onder dwangsom	122
5.2	Jurisprudentie waarschuwingen	127
6.	Conclusie	131

Hoofdstuk 7. Resultaten expertmeeting 135

1.	Inleiding	135
2.	Inzet van de verschillende maatregelen	135
3.	Maatregelen met een andere grondslag dan artikel 13b Opiumwet	137
4.	Woningen versus lokalen	137
5.	Beperkt gebruik van rechtsbescherming	138
6.	Invloed van Afdelingsjurisprudentie	139
7.	Omgang met kwetsbaren	140
8.	Verklaringen van de verschillen in aanpak	141
9.	Overige opmerkingen en knelpunten	142

Hoofdstuk 8. Conclusie 145

1.	Toepassing van de bevoegdheid	145
1.1	Aantal keren toegepast	146
1.2	Minder vergaande bestuurlijke maatregelen	149
1.3	Verschillen in de toepassing van de bevoegdheid	150
2.	Rechtsmiddelen	151
3.	Rechterlijke beoordeling	153
3.1	Beoordelingskader a-grond	154

3.2	Beoordelingskader b-grond	154
3.3	Kwantitatieve jurisprudentieanalyse	154
3.4	Publicatiebeleid Rechtspraak.nl	155
4.	Aanbevelingen	156
Hoofdstuk 9. Synthese deelonderzoeken a en b		161
1.	Inleiding	161
2.	Toepassing van artikel 13b Opiumwet en nagestreefde doelen	161
3.	Ervaren effectiviteit	162
4.	Beperkt zicht op doelbereik en effecten	162
5.	Onbedoelde gevolgen van de toepassing van artikel 13b Opiumwet	163
6.	Rechtsbescherming en rechterlijke toetsing	163
7.	Knelpunten in de uitvoeringspraktijk en verschillen tussen gemeenten	164
8.	Conclusie: behoefte aan een landelijk handelingskader	165
Samenvatting		167
Summary		171
Aangehaalde bronnen		175
Samenstelling van de begeleidingscommissie		183
Bijlagen		185

HOOFDSTUK I

INLEIDING

I. 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

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 drugsbanden: Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken (Politiekunde, nr. 120)*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2022.

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), 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

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

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.

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).

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

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.

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.

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 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

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.

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/>.

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.

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?

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.

- 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%.

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 20.000 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.

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>.

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 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.

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.

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 grotere tijdsspanne gekozen dan de jaren waarop dit

²⁸ Zie voor eerdere analyses: L.M. Bruijn, R. Mennes, J. de Muijnck & M. Vols, *Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugsbanden: 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 safety net?', *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 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.

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

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.

31 december 2023.³³ Deze 904 zaken vallen uiteen in ongepubliceerde en gepubliceerde uitspraken (zie Tabel 1.2).

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.

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 daarentegen 904 unieke uitspraken die zijn geïnccludeerd. 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.

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.

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

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.

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.