

## University of Groningen

### The alternative war on drugs

Bruijn, Michelle

DOI:  
[10.33612/diss.168718831](https://doi.org/10.33612/diss.168718831)

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Bruijn, M. (2021). *The alternative war on drugs: drug evictions, cannabis regulation and the legal consequences of adapting to the limitations of criminal law in the field of drug control*. [Thesis fully internal (DIV), University of Groningen]. University of Groningen. <https://doi.org/10.33612/diss.168718831>

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# ANNEX

---

**ANNEX I: Nederlandse samenvatting**

**ANNEX II: Acknowledgements**

**ANNEX III: Curriculum Vitae**

---

## ANNEX I: Nederlandse samenvatting

### De alternatieve oorlog tegen drugs

*Sluitingen van drugspannen, huisuitzettingen, cannabisregulering en de juridische gevolgen van het aanpassen aan de beperkingen van het strafrechtstelsel bij de aanpak van drugscriminaliteit*

Dit proefschrift toont een ontwikkeling van een louter strafrechtelijke benadering van het drugsprobleem naar een tevens bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aanpak in drie rechtssystemen: Nederland, Verenigde Staten (VS) en Canada. In de afgelopen decennia vallen er twee trends in de ‘war on drugs’ te ontwaren. Enerzijds is er sprake van liberalisering van het cannabisbeleid. Een toenemend aantal landen is overgegaan tot regulering van de cannabismarkt. Cannabis mag inmiddels legaal gekocht en gebruikt worden in onder meer Canada, Uruguay en meerdere staten in de VS. Luxemburg en Mexico hebben aangekondigd om de cannabismarkt te reguleren in de nabije toekomst. Anderzijds is de aanpak van drugscriminaliteit in verschillende landen uitgebreid met instrumenten uit het privaatrecht en het bestuursrecht. Met name huisuitzettingen en sluitingen van drugspannen hebben een steeds grotere rol gekregen in de oorlog tegen drugs.

Beide ontwikkelingen zijn het resultaat van een groeiende overtuiging dat het strafrechtstelsel er niet in slaagt om drugsgebruik en drugscriminaliteit te verminderen. Meerdere onderzoeken laten zien dat de strafrechtelijke aanpak een criminele onderwereld creëert en in stand houdt, een negatief effect heeft op de volksgezondheid, sociale en economische groei ondermijnt en drugsgebruikers discrimineert en stigmatiseert. Deze bevindingen leiden tot radicale veranderingen in de regulering van drugs (met name cannabis) en de aanpak van drugscriminaliteit.

Deze veranderende aanpak blijft echter niet zonder juridische consequenties. De liberalisering van cannabis heeft gevolgen voor de naleving van de internationale drugsverdragen; en het gebruik van huisuitzettingen heeft gevolgen voor de bescherming van mensenrechten zoals het recht op huisvesting en het recht op een eerlijk proces. Dit proefschrift bestudeert de genoemde ontwikkelingen binnen de ‘war on drugs’ en de juridische consequenties van deze ontwikkelingen.

Deel I van het proefschrift richt zich op de ontwikkeling van het cannabisbeleid in Nederland en Canada en de invloed van de internationale drugsverdragen op deze ontwikkeling (hoofdstuk 2). Deel II richt zich op sluitingen van drugspannen en huisuitzettingen vanwege drugsactiviteiten in Nederland en de VS en de rechtsbescherming

die hiertegen wordt geboden (hoofdstukken 3, 4 en 5). In deze samenvatting zal ik kort de gebruikte onderzoeksmethoden, theorieën en de resultaten van het onderzoek uiteenzetten.

### **Onderzoeksmethoden en theorieën**

In dit proefschrift gebruik ik drie soorten onderzoeksmethoden. Ten eerste gebruik ik klassiek juridische onderzoeksmethoden om de relevante nationale en internationale wet- en regelgeving in kaart te brengen met betrekking tot de regulering van cannabis in Nederland en Canada (hoofdstuk 2); en de niet-strafrechtelijke aanpak van drugscriminaliteit in Nederland en Amerika (hoofdstukken 3, 4 en 5). Ten tweede doe ik rechtsvergelijkend onderzoek om verschillen en overeenkomsten in aanpak tussen de onderzochte landen te identificeren, vergelijken en te verklaren (hoofdstuk 2 en 5). Ten derde gebruik ik kwantitatieve onderzoeksmethoden om gepubliceerde jurisprudentie over sluitingen van drugspanen in Nederland statistisch te analyseren (hoofdstuk 3 en 4). In totaal onderzoek ik 217 rechtbankuitspraken gepubliceerd in de periode tussen november 2007 - januari 2016. De 217 zaken zijn een selectie van de gehele populatie aan uitspraken over artikel 13b Opiumwet. Rechtbanken publiceren namelijk niet alle gedane uitspraken. De verzamelde jurisprudentie heb ik statistisch geanalyseerd om cijfermatig inzicht te krijgen in (het verloop van) rechtszaken over drugsgerelateerde sluitingen. Daarnaast onderzoek ik of er een relatie bestaat tussen verschillende (onafhankelijke) variabelen en de uitkomst van een zaak (de afhankelijke variabele). Voorbeelden van onafhankelijke variabelen zijn de soort aangetroffen drugs, het soort pand dat wordt gesloten en de verweren die worden gevoerd.

In dit proefschrift maak ik daarnaast gebruik van verschillende (soorten) theorieën om de liberalisering van het cannabisbeleid en de verschuiving van het strafrecht naar het privaaten bestuursrecht te begrijpen en te verklaren. Ten eerste maak ik gebruik van de ‘culture of control’ theorie van Garland en de ‘third-party policing’ theorie om de sluitingen van drugspanen en huisuitzettingen te onderzoeken. De culture of control theorie verklaart de inzet van niet-strafrechtelijke actoren (zoals burgemeesters en verhuurders) bij de aanpak van (drugs)criminaliteit als reactie op een falend strafrechtstelsel. De third-party policing theorie is nauw verwant aan de culture of control theorie. Zij stelt dat niet-strafrechtelijke actoren in toenemende mate verantwoordelijk worden gehouden voor het voorkomen en beheersen van (drugs)criminaliteit. De culture of control theorie gebruik ik in hoofdstuk 3 en de theorie van third-party policing in hoofdstuk 5.

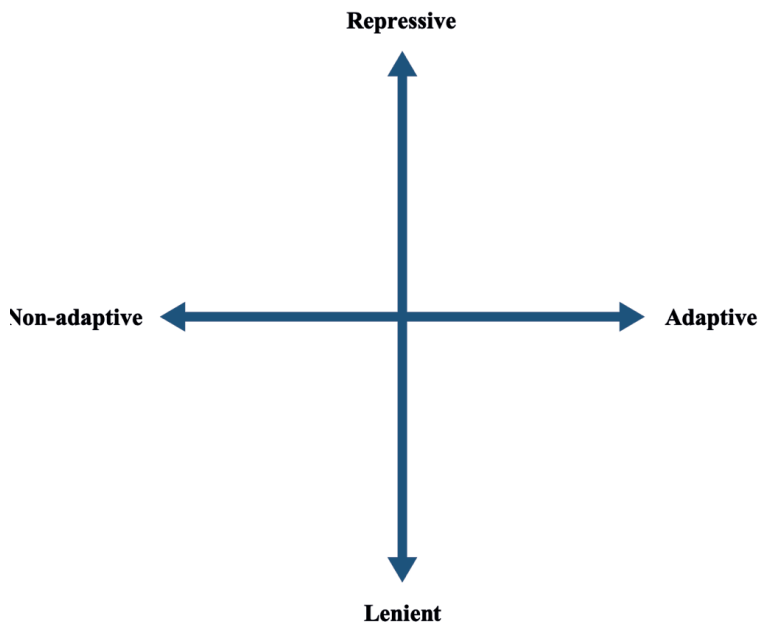
Ten tweede bouw ik voort op de theorie van Galanter over ‘repeat players and one-shotters’ om te veronderstellen dat burgemeesters de sterkere partij zijn in rechtszaken over sluitingen van drugspanen en daardoor een grotere kans hebben om een rechtszaak te ‘winnen’. Galanters

---

theorie stelt dat er een onoverkomelijke ongelijkheid bestaat (zowel in termen van middelen als ervaringen) tussen partijen in rechtszaken, als gevolg waarvan het rechtssysteem kantelt ten gunste van de ‘sterkere’ partij. Deze theorie gebruik ik in hoofdstuk 4.

Ten derde gebruik ik het internationaal (mensen)rechtelijk kader als lens om de ontwikkelingen binnen de ‘war on drugs’ te observeren. In hoofdstuk 2 analyseer ik de regulering van cannabis vanuit het perspectief van de VN-drugsverdragen. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 gebruik ik het recht op huisvesting en het recht op een eerlijk proces als lens in het onderzoek naar sluitingen van drugspanen en huisuitzettingen vanwege drugsactiviteiten.

Tot slot ontwikkel ik een overkoepelend theoretisch model om de onderzochte ontwikkelingen binnen de ‘war on drugs’ met elkaar te verbinden (zie figuur A.1). Dit model combineert Garlands culture of control theorie met de theorie van Adam en anderen over ‘regulatory policy output’ en de literatuur over handhavingsstijlen en ‘street-level bureaucrats’. Door deze theorieën te combineren ontstaat een tweedimensionaal model, dat het mogelijk maakt om de ontwikkelingen binnen de ‘war on drugs’ en de juridische gevolgen daarvan in kaart te brengen, uit te leggen en te verklaren (hoofdstuk 6). Een uitgebreide uitleg van dit theoretisch kader vereist een gedetailleerde inhoudelijke analyse en valt daarom buiten het bereik van deze samenvatting



**Figuur A.1.** Regulation styles to control drugs and fight drug-related crime

## **Deel I: Regulering van cannabis in Nederland en Canada**

De internationale drugsverdragen van de Verenigde Naties verplichten de lidstaten om het bezit, de teelt, de productie, de invoer, de verkoop en de distributie van cannabis voor niet-medische en niet-wetenschappelijke doeleinden strafbaar te stellen. Desondanks gedooft Nederland in 1976 als eerste land de verkoop van cannabis en reguleert Canada in 2018 de volledige cannabismarkt. In Deel I van dit proefschrift heb ik de rol van de VN-drugsverdragen bij de regulering van cannabis in Nederland en Canada onderzocht (in de periode van 1920 tot 2019), evenals de grondslag voor de liberalisering van het cannabisbeleid in beide landen (hoofdstuk 2).

Uit dit onderzoek blijkt dat de invloed van de drugsverdragen op de ontwikkeling van het cannabisbeleid in beide landen vergelijkbaar is, maar dat de mate van invloed door de jaren heen sterk is veranderd. Ten eerste blijkt dat de drugsverdragen in beide landen lange tijd zijn gebruikt om de ‘status quo’ te beschermen. Meerdere pogingen om het nationale cannabisbeleid (verder) te liberaliseren stuitten af op het argument dat de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de VN-drugsverdragen dit niet toestaan. Sterker nog, in beide landen zijn de drugsverdragen gebruikt ter rechtvaardiging van strengere regels en verzwareing van sancties. Ten tweede hebben de internationale verplichtingen gefungeerd als inspiratiebron voor, en ter rechtvaardiging van, ‘creatieve’ beleidsvormen, zoals het coffeeshopbeleid in Nederland en verscheidene voorstellen tot decriminalisering van cannabis in Canada. Ten derde is het belang van de drugsverdragen de laatste jaren afgenomen in allebei de landen. Lange tijd hebben de Nederlandse en Canadese overheid zich geconformeerd aan de VN-drugsverdragen met als doel om (verdere) liberalisering van het cannabisbeleid te voorkomen, in het huidige tijdsgewricht blijken hun internationale verplichtingen echter geen beletsel. Zo heeft de Canadese regering begin 2018 laten weten dat zij niet van plan is om de cannabismarkt te reguleren op een manier die aan de internationale verplichtingen voldoet. De Nederlandse regering heeft daarnaast toegezegd in 2021 over te gaan tot een experiment met legale wietteelt in tien gemeenten (ook wel bekend als het ‘Experiment gesloten cannabisketen’ of het ‘wietexperiment’), ondanks dat de INCB (‘International Narcotics Control Board’) de Nederlandse regering heeft laten weten dat het voorgestelde experiment niet in overeenstemming is met de VN-drugsverdragen.

Deze analyse suggereert dat de drugsverdragen vooral zijn gebruikt als politiek instrument en niet als gezaghebbende rechtsbron bij de regulering van cannabis. Het internationaal recht heeft in beide landen lange tijd gefungeerd als politieke rechtvaardiging voor het tegengaan van legalisatie of (verdere) liberalisatie. De huidige ontwikkelingen laten echter zien dat zowel de Nederlandse als de Canadese regering de internationale verdragen net zo makkelijk aan de kant zet.

---

Naast de rol van de VN-drugsverdragen, heb ik in dit deel van het proefschrift onderzocht wat de argumentatie is voor het liberaliseren van het cannabisbeleid in Nederland en Canada. Uit dit onderzoek blijkt dat de ontwikkeling van het cannabisbeleid in beide landen heel verschillend is geweest, maar dat het argument voor liberalisering identiek is: bescherming van de volksgezondheid. Na de publicatie van het Nederlandse Baan-rapport in 1972 (over de achtergronden en risico's van drugsgebruik), is de Nederlandse overheid drugsgebruik als een volksgezondheidsprobleem gaan zien. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat de wetgever in 1976 een onderscheid is gaan maken tussen softdrugs (cannabis) en harddrugs. Met als doel om te voorkomen dat cannabis geen 'gateway drug' zou worden naar harddrugs, heeft de regering destijds besloten om de verkoop van cannabis (onder bepaalde voorwaarden) officieel te tolereren. Dit resulteerde in het gedoogbeleid, ook wel het coffeeshopbeleid genoemd.

In hetzelfde jaar als waarin het Nederlandse Baan-rapport uitkwam, werd in Canada het Le Dain-rapport gepubliceerd met een gelijksoortige boodschap. Anders dan in Nederland, leidde de uitkomsten van dit rapport niet tot veranderingen in het Canadese cannabisbeleid. Cannabisgebruik werd in Canada nog altijd als een probleem gezien dat via het strafrecht moest worden aangepakt. De Canadese regering bleef zich vasthouden aan een 'zero tolerance'-beleid en het creëren van een cannabisvrije samenleving.

De laatste jaren is de focus van het Nederlandse cannabisbeleid op de bescherming van de volksgezondheid, verschoven naar de bestrijding van (georganiseerde) drugscriminaliteit. Dit resulteerde in een repressievere aanpak in Nederland en strengere regelgeving omtrent coffeeshops. Daarentegen groeide in Canada de overtuiging dat de repressieve aanpak er niet in is geslaagd om cannabisgebruik te verminderen. Dit heeft ertoe geleid dat de Canadese overheid in 2018 overging tot een gereguleerde cannabismarkt. De onderliggende grondslag voor deze hervorming is de bescherming van de volksgezondheid, analoog aan de oorspronkelijke grondslag van het Nederlandse gedoogbeleid. Hiermee is Canada de liberale reputatie van Nederland voorbijgestreefd.

## **Deel II: Sluitingen van drugspannen en huisuitzettingen in Nederland en de Verenigde Staten**

Deel II van dit proefschrift richt zich op de sluitingen van drugspannen in Nederland (hoofdstuk 3 en 4) en huisuitzettingen vanwege drugsactiviteiten in Nederland en de VS (hoofdstuk 5). De resultaten van dit onderzoek worden hieronder kort uiteengezet. Allereerst bespreek ik de uitvoeringspraktijk in Nederland en de VS, daarna ga ik over tot een analyse van de rechtsbescherming die geboden wordt tegen sluitingen van drugspannen en huisuitzettingen.

### ***Sluitingen van drugspanden in Nederland***

In Nederland sluiten burgemeesters jaarlijks honderden panden vanwege handel in of productie van drugs. De bevoegdheid hiertoe ontleen zij aan artikel 13b Opiumwet, ook wel de Wet Damocles genoemd. De burgemeester is bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien een woning of lokaal of daarbij bijbehorende erf, een op grond van de Opiumwet verboden middel wordt ‘verkochte, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig’ is. In de praktijk leidt de toepassing van deze bevoegdheid veelal tot de fysieke sluiting van een pand. Als de sluiting een woning betreft, leidt dit tot (tijdelijke) uithuiszetting van de bewoners, ook als het een eigenaar-bewoner betreft. In geval van een huurwoning volgt vaak de ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning.

Op grond van de wetteksten en parlementaire geschiedenis is de burgemeester enkel bevoegd om op te treden tegen de illegale handel in drugs. De kwantitatieve jurisprudentieanalyse laat echter zien dat slechts een klein deel van de onderzochte zaken drugshandel betreft. In bijna de helft van de onderzochte uitspraken ging de burgemeester over tot sluiting van het pand vanwege enkel het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs. In 38 procent van de zaken sloot de burgemeester een woning of lokaal na het aantreffen van een hennepkwekerij, ook als enkel onvolgroeide planten werden aangetroffen dan wel restanten hiervan. Dat terwijl uit de parlementaire geschiedenis expliciet blijkt dat het telen van hennep niet onder het toepassingsbereik van artikel 13b Opiumwet valt.

Daarnaast blijkt dat burgemeesters in nagenoeg alle onderzochte zaken direct overgaan tot sluiting van het pand, zonder eerst een waarschuwing of andere minder zware maatregel op te leggen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever de sluiting van een pand ziet als het ‘ultimum remedium’. Alleen in een ‘ernstig geval’ zou van dit uitgangspunt mogen worden afgeweken. Uit de kwantitatieve analyse van de jurisprudentie blijkt dat een ‘ernstig geval’ is gereduceerd tot elke hoeveelheid die groter is dan een gebruikershoeveelheid: 5 hennepplanten, 5 gram softdrugs, 0.5 gram harddrugs.

### ***Huisuitzettingen in Nederland***

De bestuursrechtelijke bevoegdheid van de burgemeester om drugspanden te sluiten is niet het enige middel dat ingezet wordt om mensen uit hun woning te zetten in de strijd tegen drugscriminaliteit. Ook de privaatrechtelijke bevoegdheid van verhuurders om de huurovereenkomst te ontbinden en de woning te ontruimen is een veel gebruikt instrument. Sterker nog, de nationale overheid moedigt gemeenten aan om afspraken te maken met verhuurders (met name woningcorporaties) over het op deze manier bestrijden van drugscriminaliteit. Dit heeft geleid tot hennep- of drugsconvenanten, waarin is vastgelegd dat woningcorporaties overgaan tot ontbinding van de huurovereenkomst na aantreffen van een hennepkwekerij.



---

Tegenwoordig worden activiteiten zoals hennepcultuur en drugshandel in de meeste gevallen gekwalificeerd als een tekortkoming in de nakoming van de huurovereenkomst. Dit zorgt ervoor dat de verhuurder naar de rechter kan gaan om ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning te vorderen. In de meeste zaken wijst de rechter de ontbindings- en ontruimingsvordering toe met als gevolg dat de huurder de woning moet verlaten.

### **Huisuitzettingen in de Verenigde Staten**

Evenals in Nederland, zijn huisuitzettingen in de VS verworden tot een belangrijk instrument in de strijd tegen drugsriminaliteit. In de VS wordt met name hard ingezet op de aanpak van drugsriminaliteit in de sociale huursector ('public housing'). In deze sector geldt het 'One Strike' beleid: elke drugsgerelateerde activiteit van (een lid van het huishouden van) de huurder, een gast of een ander persoon die onder de 'controle' staat van de huurder, is reden voor beëindiging van de huurovereenkomst, ongeacht of de huurder weet had van de activiteit of dat had moeten weten. De 'Public Housing Authorities' (de Amerikaanse variant van woningcorporaties) beschikken over voldoende discretionaire ruimte om een meer contextuele benadering toe te passen, maar uit onderzoek blijkt dat de meeste Public Housing Authorities het strikte One Strike beleid hanteren.

In de vrije huursector bestaat een soortgelijk One Strike beleid. Dit beleid is echter niet specifiek gericht op de aanpak van drugscriminaliteit, maar op de aanpak van overlast. In de VS is de bestrijding van overlast een civielrechtelijke procedure, waarbij verhuurders sancties krijgen opgelegd (o.a. boetes, intrekking van vergunningen of sluiting van de woning) indien er sprake is van overlast in of vanuit hun woning of pand. Door drugsgerelateerde activiteiten te bestempelen als overlast, worden verhuurders verantwoordelijk gehouden voor alle drugsactiviteiten die in en om hun pand plaatsvinden. In veel gevallen is de dreiging van een civiele procedure voor de verhuurder al voldoende om de huurder uit huis te zetten.

Om toch een meer drugsgerelateerde aanpak te creëren, zijn in veel steden speciale 'Narcotic Eviction Programs' opgezet. Deze programma's zijn gebaseerd op bestaande wetgeving over overlast, maar richten zich specifiek op het uit huis zetten van huurders die drugs verhandelen of die wisten of hadden moeten weten dat er illegale drugshandel plaatsvond in of vanuit de woning.

Een van de eerste steden met een Narcotic Eviction Program was New York. Dit programma bepaalt dat een particuliere verhuurder een procedure bij de rechter moet starten om de huurder uit huis te zetten, zodra hij op de hoogte wordt gesteld (door de officier van justitie, een andere handhavingsinstantie of een bewoner die binnen 60 meter van het pand woont) van de (vermeende) drugsactiviteit in zijn woning. Om de huurder daadwerkelijk uit de woning te mogen zetten, moet de verhuurder aantonen: 1) dat de drugsactiviteit een commerciële

activiteit is; 2) dat de activiteit doorlopend en continu is; 3) dat er een verband bestaat tussen de drugsactiviteit en de huurwoning; en 4) dat de huurder heeft deelgenomen aan, op de hoogte was van, of op zijn minst heeft ingestemd met de drugsactiviteit. Dit is een zwaardere bewijsstandaard dan in de sociale huursector, waar de enkele drugsactiviteit voldoende is om een huurder uit huis te zetten, ongeacht de vraag of de huurder hierbij betrokken was, weet had van de activiteit, of van de activiteit had moeten weten.

### **Sluitingen van drugspannen, huisuitzettingen en de bescherming van mensenrechten**

Zowel in Nederland als in de VS hebben burgers de mogelijkheid om de sluiting van een pand of de huisuitzetting aan te vechten. Hoe burgers dit kunnen doen en hoe succesvol zij daarin zijn, heb ik onderzocht in dit proefschrift. Ik heb mij hierbij met name gericht op twee universele mensenrechten: het recht op een eerlijk proces en het recht op huisvesting.

#### *Het recht op een eerlijk proces*

Uit dit proefschrift blijkt dat het recht op een eerlijk proces met name een rol speelt bij de sluitingen van drugspannen door de burgemeester in Nederland en huisuitzettingen door Public Housing Authorities in de VS. Dit komt doordat zij hun bevoegdheid kunnen uitoefenen buiten de rechter om, in tegenstelling tot verhuurders in Nederland en private verhuurders in de VS.

Uit het onderzoek over sluitingen van drugspannen in Nederland blijkt dat burgers regelmatig aanvoeren dat zij niet zonder rechterlijke tussenkomst uit huis gezet mogen worden. Zij betogen dat de sluiting een bestraffende sanctie is in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Hiermee beroepen zij zich op het recht op een eerlijk proces. Uit de jurisprudentieanalyse blijkt echter dat rechters een standaardredenering gebruiken om te oordelen dat de sluiting van een pand geen strafrechtelijke sanctie is met het oog om te straffen, maar een herstelsanctie, bedoeld om de overtreding te beëindigen en herhaling te voorkomen. Op basis van deze redenering verklaren rechtbanken het beroep op een eerlijk proces in de vrijwel alle zaken ongegrond.

Ondanks dat rechters de sluiting van drugspannen niet als een strafrechtelijke sanctie aanmerken, hebben verschillende onderzoekers hun bezorgdheid geuit over de repressieve toepassing van de sluitingsbevoegdheid. Zij stellen dat de grens tussen bestuursrecht en strafrecht vervaagd, omdat burgemeesters zich met deze aanpak steeds meer richting het strafrecht bewegen. Dit zou onwenselijke gevolgen hebben voor de rechtsbescherming van burgers.

Ook in de VS bestaat veel kritiek op het uit huis zetten van mensen vanwege drugsactiviteiten. Met name het One Strike beleid in de sociale huursector ligt onder vuur. Ten eerste bestaat er spanning tussen dit beleid en het recht op een eerlijk proces, omdat Public

---

Housing Authorities gezinnen uit huis zetten zonder dat zij gehoord zijn. Public Housing Authorities mogen huurders uit huis zetten zonder rechterlijke tussenkomst, maar zij zijn wel verplicht om de mogelijkheid te bieden tot een informele hoorzitting. In drugsgerelateerde zaken mag de informele procedure echter worden vervangen door een formele civielrechtelijke procedure. Volgens meerdere juristen is deze formele procedure een aanzienlijke belemmering voor huurders, omdat de huurder dan verplicht is om zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen. Daarnaast is een civielrechtelijke procedure duurder dan een informele hoorzitting. Huurders in de sociale sector zijn vaak slecht geïnformeerd en hebben onvoldoende financiële middelen om de juiste stappen te ondernemen in de civielrechtelijke procedure. Dit zorgt ervoor dat veel huurders uit huis worden gezet zonder dat zij zijn gehoord. Hierdoor staat het vervangen van de informele hoorzitting door een formele civielrechtelijke procedure op gespannen voet met het recht op een eerlijk proces.

Ten tweede bestaat er spanning met het recht op een eerlijk proces, omdat huurders hun woning kunnen verliezen zonder dat zij betrokken waren bij de drugsgerelateerde activiteit en zonder dat zij hier weet van hadden of dit behoorde te weten. In de VS wordt het verlies van een woning (vanwege huisuitzetting), gezien als een inbreuk op iemands 'property interest'. Deze inbreuk moet echter wel gerechtvaardigd zijn. Meerdere onderzoekers in de VS zijn van mening dat de inbreuk op iemands 'property interest' niet gerechtvaardigd is in zaken waarin de huurder uit de woning gezet wordt vanwege de drugsactiviteiten van een ander. In de literatuur worden dit ook wel 'onschuldige huurders' genoemd. Het Amerikaanse Hooggerechtshof oordeelde in 2002 echter dat deze strikte toepassing van het One Strike beleid de norm is. Het verweer van huurders dat zij nergens van wisten en ook niet hadden kunnen weten van de drugsactiviteit, biedt dan ook geen rechtsbescherming.

### *Recht op huisvesting*

Zowel de sluitingen van drugspannen in Nederland als de huisuitzettingen in Nederland en de VS, staan op gespannen voet met het recht op huisvesting. In Nederland wordt het recht op huisvesting onder meer beschermd door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beschouwt huisuitzettingen als een van de meest 'extreme vormen van inmenging in het recht op respect voor de woning'. Op grond hiervan oordeelt het Europees Hof voor de Recht van de Mens dat een bewoner altijd de proportionaliteit van de maatregel moet kunnen laten toetsen door een onafhankelijke rechter.

In Nederland kunnen belanghebbenden zich beroepen op dit proportionaliteitsbeginsel in zowel zaken betreffende de sluiting van drugspannen door de burgemeester als in zaken betreffende de ontbinding van de huurovereenkomst door een verhuurder. Het gevolg van

een dergelijk beroep is dat de rechter naar de context van de zaak kijkt: naar de persoonlijke omstandigheden van partijen, naar de gevolgen van de maatregel en de doelen die nagestreefd worden met de maatregel. De ernst van inmenging op het recht op huisvesting moet in redelijke verhouding staan tot het doel dat wordt nagestreefd met de sluiting of de ontbinding. In dit proefschrift heb ik de betekenis en impact van het proportionaliteitsbeginsel onderzocht in zaken over de sluiting van drugspanden door burgemeesters. Dit onderzoek heeft geleid tot drie belangrijke bevindingen.

Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat burgemeesters vóór 2016 geen contextuele benadering hoefden te hanteren om te bepalen of een pand al dan niet gesloten mocht worden. Burgemeesters hadden de mogelijke omstandigheden van het geval en de mogelijke gevolgen van de sluiting al in overweging genomen tijdens het opstellen van de lokale beleidsregels. Als zodanig konden burgemeesters eenvoudig naar deze beleidsregels verwijzen om het sluitingsbesluit te motiveren. In 2016 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State echter geoordeeld dat de burgemeester alle omstandigheden van het geval moet meenemen in zijn beoordeling om over te gaan tot sluiting van een woning of ander pand.

Ten tweede blijkt dat belanghebbenden in het overgrote merendeel van de onderzochte zaken een beroep doen op het proportionaliteitsbeginsel. Uit dit onderzoek blijkt dat een dergelijk beroep veelal verwijst naar de onevenredigheid van de sluiting (en de daaropvolgende huisuitzetting) vanwege onder meer lichamelijke of geestelijke gezondheidsproblemen, financiële problemen, gevolgen van de sluiting voor minderjarigen, de sluitingsduur en gebrek aan vervangende woonruimte.

Ten derde toont het onderzoek aan dat een beroep op het proportionaliteitsbeginsel eerder een procedurele hindernis vormt dan dat het effectieve rechtsbescherming biedt tegen de sluiting van een woning of ander pand. Uit de kwantitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat het proportionaliteitsverweer nauwelijks succesvol is in rechtszaken waarin een belanghebbende het sluitingsbesluit aanvecht. Sterker nog, uit de kwantitatieve jurisprudentieanalyse blijkt dat de kans om het sluitingsbesluit met succes aan te vechten zelfs verkleint als de belanghebbende een algemeen proportionaliteitsverweer voert (enkel aanvoeren dat de sluiting onevenredig is, zonder te beargumenteren *waarom* de sluiting onevenredig is); een beroep doet op de onevenredigheid van de sluiting door te wijzen op financiële problemen; of een beroep doet op de onevenredigheid van de sluiting door verschillende argumenten aan toe voeren.

Het proportionaliteitsbeginsel speelt ook een belangrijke rol in zaken over de ontbinding van de huurovereenkomst en de daaropvolgende ontruiming van de woning. Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel elke drugserelateerde activiteit een tekortkoming in de nakoming van de huurovereenkomst oplevert, maar dat huurders zicht tegen de ontbinding kunnen verzetten door

---

aan te voeren dat de ontbinding onevenredig is. Dit betekent dat de rechter moet toetsen of de ontbinding en de daaropvolgende huisuitzetting proportioneel is. De tekortkoming (lees: de drugsgerelateerde activiteit) moet de ontbinding van de huurovereenkomst rechtvaardigen.

Evenals in zaken betreffende de sluiting van drugspannen, hebben huurders in ontbindingszaken dus de mogelijkheid om persoonlijke omstandigheden aan te voeren. Uit dit onderzoek blijkt echter dat de rechter een proportionaliteitsverweer in het overgrote merendeel van de zaken verwerpt en dat de enkele drugsactiviteit veelal voldoende is om de ontbindings- en ontruimingsvordering toe te wijzen. In de weinige zaken waarin de rechter oordeelt dat de tekortkoming de ontbinding niet rechtvaardigt, heeft dit veelal te maken met de kleine hoeveelheid drugs die is aangetroffen. De jurisprudentieanalyse laat echter zien dat rechtbanken niet eenduidig zijn in hun oordeel over de hoeveelheid aangetroffen drugs die de ontbinding wel of niet rechtvaardigt. Zo zijn er zaken waarin de rechter de ontbindingsvordering toewijst na aantreffen van vijf cannabisplanten (de gedoogde hoeveelheid voor eigen gebruik), maar ook zaken waarin de rechter oordeelt dat het aantreffen van 8 gram cocaïne de ontbinding van de overeenkomst niet rechtvaardigt.

In tegenstelling tot Nederland, heeft de VS het recht op huisvesting nooit erkend. Public Housing Authorities en particuliere verhuurders zijn dan ook niet verplicht om een contextuele benadering toe te passen. Daarnaast bestaat voor huurders in de VS niet het recht om de proportionaliteit van de maatregel te laten beoordelen door een onafhankelijke rechter. Uit dit proefschrift blijkt dat de enkele drugsgerelateerde activiteit voor Public Housing Authorities al voldoende is om de huurder uit huis te mogen zetten. In 2015 heeft het Amerikaanse ministerie van Volkshuisvesting en Stedelijke Ontwikkeling ('Department of Housing and Urban Development') wel aangespoord op een meer contextuele benadering, maar Public Housing Authorities zijn hiertoe niet verplicht.

Particuliere verhuurders in de VS moeten daarentegen wel verdere kijken dan de drugsactiviteit. Het Narcotics Eviction Program in New York bepaalt dat verhuurders moeten aantonen dat de huurder deelnam aan de drugsactiviteit of op zijn minst heeft ingestemd met de activiteit. Anders dan in de sociale huursector, kunnen huurders in de particuliere sector dus niet uit huis gezet worden voor de drugsactiviteiten van anderen. Desondanks zijn particuliere verhuurders, net als Public Housing Authorities, niet verplicht om te beoordelen of de drugsgerelateerde activiteit de huisuitzetting en de gevolgen daarvan rechtvaardigt.

### **De alternatieve oorlog tegen drugs**

Diverse onderzoekers bevestigen dat het strafrechtstelsel er niet in is geslaagd om drugsgebruik en drugsgerelateerde criminaliteit te verminderen. Zij stellen dat de oorlog tegen drugs op zijn einde loopt. Uit dit proefschrift blijkt echter dat de oorlog tegen drugs niet afloopt, maar verandert. Landen hebben zich aangepast aan de beperkingen van het strafrechtstelsel. In dit proefschrift heb ik mij gefocust op twee van deze aanpassingen: 1) de regulering van cannabis; en 2) de sluiting van drugspanden en huisuitzettingen vanwege drugsgerelateerde criminaliteit.

Dit onderzoek heeft laten zien hoe de beperkingen van het strafrechtstelsel ertoe hebben geleid dat de Canadese en Nederlandse overheid het oorspronkelijke verbod op het gebruik, bezit, verkoop en productie van cannabis zijn gaan herzien. Ondanks de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de VN-drugsverdragen, heeft de Nederlandse regering het coffeeshopsysteem in stand gehouden en stappen ondernomen om in 2021 over te gaan tot een experiment met gereguleerde cannabisteelt. Daarnaast heeft de Canadese overheid aangegeven het internationaal recht niet als een onoverkomelijk obstakel te zien voor de regulering van de cannabismarkt. Tot op heden hebben beide landen wel internationale kritiek gekregen op hun liberale cannabisbeleid, maar is er geen sprake van daadwerkelijke repercussies. Met andere woorden, de internationale drugsverdragen vormen (nog) geen beletsel voor het liberaliseren van het cannabisbeleid in Nederland en Canada.

Dit onderzoek heeft daarnaast aangetoond dat het strafrecht niet langer het enige en voornaamste rechtsgebied is waarbinnen drugscriminaliteit wordt bestreden; het bestuursrecht en privaatrecht zijn een steeds grotere rol gaan spelen. Achter drugsactiviteiten schuilt niet langer alleen de dreiging van een strafrechtelijke sanctie, maar ook de dreiging van het verlies van de woning. Strafrechtelijke sancties zijn echter met meer juridische waarborgen omkleed dan bestuursrechtelijke sluitingen en privaatrechtelijke huisuitzettingen. Uit het proefschrift blijkt dat het recht op een eerlijk proces en het recht op huisvesting weinig rechtsbescherming bieden in rechtszaken over sluitingen van drugspanden en huisuitzettingen. Voor een deel ligt hierin de verklaring voor de overstap van strafrecht naar bestuurs- en privaatrecht. De VS en Nederland hebben de strijd tegen drugs aangepast aan de beperkingen van het strafrecht, maar uit dit onderzoek blijkt dat de rechtsbescherming (nog) niet is aangepast aan deze alternatieve oorlog tegen drugs.

---

## ANNEX II: Acknowledgements

First and foremost, I would like to acknowledge with gratitude, the support and love of my parents, Lex and Tineke, my chosen family Hilde and Mickey, and my dear friends Suzanne, Stefan and Marije. Without you, I would neither have started this project, nor persevered with it, nor finished it. You may not realise it, but you are my backbone.

Evidently, I am deeply thankful to my supervisors Professor Michel Vols and Professor Jan Brouwer. I am grateful for the opportunity they gave me to start this project, the freedom they have given me to pursue my own intellectual interests, their invaluable guidance, and their encouraging words. Jan, without you, I would not be in the position I am in today. You believed in me and my ideas from day one, and I am forever grateful for that. To Michel, who is willing to talk to me on a daily basis, work crazy hours, and who has read every single word in this book multiple times: I owe you my deepest and most sincere gratitude. You taught me how to write and present my research as clearly as possible, showed me the importance of working together as a team, and helped me to build my own career path. Your enthusiasm for research and methodology is contagious; thank you for infecting me. I am looking forward to our future discussions, collaborations and research trips.

I would also like to express my thanks to my colleagues from the Department of Legal Methods. I greatly cherish our (almost) weekly lunches, our conversations in the hallway, the drinks at the *Uurwerker*, the days at *Schier*, and the late night ‘escalaties’ in *Feestcafe Shooters* (and many other places). The current COVID-19 pandemic made me realise even more how valuable you guys are. Work is less fun without our ‘sexy sectie’.

To my family, words cannot describe how much I enjoy our skiing trips and summer holidays. I truly hope these traditions never end. *Jessy*, *Wilco* and *Semmie*, thanks to you I have never felt like an only child.

To my *chifa*’s, *panthères* and *kampienen*, thank you for always making me laugh way too hard, drink way too much, and dance way too weird (and for the tattoo on my ankle). With you, life is a party! I am grateful to many more people than I can list here, but my thanks go out to all of them. Thanks for all the kindness, support, laughs, tears, and memories. Lastly, I thank you, *Natascha*, for all the perfect days we have spent. I look forward to many more to come.

## ANNEX III: Curriculum Vitae

Larissa Michelle Bruijn, given name Michelle, was born on the 16<sup>th</sup> of February 1991 in Hilversum, the Netherlands. She moved with her parents to a little village in the province of Groningen, called Ezinge, when she was eight years old. After graduating high school at the Maartenscollege in Haren, she started studying Dutch law at the Hanze University of Applied Science in Groningen. After completing the first year, she went on to study Dutch law at the University of Groningen in 2011. During her time as a bachelor student, Michelle played in the Dutch national women's baseball team and participated in two world championships.

During the LL.M Research Master programme, Michelle was a research and teaching assistant at the Department of Legal Methods and the Research Centre for Public Order and Safety. During this period, she worked on several research projects concerning public order related issues. The main focus of her research has always been drug-related public order law. In April 2016, Michelle started as a doctoral researcher at the Department of Legal Methods at the University of Groningen, under the supervision of Prof. Dr. Michel Vols and Prof. Dr. Jan Brouwer. Her PhD research centred on the alternative war on drugs (in which drugs and related crime are being fought without bringing criminal law into play), studying the (re)regulation of cannabis in the Netherlands and Canada, and the use of the instrument of eviction to fight drug-related crime in the Netherlands and the United States.

Besides conducting doctoral research, Michelle undertook many other academic activities, such as organizing and presenting at national and international conferences. She was also a member of multiple committees such as the PhD council and the organizing committee of the research program Public Trust and Public Law. She made international research visits to universities and institutions in the United States, such as Columbia Law School, Princeton University, Fordham Law School, the New York City Housing Authority, and the Center for Court Innovation in New York City. She was also a visiting researcher at the University of New Brunswick in Canada in 2019, which was supported with a Mitacs Globalink Research Award. Besides her research activities, she has been involved in multiple teaching activities, such as lecturing and coordinating a first year's LL.B course and teaching interactive working groups. After her PhD defence, Michelle will resume her academic career as an Assistant Professor at the Department of Legal Methods, University of Groningen. She is currently involved in a research project that focuses on novel smoke-free policies, and a research project commissioned by the Dutch Research and Documentation Centre ('WODC'). The latter project combines surveys, interviews, case studies, qualitative case law analysis, and quantitative case law analysis to study all aspects of the mayor's power to close homes and subsequent evict households engaged in drug-related activities.