

Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden

Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden
en opvolgen van bestuurlijke rapportages in
artikel 13b Opiumwet-zaken

L.M. Bruijn, R. Mennes, J.A. de Muijnck, M. Vols



Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden

Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden

Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken

L.M. Bruijn

R. Mennes

J.A. de Muijnck

M. Vols



rijksuniversiteit
 groningen

POLITIE



& Wetenschap

Breuer
ONDERZOEK & INTRAVALEN
ADVIES

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice
Postbus 20025
2500 EA Den Haag
tel.: (070) 378 98 80
website: www.sdu.nl

Omslagontwerp: Imago Mediabuilders, Amersfoort
Afbeelding omslag: Shutterstock/Burdun Iliya
ISBN: 978-90-12-40845-5
NUR: 600

© 2022 Sdu B.V., Den Haag; Politie & Wetenschap, Den Haag; Breuer&Intraval, Groningen; Rijksuniversiteit Groningen

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. 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 andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 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 gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO, Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp www.cedar.nl/pro. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	/ 7
1.1	Artikel 13b Opiumwet	/ 8
1.2	Relevantie	/ 9
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	/ 11
1.4	Leeswijzer	/ 11
2.	Methoden	/ 13
2.1	Onderzoeksopzet	/ 13
2.2	Verloop van de dataverzameling	/ 16
3.	De bestuurlijke rapportage in artikel 13b Opiumwet-zaken	/ 19
3.1	Handhavingstraject	/ 19
3.2	Bewijskracht bestuurlijke rapportage	/ 20
4.	Rechterlijke toetsing in artikel 13b Opiumwet-zaken	/ 23
4.1	Nieuw toetsingskader na 2 februari 2022	/ 24
4.2	Beoordeling van de bevoegdheid	/ 25
4.3	Evenredigheid van het besluit	/ 27
4.4	Toetsingskader voorbereidingshandelingen (artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet)	/ 31
4.4.1	Bestemming van de stoffen en voorwerpen	/ 32
4.4.2	Wetenschap of ernstige reden om te vermoeden	/ 34
5.	Kwantitatieve analyse tijdsverloop	/ 37
5.1	Analyse van data verstrekt door gemeenten	/ 37
5.2	Analyse van data uit jurisprudentie	/ 39
5.3	Resumé	/ 40
6.	Analyse bestuurlijke rapportages	/ 43
6.1	Inhoud bestuurlijke rapportages	/ 43
7.	Interviews betrokkenen	/ 51
7.1	Doel, proces en inhoud van de bestuurlijke rapportage	/ 51

8. Conclusies / 61

8.1 Juridisch houdbare besluiten / 62

8.2 Inhoud van de bestuurlijke rapportage / 65

8.3 Het tijdsverloop van de bestuurlijke aanpak / 71

8.4 De toekomst van de bestuurlijke aanpak / 72

Bijlage I Scoringskader bestuurlijke rapportages / 75

Bijlage II Topiclijsten interviews / 77

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap / 81

Uitgaven in de reeks Politiekunde / 83

1. Inleiding

De laatste jaren speelt de bestuurlijke aanpak een steeds grotere rol bij de bestrijding van drugscriminaliteit. Eén van de belangrijkste instrumenten binnen deze aanpak is de bevoegdheid van de burgemeester om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles).¹ Deze bevoegdheid maakt het onder meer mogelijk om woningen en lokalen te sluiten als vanuit het pand drugs worden verkocht of hennep wordt geteeld. De burgemeester onderbouwt zijn sluitingsbesluit veelal met de informatie die is aangeleverd door de politie middels een bestuurlijke rapportage. Dat is een rapport opgesteld door de politie naar aanleiding van een (opsporings)onderzoek of een geconstateerd feit. Met een bestuurlijke rapportage wordt het lokaal bestuur in de gelegenheid gesteld om bestuurlijk op te treden tegen een strafbaar feit.

Ondanks dat informatie-uitwisseling tussen de politie en het lokaal bestuur niet nieuw is, blijkt uit onderzoek dat zowel de inhoudelijke kwaliteit van bestuurlijke rapportages als de wijze en snelheid waarop bestuurlijke rapportages worden opgesteld, aangeboden en opgevolgd te wensen overlaten.² Daarnaast blijkt dat kennis ontbreekt over het bevoegdheidsgericht opstellen van bestuurlijke rapportages.³ Dit onderzoek richt zich daarom op het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit (middels de inzet van artikel 13b Opiumwet). Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van het Onderzoek- en adviesbureau Breuer&Intraval en de Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap.

In de volgende paragraaf gaan wij kort in op de bevoegdheid van de burgemeester om woningen en lokalen te sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet (paragraaf 1.1). In

1 L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021; L.M. Bruijn, 'De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs', *TBS&H* 2018, nr. 3.

2 L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021; R. Salet & H.J.B. Sackers, *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. Den Haag: Politie & Wetenschap 2019; R. Salet, 'Verborgene strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit', *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2018(18), nr. 1; I. Gorissen. *De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast*. Den Haag: Politie & Wetenschap 2015.

3 I. Gorissen. *De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast*. Den Haag: Politie & Wetenschap 2015.

paragraaf 1.2 gaan wij in op de relevantie van dit onderzoek en in paragraaf 1.3 bespreken wij de doelstelling en de onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk sluiten wij af met een overzicht van de verschillende hoofdstukken in het onderzoeksrapport (paragraaf 1.4).

1.1 Artikel 13b Opiumwet

Artikel 13b Opiumwet, ook wel de Wet Damocles genoemd, is het voornaamste instrument dat wordt gebruikt binnen de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit. Op grond van deze bepaling is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen als in een woning of lokaal (of een daarbij behorend erf) soft- of harddrugs worden ‘verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig’ zijn. De zinsnede ‘daartoe aanwezig’ houdt in dat als drugs worden aangetroffen, deze aanwezig moeten zijn met de bestemming om te worden verhandeld. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) blijkt dat deze handelsbestemming mag worden afgeleid uit de hoeveelheid aangetroffen drugs. Als meer dan een gebruikershoeveelheid drugs wordt aangetroffen, mag de burgemeester aannemen dat de drugs aanwezig zijn om te worden verhandeld.⁴

In de praktijk kan het toepassen van deze bevoegdheid leiden tot de sluiting van een pand of perceel, een last onder dwangsom of een waarschuwing. Onderzoek toont echter aan dat burgemeesters veelal overgaan tot het fysiek sluiten van een pand.⁵ Gemiddeld sluit een burgemeester zeven tot acht panden per jaar.⁶

Ondanks dat de bevoegdheid om woningen en lokalen te sluiten al sinds 2007 bestaat, leidt de toepassing van de bevoegdheid vandaag de dag nog steeds tot een stroom aan rechtszaken. De hoeveelheid jurisprudentie zorgt ervoor dat de uitleg en toetsing van de bevoegdheid nog steeds volop in ontwikkeling zijn. Zo oordeelde de Afdeling op 26 oktober 2016 dat de burgemeester niet meer kan volstaan met de enkele verwijzing naar zijn beleidsregel om de sluiting van een pand te motiveren. Alle omstandigheden van het geval moeten worden meegewogen bij de vraag of er sprake is van omstandigheden die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.⁷ De jaren daarna zijn de feiten en omstandigheden een steeds grotere rol gaan spelen bij de toepassing van de sluitingsbevoegdheid en daarmee groeide de vraag naar duidelijkheid over het rechterlijke toetsingskader. Op 28 augustus 2019 trachtte de Afdeling deze duidelijkheid te scheppen met een zogeheten ‘overzichtsuitspraak’.⁸ In deze uitspraak zette de Afdeling haar beoordelingskader op hoofdlijnen uiteen middels verwij-

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

5 L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021; L.M. Bruijn, ‘De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs’, *TBS&H* 2018, nr. 3.

6 L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021.

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

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

zing naar haar eerdere uitspraken over dit onderwerp. Op 2 februari 2022 heeft de Afdeling echter besloten tot een nieuw toetsingskader waarin de rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel centraal staat.⁹ Zowel de burgemeester als de bestuursrechter zal (nog) meer dan voorheen oog moeten hebben voor een evenredige doel- en middelverhouding. Om te kunnen oordelen of de gevolgen van een sluitingsbesluit (on)evenredig zijn gelet op de met het besluit te dienen doelen, is het noodzakelijk dat de burgemeester kennis heeft over alle relevante feiten en omstandigheden.

Door het groeiende belang van de feiten en omstandigheden neemt ook de (kwaliteit van de) informatiedeling van de politie met het lokaal bestuur aan betekenis toe. De informatie van de politie dient niet alleen als basis voor de besluitvorming van de burgemeester, maar ook als bewijsstuk in een eventuele rechtszaak. Waar de burgemeester voorheen kon volstaan met de enkele verwijzing naar de hoeveelheid aangetroffen drugs en zijn eigen Damoclesbeleid,¹⁰ moet hij zijn besluit tegenwoordig motiveren met informatie over onder meer de soort aangetroffen drugs, de aanwezige spullen of voorwerpen die wijzen op feitelijke drugshandel, de ligging van het pand, eerdere politieobservaties of meldingen en relevante antecedenten.¹¹

Daarnaast is de rol van de politie en de bestuurlijke rapportage groter geworden door de wettelijke uitbreiding van de bevoegdheid per 1 januari 2019. Deze uitbreiding ziet op voorbereidingshandelingen en houdt in dat de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, indien voorwerpen of stoffen aanwezig zijn waarvan de betrokkene wist of behoorde te weten dat zij worden gebruikt voor onder meer de verkoop van drugs (artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet). Om te bepalen of hier sprake van is, mag de burgemeester zich baseren op de feitelijke omstandigheden zoals vastgesteld door de politie.¹² Anders dan bij de oorspronkelijke bevoegdheid die ziet op de aanpak van drugshandel (artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet) is het dus niet de hoeveelheid aangetroffen drugs die bepalend is voor de grondslag voor bestuursrechtelijk optreden van de burgemeester, maar de vaststellingen door de politie.

1.2 Relevantie

Doordat politiefunctionarissen middels de bestuurlijke rapportage informatie delen met het lokaal bestuur naar aanleiding van drugsgerelateerde overtredingen, speelt deze rapportage een belangrijke rol in de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit. Uit eerder onderzoek en oriënterende gesprekken blijkt echter dat zowel de inhoudelij-

⁹ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

¹⁰ ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, JG 2017/18, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.

¹¹ L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021. Zie ook ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

¹² *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 4 en 6.

ke kwaliteit van bestuurlijke rapportages als de wijze en snelheid waarop bestuurlijke rapportages worden opgesteld, aangeboden en opgevolgd te wensen overlaten.¹³

Uit het Politie & Wetenschap-rapport van Gorissen volgt dat de informatie in bestuurlijke rapportages soms onjuist of onvolledig is en niet altijd is afgestemd op de informatiebehoefte van de ontvangende partij. Daarnaast blijkt dat politiefunctionarissen vaak onvoldoende kennis hebben van de bestuursrechtelijke bevoegdheden en dat de samenwerking tussen de politie en de gemeente in sommige gemeenten stroef verloopt.¹⁴ Deze knelpunten worden bevestigd in het onlangs verschenen WODC-rapport over de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Uit een enquête (uitgezet onder alle gemeenten in Nederland) en interviews met gemeenteambtenaren blijkt dat het nog weleens voorkomt dat belangrijke informatie ontbreekt in een bestuurlijke rapportage en dat het vaak lang duurt voordat de gemeente een bestuurlijke rapportage ontvangt.¹⁵ Dat informatie onvolledig of te laat wordt aangeleverd is ook door Salet en Sackers als belangrijk knelpunt gesignaleerd in hun Politie & Wetenschap-rapport naar bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid.¹⁶ Gorissen geeft zelfs aan dat het nog maar de vraag is of bestuursrechtelijk optreden nog wel mogelijk is als een bestuurlijke rapportage ‘maanden na dato’ wordt aangeleverd.¹⁷

Daarnaast blijkt dat kennis ontbreekt over bevoegdheidsgericht opstellen van bestuurlijke rapportages.¹⁸ Om het lokaal bestuur in staat te stellen een bestuurlijke maatregel op te leggen na aantreffen van drugshandel of een hennepkwekerij is andere informatie vereist dan na aantreffen van een verboden wapen. Wat een burgemeester nodig heeft van de politie om een juridisch ‘houdbaar’ besluit te nemen op grond van artikel 13b Opiumwet is echter nog nooit onderzocht. Het toetsingskader van de Afdeling is uiteengezet in het onlangs verschenen WODC-rapport naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet, maar dit toetsingskader is nog niet eerder gebruikt als normatief kader voor het opstellen van een bestuurlijke rapportage. Daarnaast is dit toetsingskader op 2 februari 2022 ingrijpend gewijzigd in de zogenaamde Harderwijkuitspraak.¹⁹ In dit onderzoek richten wij ons daarom op het achterhalen van de succeselementen van bestuurlijke rapportages, zodat deze kunnen worden gebruikt bij de ontwikkeling van een adequaat format dat zorgt voor snellere opvolging van bestuurlijke rapportages en juridisch houdbare besluiten op grond van artikel 13b Opiumwet.

13 Zie Bijlage II voor een overzicht van de gevoerde gesprekken.

14 I. Gorissen. *De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast*. Den Haag: Politie & Wetenschap 2015.

15 L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021.

16 R. Salet & H.J.B. Sackers. *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. Den Haag: Politie & Wetenschap 2019.

17 I. Gorissen. *De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast*. Den Haag: Politie & Wetenschap 2015, p. 50.

18 I. Gorissen. *De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast*. Den Haag: Politie & Wetenschap 2015.

19 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van voorliggend onderzoek is om:

1. het proces rondom het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages ten behoeve van de inzet van artikel 13b Opiumwet in kaart te brengen;
2. te identificeren wat volgens de politie en de gemeente verbeterd moet worden binnen de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit; en
3. een adequaat instrumentarium te ontwikkelen dat zorgt voor snellere opvolging van bestuurlijke rapportages en juridisch houdbare besluiten op grond van artikel 13b Opiumwet.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat heeft de burgemeester van politiefunctionarissen nodig om een juridisch houdbaar besluit te kunnen nemen op grond van artikel 13b Opiumwet en om het tijdsverloop tussen constatering van de overtreding en het opleggen van de maatregel zo kort mogelijk te houden?

Wij beantwoorden deze hoofdvraag aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Waar bestaat een juridisch houdbaar besluit op grond van artikel 13b Opiumwet uit?
2. Waar moet een bestuurlijke rapportage uit bestaan om een juridisch houdbaar besluit te kunnen nemen op grond van artikel 13b Opiumwet?
3. Hoe kan het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de op te leggen maatregel worden verkort?
4. Hoe kan de bestuurlijke aanpak worden verbeterd zodat adequaat kan worden opgetreden tegen drugscriminaliteit?

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 de onderzoeksactiviteiten en toegepaste methoden beschreven. De daarbij gemaakte keuzes en het verloop van de dataverzameling worden ook in dat hoofdstuk vermeld. Vervolgens leggen we in hoofdstuk 3 de basis voor de resultatenhoofdstukken door een beschrijving te geven van de juridische procedure voor het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Er is daarbij specifiek aandacht voor de rol van de bestuurlijke rapportage binnen deze procedure. Het doel van de eerste drie hoofdstukken is enerzijds om inzicht te geven in de aanleiding, doelstelling en opzet van het onderzoek en anderzijds om de lezer bekend te maken met het onderwerp zodat deze de resultaten van het onderzoek kan interpreteren.

De hoofdstukken 4 tot en met 7 zijn de resultatenhoofdstukken. Daarin beschrijven we de opbrengsten van de verschillende onderzoeksactiviteiten. We beginnen in hoofdstuk 4 met het bespreken van de kwalitatieve analyse van Afdelingsuitspraken waar-

mee het huidige rechterlijke toetsingskader in kaart is gebracht. Het is een bewuste keuze om deze resultaten eerst te presenteren. Na het lezen van dit hoofdstuk weet de lezer wanneer sprake is van een rechtmatige toepassing van artikel 13b Opiumwet en welke informatie een bestuurlijke rapportage zou moeten bevatten om als grondslag hiervoor te dienen.

In de daaropvolgende hoofdstukken 5 en 6 gaan we in op de (kwantitatieve) resultaten van de tijdsverloop- en de content-analyse. Waar het voorgaande hoofdstuk laat zien hoe de toepassing van artikel 13b Opiumwet er idealiter uit zou moeten zien, geven deze hoofdstukken inzicht in de huidige stand van zaken. In hoofdstuk 5 wordt duidelijk hoeveel tijd de verschillende stappen in het handhavingstraject kosten. In hoofdstuk 6 analyseren wij de inhoud van bestuurlijke rapportages.

Hoofdstuk 7 – het laatste resultatenhoofdstuk – beschrijft de kwalitatieve informatie uit de interviews met betrokkenen. Het gaat in dit hoofdstuk over de vraag hoe betrokkenen het proces rondom het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in de praktijk ervaren en hoe de bestuurlijke aanpak in hun optiek zou kunnen worden verbeterd.

Het rapport sluit af met een concluderend hoofdstuk (8) waarin we de resultaten uit alle hoofdstuk in samenhang bezien. In dit hoofdstuk geven wij tevens antwoord op de onderzoeksvragen en doen we gerichte aanbevelingen voor het verbeteren van de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit.

2. Methoden

In dit hoofdstuk beschrijven we de onderzoeksmethoden en onderbouwen we de daarbij gemaakte keuzes. Ook het (moeizame) verloop van de dataverzameling wordt in dit hoofdstuk kort besproken.

2.1 Onderzoeksopzet

Om voornoemde vragen te beantwoorden is gebruikgemaakt van een mixed-methods benadering; een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Daarnaast zijn juridische en sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethoden gehanteerd en gecombineerd.

De gehanteerde methoden zijn:

1. interviews met experts en betrokkenen in de keten;
2. jurisprudentieanalyse;
3. analyse van tijdsverloop tussen constatering van de overtreding en sluiting van het pand; en
4. content-analyse van bestuurlijke rapportages.

Ad 1. Interviews

Voor dit onderzoek hebben wij semigestructureerde interviews afgenomen met zestien gemeenteambtenaren (onder wie medewerkers openbare orde en veiligheid, beleidsadviseurs en juridisch adviseurs) in tien verschillende gemeenten verspreid over Nederland. Deze tien gemeenten zijn geselecteerd op basis van regionale spreiding en een verdeling tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. Wij hebben tevens interviews afgenomen met drie bestuurskundigen werkzaam binnen de politieorganisatie. Voor de interviews is gebruikgemaakt van een topiclijst (zie Bijlage II), waarin alle relevante onderwerpen (onder andere samenwerking tussen de politie en de gemeente, kennis van het bestuursrecht bij de politie en informatiedeling tussen gemeente en politie) en de stappen van het handhavingstraject zijn opgenomen.

De interviews duurden tussen de zestig en negentig minuten, hebben digitaal plaatsgevonden en kenden de vorm van een informeel gesprek waarbij de onderwerpen niet per definitie in een vaste volgorde hoefden te worden behandeld. Op deze wijze zijn de ervaringen van de respondenten uitgevraagd over het volledige proces rondom het opstellen en opvolgen van bestuurlijke rapportages. Ook is hen gevraagd welke knel-

punten zij daarbij hebben ervaren en welke mogelijke oplossingen zij daarvoor zien. De gegeven antwoorden zijn voor de analyse per topic gegroepeerd. Vervolgens is binnen de topics wederom een subcategorisering aangebracht die leidend is geweest voor de rapportage.

Ad 2. Jurisprudentie-analyse

Om het rechterlijke toetsingskader in artikel 13b Opiumwet-zaken in kaart te brengen en een antwoord te geven op de vraag waar een juridisch houdbaar besluit uit bestaat, hebben wij alle Afdelingsjurisprudentie in de periode januari 2018 tot maart 2022 kwalitatief geanalyseerd. Dit betekent dat wij een klassiek-juridische studie hebben uitgevoerd, waarin wij de uitspraken nauwkeurig hebben gelezen en geanalyseerd om trends te ontdekken en verklaringen te geven voor de wijze van toetsing op rechtspraakniveau.

In de periode januari 2018 tot maart 2022 zijn in totaal 122 uitspraken van de Afdeling verschenen over de toepassing van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet (sluitingen vanwege drugshandel). Deze uitspraken zijn gevonden op Rechtspraak.nl door gebruik te maken van de volgende zoektermen: 13b Opiumwet, '13b Opiumwet', Opiumwet+wooning, Opiumwet+lokaal, Opiumwet+coffeeshop. De Afdelingsuitspraken hebben wij vervolgens ingedeeld in één of meer categorieën, waarna wij de uitspraken per categorie hebben gelezen en geanalyseerd om het beoordelingskader van de Afdeling in kaart te brengen.

Over de toepassing van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (in geval van voorbereidingshandelingen) zijn tot 1 maart 2022 slechts twee Afdelingsuitspraken verschenen. Om het beoordelingskader niet volledig op te hangen aan twee Afdelingsuitspraken hebben wij ervoor gekozen om ook rechtbankuitspraken te betrekken bij de inhoudelijke analyse. Op Rechtspraak.nl hebben wij gezocht naar uitspraken over de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (tot maart 2022), die verwijzen naar de twee Afdelingsuitspraken. Hiervoor hebben wij gebruikgemaakt van de beschikbare metadata over de gedane Afdelingsuitspraken, te vinden onder 'verrijkte uitspraak' op Rechtspraak.nl. Deze zoektocht heeft geresulteerd in 24 relevante uitspraken.

Ad 3. Analyse tijdsverloop

Om inzicht te verkrijgen in het tijdsverloop tussen de constatering van een overtreding en het uiteindelijke besluit van de burgemeester, hebben wij de tien geselecteerde gemeenten voor de interviews verzocht om de volgende data aan te leveren:

- datum constatering van de overtreding;
- datum eerste overleg tussen politie en gemeente;
- datum bestuurlijke rapportage opgemaakt;
- datum verstrekking bestuurlijke rapportage;
- datum voornemen maatregel;
- datum besluit.

En, indien relevant:

- begindatum maatregel (doorgaans: sluiting);
- einddatum maatregel (doorgaans: sluiting).
- datum uitspraak voorlopige voorziening;
- nieuwe begindatum sluiting (naar aanleiding van de voorlopige voorziening);
- nieuwe einddatum sluiting (naar aanleiding van de voorlopige voorziening);
- datum verzoek opheffing sluiting;
- datum opheffing sluiting;
- datum afwijzing opheffing sluiting.

In vijf van de tien gemeenten bleek echter dat deze gegevens niet systematisch worden verzameld. In de vijf andere gemeenten waren veel van de gevraagde gegevens wel aanwezig, maar in geen van die gemeenten waren alle data aanwezig. Vier van de vijf gemeenten hebben de beschikbare data zelf aangeleverd. Bij één gemeente zijn de onderzoekers langs geweest om de aanwezige data zelf uit het gemeentelijke documentatiesysteem te halen. Dit leverde in totaal 413 zaken op in vijf gemeenten. Dit zijn alle artikel 13b Opiumwet-zaken die speelden in de desbetreffende gemeentes in de periode tussen januari 2018 en juni 2020.

Daarnaast hebben wij alle gepubliceerde voorlopige-voorzieningszaken en beroepszaken verzameld en de totale populatie aan hogerberoepszaken in de periode tussen januari 2018 en juni 2020. Deze in totaal 207 zaken hebben wij vervolgens kwantitatief geanalyseerd op informatie over het tijdsverloop tussen constatering van de overtreding en sluiting van het pand.

Zo is een dataset van 620 zaken gevormd met ‘tijdsdata’ waaruit blijkt hoeveel tijd er tussen de verschillende stappen in het handhavingstraject zit. Deze tijdsdata van de verschillende gemeenten zijn met elkaar vergeleken met behulp van descriptieve en statistische analyses.

Ad 4. Contentanalyse

Om inzicht te verkrijgen in de informatie in bestuurlijke rapportages hebben wij een contentanalyse uitgevoerd van 48 bestuurlijke rapportages, afkomstig uit acht van de tien geselecteerde gemeenten. Dit zijn dezelfde tien geselecteerde gemeenten voor de interviews en de analyse van het tijdsverloop. Bij de selectie van de gemeenten hebben wij rekening gehouden met de regionale spreiding en een verdeling tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. Twee van de tien gemeenten hebben aangegeven geen bestuurlijke rapportages te kunnen verstrekken vanwege tijdsgebrek en capaciteitsproblemen.

De bestuurlijke rapportages zijn systematisch geanalyseerd op het (al dan niet) vermeld staan van een aantal kernelementen dat de rapportage zou moeten bevatten. De kernelementen waarnaar is gekeken, zijn:

1. de aanleiding van de instap/invalid;
2. opiumwetovertreding;
3. het doel van de bestuurlijke rapportage;
4. bevindingen van feiten en omstandigheden;
5. de aanbeveling;
6. naar waarheid opgemaakt;
7. procedure;
8. bijlagen.

Voor deze analyse is eerst een scoringskader opgesteld (dit is opgenomen in Bijlage I). Dit scoringskader is in eerste instantie opgesteld op basis van bestaande bronnen,²⁰ informatie uit interviews, en een eerste scan van enkele bestuurlijke rapportages die ons reeds beschikbaar gesteld waren. Vervolgens zijn gedurende de analyses opvallende elementen aan het scoringskader toegevoegd als deze werden aangetroffen. Uiteindelijk zijn alle 48 bestuurlijke rapportages handmatig geanalyseerd door de onderzoekers en systematisch 'gescoord'.

Wij hebben tevens een inventarisatie gemaakt van alle beschikbare informatie in BVH (Basisvoorziening Handhaving; het incidentregistratiesysteem van de politie), die betrekking heeft op de onderzochte bestuurlijke rapportages. De mutaties uit BVH zijn ontsloten aan de hand van de BVH-nummers of andere unieke kenmerken die stonden vermeld in de verstrekte bestuurlijke rapportages. Wij konden in totaal 36 van de 48 bestuurlijke rapportages herleiden naar BVH-mutaties. Deze mutaties betroffen onder meer incidentcodes en datums behorende bij dit registratienummer, het aantal hoedaignheden (verdachte, getuige, melder en dergelijke) per registratie, goederen per registratie en antecedenten van de verdachten. De resultaten van deze analyse zijn vergeleken met die op basis van de verstrekte bestuurlijke rapportages. Op deze wijze hebben wij inzicht verworven in welke informatie uit BVH ook in de bestuurlijke rapportage wordt vermeld.

2.2 Verloop van de dataverzameling

Alvorens wij de resultaten van het onderzoek bespreken, merken we op dat de dataverzameling minder vlot is verlopen dan gehoopt. Het onderzoek is omstreeks de zomer van 2020 gestart en had een verwachte looptijd van één jaar. De daadwerkelijke doorlooptijd van het onderzoek bedraagt zo'n twee jaar. Voor deze vertraging zijn hoofdzakelijk twee redenen te noemen: 1. de wereldwijde uitbraak van COVID-19; en 2. on-

20 CCV; RIEC; Henneppconvenant Noord-Nederland; Checklist Bestuurlijke Rapportage – Landelijke expertgroep Bestuurskundigen, 2016.

voorziene moeilijkheden met het verkrijgen van toestemming voor het gebruik van politiegegevens uit BVH ten behoeve van het onderzoek. Vanwege de uitbraak van COVID-19 heeft het onderzoeksteam een nieuwe strategie moeten bepalen voor de dataverzameling, zo konden de interviews en de analyse van bestuurlijke rapportages lange tijd niet op locatie plaatsvinden.

De meeste vertraging (bijna één jaar aan doorlooptijd) is opgelopen vanwege problemen met het verkrijgen van toestemming voor het gebruik van politiegegevens uit BVH. De inhoud van het aanvankelijke toestemmingsverzoek (dat in november 2020 werd ingediend) stuitte op bezwaren, omdat de door de onderzoekers gewenste informatie alleen verkregen kon worden wanneer zij zelf het BVH-systeem (onder begeleiding van een politieanalist) konden inzien, hetgeen niet is toegestaan. Na correspondentie met de instanties die toestemming moesten verlenen, is het verzoek door het onderzoeksteam dusdanig gewijzigd dat zij alleen een extractie vanuit BVH hoefden te ontvangen. De vertraging liep verder op, doordat de behandeling van het aangepaste verzoek, vanwege capaciteitsproblemen bij de behandelaar, vele malen langer in beslag nam dan de verwachte vier maanden. Uiteindelijk is de toestemming in december 2021 verleend, waarna de onderzoekers de gegevens hebben ontvangen.

3. De bestuurlijke rapportage in artikel 13b Opiumwet-zaken

In dit hoofdstuk geven wij een beschrijving van de juridische procedure voor het toepassen van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet en de rol van de bestuurlijke rapportage hierin.²¹ We beschrijven het handhavingstraject van start tot einde en de juridische stappen die daarbij kunnen worden genomen. Tevens gaan we in op de bewijskracht van de bestuurlijke rapportage in artikel 13b Opiumwet-zaken.

3.1 Handhavingstraject

De sluiting van een woning of lokaal door de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet wordt veelal onderbouwd met een bestuurlijke rapportage. Deze rapportage is dan ook vaak het startpunt van het handhavingstraject op grond van artikel 13b Opiumwet.²² Nadat de politie een overtreding van de Opiumwet (drugshandel, hennepsteelt, voorbereidingshandelingen, het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs of een drugslaboratorium) in of nabij een woning of lokaal constateert, maakt een politiefunctionaris een bestuurlijke rapportage op. Het kan ook zijn dat de politie in plaats van een bestuurlijke rapportage een proces-verbaal of hennepinformatiebericht (HIB) verstrekt. Een proces-verbaal bevat doorgaans meer informatie dan een bestuurlijke rapportage, omdat daarin alle bevindingen van de politie staan die relevant zijn voor de eventuele strafrechtelijke vervolging van de verdachte. Burgemeesters en hun ambtenaren kunnen hier bestuursrechtelijk vaak moeilijk mee uit de voeten.²³ Een HIB bevat juist minder informatie dan een bestuurlijke rapportage en is bedoeld om het lokaal bestuur snel te informeren over de aangetroffen hennepkwekerij.²⁴

Op basis van de aangeleverde informatie besluit de burgemeester om wel of niet over te gaan tot bestuursrechtelijk optreden op grond van artikel 13b Opiumwet. Op grond

21 De beschrijving van dit handhavingstraject is afgeleid van het eerder verschenen WODC-rapport over de toepassing van artikel 13b Opiumwet: L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021.

22 De beschrijving van het handhavingstraject in deze paragraaf is afgeleid van het eerder verschenen WODC-rapport over de toepassing van artikel 13b Opiumwet: L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021.

23 R. Salet & H.J.B. Sackers. *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. Den Haag: Politie & Wetenschap 2019, p. 191.

24 Zie L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021.

van artikel 3:2 Awb is de burgemeester gehouden een besluit zorgvuldig voor te bereiden. Dit betekent dat de burgemeester onderzoek moet doen naar de feiten en omstandigheden die genoemd worden in de bestuurlijke rapportage. Het komt daarom voor dat de burgemeester of zijn ambtenaar aanvullende informatie opvraagt bij de politie.

Als de burgemeester besluit om gebruik te maken van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet, stuurt hij een voornemen tot besluit (ook wel vooraankondiging genoemd) aan de betrokkenen bij de zaak. Dit zijn veelal de bewoner, eigenaar, exploitant en/of gebruiker van het pand. In een voornemen vermeldt de burgemeester dat hij voornemens is om een bestuurlijke maatregel op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet. Dit kan zijn sluiting van het pand, oplegging van een last onder dwangsom of een waarschuwing. Middels dit voornemen worden de betrokkenen in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Dit gebeurt in het kader van een zorgvuldige belangenafweging (artikel 4:8 Awb). De termijn hiervoor bedraagt doorgaans twee weken.

Naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijze besluit de burgemeester om wel of niet vast te houden aan zijn voornemen. De uitkomst van deze beoordeling kan zijn dat de burgemeester vasthoudt aan zijn voornemen, besluit om over te gaan tot een minder zware maatregel zoals een kortere sluitingsduur, een last onder dwangsom of een waarschuwing, of besluit om af te zien van bestuurlijke handhaving. Als de burgemeester een besluit neemt op grond van artikel 13b Opiumwet kunnen belanghebbenden hiertegen in bezwaar en (hoger) beroep. Belanghebbenden kunnen daarnaast de bestuursrechter verzoeken een voorlopige voorziening te treffen na indienen van het bezwaar. Mocht de rechter de voorlopige voorziening toewijzen, dan heeft dit tot gevolg dat de burgemeester het besluit niet mag effectueren in afwachting van de beslissing op bezwaar. Tijdens deze gehele juridische procedure dient de bestuurlijke rapportage als belangrijk bewijsstuk, omdat de rapportage vaak de grondslag is voor het besluit van de burgemeester.

3.2 Bewijskracht bestuurlijke rapportage

De bestuurlijke rapportage dient als belangrijk bewijsstuk in rechtszaken over de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Het is daarom van belang dat de burgemeester kan vertrouwen op de inhoud van de bestuurlijke rapportage en dat de rapportage voldoende (betrouwbare) informatie bevat om over te gaan tot het opleggen van een maatregel op grond van artikel 13b Opiumwet.²⁵

Het is vaste jurisprudentie dat de burgemeester ‘in beginsel mag afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseid of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend rapport, voor zover deze eigen waarnemingen van de opsteller van het rapport weerge-

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

ven.²⁶ Anders dan een proces-verbaal, bestaat voor bestuurlijke rapportages echter geen verplichting om op ambtseed of ambtsbelofte te worden opgemaakt. Dit betekent niet dat een rapportage daardoor zonder enige betekenis is, maar als een bestuurlijke rapportage (of ander geschrift) niet op ambtseed of ambtsbelofte is opgemaakt, bezit deze wel minder bewijskracht dan een geschrift dat wel op ambtseed of ambtsbelofte is opgemaakt. Zo oordeelde het College van Beroep voor het bedrijfsleven dat het bestuursorgaan niet mocht afgaan op de bevindingen in een e-mail van een toezichthouder, omdat uit de e-mail niet blijkt dat het is opgesteld door bevoegde toezichthouders, de e-mail geen gedetailleerd beeld geeft van de feitelijke bevindingen en de e-mail niet overeenkomt met het proces-verbaal en de op ambtseed opgemaakte redenen van wetenschap.²⁷ Dat het om een e-mail ging in plaats van een formeel rapport was niet van doorslaggevende betekenis, maar deze uitspraak laat wel zien dat kritisch wordt gekeken naar de juistheid van de informatie die ten grondslag ligt aan een besluit als het geschrift niet op ambtseed of ambtsbelofte is opgemaakt.

Ondanks het belang van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt geschrift, betekent dit niet dat een dergelijk geschrift niet betwist kan worden. Op 18 juli 2018 oordeelde de Afdeling dat indien de bevindingen uit een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend proces-verbaal worden betwist, 'zal moeten worden vastgesteld of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen, dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd'.²⁸ Met andere woorden, het blijft te allen tijde de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om te beoordelen of de aangeleverde informatie voldoende (betrouwbaar) is om over te gaan tot bestuursrechtelijk optreden. Zo oordeelde de rechtbank Gelderland in een zaak over de sluiting van een kapperszaak dat de belanghebbende de bestuurlijke rapportage gemotiveerd heeft betwist aan de hand van de stukken uit het strafdossier. De rechtbank overwoog dat ook zij de bevindingen uit de bestuurlijke rapportage 'niet op alle punten [kon] rijmen' met de informatie uit het strafdossier. De rechtbank oordeelde dat de burgemeester in het kader van de zorgvuldige voorbereiding moet uitzoeken in hoeverre van de juistheid van de bestuurlijke rapportage mag worden uitgegaan, ook al was deze op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend.²⁹

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de kwaliteit en betrouwbaarheid van de politie-informatie belangrijk zijn of zelfs bepalend kunnen zijn voor de rechtmatigheid van bestuursrechtelijke besluiten. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van een kwalitatieve jurisprudentieanalyse onderzocht welke informatie een be-

26 Zie o.a. ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2574; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617; ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1928; ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2330.

27 CBb 13 november 2018, ECLI:NL:CBb:2018:610.

28 ABRvS 19 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2412. Zie ook ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

29 Rb. Gelderland 15 december 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:6745.

stuurlijke rapportage zou moeten bevatten om te kunnen beoordelen of op grond van artikel 13b Opiumwet kan worden overgegaan tot sluiting van een woning of lokaal.

4. Rechterlijke toetsing in artikel 13b Opiumwet-zaken

De (kwaliteit van de) bestuurlijke rapportage is van belang voor het bepalen van de rechtmatigheid van de toepassing van artikel 13b Opiumwet. De rapportage moet voldoende en zorgvuldige informatie bevatten om de conclusie te dragen dat de overtreding de sluiting van het pand voor een bepaalde periode kan rechtvaardigen.³⁰ In het kader van de zorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb) kan het zelfs zijn dat de rechter oordeelt dat de burgemeester moet onderzoeken in hoeverre hij van de juistheid van de bestuurlijke rapportage mag uitgaan.³¹ Om de kwaliteit van bestuurlijke rapportages te kunnen beoordelen, is het echter eerst van belang om te onderzoeken wanneer sprake is van een rechtmatige toepassing van artikel 13b Opiumwet en welke informatie een bestuurlijke rapportage zou moeten bevatten om als grondslag hiervoor te dienen. Hiertoe is het van belang het rechterlijke toetsingskader in kaart te brengen.

Om het toetsingskader van artikel 13b Opiumwet-besluiten ten aanzien van drugshandel (artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet) inzichtelijk te maken, hebben wij een kwalitatieve analyse uitgevoerd van alle Afdelingsuitspraken verschenen tussen 1 januari 2018 en 1 maart 2022 ($N=122$). Om het toetsingskader ten aanzien van voorbereidingshandelingen (artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet) in kaart te brengen, hebben wij de Afdelingsuitspraken tot 1 maart 2022 verzameld en geanalyseerd. Dit leverde slechts twee uitspraken op.³² Wij maken daarom tevens gebruik van de verschenen rechtbankuitspraken op Rechtspraak.nl die verwijzen naar deze Afdelingsuitspraken ($N=24$).

In dit hoofdstuk zetten wij het toetsingskader van de Afdeling uiteen voor zowel de besluiten die zien op de aanpak van drugshandel als de besluiten die zien op voorbereidingshandelingen. Door deze toetsingskaders inzichtelijk te maken, wordt niet alleen duidelijk wanneer de Afdeling een besluit juridisch ‘houdbaar’ acht, maar ook welke informatie van belang is om op te nemen in een bestuurlijke rapportage.

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

31 Rb. Gelderland 15 december 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:6745.

32 ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

4.1 Nieuw toetsingskader na 2 februari 2022

Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat het toetsingskader van de Afdeling lange tijd uit twee hoofdvragen heeft bestaan: 1) is de burgemeester bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet?;³³ en 2) heeft de burgemeester in redelijkheid zijn bevoegdheid mogen toepassen? Deze laatste vraag ligt echter onder vuur sinds de voorzitter van de Afdeling begin 2021 de staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel verzocht om in een conclusie hun visie te geven op de mate van indringendheid waarmee de rechter bestuurlijke herstelsancties zou moeten toetsen en de betekenis van het evenredigheidsbeginsel daarbij. De staatsraden publiceerden in de zomer van 2021 een kritische conclusie en op 2 februari 2022 deed de Afdeling uitspraak in de artikel 13b Opiumwet-zaken die ten grondslag lagen aan het verzoek van de voorzitter van de Afdeling.³⁴

Met de Afdelingsuitspraken van 2 februari 2022 lijkt een einde te zijn gekomen aan de (per definitie) terughoudende toetsing van de bestuursrechter en daarmee ook een einde aan de vraag of de burgemeester ‘in redelijkheid’ heeft kunnen besluiten om de woning voor een vastgestelde periode te sluiten. De Afdeling oordeelt dat de bestuursrechter niet langer kan volstaan met een terughoudende toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, maar dat de intensiteit van de rechterlijke toetsing een glijdende schaal is en afhangt van onder meer de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de betrokken belangen.

Het toetsingskader ziet er vanaf heden als volgt uit:

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 subvragen:

- a) is de onderliggende beleidsregel evenredig?;
- b) is de opgelegde maatregel geschikt om het doel te bereiken?;
- c) is de opgelegde maatregel noodzakelijk ter bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde?; en
- d) is de opgelegde maatregel evenredig gelet op de gevolgen van de maatregel voor de betrokkenen en de met de sluiting te dienen doelen?³⁵

33 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.

34 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335.

35 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

Alle onderdelen van het toetsingskader bespreken wij hierna aan de hand van de geanalyseerde Afdelingsuitspraken en eerder door ons verrichte jurisprudentieanalyses.³⁶

4.2 Beoordeling van de bevoegdheid

Het eerste onderdeel van het toetsingskader ziet op de vraag of de burgemeester bevoegd is om op te treden op grond van artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet. Op grond van deze bepaling is de burgemeester bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen indien drugs worden 'verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig' zijn. Hieronder worden alle handelingen verstaan die rechtstreeks tot de overdracht van de drugs hebben geleid.³⁷ Dat daadwerkelijk drugs zijn verkocht, kan worden afgeleid uit meldingen, getuigenverklaringen en politieobservaties.³⁸

Op grond van de woorden 'daartoe aanwezig' kan de burgemeester de verkoop van drugs ook afleiden uit in het pand aangetroffen drugs. Gelet op de parlementaire geschiedenis moeten de drugs wel met een handelsbestemming aanwezig zijn.³⁹ De Afdeling leidt de handelsbestemming steeds af uit de hoeveelheid aangetroffen drugs. Indien meer dan een gebruikershoeveelheid wordt aangetroffen (meer dan 0,5 gram harddrugs, vijf gram softdrugs of vijf hennepplanten), mag de burgemeester aannemen dat de drugs aanwezig zijn voor de handel.⁴⁰ Dit wordt ook wel een handelshoeveelheid genoemd. Deze bestendige jurisprudentielijn is meermalen bevestigd door de Afdeling.⁴¹

De Afdeling maakt in twee gevallen een uitzondering op deze regel. Ten eerste ontbreekt de bevoegdheid als de betrokkene aannemelijk maakt dat de aangetroffen hoeveelheid drugs bestemd zijn voor eigen gebruik. De betrokkene slaagt hierin als a) slechts een geringe overschrijding van de toegestane gebruikershoeveelheid wordt aangetroffen; b) hij een helder en consistent betoog heeft over zijn eigen gebruik dat

36 L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021; L.M. Bruijn, 'De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning,' in: *Ondermijning: Preadviezen* (Jonge VAR reeks; Vol. 18). Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 81-116; L.M. Bruijn, 'De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs,' *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2018/4, afl. 3. Zie ook M. Vols & L.M. Bruijn, 'De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit: Een eerste statistische analyse van de toepassing van artikel 13b Opiumwet,' *NALL* 2015, oktober; L.M. Bruijn & M. Vols, 'Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles,' in: H.D. Tolsma & P. de Winter, *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*. Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 189-205.

37 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.

38 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.

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

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

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

een geringe overschrijding vanwege dat gebruik aannemelijk maakt; en c) 'geen andere zaken in het pand zijn aangetroffen die wijzen op drugshandel'; en/of d) 'niet is gebleken van andere relevante feiten en omstandigheden'.⁴² De criteria a tot en met c zijn cumulatief, maar criterium d wordt niet in alle uitspraken getoetst.

Ten tweede ontbreekt de bevoegdheid van de burgemeester als er geen verband bestaat tussen de overtreding en het te sluiten pand.⁴³ Dit verband kan bijvoorbeeld ontbreken indien de drugs ergens anders zijn aangetroffen dan de locatie die de burgemeester sluit.⁴⁴ Er moet dan worden beoordeeld of er sprake is van een directe relatie tussen de aangetroffen drugs en het te sluiten pand. Zo maakt het voor de Afdeling bijvoorbeeld uit of de drugs worden aangetroffen bij een bezoeker of een medewerker van een horecagelegenheid.⁴⁵ Als het gaat om een bezoeker kijkt de Afdeling onder andere naar de bekendheid van de horecagelegenheid als drugs pand, bestaande meldingen over drugshandel vanuit het pand en bekendheid van de desbetreffende personen bij de exploitant of eigenaar van de horecagelegenheid.⁴⁶

Vanwege gebrek aan een verband tussen de overtreding en de locatie die wordt gesloten, kan het ook voorkomen dat de burgemeester slechts bevoegd is om een pand of perceel gedeeltelijk te sluiten.⁴⁷ Zo kan de indeling van een gebouw en de zelfstandige bruikbaarheid van verschillende ruimtes bijvoorbeeld bepalend zijn voor de bevoegdheid van de burgemeester.⁴⁸ Als een pand uit meerdere ruimtes bestaat die zowel functioneel als bouwkundig van elkaar te onderscheiden zijn, dan strekt de bevoegdheid van de burgemeester veelal niet verder dan de ruimte waarin de overtreding is begaan.⁴⁹ De afzonderlijke bereikbaarheid van de ruimtes en de toevoer van nutsvoorzieningen kunnen hierbij ook een rol spelen.⁵⁰

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

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

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

45 ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2826; ABRvS 5 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2924.

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

47 Zie bijv. ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:489; ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1993; Rb. Rotterdam 10 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3166; ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3301; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2438; ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193, Gst. 2018/127, m.nt. M.H.W.C.M. Theunisse; ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:716; ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2097; ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2314; ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2401; ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2456; ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2314, AB 2016/449, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn.

48 ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2456, AB 2016/451, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn.

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

50 ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:489; ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1993; Rb. Rotterdam 10 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3166; ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3301; ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2438; ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193; ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:716; ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2314, AB 2016/449, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn; ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2097.

Om te bepalen of de burgemeester bevoegd is om op te treden, is het dus niet alleen noodzakelijk om in een bestuurlijke rapportage op te nemen hoeveel en welke soort drugs er is aangetroffen (dit laatste kan middels een indicatieve test), van belang zijn ook andere aangetroffen voorwerpen die kunnen duiden op drugshandel, de aanleiding van de politiecontrole (zoals binnengekomen meldingen en eerdere observaties), de locatie waar de drugs zijn aangetroffen en de betrokken personen. Zelfs de indeling van een pand kan belangrijke informatie zijn voor de vraag of de burgemeester bevoegd is om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet.

4.3 Evenredigheid van het besluit

Het tweede onderdeel van het toetsingskader ziet, anders dan voorheen, op de rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 3:4 lid 2 Awb. Voor de evenredigheid van het besluit hebben rechters sinds de Afdelingsuitspraak van 26 oktober 2016 in toenemende mate oog. De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat de burgemeester de opgelegde maatregel niet langer kan motiveren door naar zijn beleid te verwijzen. Hij dient steeds alle omstandigheden van het geval te betrekken om te bezien of deze (op zichzelf dan wel tezamen) moeten worden aangemerkt als ‘bijzondere omstandigheden’ in de zin van artikel 4:84 Awb.⁵¹ Bijzondere omstandigheden zijn omstandigheden die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft ten opzichte van de met de beleidsregel te dienen doelen.

Tot voor kort toetste de bestuursrechter de evenredigheid enkel terughoudend. De rechter beoordeelde slechts of de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot oplegging van de maatregel. Met de Afdelingsuitspraken van 2 februari 2022 komt hier verandering in. In hun conclusie schrijven de staatsraden Widdershoven en Wattel dat de bestuursrechter ‘niet beoordeelt of het bestuursorgaan bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid wel of niet tot het besluit heeft kunnen komen (zie onder andere de uitspraak van de Afdeling van 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153, *Maxis-Praxis*), maar bij voorkeur (rechtstreeks) moet aansluiten bij de bewoordingen van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb’.⁵² In de uitspraken van 2 februari 2022 onderschrijft de Afdeling dit: de rechter zal vanaf heden het besluit moeten toetsen aan het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 3:4 lid 2 Awb. Bovendien behoort de mate van intensiteit van de rechterlijke toetsing intensiever te zijn naarmate de betrokken belangen ‘zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten’ (zoals het huisrecht).⁵³ Daarnaast overweegt de Afdeling dat de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid een rol spelen en dat de bestuursrechter de evenredigheid van de onderliggende beleidsregel moet toetsen indien het besluit berust op een discretionaire bevoegd-

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

52 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

53 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

heid. De Afdeling maakt hiermee duidelijk dat niet alleen de burgemeester, maar ook de bestuursrechter indringender moet toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.⁵⁴

Voor het toetsingskader voor artikel 13b Opiumwet-zaken betekent dit het volgende. Ten eerste zal de rechter de beleidsregel moeten toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Veel burgemeesters hebben in een beleidsregel vastgelegd hoe zij uitvoering geven aan de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Bij de beoordeling van het beleid kijken rechters met name naar de ruimte die het beleid biedt om een minder zware maatregel op te leggen en het bestuursrechtelijk sanctieregime.⁵⁵ Zo oordeelde de Afdeling in maart 2021 dat het beleid van de gemeente Meierijstad onredelijk is, omdat het beleid geen ruimte biedt om te volstaan met een waarschuwing of ander minder vergaande maatregel dan sluiting.⁵⁶ Anders dan voorheen zullen rechters echter niet slechts beoordelen of het gemeentelijke Damoclesbeleid redelijk is, maar zullen zij de evenredigheid van het beleid toetsen.⁵⁷ De rechterlijke toetsing van het beleid wordt hiermee indringender.

Ten tweede zal de rechter beoordelen of de geschiktheid van de maatregel ter discussie staat. Anders dan Widdershoven en Wattel, overweegt de Afdeling dat niet in elke zaak een ‘categorische drietrapstoets’ moet worden uitgevoerd om te beoordelen of een maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. De bestuursrechter zal aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden moeten bepalen of en op welke wijze de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van de maatregel moeten worden betrokken. Wij verwachten dat de geschiktheid van de maatregel in zaken over artikel 13b Opiumwet niet snel ter discussie zal staan. De last onder bestuursdwang zoals neergelegd in artikel 13b Opiumwet is een herstelsanctie in de zin van artikel 5:2 lid 1 sub b Awb. Dit betekent dat de toepassing gericht moet zijn op de beëindiging van de overtreding en het voorkomen van herhaling (artikel 5:21 Awb). Gemeentelijke beleidsregels bevatten vaak nog specifiekere doelen, zoals de bekendheid van het pand als drugspand wegnemen of de loop van kopers en leveranciers uit het pand halen.⁵⁸ Belanghebbenden voeren juist aan dat sluiting van een pand verder strekt dan het enkel bereiken van deze doelen, niet dat sluiting niet geschikt zou zijn om deze doelen te bereiken.⁵⁹

Ten derde zal de rechter toetsen of de opgelegde maatregel noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning en het herstel van de openbare orde. Ten vierde beoordeelt de rechter of de opgelegde maatregel evenwichtig (evenredig-

54 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335.

55 Zie o.a. ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2229; ABRvs 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1193; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1151; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:853; ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:55.

56 ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:668.

57 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

58 Zie bijv. ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462.

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

heid *stricto sensu*) is gelet op de gevolgen van de maatregel voor de betrokkenen en de met de sluiting te dienen doelen.⁶⁰ De beoordeling van deze twee vragen heeft de Afdeling uiteengezet in haar zogeheten ‘overzichtsuitspraak’ van 28 augustus 2019.⁶¹ In de uitspraken van 2 februari 2022 sluit de Afdeling aan bij dit toetsingskader. In het eerder verschenen WODC-rapport van Bruijn en Vols over de toepassing van artikel 13b Opiumwet, is dit raamwerk nog uitgebreider uit de doeken gedaan.⁶² Wij zullen de beoordeling van de noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregel hierna kort toelichten.

Noodzakelijkheid van de maatregel

Om te bepalen of de maatregel noodzakelijk is, kijkt de Afdeling niet alleen naar de soort maatregel (waarschuwing, last onder dwangsom of sluiting), maar ook naar de lengte van de sluiting of de hoogte van de dwangsom. Uit de kwalitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat de Afdeling de noodzaak van de opgelegde maatregel met name afleidt uit de ernst en de omvang van de overtreding.⁶³ Zo is de noodzaak om een pand te sluiten groter als er harddrugs zijn aangetroffen,⁶⁴ als er sprake is van recidive,⁶⁵ als er feitelijke drugshandel plaatsvond,⁶⁶ als het pand gelegen is in een kwetsbare omgeving,⁶⁷ als er sprake is van gevaar voor de openbare orde en als de drugshandel of hennep teelt een professioneel karakter heeft.⁶⁸

Tot slot kan de tijd tussen het aantreffen van de overtreding en het opleggen van de maatregel afbreuk doen aan de noodzakelijkheid van de sluiting. De Afdeling heeft op 8 december 2021 voor het eerst duidelijkheid gegeven over de rol van tijdsverloop bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de sluiting. De Afdeling overweegt dat tijdsverloop ertoe kan leiden dat sluiting van een pand ‘redelijkerwijs’ niet meer zal bijdragen aan het bereiken van de doelen die met een dergelijke sluiting worden gediend. Als een burgemeester een pand nog niet feitelijk heeft gesloten en daar nog wel toe wil overgaan, moet hij daarom opnieuw een beoordeling maken van de noodzaak van het alsnog sluiten als meer dan één jaar is verstreken sinds de datum dat de sluiting

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

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

62 L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021.

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

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

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

66 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912

67 ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:160; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 28 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2857.

68 Zie bijv. ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2879; ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509; ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2611; ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:930; ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3482; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:851.

volgens het bestuursdwangbesluit in zou zijn gegaan.⁶⁹ Daarnaast geldt over het algemeen hoe groter het tijdsverloop, hoe uitgebreider de burgemeester moet motiveren dat sluiting van het pand noodzakelijk is.

Om in het besluit te kunnen aantonen dat de sluiting noodzakelijk is, is het daarom van belang dat de bestuurlijke rapportage informatie bevat over de soort aangetroffen drugs, relevante antecedenten van de betrokkenen, eerdere drugsgerelateerde overtredingen in het pand, loop naar het pand van kopers of leveranciers, de ligging van het pand, brandgevaar in geval van een hennepkwekerij, informatie over de mate van professionaliteit van de betrokkenen en eventuele meldingen, verklaringen en politieobservaties gericht op overlast en/of drugshandel. Daarnaast is het voor de noodzakelijkheid van de sluiting van belang dat er niet onnodig veel tijd zit tussen het moment van aantreffen van de overtreding en het opmaken van de bestuurlijke rapportage, zodat de burgemeester in de motivering van zijn besluit geen extra aandacht hoeft te besteden aan het tijdsverloop.

Evenredigheid van de maatregel

Om te bepalen of de maatregel evenwichtig (evenredigheid *strictu sensu*) is gelet op de gevolgen van de maatregel voor de betrokkenen en de met de sluiting te dienen doelen, moet de rechter alle omstandigheden van het geval betrekken. Uit de jurisprudentie-analyse volgt dat de Afdeling overweegt dat een maatregel onevenredig is als blijkt dat de belanghebbende geen verwijt van de overtreding kan worden gemaakt. Een voorbeeld waarbij de betrokkene geen verwijt valt te maken, is de situatie waarin de betrokkene niet op de hoogte was van de overtreding en ook niet op de hoogte kon zijn.⁷⁰ Als de betrokkene de eigenaar of verhuurder is van het pand, zal het ontbreken van verwijtbaarheid de sluiting niet snel in de weg staan. Van een verhuurder wordt namelijk verwacht dat hij zich informeert over het gebruik van het pand door controles uit te voeren.⁷¹

Daarnaast kunnen de gevolgen van de sluiting leiden tot het oordeel dat de sluiting onevenredig is. De Afdeling heeft met name oog voor de gevolgen die de sluiting heeft vanwege de medische situatie van de belanghebbende, de aanwezigheid van minderjarige kinderen; en de woonsituatie en/of huurrechtelijke consequenties van de sluiting.⁷² Ten aanzien van dit laatste punt oordeelt de Afdeling in haar uitspraak van 2 februari 2022 dat de burgemeester van Harderwijk in de bezwaarprocedure onderzoek moet

⁶⁹ ABRvS 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2756.

⁷⁰ Zie bijv. ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083.

⁷¹ ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:489; ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:363; ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912; ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2462.

⁷² Zie bijv. ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2243; ABRvS 15 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:799; ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2709; ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4083; ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3907; ABRvS 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3651.

doen naar het risico van ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing op een zwarte lijst als gevolg van de sluiting.⁷³

Tot slot speelt het herstelkarakter van de maatregel een rol bij het bepalen van de evenredigheid. De opgelegde maatregel mag niet verder strekken dan de beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet.⁷⁴ Een rechter kan bijvoorbeeld oordelen dat de duur van de sluiting onevenredig lang is in verhouding tot de ernst van de overtreding en de met de beleidsregel te dienen doelen.⁷⁵

Om in het besluit te kunnen aantonen dat de opgelegde maatregel evenredig is, is het van belang dat de bestuurlijke rapportage de beschikbare informatie bevat over de hoedanigheid van alle betrokkenen, persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen, de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de woonsituatie. In een zienswijzegesprek kan de burgemeester hier vervolgens op doorvragen. De burgemeester is namelijk gehouden te onderzoeken of er sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb.⁷⁶ Deze verplichting geldt des te meer als de bestuurlijke rapportage hiertoe aanleiding geeft. Zelfs als de betrokkene geen zienswijze heeft ingediend of in het bezwaarschrift geen persoonlijke omstandigheden naar voren heeft gebracht, moet de burgemeester nader onderzoek doen indien de bestuurlijke rapportage hier aanknopingspunten voor biedt.⁷⁷

4.4 Toetsingskader voorbereidingshandelingen (artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet)

Per 1 januari 2019 is de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet uitgebreid met voorbereidingshandelingen. Sindsdien is de burgemeester niet slechts bevoegd om op te treden als een handelshoeveelheid drugs aanwezig is of ander bewijs van handel, maar ook als voorwerpen of stoffen (die op zichzelf gezien legaal zijn) aanwezig zijn, waarvan de betrokkene wist of behoorde te weten dat zij worden gebruikt voor onder meer de verkoop of productie van drugs (artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet). Als het om voorbereidingshandelingen ten aanzien van softdrugs gaat, vereist de bepaling dat de voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor het produceren of verkopen van een 'grote hoeveelheid softdrugs' of voor de beroeps- of bedrijfsmatige teelt, verkoop of bereiding. Onder een 'grote hoeveelheid' wordt verstaan: meer dan vijfhonderd gram hennep, tweehonderd hennepplanten of meer dan vijfhonderd eenheden van een ander middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet (zie artikel 11 lid 5 Opiumwet jo. arti-

73 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

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

75 ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:390.

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

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

kel 1 lid 2 Opiumwetbesluit).⁷⁸ Om te bepalen of sprake is van voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet mag de burgemeester zich baseren op de feiten en omstandigheden zoals vastgesteld door de politie.⁷⁹

In deze paragraaf gaan wij kort in op het rechterlijke beoordelingskader voor besluiten die zien op sluitingen vanwege voorbereidingshandelingen voor zover relevant voor de bestuurlijke rapportages. Anders dan het beoordelingskader van de oorspronkelijke bevoegdheid bestaat de beoordeling van de vraag of de burgemeester bevoegd is op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet uit twee vragen: a) zijn de aangetroffen stoffen of voorwerpen bestemd voor de handel in of productie van drugs?; en b) wist betrokkene dit of had hij ernstige reden om dit te vermoeden?⁸⁰ De beoordeling van de evenredigheid van het besluit is gelijk aan het toetsingskader over sluitingen vanwege drugshandel.⁸¹ Wij bespreken daarom alleen de twee bevoegdheidsvragen.

4.4.1 *Bestemming van de stoffen en voorwerpen*

Om aannemelijk te maken dat de aangetroffen stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten zoals het opzetten van een grootschalige of bedrijfsmatige hennepkwekerij, kan de burgemeester kijken naar de aard en de hoeveelheid van de aangetroffen spullen.⁸² Zo mag de burgemeester uit de hoeveelheid aangetroffen voedingsmiddelen of assimilatielampen afleiden hoeveel hennepplanten geteeld zouden kunnen worden,⁸³ en uit de hoeveelheid versnijdingsmiddelen hoeveel cocaïne versneden kan worden.⁸⁴ Daarnaast kan het van belang zijn dat de aangetroffen voedingsmiddelen niet in reguliere tuincentra worden verkocht, maar wel op een cannabisbeurs,⁸⁵ dat een bepaald voorwerp ‘geen normaal huishoudelijk gebruik kent’,⁸⁶ of dat voor een grondstof geen legale toepassing bekend is.⁸⁷ Om te bepalen wat de aard van de aangetroffen voorwerpen of stoffen is, mag worden afgegaan op wat ‘ambtshalve bekend is’.⁸⁸

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

79 *Kamerstukken II* 2016/17, 34763, 3, p. 4 en 6.

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

81 Zie ook L.M. Bruijn & M. Vols. *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport)*. Den Haag: Boom juridisch 2021.

82 ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

83 Rb. Limburg 14 juni 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4738; Rb. Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

84 Rb. Limburg 8 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2048.

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

86 Rb. Oost-Brabant 28 januari 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:229.

87 Rb. Zeeland-West-Brabant 18 juni 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:3081.

88 Rb. Den Haag 13 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10423.

De burgemeester mag de bestemming van de stoffen of voorwerpen ook afleiden uit de combinatie van aangetroffen spullen.⁸⁹ Dit betekent dat het niet van belang is dat alle benodigde voorwerpen voorhanden zijn om een kwekerij in te richten. Ook indien slechts een deel van de voorwerpen voorhanden is, kan de burgemeester bevoegd zijn om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet.⁹⁰ Volgens de wetsgeschiedenis moet sluiting al mogelijk zijn als ‘het pand een schakel vormt in de productie of distributie van drugs’.⁹¹

Om te bepalen of voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor de voorbereiding van beroeps- of bedrijfsmatige hennepcultuur, kan gebruik worden gemaakt van de indicatoren in bijlage 1 van de Aanwijzing Opiumwet en paragraaf 3.2.1 van de Aanwijzing Opiumwet. Als aan twee of meer indicatoren wordt voldaan, dan mag de burgemeester ervan uitgaan dat sprake is van een professionele hennepkwekerij. Burgemeesters mogen ook gebruikmaken van het rapport ‘Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht – standaardberekeningen en normen’ van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie.⁹² Zo kon een burgemeester middels verwijzing naar dit rapport onderbouwen dat vijf liter Canna Terra al geschikt is voor 50,97 planten, waarmee hij aannemelijk kon maken dat de hoeveelheid aangetroffen voedingsmiddelen (onder andere 250 flessen van vijf liter) bestemd waren voor grootschalige of professionele hennepcultuur.⁹³

Ook indien er hennepgruis of hennepresten worden aangetroffen en de aangetroffen spullen, die gebruikt (kunnen) worden voor hennepcultuur, duidelijke gebruikssporen bevatten, mag de burgemeester aannemen dat de voorwerpen gebruikt zijn voor het telen van hennep.⁹⁴ Dat de voorwerpen in het verleden bestemd waren voor het telen van hennep, maar dat niet duidelijk is of de bestemming van de voorwerpen nog actueel is, staat de bevoegdheid van de burgemeester niet per definitie in de weg, aldus de rechtbank Zeeland-West-Brabant.⁹⁵ De Afdeling oordeelt eveneens dat een niet meer in werking zijnde hennepkwekerij niet in de weg staat aan de bevoegdheid van de burgemeester, zeker niet als de hennepkwekerij met weinig handelingen weer in werking te brengen is.⁹⁶ Desondanks oordeelt de rechtbank Oost-Brabant meermalen dat de reikwijdte van de bepaling ‘niet zodanig kan worden opgerekt, dat een pand ook kan

89 Zie o.a. ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368; Rb. Oost-Brabant 28 januari 2021, ECLI:NL:ROBR:2021:229; Rb. Gelderland 4 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2447; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

90 Rb. Zeeland-West-Brabant 16 december 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:6425; Rb. Oost-Brabant 28 januari 2021, ECLI:NL:ROBR:2021:229; Rb. Midden-Nederland 30 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5184; Rb. Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935; ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617.

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

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

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

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

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

96 ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:368.

worden gesloten als strafbare voorbereidingshandelingen hebben plaatsgevonden zonder dat concrete aanknopingspunten bestaan dat die opnieuw zullen plaatsvinden.⁹⁷

Uit het voorgaande volgt dat de bevoegdheid van de burgemeester om over te gaan tot sluiting op grond van artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet vrijwel volledig stoelt op de deskundigheid en bevindingen van de politie.⁹⁸ Belangrijk is dat de politie alle aangetroffen spullen en voorwerpen opneemt in de bestuurlijke rapportage. De kleinste details, zoals het merk van de aangetroffen voedingsmiddelen of aanwezige gebruikssporen, kunnen al bepalend zijn voor de vraag of de burgemeester bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen. Met name als niet een volledig ingerichte kwekerij of drugslaboratorium wordt aangetroffen, komt het aan op de combinatie van aangetroffen spullen zoals opgenomen in de bestuurlijke rapportage. Daarnaast is de deskundigheid van de politie belangrijk om aannemelijk te maken dat de aangetroffen voorwerpen gebruikt kunnen worden voor illegale drugsactiviteiten.

4.4.2 *Wetenschap of ernstige reden om te vermoeden*

Naast aantonen dat de voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, moet de burgemeester aannemelijk maken dat de betrokkene weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, zoals handel of teelt. Indien de aanwezige voorwerpen of stoffen onmiskenbaar bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten, kan hieruit de wetenschap van de betrokkene worden afgeleid, of op zijn minst dat de betrokkene ernstige redenen zou moeten hebben om een vermoeden te hebben.⁹⁹ Als de voorwerpen of stoffen minder evident bestemd zijn voor illegale doeleinden, zullen er logischerwijs hogere eisen gesteld worden aan de motivering van de burgemeester dat de betrokkene wist of had moeten vermoeden dat de voorwerpen of stoffen gebruikt worden voor drugshandel of de productie van drugs.¹⁰⁰

Indien betrokkenen al eerder in aanraking zijn geweest met justitie vanwege de (combinatie van) aanwezige stoffen en/of voorwerpen, kan dit ook leiden tot het oordeel dat betrokkenen op zijn minst een ernstig vermoeden moeten hebben dat de aanwezige spullen bestemd waren voor illegale drugsactiviteiten.¹⁰¹ Hetzelfde geldt voor de situatie dat er sprake is van recidive of relevante antecedenten ten aanzien van de Opium-

97 Rb. Oost-Brabant 27 januari 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:409. Zie ook Rb. Oost-Brabant 13 augustus 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4317.

98 Zie bijv. Rb. Noord-Holland 2 december 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:11081.

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

100 Zie ook F.J.E. Krips & P.A.M. Verrest, 'Strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepcultuur: het einde van de growshop?', *Ars Aequi* 2015/5, p. 400-405.

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

wet.¹⁰² Ook aanwezige informatie in het pand over hennepteelt of mededelingen van betrokkenen kunnen leiden tot de conclusie dat betrokkenen zich bewust zijn van de mogelijkheid dat de aanwezige voorwerpen of stoffen worden gebruikt voor de handel in of de productie van drugs.¹⁰³

Uit het voorgaande blijkt dat dit onderdeel van het beoordelingskader met name te maken heeft met de betrokkenen zelf en minder met de aangetroffen spullen. Van belang is daardoor dat de politie gebruikmaakt van de bij hun bekende informatie over de betrokkene, omdat recidive of antecedenten ertoe kunnen leiden dat de burgemeester mag aannemen dat de betrokken op zijn minst een ernstig vermoeden zou moeten hebben dat de aangetroffen voorwerpen of stoffen bestemd zijn voor illegale drugsactiviteiten.

102 Rb. Zeeland-West-Brabant 16 december 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:6425; Rb. Den Haag 13 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10423; Rb. Zeeland-West-Brabant 26 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5901; Rb. Zeeland-West-Brabant 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.

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

5. Kwantitatieve analyse tijdsverloop

Om inzicht te krijgen in het tijdsverloop tussen de constatering van een overtreding en het uiteindelijke besluit, en om te onderzoeken hoe dit tijdsverloop kan worden verkort, hebben wij een kwantitatieve analyse gemaakt van 620 zaken. Deze zaken zijn afkomstig uit de kwantitatieve jurisprudentieanalyse ($N=207$) en de dataverzameling bij vijf gemeenten ($N=413$). Alle zaken speelden zich af in de periode tussen januari 2018 en juni 2020.

Voor zover mogelijk hebben wij de volgende data verzameld en geanalyseerd: datum constatering van de overtreding (bijvoorbeeld datum doorzoeking/datum 'klapdag'); datum eerste overleg tussen politie en gemeente; datum bestuurlijke rapportage opgesteld; datum verstrekking bestuurlijke rapportage; datum voornemen maatregel; en datum besluit. Voor zover relevant hebben wij daarnaast gekeken naar: begindatum sluiting; einddatum sluiting; datum uitspraak voorlopige voorziening; nieuwe begindatum sluiting (naar aanleiding van de voorlopige voorziening); nieuwe einddatum sluiting (naar aanleiding van de voorlopige voorziening); datum verzoek opheffing sluiting; datum opheffing sluiting; datum afwijzing opheffing sluiting.

In paragraaf 5.1 doen wij verslag van de analyse van de gemeentelijke data en in paragraaf 5.2 van de kwantitatieve jurisprudentieanalyse.

5.1 Analyse van data verstrekt door gemeenten

In de vijf gemeenten waarvan data zijn verzameld, worden niet alle opgevraagde data bijgehouden. Uit tabel 5.1 valt op te maken dat in de vier gemeenten waar data beschikbaar zijn, het gemiddeld aantal dagen tussen de constatering en het opmaken/ontvangen van een BR niet ver uiteenlopen. Het gaat om gemiddeld twintig dagen.¹⁰⁴ Van een gemeente (gemeente 1) weten wij zowel de datum waarop de BR is opgesteld als de datum waarop de BR door de burgemeester is ontvangen. In die gemeente zitten er in de 123 zaken met data gemiddeld vijf dagen tussen opstellen en ontvangen.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Het laagst aantal dagen is 0 dagen en het hoogst aantal dagen is 212 dagen.

¹⁰⁵ De mediaan is 1 dag.

Tabel 5.1 Aantal dagen tussen constatering en opmaken/ontvangen BR

	Totaal aantal zaken	Zaken met data	Gemiddelde	Mediaan
Gemeente 1 (datum ontvangen)	147	123	23	13
Gemeente 2	11	10	18	9
Gemeente 3	22	19	13	10
Gemeente 4 (datum ontvangen)	53	53	17	6
Gemeente 5 ¹	180	0	-	-
Totaal	413	205	20	12

1 Gemeente 5 houdt niet bij wanneer de BR is opgemaakt of ontvangen.

Tabel 5.2 toont hoeveel dagen er zitten tussen het opmaken/ontvangen van een BR en het kenbaar maken van het voornemen van de burgemeester. Het gaat over alle zaken om gemiddeld negentien dagen¹⁰⁶, maar in twee gemeenten ligt dat hoger: het gaat daar gemiddeld om meer dan dertig dagen.

Tabel 5.2 Aantal dagen tussen opmaken of ontvangen BR en voornemen burgemeester

	Totaal aantal zaken	Zaken met data	Gemiddelde	Mediaan
Gemeente 1	147	116	12	10
Gemeente 2	11	7	31	24
Gemeente 3	22	17	12	9
Gemeente 4	53	50	36	30
Gemeente 5 ¹	180	0	-	-
Totaal	413	190	19	13

1 Gemeente 5 houdt niet bij wanneer de BR is opgemaakt of ontvangen.

Tabel 5.3 laat zien dat er gemiddeld 38 dagen zitten tussen de constatering van de Opiumwet-overtreding en het kenbaar maken van het voornemen van de burgemeester om een besluit te nemen op grond van artikel 13b Opiumwet.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Het laagst aantal dagen is -11. Dat betekent dat de burgemeester reeds 11 dagen voordat de BR was opgemaakt/ontvangen al een voornemen kenbaar maakte. Het hoogst aantal dagen is 113 dagen.

¹⁰⁷ Het laagst aantal dagen is 1 dag, en het hoogst aantal dagen is 205 dagen.

Tabel 5.3 Aantal dagen tussen constatering en voornemen burgemeester

	Totaal aantal zaken	Zaken met data	Gemiddelde	Mediaan
Gemeente 1	147	137	33	25
Gemeente 2	11	8	36	26
Gemeente 3	22	17	25	22
Gemeente 4	53	50	53	48
Gemeente 5	180	132	40	35
Totaal	413	344	38	30

In tabel 5.4 is vervolgens te zien hoeveel dagen het de burgemeester gemiddeld kost om een besluit te nemen, nadat een overtreding inzake de Opiumwet is geconstateerd. In de 371 zaken waarin dat bekend is, kost dat gemiddeld 77 dagen.¹⁰⁸

Tabel 5.4 Aantal dagen tussen constatering en besluit

	Totaal aantal zaken	Zaken met data	Gemiddelde	Mediaan
Gemeente 1	147	142	59	52
Gemeente 2	11	7	86	57
Gemeente 3	22	19	47	42
Gemeente 4	53	48	103	98
Gemeente 5	180	155	88	73
Totaal	413	371	77	65

Het besluit van de burgemeester betekent doorgaans dat een woning of lokaal wordt gesloten. Tabel 5.5 laat zien dat het aantal dagen dat ligt tussen de constatering en de daadwerkelijke sluiting nog iets hoger is dan de dagen tussen constatering en besluit, namelijk gemiddeld 96 dagen.¹⁰⁹

Tabel 5.5 Aantal dagen tussen constatering en sluiting

	Totaal aantal zaken	Zaken met data	Gemiddelde	Mediaan
Gemeente 1	147	69	75	72
Gemeente 2	11	6	95	70
Gemeente 3	22	21	73	68
Gemeente 4	53	44	131	123
Gemeente 5	180	120	99	89
Totaal	413	260	96	86

¹⁰⁸ Het laagst aantal dagen is 7 dagen, en het hoogst aantal dagen is 236 dagen.

¹⁰⁹ Het laagst aantal dagen is 0 dagen, en het hoogst aantal dagen is 263 dagen.

5.2 Analyse van data uit jurisprudentie

In deze paragraaf onderzoeken wij data die is verkregen uit een kwantitatieve analyse van 207 gerechtelijke uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl. Het blijkt dat in de uitspraken niet is te achterhalen wanneer de bestuurlijke rapportage is opgesteld of aan de burgemeester is verstrekt. Wel zijn de datum van de constatering van de overtreding van de Opiumwet, de datum van het besluit en de datum van de sluiting doorgaans te vinden in de uitspraken. In tabel 5.6 is te zien dat het aantal dagen tussen constatering en besluit in alle onderzochte uitspraak gemiddeld op 68 ligt. Opmerkelijk is dat het gemiddeld aantal dagen flink hoger ligt in casus die centraal staan in voorlopige voorzieningenprocedures: 84 dagen. In zaken waarin beroep wordt ingesteld, ligt het gemiddeld aantal dagen wat lager: 67 dagen. In hoger beroep gaat het om gemiddeld 45 dagen tussen constatering en besluit.

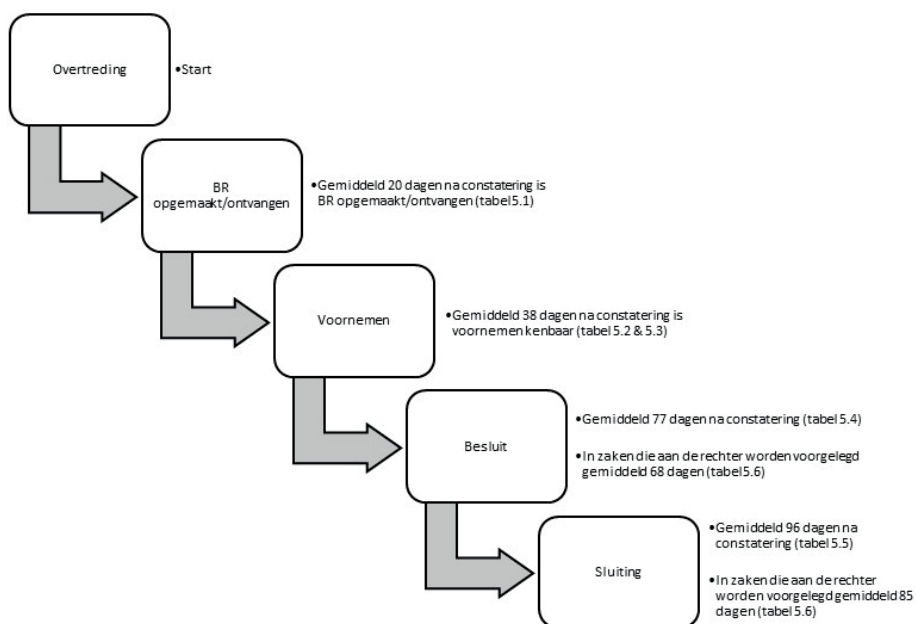
Tabel 5.6 Doorlooptijden casus in jurisprudentie

	Totaal aantal zaken	Gemiddeld aantal dagen tussen constatering en besluit	Mediaan	Gemiddeld aantal dagen tussen constatering en sluiting	Mediaan
Voorlopige voorziening (rechtbank)	97	84	62	91	82
Beroep (rechtbank)	35	67	53	90	72
Hoger beroep (ABRvS)	75	45	41	64	50
Totaal	207	68	53	85	75

Tabel 5.6 laat ook zien dat de gemiddelde duur tussen constatering en sluiting op 85 dagen ligt. Ook hier ligt het gemiddeld aantal dagen hoger in voorlopige voorzieningen casus dan in zaken die in (hoger)beroepprocedures worden behandeld.

5.3 Resumé

In dit hoofdstuk is aan de hand van data verkregen uit vijf gemeenten en data verkregen uit 207 gerechtelijke uitspraken inzicht verkregen in de doorlooptijden in casus inzake artikel 13b Opiumwet. De jurisprudentiedata zijn in lijn met het beeld dat de gemeentedata geven. In figuur 5.1 is het tijdsverloop van het hele proces van constatering tot sluiting weergegeven. Het proces van constatering tot besluit duurt gemiddeld rond de zeventig dagen, en de duur tussen constatering en sluiting is gemiddeld rond de 85 dagen. De gemeentedata tonen aan dat het gemiddeld twintig dagen duurt om een BR op te maken dan wel te verstrekken. Het duurt vervolgens gemiddeld nog ongeveer negentien dagen voordat de burgemeester een voornemen kenbaar maakt. Na het kenbaar maken van het voornemen duurt het gemiddeld nog 39 dagen voordat het voornemen wordt omgezet in een daadwerkelijk besluit.

Figuur 5.1 Doorlooptijden artikel 13b Opiumwet

6. Analyse bestuurlijke rapportages

Voor de contentanalyse van de bestuurlijke rapportages zijn 48 bestuurlijke rapportages geanalyseerd en de bijbehorende BVH-mutaties van 36 van deze rapportages. De bestuurlijke rapportages zijn verkregen van acht verschillende gemeenten. Het aantal rapportages per gemeente varieert van minimaal drie tot maximaal tien. De gemeenten liggen verspreid over Nederland. De bijbehorende BVH-mutaties zijn – voor zover mogelijk – door de politie verstrekt.

Voorafgaand aan de analyse is – op basis van informatie uit interviews en beschikbare literatuur – een format opgesteld waaraan de rapportages zijn getoetst. Het format is een overzicht van de elementen die de bestuurlijke rapportages ‘idealiter’ zouden moeten bevatten. Dat wil niet zeggen dat elke bestuurlijke rapportage al deze elementen moet bevatten; wanneer bijvoorbeeld verdachten aanwezig waren op het moment van instap, verwachten we andere informatie in de bestuurlijke rapportage dan wanneer dit niet het geval is. Hetzelfde geldt voor het aantreffen van wapens enzovoort. Naast het ‘scoren’ van deze kwantitatieve gegevens (wel/niet genoemd, wel/niet van toepassing) is kwalitatieve informatie uit de bestuurlijke rapportages geanalyseerd, zoals de aanbeveling, motivering en beschrijving van de geconstateerde feiten en omstandigheden.

Het opgestelde format, waarlangs de 48 bestuurlijke rapportages zijn ‘gescoord’, bevat de volgende kernelementen: de aanleiding voor de inval, het geconstateerde feit, het doel van de bestuurlijke rapportage, een beschrijving van feiten en omstandigheden, de aanbeveling, de procedure en de aanwezigheid van (en welke) bijlagen. Een volledig overzicht van het format is opgenomen in Bijlage I.

We bespreken in dit hoofdstuk de bevindingen uit de verstrekte bestuurlijke rapportages aan de hand van de hiervoor genoemde kernelementen. Daar waar relevante informatie is gevonden in de analyse van de BVH-mutaties, wordt dit vermeld.

6.1 Inhoud bestuurlijke rapportages

Aanleiding van de inval

In 41 van de 48 bestuurlijke rapportages is de aanleiding van de inval of instap vermeld; deze zijn onder te verdelen in de volgende categorieën. Het vaakst volgt de instap op politieonderzoek (22 maal), gevolgd door klachtmelding(en) van omwonenden (waaronder wietlucht) (achtmaal genoemd), of een melding via Meld Misdaad Anoniem

(zevenmaal). Ten slotte was driemaal een bestuurlijke controle de aanleiding voor het binnentreden, en eenmaal volgde de instap op onderzoek door de marechaussee.

Tabel 6.1 Aanleiding voor de inval

	Aantal maal genoemd
Politieonderzoek	22
Klachten omwonenden	8
Meld Misdaad Anoniem	7
Bestuurlijke controle	3
Onderzoek marechaussee	1

Opiumwetovertreiding

In alle rapportages wordt het geconstateerde feit (of: de feiten) genoemd dat aanleiding gaf voor het opstellen van de bestuurlijke rapportage. In 23 gevallen is dit het aantreffen van hennep of een hennepkwekerij (ook omschreven als: gedroogde hennetoppen en gerelateerde goederen, vondst hennep en hennepplanten en dergelijke) en in negentien gevallen het aantreffen van een handelshoeveelheid harddrugs. In vier bestuurlijke rapportages was het aantreffen van een drugslaboratorium het geconstateerde feit. Ook een combinatie van deze feiten komt voor. In totaal zijn er 51 feiten genoemd in de 48 rapportages. Daarnaast werd in drie rapportages, naast een drugsgelateerd feit, ook het aantreffen van een vuurwapen vermeld als een 'geconstateerd feit', terwijl dat in andere bestuurlijke rapportages doorgaans op andere plekken wordt benoemd.

Doel van de rapportage

Vervolgens is een vraag in deze analyse van de bestuurlijke rapportages of het doel van het verstrekken van de bestuurlijke rapportage vermeld wordt, en zo ja, wat dit doel is. Uit de analyse blijkt dat het doel niet altijd benoemd wordt, in vijftien van de 48 bestudeerde rapportages is geen doel vermeld. In 21 rapportages wordt vermeld dat het informeren van de burgemeester het doel is van het verstrekken van de rapportage. Dit wordt op verschillende wijzen omschreven, zoals burgemeester informeren 'ten behoeve van handhaving openbare orde', 'voor het nemen van passende maatregelen' of 'om criminele activiteiten en misstanden te voorkomen'.

Reden voor bestuurlijk ingrijpen

In de bestuurlijke rapportages worden vaak meerdere argumenten genoemd voor het advies om bestuurlijk in te grijpen. In 31 bestuurlijke rapportages worden 51 argumenten genoemd. In de overige zeventien rapportages ontbreekt echter de reden voor bestuurlijk ingrijpen. De volgende tabel toont de genoemde redenen.

Tabel 6.2 Reden voor advies tot bestuurlijk ingrijpen

	Aantal maal genoemd
Verstoring openbare orde	24
Aantasting werk- en leefklimaat omwonenden	15
Brandgevaar	9
Diefstal stroom	1
Natuurschade door chemicaliën	1
Explosiegevaar	1

Minder concrete termen die in enkele rapportages worden toegevoegd aan de argumentatie zijn ‘onveiligheidsgevoel’ en ‘onveilige situaties’.

Bevindingen van feiten en omstandigheden

Om de burgemeester te informeren, wordt een omschrijving van de bevindingen van feiten en omstandigheden opgenomen in de bestuurlijke rapportage: de operationele informatie over de geconstateerde overtredingen. De volgende tabel geeft een opsomming van de informatie die hierover in de bestudeerde rapportages is opgenomen. In de rapportages is, indien in het pand drugs zijn aangetroffen, in alle gevallen vermeld (41 keer) welke drugs zijn aangetroffen. In zeven gevallen zijn *geen* drugs aangetroffen in het pand en is het vermelden van de soort drugs dus ook niet relevant. In deze casussen werd bij de inval bijvoorbeeld een drugslab of hennepkwekerij aangetroffen, maar waren er geen drugs aanwezig.

In de bestuurlijke rapportages kan bepaalde informatie ontbreken, waarvan op grond van de overige informatie verwacht mag worden dat hierover iets vermeld wordt. Bijvoorbeeld, wanneer drugs zijn aangetroffen, wordt dan wel of niet de hoeveelheid vermeld? In tabel 6.3 zien we dat in tien gevallen niet is vermeld hoeveel drugs (in grammen) er is aangetroffen. In 31 rapportages staat het gewicht er wel bij. Zijn er echter geen drugs aangetroffen, dan zal informatie over de hoeveelheid in grammen logischerwijs niet in de bestuurlijke rapportage zijn opgenomen; in deze gevallen is de informatie niet relevant (dit staat in de rechterkolom ‘niet relevant’ in tabel 6.3).

De politie trof bij de instap 23 keer hennepgerelateerde feiten aan. Dit kan zijn het aantreffen van hennep, een hennepkwekerij of omstandigheden die wijzen op een hennepkwekerij. In dit laatste geval wordt in de rapportage steeds een omschrijving van deze ‘omstandigheden’ gegeven; dit is bijvoorbeeld het aantreffen van assimilatielampen, koolstoffilters, plantenbakken en/of bewijzen voor diefstal van stroom. In negentien van de 23 ‘hennepzaken’ betrof het een hennepkwekerij. Hierbij werd veertien keer vermeld of er aanwijzingen waren voor eerdere oogsten; in tien gevallen staat in de bestuurlijke rapportage dat er aanwijzingen zijn voor eerdere oogsten. In vier gevallen staat er dat hiervoor geen aanwijzingen zijn. Vervolgens is in vijf rapportages niets vermeld over (aanwijzingen voor) eerdere oogsten.

Tabel 6.3 Operationele informatie

	Relevant		Niet relevant
	Vermeld	Niet vermeld	
Soort aangetroffen drugs	41	0	7 ¹
Hoeveelheid aangetroffen drugs	31	10	7 ¹
Resultaten indicatieve test	4	15	21
Omstandigheden die wijzen op handel*	19	4	25
Omstandigheden die wijzen op de productie van drugs**	4	0	44
Omstandigheden die wijzen op een hennepkwekerij***	23	0	25
Bij hennepkwekerij: sprake van eerdere oogsten	14 ²	5	29
<p>* In de rapportages worden onder meer genoemd: gripzakjes, weegschalen, veel contant geld, sieraden, meerdere mobiele telefoons, kluis, sealmachine, vacuümmachine, observaties en getuigenverklaringen.</p> <p>** Onder andere: drugsafval, versnijdingsmiddelen, grondstoffen voor drugs.</p> <p>*** Assimilatielampen, koolstoffilters, plantenbakken, diefstal van stroom.</p> <p>¹ In deze gevallen zijn geen drugs aangetroffen bij de instap (wel bijvoorbeeld omstandigheden die wijzen op handel of productie van drugs, een drugslab of een hennepkwekerij).</p> <p>² Van deze veertien vermeldingen stond er tien keer dat sprake was van eerdere oogsten en viermaal dat dit niet zo was (dat hiervoor geen aanwijzingen zijn).</p>			

Overige vermeldingen die aan de operationele informatie worden toegevoegd, zijn het aantreffen van bivakmutsen, administratie en camera's rondom het pand. In het geval van hennepkwekerijen worden vaak ook zaken vermeld als transformatoren, slakkenhuizen, ventilatoren, bloempotten, potgrond, groeimiddelen, irrigatiesysteem, knipbenodigdheden en hygrometers.

Aangetroffen wapens

In acht bestuurlijke rapportages wordt het aantreffen van wapens en/of munitie vermeld. Wat opvalt, is dat dit in de bestuurlijke rapportages in twee van deze gevallen wordt vermeld onder het strafbaar feit waarvoor de rapportage aanleiding geeft. In de overige zes gevallen wordt dit aantreffen wel vermeld, maar is het strafbaar feit dat vermeld wordt (alleen) het drugsgerelateerde feit (overtreding Opiumwet artikel 13b).

Uit de aanvullende analyse van de BVH-mutaties blijkt dat er in nog eens twee zaken eveneens wapens en/of munitie zijn aangetroffen bij de instap, maar dit was in de bestuurlijke rapportage niet opgenomen.

In vier rapportages wordt andere informatie over wapens vermeld, zoals dat weliswaar in de melding (bijvoorbeeld via Meld Misdaad Anoniem) de aanwezigheid van wapens genoemd is (naast handel in drugs) en dat hiervan daarom een vermoeden bestond, maar dat deze niet zijn aangetroffen. Eenmaal was het vermoeden van verboden wapenbezit de aanleiding voor de instap, en werden ter plekke wel drugs aangetroffen maar geen wapens. In een andere rapportage is opgenomen dat de verdachte in het voorgaande jaar is aangehouden voor bedreiging met een vuurwapen.

Bewoning

Bij 33 van de 48 bestuurlijke rapportages wordt vermeld dat het gaat om een woning die bewoond is. In zes gevallen is dit niet duidelijk; er is wel sprake van een woning, maar er wordt niet vermeld of deze bewoond is of niet. In negen rapportages gaat het om een andere locatie dan een woning. In enkele gevallen is er sprake van een loods of bedrijfsruimte, waar wel matrassen worden aangetroffen.

Aangetroffen personen

In 26 bestuurlijke rapportages staat vermeld dat er personen aanwezig waren in het pand op het moment van instap. Wanneer dit het geval was, is nagegaan of deze aangetroffen personen de bewoners zijn of andere aanwezigen. Dit is nagegaan door in de BRP (Basisregistratie Personen) te kijken. In 19 bestuurlijke rapportages staat vermeld dat de aangetroffen personen overeenkomen met de BRP.

Zorgmelding

In zes gevallen is een zorgmelding (bijvoorbeeld bij Veilig Thuis) gedaan, omdat er kinderen aanwezig waren. In twee voorbeelden is wel gevraagd of er voldoende zorg is voor het aanwezige kind, maar is geen zorgmelding gedaan. In drie bestuurlijke rapportages wordt vermeld dat er een of meer kinderen aanwezig waren tijdens de instap, maar wordt niets vermeld over het wel of niet doen van een zorgmelding.

Verdachten

In 43 van de 48 bestuurlijke rapportages worden de personen die verdacht worden vermeld. De informatie die vermeld staat, varieert van enkel een naam tot opsommingen van naam, geslacht, verblijfplaats, woonadres, geboortedatum, geboorteplaats, etniciteit en in een enkel geval het bsn-nummer.

Ook is nagegaan hoe vaak antecedenten en eerdere delicten zijn vermeld, en of deze betrekking hebben op overtreding van de Opiumwet. In 14 bestuurlijke rapportages wordt vermeld dat de verdachte(n) antecedenten hebben, in zeven rapportages wordt expliciet vermeld dat de verdachten geen antecedenten hebben. Vervolgens ontbreekt deze informatie in acht gevallen. In de overige 19 rapportages is geen verdachte aangemerkt. Antecedenten die vermeld worden, gaan soms terug tot 2008. In een klein aantal rapportages worden antecedenten vermeld die geen betrekking hebben op Opiumwetgeving, ook deze kunnen teruggaan tot 2008, en gaan onder meer over rijden onder invloed, belediging of smaad. In enkele gevallen worden deze antecedenten niet gespecificeerd, maar wordt vermeld *'verdachte heeft (meerdere) antecedenten op zijn naam, maar geen antecedenten op het gebied van de Opiumwet'*.

Uit de aanvullende analyse van informatie uit BVH blijkt dat in vier gevallen de verdachte eveneens antecedenten had met betrekking tot Opiumwetgeving, maar hiervan is in de bestuurlijke rapportage geen melding gemaakt.

Historie op het pand

Twaalf keer wordt in de rapportage vermeld dat er historie op het pand is, het gaat in zeven gevallen om eerdere overtredingen van de Opiumwet (in de afgelopen drie jaar) en in vijf rapportages wordt vermeld dat er waarnemingen of meldingen zijn van drugshandel, aanloop en/of overlast.

Eigenaar

Naast de BRP wordt vaak ook het kadaster geraadpleegd voor informatie over het pand; in de bestuurlijke rapportage is dan opgenomen wie de eigenaar is van het pand (c.q. de verhuurder van de woning, appartementen of kamers). Dit wordt twaalf keer vermeld.

In zes van de 48 bestuurlijke rapportages is vermeld dat de eigenaar (en/of bewoner) een vermoeden had kunnen hebben van de aangetroffen overtreding of dat hiertoe aanwijzingen zijn. In twee gevallen staat vermeld dat er geen vermoeden was, eenmaal wordt vermeld dat de 'eigenaar/verhuurder aangaf van niks te weten' en eenmaal dat de verdachte aangaf 'dat de middelen voor eigen gebruik zijn'. In 37 bestuurlijke rapportages ontbreekt deze informatie of is dit niet van toepassing (bijvoorbeeld als er geen eigenaar in beeld is).

Aanbeveling aan burgemeester

Bij 21 rapportages blijkt geen aanbeveling te worden gedaan aan de burgemeester, en in achttien rapportages wordt als aanbeveling gedaan over te gaan tot 'een (passende) bestuurlijke maatregel', 'een maatregel overeenkomstig het handhavingsarrangement', of om 'handhavend op te treden'. In twee bestuurlijke rapportages wordt het opleggen van een last onder dwangsom geadviseerd. In deze rapportages wordt niet vermeld wat (naar schatting) het wederrechtelijk verkregen voordeel is, terwijl deze informatie juist gewenst is voor het opleggen van een dwangsom. Wel wordt in deze twee casussen de keuze voor het opleggen van de last onder dwangsom gemotiveerd. In de rapportages (van dezelfde gemeente) wordt gewezen op het Damoclesbeleid van de betreffende gemeente, waarin een persoonsgerichte aanpak wordt benoemd. De last onder dwangsom is een instrument waarmee hieraan invulling wordt gegeven, is het argument van de opsteller.

Het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt in drie van de 48 bestudeerde rapportages vermeld; deze zijn alle drie afkomstig uit dezelfde gemeente, en opgemaakt volgens eenzelfde format.

Procedure

Op voorhand was in het analyseplan opgenomen om ook procedurele kenmerken van de bestuurlijke rapportage in de analyse mee te nemen. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de functie van de opsteller van de rapportage, wie er ter plaatse waren bij de inval/instap, of er tussentijds contact is geweest met de gemeente of met andere instan-

ties, en of er een collega geconsulteerd is, zoals een bestuurskundige. Deze informatie bleek slechts voor een klein deel uit de bestuurlijke rapportages te kunnen worden opgemaakt. Op basis van interviews is hierover wel (kwalitatieve) informatie verkregen.

We zien dat de bestuurlijke rapportages allen zijn ondertekend, met vermelding van de datum van ondertekening. De functies van de opstellers van de bestuurlijke rapportage, lopen uiteen. Veertien keer is dit een operationeel specialist, elf keer staat de rang 'brigadier' vermeld en viermaal een functie binnen recherche of opsporing. Overige functies/rangen die genoemd worden zijn inspecteur (2), hoofdagent (2), wijkagent (2) en BOA (1). In twaalf bestuurlijke rapportages staat dit niet vermeld.

Tijdsverloop

De gemiddelde tijd in dagen tussen de instap door de politie en het ondertekenen van de bestuurlijke rapportage is 25 dagen. De laagste gemiddelde tijdsduur van de afzonderlijke gemeenten ligt op zes dagen (er zitten vijf rapportages uit deze gemeente in onze analyse) en de langste is 55 (een gemiddelde van zes rapportages). Voor deze gemeente geldt dat er een uitschieter bij zit van 174 dagen. In een rapportage ontbrak de datum van instap door de politie en in een andere rapportage was geen sprake van een instap, maar van een aantal observaties en aanhoudingen vlak bij het pand (onder meer personen die het pand verlaten, een stilstaande auto).

Bijlagen

De bestudeerde rapportages bevatten in vrij veel gevallen een of meerdere bijlagen, er zijn 32 bijlagen bijgevoegd bij de 48 rapportages van deze analyse. Bij veertien bestuurlijke rapportages zijn in de bijlage foto's toegevoegd van hetgeen is aangetroffen en de ruimte waarin de overtreding is aangetroffen. Negenmaal is het proces-verbaal in een bijlage bijgevoegd. Vervolgens zijn er negen andere bijlagen, dit zijn onder meer de resultaten van de laboratoriumtest van aangetroffen drugs (viermaal), de ruimlijst (tweemaal), de resultaten van forensisch onderzoek en een plattegrond.

7. Interviews betrokkenen

Er zijn in totaal tien interviews gehouden met zestien gemeenteambtenaren van tien verschillende gemeenten. Zij hebben allen in meer of mindere mate een juridische achtergrond. De specifieke functieomschrijving van de respondenten verschilt enigszins (adviseur, beleidsmedewerker, coördinator of specialist), maar hun taken en werkzaamheden komen overwegend overeen. Allen zijn op een of andere wijze betrokken bij het opstellen van het Damoclesbeleid ten aanzien van artikel 13b Opiumwet en zien toe op de opvolging van de door de politie opgestelde bestuurlijke rapportages die bij de gemeente binnenkomen. Tevens is gesproken met drie ervaren bestuurskundigen werkzaam bij de politie. Ook zij zijn allen nauw betrokken bij het vormgeven en uitvoeren van de bestuurlijke aanpak waarbij de bestuurlijke rapportage een belangrijke rol speelt.

We merken op dat de interviews vooral een beeld geven van de ervaringen van opvolgers (gemeenten) van bestuurlijke rapportages. De ervaringen van de opstellers (politie) is vanwege het lager aantal respondenten minder belicht. Het bleek gedurende de onderzoeksperiode lastig om politiefunctionarissen te interviewen. Het gebrek aan capaciteit bij de verschillende politiekorpsen speelde daar een belangrijke rol in.

Alle facetten van het opstellen en opvolgen van de bestuurlijke rapportages zijn in de interviews uitgevraagd; vanaf het moment dat de bestuurlijke rapportage door de politie wordt opgesteld en deze bij de gemeente binnenkomt tot aan het geven van een gericht advies door gemeenteambtenaren aan hun burgemeester over de mogelijke toepassing van een maatregel.

7.1 Doel, proces en inhoud van de bestuurlijke rapportage

Alle respondenten zijn het erover eens dat het doel van een bestuurlijke rapportage is om de burgemeester zo volledig mogelijk te informeren over hetgeen er in een pand is aangetroffen en onder welke condities de politie de constatering heeft gedaan. Het gaat steeds om het beschrijven van feitelijkheden en omstandigheden, aldus de respondenten.

De bestuurlijke rapportage dient een onomwonden uiteenzetting van de bevindingen van de politie te bevatten, zodat de burgemeester in staat is een goede (juridisch houdbare) beslissing te nemen over het al dan niet toepassen van zijn of haar bevoegdheid

om een pand te sluiten. Het zijn de feiten en omstandigheden die de juridische basis vormen om aan te kunnen tonen dat sluiting van een pand noodzakelijk en evenredig is. Met andere woorden: om aan te kunnen tonen dat de burgemeester terecht en om de juiste redenen de bevoegdheid om een pand te sluiten heeft toegepast.

Het proces rond het opvolgen van bestuurlijke rapportages is in de basis hetzelfde in alle gemeenten: de politie stelt een bestuurlijke rapportage op (al dan niet aan de hand van een format) en levert deze aan bij de gemeente. De betrokken ambtenaren bij de gemeente pakken de zaak op en checken allereerst de bestuurlijke rapportage op volledigheid en onduidelijkheden. Als aanvullingen vanuit de politie noodzakelijk of gewenst zijn (hetgeen vaak het geval blijkt te zijn), dan wordt de politie verzocht aanvullende informatie te verstrekken. Als de informatie door gemeenten is verkregen of wanneer de aanvullingen naar tevredenheid zijn doorgevoerd, stelt de gemeente een voornemen op waarin zij aan de eigenaar van het pand aangeeft voornemens te zijn om over te gaan tot sluiting van het pand.

De basis van dit proces is in alle gemeenten waar interviews zijn gehouden hetzelfde, maar tussen de gemeenten zijn enkele relevante verschillen te benoemen. Zo komt bij sommige gemeenten de bestuurlijke rapportage binnen bij één enkele (soms wisselende) medewerker, terwijl er bij andere gemeenten altijd meerdere (dezelfde) ontvangers (bijvoorbeeld door het gebruik van mailinggroepen) zijn. Verder blijkt dat er in enkele gemeenten al contact tussen gemeente en politie is nog voordat de bestuurlijke rapportage wordt aangeleverd, terwijl dat in de meeste gemeenten niet gebruikelijk is. Ook wordt in de interviews een variant van het proces beschreven, waarbij de politie eerst het proces-verbaal naar de gemeente stuurt, zodat de gemeente alvast zaken in gang kan zetten, terwijl de politie de bestuurlijke rapportage verder uitwerkt. Ten slotte horen we over procesvarianten waarbij de politie eerst rudimentair een bestuurlijke rapportage opstelt die vervolgens feitelijk wordt aangevuld, door enerzijds een bestuurskundige van de politie of anderzijds een expert op woongebied van de gemeente. Pas daarna wordt de zaak door de juridische beleidsmedewerkers in behandeling genomen.

Op basis van de interviews blijkt dat de ideale bestuurlijke rapportage vanuit de invalshoek van de gemeenteambtenaar een weergave is van alle voor het bestuursrecht relevante feiten en omstandigheden. Dat wil niet zeggen dat gemeenteambtenaren verwachten dat de politie hen alle informatie over een zaak aanlevert. Het gaat alleen om die aspecten die de burgemeester helpen de juiste afweging te maken en een beslissing te nemen die ook standhoudt in de rechtszaal. Uit de gesprekken met bestuurskundigen werkzaam bij de politie blijkt dat het niet altijd duidelijk is welke informatie dit is, omdat er individuele verschillen tussen gemeenteambtenaren zijn over welke informatie zij menen nodig te hebben. Gemeenteambtenaren noemen de uitgewerkte verhoren van de verdachten die soms bij de bestuurlijke rapportage worden/werden aangeleverd

als voorbeeld van een informatiebron die doorgaans niet nodig zijn voor de afweging van de burgemeester.

In de interviews worden de volgende aspecten genoemd als zijnde belangrijke elementen voor een goede (juridisch houdbare) bestuurlijke rapportage:

1. locatie (adresgegevens en soort pand);
2. moment van binnentreden;
3. aangetroffen middelen (hoeveel is in welke vorm waar aangetroffen en waaruit wordt duidelijk dat het om drugs gaat?);
4. andere zaken die zijn aangetroffen (zoals wapens, geld, verpakkingsmaterialen, weegschalen en/of sealapparaten);
5. de namen van en relevante informatie (in elk geval de drugsantecedenten) over de aangetroffen en mogelijk betrokken personen;
6. aanleiding (bijvoorbeeld het aantal (overlast)meldingen);
7. speciale omstandigheden die relevant zijn voor de zaak (bijvoorbeeld brandveiligheid, kinderen aanwezig (ja/nee), diefstal van stroom (ja/nee, hoe aantoonbaar?), persoonlijke c.q. verzachtende omstandigheden (ja/nee, welke?));
8. wederrechtelijk verkregen voordeel (inschatting) t.b.v. de dwangsom;
9. advies aan de burgemeester ten aanzien van toepassing van de maatregel.

Ervaringen ambtenaren met de inhoud van bestuurlijke rapportages

Wat betreft de huidige inhoud van de bestuurlijke rapportages zijn niet alle gemeentambtenaren altijd even tevreden over hetgeen ze van de politie aangeleverd krijgen. Gemeenten geven aan dat zij vaak aanvullende informatie moeten opvragen bij de politie. Het kan gaan om kleinere zaken, zoals het ontbreken van postcodes, maar het komt ook voor dat essentiële informatie over de aangetroffen hoeveelheid drugs of overlast voor de omgeving (in de vorm van meldingen) mist. Ook geven ambtenaren aan dat het voortraject tot aan de constatering vaak niet in de bestuurlijke rapportages is opgenomen als er geen sprake is van een overlastgevende situatie (en er dus geen meldingen zijn). En dat terwijl die informatie heel bruikbaar zou kunnen zijn om de rechter de noodzaak van bestuursrechtelijk optreden mee te geven.

Naast dat er informatie kan ontbreken, kan de bestuurlijke rapportage ook tekortschieten, omdat bepaalde omschrijvingen niet kloppen of onvolledig zijn. Gemeenten zouden die omschrijvingen verkeerd kunnen interpreteren, waardoor de zaak wordt verloren bij de rechter. Een ambtenaar geeft hiervan het volgende voorbeeld in het interview: *‘Denk aan een omschrijving als: “drugs aangetroffen in flessen”. Zijn dat grote of kleine flessen? Hoeveel drugs passen daar dan in? Op basis van de context zou je het kunnen weten, maar het staat er niet. Ook het gebruik van woorden als “waarschijnlijk” of “vermoedelijk” kan dodelijk zijn in een bestuursrechtelijk proces.’*

Ook constateren ambtenaren dat het ontbreken van of wachten op de informatie uit het forensisch onderzoek een knelpunt kan zijn bij de aanlevering en opvolging van bestuurlijke rapportages. Strafrechtelijk is dit altijd belangrijke informatie, maar het

verschilt per zaak (en soms per inhoudelijk punt) of de gemeente deze informatie ook voor het bestuursrechtelijke traject nodig heeft. Dit dilemma wordt door een ambtenaar als volgt omschreven: *‘Soms wachten we op een bestuurlijke rapportage, omdat die niet compleet zou zijn. Later blijkt dan dat het ging om alle namen uit het netwerk van de verdachte die bij een criminele organisatie zou zitten. Heel goed dat dat uitgezocht is natuurlijk, maar wij hadden bestuursrechtelijk waarschijnlijk prima zonder gekund. Aan de andere kant komt het ook voor dat we een bestuurlijke rapportage ontvangen zonder het gewicht van de aangetroffen drugs erbij. Dan blijkt dat men geen weegschaal bij zich had en dat het wachten is op het forensisch onderzoek om het gewicht te bepalen. Die informatie hebben we natuurlijk wel nodig. Dus dat is heel zonde van de doorlooptijd.’*

Ervaringen met het tijdsverloop van het bestuurlijke traject

De ervaring leert dat een tijdsverloop van acht à twaalf weken (twee tot drie maanden) normaal is om van de constatering via de bestuurlijke rapportage tot een passend besluit te komen. Dat is doorgaans snel genoeg, vinden zowel de geïnterviewde gemeentebtenaren als politie-bestuurskundigen. Het tijdsverloop is van belang, omdat de juridische houdbaarheid van het besluit daar ook mede van afhankelijk is. Een ambtenaar zegt hierover: *‘Hoe langer je wacht, des te moeilijker het besluit te verdedigen is. Advocaten weten altijd wel een dingetje te vinden als je ze lang genoeg de tijd geeft om het te vinden. Ook komt het natuurlijk niet ijzersterk over bij een rechter als je aangeeft dat de omgeving zwaar te lijden heeft onder de aanwezigheid van een drugspand, maar dat er vervolgens een jaar overheen gaat voordat je de zaak voor de rechter weet te brengen.’* Een enkele ambtenaar merkt op dat ze tot nu toe in de jurisprudentie niet vaak zijn tegengekomen dat rechters zich door het tijdspad laten leiden; de inhoud van de zaak is volgens hen vrijwel altijd leidend in de rechtspraak. We zullen later in dit rapport echter zien dat recente jurisprudentie uit december 2021 erop wijst dat rechters zich op dit moment steeds vaker wél door het tijdspad laten leiden.

Toch komt het volgens de geïnterviewden nog vaak voor dat er langer dan drie maanden tussen de constatering en een sluiting zit. Het langst dat zij hebben meegemaakt is zes maanden. Op de vraag of dat ‘te lang’ is, geeft een gemeentebtenaar het volgende karakteriserende antwoord: *‘Vanuit juridisch oogpunt is dat niet te zeggen, want elk zaak is weer maatwerk en het kan prima zo zijn dat een rechter gewoon in je redenering mee gaat, ook na een halfjaar. Belangrijker is in dit geval het maatschappelijke oogpunt. We sluiten in principe om een “leereffect” te bereiken. We geven een signaal af dat het niet oké is om een pand voor dit soort doeleinden te gebruiken en willen de negatieve effecten de kop indrukken. Dat effect ben je dan kwijt. Iemand een boete geven een jaar nadat hij of zij door rood gereden heeft, is niet zinvol. Dat is ook zo bij drugspandsluitingen.’*

Wel merken de respondenten op dat het voor de politie lastig kan zijn om een goede bestuurlijke rapportage op te stellen en dat dit dus lang kan duren. Een ambtenaar geeft hiervan een voorbeeld: *‘Als de politiefunctionaris die bij de inval betrokken is precies daarna twee weken nachtdienst heeft, dan blijft het opstellen van de bestuurlijke rappor-*

tage gewoon liggen tot die functionaris weer bureaudienst heeft. Wij krijgen hem dan dus pas later toegezonden. Heel begrijpelijk, maar wel vervelend natuurlijk. In dat soort gevallen gaat het erom dat goed wordt onderbouwd waarom het wat langer duurde. Dat kan om praktische redenen het geval zijn, maar ook omdat er zeer grondig onderzoek moest worden verricht. Een ambtenaar vat dit treffend samen: *‘We hebben liever een uitgebreide en volledige rapportage en dat het wat langer duurt, dan dat het snel maar slordig is gedaan. Rechters gaan er best in mee, als je zegt dat het onderzoek meer tijd nodig had. Er ontstaan pas problemen als je de bestuurlijke rapportage snel krijgt en dan zelf heel lang wacht met actie ondernemen. Dat komt heel zwak over tijdens de zitting. De afstemming aan de voorkant is echt heel belangrijk.’* De bestuurskundigen werkzaam bij de politie benoemen dit probleem ook en geven aan dat de oplossing ligt in het vast aanstellen van medewerkers die de rapportages opstellen. Dat is bij enkele, maar nog lang niet bij alle politie-eenheden de standaard. De bestuurskundigen benadrukken hierbij dat een snelle opvolging in de toekomst veel belangrijker zal worden dan voorheen het geval was, gezien de recente jurisprudentie.

Als we de respondenten vragen hoe het tijdsverloop tussen constatering en besluit mogelijk kan worden verkort, dan blijkt dat daar door enkele gemeenten over na is gedacht. Zo geven enkele ambtenaren aan dat het vaak lukt om het besluit alvast te maken en op te sturen, nog voordat ze de bestuurlijke rapportage van de politie hebben ontvangen. Een ambtenaar legt uit hoe dat werkt: *‘We kunnen het besluit dan al maken en opsturen, omdat we dan al weten wat daarin komt te staan. Dat kan bijvoorbeeld doordat we alvast het proces-verbaal toegestuurd hebben gekregen. Dat versnelt het proces natuurlijk enorm.’* Andere gemeenten geven aan dat ze gelijk checken op volledigheid als de bestuurlijke rapportage binnenkomt. Als zaken onduidelijk zijn of niet kloppen dan vragen zij vaak dezelfde dag nog om verduidelijking van de politie. Een ambtenaar licht toe: *‘Het komt echt best vaak voor dat zaken niet helemaal duidelijk of volledig zijn omschreven. Dat komt vooral doordat de politie er strafrechtelijk naar kijkt en wij vanuit het bestuursrecht. Als je dan zelf als gemeente lang wacht met lezen en reageren, dan levert dat gelijk enkele dagen vertraging op. Wij controleren dus gelijk en koppelen gelijk terug. Dat krijgt bij ons de hoogste prioriteit.’*

De samenwerking tussen gemeenten en de politie

Over het algemeen zijn de geïnterviewde gemeenteambtenaren tevreden over de samenwerking met de politie. De ambtenaren geven aan dat er korte communicatielijnen met de politie zijn, die helpen om vlot tot de juiste bestuurlijke beslissing te komen. Een voorwaarde voor deze goede samenwerking is dat ambtenaren en politiefunctionarissen elkaar kennen en weten te vinden. Hierover merkt een ambtenaar op: *‘In de basis gaat het gewoon heel goed. Er kunnen dingen beter, maar de samenwerking is uitstekend, omdat de intentie er is om elkaar sterker te maken. De politie deelt alles met ons wat binnen de kaders van de wet mogelijk is. We merken alleen wel dat het capaciteitsgebrek bij de politie heel erg een stempel drukt op de bestuurlijke aanpak, die daardoor niet altijd optimaal kan zijn. Maar nogmaals: het gaat om de intentie en die is er!’* Meerdere

ambtenaren benadrukken tevens dat het volgens hen nuttig is dat ambtenaren en functionarissen informeel contact met elkaar hebben voordat zij het traject met elkaar in gaan. De bestuurskundigen die we spreken, geven allen aan dat de contactlegging met de gemeente in het voortraject een vaste stap is in hoe hun teams de bestuurlijke aanpak inrichten. Hiermee worden tot nu toe goede resultaten geboekt, aldus de politie-deskundigen.

De wijze waarop de 'korte lijnen' worden georganiseerd, varieert van het hebben van elkaars directe contactgegevens tot aan het organiseren van een structureel (twee)wekelijks overleg, waarbij zowel gemeente als politie aansluit en allerlei aan de Opiumwet gerelateerde zaken worden besproken. Gemeenten geven verder aan dat het enorm helpt als de politie en gemeente ook fysiek samen optrekken, door bijvoorbeeld samen op pad te gaan bij hennepruimdagen en sluitingen van drugsbanden. Een ander voorbeeld dat wordt genoemd, is dat de politie een keer aansluit bij een hoorzitting. Een gemeenteamtenaar zegt hierover: *'Door elkaars belevingswereld te leren kennen, kun je beter met elkaar sparren en de juiste informatie met de juiste groep mensen delen.'*

De samenwerking met de politie verloopt uiteraard niet altijd vlekkeloos. In de gevallen waar de samenwerking minder positief wordt ervaren door gemeenteamtensen, speelt doorgaans een rol dat de aanpak vanuit de politie per zaak verschillend kan zijn. Ook merken deze ambtenaren op dat de samenwerking met de ene politiefunctionaris aanmerkelijk makkelijker verloopt dan met de andere. Daarover zegt een ambtenaar het volgende: *'We merken dat hoe de bestuurlijke aanpak bij drugsbanden wordt ingestoken, sterk afhankelijk is van de politiefunctionaris die de handschoenen oppakt. Soms spelen ze het via de gemeentelijke overlastcoördinator en duurt het even voordat een bestuurlijk rapportage bij ons op de afdeling OOV (red.: openbare orde en veiligheid) terechtkomt, terwijl anderen ons bij een constatering direct weten te vinden. Dat is echt heel wisselend.'* De gesproken bestuurskundigen onderschrijven dat niet alle medewerkers bij de politie even goed geïnformeerd lijken te zijn over het belang van de bestuurlijke aanpak en dus de bestuurlijke rapportages. Gemeenten zijn in hun optiek nog te vaak afhankelijk van enkele enthousiaste politiefunctionarissen, die persoonlijk veel waarde hechten aan de bestuurlijke aanpak. Een betere inbedding van de bestuurlijke aanpak in de opleiding van de politieacademie zou volgens de bestuurskundigen kunnen helpen om de continuïteit aan de kant van de politie te verbeteren.

Er is volgens gemeenteamtensen een gebrek aan continuïteit aan de kant van de politie die de bestuurlijke aanpak enigszins hindert, maar zij merken wel op daar grip voor te hebben. Een ambtenaar zegt hierover: *'Ik krijg de bestuurlijke rapportages elke keer weer van een andere politiefunctionaris en mijn collega ook weleens van de teamchef. Ik vraag me af of dat handig is, maar het is natuurlijk maar net wie er bij de politie tijd heeft om een bestuurlijke rapportage op te stellen en door te mailen. Ze hebben te maken met gigantische onderbezetting, dus dan is dit een logisch gevolg.'*

Het gebrek aan continuïteit bij de politie kan ook de communicatie in de weg staan, zo geven ambtenaren aan. Een ambtenaar verwoordt dat als volgt: *‘Wat ook echt een ding is, is dat degene die de bestuurlijke rapportage stuurt, niet altijd de rapporteur is. De vraag is dan met wie je communiceert, als er iets onduidelijk is. We lossen dat dan op door gewoon iedereen in de mailwisseling mee te nemen, maar als je dat even vergeet, verlies je kostbare doorlooptijd natuurlijk.’*

Verder geven diverse ambtenaren aan dat de samenwerking met het Openbaar Ministerie (hierna: het OM) vaak niet of moeilijk tot stand komt. De politie zou daar als partij vaak tussen zitten en uitwisseling van informatie tegenhouden in het belang van nog lopend onderzoek. Ambtenaren vinden dat een gemiste kans voor de bestuurlijke aanpak. Eén van hen verwoordt dat als volgt: *‘Het is soms onprettig als je de afstemming met het OM niet hebt gehad, omdat je dan de door politie geconstateerde feiten verkeerd zou kunnen uitleggen of in elk geval anders dan het OM dat doet. Dan kun je nat gaan bij de zitting.’*

Tijdsbesteding en capaciteit van de politie

Het opstellen van een bestuurlijke rapportage vraagt tijd van politiefunctionarissen. Geen van de gemeenteambtenaren die we hebben gesproken zegt exact te weten hoeveel tijd dit de politie kost, maar zij schatten in dat een politiefunctionaris daar ongeveer een halve tot een hele dag mee bezig is. Op basis van de gesprekken met de bestuurskundigen lijkt dit een goede inschatting. De tijdsinvestering is echter wel sterk afhankelijk van de situatie die is aangetroffen in het pand. Hoe complexer c.q. ongebruikelijker de zaak is, des te langer het duurt om de bestuurlijke rapportage op te stellen. Als er sprake is van een gestandaardiseerd proces bij het opstellen van de bestuurlijke rapportages, zoals in enkele gemeenten het geval is omdat zij met een format werken, kan het opstellen minder tijd (hooguit één à twee uur) in beslag nemen.

Meer dan de helft van de gemeenteambtenaren en alle bestuurskundigen merken op dat elk uur er bij de politie één is, omdat de capaciteit van politiekorpsen vaak krap is. Die krappe capaciteit bij de politie wordt door de respondenten vaak omschreven als een zorgelijke situatie. Niet alleen omdat het opstellen van bestuurlijke rapportages tijd kost, maar ook omdat de politiefunctionaris deze taak vaak niet direct kan uitvoeren. Andere, meer urgente taken, gaan logischerwijs voor ten opzichte van het opstellen van een bestuurlijke rapportage. Eén respondent vat dit passend samen: *‘Het is eigenlijk heel simpel. De politie heeft veel taken die ze allemaal goed uit zouden kunnen voeren, maar om dat ook daadwerkelijk te doen, hebben ze te weinig mensen. Ze moeten dus prioriteiten aanbrengen.’* Hierdoor kan er enige tijd overheen gaan voordat een bestuurlijke rapportage wordt opgesteld. Eén gemeenteambtenaar zegt hierover het volgende: *‘Als we kijken naar 2017 en 2018, dan was de lijst met drugspanden echt langer dan in 2019. We zijn niet zo naïef om te geloven dat dat komt omdat inwoners zich nu opeens minder bezighouden met het overtreden van de Opiumwet. Hier spelen capaciteitsproblemen bij de politie een rol. De politie geeft prioriteit aan de handhaving van de maatregelen.’*

len als gevolg van de wereldwijde uitbraak van COVID-19. Zij zeggen zelf ook dat ze keuzes moeten maken. Bij gemeenten is hiervoor alle begrip, zolang de rapportage binnen twee weken na de instap bij de gemeente binnenkomt. Dan is er vaak nog voldoende tijd om tot een juridisch houdbaar besluit te komen. Dit neemt echter niet weg dat er volgens de respondenten sprake is van een suboptimale situatie, waarvoor op korte termijn geen oplossing voorhanden is.

Om enigszins aan dit probleem tegemoet te komen, heeft een meerderheid van de gemeenten korte lijnen met de politiefunctionarissen die de bestuurlijke rapportages opstellen en aanleveren. In enkele gemeenten zijn zelfs formele overlegstructuren opgezet waar binnen concrete werkafspraken worden gemaakt, onder meer gericht op het verminderen van de tijdsinvestering van politiefunctionarissen. Een voorbeeld dat door enkele gemeenten wordt genoemd is het door de politie met de gemeente delen van een proces-verbaal in plaats van een bestuurlijke rapportage. Vaak kennen beide documenten dezelfde strekking, maar het proces-verbaal kan sneller worden gedeeld en is vaak voldoende om tot sluiting van een pand over te gaan. Eén gemeente geeft aan dat zij de politie hebben verzocht om alleen het 'broodnodige' in de rapportages te zetten en zo weinig mogelijk andere zaken daarin op te nemen. Zo kunnen zij de rapportage snel ontvangen en – als er toch informatie mocht ontbreken – snel contact met de politie opnemen voor een gerichte uitvraag. Andere gemeenten – die nog geen vast format gebruiken voor de bestuurlijke rapportage – geven aan dat zij daar met de politie nu samen naar toe proberen te werken.

Toch zijn enkele gemeenteambtenaren er sceptisch over of uitbreiding van de politiecapaciteit het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages zal verbeteren. De politie krijgt volgens hen op dit moment al meer meldingen van drugspannen binnen dan waar ze opvolging aan kunnen geven. Meer capaciteit hoeft daarom niet per definitie tot snellere bestuurlijke rapportages te leiden, omdat de kans in dat geval reëel is dat de politie ook meer drugspannen zal 'vinden'. In dit geval zal de werklust per politiefunctionaris niet afnemen.

Bestuurlijke kennis bij de politie

Tijdens de interviews is ook gesproken over de bestuurlijke kennis bij politiemedewerkers. Een gebrek aan kennis bij de politie over het bestuursrecht kan mogelijk belemmerend werken bij het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages. De meeste ambtenaren die we hebben gesproken, geven over het algemeen aan dat die kennis sterk lijkt te wisselen; niet alleen tussen regio's, maar ook tussen individuen. Omdat de focus van de politie – ook vanuit de opleiding – meer op het gebied van strafrecht ligt, moet de bestuurskundige kennis later worden bijgeleerd, aldus de ambtenaren. Waar de ene politiefunctionaris daar zeer open voor staat en actief mee wil denken over hoe de gemeente de juiste informatie kan krijgen en gebruiken, blijven andere louter vanuit het strafrecht naar drugsvondsten kijken. Bovendien is het verloop bij de politie qua personeel en posities sterk, aldus de ambtenaren. Waar je het ene

moment te maken hebt met politiefunctionarissen die vanuit het bestuursrecht met de gemeente meedenken, kan dat het andere moment opeens heel anders zijn.

Enkele ambtenaren zijn stelliger en geven aan dat de bestuurlijke kennis bij de politie over de gehele linie niet op peil is. Zij merken in de samenwerking en de gesprekken met de politie, dat er uitsluitend vanuit de strafrechtelijke kant wordt gedacht. Daarbij merken ze overigens wel op dat het tegenovergestelde – dat een gemeenteambtenaar uitsluitend vanuit bestuursrechtelijk oogpunt naar een zaak kijkt – ook het geval is. Een ambtenaar licht dat als volgt toe: *‘Hier bij de gemeente zijn we ook echt niet gewend om dingen strafrechtelijk op te schrijven. Dus ik vind het niet vreemd dat dat ook bij de politie andersom speelt. Dat neemt niet weg dat dat jammer is natuurlijk.’*

Het is echter wel de indruk van de gemeenteambtenaren dat politiemensen steeds beter weten waar de burgemeester bestuursrechtelijk behoefte aan heeft om te kunnen beslissen over pandsluitingen. Er zijn namelijk steeds meer bestuurskundigen actief bij de politie, zo merken de ambtenaren van enkele gemeenten. Ook geven enkele ambtenaren aan dat er bij de politie op bestuurlijke kennis wordt ingezet door middel van trainingen en dat het aan de orde komt in briefings. Zonder uitzondering zien ambtenaren dit als een positieve ontwikkeling. Een ambtenaar zegt hierover: *‘Bij de politie zie ik echt de wil om de kennis van het bestuursrecht op peil te krijgen en het beter te gaan doen, maar zoals met veel dingen is ook hier nog een lange weg te gaan.’* Een goede samenwerking reikt echter wel verder dan alleen kennis van het bestuursrecht bij de politie, zo stellen de ambtenaren; goede communicatie is minstens zo belangrijk. Een ambtenaar zegt hierover: *‘Als de politie weet wat je wil hebben en dat ook levert, dan kom je echt verder. Kennis of geen kennis.’* In dit verband noemen enkele ambtenaren dat het wenselijk is, dat de politie standaard mee zou gaan naar commissies en rechtszaken om het begrip naar elkaar toe te verhogen.

Informatiedeling tussen gemeente en politie

Een mogelijke belemmering bij het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages is de Wet politiegegevens. Het betreft een Nederlandse wet die de rechten en de plichten van de politie zelf, maar ook die van de burger regelt voor wat betreft het verwerken van politiegegevens. De meeste gemeenteambtenaren ervaren deze wet niet als een belemmering voor het uitwisselen van informatie tussen gemeente en politie, omdat de gegevensuitwisseling volgens hen ter ondersteuning van de burgemeester is. Een ambtenaar zegt hierover het volgende: *‘Je mag in zulke gevallen bijna alles met ons delen als politie zijnde, maar dan moet je wel de juiste route bewandelen en dat kunnen onderbouwen. Soms moeten ze de informatie daarom eerst met de burgemeester delen.’* Sommige gemeenten geven aan dat zij dit in een zogenoemd drugsconvenant hebben vastgelegd, zodat het ook formeel geregeld is.

Als ambtenaren tegen een probleem aanlopen met betrekking tot informatiedelen, dan kan dat het gevolg zijn van terughoudendheid of onwetendheid bij de ambtenaar zelf

of diens collega. Een ambtenaar vat dat als volgt samen: *'Informatiedeling is wat mij betreft wel echt een uitdaging. Welke info mag je wel of niet met elkaar delen? Ik heb daar vaak vragen over en maak me soms ook wel een beetje zorgen. Ik wil dat niet graag verkeerd doen, want als het dan mis gaat, is dat mijn schuld.'* Vooral als de politie een zeer volledige bestuurlijke rapportage aanlevert, rijst bij sommige gemeenteambtenaren de vraag of zij de rapportage wel intern mogen doorsturen (oftewel 'wederverstrekken') aan de betrokken afdelingen. Over dat probleem zegt een ambtenaar het volgende: *'Bij een zeer volledige bestuurlijke rapportage vraag ik vaak aan de politie of ik dat naar alle betrokken partijen door kan zetten. Vaak is het antwoord dat wederverstrekking niet mag en dat er voor de zekerheid een aangepaste versie moet komen. Dat is natuurlijk enorm balen, want dat resulteert in veel tijdsverlies.'*

Ook aan de kant van de politie lijken terughoudendheid en onwetendheid een rol te spelen als de informatiedeling stroef verloopt, maar ook de angst om lopende onderzoeken te doorkruisen, is een veelgenoemde reden dat informatiedeling niet tot stand komt. Daarover zegt een ambtenaar: *'Er is laatst een zaak onderuitgegaan, omdat we bepaalde info niet hadden. De politie hield die liever achter in verband met andere lopende onderzoeken. Achteraf gezien is dat is natuurlijk heel onwenselijk geweest. Helemaal omdat bleek dat die informatie niet echt achtergehouden had hoeven te worden.'*

De eerder in dit hoofdstuk genoemde 'korte lijnen' zijn volgens ambtenaren de manier om tot goede informatiedeling te komen. Idealiter trekken gemeente en politie samen op in trajecten, kennen zij elkaar en hebben zij de kaders voor de informatiedeling al met elkaar geregeld. Een ambtenaar omschrijft dit als volgt: *'Kennen en gekend worden is de sleutel. Vertrouwen is de basis. Maar je moet er wel voor zorgen dat de basis waarop je werkt juridisch klopt. Het beeld is dat de politie best wel weet wat wij nodig hebben en dat ze de info die we nodig hebben, gerust met ons mogen delen. Zo gevoelig blijkt die informatie namelijk helemaal niet te zijn. Is dat wel zo, dan weet de politie dat ze het naar de burgemeester kunnen sturen. Als je maar aan de voorkant met elkaar afsprekt wat de bedoeling is, dan hoeft informatiedeling helemaal geen belemmering te zijn.'*

8. Conclusies

De bestuurlijke rapportage speelt een belangrijke rol in de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit. Met een bestuurlijke rapportage delen politiefunctionarissen informatie met het lokaal bestuur naar aanleiding van een Opiumwetovertreding. De afgelopen jaren zijn twee belangrijke knelpunten bij het opstellen, aanbieden en opvolgen van de bestuurlijke rapportage aan het licht gekomen. Ten eerste blijkt uit eerder onderzoek dat bestuurlijke rapportages vaak informatie bevatten die voor een strafrechtelijke procedure relevant is, maar waar burgemeesters en hun ambtenaren bestuursrechtelijk moeilijk mee uit de voeten kunnen. Ten tweede komt het voor dat informatie onvolledig of te laat wordt aangeleverd. Hierdoor krijgen bestuurlijke rapportages niet altijd opvolging of kan er veel tijd zitten tussen de constatering van een overtreding en het opleggen van de maatregel.

Onderzoek- en adviesbureau Breuer&Intraval en de Rijksuniversiteit Groningen (onderzoekers verbonden aan het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid) hebben in opdracht van Politie en Wetenschap een onderzoek verricht naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages na Opiumwetovertredingen (artikel 13b Opiumwet).

Centrale onderzoeksvraag: Wat heeft de burgemeester van politiefunctionarissen nodig om een juridisch houdbaar besluit te kunnen nemen op grond van artikel 13b Opiumwet en om het tijdsverloop tussen constatering van de overtreding en het opleggen van de maatregel zo kort mogelijk te houden?

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden, is kennis vergaard over het proces rondom het bevoegdheidsgericht opstellen van bestuurlijke rapportages en zijn de succeselementen van een (juridisch houdbare) bestuurlijke rapportage geïdentificeerd. Hiervoor is de jurisprudentie op het gebied van sluiting van drugspannen geanalyseerd, zijn de kwantitatieve data over het tijdsverloop onderzocht, zijn interviews met betrokkenen gehouden en is de inhoud van een groot aantal bestuurlijke rapportages systematisch geanalyseerd.

De voorgaande hoofdstukken richtten zich op de resultaten afkomstig uit de verschillende onderzoeksmethoden. In dit hoofdstuk voegen wij de resultaten uit deze hoofdstukken samen en presenteren we de conclusies van het onderzoek. We beantwoorden de deelvragen en doen daarbij gerichte aanbevelingen om de kwaliteit van bestuurlijke

rapportages te verbeteren en het proces rondom het opstellen, aanbieden en opvolgen te versnellen. Per paragraaf komt de beantwoording van een deelvraag aan bod. Wij sluiten dit rapport af met enkele aanbevelingen.

8.1 Juridisch houdbare besluiten

Deelvraag 1: Waar bestaat een juridisch houdbaar besluit op grond van artikel 13b Opiumwet uit?

De bestuurlijke rapportage speelt een belangrijke rol bij de rechterlijke toetsing wat betreft artikel 13b Opiumwet-zaken. De rapportage is vaak de grondslag voor het besluit van de burgemeester om een woning of lokaal te sluiten en dient dan ook als belangrijk bewijsstuk in rechtszaken over de toepassing van deze bevoegdheid. Wat een burgemeester nodig heeft van de politie om een juridisch ‘houdbaar’ besluit te nemen op grond van artikel 13b Opiumwet, is echter nog nooit onderzocht. Het toetsingskader van de Afdeling is uiteengezet in het onlangs verschenen WODC-rapport van Bruijn en Vols naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet, maar dit toetsingskader is nog niet eerder gebruikt als normatief kader voor het opstellen van een bestuurlijke rapportage (zie paragraaf 8.2). Daarnaast is dit toetsingskader op 2 februari 2022 ingrijpend gewijzigd in de zogenaamde Harderwijkuitspraak.¹¹⁰

Wat betreft artikel 13b Opiumwet-zaken, lijkt er een einde te zijn gekomen aan de terughoudende toetsing van de bestuursrechter. Het rechterlijke toetsingskader is lange tijd gericht is geweest op twee vragen:

1. is de burgemeester bevoegd?; en
2. heeft de burgemeester zijn bevoegdheid in redelijkheid kunnen toepassen?

Deze laatste vraag is sinds 2 februari 2022 niet langer relevant. In plaats daarvan toetst de rechter of het besluit van de burgemeester evenredig is. Deze vraag valt uiteen in vier subvragen:

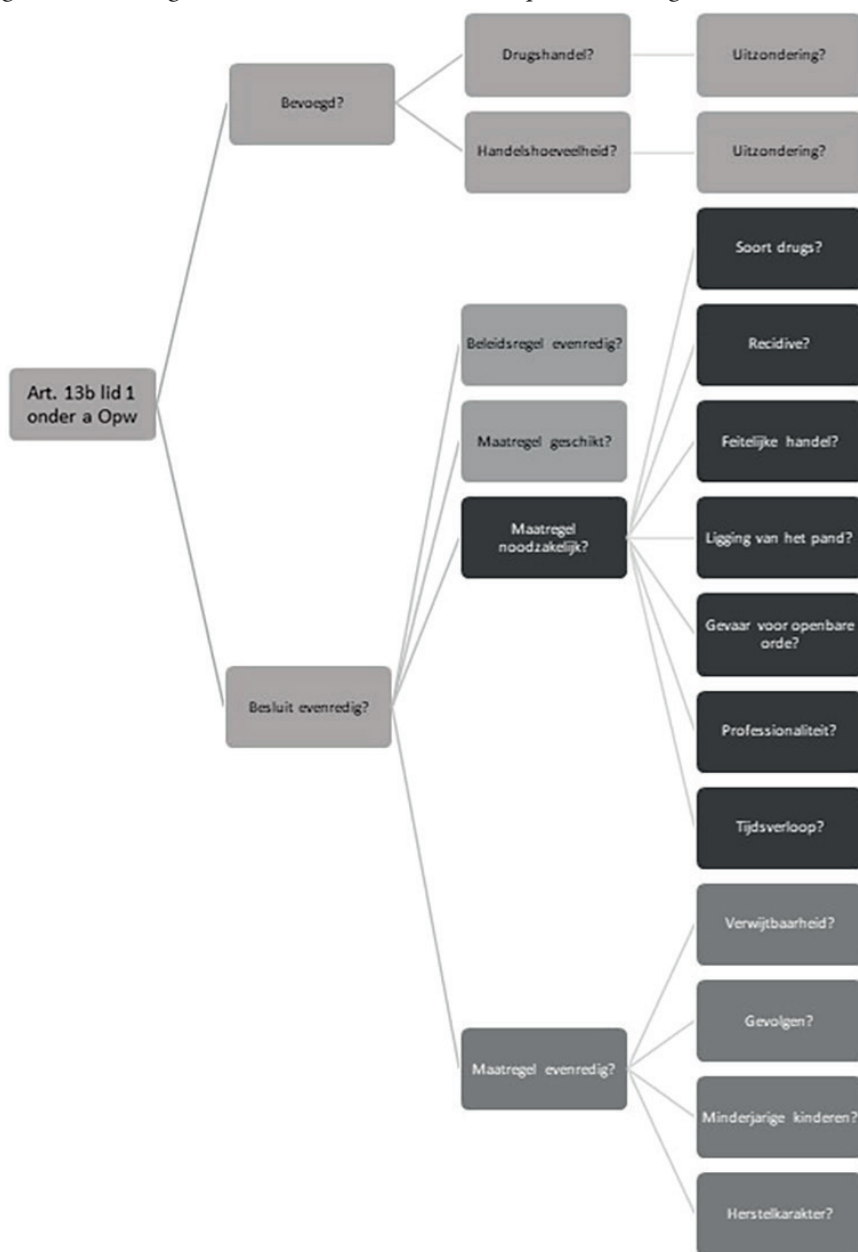
- a) is de onderliggende beleidsregel evenredig?;
- b) is de opgelegde maatregel geschikt om de gestelde doelen te bereiken?;
- c) is de opgelegde maatregel noodzakelijk ter bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde?; en
- d) is de opgelegde maatregel evenredig gelet op de gevolgen van de maatregel voor de betrokkenen en de met de sluiting te dienen doelen?

Zowel de bevoegdheidsvraag, de evenredigheidsvraag als de vier subvragen moeten bevestigend worden beantwoord. Ons onderzoek laat zien dat een juridisch houdbaar besluit gestoeld is op een belangenafweging waarin de vier onderdelen zijn meegenomen die door de rechter worden getoetst: de bevoegdheid, geschiktheid, noodzakelijk-

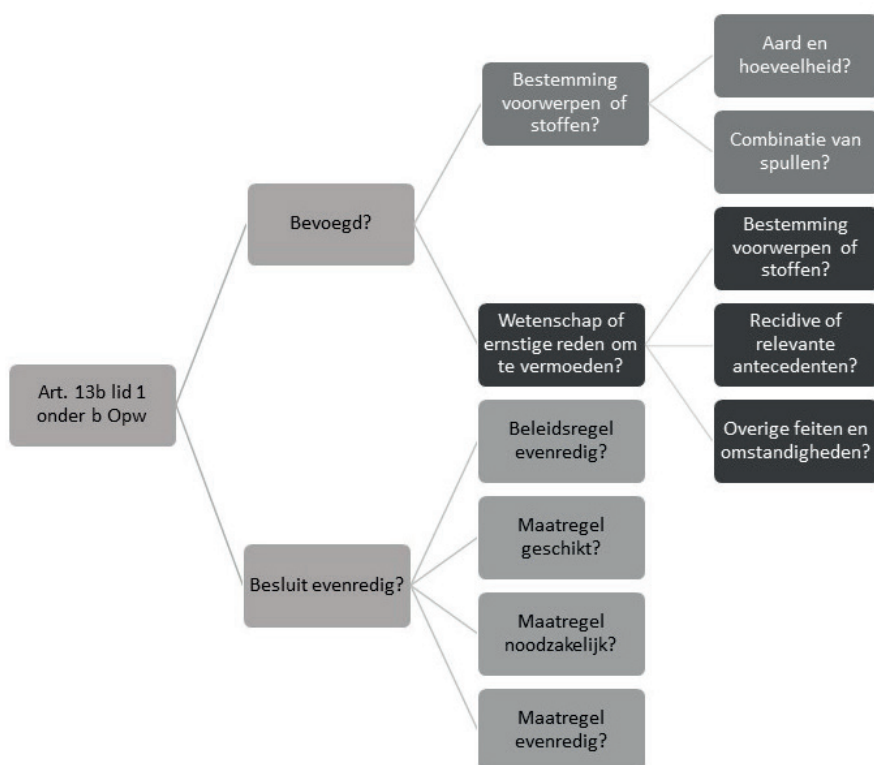
¹¹⁰ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

heid en evenredigheid. Figuren 8.1 en 8.2 laten de verdere invulling van dit toetsingskader zien voor besluiten genomen op grond van onderdeel a (drugshandel) en onderdeel b (voorbereidingshandelingen) van artikel 13b Opiumwet.

Figuur 8.1 Toetsingskader artikel 13b lid 1 onder a Opiumwet (drugshandel)



Figuur 8.2 Toetsingskader artikel 13b lid 1 onder b Opiumwet (voorbereidingshandelingen)



8.2 Inhoud van de bestuurlijke rapportage

Deelvraag 2: Waar moet een bestuurlijke rapportage uit bestaan om een juridisch houdbaar besluit te kunnen nemen op grond van artikel 13b Opiumwet?

Uit dit onderzoek blijkt dat een juridisch houdbaar besluit ingaat op de bevoegdheid van de burgemeester, de evenredigheid van de beleidsregel en de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregel. Om als grondslag voor een dergelijk besluit te dienen, is het van belang dat de bestuurlijke rapportage de bij de politie bekende informatie verschaft die relevant is voor een juridisch houdbaar besluit.

Bevoegdheid

Voor het bepalen van de bevoegdheid van de burgemeester moet uit een bestuurlijke rapportage in elk geval blijken dat sprake is van drugshandel (dan wel van een handels-

hoeveelheid drugs) en dat er een verband bestaat tussen de overtreding en het te sluiten pand. Hiertoe zou in de rapportage moeten worden opgenomen hoeveel en welke soort drugs is aangetroffen, evenals voorwerpen die kunnen duiden op drugshandel (onder andere gripzakjes, weegschalen, versnijdingsmiddelen).

Uit de analyse van de bestuurlijke rapportages blijkt dat de soort drugs vrijwel altijd in de bestuurlijk rapportage wordt vermeld, maar dat de aangetroffen hoeveelheid en andere aangetroffen voorwerpen nogal eens ontbreken. Dit blijkt ook uit de interviews: gemeenteambtenaren geven aan dat zij de politie dikwijls moeten verzoeken om deze informatie in de rapportages aan te vullen. Waarom deze (voor het handhavingstraject essentiële) informatie soms ontbreekt, kan op basis van ons onderzoek niet onomstotelijk worden vastgesteld, maar het gebrek aan capaciteit, continuïteit en bestuursrechtelijke kennis bij de politie wordt door respondenten veelvuldig als mogelijke verklaring genoemd.

Daarnaast kan de locatie waar de drugs zijn aangetroffen, indeling van het pand en informatie over de betrokken personen relevant zijn om aan te tonen dat er een verband bestaat tussen de overtreding en het te sluiten pand. Verder kan de aanleiding van de politiecontrole relevant zijn voor het bepalen van de bevoegdheid van de burgemeester, evenals getuigenverklaringen, binnengekomen meldingen en eerdere politieobservaties, mits hiervan sprake is.

De analyse van bestuurlijke rapportages laat zien dat deze informatie, indien relevant, doorgaans wordt vermeld. Alhoewel dit niet expliciet door de respondenten in de interviews wordt benoemd, lijkt het erop dat er meer afstemming tussen gemeente en politie plaatsvindt omtrent dergelijke, meer complexe, zaken. Er lijkt sprake van een samenhang tussen deze korte communicatielijnen en de kwalitatief betere bestuurlijke rapportages. Eens en temeer omdat respondenten een goede communicatie in de interviews ook benoemen als een belangrijke succesfactor voor een geslaagd handhavingstraject.

Noodzakelijkheid

De evenredigheid van de beleidsregel en de geschiktheid van de maatregel steunen niet op informatie uit een bestuurlijke rapportage, maar de noodzakelijkheid van de maatregel des te meer. De noodzakelijkheid van de sluiting hangt namelijk samen met de ernst en de omvang van de overtreding. Om de noodzakelijkheid van de sluiting aan te tonen, is het daarom van belang dat de bestuurlijke rapportage (naast de informatie over de aangetroffen drugs) ook informatie bevat over de relevante antecedenten van de betrokkenen en eerdere drugsgerelateerde overtredingen in het pand. Verder zijn de volgende zaken relevant: de loop naar het pand van kopers of leveranciers; de ligging van het pand; de kans op brandgevaar; de mate van professionaliteit; en eventuele meldingen, verklaringen en politieobservaties gericht op overlast en/of drugshandel.

Uit de analyses van de bestuurlijke rapportages blijkt dat dit soort informatie niet altijd in alle rapportages is terug te vinden. Dit kan logischerwijs worden verklaard doordat deze informatie niet op alle zaken van toepassing is of niet relevant is. Wederom bieden 'korte communicatielijnen' hier uitkomst, maar we merken op dat een bestuurlijke aanpak die hiervan afhankelijk is ook kwetsbaar is. De totstandkoming van goede communicatie is sterk afhankelijk van het enthousiasme en de beschikbaarheid van de betrokken gemeenteambtenaar en politiefunctionaris. Voor deze beide factoren geldt dat het verloop over de tijd maar moeilijk te voorspellen is. Het is daarom raadzaam om hulpmiddelen te ontwikkelen die gericht zijn op een betere systematische inbedding van de bestuurlijke aanpak. Wat betreft dit specifieke punt zou een korte checklist voor de politiefunctionaris kunnen helpen, waarbij zij per hiervoor genoemd punt steeds moeten aangeven of de informatie beschikbaar en relevant is. Zo ja, dan moet de informatie in de rapportage worden opgenomen.

Voor de noodzakelijkheid van de sluiting is het wenselijk dat er zo weinig mogelijk tijd zit tussen het moment van aantreffen van de overtreding en de bestuurlijke rapportage. Hoe eerder de burgemeester over de rapportage beschikt, des te eerder hij een besluit kan nemen. Het tijdsverloop tussen de constatering en het besluit speelt een steeds grotere rol in de rechterlijke toetsing van artikel 13b Opiumwet-besluiten. Als er sprake is van een relatief lang tijdsverloop, dan zal de burgemeester moeten motiveren waarom dit het geval is en waarom sluiting van het pand nog steeds noodzakelijk is.

Uit de interviews blijkt echter dat het verkorten van de opsteltijd van een bestuurlijke rapportage nog niet zo simpel is. Het opstellen van een bestuurlijke rapportage vergt tijd van drukbezette politiefunctionarissen die niet altijd aan hun bureau te vinden zijn. In de interviews wordt door respondenten een mogelijke oplossing naar voren gebracht. Gemeenteambtenaren zeggen goed uit de voeten te kunnen met een zeer korte notitie waarin de meest basale informatie wordt vermeld die van belang is voor de bestuurlijke rapportage. De politiefunctionaris zou deze notitie direct na (of zelfs tijdens) de constatering kunnen opstellen en naar de gemeente kunnen sturen. De gemeente kan direct aan de slag met het opstellen van een voornemen of vooraankondiging, terwijl de politie rustig de tijd heeft om een volwaardige bestuurlijke rapportage op te stellen (idealiter aan de hand van een checklist). In enkele regio's gebeurt dit al deels middels een hennepinformatiebericht (HIB), maar dit wordt tot op heden enkel gebruikt na aantreffen van een hennepkwekerij. Door in alle gevallen eerst een informatiebericht (een vooraankondiging van de bestuurlijke rapportage) te laten uitgaan naar de gemeente zullen de werkzaamheden van de politie en gemeente niet achter elkaar, maar naast elkaar lopen. Dit zal zorgen voor aanzienlijke tijdswinst, zonder dat het ten koste gaat van de kwaliteit van de besluitvorming.

Evenredigheid

Om te kunnen bepalen of en welke maatregel in een individueel geval evenredig is, moet de bestuurlijke rapportage informatie bevatten over de betrokken personen. De

hoedanigheid van alle betrokkenen, de persoonlijke omstandigheden van alle betrokkenen, de aanwezigheid van minderjarige kinderen en de woonsituatie zijn relevant voor het kunnen bepalen van de evenredigheid van de maatregel. In het kader van de zorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb) en het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 Awb) is de burgemeester gehouden om te onderzoeken of de op te leggen maatregel evenredig is gelet op de gevolgen van de maatregel voor de betrokkenen. Deze verplichting geldt niet alleen als er een zienswijze is ingediend, maar bijvoorbeeld ook als de bestuurlijke rapportage hiertoe aanleiding geeft. Als onduidelijk is of dit onderzoek heeft plaatsgevonden, dan kan dit resulteren in een motiveringsgebrek.

Ondanks dat het uitzoeken van deze zeer zaakspecifieke aspecten geen taak is van de politie, is de gemeente er wel bij gebaat als de politie aangeeft of er aanwijzingen bestaan dat nader onderzoek gedaan zou moeten worden naar een of meer van de hiervoor genoemde aspecten. Zo geven kinderkamers of medische aanpassingen in een woning reden tot onderzoek naar de gevolgen van een sluiting. Hetzelfde geldt voor informatie over de woonsituatie en mogelijk huurrechtelijke gevolgen van een sluiting: gaat het om een koopwoning of een (sociale) huurwoning? Een bestuurlijke rapportage (of vooraankondiging daarvan) zou een checklist kunnen bevatten waarin deze aspecten staan opgesomd. De politie kan dan middels een vinkje aangeven of er aanwijzingen zijn dat nader onderzoek gedaan zou moeten worden naar de evenredigheid van de maatregel. Als de burgemeester dergelijke informatie al van de politie krijgt, dan kan de burgemeester in een vroegtijdig stadium starten met zijn onderzoeksplicht en de daaropvolgende belangenafweging.

Bewijskracht

Tot slot is niet alleen de inhoudelijke kwaliteit van een bestuurlijke rapportage van belang, maar ook de betrouwbaarheid ervan. Het is vaste jurisprudentie dat de burgemeester en de rechter in beginsel mogen afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend rapport. Anders dan bij het opmaken van een proces-verbaal, is het voor een bestuurlijke rapportage niet verplicht om op ambtseed of ambtsbelofte te worden opgemaakt. Voor een snelle opvolging van een bestuurlijke rapportage is het wel van belang dat dit gebeurt, omdat burgemeesters anders gehouden kunnen worden om de juistheid van de aangeleverde informatie in twijfel te trekken.

Essentiële onderdelen: wat gaat goed en wat kan beter?

De kwaliteit en betrouwbaarheid van de politie informatie zijn bepalend voor de mate waarin artikel 13b Opiumwet-besluiten juridisch houdbaar zijn. Tabel 8.1 bevat een overzicht (checklist) van de onderdelen die een bestuurlijke rapportage zou moeten bevatten om te kunnen beoordelen of en op welke wijze de burgemeester gebruik mag maken van zijn bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. We merken daarbij op dat onderdeel 11 (een inschatting van het wederrechtelijk verkregen voordeel) niet voortvloeit uit de analyse van de jurisprudentie, maar aan dit overzicht is toegevoegd omdat

het veelvuldig in de interviews is benoemd als zijnde relevante informatie, bijvoorbeeld voor het bepalen van de hoogte van de last onder dwangsom. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste gemeentebesturen en politiefunctionarissen er goed van op de hoogte zijn welke zaken er idealiter in de bestuurlijke rapportage moeten staan. Van de onderdelen in tabel 8.1 noemen zij in de interviews een groot deel. Toch komen de genoemde onderdelen niet altijd terug in de bestuurlijke rapportages die voor het onderzoek zijn geanalyseerd.

Tabel 8.1 Overzicht essentiële onderdelen bestuurlijke rapportage

#	Informatie	Bevoegdheid	Noodzakelijkheid	Evenredigheid
1	Reden opmaken en verstrekken bestuurlijke rapportage	✓	✓	✓
2	Aanleiding binnentreden politie (zoals soort meldingen)	✓	✓	✓
3	Locatie (adresgegevens, bekendheid van de wijk)	✓	✓	
4	Soort pand en gebruik van het pand (woning, bedrijfspand, horeca, winkel; wordt het als zodanig gebruikt of bewoond?)	✓		✓
5	Aangetroffen hoeveelheid en soort drugs (hoeveel is in welke vorm waar aangetroffen en waaruit wordt duidelijk dat het om drugs gaat?)	✓	✓	
6	Aangetroffen stoffen en voorwerpen (zoals wapens, contant geld, verpakkingsmaterialen, weegschalen, versnijdingsmiddelen, grondstoffen en chemicaliën)	✓	✓	
7	Locatie aangetroffen drugs en relevante voorwerpen (indeling van het pand)	✓		
8	In geval van een hennepkwekerij, indicatie van eerdere oogst(en)?		✓	
9	Namen van en relevante informatie over de aangetroffen en mogelijk betrokken personen (zoals huurder/eigenaar, binnengekomen meldingen, getuigenverklaringen en relevante antecedenten)		✓	✓
10	Informatie over het pand (zoals eerdere Opiumwetovertreden, politieobservaties, getuigenverklaringen, meldingen, loop naar het pand)		✓	
11	Wederrechtelijk verkregen voordeel (inschatting)		✓	
12	Aandachtspunten:			
A	Koop- of (sociale) huurwoning			✓
B	Brandgevaar		✓	
C	Diefstal van stroom (zo ja, hoe aantoonbaar?)		✓	
D	Minderjarige kinderen			✓
E	Medische aanpassingen in het pand			✓
13	Bewijskracht (op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend)	✓	✓	✓

Zoals reeds opgemerkt, constateren wij dat de voor een overtreding van de Opiumwet relevante feiten en omstandigheden (oftewel de operationele informatie) vrijwel altijd in de rapportages zijn opgenomen. Zo wordt in alle bestuurlijke rapportages vermeld welke soort drugs is aangetroffen, op welke locatie ze zijn gevonden en wat de omstandigheden zijn die erop wijzen dat er sprake is van de productie van drugs. Voor een aanzienlijk deel van de bestuurlijke rapportages geldt echter dat er informatie ontbreekt, die waarschijnlijk wel relevant was voor de zaak. Zo blijkt dat niet in alle bestuurlijke rapportages wordt genoemd hoeveel drugs zijn aangetroffen, terwijl dit essentiële informatie is voor de grondslag om bestuursrechtelijk op te treden op basis van artikel 13b Opiumwet. Tevens ontbreekt soms informatie over relevante antecedenten in de bestuurlijke rapportage, terwijl blijkt dat deze informatie wel bij de politie beschikbaar is.

Verder ontbreekt in enkele gevallen basale informatie, zoals de reden voor opmaken en verstrekken van de bestuurlijke rapportage. Opvallend is dat, als er wel een reden wordt gegeven, deze in geen enkele bestuurlijke rapportage direct te relateren is aan artikel 13b van de Opiumwet. Het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs wordt bijvoorbeeld geen enkele keer gevonden in de bestuurlijke rapportages, terwijl dit verreweg de meest voorkomende grondslag is voor het opmaken van een besluit en de bewijslast hiervoor het lichtst is. Dit duidt op een gebrek aan kennis over het bestuursrecht aan de kant van de opsteller. Wel worden verstoring van de openbare orde, aantasting van het werk- en leefklimaat voor omwonenden, brandgevaar en andere aspecten (vaak relevante voor die specifieke zaak) als reden genoemd. Dit zijn echter geen wettelijke grondslagen voor toepassing van artikel 13b Opiumwet.

Een ander aandachtspunt betreft onderdelen die nu vaak zijn opgenomen, maar waarvan kan worden afgevraagd of zij wel nodig zijn voor het bestuursrechtelijke traject. Het beste voorbeeld hiervan is bewijsmateriaal zoals foto's, een proces-verbaal of resultaten van het forensisch onderzoek. We constateren dat deze zaken vaak in de bestuurlijke rapportages worden genoemd of zijn bijgevoegd, maar dat ze niet altijd relevant zijn en vaak ook vertragend werken. Gemeenteambtenaren zeggen dat deze informatie nuttig kan zijn, maar lang niet altijd noodzakelijk voor het bestuurlijke traject dat zij moeten doorlopen. Enerzijds kan dit onnodige vertraging opleveren bij het aanleveren van de bestuurlijke rapportage. Een veelgenoemd voorbeeld in de interviews is dat de bestuurlijke rapportage nog niet aangeleverd konden worden, omdat daar nog lab-resultaten aan toe moesten worden gevoegd die later niet relevant bleken voor het bestuurlijke traject. Een indicatieve drugstest is in die gevallen een veel sneller en passender alternatief. Anderzijds horen we dat het doornemen van een lang strafrechtelijk ingestoken proces-verbaal zeer tijdrovend kan zijn voor gemeenteambtenaren, terwijl deze vaak geen relevante additionele informatie voor het bestuurlijke traject blijken te bevatten.

8.3 Het tijdsverloop van de bestuurlijke aanpak

Deelvraag 3: Hoe kan het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de op te leggen maatregel worden verkort?

Uit ons onderzoek blijkt dat het proces van constatering tot besluit gemiddeld ongeveer zeventig dagen duurt en het aantal dagen tussen constatering en sluiting rond de 85 dagen ligt. Doorgaans duurt het gemiddeld twee tot drie maanden voordat een constatering tot een besluit en uiteindelijke sluiting leidt. Alhoewel dit tijdsverloop conform is hetgeen betrokkenen omschrijven als een ‘redelijke’ termijn die standhoudt bij de bestuursrechter, rijst de vraag of dat in de toekomst nog steeds het geval zal zijn gezien het gewijzigde toetsingskader. Het lijkt dan ook verstandig om te verkennen hoe dit proces in de toekomst vlotter zou kunnen worden doorlopen.

Om te identificeren waar kansen liggen om het proces te versnellen, hebben we de afzonderlijke stappen van het handhavingstraject nader bekeken. Als we inzoomen op de doorlooptijd van de verschillende stappen, dan stellen we vast dat het de politie na de constatering gemiddeld zo’n drie weken (twintig dagen) kost om een bestuurlijke rapportage op te stellen en aan de gemeente te verstrekken. Een doorlooptijd van drie weken lijkt aan de lange kant als uitsluitend naar de omvang van een bestuurlijke rapportage wordt gekeken. Betrokkenen geven aan dat deze binnen één à twee dagen kan worden opgesteld, mits de politiefunctionaris daar tijd voor heeft. Politiefunctionarissen blijken echter vaker niet dan wel in de gelegenheid te zijn om direct een rapportage op te stellen. Redenen die hiervoor worden genoemd, zijn onder andere dat de politie al lange tijd kampt met een capaciteitstekort en dat politiefunctionarissen slechts sporadisch achter hun bureau zitten.

Een ogenschijnlijk simpele oplossing is de, hiervoor al eerdergenoemde, vooraankondiging van de bestuurlijke rapportage. In enkele gemeenten wordt al gewerkt met een kort informatiebericht of vooraankondiging in geval een hennepkwekerij wordt aangetroffen. Gemeenteambtenaren kunnen op deze manier de vooraankondiging van het besluit versturen zonder dat gewacht hoeft te worden op de definitieve rapportage. Mocht de gemeenteambtenaar daarbij op een aspect van de zaak stuiten dat volgens hem of haar nadere informatie behoeft, dan kan dit alvast aan de politie worden teruggekoppeld.

Een vooraankondiging van een bestuurlijke rapportage (of een informatiebericht) zorgt er tevens voor dat gemeenten het voornemen om een bestuurlijke maatregel te treffen sneller kenbaar kunnen maken aan de betrokkenen. Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten daar op dit moment gemiddeld achttien dagen voor nodig hebben, omdat er nog vaak informatie blijkt te ontbreken die noodzakelijk is voor het bestuursrechtelijke traject. Het gaat daarbij soms om essentiële informatie over de aangetroffen hoeveelheid drugs of overlastmeldingen. Om reeds genoemde redenen duurt het vaak

enige tijd voordat de politie in staat is om die aanvullende informatie daadwerkelijk te verstrekken, waardoor er kostbare doorlooptijd verloren gaat. Er kan tijdswinst worden geboekt als politie en gemeente in het voortraject al van elkaar weten welke informatie noodzakelijk is om een bestuursrechtelijk handhavingstraject te starten.

Tot slot constateren we dat de uiteindelijke besluitvorming de meeste tijd in beslag neemt. Tussen voornemen en besluit zitten gemiddeld tussen de dertig en 39 dagen. De meest logische verklaring hiervoor is dat in het merendeel van de gevallen een zienswijze plaatsvindt of dat op zijn minst twee weken wordt gewacht voordat de zienswijze termijn is verstreken. Uit de zienswijze blijken vaak persoonlijke omstandigheden waar de burgemeester nader onderzoek naar moet doen alvorens hij overgaat tot het nemen van zijn besluit. Als de politie al enige aandachtspunten opneemt in de bestuurlijke rapportage kan ook dit onderdeel worden versneld. Na deze stap kan vrij vlot tot sluiting worden overgaan (gemiddeld elf dagen).

8.4 De toekomst van de bestuurlijke aanpak

Deelvraag 4: Hoe kan de bestuurlijke aanpak worden verbeterd zodat adequaat kan worden opgetreden tegen drugscriminaliteit?

De bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit laat op sommige aspecten nog te wensen over, maar de wil om de aanpak te verbeteren is bij alle betrokkenen aanwezig. Als we in de interviews vragen naar manieren waarop de bestuurlijke aanpak – en dan vooral de rol die de bestuurlijke rapportage daarin speelt – kan worden verbeterd, hebben de meeste betrokkenen voldoende ideeën. Deze ideeën hebben vrijwel allemaal betrekking op het verbeteren van de samenwerking tussen de gemeente en politie. Een goede communicatie ('korte lijnen') lijkt de sleutel tot een beter en vaak ook sneller resultaat. Het succes van de bestuurlijke aanpak is op dit moment vooral afhankelijk van enkele pioniers die aan beide zijden de kar trekken, maar zou in de toekomst moeten kunnen rekenen op een systematisch inbedding in zowel de politie- als de gemeentelijke organisatie. De resultaten van ons onderzoek wijzen erop dat systematische inbedding van het handhavingstraject – zowel bij de gemeente als de politie – een absolute voorwaarde is om de bestuurlijke aanpak in de toekomst verder te brengen.

Deze systematische inbedding kan vorm krijgen door middel van een uniform format voor de bestuurlijke rapportage en een vaste manier van (samen)werken. Op deze manier wordt het handhavingstraject vergemakkelijkt en bespoedigd, en wordt de continuïteit van de bestuurlijke aanpak gewaarborgd. Voor het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages moet echter niet enkel gekeken worden naar de inhoudelijke kwaliteit van de rapportages, maar (juist) ook naar de samenwerking tussen de gemeente en politie. Uit de interviews volgt dat behoefte is aan heldere verwachtingen en meer van begrip voor elkaars werk en beleavingswereld. Dit kan bijvoorbeeld door het resultaat van het bestuurlijke traject aan de betrokken politiefunc-

tionaris(sen) terug te koppelen. Andere manieren – die door geïnterviewden zelf worden aangedragen – zijn door gemeente en politie samen ‘ten strijde’ te laten trekken door gemeentebambtenaren bij de inval aanwezig te laten zijn of door een politiefunctionaris mee te nemen naar de behandeling van een zaak door de bestuursrechter.

Daarnaast is meer kennis over het bestuursrecht bij de politie belangrijk voor het succesvol kunnen opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages. Dit kan bijvoorbeeld door de bestuurlijke aanpak van (drugs)criminaliteit een plek te geven in de opleiding aan de politieacademie, maar ook middels workshops en nascholing. De uitbreiding van bestuursrechtelijke kennis is essentieel voor een betere en vlottere informatie-uitwisseling, zodat politiefunctionarissen zich beter kunnen inleven in de belevingswereld en informatiebehoefte van gemeentebambtenaren.

Aanbevelingen

Concreet doen wij op basis van dit onderzoek de volgende vijf aanbevelingen voor het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken en het verbeteren van de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit.

Aanbeveling 1: Stel een landelijk format inclusief checklist op voor het opstellen van bestuurlijke rapportage

Uit dit en eerdere onderzoeken blijkt dat de inhoudelijke kwaliteit van bestuurlijke rapportages nog weleens te wensen overlaat. Zowel de kwaliteit als de betrouwbaarheid van bestuurlijke rapportages kan worden verbeterd door het rechterlijke beoordelingskader ten aanzien van artikel 13b Opiumwet te gebruiken als normatief kader voor het opstellen van bestuurlijke rapportages (zie hiervoor hoofdstuk 4). Om naast inhoudelijke kwaliteit ook continuïteit en snelheid te waarborgen, kan de Nationale Politie gebruikmaken van de checklist in tabel 8.1 voor het opstellen van een bestuurlijke rapportage. De eerste stappen hiervoor zullen worden gezet in enkele expertmeetings die door ons zullen worden georganiseerd.

Aanbeveling 2: Voer een vooraankondiging van de bestuurlijke rapportage in

Om gemeenten sneller in staat te stellen bestuursrechtelijk op te treden, kan gewerkt worden met een informatiebericht c.q. vooraankondiging van de bestuurlijke rapportage. Dit informatiebericht zou een politiefunctionaris direct na (of zelfs tijdens) de doorzoeking kunnen opstellen. Hierin hoeft alleen te staan wat de aanleiding was voor binnentreden van het pand, namen en adres van betrokkenen, het soort pand, de aangetroffen hoeveelheid en soort drugs en eventueel andere relevante spullen of voorwerpen (zie punten 2 tot en met 6 van tabel 8.1). Op basis van deze informatie kan de burgemeester een voornemen om op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet kenbaar maken aan betrokkenen. In de tussentijd kan de politie de definitieve bestuurlijke rapportage opmaken (idealiter met behulp van een checklist) en kan de gemeente de zienswijzeprocedure starten. Op deze manier wordt het proces tot aan de besluitvorming aanzienlijk versneld en wordt de kans verkleind dat de burgemeester de

noodzakelijkheid van bestuursrechtelijk optreden nader moet motiveren bij de rechter vanwege tijdsverloop.

Aanbeveling 3: Verbeter de samenwerking en communicatie tussen de politie en de gemeente

De bestuurlijke aanpak kan worden verbeterd door de communicatie en samenwerking tussen de politie en de gemeente systematisch in te bedden. Uit de interviews blijkt veelvuldig dat ‘korte lijnen’ essentieel zijn voor de informatie-uitwisseling. Deze korte lijnen kunnen gerealiseerd worden door werkafspraken te maken, vaste contactpersonen aan te stellen, gezamenlijke en frequente overleggen te plegen en/of door elkaar te betrekken bij elkaars werkzaamheden. Zo zou een gemeenteambtenaar mee kunnen gaan tijdens een politiedoorzoeking en kan een politiefunctionaris mee naar een rechtbankzitting. Daarnaast kan meer begrip en eigenaarschap worden gecreëerd bij de politie door standaard terug te koppelen wat het resultaat is geweest van de bestuurlijke rapportage.

Aanbeveling 4: Vergroot de bestuursrechtelijke kennis bij de politie

Zowel de inhoudelijke kwaliteit van bestuurlijke rapportages, snelheid en continuïteit van optreden als de samenwerking tussen politie en gemeenten komen ten goede als de bestuursrechtelijke kennis bij de politie wordt vergroot. Dit kan door de bestuurlijke aanpak in te bedden in de opleidingen van de politieacademie of door cursussen aan te bieden, maar ook door het aantal bestuurskundigen (of andere experts met kennis van bestuursrecht) bij de politie te vergroten.

Aanbeveling 5: Monitor de inhoudelijke kwaliteit van bestuurlijke rapportages

De bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit begint bij een juridisch houdbare bestuurlijke rapportage. De toepassing en rechterlijke toetsing van artikel 13b Opiumwet is echter blijvend in ontwikkeling, wat betekent dat het normatieve kader voor bestuurlijke rapportages aan verandering onderhevig is. Het landelijke format voor bestuurlijke rapportages zal daarom systematisch moeten worden gemonitord en eventueel worden aangepast naar aanleiding van veranderingen in de toepassingspraktijk of wensen bij de politie of gemeente.

Bijlage I **Scoringskader bestuurlijke rapportages**

Scoringskader bestuurlijke rapportages

1. De aanleiding inval
 - Aanleiding inval/instap/politieonderzoek
 - Bron (politieonderzoek, mma, ...)
2. Opiumwetovertreiding
 - Geconstateerd feit
2. Het doel van de bestuurlijke rapportage
 - doel van het verstrekken van de BR
 - argumenten/redenen voor bestuursrechtelijk ingrijpen
3. Bevindingen van feiten en omstandigheden
 - Strafbare feiten/overtreidingen
 - (Hoe) wordt melding gemaakt van operationele informatie als:
 - a) De soort aangetroffen drugs
 - b) Hoeveelheid aangetroffen harddrugs en/of softdrugs
 - c) Resultaten van de indicatieve test
 - d) Resultaten van het NFI
 - e) Omstandigheden die wijzen op handel (onder andere gripzakjes, weegschalen, veel contact geld, meerdere mobiele telefoons, (getuigen)verklaringen, observaties)
 - f) Omstandigheden die wijzen op productie van drugs (onder andere drugsafval, versnijdingsmiddelen, grondstoffen voor drugs)
 - g) Omstandigheden die wijzen op een hennepkwekerij (onder andere assimilatielampen, koolstoffilters, plantenbakken, diefstal van stroom)
 - h) In geval van een hennepkwekerij: of er sprake is van eerdere oogsten
 - i) Aangetroffen wapens
 - j) Locatie van de aangetroffen overtreiding

- k) In geval van een woning: of de woning is bewoond
 - l) Personen die aanwezig waren in het pand
 - m) In geval van een woning: wie zijn feitelijke bewoner(s), komt dit overeen met BRP?
 - n) Indien kinderen of hulpbehoevenden (BRP): is er een zorgmelding gedaan?
 - o) Informatie uit het Kadaster
 - p) Verdachten
 - q) Eerdere delicten/antecedenten (zijn dit relevante antecedenten, veroordelingen?)
 - r) Werkwijze (inclusief tijd, plaats, frequentie)
 - s) Wederrechtelijk verkregen voordeel
 - t) Overige informatie
 - Eerdere Opiumwetovertredingen in het pand
 - Historie op pand: meldingen/waarnemingen op drugshandel/aanloop/overlast
 - Bewoner/eigenaar: wist de eigenaar of bewoner van de aangetroffen overtreding, of zijn er aanwijzingen dat hij dit had kunnen vermoeden?
5. De aanbeveling
- Aanbeveling; voorstel voor bestuurlijke maatregel (Bestuurlijke sluiting, last onder dwangsom, bestuurlijk boete)
5. Naar waarheid opgemaakt
- Ondertekend, ambtseed/ambtsbelofte
6. Procedure
- Functie opsteller/rapporteur van de bestuurlijke rapportage
 - Communicatie gemeente
 - Communicatie andere instanties (bijvoorbeeld netwerkbeheerder)
 - Tijdsverloop (doorlooptijd, bestede tijd)
 - Overige procedures (bijvoorbeeld strafrechtelijke procedures of laboratoriumonderzoek bij het NFI)
7. Bijlagen
- Bijlagen bijgevoegd, relevantie

Bijlage II Topiclijsten interviews

De interviews met betrokkenen hebben plaatsgevonden aan de hand van de volgende topiclijsten.

Bestuurskundigen politie	
Topics	Voorbeeldvragen
Introductie	<ul style="list-style-type: none"> Doel interview, uitleg gebruik data, opname, voorleggen verslag interview ter accordering?
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> Wat is uw functie binnen de politie? Wat is uw functie bij het opstellen, aanbieden en opvolgen van BRs? Wat is in uw ogen het doel van het opstellen van een BR? Gebruikt u ook weleens andere manieren om informatie te delen met de gemeente? Zo ja, waarom?
Proces rondom opstellen, aanbieden, opvolgen BRs	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u vertellen wat het proces is rondom het opstellen, aanbieden en opvolgen van BRs? Wat is daarin uw rol? Wie stelt er daadwerkelijk de BR op? Deelt u/deelt de politie weleens een conceptrapport met de gemeente, alvorens een definitief BR op te stellen? Kunt u wat vertellen over de deelcultuur binnen de politie? Kunt u wat vertellen over rol van de Wpg (geheimhouding, belemmeringen enzovoort)? <ul style="list-style-type: none"> In hoeverre vormt de Wpg een belemmering om informatie te delen?
Inhoud BR	<ul style="list-style-type: none"> In welk systeem wordt de verzamelde informatie verwerkt/opgeslagen (BVH of Summit)? Welke informatie heeft u nodig om een BR op te stellen? Kunt u een voorbeeld geven van de inhoud van een standaard-BR die u opmaakt na een drugsvondst? Welke informatie wordt verstrekt in een BR (artikel 8 info, artikel 9 en/of artikel 10 Wpg)? Kunt u voorbeelden geven van aanbevelingen die u doet in een BR?
Rol van de politieambtenaar	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u iets vertellen over de rol van de politie bij het opstellen en aanbieden van bestuurlijke rapportages na aantreffen van een Opiumwet overtreding? Hoeveel tijd kost dit? Kan dit in uw ogen beter/anders?
Rol van de gemeenteambtenaar	<ul style="list-style-type: none"> Welke rol speelt de gemeenteambtenaar bij het opstellen, aanbieden en verwerken van BRs in uw regio? Hoeveel tijd kost dit? Kan dit in uw ogen beter/anders?
Bestuurlijke kennis politie	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u iets vertellen over de kennis van bestuursrechtelijke handhaving bij de politie? Is deze kennis op orde?

Bestuurskundigen politie	
Topics	Voorbeeldvragen
Inzet politiecapaciteit	<ul style="list-style-type: none"> Hoe ervaart u de inzet van politiecapaciteit bij de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit? Hoeveel tijd kost het voor de politie om een BR op te stellen? Hoeveel politiecapaciteit gaat er naar het opstellen van BRs? <ul style="list-style-type: none"> Is dat voldoende? Waarom (niet)?
Tijd	<ul style="list-style-type: none"> Hoe ervaart u de factor tijd bij het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages? Hoe kan het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de op te leggen maatregel volgens u worden verkort?
Verruiming artikel 13b Opiumwet	<ul style="list-style-type: none"> Wat is uw ervaring met de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid per 1 januari 2019? (artikel 13b lid 1 onder b Opw) Kunt u vertellen in hoeverre uw rol als politieambtenaar is veranderd sinds de verruiming van artikel 13b Opw?
Samenwerking gemeente-politie-OM	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u iets vertellen over de samenwerking tussen de gemeente, de politie en het OM bij de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit? Waarom is deze samenwerking zo? Wat is uw ervaring met het delen van informatie tussen de politie, het OM en de gemeente?
Juridisch houdbare BR	<ul style="list-style-type: none"> Hoe zit een juridisch houdbare BR er in uw ogen uit? Welke elementen moet een juridisch houdbare BR volgens u bevatten? Welke informatie zou een juridische houdbare bestuurlijke rapportage volgens u moeten bevatten? Waarom?
Problematiek rondom BRs	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u iets vertellen over de bestaande problematiek rondom het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages na aantreffen van drugscriminaliteit (Opiumwet overtreding) Wat zijn de knelpunten die u ervaart bij het opstellen, aanbieden en opvolgen van BRs? <ul style="list-style-type: none"> Kunt u me meenemen in een specifieke casus waarin dit speelde? Waar loopt u tegenaan bij het opstellen/aanbieden/opvolgen van BRs?
Mogelijke oplossing	<ul style="list-style-type: none"> Wat zouden in uw ogen mogelijke oplossingen zijn voor de huidige problematiek rondom het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages? Wat zou er in uw ogen verbeterd moeten worden aan de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit? Wat zou bijdragen aan een snellere opvolging van bestuurlijke rapportages na overtredingen van de Opiumwet? Hoe kan de bestuurlijke aanpak worden verbeterd zodat adequaat kan worden opgetreden tegen drugscriminaliteit?

Gemeenteambtenaren	
Topics	Voorbeeldvragen
Introductie	<ul style="list-style-type: none"> Doel interview, uitleg gebruik data, opname, voorleggen verslag interview ter accordering?
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> Wat is uw functie bij de gemeente [...] Wat is uw functie bij het opstellen, aanbieden en opvolgen van BRs? Wat is in uw ogen het doel van het opstellen van een BR? Welke informatie dient een BR volgens u te bevatten?

Gemeenteambtenaren	
Topics	Voorbeeldvragen
Proces rondom opstellen, aanbieden, opvolgen BRs	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u vertellen hoe het proces eruit ziet rondom het opstellen, aanbieden en opvolgen van BRs? Wat is daarin uw rol? Kunt u iets vertellen over de rol van de Wpg bij het delen van informatie tussen de politie en de gemeente?
Rol van de gemeenteambtenaar	<ul style="list-style-type: none"> Welke rol speelt de gemeenteambtenaar bij het opstellen, aanbieden en verwerken van BRs? Hoeveel tijd kost het opstellen, aanbieden en verwerken? Kan dit in uw ogen beter/anders?
Rol van de politieambtenaar	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u iets vertellen over de rol van de politie bij het opstellen en aanbieden van bestuurlijke rapportages na aantreffen van een Opiumwetovertreiding? Heeft u enig idee hoeveel tijd het de politie kost om een BR op te stellen? Kan dit in uw ogen beter/anders?
Inzet politiecapaciteit	<ul style="list-style-type: none"> Hoe ervaart u de inzet van politiecapaciteit bij de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit? Heeft u enig idee hoeveel tijd het voor de politie kost om een BR op te stellen? Hoeveel politiecapaciteit gaat er naar het opstellen van BRs? <ul style="list-style-type: none"> Is dat voldoende? Waarom (niet)?
Bestuurlijke kennis politie	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u iets vertellen over de kennis van bestuursrechtelijke handhaving bij de politie? Hoe verkrijgt de politie deze kennis? Is deze kennis op orde?
Samenwerking gemeente-politie-OM	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u iets vertellen over de samenwerking tussen de gemeente, de politie en het OM bij de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit? Waarom is deze samenwerking zo ingericht? Wat is uw ervaring met het delen van informatie tussen de politie, het OM en de gemeente? Kunt u wat vertellen over de deelcultuur binnen de politie? Wat voor rol speelt de Wpg daarin (geheimhouding, belemmeringen enzovoort)?
Tijd	<ul style="list-style-type: none"> Hoe ervaart u de factor tijd bij het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages? Hoe kan het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreiding en de op te leggen maatregel volgens u worden verkort?
Artikel 13b Opiumwet	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u iets vertellen over de rol van tijdsverloop (tussen het moment van aantreffen van de overtreiding en de uiteindelijke sluiting) op de juridische houdbaarheid van een besluit o.g.v. artikel 13b Opiumwet? Waar bestaat een juridisch houdbaar besluit op grond van artikel 13b Opiumwet uit, volgens u?
Verruiming artikel 13b Opiumwet	<ul style="list-style-type: none"> Wat is uw ervaring met de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid per 1 januari 2019? (artikel 13b lid 1 onder b Opw) Kunt u vertellen in hoeverre uw rol als ... is veranderd sinds de verruiming van artikel 13b Opw? Is de rol van de BR veranderd sinds de verruiming van artikel 13b Opiumwet per 1 januari 2019 (voorbereidingshandelingen)
Juridisch houdbare BR	<ul style="list-style-type: none"> Hoe zit een juridisch houdbare BR er in uw ogen uit? Welke elementen moet een juridisch houdbare BR volgens u bevatten? Waarom? Welke informatie zou een juridische houdbare bestuurlijke rapportage volgens u moeten bevatten?

Gemeenteambtenaren	
Topics	Voorbeeldvragen
Problematiek rondom BRs	<ul style="list-style-type: none"> Kunt u iets vertellen over de bestaande problematiek rondom het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages na aantreffen van drugscriminaliteit (Opiumwetovertreiding) Wat zijn de knelpunten die u ervaart bij het opstellen, aanbieden en opvolgen van BRs? <ul style="list-style-type: none"> Kunt u mij meenemen in een specifieke casus waarin dit het geval was? Waar loopt u tegenaan bij het opstellen/aanbieden/opvolgen van BRs?
Mogelijke oplossing	<ul style="list-style-type: none"> Wat zouden in uw ogen mogelijke oplossingen zijn voor de huidige problematiek rondom het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages? Wat zou er in uw ogen verbeterd moeten worden aan de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit? Wat zou bijdragen aan een snellere opvolging van bestuurlijke rapportages na overtredingen van de Opiumwet? Hoe kan de bestuurlijke aanpak worden verbeterd zodat adequaat kan worden opgetreden tegen drugscriminaliteit?
Afsluiting	<ul style="list-style-type: none"> Is er iets wat ik volgens u ben vergeten te vragen? Is er iets wat u nog kwijt wilt?

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. em. dr. ir. J.B. Terpstra Radboud Universiteit Nijmegen
Leden	mr. drs. C. Bangma Politie, Eenheid Midden-Nederland mw. mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid dr. P.P.H.M. Klerks Raadadviseur Parket-Generaal, Openbaar Ministerie mr. drs. C. Loef Adviseur Gemeente Amsterdam mw. J. Overeem Politie, Eenheid Midden-Nederland prof. em. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht mw. drs. M.H.M. van Tankeren Operational auditor/onderzoeker, Politie, Eenheid Den Haag
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieonderwijsraad Koninginnegracht 62 2514 AG Den Haag Postbus 25842 2502 HV Den Haag www.politienwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. ***Criminaliteit in de virtuele ruimte***
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. ***Cameratoezicht. Goed bekeken?***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. ***De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)***
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. ***De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding***
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. ***Cameratoezicht. De menselijke factor***
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. ***Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek***
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke & Politie-regio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. ***Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak***
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/ Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. ***Richtlijnen auditieve confrontatie***
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsvoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI, Den Haag, 2005
9. ***Niet verschenen***
10. ***De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg***
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. ***Inzoomen en uitzoomen op Zaandam***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006

12. ***Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking***
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006
13. ***Cold cases – een hot issue***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. ***Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?***
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. ***Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces***
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. ***Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie***
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. ***Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden***
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. ***Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken***
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. ***Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren***
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. ***Solosurveillance. Kosten en baten***
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. ***Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners***
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römkens & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. ***Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekb beschrijving***
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. ***Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader***
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. ***Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept***
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/ COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009

-
25. ***Rellen om te rellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorders***
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. ***Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren***
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. ***Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering***
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. ***De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer***
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. ***Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland***
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogaredo & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. ***Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk***
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. ***Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten***
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. ***Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief***
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. ***Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet***
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. ***Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politiefunctionarissen***
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. ***Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?***
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010
35. ***Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend***
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010

36. ***Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)***
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. ***Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg***
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. ***Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren***
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. ***Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole***
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. ***Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclasering***
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. ***Daders over cameratoezicht***
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenbergh, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regio-plan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. ***Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen***
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. ***De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie***
N. Struiksma, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012
44. ***Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg***
I. Helsloot, J. Groenendaal & E.C. Warners, Crisislab, Renswoude, 2012
45. ***Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek***
R. Salet & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012
46. ***Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door VKL-teams met betrekking tot het onderkennen van tunnelvisie en andere procesaspecten***
I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje, Crisislab, Renswoude, 2012
47. ***M.-waarde. Een onderzoek naar de bijdrage van Meld Misdaad Anoniem aan de politionele opsporing***
M.C. van Kuik, S. Boes, N. Kop, M. den Hengst-Bruggeling, T. van Ham & H. Ferwerda, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2012

-
48. ***Seriebrandstichters. Een verkennend onderzoek naar daderkenmerken en delictpatronen***
Y. Schoenmakers, A. van Wijk & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2012
49. ***Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare veiligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcasus***
H. Ferwerda, T. van Ham, B. Bremmers, K. Tijhof & M. Grotens, Bureau Beke, Arnhem, 2013
50. ***Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Knooppunten, knelpunten en kansen***
H. Nelen, M. Peters & M. Vanderhallen, Politieacademie, Apeldoorn/ Universiteit Maastricht, 2013
51. ***De operationele politiebriefing onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefing***
A. Scholtens, J. Groenendaal & I. Helsloot, Crisislab, Renswoude 2013
- 51a. ***De operationele politiebriefing onderzocht (2). Een actie(vervolg)onderzoek om tot een effectievere politiebriefing te komen***
A. Scholtens, Crisislab, Renswoude 2015
52. ***Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?***
R.H. Johannink, I. Gorissen & N.K. van As, Politieacademie Apeldoorn/ VDM-MP, Houten, 2013
53. ***De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk***
C.E. Huls & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen/Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Groningen, 2013
54. ***Van meld- naar aantoonplicht. Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance***
C. Veen & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen, 2013
55. ***Heterdaadkracht in twee Haagse pilotgebieden***
B. van Dijk, J.B. Terpstra & P. Hulshof, Politieacademie, Apeldoorn/DSPgroep, Amsterdam, 2013
56. ***Inzet op Maat. Onderzoek naar kenmerken en mogelijkheden van duurzame inzetbaarheid van oudere medewerkers***
H. de Blouw, I.R. Kolkhuis Tanke & C.C. Sprenger, Politieacademie, Apeldoorn, 2013
57. ***Interventies in de opsporing. Impulsen in kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces***
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
58. ***De plaats delict in beeld. Fotografie in de dagelijkse en gesimuleerde praktijk***
G. Vanderveen & J. Roosma, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden, 2013

59. ***Jeugdgroepen van toen. Een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw***
H. Ferwerda, B. Beke & E. Bervoets, Bureau Beke, Arnhem/Beke Advies, Arnhem/LokaleZaken, Rotterdam, 2013
60. ***Tussen hei en hoofdbureau. Leiderschapsontwikkeling bij de politie***
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
61. ***Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld***
E. Bervoets, J. Bik & M. de Groot, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
62. ***Excessief geweld op en om de voetbalvelden. Praktijkonderzoek naar omvang, ernst en aanpak van 'voetbalgeweld'***
P. Duijvestijn, B. van Dijk, P. van Egmond, M. de Groot, D. van Sommeren & A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam, 2013
63. ***Beeld van gezag bij de politie. Maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden op burgers***
H. de Mare, B. Mali, M. Bleecke & G. van den Brink, m.m.v. Motivation, Tilburg University, Stichting IVMV, Leiden, 2014
64. ***Informatiegestuurde dienders. Informatiesturing tussen theorie en praktijk***
A. van Sluis, P. Siep, V. Bekkers, m.m.v. M. Thaens & G. Straten, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2014
65. ***Hard op weg. Onderzoek aanpak verkeersveelplegers***
B. Bieleman, M. Boendermaker, R. Mennes & J. Snippe, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2014
66. ***Tussen hulp en hype. De inzet van opsporingsberichtgeving in ontvoeringszaken***
Y.M.M. Schoenmakers, J.V.O.R. Doekhie & J.C. Knotter, Yvette Schoenmakers Onderzoek en advies, Weesp, 2014
67. ***Nachtdienst bij de politie en verkeersveiligheid. Onderzoek naar ervaringen van politieagenten met verkeersonveiligheid in woon-werkverkeer na de nachtdienst***
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2014
68. ***Buit van woninginbraak. Onderzoek onder inbrekers en helers***
J. Snippe, M. Sijtsma, R. Mennes & B. Bieleman, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2014
69. ***Privaat blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten***
E. Bervoets & S. Eijgenraam, LokaleZaken, Rotterdam, 2014
70. ***Met grof geschut. Reconstructie van een moordonderzoek binnen de criminele woonwagenwereld***
I. van Leiden, B. Bremmers & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2014
71. ***Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam***
J. Kuppens, T. Appelman, T. van Ham & A. van Wijk, Bureau Beke, Arnhem, 2015

-
- 72a. ***Vermisten op de kaart. Aard en omvang van langdurige vermissingen***
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2015
73. ***Van intel tot operatie. De impact van veiligheidsanalisten bij de aanpak van misdaad***
M. den Hengst, M. Bruinsma, Y. Schoenmakers, W. Niepce, Bureau Bruinsma, Tilburg, 2015
74. ***De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast***
I. Gorissen, m.m.v. R.H. Johannink, PBLQ, Den Haag, 2015
75. ***De aangifte van delicten bij de multichannelstrategie van de politie***
P. Boekhoorn & J. Tolsma, Bureau Boekhoorn/Radboud Universiteit, Nijmegen, 2016
76. ***Die pakken we toch niet op? Afstemming tussen politie en Openbaar Ministerie in zaken van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit***
R. Kouwenhoven & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016
77. ***Het real-time informeren van noodhulpeenheden. Een onderzoek naar de RTI-functie om frontlijnpolitiefunctionarissen snel te voorzien van relevante informatie***
A. Scholtens, M. den Hengst & R. Waterreus, Crisislab, Renswoude/ Politieacademie, Apeldoorn, 2016
78. ***Hoe lang kun je 'schijt hebben'? Dertien desisters uit criminele jeugdgroepen aan het woord***
C.E. Hoogeveen, A.E. van Burik & B.J. de Jong, m.m.v. E.M. Klooster, Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch/VanMontfoort, Woerden, 2016
79. ***Onbenutte kansen. Een onderzoek naar het gebruik van restinformatie in de opsporing***
A. van Wijk & L. Scholten, m.m.v. B. Bremmers, Bureau Beke, Arnhem, 2016
80. ***Verbale leugendetectie-wizards***
G. Bogaard & E.H. Meijer, Maastricht University, Maastricht, 2016
81. ***Mensenhandel in de prostitutie opsporen zonder aangifte? Een vervolgonderzoek om de doorzettingsmacht van de politie te verduidelijken***
M. Goderie, m.m.v. R. Kool, Goderie Onderzoek, Klarenbeek, 2016
82. ***De onvindbaren. Op zoek naar voortvluchtige veroordeelden in Nederland***
Y. Schoenmakers, I. de Groot, J. van Zanten, A. van Rooyen & J. Baars, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2017
83. ***Elke dump is een plaats delict. Dumping en lozing van synthetisch drugsafval: verschijningsvormen en politieaanpak***
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, M. Everartz & C. Poelarends, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2016
- 83A. ***De Intelligence Paradox. Lessen uit de integrale pilot Analyse Synthetische Drugs in Oost-Nederland***
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2019

84. ***Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht***
A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, 2016
85. ***Vermisten op het spoor. Rechercheren naar langdurige vermissingen***
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
86. ***De aard van het beestje. Kenmerken en achtergronden van dierenmishandelaars***
A. van Wijk & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
87. ***Modus operandi van de recherche. De recherchepraktijk in moord- en verkrachtingszaken***
A. van Wijk, I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
88. ***Over grenzen in de sport. De rol van de politie in de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport in samenwerking met relevante partners***
A. van Wijk, M. Hardeman, L. Scholten & M. Olfers, Vrije Universiteit Amsterdam, Bureau Beke, Arnhem, 2017
89. ***Defensiehulp. Legergroene bijstand aan de politie bij handhaving van de rechtsorde***
E. Bervoets, m.m.v. S. Eijgenraam, T. Dijkhuizen & J. van de Werken, Bureau Bervoets, Amersfoort, 2017
90. ***Tussen onder en boven. Productie en distributie van softdrugs in Noord-Nederland***
J. Snippe, R. Mennes, M. Sijtsma & B. Bieleman, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2017
91. ***Vechten op afspraak. Inzicht in het fenomeen en input voor de ontwikkeling van een politiestrategie***
T. van Ham, L. Scholten, A. Lenders & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2018
92. ***Notoire straten. Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit***
S. Mehlbaum, Y. Schoenmakers & J. van Zanten, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2018
- 92A. ***De wortel en de stok. Praktijklessen uit een gebiedsgerichte probleemaanpak van ondermijning***
S. Mehlbaum, Y. Schoenmakers, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2019
93. ***Ondermijning door criminele 'weldoeners'***
M. Bruinsma, R. Ceulen & T. Spapens, m.m.v. C. Deij, Tilburg University, Tilburg/Bureau Bruinsma, Tilburg, 2018
94. ***Kiezen voor politie. Een onderzoek onder mbo-studenten met een migratie – achtergrond in het veiligheidsdomein***
S. de Winter-Koçak, E. Klooster & M. Day, m.m.v. S. Mehlbaum, M. van Vugt & K. Leschonski, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2018

-
95. ***Doe-het-zelf-surveillance. Een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen***
S. Mehlbaum & R. van Steden, m.m.v. M. van Dijk, Vrije Universiteit Amsterdam, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2018
 96. ***Een klacht is een gratis advies***
G. Jacobs, T. Hak, G. Vanderveen, M. Flory, T. Thuis, S. Valkeman & M. Franken, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2018
 97. ***Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: je gaat het pas zien als je het doorhebt***
A. Verwest, W. Buysse, P. van Egmond, D. Hofstra, DSP-groep, Amsterdam, 2019
 98. ***Zorg voor kinderen bij aanhouding van ouders; Best practices uit binnen- en buitenland***
J. Reef, N. Ormskerk, Universiteit Leiden, 2019
 99. ***Aankoopfraude uit het buitenland***
J. Jansen, S. Westers, S. Twickler, W. Stol, NHL Stenden Hogeschool / Politieacademie
 100. ***Grijs vakmanschap? Taakgerelateerd ongeoorloofd handelen binnen de politie***
R. Chr. van Halderen (diss. Avans Hogeschool), 2019
 101. ***Niet meer doen! Een onderzoek naar de INDIGO-afdoening***
A. van Wijk, S. Dickie, J. van Esseveldt, Bureau Beke, Arnhem, 2019
 102. ***De aanpak van cybercrime door regionale eenheden van de politie. Van intake van cybercrime naar opsporing en vervolging***
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2020
 103. ***In- en doorstroom van nieuwkomers in beeld. Opgetekende lessen uit acht casussen rond de opvang van asielzoekers in Nederland.***
J. Kuppens, Bureau Beke, Arnhem 2020
 104. ***De lading van vuurwapens. Een onderzoek naar de impact van illegale vuurwapens in Nederland.***
H. Ferwerda, J. Wolsink en I. van Leiden, Bureau Beke, Arnhem 2020
 105. ***Q-teams. De politie onderweg naar toekomstbestendige opsporing en vervolging?***
P. van Egmond, A. Swami-Persaud, A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam 2020
 106. ***Onderwereld boven water? Zoektocht naar georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens***
N. Struiksmā, C. Boxum, S.J. Hollenberg, N.O.M. Woestenburg, Pro Facto, Groningen 2020
 107. ***Benutten van digitale sporen***
R. Zuurveen, W. Ph. Stol, Onderzoeksgroep Cybersafety. NHL Stenden en CyberScienceCenter 2020
 108. ***Kansen en knelpunten binnen de financiële opsporing***
L.N. de Swart, G.P.J.M op 't Hoog, B.M.J Slot, A. Winkel. Ecorys 2021

- 109** *Black box van gemeentelijke online monitoring. Een wankel fundament onder een stevige praktijk*
W. Bantema, S. Westers, M. Hoekstra, R. Herregodts, S. Munneke. NHL Stenden Hogeschool / Rijksuniversiteit Groningen, 2021
- 110** *Ondermijning langs zijpaden. Een verkennend onderzoek naar de aard, omvang en aanpak van ondermijnende criminaliteit in relatie tot kleine havens en luchthavens, railtransport en binnenvaart in Noord-Brabant en Zeeland.*
S. van Nimwegen, T. Spapens, R. Ceulen, Tilburg University/Nationale Politie, 2021
- 111** *Meer dan een ruzie. Politie in de netwerkaanpak huiselijk geweld.*
K.D. Lünemann, S. ter Woerds, Verwey-Jonker Instituut 2021
- 112** *Van verhalen naar verbalen. Een verkennende studie naar de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied en de haven van Amsterdam*
Y. Eski, M. Boelens, A. Mesic, H. Boutellier, Vrije Universiteit Amsterdam/Verwey-Jonker Instituut 2021
- 113** *Weten, doen en leren. Een proeftuinsonderzoek naar gebiedsgerichte opsporing*
E. Bervoets, J. Broekhuizen, K. van den Akker, J. Landsman, Bureau Bervoets, Amersfoort 2021
- 114** *Zuiver op de graat? Over de betrokkenheid van de visserij bij maritieme drugsmokkel*
S. Mehlbaum, K. van den Akker, A. Verweij, A. Wester m.m.v. R. van der Borden en M. Dekker, Mehlbaum Onderzoek, Halfweg 2021
- 115** *Kinderen als slachtoffer, getuige of dader van huiselijk geweld. Aard en afhandeling van door de politie bij ZSM aangebrachte zaken van huiselijk geweld waarbij minderjarigen zijn betrokken.*
V. van Koppen, M. Bruggeman, R. Houston, J. Harte, VU Amsterdam 2022
- 116** *Wachters aan het woord. Dilemma's van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen in hun rol als poortwachter.*
K. van Wingerde, C. Hofman, Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus school of law, 2022.
- 117** *Ooggetuigenidentificaties: het verband tussen subjectieve zekerheid en accuraatheid. Een experimentele studie en her-analyse van bestaand onderzoek volgens Nederlandse confrontatieprotocollen*
M. Sauerland, N. Tupper, A.G. van Amelsvoort, Maastricht University 2022
- 118** *Het fenomeen vechtafspraken: vier jaar later. Onderzoek naar de profielen van de deelnemers, kenmerken van de vechtgroepen en – nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van – het fenomeen vechtafspraken*
J. Wolsink, H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem 2022
- 119** *Strip- en omkatfabrieken. Een fenomeenstudie als basis voor inzicht, awareness en aanpak*
H. Ferwerda, J. Wolsink, Bureau Beke, Arnhem 2022

Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugspanden

De laatste jaren speelt de bestuurlijke aanpak een steeds grotere rol bij de bestrijding van drugscriminaliteit. Eén van de belangrijkste instrumenten binnen deze aanpak is de bevoegdheid van de burgemeester om een last onder bestuursdwang op te leggen op grond van artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles). Deze bevoegdheid maakt het onder meer mogelijk om woningen en lokalen te sluiten als vanuit het pand drugs worden verkocht of hennep wordt geteeld. De burgemeester wordt door de politie op de hoogte gesteld van dergelijke drugsactiviteiten middels een bestuurlijke rapportage. Als de burgemeester vervolgens besluit om op te treden, dan ligt de bestuurlijke rapportage ten grondslag aan dit besluit. Zodoende spelen deze rapportages een belangrijke rol binnen de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit. Uit eerder onderzoek blijkt echter dat zowel de inhoudelijke kwaliteit van bestuurlijke rapportages als de wijze en snelheid waarop de rapportages worden opgesteld, aangeboden en opgevolgd te wensen overlaten. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over hetgeen een burgemeester nodig heeft van de politie om een juridisch 'houdbaar' besluit te kunnen nemen op grond van artikel 13b Opiumwet. Dit onderzoek richt zich daarom op de beantwoording van de volgende vier vragen: 1) Waar bestaat een juridisch houdbaar besluit op grond van artikel 13b Opiumwet uit? 2) Waar moet een bestuurlijke rapportage uit bestaan om een juridisch houdbaar besluit te kunnen nemen op grond van artikel 13b Opiumwet? 3) Hoe kan het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de op te leggen maatregel worden verkort? 4) Hoe kan de bestuurlijke aanpak worden verbeterd zodat adequaat kan worden opgetreden tegen drugscriminaliteit? Aan het eind van dit rapport doen wij vijf aanbevelingen voor het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages en het verbeteren van de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit. Eén van de aanbevelingen is om een vooraankondiging van de bestuurlijke rapportage in te voeren zodat het proces tot aan de besluitvorming kan worden versneld.

De reeks Politiekunde is een uitgave van het Onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap. Publicaties in de reeks Politiekunde betreffen in het algemeen concrete handelingen, modellen, instrumenten of werkwijzen die direct bruikbaar zijn voor de politiepraktijk..

Meer informatie vindt u op www.politieenwetenschap.nl.

ISBN 978-90-1240-8455

