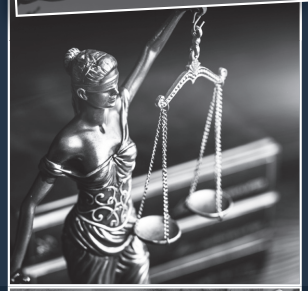
Mee(r) doen met Damocles



Damocles in de praktijk
Pieter Tops

Damocles op maat
Rodney Weterings en
Maartje de Kruijf
Onderzoeksbureau FRAEY

Damocles menukaart
Rodney Weterings en
Maartje de Kruijf
Onderzoeksbureau FRAEY

Aanjaagteam
Ondermijning

Colofon
'Mee(r) doen met Damocles' is een drieluik in opdracht van
het Strategisch Beraad Ondermijning. De uitgave bestaat
uit het onderzoek 'Damocles in de praktijk' (Pieter Tops),
'Damocles op maat' (Onderzoeksbureau FRAEY) en de
'Damocles menukaart'.

Het onderzoek van Pieter Tops is afgesloten in juni 2020.
Het onderzoek van onderzoeksbureau FRAEY is afgerond in
september 2020.

Auteurs van de menukaart zijn Maartje de Kruijf en Rodney Weterings
van onderzoeksbureau FRAEY. De eindredactie is uitgevoerd door
Bart Engberts en Karijn van Doorne (Aanjaagteam Ondermijning).

Voor vragen en/of suggesties aangaande deze publicatie
mail naar info@aanjaagteamondermijning.nl
Voor specifieke vragen over de Damocles menukaart kunt u terecht
bij Onderzoeksbureau FRAEY: weterings@fraey.nl of kruijf@fraey.nl

Vormgeving: Mrs. Peacock Graphic Design, Annet Pouw.

Den Haag, oktober 2020.

Mee(r) doen met Damocles

Damocles in de praktijk
Pieter Tops

Damocles op maat
Rodney Weterings en
Maartje de Kruijf
Onderzoeksbureau FRAEY

Damocles menukaart
Rodney Weterings en
Maartje de Kruijf
Onderzoeksbureau FRAEY

Inhoudsopgave

Voorwoord 9

Damocles in de praktijk 13

1. Vooraf 15

2. Achtergrond en ontwikkeling van art. 13 Opiumwet 17

3. Toepassing in Midden- en West-Brabant 21
Aantal sluitingen 21
Aantal waarschuwingen 22
Woningen versus lokalen 25
Aangetroffen drugs 25

4. Juridische dimensie 27
Jurisprudentie 28
Beroep 29
Bestuurs- en strafrecht 32

5. Sociale dimensie 35
Zoektocht 35
Zes gevalsstudies 38
Conclusie 41

6. Bestuurlijke dimensie 43
Beleidsregels 43
Doelen 44
Positie burgemeester 46
Sheriff of hoeder? 47
Tijdsverloop 49
Verruiming sinds 1 januari 2019 50

7. Criminaliteitsdimensie 53
Locaties in het criminele proces 53
Gevaarzetting 53
Nieuwe ontwikkelingen 54
Succes? 55

8. Conclusies en aanbevelingen 57

9. Bijlagen 63
Bijlage 1: Overzicht herkomst kwantitatieve gegevens 63
Bijlage 2: Zes typen 65
Bijlage 3: Tijdsverloop 79

10. Gebruikte bronnen 81
Aangehaalde jurisprudentie 85
Opdrachtgever, begeleidingscommissie en expertmeeting 85

Damocles op maat 87

1. **Introductie** 89

2. **Perspectieven op de vraag** 93

3. **Praktijken die spreken** 97
   - Gemeente A - Samen kom je verder 99
   - Gemeente B - Geoliede machine 103
   - Gemeente C - 'Living apart together' 107
   - Gemeente D - Heel veel vertrouwen 111
   - Gemeente E - Een ontluikende liefde 115
   - Gemeente F - Vrienden voor het leven 119
   - Institutionele beleggers - Er zijn bij sluiting alleen maar verliezers 123

4. **Praktijken onder het vergrootglas: kijken en vergelijken** 125
   - Inhoudelijk perspectief 127
   - Organisatorisch perspectief 131
   - Maatschappelijk perspectief 135
   - Context gebonden variabelen 139

5. **Naar een Damocles menukaart op maat: conclusies en lessen** 143

6. **Bijlagen** 146
   - Format ten behoeve van de interviews 147

Damocles menukaart 149

1. **Samen aan de slag met Damocles** 151

2. **Vooraf** 153

3. **Uitleg van het menu** 154

4. **Het voorgerecht** 157
   - Instrumenten op een rij 157

5. **Het hoofdgerecht** 161
   - De Damocles-test 161

6. **Het dessert** 165
   - In gesprek over de vervolgstappen 165

7. **Bijlage** 183
   - Zestien profielbeschrijvingen 183

Voorwoord

De drugscriminaliteit in Nederland is hardnekkig. Het is een veelkoppig monster dat beteugeld moet worden. De komende jaren moeten we daarom een stevige aanpak organiseren, waarin repressie en preventie hand in hand gaan. Dat is de boodschap in het recent verschenen "Een Pact voor de Rechtsstaat".

Een van de manieren om de drugscriminaliteit aan te pakken, is slimmer samenwerken. Niet alleen binnen de overheid maar vooral ook met de samenleving. De strijd tegen de georganiseerde drugscriminaliteit winnen we alleen als ook maatschappelijke partners zich mede eigenaar voelen van de aanpak. Want dat is onze stellige en diepe overtuiging: bij de aanpak van de drugscriminaliteit is het aangaan van de samenwerking tussen publieke en private partijen een absolute 'must'. Ook in de aanpak via de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet, sluitingsbevoegdheid burgemeester in verband met drugs) is dit nodig. Verhuurders en gemeenten kunnen samen hier het verschil maken.

De voor u liggende uitgave "Mee(r) doen met Damocles" helpt u om een scherper beeld te krijgen over een drietal aspecten: (1) de ervaringen met het instrumentarium om drugsoverlast in woningen aan te pakken, (2) de effectiviteit ervan en (3) de mogelijkheden om te komen tot (meer) samenwerking. Drie verschillende publicaties zijn als drieluik samengebracht.

In het onderzoeksrapport "Damocles op maat" neemt Pieter Tops u mee in de toepassing van artikel 13b Opiumwet in Midden- en West Brabant. In zijn onderzoek, verricht in opdracht van de Taskforce Brabant-Zeeland, belicht hij dit thema aan de hand van juridische, sociale, bestuurlijke en criminaliteitsaspecten. Onderzoeksbureau Fraey beschrijft vervolgens, in opdracht van het Aanjaagteam Ondermijning, in "Damocles op maat" hoe de samenwerking tussen verhuurders van woningen (in dit geval corporaties) en de gemeente vorm heeft gekregen. Daarvoor werden zes (geanonimiseerde) gemeenten onderzocht. Er wordt inzicht gegeven in factoren die bepalend zijn voor samenwerking. Op basis van de bevindingen uit beide rapporten is vervolgens de " Damocles Menukaart" ontwikkeld. Dit slot-onderdeel van de drieluik draagt bij tot het feitelijk organiseren van slimme samenwerkingsverban-den tussen verhuurders en gemeenten. Essentieel om daarna echt samen in actie te komen tegen drugscriminaliteit!

De Damocles-bevoegdheid van de burgemeester is een ingrijpende bevoegdheid. Een woning, bedrijfspand of lokaal kan onder bepaalde omstandigheden voor een aantal maanden

gesloten worden. Hoewel de sluiting vanwege de openbare orde en veiligheid noodzakelijk is, heeft zo'n sluiting altijd grote impact. Vooral als het gaat om een woning. Want bewoners kunnen dan tijdelijk hun eigen huis niet meer in.

Sommige rechtswetenschappers zijn kritisch over de toepassing van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet. Uit het onderzoek van Tops blijkt dat rechters de uitoefening van deze bevoegdheid door de burgemeester volop steunen. Veruit de meeste sluitingen blijven na een rechterlijke toetsing overeind. Kennelijk wordt de Damocles-bevoegdheid dan ook door burgemeesters niet lichtvaardig toegepast.

Burgemeesters treden op omdat er verdovende middelen in het pand zijn aangetroffen of omdat er sprake was van voorbereidende handelingen daartoe. Een burgemeester heeft echter verschillende petten: hij moet natuurlijk zorgen voor de openbare orde en veiligheid. Want je zult maar naast zo'n drugspand wonen! Waar allerlei gespuis rondwaart, sprake is van overlast en flinke handelshoeveelheden drugs of risico van brandgevaar vanwege allerlei losse elektriciteitsdraden voor een kwekerij op een zolderverdieping. Natuurlijk moet hij dan optreden. Dat gebeurt ook. Maar niet zonder zorgvuldige belangenafweging. Want de rechter eist ook steeds meer dat de burgemeester rekening houdt met bijzondere omstandigheden van het geval. De burgemeester maakt daarom steeds een individuele belangenafweging met bijbehorende motivering die een rechterlijke toetsing moeten kunnen doorstaan.

Diezelfde burgemeester moet zich echter ook vergewissen van de bredere problematiek achter drugshandel in woningen. Vaak gaat het om sociale zwakkeren. Die hebben vaak al minder kansen op de woningmarkt, hebben het economisch veelal moeilijk en vallen soms ten prooi aan drugscriminelen. Zij worden benaderd om hun zolder ter beschikking te stellen of om even "wat spullen te bewaren". Het gevolg is dat de politie de in bewaring gegeven drugs dan vindt, er door allerlei overheidspartijen wordt opgetreden tegen de drugscriminelen en de woning wordt gesloten. Einde van de dealpraktijken vanuit die woning, ja ... maar intussen staat de huurder op straat ...

Ziedaar een andere kant van de medaille. En ook voor verhuurders is een sluiting niet zonder gevolgen. Bijvoorbeeld de woningcorporatie, die eigenaar is van de woning, ziet zich geconfronteerd met een pand dat maanden dicht is (en dus ook niet aan een andere woningzoekende kan worden gegeven). Er komt nog even niet een nieuwe huurder zodat in die woning alles met een schone lei opnieuw kan beginnen. Een gesloten pand met een aangeplakt sluitingsbevel is wat het straatbeeld voor een paar maanden beheerst ...

Burgemeesters en woningverhuurders hebben dus beiden een gemeenschappelijk belang. Drugs in woningen levert overlast en gevaar op en dus een minder veilige buurt. Geen enkele burgemeester wil dat; niemand wil dat. Een woning die netjes wordt gehuurd zonder drugsoverlast, dat is uiteraard de wens van verhuurders.

Het is dus evident: de burgemeesters en verhuurders/woningeigenaren moeten samen optrekken om drugs in woningen zoveel mogelijk te voorkomen en te bestrijden. Zij hebben, weliswaar vanuit een andere verantwoordelijkheid, een gedeeld belang om sluitingen ten gevolge van het aantreffen van verdovende middelen, te voorkomen. Minder verdovende middelen betekent minder sluitingen, meer beschikbare woningen, korte wachtlijsten, minder huurderving, betere buurten en een gezonder leefklimaat.

Onze oproep is vrij eenvoudig: werk slim samen om te komen tot een effectiever Damoclesbeleid! Hoe de ervaringen daarin zijn en waaraan je moet denken bij het zoeken van samenwerking is te lezen in het onderzoek van Onderzoeksbureau Fraey.

Voor woningverhuurders: Zoek de gemeente op om afspraken te maken! En omgekeerd voor gemeenten: maak afspraken om elkaar kunnen versterken. Welke afspraken kunnen dat zijn? Deze staan in de menukaart. Daarbij is het van belang dat er vanuit de overheid verder wordt gekeken dan alleen vanuit het veiligheidsdomein. Het sociaal domein speelt immers ook een rol bij het toepassen van het Damoclesbeleid.

Uiteindelijk bepalen de verschillende mogelijkheden die in de menukaart worden genoemd hoe lokaal met maatwerk tot effectieve samenwerking kan worden gekomen. Probeer te komen tot succesvolle publiek-private coalities in het Damoclesbeleid. Doe dat met een goede mix van afspraken, met de nadruk op het gezamenlijke belang vanuit ieders eigen positie.

Peter Noordanus
Voorzitter Strategisch Beraad Ondermijning

Paul Depla
Burgemeester Breda

Damocles in de praktijk

Pieter Tops

Juni 2020

1. Vooraf

In de terugdringing van ondermijnende criminaliteit in Nederland is de rol van het lokaal bestuur het afgelopen decennium belangrijker geworden. Eén van de middelen die daarvoor ingezet wordt is artikel 13b van de Opiumwet (de wet Damocles). Dat heeft zich ontwikkeld van een manier om lokale dealerpanden te sluiten naar een middel om de criminele drugswereld te verstoren. In de ogen van het bestuur heeft art. 13b OW enkele aantrekkelijke kenmerken: het is snel inzetbaar, het is voor het grote publiek zichtbaar en mede daardoor zou er een preventieve werking van uitgaan. Bovendien kan door inzet van artikel 13b OW locatiegericht worden ingegrepen in het criminele proces.

Maar er zijn ook tegenargumenten, die ook onder bestuurders gedeeld worden: een woningsluiting kan grote consequenties hebben voor degenen die er door getroffen worden, die consequenties kunnen averechtse effecten hebben (doordat zij mensen dieper de criminele wereld induwen) en het is de vraag of een balans tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke aanpak in voldoende mate aanwezig is: gaan bestuurders niet te veel op de stoel van de rechter zitten?

Er is wel veel discussie over artikel 13b OW maar over de feitelijke toepassing is nog niet zoveel bekend, en wat er over verschijnt, is nogal sterk door een juridische bril gekleurd. In dit onderzoek zullen we proberen de betekenis van het artikel breder te bekijken. We spitsen onze analyse toe op de situatie in de regio West- en Midden-Brabant in de jaren tussen 2016 en 2018, een regio die in Nederland gezien wordt als een concentratiegebied van georganiseerde misdaad (Spapens, 2009, Tops en Tromp 2017), een regio bovendien waar het lokaal bestuur doorgaans nogal actief betrokken is bij de terugdringing van ondermijnende criminaliteit.

We presenteren gegevens over alle gemeenten in dit gebied, maar voor sommige aspecten zoomen we nader in op een steekproef van twaalf gemeenten. Een enkele keer gaan we specifiek in op de situatie in de grootste gemeenten in het gebied, Tilburg en Breda. Een en ander lichten we verder toe in bijlage 1.

We belichten de ontwikkeling van artikel 13b OW langs vier dimensies en schetsen wat daarbij aan gegevens en inzichten voorhanden is:

1. De juridische dimensie: hoe hebben de juridische discussie en de jurisprudentie rond artikel 13b OW zich ontwikkeld?
2. De sociale dimensie: wat weten we van de mensen die te maken krijgen met woningsluiting? Waar blijven zij? Wat is hun perspectief?

3. De bestuurlijke dimensie: wat betekent art. 13b OW voor het lokaal bestuur en met name voor de positie en rol van burgemeesters? Hoe geven die invulling aan hun bevoegdheid?
4. De criminaliteitsdimensie: op welke manier draagt het artikel bij aan verstoring van het crimineel proces? Wat weten we over het mogelijke succes van het artikel?

Het rapport is bedoeld om een strategische discussie te voeden over belang en gebruik van de Wet Damocles in de aanpak van georganiseerde drugsmisdaad in Nederland en in het gebied Midden- en West-Brabant in het bijzonder.
Het rapport is als volgt opgebouwd: we beginnen met een korte schets van de geschiedenis van art. 13b OW, om daarna cijfers te presenteren over de omvang van het gebruik in Midden- en West-Brabant in de onderzochte periode. Vervolgens gaan we in op de vier zojuist genoemde dimensies. De cijfers hebben we deels verkregen via het RIEC Brabant-Zeeland, dat de toepassingen van 13b OW sinds een aantal jaren bijhoudt. Daarnaast zijn gegevens verkregen via de gemeenten Tilburg en Breda, de rechtbank West-Brabant-Zeeland en via een enquête onder ambtenaren uit een steekproef van 12 gemeenten uit het gebied.

In de meeste gevallen hebben de gepresenteerde cijfers betrekking op de drie jaren van 2016 tot 2018. Over de mate waarin beroep wordt aangetekend, kon de Rechtbank Zeeland-West-Brabant ons alleen cijfers over het gehele arrondissement aanleveren (dus inclusief Zeeland). In dat geval hebben we ook de cijfers over sluiting van drugspanden in Zeeland meegerekend. In de betreffende paragrafen wordt dit steeds duidelijk aangegeven.

2. Achtergrond en ontwikkeling van art. 13b Opiumwet

Artikel 13b OW vindt zijn oorsprong in de wens eind vorige eeuw om op lokaal niveau te kunnen optreden tegen drugsoverlast rondom dealpanden of coffeeshops. Nadat eerdere pogingen tot regeling via de Gemeentewet (art. 174a GW) niet effectief blijken, wordt in 1999 door de wetgever een artikel aan de Opiumwet toegevoegd, dat burgemeesters in staat stelt om op te treden tegen illegale verkoop van drugs vanuit 'voor het publiek toegankelijke lokalen'. Het artikel voorziet in een behoefte en op 1 november 2007 wordt de werking ervan verruimd; vanaf dat moment vallen ook niet-publiekelijk toegankelijke lokalen en alle woningen onder het artikel. Voor sluiting van woningen is dan 'niet langer verstoring van de openbare orde of de vrees daartoe' noodzakelijk (Memorie van Toelichting , 2006, pag.2). Het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs in de woning volstaat, feitelijke constatering van handel of productie is niet nodig. In 2019 is nog een toevoeging in artikel 13b in werking getreden waardoor niet alleen de aanwezigheid van drugs zelf, maar ook die van voorwerpen en stoffen waarmee drugs vervaardigd kunnen worden, onder de wet zijn gaan vallen.

Concrete toepassing van het wetsartikel is steeds door rechterlijke uitspraken begeleid en in banen geleid, waarbij met name twee uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van cruciaal belang zijn geweest.[1] Dat was in de eerste plaats de uitspraak van 11 december 2013 dat artikel 13b OW zich ook uitstrekt over de productie van drugs (hennepkwekerijen, drugslabs) in woningen (ABRvS, 11 december 2013).[2] In de tweede plaats was dat de uitspraak van 26 oktober 2016, waarin nadrukkelijk werd gewezen op de noodzaak om per geval tot een zorgvuldige belangenafweging te komen, met oog voor bijzondere omstandigheden en met expliciete motivering (ABRvS, 20 oktober 2016). Deze uitspraak is naderhand in andere uitspraken uitgewerkt of toegelicht (bijvoorbeeld in de overzichtsuitspraak van 28 augustus 2019).

Het artikel is de laatste jaren een steeds belangrijker rol gaan spelen in het beleid van de overheid, en met name van burgemeesters, om de omvang van de drugscriminaliteit en de daarmee samenhangende ondermijning in Nederland terug te dringen. Dat was ook de bedoeling van de wetgever, zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting (MvT) bij de wetswijziging van 2007. Die spreekt over een 'leerproces' bij personen die zich met illegale verkoop van drugs bezighouden. Zij weten er steeds beter op in te spelen dat voor sluiting

1 Achter in dit rapport is een systematisch overzicht van aangehaalde jurisprudentie opgenomen, inclusief officiële annotatie.
2 De Afdeling Rechtspraak vernietigde daarmee een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Haarlem van 30 november 2012.

van een woning verstoring van de openbare orde moet worden aangetoond, zo wordt gesteld (MvT, p3). Een voorbeeld daarvan vormt de keuze van het pand. Een vrijstaand pand heeft wegens het ontbreken van buren de voorkeur, evenals de vestiging in de nabijheid van een ruime parkeerplaats of juist in een winkelgebied. Ook het opkopen van de aangrenzende panden komt voor. Bij de inrichting en de exploitatie van de panden wordt de woonfunctie in schijn behouden. Methoden daarvoor zijn het verhuren van een deel van het pand aan schijnbewoners of door het plaatsen van wat schaars meubilair waarmee de indruk van bewoning wordt gesimuleerd. Ook het gedrag van de klantenkring wordt beïnvloed door dringende adviezen over het niet met draaiende motor parkeren en het overigens vermijden van lawaai, alsook het gebruik van de drugs uit te stellen totdat men elders is. Ten slotte grijpt men ook naar maatregelen als het bedreigen of op andere wijze intimideren van omwonenden opdat deze afzien van klachten van overlast of slechts bereid zijn anoniem te klagen.

Uit deze werkwijzen spreekt, zo stelt de MvT, een aanzienlijke mate van professionele criminaliteit, die met inzet van optimale straf- en bestuursrechtelijke middelen moet kunnen worden bestreden. Daarbij moet bedacht worden, zo stelt de MvT, dat het hierbij veelal gaat om personen met een criminele achtergrond die bij het opzetten van de illegale verkooppunten beschikken over ruime financiële middelen die ze uit eerdere criminele activiteiten hebben verkregen.

Deze passages uit de MvT maken duidelijk dat in de toepassing van art. 13b OW het doel verschoven is van tegengaan van overlast naar bestrijding van drugscriminaliteit. De toepassing van het artikel is daardoor meegegroeid met de maatschappelijke problematiek: van overlast naar ondermijning. Daarmee kan de Damocleswet worden beschouwd als een voorbeeld van 'law in action', van recht dat meegroeit met de maatschappelijke problematiek en in die context betekenis krijgt. Realisering van maatschappelijk effectieve rechtspraak is het uitgangspunt (zie Peters en Boutellier, 2020).

Voor tegenstanders van artikel 13b OW is deze ontwikkeling koren op de molen van hun kritiek op het artikel: het wordt gebruikt voor zaken waarvoor het artikel nooit bedoeld is geweest. Of deze kritiek door strikt juridische, dan wel door ideologische redenen is ingegeven, is niet helemaal duidelijk. In ieder geval nemen sommigen van de criticasters in soms sterke woorden afstand van wat zij omschrijven als het gebruik van het artikel in een 'war on drugs' (bv. Bruijn 2019). Alleen dat al is een specifieke framing van wat er in Nederland aan de hand is.

Voor de feitelijke werking van het artikel is niet alleen de tekst van de wet zelf van belang, maar vooral ook de uitleg die er daarna aan is gegeven door de rechterlijke macht, waarbij uitspraken van rechtbanken, en in laatste instantie die van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van groot belang zijn geweest. Die uitspraken hebben een juridisch kader voor het feitelijke gebruik van het artikel gecreëerd, De dynamiek was er daarbij één waarin het lokale bestuur steeds op zoek ging naar de grenzen van de wetstoepassing en de rechter de rechtmatigheid daarvan beoordeelde. Rode draad in die ontwikkeling is enerzijds geweest, dat het toepassingsbereik van het wetsartikel steeds breder is geworden (door wetswijzigingen en rechtelijke uitspraken), maar dat anderzijds de rechter de burgemeesters heeft gedwongen om steeds 'situationeler' in hun uitspraken te worden, dat wil zeggen om hun beslissing in principe per geval te onderbouwen (Pommer, 2019). Min of meer automatische toepassing van artikel 13b OW, na aantreffen van meer dan een gebruikershoeveelheid drugs, is eigenlijk niet meer aan de orde, behalve in volstrekt evidente gevallen. In toenemende mate is de bestuursrechter het optreden en de onderbouwing van de besluitvorming individueler en concreter gaan toetsen, ook als het gaat om de toepassing van bijvoorbeeld beleidsregels, zoals we hierna zullen zien.

Artikel 13b OW geeft aan de burgemeester de bevoegdheid om bij overtreding van het wetsartikel een last onder bestuursdwang op te leggen. In dit geval betekent dit dat de overtreder het pand moet terugbrengen in de staat van voor de drugsovertreding (en als deze dat niet kan of wil, kan het bestuursorgaan het zelf doen, op kosten van de overtreder). De bevoegdheid is discretionair: gebruik ervan is geen verplichting. Dit betekent dat het aan de burgemeester is of hij de bevoegdheid al dan niet wil toepassen; indien hij dat doet, dient hij de betrokken belangen zorgvuldig af te wegen. Daarna is het aan de bezwaarschriftencommissie om advies te geven en de bestuursrechter om te toetsen of de burgemeester na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

Als de burgemeester de bevoegdheid inzet, kan hij bij woningen eerst een waarschuwing geven, maar in ernstige gevallen kan daar van worden afgeweken. Meestal wordt de overtreder door de burgemeester uitgenodigd om op een voorgenomen sluiting zijn 'zienswijze' te geven. Doorgaans heeft de burgemeester de te zetten stappen in een beleidsregel vastgelegd; dit wordt ook wel de handhavings- of Damoclesmatrix genoemd. Daarin wordt aangegeven wat de consequenties zijn van overtreding van de Damocleswet. Bij toepassing van de beleidsregel moet steeds worden bezien of er aanleiding bestaat om, vanwege bijzondere omstandigheden, van dat beleid af te wijken (Van den Berg e.a., 2019, p. 2). Daarnaast kan de mogelijke rol van andere partijen (politie, Openbaar Ministerie, netbeheerders, woningcorporaties, netbeheerders) worden vastgelegd in een hennep- of drugsconvenant. Dit laatste veelal met het oog op het aantreffen van hennepkwekerijen en de daarmee vaak gepaard gaande gevaarzetting, illegaal aftappen van stroom en aantasting van de woningvoorraad.

Dit alles sluit aan op de bedoelingen van de wetgever. Die heeft de bevoegdheden van burgemeester, politie-/justitie en woningcorporaties als complementair beschouwt. In de memorie van toelichting bij de wetswijziging van 2006 staat hierover het volgende (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 515, nr. 3, blz. 9):

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

In de vaststelling van beleidsregels kunnen verschillen ontstaan tussen gemeenten. Burgemeesters kunnen differentiëren in de lengte van de sluiting, in de hoeveelheid drugs waarbij wordt gesloten en in (overige) indicatoren (zoals de definiëring van wat een ernstige geval is). Soms wordt in regionaal verband geprobeerd om (per basisteam of politiedistrict) tot een zekere mate van uniformering te komen, teneinde bijvoorbeeld een 'waterbedeffect' te voorkomen.

Al met al is op deze manier een gedifferentieerde beleidspraktijk ontstaan, waarin verschillen bestaan in de snelheid waarmee het artikel wordt toegepast, de duur van de sluiting, de mate waarin eerst gewaarschuwd wordt, de mate waarin

met anderen wordt samengewerkt of de mate waarin ondersteunende hulp wordt aangeboden (maatschappelijke opvang, verslavingszorg, maatschappelijke ondersteuning etc.). Deze praktijk is door de jurisprudentie inzake het wetsartikel sterk gestimuleerd. Onomstreden is die praktijk niet: waar sommigen die beschouwen als een vorm van wenselijk maatwerk, beschouwen anderen die als een vorm van bestuurlijke willekeur (ook mede ingegeven door het ingrijpende effect van een Damocles-sluiting).

Over de frequentie van de toepassing van artikel 13b OW in Nederland ontbreken betrouwbare cijfers. In een artikel uit 2017 schatten Bruijn en Vols dat de bevoegdheid tussen 2008 en 2015 tussen de honderd en vierhonderd keer is toegepast ten aanzien van woningen (dus niet bedrijfspanden, loodsen, schuren of openbare gelegenheden, zoals coffeeshops). Vols e.a. hielden in 2015 een enquête onder 50 'geselecteerde' gemeenten (hoe die geselecteerd zijn, wordt niet helemaal duidelijk), waaruit bleek dat de burgemeesters van die gemeenten in totaal 645 keer de bevoegdheid hebben toegepast (Vols e.a. 2017). Een inventarisatie van Kiel uit 2016, waaraan 267 van de toenmalige 388 gemeenten hebben deelgenomen, leverde op dat burgemeesters in Nederland in dat jaar zo'n duizend panden gesloten zouden hebben; er wordt in dat onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen woningen en lokalen (TPO, 2017). De nieuwssite Nu.nl vroeg in 2019 aan alle gemeenten hoeveel panden de burgemeester in 2018 heeft gesloten op basis van 13b OW. Ruim 60% van de gemeenten heeft hierop gereageerd. Op basis van de ingekomen reacties concludeert Nu.nl dat in 2018 tenminste 1250 panden gesloten zouden zijn na een drugsvondst; ongeveer driekwart van die panden zou een woning betreffen (NU.nl, 14 november 2019).

Volgens een inventarisatie van Omroep Brabant zouden Brabantse burgemeester in 2017 418 panden gesloten hebben, een stijging van 18% ten opzichte van het jaar ervoor; onduidelijk is waar deze cijfers op gebaseerd zijn (Omroep Brabant, 18 februari 2018). Tenslotte: een 'rondvraag' van het Friesch Dagblad begin 2020 onder alle Friese gemeenten leverde op dat in 2019 in deze provincie 54 panden werden gesloten, in 2018 34 en in 2017 negentien (Friesch Dagblad, 14 januari 2020). Hoe verbrokkeld en verschillend deze gegevens ook zijn, zij leiden allemaal tot de conclusie dat het gebruik van artikel 13b OW door burgemeesters de afgelopen jaren is toegenomen.

3. Toepassing art. 13b OW in midden- en west-brabant

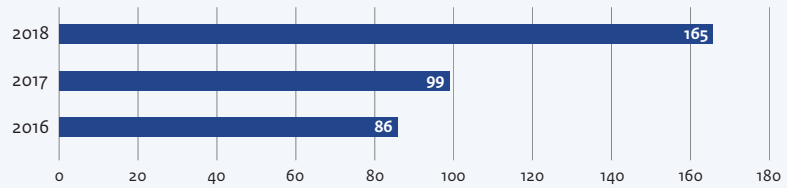
In deze paragraaf presenteren we enkele gegevens over de toepassing van artikel 13b OW in het gebied Midden- en West-Brabant, dat de drie districten Baronie (Breda e.o.), Markiezaten (Roosendaal e.o.) en Hart van Brabant (Tilburg e.o.) omvat. De gegevens hebben in principe betrekking op de jaren 2016, 2017 en 2018. Onze gegevens zijn gebaseerd op een inventarisatie van het RIEC Zeeland-Brabant, dat het aantal sluitingen bijhoudt op basis van gegevens die door gemeenten worden aangeleverd.

Aantal sluitingen
In de periode 2016-2018 zijn er in West-Brabant in totaal 350 woningsluitingen geweest op basis van artikel 13b OW, zoals figuur 1 laat zien. Er zit in deze periode een stijgende lijn in het aantal woningsluitingen, maar in 2018 is het aantal fors toegenomen ten opzichte van 2017.

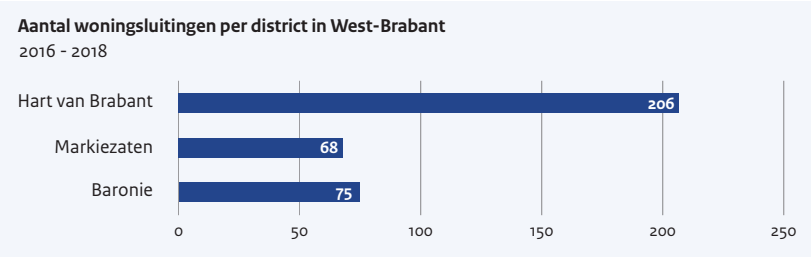
Kijken we naar de afzonderlijke districten, dan is te zien dat in Hart van Brabant het aantal sluitingen relatief hoog is (figuur 2, op de volgende pagina). Dat verschil is niet te herleiden tot het aantal inwoners in de diverse districten (Baronie: 425.922, Markiezaten: 305.949, Hart van Brabant: 406.557). De Damoclesbeleidsregels van de burgemeesters in Hart van Brabant zijn in het algemeen scherper dan in de andere districten en zijn in 2018 nog eens verder verscherpt (zie paragraaf 6).

Vanaf dat moment werden bijvoorbeeld eerder drugspanden gesloten zonder eerst een waarschuwing te geven. De aanscherping van het Damoclesbeleid in Hart van Brabant was onderdeel van een breder beleid om meer zicht en beter grip te krijgen op drugsproductie en drugshandel in het gebied.

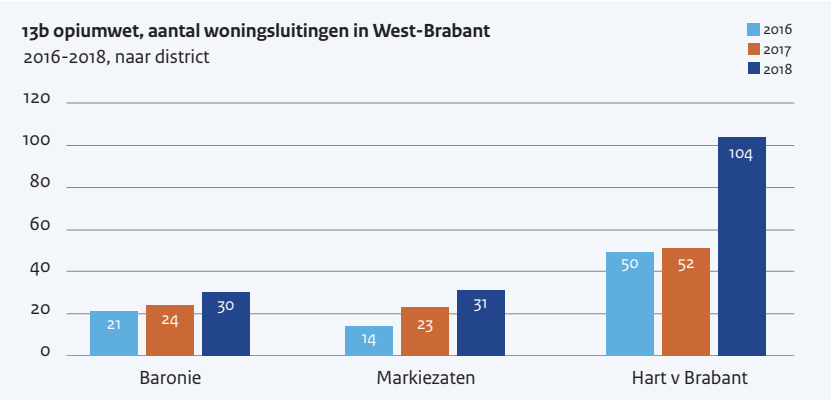
Aantal woningsluitingen per jaar in Midden- en West-Brabant
2016 - 2018



Figuur 1



Figuur 2



Figuur 3

Figuur 3 laat nog eens zien dat in de onderzoeksperiode in het district Hart van Brabant, in vergelijking met de andere districten, en als gevolg van aanscherping van het beleid, relatief veel sluitingen zijn voorgekomen, maar ook in de andere districten is er een tendens tot toename.

Aantal waarschuwingen

In de geschiedenis van de totstandkoming van de wet is het uitgangspunt geweest, dat een waarschuwing gegeven wordt voordat tot sluiting wordt overgegaan, tenzij er sprake is van een ernstig geval. Uit de wettekst van art. 13b OW zelf blijkt dat overigens niet. De Memorie van Toelichting bij de wetswijziging in 2007 formuleert het als volgt: 'Aldus wordt de burger de gelegenheid gegeven om door het tijdig verlenen van medewerking de inzet van het ultimum remedium – sluiting van de woning – te voorkomen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat tot nu toe van medewerking veelal slechts sprake is in de gevallen, waarin de bewoner meer uit hobby dan uit winstbejag illegaal cannabis verkoopt. Van medewerking door degenen die bewust de woning als illegaal verkooppunt exploiteren, is meestal geen sprake, zodat voor die woningen slechts het middel van sluiting resteert ' (MvT, 2006/2007, p. 4).

De wetgever heeft in zijn toelichting dus de mogelijkheid van directe sluiting open gehouden en ook aangegeven, wanneer die mogelijkheid zich in het bijzonder zou kunnen voordoen. Ook volgens de jurisprudentie is het geven van een waarschuwing lang niet altijd een vereiste (zie bv. ABRvS 14 november 2018). Wanneer van een ernstig geval sprake is, kan per gemeente bepaald worden. Soms worden verzwarende indicatoren daarvoor, zoals herhaling (recidive), de mate van overlast, gevaar, aanwezigheid van wapens en munitie of grote hoeveelheden contant geld, in de beleidsregels opgenomen.

Volgens de jurisprudentie kan de burgemeester in zijn sluitingsbeleid niet alleen de situatie rond het afzonderlijke pand, maar ook de context van drugscriminaliteit in zijn gemeente meenemen. Zo achtte de Afdeling Rechtspraak de lange sluiting van een drugsschuur door de burgemeester van Gilze-Rijen niet onredelijk, mede gelet op de overlast van drugs in met name de grensgemeenten.

De noodzaak tot sluiting is groter als de als de woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbaar gebied ligt, zo luidt dan de redenering; de signaalfunctie van sluiting is dan belangrijker (deze mogelijkheid is geïntroduceerd in de uitspraak van de ABRvS van 20 september 2017, zie ook Van den Berg e.a., 2019, pag. 3).

In praktijk zijn drie categorieën denkbaar:

1. Woningen waarvan de eigenaren, verhuurders, bewoners en/of gebruikers een waarschuwing hebben gekregen (en die daarna maatregelen hebben genomen waardoor de drugshandel is beëindigd);

2. Woningen die direct gesloten worden vanwege de ernst van het geval (handelshoeveelheid soft- en of harddrugs), aanwezigheid van wapens of een grote hoeveelheid contant geld;

3. Woningen die gesloten worden, omdat na een waarschuwing de eigenaren, verhuurders, bewoner of huurders geen maatregelen hebben getroffen om de herhaling te voorkomen; hierbij wordt ook wel van 'recidive' gesproken. Er is vaak sprake van een recidivetermijn van twee tot vijf jaar.

Bij de cijfers in figuur 4 moet opgemerkt worden, dat bij een aantal sluitingen eerst een waarschuwing is gegeven (de categorie 3 uit het overzicht hierboven). Om hoeveel recidivegevallen dit gaat, is niet bekend.

Aantal waarschuwingen voor woningsluiting
drie districten, 2016-2018

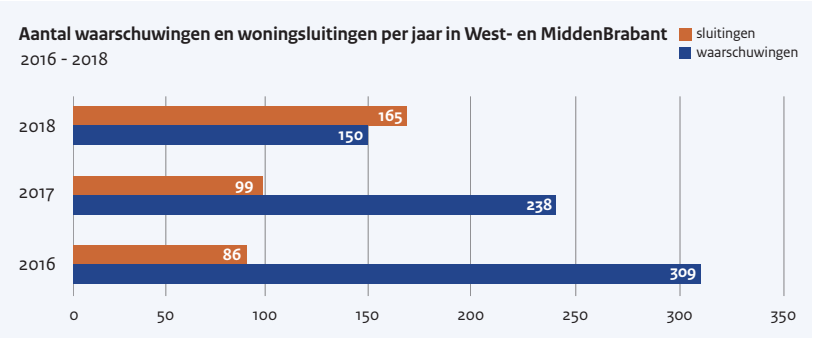
	2016	2017	2018	totaal
1. Baronie	104	65	34	203
2. Markiezaten	65	52	52	169
3. Hart v Brabant	140	121	64	325
	309	**238**	**150**	**697**

Bron: RIEC Brabant-Zeeland

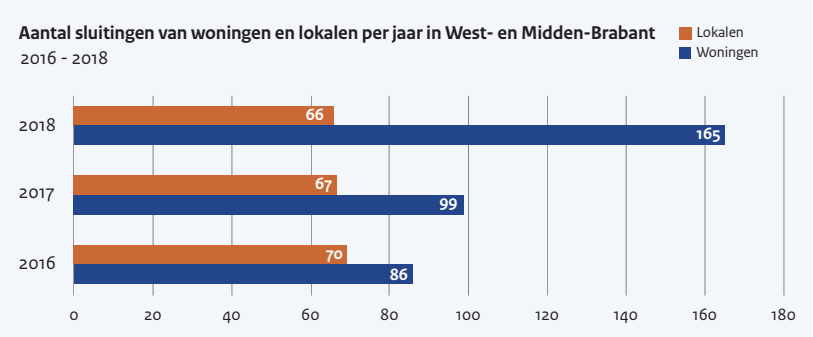
Figuur 4

Er zijn in de onderzoeksperiode in totaal 697 waarschuwingen afgegeven; ook hier is Hart van Brabant de koploper, maar interessant is dat in alle drie de districten het aantal waarschuwingen in de loop der (drie) jaren is verminderd (in de Markiezaten nog het minst).

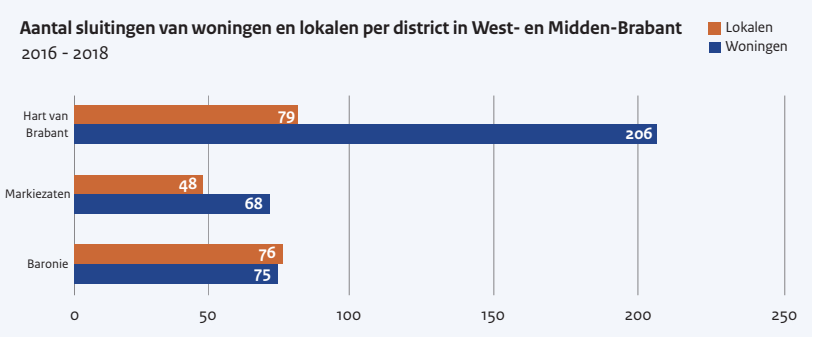
Het aantal waarschuwingen is aanmerkelijk hoger dan het aantal sluitingen in de drie jaar waarover we gegevens hebben: 697 waarschuwingen tegenover 350 sluitingen (zie figuur 5 op de volgende pagina). Wel zien we dat in 2018 voor het eerst meer gesloten dan gewaarschuwd wordt. Het markeert de aanscherping van het beleid, waarover we eerder spraken.



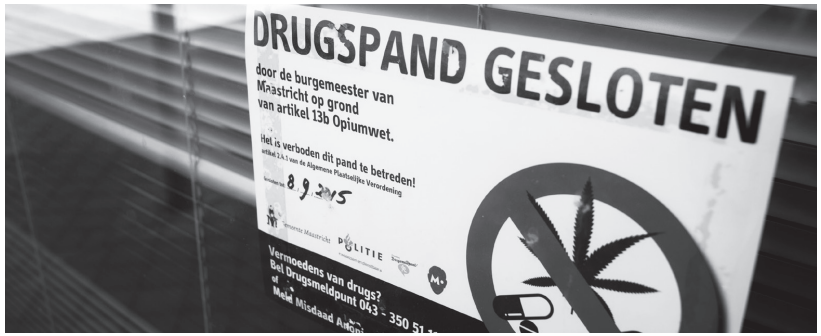
Figuur 5



Figuur 6



Figuur 7



In de cijfers zien we dus dat over de periode 2016 tot en met 2018 de ontwikkeling is dat woningen steeds vaker direct worden gesloten en in minder gevallen (eerst) een waarschuwing wordt gegeven. Dit is een gevolg van het gewijzigde beleid.
In geval van lokalen (niet in de tabel te zien) wordt veel vaker direct tot sluiting overgegaan dan in het geval van woningen; in 2018 werd bijvoorbeeld bij lokalen in 92% van de gevallen tot directe sluiting overgegaan, bij woningen in 52% van de gevallen.[3]

Woningen versus lokalen

Op grond van 13b OW kunnen zowel woningen als 'lokalen' (bedrijfsgebouwen, horeca etc.) gesloten worden. Het onderscheid is relevant omdat de consequenties voor betrokkenen anders kunnen zijn. Niet in de laatste plaats omdat bij woningen, anders dan bij lokalen, het recht op privéleven en de bescherming van woongenot in het gedrang kunnen komen (art. 8 EVRM). Overigens wordt bij de vraag of sprake is van een woning of een lokaal gekeken naar het feitelijke gebruik. Zo kan een bedrijfspand dat feitelijk wordt bewoond voor de toepassing van 13b OW worden aangemerkt als een woning. Figuur 6 en figuur 7 geven de cijfers voor West-Brabant. (en Midden Brabant?)

Opvallend zijn een paar zaken. In de eerste plaats is het aantal woningsluitingen aanmerkelijk groter dan het aantal lokalensluitingen (64% woningen tegen 36% lokalen). Dat laatste aantal blijft relatief stabiel in de drie jaren van de onderzoeksperiode. Het is het aantal woningsluitingen dat toeneemt, met name in 2018 in Hart van Brabant. Opvallend is voorts dat in één van de drie onderzochte districten, de Baronie, het aantal gesloten lokalen en woningen ongeveer even groot is. In de twee andere districten zijn meer woningen dan lokalen gesloten, in Hart van Brabant zelfs veel meer. Overigens doen zich bij de sluiting van lokalen wel ontwikkelingen voor die in de totaalcijfers niet zichtbaar zijn. Zo ligt een substantieel deel van de gesloten lokalen in 'buitengebied' en op industrieterreinen; dit geldt zeker voor synthetische drugs, waar het een kleine twee-derde van het totaal betreft, namelijk 62% in 2017 en 63% in 2018 (Tops e.a., 2018, p.67, databestand synthetische drugs Politieacademie).

Aangetroffen drugs

Voor Breda en Tilburg hebben we over de jaren 2016-2018 gegevens over de soort drugs die in de woningen zijn aangetroffen. In Tilburg gaat het in deze periode in 40% van de gevallen alleen om softdrugs en in 60% van de gevallen om harddrugs of een combinatie van hard- en softdrugs. In Breda gaat het om 11% softdrugs en 89% harddrugs of een combinatie. In beide steden stijgt het relatieve aandeel van sluitingen vanwege harddrugs of een combinatie.

3 Dit cijfers verschillen sterk van die van Bruijn (2018, p.148); volgens haar zou ook bij woningen bijna altijd direct tot sluiting worden overgegaan – slechts in 5.7% van de gevallen zou eerst een waarschuwing worden gegeven.

Aantal woningsluitingen in Tilburg op basis van drugsvondsten van het Districtelijk Hennepteam

	2016	2017	2018	totaal	%
Aantal woningen met drugsvondsten door Hennepteam	98	98	72	268	**90%**
Aantal woningsluitingen gebaseerd op drugsvondsten door DHT	8	10	9	27	**10%**

Bron: data Districtelijk Hennepteam

Figuur 8

In de genoemde onderzoeksperiode beschikte het district Hart van Brabant waaronder de gemeente Tilburg valt, over een Districtelijk Hennepteam (DHT). Aan de hand van de beschikbare data van het DHT is per jaar onderzocht in hoeveel woningen in de gemeente Tilburg het team drugsvondsten heeft gedaan. Per jaar is voorts in de genoemde onderzoeksperiode onderzocht hoeveel woningen zijn gesloten door de gemeente Tilburg op basis van de drugsvondsten door het DHT. De resultaten zijn weergegeven in figuur 8. Uit de tabel blijkt dat slechts 10% van de woningen in Tilburg waarin het Districtelijk Hennepteam op enigerlei wijze hennep aantreft, gesloten wordt. We hebben geen cijfers over wat het Districtelijk Hennepteam precies in de woningen heeft aangetroffen, dit kan variëren van enkele milligrammen hennep tot compleet ingerichte hennepkwekerijen en tientallen kilo's hennep, maar op een erg streng sluitingsbeleid in de genoemde periode wijst dit niet.[4] Wel heeft de gemeente Tilburg vanaf 2018 zijn beleidsregels voor sluiting van henneppanden aangescherpt.

4 Alle (inpandige) hennepruimingen in Tilburg worden doorgegeven aan de gemeente; alleen ruimingen van minder dan vijf buitenplanten worden soms niet doorgegeven.

4. De juridische dimensie

Terwijl het gebruik van artikel 13b in de praktijk in een behoefte voorzag, is het vooral in juridische kringen steeds omstreden gebleven. Belangrijkste discussiepunt is de vraag of zo'n ingrijpende bevoegdheid in handen van het bestuur (en niet in die van de rechter) gelegd kan worden.

In technische termen draait het om de vraag of bij de toepassing van het artikel, en dus bij het sluiten van panden, sprake is van herstelrecht of van sanctierecht. In het eerste geval is de toepassing gericht op het herstellen van de situatie zoals die bestond voordat het pand onrechtmatig gebruikt werd[5], in het tweede geval wordt ook bestraffend opgetreden, dat wil zeggen dat niet alleen hersteld moet worden, maar dat ook sprake is van 'leedtoevoeging'. Als van dat laatste sprake is, zou toepassing van het artikel door de burgemeester onvoldoende rechtsbescherming geven aan burgers, aldus artikel 8 EVRM. Dan zou bovendien de sanctie niet alleen het pand betreffen, maar ook de eigenaar of bewoner daarvan; daarvoor zou artikel 13b niet bedoeld zijn.

Rond de vraag of al dan niet sprake is van sanctierecht, bestaan twee benaderingen, de objectieve en de subjectieve. In de objectieve benadering wordt uitgegaan van de bedoeling van de wetgever, en die heeft nooit beoogd met dit artikel een strafsanctie op te leggen. In de subjectieve benadering gaat men uit van de manier waarop toepassing van het artikel door getroffenen ervaren wordt, en die ervaren het doorgaans als een persoonlijke straf die verder gaat dan alleen het herstellen van de oude toestand. Tussen deze twee zuivere benaderingen bestaan weer allerlei tussenvarianten; in de juridische wereld bestaat geen consensus over wat de 'juiste' benadering is, ook al omdat het begrip 'leedtoevoeging' door de wetgever nooit precies gedefinieerd is (Albers, 2014). Hoe een sanctie ervaren wordt is volgens vaste rechtspraak niet doorslaggevend voor de vraag of het daarmee een punitieve sanctie wordt (o.a. ABRvS, 2 oktober 2018).

5 Een herstelsanctie is een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding (Art. 5:2 lid 1 sub b Algemene Wet Bestuursrecht).

Jurisprudentie
Ondertussen heeft de rechtspraak de principiële vraag naar de 'rechtmatigheid' van het artikel als zodanig nooit ontkennend beantwoord, ofschoon daar regelmatig om is gevraagd.[6] Salet en Sackers concluderen in een studie naar de toepassing van art. 13a OW dat 'de bestuursrechter de sluiting niet als een leed toevoegende sanctie ziet, hoe veelvuldig dat namens appellanten wordt betoogd' (Salet en Sackers, 202019, p. 67). De sluiting van een woning heeft geen verdergaande strekking dan het beëindigen van de verstoring van de openbare orde of de overtreding van de Opiumwet, zo stelt de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in 2015 nog vast (ABRvS, 6 mei 2015); zij heeft dus geen bestraffend karakter. Daarom is er ook geen sprake van een dubbele bestraffing wanneer een burger zowel te maken krijgt met een woningsluiting als met een vervolging vanwege het in bezit hebben van drugs (Rechtbank Limburg, 25 februari 2015).

'Het beeld dat daarbij uit de jurisprudentie naar voren komt', zo constateert Schilder, een van de criticasters van art. 13b,'is dat de rechter het gemeentebestuur niet in de weg zit.'(2019, p. 281). Het is een wat zuinige conclusie, maar hij onderstreept nog eens dat in juridische zin de toepassing van artikel 13b als zodanig volstrekt aanvaard is; in de toepassing ervan dienen uiteraard de bepalingen en grenzen die in de jurisprudentie rond het artikel ontwikkeld zijn, in acht te worden genomen.

Het principiële uitgangspunt wordt nog eens helder uiteengezet in uitspraken van de Raad van State van 3 juli 2019 en 19 feb. 2020:

"De toepassing van bestuursdwang strekt er in het algemeen toe een overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Wat betreft artikel 13b eerste lid, van de Opiumwet gaat het er blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van dit artikel (Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr. 3, blz. 5) om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs een halt toe te roepen. Dit oogmerk past in de algemene doelstelling van de Opiumwet, die primair gericht is op preventie en beheersing van de uit het druggebruik voortvloeiende risico's voor de gezondheid. Daarnaast wordt met deze bepaling beoogd negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs, onder meer bezien vanuit het perspectief van de openbare orde, tegen te gaan. Het feit dat de maatregel van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet is gericht op beëindiging en voorkoming van een overtreding is een aanwijzing dat het hier gaat om een bestuurlijke maatregel en niet om een punitieve sanctie.

Een sluiting van een woning voor onbepaalde tijd kan op zichzelf een bestuurlijke maatregel zijn die er niet (mede) op is gericht om leed toe te voegen, als deze noodzakelijk is om de overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Met een sluiting wordt de bekendheid van een pand als drugspand weggenomen en wordt de 'loop' naar het pand eruit gehaald, waarmee het pand aan het drugscircuit wordt onttrokken."

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

Over de principiële toelaatbaarheid van het art. 13b OW heeft de hoogste bestuursrechter dus geen onduidelijkheid laten ontstaan.

Ondertussen worden vanuit de jurisprudentie wel nadere eisen aan belangenafweging en motivering gesteld. Twee uitspraken van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State zijn daarin cruciaal geweest. In de eerste plaats die van 26 oktober 2016, waarin werd gewezen op de noodzaak om per geval tot een duidelijke belangenafweging te komen.

Wat zo'n afweging dan inhoudt, is in een aantal vervolguitspraken aan de orde gekomen. De ontwikkeling heeft uiteindelijk geresulteerd in de uitspraak van 28 augustus 2019. Toen heeft de Afdeling een 'overzichtsuitspraak' gedaan over het sluiten van woningen; het geeft een soort van 'basiskader' voor de belangenafweging. Belangrijke elementen daaruit zijn:

1. als in een woning een handelshoeveelheid drugs wordt gevonden, dan kan een burgemeester besluiten die woning te sluiten;
2. de burgemeester hoeft dat niet te doen; bij een besluit tot sluiting, moet hij in elk geval altijd alle betrokken belangen afwegen;
3. allereerst moet hij beoordelen of sluiting van de woning nodig is om het woon- of leefklimaat in de omgeving te beschermen en de openbare orde te herstellen. Daarbij speelt een rol welke soort en hoeveelheid drugs zijn gevonden en of er vanuit de woning zelf drugshandel heeft plaatsgevonden;
4. verder moet de burgemeester besluiten of het sluiten van de woning evenredig is. Dit betekent dat hij moet nagaan of het belang van sluiten van de woning in verhouding staat tot de gevolgen voor de bewoners;
5. belangrijke vragen daarbij zijn of de bewoners wisten of konden weten dat er drugs in de woning aanwezig waren en zo ja, of hen dat kon worden verweten;
6. ook de gevolgen voor de bewoners spelen een rol. Bij medische omstandigheden of minderjarige kinderen, zijn de gevolgen van een sluiting voor de bewoners extra zwaar. Dat wil overigens niet zeggen dat de burgemeester een woning in zo'n geval niet mag sluiten. Als de bewoners bijvoorbeeld zelf actief betrokken zijn bij de drugshandel en er grote drugshoeveelheden worden gevonden, dan kan woningsluiting ook in deze gevallen op zijn plaats zijn (ABRvS, 28 augustus 2019).

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State boog zich over een kwestie die was aangedragen door de burgemeester van Maastricht. Op grond van bovengenoemde overwegingen werd de burgemeester in het ongelijk gesteld. De ernstige allergieproblemen van de minderjarige dochter van de betrokkene maakten dat zij een 'bijzondere binding' met de woning had.

Op deze wijze is de ruimte voor burgemeesters om artikel 13b OW toe te passen nader bepaald en ingevuld. De noodzaak tot belangenafweging en motivering houden beperking in van de beleidsvrijheid van de burgemeester, die ten koste kan gaan van de snelheid waarmee het artikel effectief kan worden gemaakt. Door de nadere omschrijving daarvan weten burgemeesters, ambtenaren en burgers wel beter waar zij aan toe zijn. Bovendien lijkt daarmee in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de bezwaren van criticasters tegen toepassing van art. 13b OW.

Beroep
Bruijn en Vols hebben jurisprudentie over de toepassing van art. 13b OW geanalyseerd via uitspraken gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. Tussen november 2007 en januari 2015 troffen zij daar 65 uitspraken aan. In bijna de helft (46%) krijgt de belanghebbende burger daarbij gelijk, aldus Bruijn en Vols, die spreken van 'een hoog percentage overwinningen aan de kant van de burger' (Bruijn en Vols, 2017, p. 12). Later heeft Bruijn nog een nieuw onderzoek gedaan, waarin

Beroep tegen toepassing art. 13b OW

Rechtbank Zeeland-West-Brabant				
voorlopige voorzieningen	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
afwijzingen	26	28	25	25
toewijzingen	9	12	15	12
intrekkingen	6	6	5	11
Onbevoegd verklaringen	0	0	1	
Totaal	41	46	46	48

Bodemzaken (beroep)	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
ongegrond	4	13	7	7
gegrond	5	2	1	
intrekkingen	0	1	1	1
niet-ontvankelijk	2	2	1	1
Totaal	11	18	10	9

Afdeling Rechtspraak Raad van State				
Voorlopige voorzieningen	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
afwijzingen	1		1	
toewijzingen				
Totaal	1	0	1	0

Hoger beroep appellant				
ongegrond appellant		5	3	5
gegrond appellante		1		2
Totaal	0	6	3	7

Hoger beroep burgemeester				
ongegrond burgemeester		1		
gegrond burgemeester		1		2
Totaal	0	2	0	2

Aantal sluitingen ZWB totaal	**144**	**185**	**198**	**256**

Bron: data Districtelijk Hennepteam

Figuur 9

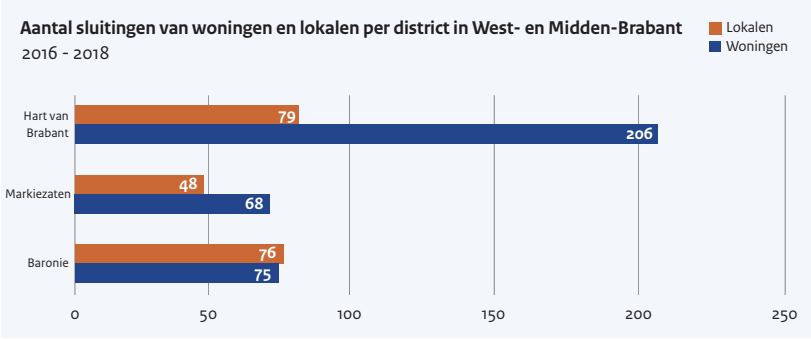
zij zich opnieuw baseert op uitspraken zoals die vermeld worden op Rechtspraak.nl (Bruijn, 2018). Zij geeft de beperkingen van deze bron aan: het gaat alleen om sluitingen waartegen beroep is aangetekend, en dan nog alleen om die beroepszaken die op Rechtspraak.nl zijn gepubliceerd. Het betreft dus een selectie uit een selectie, waarbij onduidelijk is wat de omvang van de bronbestanden is. Terecht stelt Bruijn dan ook dat voorzichtigheid geboden is bij het generaliseren van uitspraken en interpretaties (p.160). Zelf verliest ze die soms uit het oog; zo stelt zij dat het beroep in 30% van de zaken gegrond verklaard werd (p.149) en dat 41.4% van het totaal aantal woningsluitingen door de rechter werd teruggefloten (p.151). Dat deze cijfers betrekking hebben op een selectie van een selectie van het totaal aantal gevallen, verdwijnt hier wel erg uit beeld.

In hoeveel gevallen is er in Zeeland-West-Brabant voorlopige voorziening, beroep en hoger beroep ingediend tegen een beslissing van de burgemeester om een pand op grond van 13b Opiumwet te sluiten? Wat zeggen de cijfers voor Zeeland-West-Brabant hierover (let wel: het gaat hier over cijfers voor het gehele arrondissement, dus inclusief Zeeland; daarom hebben we ook de Damocles-cijfers voor het hele gebied gebruikt). Figuur 9 geeft de cijfers. Ze zijn gebaseerd op gegevens die zijn aangeleverd door de Rechtbank Zeeland-West-Brabant. Zij hebben zowel betrekking op woningen als op lokalen.

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

- Er zijn in het gebied Zeeland-West-Brabant in totaal 783 13b sluitingen geweest in de periode van 2015 tot 2018.
- Daarbij is in totaal 251 keer een beroep op de rechter gedaan; dit is 32.1% (voorlopige voorzieningen en (hoger) beroepen zijn bij elkaar geteld)[7]
- Daarbij is appellant 59 keer door de rechter in het gelijk gesteld[8]; dit is 7.5% van het totaal aantal Damoclesbesluiten. In Zeeland-West-Brabant liggen de cijfers dus aanmerkelijk lager dan in de analyse van Bruijn.

Op jaarbasis zijn de cijfers in figuur 10 weergegeven. Opvallend is dat het aantal gevallen waarin de



Figuur 10

7 Het kan voorkomen dat een voorlopige voorziening en een (hoger) beroep op dezelfde casus betrekking hebben; het totale aantal casus waartegen een procedure is aangespannen kan dus lager liggen dan in de tabel is aangegeven.
8 De hoger beroepen waarin de burgemeesters in het gelijk zijn gesteld, zijn hierbij niet meegeteld.

bestuursrechter heeft toegewezen of gegrond heeft verklaard in de vier jaar ongeveer gelijk is gebleven. Het aantal 13b sluitingen is daarentegen aanmerkelijk toegenomen.

Bestuurs- en strafrecht

De woningsluiting conform artikel 13b OW wordt ingezet bij de aanpak van drugsproblematiek. Het betreft een zogeheten integrale aanpak, aldus de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging van 2007, waarbij de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie en mogelijk ook andere partijen niet alleen nauw met elkaar samenwerken en in gezamenlijkheid tegen niet-gedoogde verkooppunten optreden, maar waarbij ook sprake is van een combinatie van strafrechtelijke, bestuurlijke en civielrechtelijke sancties. Halve maatregelen werken immers niet, zo constateert de MvT.

"Zo is het uitsluitend strafrechtelijke optreden tegen eigenaars, bewoners of exploitanten van illegale verkooppunten onvoldoende. Eenmaal aangemerkt als verdachten, worden zij relatief eenvoudig vervangen. Het illegale verkooppunt blijft bestaan en de illegale verkoop wordt door anderen voortgezet. Het daadwerkelijk opheffen van een illegaal verkooppunt sluit verplaatsing van de activiteiten weliswaar niet uit, maar zal wel een aanzienlijk hogere drempel voor de voortzetting van de illegale verkoop betekenen (MvT 2006/2007, p.3)."

In de praktijk is de meest voorkomende aanpak daarbij een strafrechtelijke aanpak met een bestuurlijk vervolg (Salet en Sackers, 2019, p. 130). In de meeste gevallen onderzoekt de politie in het kader van een opsporingsonderzoek of mogelijk sprake is van drugsproductie of –handel in een pand. Als de aanwijzingen daarvoor sterk genoeg zijn, mag de politie de woning binnentreden. Treft men inderdaad een illegale situatie aan, bijvoorbeeld in de vorm van een hennepkwekerij of een drugslab, dan kan de politie die strafrechtelijk ruimen. Zij maakt een dossier op voor vervolging en vervaardigt een bestuurlijke rapportage voor de gemeente. Dan volgt binnen de gemeente in principe de procedure die verderop (in de paragraaf over tijdsduur) wordt omschreven.

Op deze manier wordt de bestuurlijke bevoegdheid ingezet in het kader van een 'integrale aanpak'. In de praktijk komt het voor dat vanuit politie en OM bestuurlijke rapportages van de strafrechtelijke bevindingen aan de gemeente worden verstrekt ten behoeve van Damoclesbesluiten, maar dat er geen sprake is strafrechtelijke opvolging. Voor de gemeente Tilburg beschikken we over cijfers.

In de periode van 2014 tot 2018 zijn in Tilburg in totaal 108 woningen gesloten. In twaalf van die gevallen ontbrak een verdachte en kon dus geen strafrechtelijke vervolging worden ingesteld. In de resterende 96 gevallen vond 68 keer (71%) op enigerlei wijze strafrechtelijke opvolging plaats; dat kunnen vrijheidsstraffen zijn, maar ook taakstraffen, boetes en ZSM-afdoening. In de overige 28 gevallen was er onvoldoende bewijs (14 gevallen) of een andere reden voor sepot (11); in drie gevallen is overgegaan tot buitengerechtelijke afdoening.[9] Deze cijfers vormen geen aanwijzing dat het bestuursrecht in plaats is getreden van het strafrecht, zoals wel eens wordt gedacht.

Belangrijk is dat de bestuursrechtelijke bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting los staat van een eventuele strafrechtelijke procedure. 'Ook als tegen de betrokkene een strafzaak voor een overtreding is aangespannen en die strafzaak vervolgens door een sepot, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging of anderszins niet in een straf resulteert, betekent dat niet dat de burgemeester van sluiting had moeten afzien' (ABRvS, 29 augustus 2019, par.4.2.1). Sommige burgemeesters hebben hier moeite mee. Zo bijvoorbeeld de burgemeester van Tiel, die in een interview opmerkt: "Het is heel raar dat ik een woning sluit en dat de rechter de bewoner vervolgens een taakstraf geeft" (Binnenlands Bestuur, 22 maart 2019).

Formeel-juridisch is op die gang van zaken niets aan te merken, en het is goed ons voor ogen te houden dat strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden een andere logica en finaliteit hebben, zoals hiervoor uiteengezet en zoals in de jurisprudentie keer op keer bevestigd: strafrecht gaat om de bestraffing van een persoon, bestuursrecht gaat om het object (de woning) en het ongedaan maken van de overtreding.

Tegelijkertijd is het ongemakkelijke gevoel van de zojuist geciteerde burgemeester wel te begrijpen. Het heeft deels met de volgordelijkheid der dingen te maken: een Damocles-sluiting vindt vaak sneller plaats dan de afhandeling van de gerechtelijke procedure. De rechter kan in de bepaling van zijn strafmaat rekening houden met eerdere maatregelen die genomen zijn (bijvoorbeeld door de burgemeester).

Het kan ook met de aard van de juridische procedure te maken hebben: het strafrecht kent nu eenmaal een andere en zwaardere zware bewijslast dan het bestuursrecht, hoewel ook in de bestuursrechtelijke toepassing van artikel 13b OW op basis van jurisprudentie meer dan in het verleden een specifieke belangenafweging en een duidelijke toelichting daarop wordt verwacht. We weten ook dat de rechtbanken in Nederland in internationaal perspectief betrekkelijk mild tegen drugsdelicten zijn (EMCDDA, 2018). En de toegekende straffen zijn in Nederland de afgelopen twintig jaren voor bijna alle delictsoorten zwaarder geworden, behalve voor drugsdelicten (Raad voor de Rechtspraak 2019). Zo bezien is er eerder reden om te kijken naar het strafrecht dan naar het bestuursrecht.

Voorts moet de toepassing van strafrecht niet verengd worden tot alleen het opleggen van een vrijheidsstraf. Ook de (strafrechtelijke) ruiming van hennepkwekerijen, het opleggen van een boete of van een taakstraf behoren tot het strafrechtelijke repertoire, dat inmiddels dus een zekere variëteit kent (de ZSM-methode is daar een expliciete uitdrukking van; die wordt soms ook in de context van drugsdelicten toegepast).

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

5. De sociale dimensie

Van september 2019 tot en met januari 2020 zijn we op zoek geweest naar mensen die uit hun huis zijn gezet vanwege drugs. Hoe is het hen vergaan? We hebben organisaties benaderd, zoals gemeenten, woningcorporaties en maatschappelijke opvang. Deels hebben we ook gewerkt met contactpersonen uit relevante netwerken aan de 'onderkant' van de samenleving: kennen zij mensen die ooit uit hun huis zijn gezet?

Zoektocht

De algemene indruk: het is moeizaam om deze mensen te vinden. Als het om officiële instanties gaat, spelen privacyoverwegingen een rol. Mede daardoor wordt doorgaans niet bijgehouden waar mensen blijven. Er bestaat daarom weinig zicht op. Een corporatie was bijvoorbeeld betrokken bij de ontruiming van Fort Oranje in 2017. Die had zich, samen met andere corporaties, voorbereid op een mogelijke komst van misschien wel honderd gezinnen, maar uiteindelijk ging het om 3 à 4 gezinnen. Waar de rest is gebleven, is onduidelijk.

Deze lacune aan kennis bleek ook uit een recent onderzoek van de corporaties Alwel, WonenBrebrug, Laurentius en de gemeente Breda. Zij wilden weten hoe het de mensen is vergaan waarvan vanwege huurachterstand of woonoverlast het huurcontract is beëindigd (en die daarom hun huis hebben moeten verlaten). In het onderzoek, uitgevoerd samen met het Instituut voor Publieke Waarden, is men er uiteindelijk geslaagd om zes respondenten op het spoor te komen (hetzelfde aantal als in dit onderzoek).

Waar zijn mensen in de BRP ingeschreven die in de periode 2015-2018 met een woningsluiting in Tilburg te maken hebben gehad?

Totale aantal gevallen	**221**		
Administratieve leegstand	9		bij aantreffen drugs geen inschrijving in BRP
Unieke personen	212	100%	• 81 sociale huurders, • 69 particuliere huurders, • 59 eigenaar/bewoner, • 3 onbekend
Nog steeds in Tilburg in BRP ingeschreven	152	72%	
Buiten Tilburg in BRP ingeschreven	38	18%	waarvan 32 in de provincie Noord-Brabant
Geregistreerd in Register Niet-Ingezetenen	22	10%	waarvan 12 personen Vertrokken Onbekend Waarheen

Figuur 11

Bron: Basisregistratie Personen

Uit de Basisregistratie personen zijn wel algemene gegevens te halen, maar die zijn vanwege privacyredenen niet tot personen herleidbaar. Figuur 11 toont de cijfers over Tilburg in de periode 2015-2018. Hierbij zijn de gegevens van mensen met een woningsluiting als uitgangspunt genomen, en is vervolgens bekeken waar zij anderhalf jaar na die woningsluiting stonden ingeschreven.

We zien dus dat het overgrote deel van de mensen die met een woningsluiting te maken had in Tilburg in de BRP bleef ingeschreven. Zij zijn – ervan uitgaande dat de BRP-inschrijving klopt – dus in principe wel traceerbaar. Slechts 10% is uit het systeem verdwenen, waarvan iets meer dan de helft met onbekende bestemming.

Zes respondenten

Uiteindelijk hebben we zes personen weten te vinden waarvan de woning op basis van artikel 13b OW gesloten is. Hoe zijn we met deze zes respondenten in contact gekomen?

Soms kennen medewerkers van een corporatie deze mensen persoonlijk. Via deze weg zijn we er uiteindelijk in geslaagd om drie personen op het spoor te komen. Via de contactpersonen uit relevante netwerken aan de 'onderkant' van de samenleving zijn nog eens drie personen gevonden. Ook dit bleek geen gemakkelijke weg. Contactpersoon 1 is professioneel actief in de wereld van de hulpverlening en kent een brede waaier aan mensen die 'niet mee kunnen'. Ze heeft twee personen bereid gevonden om hun verhaal te vertellen. Contactpersoon 2 heeft een breed netwerk in een volkswijk. Zij heeft één persoon voor een interview kunnen vinden. Contactpersoon 3 werkt in de schuldhulpverlening en kende één cliënt die uit zijn huis is gezet. Ze moest echter wachten tot hij opdook en dat is niet gebeurd: 'Mijn klant is spoorloos. Er komt al een paar weken geen inkomen meer binnen. Ik heb contact opgenomen met de werkgever van meneer. Die weet ook niet wat er met hem is gebeurd, hij kwam niet meer opdagen en is niet te bereiken.' Contactpersoon 4 heeft een uitgebreid netwerk in en rond de wereld van de woningcorporaties en hun huurders.

Zijn eerste bevinding: 'Ik ben rechts en links aan het informeren maar het lijkt wel of mensen niet durven te praten'. Na verloop van tijd kreeg hij contact met iemand die in of tegen het criminele milieu aanzit, en die enkele mensen zei te kennen 'die uit hun huis gezet zijn'. Daarbij was voorzichtigheid geboden, ook al omdat deze mensen onder druk zouden staan van het criminele milieu. Contact met deze persoon was op dat moment bovendien lastig, omdat hij in zijn 'herfstdip' zou zitten ('en dan drinkt hij veel en is hij zeer agressief'). Ook naderhand, in het nieuwe jaar, is contact met hem gezocht, maar hij heeft uiteindelijk geen verdere medewerking willen verlenen.

Een algemene conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat er weinig zicht bestaat op hoe de onderkant van de woningmarkt functioneert en hoe het personen vergaat die daar in terecht komen nadat zij uit hun corporatiewoning of hun particuliere huurwoning zijn gezet (vanwege welke reden dan ook: drugs, huurachterstand of overlast). Gaat deze groep zwerven, vindt zij tijdelijk onderdak bij vrienden of familie, zorgt een criminele omgeving voor hen, verdwijnen zij naar een camping of komen zij terecht in de noodopvang van een maatschappelijke organisatie? Bestaan er op deze manier netwerken waarop mensen kunnen terugvallen? Hoe doen ze dat dan? Hoeveel van die netwerken hebben criminele kanten? Het blijkt een moeilijk doordringbare wereld. We weten het niet goed en het lijkt ons van belang om hier meer zicht op te krijgen. We komen er straks bij de algemene conclusies op terug.

Medewerkers van een van de woningcorporaties in het gebied Midden- en West-Brabant, die zelf meer dan tien jaar ervaring hebben met toepassing van artikel 13b OW of andere vormen van 'beëindiging huurovereenkomst' vanwege drugs, zien een verschuiving in de achtergrond van betrokkenen. 'Kwamen we tien jaar geleden nog wel eens 'zielige gevallen' tegen, de laatste tijd is daarvan eigenlijk geen sprake meer'. In de periode tussen 1 januari 2018 en 15 februari 2020 heeft de betreffende woningcorporatie te maken gehad met 28 procedures van druggerelateerde huisuitzetting. Tien daarvan lopen nog, bij de overige 18 ging het om één waarschuwing (vanwege wietplanten in de tuin) en om één afwijzing van de rechter. Bij de resterende zestien gevallen was in drie gevallen sprake van hennepkwekerijen (de huurders van de betreffende woningen hebben alle drie zelf hun huurovereenkomst opgezegd) en in één geval om voorbereidende handelingen voor hennepteelt. In de overige twaalf gevallen werd een handelshoeveelheid hard drugs aangetroffen. Daar zaten enkele gevallen van zware criminaliteit bij (lab of grote hoeveelheden), maar ook gevallen waarin vanuit het pand gedeald werd, soms ook om de eigen verslaving te bekostigen.

Volgens de betrokken medewerkers was in geen van deze gevallen sprake van schrijnende situaties; uiteraard is dat een subjectieve omschrijving en mede daarom is elk van de 'eigen gevallen' ook aan de rechter ter beoordeling voorgelegd.[10] In geen enkel geval waren er minderjarige kinderen bij betrokken; vaak ging het om alleenstaande mannen. In één geval was onduidelijk of de betreffende dealer niet ook door een criminele bende misbruikt of onder druk gezet werd. Voor de rechter was dat reden om in dat geval het voornemen tot sluiting af te wijzen. De woningcorporatie heeft geen zicht op waar de mensen die uit hun huis zijn gezet, of waarvan de huurovereenkomst werd beëindigd, gebleven zijn.

10 De woningcorporatie beëindigt de huurovereenkomst in principe in alle gevallen waarin drugs worden aangetroffen, ook als deze niet aan criteria van het gemeentelijke Damoclesbeleid voldoen.

Het onderstaande overzicht vat de belangrijkste zaken samen.

Type	Jaar	Strafrecht	Waar naar toe?	Perspectief
Het naïeve slachtoffer	2012	20 uur taakstraf	Vriendin	Onduidelijk
Het onwillige slachtoffer	2012	Taakstraf, daarna 3 maanden	Kamer (onbekend bij wie)	Slecht
De zwervende drugscrimineel	2013	Boete	Zwerven	Slecht
De sluwe drugscrimineel	2019	8 maanden	Onderhuren	Onduidelijk
De overlastgevende drugsgebruiker	2019	183 dagen	Ouders vriendin	Positief
De berouwvolle drugsgebruiker	2019	sepot	Vrienden	Positief

Figuur 12

Zes gevalsstudies
Uiteindelijk zijn we er dus in geslaagd om zes 'gevallen' op te sporen. De selectie is geen kwestie geweest van systematisch onderzoek, maar van informatie die beschikbaar kwam.

Enige vorm van representativiteit kan dan ook niet geclaimd worden. Wel kunnen we zeggen dat we een brede range van cases op het spoor zijn gekomen. In bijlage 1 wordt elke case besproken.

Daarbij dient aangetekend te worden, dat het de verhalen van de betrokkenen zijn; we hebben ze niet verder kunnen checken.

De eerste case gaat over iemand die er door een drugscrimineel is 'ingeluisd' en daar de gevolgen van heeft moeten dragen; in zekere zin het 'klassieke' verhaal over bijstandsmoeders en de aantrekkingskracht van de hennepteelt.

De tweede case betreft iemand die in het hennepkweken is terecht gekomen en er niet in is geslaagd om zijn leven op orde te krijgen, ook al vanwege een drugs- en alcoholverslaving. Aangeboden hulp wordt niet aangenomen.

De derde case gaat over iemand die een tweede huis kocht om er een hennepkwekerij in op te zetten. Dat ging enige tijd goed, maar hij is 'betrapt'. De straf was mild, maar hij moest geld terugbetalen en zijn leven raakte ook verder ontregeld: echtscheiding, uitkeringsfraude, kinderen uit huis geplaatst. Leidt naar eigen zeggen een zwervend bestaan.

De vierde case gaat over iemand die uit een crimineel milieu afkomstig is en die in de wereld van de synthetische drugs een positie als laborant heeft. Heeft acht maanden vastgezeten en zegt nu van plan te zijn met de criminele wereld te breken. Twijfelt wel of hem dat zal lukken.

De vijfde case gaat over een jongeman, die volop in de wereld van het drugsgebruik zit. Is uit zijn huis gezet met overlast van vrienden als directe aanleiding. Heeft vriendin en baan, en kan met wat geluk en inzet wel aan de goede kant van de streep blijven.

De zesde case is een wat zielige drugsgebruiker, in wiens huis zoveel drugs zijn aangetroffen dat niet meer van een gebruikershoeveelheid gesproken kon worden. De woningcorporatie heeft met hem een zorgarrangement afgesproken, dat door hem, zo zegt hij, met beide handen wordt aangegrepen, primair om van de drugs af te komen. Onder die voorwaarde mag hij na drie maanden weer zijn huis in. Hoewel het om een grote diversiteit aan cases gaat, zijn er toch wel enkele conclusies aan te verbinden.

1. In de eerste plaats zijn de meeste mensen opgevangen door familie of vrienden, met één uitzondering, de zwervende drugscrimineel, die zegt een zwervend bestaan te leiden (hoewel niet helemaal duidelijk is wat dat precies inhoudt). Bij het onwillige slachtoffer is onduidelijk bij wie deze een kamer kon huren.

2. In een enkel geval (casus 1) was sprake van aanwezigheid van kinderen. De burgemeester heeft een zorgplicht om aan 'onschuldige medebewoners' een vervangende woonruimte aan te bieden of te bemiddelen.

3. Sommige respondenten geven aan dat er in hun ogen steeds minder sprake is van 'zielige gevallen'. Het gaat steeds vaker om serieuze vormen van drugsproductie of drugshandel.

4. Voorts is in bijna alle cases sprake geweest van strafrechtelijk handelen, waarbij opvalt dat vooral in de oude cases sprake is van betrekkelijk lage straffen (boete of taakstraf, in één geval omgezet in gevangenisstraf vanwege niet verschijnen op zitting).

5. Van begeleiding of steun is nauwelijks sprake, het lijkt erop dat mensen na de huisuiteenzetting in belangrijke mate aan hun lot zijn overgelaten; de persoon van case 2 is na enige tijd in een traject terechtgekomen, maar is niet erg gewillig om daarin mee te doen.

6. Grote uitzondering is case 6, die van een drugsgebruiker die zijn leven wil beteren. De huisuitzetting is voor hem een belangrijke moment geworden voor bezinning op zijn leven, ook al omdat de woningcorporatie heeft ingezet op een 'zorgafspraak'. Onder voorwaarden kan de persoon direct na afloop van de 13b-sluiting weer naar zijn woning terugkeren.

Daarmee lijkt artikel 13b OW ook in dit opzicht 'situationeler' aan het worden. Gekeken wordt naar de specifieke situatie van de betrokken personen, om na te gaan wat daarin verstandig is te doen. In sommige gevallen is dat meer dan een huisuitzetting alleen. Onder voorwaarde van medewerking aan begeleiding gericht op oplossing van hun problemen, wordt dan de 'negatieve huurverklaring' ingetrokken. In case 6 hierboven is op deze manier te werk gegaan. In Enschede doet men dat systematisch in het project Woonstap, dat geldt als een landelijk voorbeeld. In andere gemeenten wordt in sommige gevallen het Zorg- en Veiligheidshuis ingeschakeld.

Bovengenoemde voorbeelden hebben betrekking op mensen die van woningcorporaties huren; woningcorporaties kunnen daarbij – als zij dat willen - een actieve ondersteunende of bemiddelende rol spelen (zie ook Fraey, 2020). Ook wanneer sprake is van een woning in de particuliere sector kan tot een voorwaardelijke aanpak gekomen worden.

De burgemeester kan dan een voorwaardelijke last onder bestuursdwang opleggen, zoals bijvoorbeeld gebeurde in het besluit van de burgemeester van Purmerend, d.d. 6 juni 2019. De woning werd in dit geval niet gesloten en de betreffende persoon – het ging om een drugsverslaafde, die onder behandeling stond en ook volgens zijn arts vooruitgang boekte – kon in zijn woning blijven wonen, onder de nadere bepaling dat als binnen twee jaar sprake zou zijn van recidive, alsnog tot directe sluiting van de woning zou worden overgegaan (formeel gaat het hier om een begunstigingstermijn van twee jaar). Er zijn ook gevallen bekend waarin een

burgemeester volstaat met een 'stopgesprek', in formele zin gaat het dan om een mondelinge waarschuwing.

Al met al bestaat ook hier de ruimte voor een gedifferentieerde toepassing van art. 13b OW; soms wordt ook wel gesproken over 'Damocles op maat', vanaf pagina 83, (Fraey, 2020).

De burgemeester heeft overigens volgens de Raad van State een rol als personen op straat komen te staan vanwege een sluiting, doordat ze geen vervangende woonruimte kunnen vinden gedurende de sluitingsperiode. In de overzichtsuitspraak van augustus 2019 zegt de Raad van State hierover het volgende:

'Daarbij is van belang in hoeverre de betrokkene zelf geschikte vervangende woonruimte kan regelen, maar is ook een rol weggelegd voor de burgemeester. Gelet op de vereiste evenredigheid van de sluiting dient de burgemeester te informeren naar de mogelijkheden van vervangende huisvesting.

Conclusie

Gegevens over wat er gebeurt met mensen waarvan de woning als gevolg van artikel 13b gesloten is, zijn moeilijk te verzamelen. Dit lijkt een breder probleem en zou aanleiding dienen te zijn voor nader onderzoek naar ontwikkelingen aan de 'onderkant' van de woningmarkt. De discretionaire ruimte en de situationele afweging maken dat burgemeesters in hun beslissingen met specifieke omstandigheden rekening kunnen houden, ook voor wat betreft de sociale consequenties van toepassing van artikel 13b. Dit lijkt, afgaande ook op ontwikkelingen buiten Midden- en West-Brabant, in toenemende mate te gebeuren. Het is een praktijk die sterk gestimuleerd is door uitspraken van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State.

Algemene beleidsregels zijn daarbij moeilijk te formuleren, omdat zij snel het tegenovergestelde oproepen van wat zij beogen: wanneer men bijvoorbeeld gevallen met kinderen bij algemene regel zou vrijwaren van huisuitzetting, zou men ze juist kwetsbaar maken voor drugscriminelen. Bij jurisprudentie is overigens wel aangegeven dat burgemeesters met de gevolgen rekening moeten houden: in gevallen waarin sprake is van (minderjarige) kinderen moet de burgemeester zich bijvoorbeeld informeren over geschikte opvang, waarbij gekeken moet worden in hoeverre het kind of de betrokken ouders in staat zijn om zelf iets te regelen (ABRvS, 9 juli 2014).

Overigens kunnen zich ook binnen deze context soms nog ingewikkelde afwegingen voordoen. Wat te denken bijvoorbeeld van de oude moeder wiens huis door haar zoon gebruikt wordt als opslagplek voor zijn voor de handel bestemde drugs. Of van het geval waarin de eigenaar van een transportbedrijf actief met de politie meewerkt om drugssmokkel te voorkomen en aangifte doet van een partij drugs in een bij hem aangeboden en opgeslagen exporttransport; de drugs worden dan wel in zijn bedrijf aangetroffen.

6. Bestuurlijke dimensie

Toepassing van artikel 13b OW is een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester. Die bevoegdheid kent een juridische dimensie, maar ook een bestuurlijke. Hoe past de burgemeester de burgemeester de bevoegdheid in praktijk toe en wat betekent dat voor zijn of haar positie? Daar gaan we in deze paragraaf op in. We maken daarbij vooral gebruik van onderzoek dat door anderen is verricht.

Beleidsregels
Vanaf 2012 is in Brabantse gemeenten de aandacht voor toepassing van art. 13b OW toegenomen. Daarvoor had het gebruik van het artikel vooral betrekking op overlast en op bedrijfspanden, maar zeker na de uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van december 2013, kwam in toenemende mate ook de productie van drugs in woningen in beeld.

Dit hing ook samen met de groeiende aandacht voor georganiseerde drugscriminaliteit in Noord-Brabant; de Taskforce Brabant-Zeeland (aanvankelijk nog Taskforce B5 geheten) was in 2010 opgericht en had als expliciete doel om de 'integrale' aanpak van drugscriminaliteit te versterken; daarin was de aanpak van drugscriminaliteit niet meer alleen de verantwoordelijkheid van politie, OM en FIOD, maar ook van gemeenten en anderen. Gebruik van art. 13b OW was één van de manieren om aan die ontwikkeling gestalte te geven.

Aanvankelijk ontwikkelden de B5 (de steden Eindhoven, Tilburg, Breda, 's Hertogenbosch en Helmond) een gemeenschappelijk Damoclesbeleid, waarin beleidsregels werden geformuleerd rondom het sluiten van drugspanden. De nakoming daarvan liep per stad nogal uiteen. Vooral Tilburg, Breda en Helmond gaven invulling aan de gemaakte afspraken.

Mede als gevolg van media-aandacht voor dit onderwerp (het viel media op dat er grote verschillen tussen gemeenten bestonden) maar ook onder invloed van nieuwe jurisprudentie, nam de aandacht voor het onderwerp toe. Vanuit de Taskforce Brabant-Zeeland werd in juli 2015 een mini-conferentie georganiseerd om gemeenten te informeren over de mogelijkheden van art. 13b OW. Thema was het opzoeken van (juridische) grenzen bij toepassing van het artikel en hoe daarbij van elkaar geleerd kan worden.

Uit een inventarisatie is gebleken, zo meldt de tekst waarin de conferentie wordt aangekondigd, dat in 2014 in 24 van de 80 Brabants-Zeeuwse gemeenten in totaal 118 keer een drugspand gesloten is met gebruikmaking van art. 13b OW. Sommige gemeenten kunnen nog actiever worden, zo was één van de conclusies op de conferentie; sluiting zonder voorafgaande waarschuwing werd, op basis van ervaringen

in met name de gemeente Valkenswaard, aangemoedigd (Opbrengst Mini-conferentie 2015).

Mede als gevolg van deze conferentie gingen meer gemeenten, ook in Midden- en West-Brabant, een Damoclesbeleid formuleren. In een zogenaamde Damocles-matrix werden dan beleidsregels geformuleerd inzake sluitingstermijnen, aan te treffen hoeveelheden en waarschuwingen. Geleidelijk aan zijn deze afspraken ook bovengemeentelijk gemaakt. Inmiddels worden de afspraken in 'districtelijk' verband gemaakt (dat wil zeggen per politiedistrict), zo is het streven. Hart van Brabant was het eerste district dat daarvoor koos, en legde bandbreedtes voor toepassing vast (gemeenten konden bijvoorbeeld kiezen voor een minimum van 5 tot 50 hennepplanten om tot sluiting over te gaan). De gemeenten in het district Markiezaten hebben in 2019 voor een gezamenlijke aanpak gekozen, terwijl daar in de Baronie gesprekken over gevoerd worden.

In de context van die districtelijke afspraken heeft de gemeente Tilburg vanaf 2018 haar beleidsregels voor directe sluiting aangescherpt. Het aantal hennepplantjes in woningen dat tot sluiting kan nopen is toen eerst verlaagd van 1000 naar 200 en later nog eens naar 50 en het aantal grammen eerst van 5000 naar 500 en later naar 300. De recidive-termijn is verlengd van twee naar vijf jaar. Beide veranderingen betekenen dat woningen eerder direct gesloten kunnen worden. In het geval van locaties of van de aanwezigheid van harddrugs boven een gebruikershoeveelheid, wordt in principe altijd direct gesloten.

De Damoclesbeleidsregels zijn in het algemeen strenger geworden, met name bij softdrugs (hennepteelt). Het uitgangspunt is meer en meer dat bij een bepaalde hoeveelheid een woning of lokaal direct wordt gesloten en niet eerder een waarschuwing wordt gegeven.

Burgemeesters hebben de wettelijke plicht om per geval een belangenafweging te maken en hebben daarbij altijd de mogelijkheid om van de geformuleerde beleidsregels af te wijken. Er zijn geen harde cijfers over hoe vaak dat gebeurt; voor Tilburg is de schatting dat dit twee tot vijf keer per jaar gebeurt, bijvoorbeeld in het geval er sprake is van kwetsbare personen of gezinnen of van geringe hoeveelheden boven het afgesproken minimum (Interview ambtenaar gemeente Tilburg). Burgemeesters kunnen bijvoorbeeld een last onder dwangsom opleggen in plaats van een last onder bestuursdwang. Dan worden nadere eisen gesteld aan de 'overtreder' (bijvoorbeeld dat hij een verslavingsbehandeling accepteert); bij niet-nakoming daarvan kan een boete (een 'dwangsom') worden opgelegd. Burgemeesters kunnen er ook voor kiezen om een expliciet 'stopgesprek' te voeren.

In het Regionale Beleidsplan van het Veiligheidscollege Zeeland-West-Brabant 2019-2022 is de focus gelegd op het verstoren en terugdringen van de georganiseerde drugsmisdaad. Daaronder valt niet alleen de hennepteelt, maar ook de productie van synthetische drugs en de handel in cocaïne. In 2019 is daarom het Convenant aanpak hennepteelt verruimd tot een Convenant aanpak drugscriminaliteit Zeeland-West-Brabant. Gemeenten in Zeeland en West-Brabant, politie, Openbaar Ministerie, woningcorporaties, netbeheerders, UWV en SVB hebben afspraken gemaakt over maatregelen om de drugsmisdaad aan te pakken. Toepassing van art. 13b OW is daar een belangrijk onderdeel van.

Doelen van sluiting

De wet bepaalt wat de doelen van sluiting kunnen zijn. Die moeten passen binnen het algemene doel van een herstelsanctie, namelijk het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling. In het licht van de Opiumwet betekent dit preventie en beheersing van uit druggebruik voortvloeiende risico's voor de gezondheid en van de negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs.

Burgemeesters hebben zich daar aan te houden en doen zij dat niet, dan worden zij door de (bestuurs) rechter teruggefloten. Toch is er geen sprake van een statisch geheel; niet alleen is de wet al enkele keren aangepast, ook de jurisprudentie geeft voortdurend nadere invulling aan wat als een legitiem doel van toepassing van artikel 13b OW kan worden beschouwd.

Volgens Pommer is het onverstandig dat burgemeesters eigen sluitingsdoelen gaan formuleren, zoals zij soms in hun beleidsregels doen. De wetgever heeft de sluitingsdoelen immers al geformuleerd. Bij een last onder bestuursdwang tot afbraak van een illegaal gebouwde woning zal ook geen bestuursorgaan nieuwe doelen formuleren die afwijken van het doel dat de wetgever heeft bedacht bij toepassing van bestuursdwang (Pommer, 2019).

Salet en Sackers hebben in kaart gebracht welke doelen burgemeesters willen bereiken met sluiting. Zij hebben dat gedaan op basis van gesprekken met burgemeesters en ambtenaren in vijftien gemeenten; daarnaast hebben zij gesproken met politieambtenaren en medewerkers van het Openbaar Ministerie (2019, pp. 38-39). Zij maken een onderscheid tussen vijf uiteenlopende doelen (2019, p.125/126).

- Een eerste doel is herstellen van de 'normale woonsituatie', waarmee de criminele of illegale situatie (zoals het illegaal gebruik van een woning) wordt beëindigd. Ook het herstellen van de openbare orde hoort hierbij. Door de woning te sluiten proberen gemeenten 'de loop uit het pand te halen' en 'de bekendheid van het pand in de drugsscene als drugspand' te beëindigen. Dat moet dan overigens wel allemaal bewijsbaar zijn; als een burgemeester zegt 'ik wil de loop uit een pand halen', dan zal de rechter eisen dat de burgemeester eerst aantoont dat er ook daadwerkelijk loop was. Dat is doorgaans geen makkelijke opgave.

- Vervolgens worden woningen gesloten uit het oogpunt van veiligheid (voor de bewoners en de omgeving). Een drugslaboratorium of hennepkwekerij in een pand kan voor een brandgevaarlijke situatie zorgen. Vaak gaat het kweken van hennep samen met diefstal van stroom, waardoor gevaarlijke situaties kunnen ontstaan. Interessant hierbij is dat met het (acuut) verwijderen van de drugs en het afsluiten van elektriciteit dit veiligheidsrisico direct verholpen is. Daar hoeft een pand dus geen drie maanden meer voor gesloten te worden. De bekendheid van een pand als drugspand echter kan het gevaar van ripdeals opleveren; die gaan niet zelden gepaard met grof geweld, waardoor gevaar voor bewoners en de omgeving kan ontstaan. De Raad van State accepteert daarbij dat de gevaren van een aan een drugspunt verbonden drugscircuit zich nog lang kunnen voordoen na de ontmanteling (ABRvS 30 november 2016).

- Een derde doel van woningsluiting is het afgeven van een signaal door de gemeente dat zij criminele activiteiten niet accepteert en daartegen 'krachtig optreedt'. Met het sluiten van woningen (of het waarschuwen daarvoor) wordt geprobeerd te voorkomen dat dezelfde mensen nogmaals in de fout gaan (of: dat dezelfde woning nogmaals gebruikt wordt?) of dat andere mensen een hennepkwekerij (bedoeld zal zijn een drugsactiviteit) in hun woning (of pand) gaan exploiteren. Deze signaalfunctie is geaccepteerd door de Raad van State.[11]

11 In de uitspraak van 20 sept. 2017. Dit staat inmiddels ook in de memorie van toelichting bij de in 1 januari 2019 gewijzigde Opiumwet. De Raad van State verwoordde dit als volgt: "Zichtbare sluiting van die woningen door de burgemeester is voor bij die woningen betrokken drugscriminelen en voor buurtbewoners immers een signaal dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in die woningen. Zoals politieambtenaar P. de Vries, sinds 2010 in Geldrop-Mierlo werkzaam als operationeel expert gebiedsgebonden politie, ter zitting van de Afdeling heeft toegelicht, is deze signaalfunctie met name van belang in de voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijken waarin de betrokken woningen liggen, aangezien zichtbare sluiting door het bevoegd gezag bij buurtbewoners tot een grotere meldingsbereidheid leidt."

- De woningsluiting wordt door gemeenten ook ingezet om andere partijen te bewegen maatregelen te treffen. Woningcorporaties of (particuliere) verhuurders worden met een sluiting 'gestimuleerd' te voorkomen dat hun woningen worden gebruikt voor druggerelateerde activiteiten; zij hebben dan de mogelijkheid om het huurcontract buitengerechtelijk te ontbinden.

- Tenslotte wordt met woningsluiting getracht (georganiseerde) criminaliteit aan te pakken en 'te voorkomen dat misdaad loont'. Als dat het enige doel is, dan spreekt de rechter van 'generale preventie', en die is volgens hem punitief van aard. Soms is het motief om de bewoners van een pand waar drugs worden aangetroffen 'te treffen' met de woningsluiting; deze sanctie is op personen gericht, en daarmee punitief van aard. Sommige gesprekspartners van Salet en Sackers geven daarom aan dat deze doelen niet als hoofddoel mogen worden gezien, maar dat het bijkomende voordelen zijn; zij zien het als (gewenste) neveneffecten (Salet en Sackers, 2019, p. 39).

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

Positie burgemeester

Een iets andere discussie, hoewel aan de vorige punten gelieerd, is de vraag welke consequenties artikel 13b OW heeft voor de positie van de burgemeester. Daarbij wordt artikel 13b gezien als onderdeel van een bredere ontwikkeling waarin burgemeestersbevoegdheden worden verruimd, waartoe dan onder meer ook de wet Bibob en de gebiedsontzeggingen behoren; deze ontwikkeling zou de burgemeester in een 'wezenlijk andere rol' brengen, juist op het gebied van openbare orde en veiligheid (Schilder, 2019, p. 282). Hij zou zich begeven op het terrein van bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en daarmee zou het onderscheid verdwijnen tussen strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de taak van het OM, en handhaving van de openbare orde, de taak van de burgemeester. Sommigen spreken in dit verband over de burgemeester als 'sheriff' of als 'crimefighter'.

Het is onmiskenbaar zo dat het lokaal bestuur in het algemeen en de burgemeester in het bijzonder een rol hebben gekregen in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Betekent dat ook dat het onderscheid tussen handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde aan het verdwijnen is?

In één belangrijk opzicht alvast niet: het opsporen van strafrechtelijke overtredingen en het arresteren en voor de rechter brengen van degenen die deze overtredingen begaan, is een exclusieve taak van het Openbaar Ministerie en er is niemand die bij de wenselijkheid daarvan vraagtekens zet. Natuurlijk is er kritiek op de feitelijke invulling van die functie en op de vraag of daar voldoende capaciteit voor bestaat, maar dat is kritiek van een praktische en niet van een principiële orde.

Vervolgens: dat handhaving van de openbare orde een taak voor de burgemeester is, wordt door weinigen betwist (en opnieuw: op de concrete invulling ervan bestaat natuurlijk wel kritiek).

Maar wat is handhaving van de openbare orde? Die vraag is lastig te beantwoorden omdat openbare orde een dynamisch en met de tijd veranderend begrip is, waarvan geen overtuigende of algemeen geaccepteerde definitie bestaat (Raad van State, 2019). Bestaat het alleen uit het optreden bij evidente en direct zichtbare verstoringen, zoals bij voetbalgeweld of rellen? Dat is de vraag. Ook een sluipende aantasting van de openbare orde kan tot de verantwoordelijkheid van de burgemeester gerekend worden. In de crisisliteratuur wordt wel gesproken over 'creeping crises', met in Nederland de Groningse 'aardgasbevingsproblematiek' als schoolvoorbeeld (Van Duin en Wijkhuis 2019). Maar ook het vraagstuk van de georganiseerde (drugs)criminaliteit in Nederland en de daarmee samenhangende ondermijningsvraagstukken kunnen zijn als een sluipende crisis te zien (Lam en Kop, 2017).

Volgens sommigen is ondermijning een equivalent van georganiseerde misdaad en daarmee een kwestie van oude wijn in nieuwe zakken (Huisman, 2017). Volgens anderen is dat nog maar de vraag (Van der Steen e.a., 2018). Volgens hen gaat ondermijning over de gevolgen voor de samenleving van georganiseerde (drugs)misdaad.

Het onderscheid kan ons in ieder geval helpen om de rol van burgemeesters en lokaal bestuur op het terrein van georganiseerde misdaad te verduidelijken. De grote sommen geld die in de drugscriminaliteit omgaan, oefenen aantrekkingskracht uit of hebben invloed op vele anderen (inwoners van volkswijken, kampers, motorclubs, boeren, middenstand, hooligans, financiële instellingen, vastgoedwereld, scholieren, sportclubs etc.); enkelen van hen behoren ongetwijfeld tot de harde kern van de drugscriminaliteit, maar de meesten toch niet.

Het aanpakken van de georganiseerde misdaad zelf is primair een taak van politie, justitie en FIOD. Maar in de aanpak van die maatschappelijke doorwerking van georganiseerde misdaad heeft het (lokaal) bestuur een belangrijke rol. Concreter: de aanpak van de harde kern van de 'Mocromaffia' of de Brabantse misdaadfamilies is allereerst een zaak voor de strafrechtketen, waarbij ondersteuning door het bestuur nodig is (onderwijs, sociaal beleid etc.) (zie ook Moors en Spapens, 2020). Bij de meelopers en profiteurs speelt het (lokaal) bestuur een belangrijke rol en is het strafrecht ondersteunend; centraal staat daarbij een vermindering van de aantrekkingskracht van de criminele drugswereld. Deze (bestuurlijke) aanpak van ondermijning heeft zich gezet en bewezen en is ook niet meer weg te denken (zie ook RvS, 2019).

Beide zijn nodig: zonder strafrechtelijke effectiviteit verliest het bestuurlijk handelen aan impact, zonder bestuurlijk handelen hebben strafrechtelijke interventies minder zin. In iets alledaagser termen: repressie en preventie horen bij elkaar. En het is breed aanvaard dat het lokaal bestuur in preventie van georganiseerde misdaad een belangrijke rol heeft (RvS, 2019).

In deze context is toepassing van de artikel 13b bevoegdheid een belangrijke preventief middel: het zorgt ervoor dat de onrechtmatig ontstane situatie, namelijk het gebruik van panden voor drugshandel en drugsproductie, beëindigd wordt. Toepassing van artikel 13b OW vermindert de bewegingsruimte voor en aantrekkingskracht van de criminele drugswereld. De normale en legale orde wordt hersteld. Het valt niet goed in te zien dat hierdoor de rol van de burgemeester als burgervader (of burgermoeder) bedreigd zou worden. Bestaat die rol er in zijn kern niet uit dat de burgemeester wordt gezien en functioneert als hoeder of beschermer van de lokale gemeenschap en het algemeen belang? Is dat niet precies wat hij of zij doet bij toepassing van artikel 13b OW?

Sheriff of hoeder?

Bastiaans en Karsten hebben in 2018 een onderzoek gedaan nar de overwegingen van

burgemeesters bij de toepassing van de 13b OW-bevoegdheid. Zij deden dat in de gemeenten die behoren tot de Veiligheidsregio Zuidoost Brabant; zij onderzochten 27 casus in 17 gemeenten, waarin zij de relevante documenten bestudeerden en interviews afnamen van de burgemeester en/of een ambtenaar OOV.

Bastiaans en Karsten concluderen dat burgemeesters niet klakkeloos het vooraf vastgestelde beleid volgen, maar in veel gevallen een afweging maken op casusniveau, waarbij situationele overwegingen het meest voorkomen. Daarbij draait het veelal om persoonlijke omstandigheden van de bewoners; die zijn voor de burgemeester soms aanleiding om het pand niet te sluiten, maar leiden vaker tot aanvullende activiteiten, bovenop de sluiting, zoals het zorgen voor vervangende woonruimte of voor een aanvullende zorgarrangement. Soms wordt ook volstaan met een waarschuwing in plaats van een sluiting.

Over het geheel genomen, zo concluderen Bastiaans en Karsten, komt uit het onderzoek niet het beeld naar voren van een burgemeester als sheriff, die eigenstandig en vanuit een eigen visie invulling geeft aan het Damoclesbeleid. Ook op dit terrein, zo vervolgen zij, heeft het leiderschap van de burgemeester, in ieder geval in de onderzochte regio, een veel verbindender en apolitieker karakter dan tegenstanders van de burgemeester als sheriff soms doen geloven (p.31).

"Daarmee lijkt het beeld van de problematische rolvermenging enigszins overtrokken en vinden we voor wat betreft het Damoclesbeleid meer steun voor het idee van de burgemeester als 'supernetwerker' (p.31). Bovendien, zo kan daar aan toegevoegd worden, laten burgemeesters zich zien als getrouwe uitvoerders van de wet, die hen de discretionaire bevoegdheid geeft om panden te sluiten, maar ze daarbij wel aan een aantal uitgangspunten en regels gebonden heeft, zoals de noodzaak om tot een concrete belangenafweging te komen. Een 'vijand van de rechtsstaat', zoals wel eens wordt beweerd, is de burgemeester daarmee in dit opzicht geenszins" (Karsten, 2019).

West-Brabant

In vervolg op dit onderzoek van Bastiaans en Karsten zijn door ons interviews afgenomen van medewerkers uit twaalf geselecteerde gemeenten die behoren tot de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De geïnterviewde personen zijn belast met de dagelijkse uitvoering van het Damoclesbeleid in hun gemeente.

Alle twaalf gemeenten hebben een Damoclesbeleid vastgesteld. Alle twaalf burgemeester hebben geen aarzelingen om wanneer nodig deze bevoegdheid toe te passen. Bij bijzondere omstandigheden wordt er afgeweken en/of maatwerk toegepast, zeggen acht van de twaalf geïnterviewden. Hierbij kan het gaan om verzwarende omstandigheden zoals bij een drugslab naast een speeltuin in een woonwijk of bij het aantreffen van wapens. In die gevallen kan de sluitingstermijn van drie maanden worden verlengd. In andere gevallen kan het gaan om verzachtende omstandigheden zoals onschuldige medebewoners, scheiding tussen ouders, minderjarige kinderen of kwetsbare personen waarvan de woning is aangepast met voorzieningen. In die gevallen wordt ook een zorgmelding gedaan bij het Zorg- en Veiligheidshuis, Veilig Thuis of het Sociaal Domein.

De motieven waarmee burgemeesters afwijken van hun Damoclesbeleid hebben in de meeste gemeenten te maken met een 'zorgvuldige belangenafweging', in navolging van wat de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State hierover heeft uitgesproken. Soms voert een burgemeester persoonlijk het zienswijzegesprek met de betrokken bewoners. Hierdoor kan hij een eigen oordeel vormen, maar ook de betreffende bewoners wijzen op de mogelijke gevolgen en op hun eigen verantwoordelijkheid hierbij. Daarmee wordt de bestuurlijke waarschuwing (normaal per brief) met het gezag van de burgemeester zelf kracht bij gezet.

Ook in West-Brabant zien we dus geen mechanische toepassing van art. 13b OW, maar een afweging van belangen in overeenstemming met de uitgangspunten van Afdeling Rechtspraak. In sommige gevallen kiest de burgemeester voor een actieve, persoonlijke rol in de contacten met burgers die met 13b OW te maken krijgen; dat lijkt daarmee op een situationele invulling van de rol van burgervader of – moeder.

Tijdsverloop

Tussen het moment van aantreffen van drugs in een pand en de feitelijke sluiting zit vaak een aanzienlijk tijdsverloop. Bij spoedeisendheid kan een pand direct gesloten worden, maar in andere gevallen moet een procedure doorlopen worden, die doorgaans in de huidige praktijk een periode van tenminste drie tot vier maanden in beslag neemt. In Tilburg is het tijdsverloop tussen het aantreffen van de drugs en de feitelijke sluiting in 2015 gemiddeld 103 dagen, in 2016 gemiddeld 80, in 2017 gemiddeld 82 en in 2018 gemiddeld 80 dagen (zie bijlage 3).

Die procedure kent de volgende stappen. Het begint met een drugsvondst in een pand, die doorgaans door de politie gedaan wordt. De drugs worden (strafrechtelijk) in beslag genomen, waarna de politie een bestuurlijke rapportage voor de burgemeester opstelt.

De volgende stap is dat de burgemeester een voornemen tot sluiten bekend maakt, die hij richt aan de eigenaar en/of bewoner en/of gebruiker van het pand. Die worden vervolgens in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te formuleren.[12]

De burgemeester komt vervolgens tot een definitieve belangenafweging, die hij goed moet motiveren. Hij moet aangeven waarom hij redelijkerwijs tot zijn beslissing heeft kunnen komen. De eisen die aan deze motivering gesteld worden, zijn, onder sterke invloed van jurisprudentie, steeds strenger geworden.

De burgemeester maakt daarna zijn beslissing definitief (formeel in de vorm van een last onder bestuursdwang), waarna een zgn. 'begunstigingstermijn' ingaat, die gemiddeld zo'n twee weken duurt, maar die tenminste twee dagen moet omvatten. In die periode mogen de bewoners, gebruikers of eigenaren van het pand zelf de sluiting uitvoeren (bijvoorbeeld door nieuwe sloten aan te brengen). De gemeente controleert en verzegelt, waarna de sluitingstermijn ingaat.

Soms zijn juridische procedures de oorzaak van de lange duur. Door voorlopige voorzieningenprocedures aan te spannen kan sluiting lange tijd worden verhinderd (zie bijlage 4).

Juridisch kan dit allemaal door de beugel, zo concluderen Salet en Sackers, omdat een zorgvuldige besluitvormingsprocedure nu eenmaal tijd kost (p.147). Maar soms is de vraag in hoeverre sluiting enkele maanden na de ontmanteling van bijvoorbeeld een hennepkwekerij, nog noodzakelijk is. Beantwoording van die vraag hangt samen met welke doelstelling men wil bereiken. Om 'de loop eruit te halen' is in deze context doorgaans geen adequate motivering, vooral als er geen sprake meer is van loop naar het ontmantelde drugspand. Het beëindigen van de bekendheid van het pand als drugspand in het criminele circuit is een betere motivering, zeker omdat ervaringen in West-Brabant laten zien dat sommige panden ook na sluiting snel weer voor drugsproductie aangewend

12 Dat moet op grond van 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin staat: 'Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen '

worden. Een reële motivering is ook gelegen in de signaalfunctie van woningsluiting: drugscriminelen en buurtbewoners ontvangen dan een signaal dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in woningen.

In enkele bestuursrechtelijke uitspraken komt de vraag aan de orde of de periode tussen drugsvondst en sluiting niet zodanig lang is, dat de sluiting niet (langer) noodzakelijk is. Doorgaans wordt een periode van enkele maanden aanvaardbaar geacht. Een tijdsverloop van bijna drie maanden tussen vondst en sluiting door de burgemeester van Breda was toelaatbaar. Ook een periode van vier maanden tussen vondst en sluiting door de burgemeester van Heerlen werd acceptabel geacht.

Daarbij werd overwogen dat de burgemeester in de tussenliggende periode hulpverlening heeft ingeschakeld en vervangende woonruimte heeft geregeld en in het belang van de kinderen van appellante met de sluiting heeft gewacht totdat zij naar haar nieuwe woning was verhuisd.[13] Indien er sprake is van een motiveringsgebrek ten aanzien van het tijdsverloop tussen constatering en sluiting dan kan dat een reden zijn voor een bestuursrechter om een sluiting als onrechtmatig te kwalificeren.

De in acht te nemen zorgvuldigheid en de daarmee samenhangende procedure hebben te maken met de toenemende eisen die aan het afwegingsproces door de burgemeester gesteld worden. Zorgvuldigheid kost tijd. Dit kan ten koste gaan van één van de bestuurlijke aantrekkelijkheden van 13b OW, namelijk de snelheid van de interventie. Was ooit het aantreffen van een meer dan een gebruikershoeveelheid voldoende voor sluiting, nu moet dat meer per geval en 'situationeel' gemotiveerd worden.

Nagegaan moet worden waar in de procedure mogelijkheden tot versnelling liggen. Die lijken onder andere te liggen in de kwaliteit van de bestuurlijke rapportages van de politie en de snelheid waarmee die worden aangeleverd.

Verruiming sinds 1 januari 2019
Sinds januari 2019 kunnen burgemeesters woningen en andere panden sluiten wanneer daarin voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die bestemd zijn voor de productie van drugs. Het achterhalen van de precieze reikwijdte van dit wetsartikel is niet eenvoudig, en zal door jurisprudentie-uitspraken ingevuld moeten worden. Inmiddels zijn de eerste uitspraken verschenen. Hoewel deze verruiming buiten onze onderzoeksperiode valt, gaan we er toch kort op in.

Uit de uitspraken blijkt, aldus Van der Heijden en Binnendijk (2019), dat als er geen handelshoeveelheid drugs is aangetroffen, het nog niet zo eenvoudig is om tot sluiting over te kunnen gaan op basis van de vondst van druggerelateerde voorwerpen en stoffen. Waar het om softdrugs gaat, moet de burgemeester onderbouwen dat de voorwerpen of stoffen bestemd waren voor een grootschalige dan wel bedrijfsmatige hennepkwekerij.

Ook moet de burgemeester kunnen onderbouwen dat de betrokkenen wisten of ernstige reden hadden om te vermoeden dat de voorwerpen of stoffen bestemd waren voor de productie van harddrugs of voor grootschalige of bedrijfsmatige hennepteelt. De feitelijke situatie en de achtergrond van de betrokkenen zijn in dit verband bepalend. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het feit dat de betrokkene eerder in aanraking is geweest met politie of justitie vanwege de productie of handel in drugs.

Voordat de burgemeester de nieuwe sluitingsbevoegdheid kan inzetten, zal hij zich dus moeten verdiepen in de betrokkenen en met name in diens strafrechtelijke achtergrond, aldus Van der Heijden en Binnendijk (2019). Dit speelde geen rol bij de toepassing van de oude bepaling. Het enkele feit dat een bepaalde hoeveelheid drugs is aangetroffen maakte de burgemeester immers reeds bevoegd. Zo eenvoudig ligt het dus niet als de burgemeester tot sluiting wil overgaan na de vondst van 'verdachte' voorwerpen of stoffen, zo stellen de auteurs. De relatie tussen 13b OW als bestuursrechtelijke handeling en het strafrecht wordt hier dus wat directer. Om te kunnen handelen is de burgemeester meer dan voorheen afhankelijk van informatie uit de strafrechtketen (politie, OM of rechtbank).

Op 26 februari 2020 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de hoger beroepen tegen de sluiting van tuincentrum Agro Nova in de gemeente Waalwijk ongegrond verklaard. Het tuincentrum was in beroep gegaan tegen het oordeel van de rechtbank Zeeland-West-Brabant dat de burgemeester van Waalwijk bevoegd was om het bedrijfspand te sluiten voor de duur van twaalf maanden. Volgens de burgemeester waren de voorwerpen die het tuincentrum voorhanden had, geschikt voor het opzetten van een grootschalige of bedrijfsmatige hennepkwekerij (ABRvS, 26 februari 2020).

13 De Gemeentestem, Kroniek Artikel 13b Opiumwet 2019

7. De criminaliteitsdimensie

Waar het strafrecht gericht is op personen, daar is artikel 13b OW vooral gericht op locaties. Een aanpak die primair gericht is op locaties en op het bemoeilijken van hun gebruik in het criminele productieproces, is daarom een belangrijk onderdeel van het beleid gericht op terugdringing van de criminele drugswereld.

Het belang van locaties
Uitgaande van het voorgaande zijn geschikte locaties, waar sprake kan zijn van criminele handelingen zonder dat het opvalt, een belangrijke voorwaarde voor het criminele productieproces. Ook daar waar via internet kweekbenodigdheden worden besteld, zal altijd sprake zijn van een fysieke locatie waar de spullen zijn opgeslagen en van waaruit ze worden verhandeld. Dit geldt nog meer voor hennep en synthetische drugs; zij dienen niet alleen vanuit een fysieke locatie te worden opgeslagen en verhandeld, maar ook geproduceerd. Dit alles op een zodanige wijze dat het niet snel ontdekt wordt. Vroegtijdige ontdekking of ripdeals – misschien weliswaar deels ingecalculeerd in het criminele verdienmodel – zijn nog altijd een groot bedrijfsrisico.

Met de bestuurlijke bevoegdheid artikel 13b OW is de mogelijkheid ontstaan om precies op dit aspect - de locatie - van het criminele verdienmodel in te grijpen (met het strafrecht wordt immers vooral persoonsgericht ingegrepen). Deze bestuurlijke bevoegdheid is met name relevant, aangezien het - zoals gezegd - voor het criminele verdienmodel van de drugscrimineel essentieel is om te beschikken over locaties – onder de radar – waar de drugs geproduceerd kunnen worden (labs en kwekerijen), waar drugs, grondstoffen en kweekbenodigdheden opgeslagen kunnen worden of van waaruit drugs verhandeld en verkocht kunnen worden. Ook al is bijvoorbeeld steeds meer sprake van online drugshandel, de productie en opslag vindt nog altijd fysiek op locaties plaats. Tegen deze achtergrond is het ook niet verwonderlijk dat we recidive zien in de panden, waar eerder reeds sprake is geweest van drugs(gerelateerde) handel of productie. Onbekend is hoe vaak dit voorkomt.

Bezien vanuit het ingrijpen in het criminele verdienmodel of het criminele productieproces is artikel 13b OW dus van grote toegevoegde waarde. Het voorkomt bovendien dat panden – na ontmanteling van bijvoorbeeld een lab of hennepkwekerij – eenvoudig meteen weer voor hetzelfde doel worden gebruikt.

Gevaarzetting
Daarnaast is artikel 13b OW ook relevant vanuit het oogpunt van tegengaan van gevaarzetting midden in woonwijken. Door toepassing van het

artikel wordt voorkomen dat de drugsproductie op dezelfde locatie eenvoudigweg door anderen weer wordt overgenomen. Ook dat is een vorm van 'de loop uit het pand halen'. Het belang daarvan wordt onderstreept in een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid van eind 2018. De raad constateert dat 'woningen niet geschikt (zijn) om op een professionele manier hennep te telen. Door aanpassingen aan de woning en onkundig aangelegde en gebruikte installaties zijn de veiligheidsrisico's voor omwonenden van een hennepkwekerij groot. Omwonenden kunnen geconfronteerd worden met brand door oververhitting en kortsluiting, instortingsgevaar door onkundige aanpassingen aan de woning en aantasting van de gezondheid door water-lekkage en vergiftiging door gassen en pesticiden'.

Ook kan artikel 13b OW gezien worden als een instrument richting woningcorporaties en particuliere verhuurders. Voor woningcorporaties en particuliere verhuurders is het ongunstig als woningen lange tijd aan hun woningvoorraad worden onttrokken als gevolg van sluitingen. Door de mogelijkheid van een Damoclessluiting is de afgelopen jaren een ontwikkeling bij woningcorporaties ingezet, waarbij potentiele huurders beter aan de voorkant worden gecheckt, de woningvoorraad om de zoveel tijd wordt gemonitord, in de huurovereenkomst wordt opgenomen dat deze zal worden ontbonden in geval van drugsproductie- en of handel etc. (zie ook Fraey, 2020).

Nieuwe ontwikkelingen

De laatste jaren is in de criminele (drugs)industrie allereerst een proces van schaalvergroting waargenomen; grotere kwekerijen en grotere labs (Tops e.a. 2018), soms ook ingebouwd in ondergrondse containers. Er lijkt bovendien een verschuiving waarneembaar naar andersoortige locaties, waarbij een ontwikkeling richting buitengebied en bedrijfsterreinen is te zien en er daarnaast meer kwekerijen in verborgen ruimten of ondergronds worden gesignaleerd.

Ook zien we – naast de schaalvergroting - een proces van versnippering, waarbij het criminele productieproces bewust lijkt te worden opgeknipt in deelfacetten van het proces, waardoor de aanpak bemoeilijkt wordt. Dit zien we over het hele proces vanaf produceren tot aan verpakken en verzenden of afleveren. Voor de bewijslast is het immers vaak zaak om een samenstel van druggerelateerde producten aan te treffen. Daarnaast maakt de opkomst van het Darkweb (voor het bestellen van grondstoffen en het distribueren van eindproducten) deels ook een 'miniaturisering' van de synthetische drugswereld mogelijk: er ontstaan kleiner criminele eenheden, die vaak hooguit enkele personen omvatten. Grote productieplekken zijn voor hen niet nodig.

Uit het onderzoek Betonrot is gebleken dat drugscriminelen allerlei contrastrategieën hanteren om de overheid te slim af te zijn. Een voorbeeld daarvan is dat criminelen rekening houden met de richtlijn van het OM, die bij een bepaalde hoeveelheid geen vervolging instelt. Door meer kleinere kwekerijen in te richten is de kans op vervolging kleiner. Ook wisselen criminelen, bij wijze van risicospreiding, vaker van locatie (Van Wijk en Lenders, 2018).

Bij sluiting van panden op grond van artikel 13b OW gaat het in de praktijk meer dan voorheen om panden die op dat moment niet feitelijk worden bewoond, aldus een expert van de Taskforce Brabant-Zeeland. Er worden bijvoorbeeld woningen aangetroffen, die puur voor de hennepkwekerijen worden ingericht en waar verder niemand feitelijk woont; de woning is verder helemaal leeg. Soms wordt geprobeerd om deze woningen bewoond te laten lijken, bijvoorbeeld door tijdsschakelaars op lampen te zetten of door met een zekere regelmaat aanwezig te zijn. Ook doet de situatie zich voor dat bij een ruiming (of sluiting) één bewoner wordt aangetroffen, niet zelden vergezeld door een hond. De woning is enkel functioneel ingericht met een matras, een tafel en een paar stoelen en verder niets. Het heeft er dan alle schijn van dat 'de bewoning' enkel tot doel heeft om – bijvoorbeeld bij een hennepkwekerij – normale bewoning te veinzen, het kweekproces goed te monitoren en ripdeals etc. te voorkomen. In grotere hennepcases staan soms meerdere panden op naam van een en dezelfde persoon, waarbij 'de bewoners' verklaren enkel op het huis te passen. In al deze gevallen gaat het dus in juridische zin weliswaar nog steeds om woningen, maar in feitelijke zin niet.

Daarnaast worden in casuïstiek ook locaties gesignaleerd die meer dan vroeger fungeren als criminele ontmoetingsplaats of handelshuis. Op een dergelijke locatie zijn weliswaar geen drugs aanwezig, maar de locatie speelt wel degelijk een centrale rol in het criminele proces. Het bekendste voorbeeld is het bedrijf Party King in Best uit het landelijke onderzoek Explorer. Criminelen lijken in veel gevallen een voorkeur te hebben om elkaar fysiek te treffen boven telefonisch contact e.d. in geval van deals. Dit is ook terug te zien in meer recente cases, zoals in een Bredase casus waarbij iemand een woning in een flat huurt, mede met het oog op de huur van een bijbehorende garage. Zowel in de woning als in de garage worden geen drugs aangetroffen. Hierdoor is er geen grond voor sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet. Dit neemt niet weg dat op een computer in de bijbehorende garage een hele drugsadministratie wordt aangetroffen.

Succes?

Overal in Nederland en ook in Noord-Brabant rolt de politie steeds minder plantages op. In 2017 nam de politie West-Brabant-Zeeland nog zo'n 80.000 cannabisplanten en – stekken in beslag, in 2018 waren dat 60.000 planten en 70.000 stekken en in 2019 nog 49.000 planten en 35.000 stekken. Wat is er aan de hand: zijn ze er niet meer, of zien we ze niet meer? Journalist Hessel de Ree van de Stem van Breda sprak met drie autochtone drugscriminelen uit West-Brabant. We geven hier weer wat hij optekende.

,,Wiet? Jongen, dat is echt niet leuk meer. De risico's zijn veel te groot geworden", verzucht crimineel 1 uit de omgeving van Roosendaal. Volgens deze beroepscrimineel kreunt en steunt het hennepcircuit. De roem van de Nederwiet brokkelt rap af in de vaderlandse onderwereld, zeker in de traditionele, autochtone groepen, beaamt crimineel 2 uit de regio Breda. Hij weet ook waarom: ,,Het is die nieuwe totaalaanpak van de overheid. Vroeger pikten ze je hennep af, kreeg je een boete of celstrafje. Klaar. Maar nu gooien ze je met je hele gezin uit de huurwoning, leggen ze beslag op je auto, tv en sieraden en stuurt de belastingdienst ook nog een dikke navordering." ,,En de kosten stijgen maar", vult crimineel 3 aan, een andere speler uit de regio. ,,Je moet iedereen betalen: huiseigenaren, huurders, knippers en drogers, de stash-plaatsen, ga zo maar door." ,,Als klap op de vuurpijl", verhaalt crimineel 1, ,,raak je het spul aan de straatstenen niet meer kwijt. Pas geleden heb ik lopen leuren met een paar kilo wiet. De coffeeshop is te link, daar kijkt de politie aan de achterdeur mee. En op straat opereren nu gesloten netwerken die de hele keten zelf regelen: van teelt tot en met straatdealer, telefonische verkoop en koerier. Kom je niet meer binnen. Nee, het is niet leuk meer in de hennep. Wiet is verdriet, zeggen wij." ,,Zie nog maar eens iemand te vinden die een wiethokje op zijn zolder durft te nemen", zegt de Bredase bron, ,,iedereen in Nederland - van burger tot ambtenaar - herkent de signalen nu. Twintig oogsten op dezelfde plek kan niet meer. Na drie, hooguit vier keer moet je afbreken en elders opbouwen, anders ben je erbij. Het kost zo veel geld en moeite."

Als deze criminelen gelijk hebben, zou de intensieve en gezamenlijke aanpak van de overheidsdiensten onder de koepel van de Taskforce Brabant-Zeeland, inclusief toepassing van artikel 13b OW, dus succesvol geweest zijn. Maar andere verklaringen zijn ook mogelijk: minder capaciteit of inzet van de politie, andere moeilijker te ontdekken productielocaties (containers onder de grond bijvoorbeeld),

verplaatsing van productie naar het buitenland, maar onder leiding van Nederlandse criminelen. En wat is de bijdrage van toepassing van artikel 13b OW? Binnen de context van het voorliggende onderzoek ontbrak de mogelijkheid om dit verder na te gaan. Het lijkt ons wenselijk om hier een aparte studie naar uit te voeren.

8. Conclusies en aanbevelingen

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

Het artikel is in 1999 in de Opiumwet opgenomen en heeft sindsdien een tweevoudige ontwikkeling gekend, die het gevolg waren van wetsveranderingen en van jurisprudentie.

De ene ontwikkeling is dat het bereik van het artikel steeds is uitgebreid: van publiekelijk toegankelijke lokalen (zoals café's of coffeeshops) naar alle panden (inclusief woningen en bedrijven), van drugshandel naar drugsproductie (hennepkwekerijen en drugslabs), van verstoring van de openbare orde of de vrees daartoe naar de loutere aanwezigheid van drugs, van aanwezigheid van drugs naar aanwezigheid van voorwerpen en stoffen waarmee drugs gemaakt kunnen worden (waardoor ook growshops, omzettingslabs en opslaglocaties van drugschemicaliën binnen het bereik van het artikel vallen) – de grondslag voor sluiting van panden op basis van het artikel is op deze wijze steeds meer uitgebreid.

De andere ontwikkeling is dat voor toepassing van het artikel steeds meer 'situationele afweging' wordt vereist: met name door jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is meer en meer aandacht gevraagd voor een bestuurlijke beoordeling, een verscherpte motiveringsplicht, een zorgvuldige belangenafweging, bijzondere omstandigheden en de zorgplicht voor onschuldige bewoners, onder meer door voor vervangende woonruimte te zorgen. Daarmee kan artikel 13b OW worden gezien als een voorbeeld van 'law in action', waarin niet de wetsteksten als zodanig centraal staan, maar de nadruk wordt gelegd op hun maatschappelijke betekenis en toepassing. Die kan met de maatschappelijke ontwikkelingen mee-evolueren.

De doelstellingen van de wet zijn door de wetgever en de jurisprudentie bepaald en nader ingevuld, en zij hebben een zekere ontwikkeling doorgemaakt. Lag aanvankelijk sterk de nadruk op herstel van de openbare orde door het tegengaan van zichtbare drugsoverlast (onder andere door de loop uit een pand te halen), inmiddels gaat het vooral om het voorkomen van herhaling van handel in drugs in of vanuit een pand, om het wegnemen van de bekendheid van een pand als drugspand in het criminele circuit en om het afgeven van het signaal dat de overheid optreedt

tegen drugscriminaliteit en ook anderen, zoals woningcorporaties, daartoe wil bewegen.

Over deze doelstellingen gaan burgemeesters in principe niet (hoewel zij wel invloed gehad hebben op de ontwikkeling ervan door steeds weer nieuwe cases aan te dragen). Bij de invulling en toepassing ervan beschikken zij over een zekere mate van beleidsvrijheid: dan gaat het over de vraag of men het artikel wil toepassen, bij welke hoeveelheid men wil sluiten, wat de lengte van de sluiting is en welke bijzondere omstandigheden daarbij een rol kunnen spelen. Ook in de mate waarin men met anderen samenwerkt (zoals woningcorporaties) of waarin toepassing van het artikel gepaard gaat met sociale ondersteuning, kunnen burgemeesters keuzes maken.

Op deze manier is een gedifferentieerde beleidspraktijk ontstaan, waarin verschillen bestaan in de snelheid waarmee het artikel wordt geeffectueerd, de lengte van de sluiting, de mate waarin eerst gewaarschuwd wordt, de mate waarin met anderen wordt samengewerkt of de mate waarin ondersteunende hulp wordt aangeboden (vervangende woning, verslavingszorg, maatschappelijke ondersteuning etc.). Deze praktijk is door de jurisprudentie inzake het wetsartikel sterk gestimuleerd.

In sommige juridische kringen is het artikel steeds omstreden gebleven. Deels heeft dat te maken met de vraag of bij toepassing van het artikel sprake is van 'herstelrecht' of van 'sanctierecht'; achter deze soms nogal theoretische kwestie ligt de vraag verscholen of artikel 13b OW eigenlijk niet een verkapte vorm van strafrecht is en daarmee de burgemeester op de positie van de rechter plaatst terwijl de getroffen burgers op veel minder rechtsbescherming kunnen rekenen dan bij het strafrecht het geval is. Zowel door de wetgever als door de rechter is deze kwestie keer op keer behandeld en keer op keer is daarbij uitgesproken – ook door de rechter – dat artikel 13b OW geen sanctie beoogt ten opzicht van de burgers die een bepaald pand bezitten of er gebruik van maken, maar er op is gericht om via tijdelijke sluiting de onrechtmatige situatie rond het pand zelf te herstellen. Wanneer dit in de beslissing van de burgemeester onvoldoende tot uitdrukking komt, wordt die doorgaans door de rechter teruggedraaid.

De bezwaren tegen toepassing van artikel 13b OW hadden deels ook te maken met het algemene karakter van de wet; aantreffen van een bepaalde hoeveelheid drugs was in principe voldoende om het pand voor een bepaalde tijd te sluiten. Voordeel daarvan was, vanuit het oogpunt van het bestuur, dat de beslissing relatief eenvoudig en snel kon worden genomen. Nadeel was echter, dat in sommige gevallen die beslissing consequenties had die moeilijk uit te leggen of te aanvaarden waren. Door de verscherping van de noodzaak tot zorgvuldige belangenafweging en motivering van het besluit is aan dit bezwaar in belangrijke mate tegemoet gekomen. Het maakt de Damocles-beslissing minder tot een automatisme. Er moet derhalve door burgemeesters meer tijd en aandacht aan afweging en motivering besteed worden.

Zo heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de hoogste bestuursrechter) sinds de uitspraak van 26 oktober 2016, de teugels voor de burgemeester behoorlijk aangehaald (Pommer, 2016). Gebruik van artikel 13b OW maakt de burgemeesters in ieder geval niet tot vijand van de rechtsstaat, zoals wel eens wordt beweerd (Karsten, 2019).

Behalve via tijdelijke sluiting kunnen burgers ook te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging; dan gaat het om bestraffing voor overtreding van de artikelen uit de Opiumwet die het verbieden om drugs te produceren of te verhandelen. De rechter heeft uitgesproken dat deze dubbele bestraffing niet onwettig is; doelstelling en methode van de soorten van wet (het strafrecht en het bestuursrecht) lopen uiteen en kunnen niet tot elkaar herleid worden. Het ne bis in idem beginsel gaat derhalve in deze context niet op.

Voor tegenstanders van artikel 13b OW zijn deze ontwikkelingen geen reden geweest om hun kritiek in te trekken. Of deze kritiek door strikt juridische, dan wel door ideologische redenen is ingegeven, is niet helemaal duidelijk. In ieder geval nemen sommigen van de criticasters in soms sterke woorden afstand van wat zij omschrijven als het gebruik van het artikel in een 'war on drugs' (bv. Bruijn 2019). Alleen dat al is een specifieke framing van wat er in Nederland aan de hand is.

In vergelijking met de omvang en intensiteit van de juridische discussie is er betrekkelijk weinig empirisch onderzoek naar de toepassing van artikel 13b OW gedaan. Het onderzoek dat wel gedaan is, hebben we in dit rapport op een rij gezet en aangevuld met een aantal gegevens over de regio West-Brabant, een van de regio's in Nederland die te maken heeft met een omvangrijke georganiseerde (drugs)misdaad. Toepassing van artikel 13b OW in deze regio wordt bijgehouden door het RIEC Zeeland-Brabant.

Enkele van de belangrijkste empirische gegevens:

- In de periode 2016-2018 zijn er in West-Brabant in totaal 350 woningsluitingen geweest op basis van artikel 13b OW. Er zit in deze gehele periode een licht stijgende lijn in het aantal woningsluitingen, maar in 2018 is het aantal fors toegenomen ten opzichte van 2017. Dit is een gevolg van aanscherping van het beleid (met name in Tilburg).

- Het aantal sluitingen van woningen is over geheel Midden- en West-Brabant genomen groter dan het aantal lokalen (64% tegen 36%). In de Baronie is het aantal ongeveer gelijk, in Hart van Brabant is het aantal woningsluitingen aanmerkelijk hoger.

- Het artikel 13b OW-beleid van burgemeesters in Midden- en West-Brabant is in de loop van de onderzoeksperiode strenger geworden, met name in Hart van Brabant. Dit uit zich onder andere in het feit dat in toenemende mate zonder waarschuwing vooraf gesloten wordt. Het beleid is strenger bij zakelijke panden dan bij woningen; bij hard drugs wordt strenger opgetreden – dat wil zeggen zonder voorafgaande waarschuwing - dan bij softdrugs.

- Er zijn in het gebied Zeeland-West-Brabant in totaal 783 artikel 13b OW-sluitingen geweest in de periode van 2015 tot 2018. Daarvan is in totaal 251 keer bij de rechtbank in beroep gegaan; dit is 32.1%. Het beroep is 59 keer door de rechter gegrond verklaard; dit is 7.5% van het totaal aantal Damocles-besluiten. In West-Brabant-Zeeland liggen de cijfers daarmee aanmerkelijk lager dan Bruijn (2018) in haar analyses aangeeft; die spreekt van percentages van 30% of (bij woningen) van 41.4%.

Verder blijkt uit onze analyse het volgende:

- De doelstellingen die burgemeesters formuleren voor hun artikel 13b OW-beleid hebben in zeer beperkte mate te maken met de wens om burgers te 'bestraffen' of 'leed toe te voegen'; als die wens in concrete beslissingen doorklinkt, worden die beslissingen in het algemeen door de rechter teruggedraaid;

- Er dient een verschil te worden gemaakt tussen de aanpak van georganiseerde (drugs)misdaad, die zich richt op het opsporen en vervolgen van criminele samenwerkingsverbanden, en de aanpak van ondermijning, die zich richt op beheersing van de maatschappelijke effecten van drugsmisdaad. De eerste is primair een taak van politie, OM en FIOD, de tweede primair een taak van het bestuur (in brede zin). Het is daarom onjuist om de positie van de burgemeester te omschrijven als die van een 'sheriff' of een 'crimefighter'; zijn rol is eerder te zien als die van een 'hoeder' van de samenleving, een rol die in het verlengde ligt van die van de burgemeester als 'burgervader'(of 'burgermoeder').

- Dit beeld wordt bevestigd in een empirisch onderzoek van Bastiaans en Karsten naar de wijze waarop burgemeesters artikel 13b OW hebben toegepast in de regio Zuidoost-Brabant. De onderzoekers komen tot de conclusie dat de rol van de burgemeester in de door hen onderzochte regio een meer verbindend en apolitiek karakter heeft dan tegenstanders van de burgemeester als sheriff soms doen geloven. Het idee van de problematische rolvermenging is daarmee overtrokken, zo concluderen zij; voor wat betreft het Damoclesbeleid vinden zij meer steun voor het idee van de burgemeester als 'supernetwerker'.

- Tussen het moment van aantreffen van drugs in een pand en de feitelijke sluiting zit vaak een aanzienlijk tijdsverloop. Juridisch is dat allemaal in de haak, zo blijkt ook uit de jurisprudentie, maar men kan zich afvragen of sluiting van een pand drie tot vier maanden na de ontmanteling van bijvoorbeeld een hennepkwekerij nog noodzakelijk is. De snelheid van bestuursrechtelijk optreden is een belangrijk argument pro artikel 13b OW en dit argument komt hiermee onder druk te staan. Bovendien zal de toenemende nadruk op zorgvuldige situationele afweging niet bijdragen aan versnelling van de procedure. Er is daarom reden om te na te gaan waar in de procedure eventueel tijdswinst is te behalen, zonder dat dit ten koste van de zorgvuldigheid gaat.

- De sociale effecten van toepassing artikel 13b OW bleken moeilijk kwantitatief in kaart te brengen. Er is geen overzicht van waar mensen blijven en zij zijn mede daarom lastig te vinden. Ook informeel hebben betrokken professionals hier maar mondjesmaat zicht op. Privacy-overwegingen staan in de weg van systematische registratie. Het gevolg van dit alles is dat er een slecht zicht bestaat op wat er gebeurt aan de 'onderkant' van de woningmarkt. Uit de gesprekken met de zes mensen die wij gesproken hebben en uit andere bronnen, blijkt dat een veel gevarieerder aanpak mogelijk en noodzakelijk is, dan nu het geval is. Daarbij kan artikel 13b OW veel meer dan nu worden aangegrepen voor maatregelen en interventies die gericht zijn op sociale en medische ondersteuning. Er wordt ook wel gesproken over 'Damocles op maat'

- Tenslotte is rond artikel 13b OW zowel sprake van een strafrechtelijk als een bestuursrechtelijk traject. Het zijn wettelijke regimes die een andere finaliteit hebben en daarom naast elkaar gebruikt kunnen worden, zo is in de jurisprudentie uitgesproken. Toch lijkt het er soms op dat de bestuursrechtelijke effecten 'ernstiger' zijn dan de strafrechtelijke. Dat heeft deels te maken met soms lage straffen die in Nederland strafrechtelijk voor drugsmisdrijven worden uitgesproken. Soms houdt de rechter in de bepaling van zijn strafmaat ook rekening met eerdere maatregelen die zijn genomen. Het is soms ook een onderschatting van de variëteit van het strafrechtelijke repertoire.

- De veronderstelling dat bestuursrechtelijk optreden in de plaats is gekomen van strafrechtelijk handelen, wordt in ons onderzoek niet bevestigd. In 71% van de 96 relevante gevallen in de gemeente Tilburg in de periode 2014-2018 vond ook strafrechtelijke opvolging plaats. Het strafrechtelijk repertoire is gevarieerder dan vrijheidsbeneming; naast gevangenisstraffen bestaat het ook uit boetes, ontnemingen, ruimingen en taakstraffen. Een meer ZSM-achtige aanpak zou in samenhang met het vorige punt ontwikkeld kunnen worden voor de niet of minder zware criminele gevallen.

Aanbevelingen:

1. Ons onderzoek strekt zich uit over een periode van drie jaar en beslaat de regio West- en Midden Brabant. Het laat enkele resultaten zien, die nogal afwijken van het dominante beeld dat tot nu toe in juridisch getoonzette onderzoeken naar voren is gekomen. Daarom lijkt het van belang om een breder en multidisciplinair opgezet onderzoek naar de toepassing van artikel 13b OW te organiseren. Een focus op de uitvoeringspraktijk en de brede maatschappelijke effecten van artikel 13b OW is daarbij van essentieel belang.

2. Nader onderzoek naar de sociale aspecten van de toepassing van artikel 13b OW is nodig: waar blijven mensen waarvan de woning gesloten is? Daar bestaat weinig zicht op; de vraag rijst of de autoriteiten wel voldoende zicht hebben op de 'onderkant' van de woningmarkt, een vraag die niet alleen in relatie tot artikel 13b OW speelt. Nader onderzoek is ook hier geboden.

3. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat een woningsluiting ook een gebeurtenis is die aangegrepen kan worden mensen te helpen hun leven op orde te brengen; het blijkt uit onze analyse van sociale cases, maar ook uit voorbeelden elders in het land (Enschede, Purmerend). Die praktijk kan verder ontwikkeld en uitgebouwd worden (zie ook Fraey, 2020). Koppeling van toepassing van artikel 13b OW aan andere interventies kan veel beter ontwikkeld worden dan nu het geval is. Een inventarisatie en versterking van institutionele, juridische en sociale mogelijkheden is op zijn plaats. Daarmee zou meer dan nu het geval is een persoonsgebonden aanpak kunnen worden ontwikkeld (bv. via voorwaardelijke sluiting, ZSM en een actieve betrokkenheid van verslavings-, schuldhulpverlenings- en zorgorganisaties).

4. De samenwerking en afstemming tussen gemeenten en andere semi-publieke (woningcorporaties) en private (bonafide verhuurders) is te versterken. Waar met deze andere partijen afspraken zijn gemaakt over een actieve rol en betrokkenheid, kan in de toepassing van artikel 13b OW maatwerk worden toegepast. Doel van Damocles is immers niet om woningen te sluiten, maar om te voorkomen dat zij door de drugswereld misbruikt worden. Damocles op maat is daarom een volgende stap in de toepassing van het artikel.

5. De snelheid waarmee artikel 13b OW kan worden geëffectueerd zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de belangenafweging, is voor verbetering vatbaar. Nagegaan moet worden waar mogelijkheden tot versnelling liggen.

6. De verhouding en afstemming tussen artikel 13b OW als bestuursrechtelijke interventie en vervolging bij overtreding Opiumwet als strafrechtelijke interventie is nader te verkennen. De relatie tussen de twee is soms ingewikkeld, waarbij ook naar de capaciteit en de strafmaat in het strafrecht gekeken dient te worden. Dit mede ook gezien de oorspronkelijke intentie van de wetgever dat deze bestuurlijke bevoegdheid deel uitmaakt van een integrale aanpak, waarin de sluitingsbevoegdheid aanvullend wordt toegepast.

7. Artikel 13b OW is in de aanpak van georganiseerde drugsmisdaad en ondermijning van groot belang, maar het uiteindelijk effect is nog onvoldoende duidelijk. Er zijn aanwijzingen dat toepassing van het artikel in dit opzicht een positieve werking heeft (minder hennepkwekerijen, terughoudendheid bij criminelen, drempel voor voortzetting van illegale verkoop van drugs op een locatie). Het verdient daarom aanbeveling om een nadere effectstudie te doen: wat is het (maatschappelijke) effect van artikel 13b OW op terugdringing van de ondermijnende effecten van georganiseerde drugsmisdaad in Nederland?

9. Bijlage 1: Overzicht herkomst kwantitatieve gegevens

Het empirisch materiaal voor dit rapport is op de volgende wijze verzameld:

1. Voor *alle* gemeenten in de politieregio en het gerechtelijk arrondissement West-Brabant-Zeeland:
   a. Alle 13b sluitingen: 2016/2017/2018 (bron: databestand RIEC Zeeland-Brabant)
   b. In beroep bij rechter (voorlopige voorzieningen, bodemzaken) (cijfers aangeleverd door Rechtbank Zeeland-West-Brabant)
   c. In beroep bij Afdeling Rechtspraak Raad van State (cijfers aangeleverd door Raad van State).

2. Voor een *steekproef* uit de gemeenten in West-Brabant (zie hiernaast):
   a. Damocles-matrix en afwijking daarvan
   b. Overwegingen daarbij

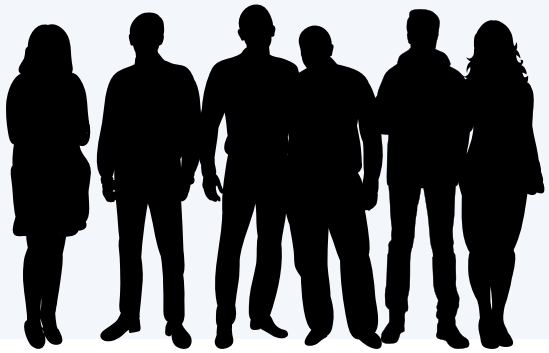
Deze gegevens zijn verzameld via een telefonische enquête onder ambtelijke medewerkers van de betreffende gemeenten, belast met de uitvoering van het 13b OW-beleid.

3. Gedetailleerde cijfers over 13b sluitingen gemeente Tilburg en Breda (bron: databestanden gemeente Tilburg en Breda)
   a. Harddrugs/soft-drugs
   b. Woningen/lokalen

4. Specifieke gegevens over Tilburg
   a. BRP-mutaties (BRP)
   b. Politiegegevens (BVH)
   c. Gegevens Districtelijk Hennep Team

Steekproefgemeenten
In de (gestratificeerde) steekproef zijn drie grote gemeenten (>70.000 inwoners), drie middelgrote gemeenten (30.000-70.000) en zes kleine gemeenten (<30.000) opgenomen. In elke groottecategorie zit minimaal een gemeente uit elk van de districten Markiezaten (M), Baronie (B) en Hart van Brabant (H).

Groot:	Tilburg (H)
	Breda (B)
	Roosendaal (M)
Middelgroot:	Oosterhout (B)
	Waalwijk (H)
	Moerdijk (M)
Klein:	Steenbergen (M)
	Gilze-Rijen (H)
	Zundert (B)
	Hilvarenbeek (H)
	Rucphen (M)
	Geertruidenberg (B)



Bijlage 2: Zes typen

Type 1. Het naieve slachtoffer 64
'Kijk, dat het niet mocht wist ik heel goed, natuurlijk. Maar de verleiding was groot.'

Type 2. Het onwillige slachtoffer 68
'Toen het ontdekt werd dat ik in mijn huis wiet kweekte, is de politie binnengekomen; ze hebben alles in beslag genomen.'

Type 3. De zwervende drugscrimineel 70
'Ik die hennepkwekerij aan de achterkant van de woonkamer opgezet. Ik heb zelf alles geïnstalleerd.'

Type 4. De sluwe drugscrimineel 72
'Mijn broer zat ook in de drugs, ik ben opgegroeid met drugs. Ik kon wel het een en ander, maar ik was niet de grote jongen.'

Type 5. De overlastgevende drugsgebruiker 74
'Ik ben op mijn 17e, 18e al uit huis gegaan en door druggebruik heb ik in eerste instantie bij vrienden gewoond. Ik gebruikte van alles.'

Type 6. De berouwvolle drugsgebruiker 76
'Ik ben bedreigd, afgeperst, ontvoerd uit mijn huis, ik heb het zelfs bijna met de dood moeten bekopen.'

Type 1

Het naieve slachtoffer

‘Kijk, dat het niet mocht wist ik heel goed, natuurlijk. Maar de verleiding was groot. Ik heb het om financiële redenen gedaan, laten doen zeg maar. Ik wilde mijn problemen op die manier oplossen. Ik was toen net gescheiden, had twee kinderen van 9 en 12 jaar.’

Als niemand erachter was gekomen, zou ik € 4000,- gekregen hebben voor een kamer vol met planten, het waren er tachtig, geloof ik. Daarmee zouden mijn problemen opgelost zijn. Ik hoefde er verder helemaal niets aan te doen, alleen een kamer in mijn huis ter beschikking te stellen. De man van wie de kwekerij was, heeft alles zelf geïnstalleerd en hij kwam twee maal per week om de planten te verzorgen. Hij had de sleutel van mij gekregen: als ik er niet was, kon hij gewoon naar binnen.

Ik had hem leren kennen door een vriendin van me, die deed ook zaken met hem. En toen had hij gezegd: als je nog mensen kent die mee willen doen, laat het me dan maar weten. En zo ben ik toen met hem in contact gekomen. Maar later was hij niet meer te bereiken. Ik heb het een paar keer geprobeerd. Achteraf was dat ook heel dom, want ik had geen adres. Ik wist niks van hem. Zijn voornaam is alles wat ik weet.

De politie heeft hem waarschijnlijk gevolgd en toen zijn ze op een gegeven moment binnengekomen; er was illegaal stroom afgetapt. Dat wist ik niet, want degene die het gedaan had, had gezegd dat hij het legaal had gedaan en ik had zoiets van: nou oké dan. Achteraf bleek dat dat allemaal niet zo was.

Op het moment dat ze een inval deden, was hij de planten aan het verzorgen. Ik was niet thuis. De man wilde nog achterom wegrennen, maar daar stond dus ook al politie. Ze hebben hem aangehouden en toen heeft hij het verhaal verteld dat ik volgens hem meerdere kwekerijen had en dat ik mannetjes inhuurde om die te laten verzorgen. Ik ben aangehouden, ik heb één nacht op het politiebureau doorgebracht. De volgende dag ben ik vrijgelaten. Ik mocht wel teruggaan naar de woning, maar daar was geen stroom meer, helemaal niks meer.

Via de woningbouwvereniging kreeg ik te horen dat ik eruit moest. Dat was beleid, je moet gewoon weg. Toen heb ik geprobeerd met familie om het huis op te ruimen, maar het was zo’n ravage, doordat ze alles vernield hadden en eruit gehaald. Dat ontruimen ze dan helemaal, daar schakelen ze mensen voor in, dat doen ze niet zelf. Ze halen de planten en de lampen weg, maar alle troep laten ze gewoon liggen.

Degene die de wietplantage had opgezet, wilde niets meer met me te maken hebben. Tegen de politie en in de rechtszaal heeft hij gezegd dat ik degene was die hem had ingehuurd om de planten te verzorgen. Hij draaide het hele verhaal om. En toen heeft mijn advocaat tegen de rechter gezegd: mevrouw zit op straat, ze heeft geen auto, maar hij rijdt in een grote luxe auto, ga zo maar door, het hele verhaal klopt niet. Ze konden echt wel zien dat het niet zo was zoals hij het vertelde. De rechter ging mee in mijn verhaal. Hij zei dat 20 uur werkstraf hem meer dan genoeg leek. Ik zat daar te huilen, ik was in paniek. Alles waar je al die tijd zo bang voor bent geweest, was gewoon ook echt gebeurd. Ik heb mijn werkstraf gedaan; 20 uur is in verhouding heel weinig.

Toen ben ik bij een vriendin ingetrokken, want ik stond gewoon op straat. Er was eigenlijk niets of niemand van wie ik hulp ervaren heb. Geen uitkering, geen geld. Gelukkig kon ik bij mijn vriendin terecht. Daarna heb ik een kamer gezocht; dat heb ik allemaal op eigen initiatief gedaan. Kamertje gehuurd, uitkering aangevraagd. Die is ook toegekend, gelukkig. Later heb ik een klein woninkje gekregen van de woningstichting. Er is nooit sprake geweest van een zwarte lijst. Daar was ik zelf heel bang voor, dat ze er achter zouden komen en dat ik dan niet meer mocht huren, maar dat is nooit gebeurd.

Ik heb nooit hulp of begeleiding gehad, ik ben in de steek gelaten. De overheid laat je ook helemaal vallen, want jij bent de slechterik, jij hebt een wietkwekerij gehad. Niemand heeft contact met me opgenomen, helemaal niks. Ik heb daar nog steeds last van.’

‘Kijk, dat het niet mocht wist ik heel goed, natuurlijk. Maar de verleiding was groot.

Type 2

Het onwillige slachtoffer

‘Toen het ontdekt werd dat ik in mijn huis wiet kweekte, is de politie binnengekomen; ze hebben alles in beslag genomen. Daarna kreeg ik een aanzegging dat ik het huis binnen zes weken moest verlaten. Ik heb toen iets anders in de illegale sector gevonden. Van daaruit ging het alleen maar erger met wiet kweken. Voor mijn gevoel was ik gedwongen om weer de criminaliteit in te gaan.’

Dat gebeurde meer dan tien jaar geleden en ik realiseer me nu dat het van kwaad naar erger ging. Ik had ergens een kamer gevonden en drie, vier jaar daarna werd ik weer opgepakt. Er was een rechtszaak geweest waar ik niets van heb meegekregen, omdat ik nergens ingeschreven stond.

De uitspraak werd gedaan en die was onherroepelijk. Omdat ik mijn taakstraf niet had uitgevoerd, werd die omgezet naar een celstraf. Daar was niets meer aan te doen. Die ellende kwam er nog bij: ik heb drie maanden vastgezeten. Ik kreeg ook een boete, die ben ik nu, drie jaar later, nog steeds aan het afbetalen.

Achteraf gezien zou ik er nooit aan zijn begonnen, het kweken van wiet. Zeker niet als ik toen had geweten wat voor ellende er nog allemaal bij komt. Als ik niet uit huis was gezet, had ik gewoon die taakstraf kunnen doen; dan hadden ze je gecorrigeerd zoals de rechtbank dat doet. Maar omdat die huisuitzetting erbij kwam, ging ik de hele andere kant op. Je moet wel, je kunt niet onder een brug gaan slapen. Ik had het gevoel dat er geen andere keuze was dan de criminaliteit. Ik had al geen vertrouwen in de gemeente en al die instanties en dat werd er niet beter op.

Op een gegeven moment zag ik in dat het ook weer gigantisch fout kon gaan als ik een kamer zou vinden en weer wiet zou kweken. Dan zou ik echt in de problemen zitten, als ik gepakt zou worden, een tweede keer dus. En er konden ook andere problemen bij komen: als er ingebroken wordt en je oogst wordt weggehaald. Dan zou je uiteindelijk ook nog op iemand gaan lopen schieten, ja uit kwaaiigheid ’s nachts, wanneer ze aan het inbreken zijn.

Ondertussen ben ik boven de vijftig, werk is er eigenlijk niet meer. Als ik solliciteer, krijg ik daar niet eens een reactie op. Dus ik heb wel het gevoel dat ik er nog steeds in vast zit. Ja, ik heb daar nog steeds last van, ook nu ik helemaal niets meer verkeerd doe.

De laatste twee jaar word ik begeleid, maar we komen nog steeds niet echt aan het zoeken van werk toe, omdat ik nog steeds met een alcohol- en drugsprobleem zit. De begeleider en ik zijn aan het kijken wat me zou kunnen helpen. We komen steeds weer tot de conclusie dat een opname in een verslavingskliniek nodig is, maar ik wil daar niet echt aan. Toch is het eigenlijk een vrij logische stap, want als je dat probleem niet eerst oplost, dan heeft het geen zin om überhaupt te gaan solliciteren of zo. Dus wat dat betreft zit je voor je gevoel een beetje gevangen in hetzelfde cirkeltje.

Nu heb ik een particuliere huurwoning. Ik sta niet eens ingeschreven bij de woningbouwvereniging, ik heb niet meer bij hen aangeklopt. Ik kon er niet meer aan de deur staan met het gevoel dat ik me niet zo heel goed durf in te schrijven, want ik ben bang dat daarna de achterliggende kosten of zo van toen nog opgevraagd gaan worden.
Ik vind het eigenlijk wel goed zo. Als de woningbouwvereniging mij met rust laat, vind ik dat prima. Anders heb je nog meer ellende.

Ik denk dat het kleinekamertjeseffect van de wietteelt weg is en dat het meer in de criminele hoek terecht gekomen is. Mensen durven ook niet meer in hun eigen huisje te kweken. Het is nu echt helemaal overgenomen door criminele bendes, waar ik toen ook mee van doen had, want die ene man, die bij mij het huis had volgehangen, die had toen ook weer voor mij een andere woning geregeld en die liet mij ook weer andere dingen doen.’

‘Toen het ontdekt werd dat ik in mijn huis wiet kweekte, is de politie binnengekomen; ze hebben alles in beslag genomen.’

Type 3

De zwervende drugscrimineel

‘Ik had een koophuis, maar ik kon in 2014 nog een huis huren, heel simpel. En daar ging ik dan wel eens slapen, want het was toen al een beetje slecht tussen mij en mijn vrouw. Een oude woning was het. En daar heb ik die hennepkwekerij aan de achterkant van de woonkamer opgezet. Ik heb zelf alles geïnstalleerd.’

Die hennepkwekerij, dat was al een paar keer gelukt. Ik praatte er alleen nooit over. Knippen, toppen eraf, drogen, blaadjes erop. Die lucht ruik je niet, als je voor goede afzuiging zorgt. Je gebruikt wel veel energie, daar kreeg ik later nog een boete voor. Ik had het buiten de leidingen om gedaan, ik heb het om laten draaien en zo verbruikte ik geen energie. Ik kende een gozer die af en toe de cijfers verder zetten, die werkte bij de Eneco en die wist precies hoe je moest omleiden.

Toen ik dronken was, heb ik wat uit mijn mond laten vallen. Het is meestal jaloezie, negen van de tien keer word je gepakt omdat iemand je verraden heeft. Ik lag te slapen toen ze een inval deden. Ze kwamen met twintig man, hebben me van mijn bed gelicht en in de boeien geslagen. Ik heb een paar dagen vastgezeten. Het was de eerste keer, dus ik kwam er vanaf met een bekeuring, een boete van een paar duizend euro.

Het huis werd afgeplakt, ik mocht er niet meer in. Later werd het huis ontruimd. Ik kreeg een brief van de huisbaas dat het huurcontract beëindigd werd. En ik kwam ook niet in aanmerking voor een andere woning. Ik moest zelf maar zien waar ik onderdak vond. Ik stond dus op straat. Vijf jaar lang kreeg ik geen huis. Je hebt geen begeleiding, je hebt niks. Ik werd toen aan mijn lot overgelaten en ben gaan zwerven. Ik heb ook wel eens een nachtje bij vrienden geslapen.

Die hennepkwekerij was mijn eigen initiatief, niemand heeft me dat gevraagd te doen. Eigen baas, eigen risico, maar ook eigen winst. En ik had veel kennissen die ook met een hennepkwekerij bezig zijn. Daar wil ik verder niet over uitweiden, want het gaat om grote hoeveelheden, echt huizen vol. Zij doen het met zogenaamde katvangers: ze zetten het huis op naam van iemand anders.

Als je gepakt wordt om een hennepkwekerij, dan heb je gewoon fucking problemen. Nu doe ik dat niet meer. Ik heb geen geld om alles te installeren. Ik ga dat ook niet voor iemand anders op mijn naam doen om een paar duizend euro te krijgen, zo achterlijk ben ik niet. Het is veel te link tegenwoordig. Als je het doet, moet je het ineens goed doen. Dan moet je zorgen dat je het voor een miljoen doet, maar niet voor een beetje zakgeld; dat is ook weer zo op.

Er zitten heel veel consequenties aan. De schade die je jezelf toebrengt; je hebt er zelf meer last van dan iemand anders. De politie haalt het huis gewoon leeg en klaar, afgelopen. Jij bent je huis kwijt. Ik heb de boete betaald en het bedrag aan Eneco. Ik had in principe niks meer. Eigenlijk heb ik alles wat ik had omgezet aan wiet, moeten uitgeven aan de bekeuringen. En je krijgt tegenwoordig ook een aanslag van de belasting: dan raden ze hoeveel jij ongeveer hebt verkocht.

Al die ellende in mijn leven komt mede door de uithuiszetting. Mede, zeg ik, want er waren ook nog andere problemen. Zo zijn mijn kinderen uit huis geplaatst door toedoen van mijn ex-vrouw. Die ging vreemd en deed valse aangiftes. Ik heb één jaar een uitkering gehad en toen ben ik verraden. De laatste keer dat ik een uitkering aanvroeg, stond er een heel fraudeteam klaar. Ik werd er doodziek van: die lui komen niet zomaar. En er was maar één iemand die wist wat ik heb gedaan, dus die verrader kan ook maar één iemand geweest zijn. Ik ken hem.

Mijn inkomen nu? Niks, geen uitkering, niks. Ik leef van bedelen op straat. Ik overleef door de goedheid van andere mensen. “Heb je wat over voor een dakloze?” vraag ik dan. Er waren mensen die gaven me wel vijftig of zestig euro. Onbekenden. Mensen die wel zagen dat ik geen boef was; ik ben geen crimineel. Als je een beetje wiet hebt, ben je nog geen slecht mens. Criminelen zitten in Den Haag, da’s simpel.’

‘Ik die hennepkwekerij aan de achterkant van de woonkamer opgezet. Ik heb zelf alles geïnstalleerd.’

Type 4

De sluwe drugscrimineel

‘Mijn broer zat ook in de drugs, ik ben opgegroeid met drugs. Ik kon wel het een en ander, maar ik was niet de grote jongen. Ik was maar een schakeltje. Ik maakte van alles, pillen kon ik maken, je hoeft alleen maar de apparatuur te kennen.’

Op een gegeven moment kom je vast te zitten. je weet, als je in de drugwereld zit, wat daarin gebeurt. Ik ben veroordeeld tot 8 maanden; ik zou 2 jaar krijgen, maar wegens te weinig bewijs heb ik 8 maanden gekregen en daarvan heb ik er 6 uitgezeten. Ik heb gewoon toegegeven aan de rechter wat ik heb gedaan. Ik ben gepakt met meer dan €10.000,- aan cash in huis, 500 pakketjes en een tas met namen van andere mensen. Ik had van alles: alle soorten drugs, pilletjes, van die zakken blauwe pillen. We hadden 1000 speciale pillen, heel exclusief, zoiets als ketamine of methamfetamine, pillen die hier nog helemaal niet bekend waren.

Toen ik weer op vrije voeten was, wat deed de burgemeester toen? Die heeft mijn huis gesloten, zogenaamd een drugspand. Maar een drugspand is iets heel anders, dat betekent dat er veel klanten komen. Maar ik had helemaal geen klanten thuis, ik had spul thuis.

Dan heb je geen huis meer. Geld is geen probleem. Wat ga je doen? Je gaat lekker onderhuren. Je hebt geen huurdersvergunning nodig als je bij iemand gaat wonen, die geef je dan 100 euro. Je hebt zó een adres, vooral als je mensen kent, gebruikers. En dan zeg je: ‘hé, donder op uit je huis, ga maar lekker bij je moeder slapen, ik betaal wel.’

In de gevangenis ben ik gaan nadenken. Ik kwam vrij en ik zei luister, ik ga stoppen met alles, ik wil niks meer doen. Je denkt: is dit het waard? Je voelt je heel eenzaam. Je weet donders goed heel diep van binnen dat het alleen maar om geld gaat. Ga je naar een restaurant, dan is het ‘hallo meneer’ en ze nemen mijn jas aan, omdat ik een maaltijd van duizend euro ga betalen. Maar je voelt je wel eenzaam. Je zit in een heel andere wereld. Je leeft alsof je wordt opgejaagd.

Ik ben helemaal uit de drugswereld. Ik moest me wel uitkopen. Je krijgt echt de volle mep, ze komen gewoon in je huis. Ze weten precies waar je bent en waar je woont. Ik heb nog flinke klappen gehad. En ineens staan ze voor de deur. Die informatie wordt ook doorverkocht.

Met de woningbouwvereniging heb ik niets meer te maken. Ik heb het een paar keer geprobeerd met hen, daarom ben ik heel kwaad. Ik heb niets persoonlijks tegen hen, die persoon geeft ook maar een bericht door. Ik ben eruit gezet en ik heb niets meer met hen te maken.

Ik doe alles op eigen kracht, alles. Als ik niet de juiste contacten had en de juiste mensen kende, dan stond ik nu op straat. Een beetje steun zou het gemakkelijker gemaakt hebben. Als je niet wordt geholpen, ga je weer naar de onderwereld. Het is mij gelukt om dat niet te doen. Maar het ging bijna fout. Ik dacht: ik ga weer terug. Het kon me niet meer schelen. Ik heb geen huis, ze willen me geen huis geven. Ik ben op leeftijd, de burgemeester heeft me genaaid, dan denk je: ‘nu gaan we er hard in voor het volle pond.’ En niet om geld te maken, maar om jou te irriteren. Maar op een gegeven ogenblik ben je moe.

Ik wil nu mijn maskers afzetten, maar het probleem is: als ik nu de stad niet uitga, dan is het een kwestie van tijd, uitstel van executie, voordat ik weer die wereld in ga. Want die is vol met geld, hartstikke veel geld. En als je een beetje geld geproefd hebt, is het nooit genoeg. De verleidingen zijn groot.’

‘Mijn broer zat ook in de drugs, ik ben opgegroeid met drugs. Ik kon wel het een en ander, maar ik was niet de grote jongen.’

Type 5

De overlastgevende drugsgebruiker

‘Ik ben op mijn 17e, 18e al uit huis gegaan en door druggebruik heb ik in eerste instantie bij vrienden gewoond. Ik gebruikte van alles. Toen heb ik op een gegeven moment een baan gekregen bij een baas die mij een kans gaf om te stoppen met de zooi.’

Ik heb gespaard en geprobeerd mijn leven een beetje op de rit te krijgen. Toen heb ik uiteindelijk een huis bij de woningbouw kunnen huren en dat ging in eerste instantie gewoon goed. Het ging toch weer fout. Ik sliep bij mijn vriendin en een maat van mij zou in mijn huurhuis slapen. Ik kom in de ochtend terug. Toen had die maat daar blijkbaar de hele avond ballonnen zitten doen, lachgas, en er was een feestje in mijn huis tot de politie binnenkwam. Er was al een paar keer overlast geweest, dat deden we nog wel eens. Maar toen de politie binnenkwam, zag die wat liggen. En toen was het afgelopen.

De politie kwam in verband met overlast, maar de woning is gesloten in verband met drugs. De politie zei tegen mij: ‘We moeten jou ook meenemen, maar wil je nog wat zeggen?’ En ik had gezien en heb verteld waar de spullen lagen.

Ik had zelf al vaker een feestje gegeven, het is mijn huis natuurlijk. Maar daarna hadden we besloten om hier geen ballonnen meer te doen, want ze maakten zo’n lawaai, dan hou je gewoon gezeik. Ik heb zelf nooit lachgas gebruikt, wel andere dingen, maar ik heb het onder controle. Er is een keer wat wiet gevonden in mijn huis. In de shop is het te duur. Het was meer dan 5 gram. Niet veel meer, maar wel meer. Ik ben altijd een jointje blijven roken. Mijn vriendin let op me. Ik doe dat een paar keer per week. Ik heb geen verslaving.

Het is niet zo dat ik in een mooi lichtje stond. Ik was gewoon een boef, zo gemakkelijk is het. In totaal heb ik vier maanden gezeten. De uitspraak was: 183 dagen, waarvan 80 voorwaardelijk.

Aan de ene kant vond ik het onrechtvaardig dat mijn woning gesloten werd, maar aan de andere kant: hoe ga je bewijzen dat jouw verhaal klopt? Ik werd niet geloofd. Ik was er niet bij die nacht en ik had er niets mee te maken, met de spullen die daar lagen. Als mijn vrienden mij hadden willen helpen en ervoor wilden zorgen dat mijn huis niet gesloten zou worden, dan hadden ze gezegd: nee, hier heeft hij niets mee te maken. Maar dat hebben ze niet gedaan. Ik heb mezelf moeten verdedigen. Ik heb geen contact meer met die vrienden.

Het was echt een bende in het huis; mijn moeder heeft alles netjes opgeruimd.
Zelf heb ik geen contact gehad met de woningbouw, dat heeft mijn moeder allemaal geregeld. Ik heb alleen te horen gekregen dat ik over een jaar weer mag huren, omdat mijn moeder het zo slim heeft aangepakt.

Toen ik vrijkwam, had ik nog maar één optie: bij mijn schoonouders gaan wonen. Ik heb nu wel onderdak, maar een relatie kan kapot gaan en zekerheid heb je nooit. Ik ben aan het zoeken naar een nieuwe woning, maar ik moet weer helemaal opnieuw onder aan de lijst beginnen bij de woningbouw. Ik zit erover te denken om misschien volgend jaar maar te gaan kopen. Ik heb een baan als timmerman. Dat gaat goed, er is werk genoeg en er komt alleen maar meer werk. Mijn baas heeft gezegd dat hij tegen die tijd best voor me wil instaan.

Nee, ik verwijt de autoriteiten niets. Maar ik wou dat ik net iets slimmer was geweest, dan had ik nu in ieder geval nog die woning gehad.’

‘Ik ben op mijn 17e, 18e al uit huis gegaan en door druggebruik heb ik in eerste instantie bij vrienden gewoond. Ik gebruikte van alles.’

Type 6

De berouwvolle drugsgebruiker

‘Ik ben drugsgebruiker: speed, cocaïne, XTC. Af en toe gebruik ik ook ketamine. Ik heb het een en ander meegemaakt in 2015, ik ben bedreigd, afgeperst, ontvoerd uit mijn huis, ik heb het zelfs bijna met de dood moeten bekopen. Toen ben ik drugs gaan gebruiken, behoorlijk veel ook.’

En toen heb ik een inval gehad omdat er verdovende middelen in mijn huis lagen. Er stond in één keer vijftien man politie in mijn huis voor een huiszoeking. Er werd gezegd dat ik in ketamine handelde. Ik had het wel in huis, maar ik gaf het aan vrienden of ik verkocht het, gewoon voor de inkoopprijs, want ik ga geen vrienden uitbuiten, dat doe ik niet. Maar ik handelde niet. Formeel zal het wel dealen heten, maar het was niet met winstoogmerk.

In mijn huis werd aangetroffen: 70 gram ketamine, 48 gram speed en wat amfetamine. Voor eigen gebruik, zei ik. Maar ja, het zat ver boven de gebruikershoeveelheid. Maar hoe meer je koopt, hoe goedkoper het wordt. Dus dan haal je een onsje en dan is de prijs zo gedaald dat het leuk wordt.

Voordat ik het wist, zat ik op het politiebureau. Ik ben daar twee en een halve dag geweest. Verhoord, en nog eens, en nog eens, en een dag later stond ik weer buiten. Toen ben ik teruggegaan naar mijn woning. Je zit in de stress, want je denkt: wat gaat er gebeuren, wat komt er nog op mijn pad. Ik heb weken niet geslapen, slecht gegeten, totdat ik de brief kreeg van de gemeente dat de woning voor drie maanden gesloten werd. Het was klote, om het zo maar eens te zeggen.

En toen kwam nog dezelfde dag de woningbouw over de vloer. Die heeft navraag gedaan bij de buren en er werd gekeken in het systeem of er overlast veroorzaakt was door mij. Ik heb nooit overlast veroorzaakt, ik zelf niet en mijn vrienden ook niet. De huur werd netjes op tijd betaald, er waren nooit klachten, dus toen hebben ze besloten dat ik de woning mocht behouden. Het is heel zeldzaam dat dit gebeurt.

We hebben een week de tijd gekregen om het huis op te ruimen en ik heb het huis netjes achtergelaten en onderdak gevonden in de flat van een vriend en vriendin in de buurt. Die hadden een kamer over. Daar woon ik nu nog. Ik moet nog anderhalve maand, ik zal blij zijn als ik weer terug ben.

Ik moest op gesprek komen bij de gemeente. Samen met mijn nicht heb ik toen een zorg-melding gedaan bij de gemeente, omdat we er toch waren. En de volgende dag stonden de GGD en de GGZ al aan de deur. Via de huisarts moet je een verwijzing regelen, dat heb ik gedaan, en dan moet je daar op gesprek komen. Dat was niet al te fijn, dat duurde drie en een half uur. Er kwam in dat gesprek heel wat op mijn pad, privéomstandigheden van vroeger, die afpersing. Dat had er allemaal mee te maken.

Als ik mijn woning terugkrijg, dan gaat ook de hulp starten. Ik krijg een tijdelijk contract voor één jaar, met voorwaarden zoals hulpverlening. Verder weet ik nog niet precies hoe en wat. Ik ga mijn uiterste best doen om alles goed te laten slagen. En dan blijf ik er ook vanaf, van de drugs. Het is een harde les geweest. De inval heeft me echt wakker geschud. Het is een belangrijke ingreep in mijn leven die nieuwe kansen creëert en die kans ga ik voor de volle 100% oppakken, voor 110%. Er gaan zeker nog moeilijke momenten komen, maar ik heb een aantal goede vrienden met wie ik alles deel.

Ik vind dat de woningbouwcorporatie mij super heeft behandeld: zij kwamen met de mededeling dat ik mijn woning mag behouden. Ik heb daar niet om gevraagd, het was een aanbod van de woningcorporatie. Ze zeiden nog dat het een unicum was; normaal gesproken zou ik gewoon alles kwijt geweest zijn.’

‘Ik ben bedreigd, afgeperst, ontvoerd uit mijn huis, ik heb het zelfs bijna met de dood moeten bekopen.’

Bijlage 3: tijdsverloop tussen aantreffen drugs en sluiting, gemeente Tilburg

De cijfers over het tijdsverloop tussen aantreffen van de drugs en de feitelijke sluiting in de gemeente Tilburg: :

2016	gemiddeld 80 dagen	minimaal 25 dagen	maximaal 175 dagen
2017	gemiddeld 82 dagen	minimaal 40 dagen	maximaal 219 dagen
2018	gemiddeld 80 dagen	minimaal 34 dagen	maximaal 171 dagen

Figuur 13

Bron: databestand 13bOW-sluitingen gemeente Tilburg

Het tijdsverloop tussen de datum van de constatering en de datum van de sluiting is afhankelijk van de volgende factoren:

1. het verstrekken van een juiste en volledige bestuurlijke rapportage. Alle feiten en omstandigheden (hoeveelheden en gewichten van inbeslaggenomen drugs, uitslagen van (indicatieve) drugstesten, fotomap, situatietekening, etc) moeten juist en volledig zijn zodat de burgemeester een voornemen tot sluiting kan opstellen;

2. de toestemming van een (zaaks)officier van justitie om de politiegegevens te verstrekken aan de burgemeester. Indien een officier van justitie vanwege tactisch opsporings- en/of vervolgingsbelang nog geen toestemming verleent voor verstrekking van de bestuurlijke rapportage om de burgemeester te informeren dan zorgt dit voor extra tijdsverloop;

3. Een eigenaar en/of bewoner(s) kunnen binnen twee weken na verzenddatum van het voornemen tot sluiting een zienswijze indienen. Indien een - advocaat namens - de eigenaar of bewoners verzoeken om verlenging van de zienswijzetermijn en de onderliggende (politie)stukken opvraagt dan zorgt dit voor extra tijdsverloop;

4. de zienswijze- en begunstigingstermijn. Een eigenaar of bewoner kan binnen twee weken na het voornemen een zienswijze (schriftelijk of mondelinge reactie op het plan om de woning te sluiten) indienen. In het besluit tot sluiting is ook een begunstigingstermijn van twee weken opgenomen. De woning wordt pas twee weken na verzending van het besluit daadwerkelijk

gesloten. De gemeente kan zelf de lengte van de zienswijze- en begunstigingstermijn bepalen;

5. een - advocaat namens - de eigenaar of bewoners kan een verzoek tot voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter van de rechtbank indienen. De sluiting wordt dan tijdelijk opgeschort tot drie dagen na uitspraak van de voorzieningenrechter;

6. indien er sprake is van onschuldige medebewoners die vanwege een woningsluiting hun woonruimte verliezen, dan heeft de burgemeester een zorgplicht om vervangende woonruimte aan te bieden of hierin te bemiddelen. Na het vinden van vervangende woonruimte voor onschuldige medebewoners kan de sluiting dan uitgevoerd worden.

Er zijn ook factoren die tijdsverloop gunstig beïnvloeden:

1. indien er geen bewoners/huurders zijn en de eigenaar/verhuurder verzoekt om de sluiting zo snel mogelijk uit te voeren dan kan er worden voor gekozen om de zienswijze- en begunstigingstermijn te verkorten;

2. In de beleidsregels die gemeenten hanteren, is vaak opgenomen dat bij minder zware overtredingen eerst een waarschuwing wordt gegeven, maar als er sprake is van een stevige overtreding (grote hoeveelheid drugs, en daarbij bijvoorbeeld ook nog de aanwezigheid van wapens of van een grote hoeveelheid contant geld) kan onmiddellijke sluiting in de rede liggen.[14]

14 Eerste Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 763, B 6

10. Gebruikte bronnen

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

Bastiaans, I. W. J., & Karsten, N. (2019). Eerder verbindend dan visionair: Een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles. Tijdschrift voor Veiligheid, 18(1), 19-34.

Berg, van den A.E.M. van den, J.H.A. van der Grinten, J. Wijmans (2019), Kroniek Artikel 13b Opiumwet 2019, Gemeentestem 2020/11

Boer, A. (2020), R. Ceulen. H. Moors, T. Spapens, Intervenieren in criminele families, Politiewetenschap 94A, Boom Criminologie

Bruijn, L.M. (2018), De ontwikkeling van de Wet Damocles, burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs, in: Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving 4(3), pp. 143-162

Bruijn, L.M. (2019), De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: de War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning, pre-advies Jonge VAR

Bruijn, L. M. en Vols, M.(2017), Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles, in: H. D. Tolsma, & P. de Winter (Eds.), De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving, Governance & Recht, Den Haag: Boom Juridisch, 15, 2017, 189-205.

Duin, M. van en V. Wijkhuis (red.) (2019), Lessen uit crises en mini-crises 2018, BoomBestuurskunde

Fijnaut, T.F.S. (2017), De sluiting van drugspanden: mogelijkheden en moeilijkheden bij de toepassing van de (herziene) Wet Damocles, Tilburg University, masterscriptie rechtsgeleerdheid

Fraey (2020), Damocles op maat, rapport op verzoek van het Aanjaagteam Ondermijning, Den Haag (2020)

Grinten, J. van der en J. Schilder (2019), De burgemeester bewapend, in: Preadviezen voor het jaarlijkse congres van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, pp. 243-294

Heijden, I. van der en F. Binnendijk (2019), De eerste ervaringen met de verruimde sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet, op: https://blogbestuursrecht.nl/eerste-ervaringen-met-verruimde-sluitingsbevoegdheid-artikel-13b-opiumwet/

Huisman, W. (2017), De aanpak van ondermijnende criminaliteit, oude wijn in nieuwe zakken, in Delict en Delinquent, 2017/31

Instituut voor Publieke Waarden (2019), Onderzoek naar uithuiszettingen, in opdracht van gemeente Breda en de woningcorporaties Alwel, Laurentius en Wonen Breburg.

Karsten, N. (2019), De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat, in NJB, 2019/765

Kiel, T. (2017), Reportage – 'Nieuwe Wet Damocles van Stef Blok maakt burgers vogelvrij', 5 oktober 2017, via: https://politiek.tpo.nl/2017/10/05/reportage-nieuwe-wet-damocles-stef-blok-maakt-burgers-vogelvrij/

Lam, J. , R. van der Wal en N. Kop (2018), Sluipend gif, een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit, Boom criminologie Den Haag 2018

Memorie van toelichting - Wijziging van de Opiumwet in verband met het creëren van de mogelijkheid voor de burgemeester om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij woningen of die lokalen behorende erven, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2005–2006, 30 515

NU.nl (2019), Vorig jaar zeker 1.250 panden gesloten na drugsvondst, 14 november 2019, via: https://www.nu.nl/binnenland/6010741/vorig-jaar-zeker-1250-panden-gesloten-na-drugsvondst.html

Omroep Brabant (2018), Recordaantal drugspanden gesloten door Brabantse burgemeesters, 18 februari 2018, via: https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/ 2648122/recordaantal-drugspanden-gesloten-door-brabantse-burgemeesters

Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2018), Omgevingsveiligheid hennepkwekerijen, Den Haag

Peters, T en H. Boutellier (2020), Een wereld in wijken te winnen, over de justitiele functie bij sociale achterstand, Utrecht, Verwey Jonker Instituut

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

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

Ree, H. de (2018), 'Wiet? Jongen, dat is echt niet leuk meer. De risico's zijn veel te groot geworden', in De Stem, 15 december 2018, via: https://www.bndestem.nl/breda/wiet-jongen-dat-is-echt-niet-leuk-meer-de-risico-s-zijn-veel-te-groot-geworden~afec5c05/

Salet R. en H. Sackers (2019), Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid, Den Haag SDU

Soenveld, J.P. (2020), Vaker panden dicht vanwege drugsmisdaad, Friesch Dagblad, 14 januari 2020

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

Steen, M. van der., Schram, J., Chin-A- Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). Ondermijning ondermijnd: Hoe het Rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Utrecht: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

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

Tops, P., Van Valkenhoef, J., Van der Torre, E.J. & Van Spijk, L. (2018). Waar een klein land groot in kan zijn, Nederland en synthetische drugs in de afgelopen vijftig jaar. Den Haag: Boom-Criminologie (Politieacademiereeks).

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

Wijk, A. van en A. Lenders (2018), Betonrot : een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak, Bureau Beke, Arnhem

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

Aangehaalde Jurisprudentie

Rechtbank Haarlem, 30 november 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5387
ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2365
ABRvS, 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2562
Rechtbank Limburg, 25 februari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:1590
ABRvS, 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1447
ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840
ABRvS, 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3502
ABRvS, 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3218.
ABRvS, 14 november 2018 ECLI:NL:RVS:2018:3663
ABRvS, 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1930
ABRvS, 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1771
ABRvS, 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912
ABRvS, 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2167
ABRvS, 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:509
ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:617

Opdrachtgever, begeleidingscommissie en expertmeeting

Dit rapport is vervaardigd op verzoek van het actiecentrum Zeeland West-Brabant, onderdeel van de Taskforce RIEC Zeeland-West-Brabant, in opdracht van Paul Depla (burgemeester Breda) bestuurslid en tevens voorzitter van het Actieberaad Zeeland West- Brabant.

Van de begeleidingscommissie maakten deel uit:

- Karijn van Doorne (Aanjaagteam Ondermijning),
- Bart Engberts (Aanjaagteam Ondermijning),
- Tibor Fijnaut (Actiecentrum Zeeland-West-Brabant),
- Igor Maas (Actiecentrum Zeeland-West-Brabant) (voorzitter),
- Danielle van Pluur (gemeente Breda),
- Femke van de Plas (Hiemstra & De Vries),
- Jan Piet de Vries (gemeente Tilburg).

Een conceptversie van dit rapport is besproken in een expertmeeting op 20 mei 2020.
Hieraan is behalve door de leden van de begeleidingscommissie deelgenomen door:

- Michelle Bruijn (Rijksuniversiteit Groningen)
- Cyrina Demetriadis (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
- Jos Hendrickx (woningcorporatie Alwel)
- Bianca Kooijman (gemeente Tilburg)
- Maartje de Kruijf (Fraey, partners in publieke waarde)
- Frank Pommer (Hekkelman Advocaten en Notarissen)
- Frank Smilda (Politie-eenheid Noord-Nederland)
- Rodney Weterings (Fraey, partners in publieke waarde).

Damocles op maat

Samenwerkingspraktijken tussen gemeente en woningcorporatie in de toepassing van artikel 13b Opiumwet.

Rodney Weterings en
Maartje de Kruijf
Onderzoeksbureau FRAEY

September 2020

1. Introductie

Woningcorporaties hebben soms last van het door de burgemeesters toegepaste Damoclesbeleid. Corporatiewoningen worden voor een bepaalde periode gesloten als sprake is van drugsproductie of drugsoverlast. De corporaties lopen hierdoor (soms) inkomsten mis of moeten een woningzoekende langer op de wachtlijst laten staan in afwachting van de opheffing van de sluiting van de woning. Los van het feit dat de woning tijdelijk wordt onttrokken aan de woningvoorraad, levert dealen en produceren van verdovende middelen ook vaak aanzienlijke schade op aan de woning. Dit levert herstelkosten op en kost tijd.

Burgemeesters ervaren intussen dat de bestuursrechter hun beleid steeds meer per individueel geval toetst en daarbij ook nagaat of er bijzondere omstandigheden in het geding waren en – als die bijzondere omstandigheden er volgens de burgemeester niet waren – of het bestuurlijk oordeel terecht is. Bijzondere omstandigheden kunnen onder meer zijn gelegen in de schrijnendheid van het concreet geval (uitzetting gezinnen, minderjarigen), het belang van de verhuurder en onvoldoende rekening houden met diens geleverde inspanningen.

Vraag
Dit alles leidt tot de vraag: hoe kunnen burgemeester en corporatie elkaar versterken? Kunnen gemeente en corporatie meer dan nu de handen ineenslaan (vanuit publiek-privaat-partnerschap)? Hoe moet je dat doen? Waar moet of kun je dan aan denken?

De burgemeester en de corporatie hebben beiden een gemeenschappelijk belang. Drugs in woningen levert overlast en gevaar op en dus een minder veilige buurt. Noch de burgemeester, noch de corporatie wil dat.

Achtergrond
Het is evident: de burgemeesters en de verhuurders/woningeigenaren moeten samen optrekken om drugs in woningen zoveel als mogelijk te voorkomen en te bestrijden. Zij hebben, weliswaar vanuit een eigenstandige verantwoordelijkheid, een gedeeld belang om sluitingen ten gevolge van het aantreffen van verdovende middelen, te voorkomen. Minder verdovende middelen betekent minder sluitingen, meer beschikbare woningen, korte wachtlijsten, minder huurderving en bovenal betere buurten en een gezonder (samen)leefklimaat. De vraag hoe gemeenten en bijvoorbeeld corporaties elkaar kunnen versterken op dit terrein is onderwerp van het onderzoek dat in opdracht van het Aanjaagteam Ondermijning is uitgevoerd door FRAEY en thans voor u ligt.

Damocles Menukaart op maat
Er bestaan op dit terrein inmiddels veel werkwijzen of praktijken, maar deze zijn meestal (bewust) niet expliciet en uitgebreid beschreven. Doel van dit onderzoek is door het optekenen van een aantal van deze publiek-private praktijken, tot een bruikbare 'menukaart' 'Damoclesbeleid op maat' te komen. Een menukaart die gemeenten en woningcorporaties / verhuurders op weg helpt elkaar te versterken in de strijd tegen drugscriminaliteit en ondermijning en de effecten daarvan op kwetsbare inwoners en buurten. De menukaart biedt handvaten voor 'het goede gesprek' hierover, en ook een verwijzing naar instrumentarium waar je aan kunt denken als het aankomt op het maken van afspraken. De menukaart is als bijlage bij deze rapportage gevoegd, maar is ook een eigenstandig, los van deze rapportage te hanteren product.

Zes gemeenten
Deze rapportage en de bijbehorende menukaart bevatten praktische tips over de manier waarop de samenwerking tussen gemeente/burgemeester en woningcorporaties, in geval van woningsluiting door Damocles (art. 13b Opw.), trefzeker vorm kán krijgen. Deze zijn hoofdzakelijk gebaseerd op praktijken in zes gemeenten. Ook hebben we ons een indruk gevormd hoe institutionele beleggers hiermee worden geconfronteerd en hierin een begaanbare weg zoeken. Het onderzoek concentreert zich evenwel op de samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie, wat niet wegneemt dat het bijbehorend instrumentarium en de menukaart ook van betekenis kunnen zijn voor de samenwerking met institutionele beleggers en particuliere verhuurders.

In iedere gemeente is steeds gesproken met betrokken professionals uit de gemeentelijke organisatie en met professionals van tenminste één corporatie in de betreffende gemeente. In één gemeente is een tweede corporatie geconsulteerd, omdat de eerste een wat beperkte ervaring met Damocles bleek te hebben. Daarnaast hebben onze gesprekspartners ons regelmatig (beleids) documenten aangereikt die in de specifieke lokale situatie van belang zijn. Tot slot hebben we ook relevante rechtelijke uitspraken tot ons genomen.

Verhouding met onderzoek 'Damocles in de praktijk'
In deze publicatie is ook het onderzoek van bestuurskundige Pieter Tops opgenomen: 'Damocles in de praktijk. Juridische, sociale, bestuurlijke en criminologische aspecten van art. 13b Opw. in Midden en West-Brabant.' Wij hebben twee conceptversies van dit rapport mogen lezen en hebben deelgenomen aan een expertmeeting over de bevindingen uit dit onderzoek. Het onderzoek van Pieter Tops richt zich op het belang en het gebruik van de Wet Damocles in de aanpak van georganiseerde drugsmisdaad. Wij hebben ons gericht op de samenwerkingspraktijk tussen gemeenten en corporaties in het toepassen van Damocles / art. 13b Opw. en op de variabelen die hierbij een rol spelen.

Anoniem
De (samenwerkings)praktijken die wij voor deze rapportage en de menukaart in kaart hebben gebracht zijn volledig geanonimiseerd. Op deze manier onttrekken we de precieze gang van zaken rondom Damoclessluitingen in deze gemeenten aan het zicht van hen die hierop met verkeerde intenties trachten te anticiperen. Tegelijk heeft de waarborg van anonimiteit soms ook geholpen in het delen van achtergrondinformatie en specifieke praktijksituaties. Vanwege de anonimiteit is er geen overzicht met geïnterviewde personen en geen overzicht van gebruikte literatuur aan deze rapportage toegevoegd. Het Aanjaagteam Ondermijning weet wie er voor dit onderzoek gesprekspartners zijn geweest en welke documenten zijn geraadpleegd.

De selectie van gemeenten heeft plaatsgevonden in overleg tussen het Aanjaagteam Ondermijning en de onderzoekers. We hebben hierbij gebruik gemaakt van elkaars netwerk en lopende contacten tussen het Aanjaagteam met gemeenten over deze thematiek. De zes gemeenten hebben we een letter uit het alfabet gegeven: A tot en met F. Hierachter gaat geen enkele ordening of verwijzing schuil: niet naar gemeentegrootte, geografische ligging en spreiding, type praktijk of anderszins. We schetsen de gemeente enkel in wat algemene termen: een indruk van het aantal inwoners, of er één of meer corporaties in de betreffende gemeente werkzaam zijn, en iets over de lokale cultuur en sfeer daar waar die in onze ogen de praktijk van het Damoclesbeleid raken.

Deze rapportage
De rapportage is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk introduceren we enkele perspectieven op de vraag die ons is gesteld: hoe kijken wij naar de opgave en wat betekent dit dan voor de manier waarop we gesprekken zijn aangegaan? Daarna volgt een hoofdstuk met levende praktijkverhalen uit de zes gemeenten die wij onder de loep hebben genomen. Verhalen die we in het vierde hoofdstuk ordenen: kijken en vergelijken en op zoek naar de interessante overeenkomsten en verschillen die gemeenten en corporaties helpen om het goede gesprek te hebben over hun samenwerking in de praktijk van Damocles / art. 13b Opw. In hoofdstuk vijf sluiten we af met een aantal opgedane inzichten ('lessons learned'). Dit als opmaat naar de menukaart die als bijlage bij deze rapportage is gevoegd. Zoals al gezegd is de menukaart is ook los van deze rapportage bruikbaar en verkrijgbaar.

2. Perspectieven op de vraag

‘Damocles op maat’ als vitale coalitie
Het ontwikkelen van trefzekere samenwerking tussen gemeente en corporatie rondom de toepassing van Damoclesbeleid zien wij als het bouwen aan een ‘vitale coalitie’; een begrip dat alweer enige tijd geleden (o.a. 2007) door bestuurskundige Pieter Tops is geïntroduceerd in het debat over effectieve uitvoerings- of frontlijnpraktijken. Volgens Tops zijn coalities vitaal als ze in de samenwerking onder betrokkenen scherpte en inspiratie weten te organiseren. Wij voegen hieraan toe dat zo’n coalitie ook moet bijdragen aan concrete, beleefbare of herkenbare maatschappelijke waarde.

Maatschappelijke legitimiteit
In het geval van een ‘Damoclespraktijk’ gaat zo’n coalitie over meer dan alleen het inhoudelijk en juridisch deugen en betrekkelijk doelmatig organiseren en in uitvoering brengen van het Damoclesbeleid. De ‘Damoclespraktijk’ moet ook kunnen rekenen op voldoende maatschappelijke legitimiteit. Hiermee bedoelen wij dat de praktijk van het sluiten van een woning op grond van Damocles / art. 13b Opw. aansluit op een basaal gevoel dat het deugt; dat de sluiting concrete maatschappelijke waarde heeft en bijdraagt aan de kwaliteit van samenleven. Echter: zonder dat door degenen voor wie dit beleefbaar en zichtbaar is, alle ins & outs worden gekend. Er moet dus op de een of andere manier sprake zijn van basaal maatschappelijk vertrouwen.
Kortom, wij noemen een Damoclespraktijk ‘vitaal’ als ze inhoudelijk en juridisch klopt, doelmatig wordt uitgevoerd én maatschappelijk deugt. Ook dit laatste aspect hebben we geprobeerd in onze aanpak te betrekken.

Wederkerigheid die het ‘doet’
Als we in dit licht een klein min of meer inhoudelijk voorschot nemen op wat dit vraagt in de relatie tussen gemeente/burgemeester en corporatie, dan lijkt het ons nodig dat er voor een trefzekere Damoclessluiting sprake moet zijn van voldoende wederkerigheid en kennis van incentives die beide partijen helpen de dingen goed te doen en de goede dingen doen. Nogal eens wordt gesteld dat als corporaties iets extra’s doen in het voorkomen van handel en productie van verdovende middelen door een huurder, de burgemeester dit kan ‘belonen’ met een korte Damoclessluiting; waardoor een pand minder lang aan de woningvoorraad wordt onttrokken. Op zichzelf een logische gedachte in de actuele zeer gespannen sociale woningmarkt. Maar in gesprekken die wij met corporatiebestuurders hebben gevoerd over deze thematiek, wordt deze veronderstelling of gedachte over zo’n incentive niet op voorhand per se gedeeld. Betekenisvolle incentives voor corporaties lijken vooral te maken

te hebben met de ontwikkeling van de kwaliteit van de werkrelatie tussen gemeente en henzelf, die het samen optrekken in de uitvoering van deze wetgeving oplevert. Meer in het bijzonder in het samen optrekken en optreden tegen de sociale ontwrichting die drugshandel en -productie met zich meebrengt in buurten en wijken met corporatiebezit. Het woningmarktargument met een hierin 'meeverpakte' financiële prikkel lijkt corporatiebestuurders niet automatisch (meer) en zeker niet uitsluitend 'aan' te zetten op hun rol.

Dit voorbeeld betekent in onze ogen dat de kwaliteit van de wederkerigheid in de werkrelatie tussen gemeente en corporaties beter inzichtelijk gemaakt kan worden. Door die samen met gemeenten en corporaties preciezer in kaart te brengen, wordt niet alleen bijgedragen aan een menukaart 'die ertoe doet' maar in voorkomende gevallen mogelijk ook aan een (nog) meer functionele werkrelatie tussen die gemeenten en corporaties.

Kapstok in de gesprekken
Om de gesprekken die we met gemeenten, corporaties en vertegenwoordigers van institutionele beleggers behapbaar en overzichtelijk te maken, hebben wij onze gesprekspartners een kapstok aangereikt die helpt bij het ordenen van hun ervaringen met Damocles / art. 13b Opw. Deze kapstok hebben wij vastgelegd in een gespreksformat dat in de bijlagen is opgenomen.

Die is allereerst dat Damocles / art. 13b Opw. is te zien als een samenwerkingsopgave, als een manifestatie van een specifiek samenwerkingsklimaat tussen corporatie(s) en gemeente (en misschien ook wel huurders). Dat klimaat heeft bovendien te maken met een aantal gegeven / niet (gemakkelijk) beïnvloedbare contextfactoren, zoals de gemeentegrootte, het aantal corporaties dat actief is in de gemeente, het particuliere aanbod van huurwoningen ten opzichte van de sociale verhuurmarkt, et cetera. Hierna staan we stil bij de praktijk van Damocles / art. 13b Opw. aan de hand van twee dimensies. Die van Damocles / art. 13b Opw. als een stroomschema of tijdlijn, waarin je (eenvoudig gezegd) drie fases of rondes kunt onderscheiden: een periode voor, tijdens en na pandsluiting.

Daarnaast gaat het ons in deze drie fases om een inhoudelijk, organisatorisch en maatschappelijk perspectief, die samen met de andere aspecten iets zeggen over de vitaliteit van de Damocles-praktijk.

Het gaat hier om:

een inhoudelijk perspectief:
De beleidsinhoud: wat is lokaal vastgelegd over de toepassing van Damocles / art. 13b Opw. en in wat voor soort documenten? Welke motieven en belangen liggen hieraan ten grondslag, welk instrumentarium (publiek en/of privaat) wordt zoal ingezet en hoe pakt dat in de praktijk uit? Hoe 'houdt' de inhoud in het geval van rechtelijke toetsing? En feitelijk inhoudelijk: hoe vaak komt (dreiging van) pandsluiting eigenlijk voor in een gemeente / bezit? En hoe ontwikkelen die aantallen zich in, pak 'm beet, de afgelopen vijf jaar?

een organisatorisch perspectief:
Is er een rolverdeling afgesproken tussen gemeente en corporatie? In wat voor type overleg is de Damocles 13b praktijk in de gemeente verankerd? Hoe hou je samen de vinger aan de pols van de (samenwerkings-)praktijk? Hoe stuur je bij als dat nodig is? Hoe is de bestuurlijke en publieke communicatie geregeld? En in een wat breder perspectief: hoe is het eigenlijk gesteld met de samenwerking tussen corporatie en gemeente in algemene zin? Loopt die soepel en trefzeker? Weten gemeenten en corporaties elkaar goed te vinden? Is er sprake van goed ontwikkelde gezamenlijkheid tussen corporatie en gemeente wat betreft de maatschappelijke opgave in brede zin?

een maatschappelijk perspectief:
Hoe wordt de maatschappelijk steun in buurten en wijken georganiseerd tegen ondermijning, in het bijzonder drugsgerelateerde praktijken? Met andere woorden: hoe maak je buurten gevoelig voor het signaleren en melden van mogelijke 'misstanden'? Hoe heb je de communicatie met de buurt georganiseerd rondom misstanden en (dreigende) sluitingen? En wat zijn de concrete effecten van pandsluiting in een buurt? Wat gebeurt er dan? Wat doet dat in een buurt? En is er zicht op wat er gebeurt met huurders die worden uitgezet? Waar blijven die? Maar ook hier is een wat breder perspectief interessant: wordt aandacht besteed aan het 'weerbaar' maken van buurten tegen drugsgerelateerde praktijken? Wat zie je zoal gebeuren op dit onderwerp in je gemeente?

3. Praktijken die spreken

In dit hoofdstuk staan verhalen over Damoclespraktijken uit zes gemeenten. Voornamelijk opgetekend uit gesprekken die we hebben gevoerd met bestuursadviseurs, beleidsambtenaren en frontlijnmedewerkers. En ook een paar corporatiebestuurders die graag aanschoven bij het gesprek. Het laatste praktijkverhaal is dat van de institutionele beleggers, die wij ook hebben bevraagd op hun wederwaardigheden van de praktijk van Damoclessluitingen.

In de manier waarop we in deze praktijkverhalen hebben geordend, zie je een aantal thema's in een min of meer vaste volgorde terugkeren.

We schetsen eerst een profiel van de gemeente en een eerste duiding van de Damoclespraktijk aldaar. Achtereenvolgens staan we stil bij de werkwijze rondom pandsluitingen, de communicatie met de buurt en de inzet op meldingsbereidheid, weerbaarheid, et cetera. De praktijkverhalen vertellen nadien wat over de frequentie van 13b-sluitingen en op wat voor manier dit in de gemeente bestuurlijke en beleidsmatige prioriteit en aandacht krijgt. En hoe wordt in gemeenten gekeken naar huurders die in overtreding zijn? Zijn het rakkers of stakkers, daders of slachtoffers? En wat doet dit dan met de manier waarop er oog is voor bijzondere omstandigheden? En hoe wordt daar dan inhoud aan gegeven? We staan ook steeds even stil bij de vraag of er zicht is op wat er met bewoners gebeurt nadat hun woning is gesloten of als zij hiervoor al uit eigen beweging zijn vertrokken. Tenslotte staan we steeds stil bij de vraag of en hoe Damocles is ingebed in een bredere aanpak. Of ze bijvoorbeeld is verbonden met (een meer preventieve, gebiedsgerichte) inzet op leefbaarheid en sociale emancipatie.

Wij hebben geprobeerd de praktijken 'levend' of levendig' op te schrijven. Niet te formeel, niet te veel beleidstaal maar bij wijze van spreken rechtstreeks opgetekend uit de mond van onze gesprekspartners. Het zijn praktijken die als het ware voor zichzelf spreken. Ieder praktijkverhaal is hierom bijna te lezen als een gestileerde transcriptie, als een langgerekt citaat uit de gesprekken die we in de zes gemeenten en met de branche van institutionele beleggers hebben gevoerd. Dit impliceert ook dat het gaat om de beleefde werkelijkheid door onze respondenten. Dit betekent dat bepaalde aspecten in een praktijk meer aandacht krijgen dan andere; er worden andere accenten gelegd in de verhalen die ons verteld zijn. Accenten die overigens vaak veelzeggend zijn over de wijze waarop de Damoclespraktijk wordt ingevuld. Ook betekent het dat we feiten en cijfers die genoemd zijn niet gecontroleerd hebben. Dat is binnen de scope van dit onderzoek ook minder relevant.

Gemeente A

“Samen kom je verder”

‘We handelen samen naar bevind van zaken. Dat kan ook, want we kennen onze pappenheimers.’ Dat kenmerkt de aanpak in gemeente A. Een overzichtelijke gemeente met nog geen 50.000 inwoners, één corporatie en een kleine particuliere huursector. Maar de drugsproblematiek is er niet minder om. Een dorp met steeds meer grootstedelijke problematiek, zogezegd.

‘We handelen samen naar bevind van zaken. Dat kan ook, want we kennen onze pappenheimers.’ Dat kenmerkt de aanpak in gemeente A.

Onze eigen sleutelspecialist
Corporatie en gemeente en ook politie werken in de aanpak rondom Damocles / art. 13b Opw. intensief samen. Eigenlijk al vanaf het eerste uur, zodra er drugs worden aangetroffen in een woning. Betrokken professionals kennen elkaar goed; ze hebben korte lijntjes. De gemeente heeft de regie, dat wel. Dat moet ook; ieder zijn rol. Maar wel samen optrekken dus en oog hebben voor elkaars belang. Zo neemt de corporatie de eigen sleutelspecialist mee om bij een inval een deur te forceren. Dan is er minder schade. Kleine moeite, maar wel symbolisch voor hoe er gewerkt wordt.

De kunst van het maken van uitzonderingen
Bij het aantreffen van wiet gaat een woning in gemeente A alleen dicht als het echt om een kwekerij gaat. Niet bij een paar plantjes, dan volstaat meestal een waarschuwing en grijpt de corporatie eventueel in met andere instrumenten. Bij harddrugs is het uitgangspunt wel om te sluiten. In principe geldt een sluitingstermijn van drie maanden; deze kan worden opgerekt naar zes maanden.

Echter; het is hier de uitzondering die de regel bevestigt. En uitzonderingen zijn er nogal eens in gemeente A. Iedere situatie is namelijk anders. Dus kiest gemeente A voor maatwerk als het gaat om de toepassing van Damocles / art. 13b Opw. Hoe zit het bijvoorbeeld met overlastmeldingen bij de corporatie? Wat weet de corporatie over de persoonlijke omstandigheden van de dader? Én van zijn of haar huisgenoten, want ook dat doet ertoe. Hoeveel drugs zijn er eigenlijk aangetroffen? Zijn er bezwarende omstandigheden, zoals een strafblad of vuurwapens? Stuk voor stuk vragen, die relevant zijn om te beantwoorden, voordat je een besluit neemt over sluiting en sluitingsduur. En zo zijn er meer.

Dergelijke vragen kun je alleen maar samen beantwoorden. Zo was er eens een dader, wiens (zwakke en zorgbehoevende) ouders geen weet hadden van de aanwezigheid van drugs in de woning. Besloten is toen niet te sluiten. Wel moest de zoon weg en mocht hij alleen nog zijn ouders bezoeken als er sprake zou zijn van een terminale situatie. Zonder de stevige samenwerking tussen betrokken professionals in gemeente A zou een dergelijke oplossing nooit mogelijk geweest zijn. Maatwerk wordt dan al snel willekeur, en dat moet je zien te voorkómen.

Toch wordt er heel bewust niks opgeschreven over de uitzonderingsgronden. Dan wordt de uitzondering een nieuwe regel; en zullen criminelen hun weg vinden om de regels heen. Want zo werkt het. Aan de andere kant zou een ietwat explicieter afwegingskader misschien ook kunnen helpen in de opmaat naar een besluit, aldus de betrokken professionals.

Bang voor represailles
Een woningsluiting is bewust heel zichtbaar in gemeente A. Buurtbewoners krijgen een brief, ondertekend door de burgemeester, en er komen posters op het raam. Als signaal naar de buurt dat dit niet gedoogd wordt en dat de burgemeester dús ingrijpt. In de hoop ook om inwoners te stimuleren om een melding te doen in geval van onraad. Want dat is nog altijd niet vanzelfsprekend; mensen zijn bang voor represailles.

Gemeente A heeft trouwens nog geen lange historie als het gaat om de toepassing van Damocles / art. 13b Opw. Vroeger werd er nooit een woning gesloten. Niet omdat het nooit voorkwam, al wordt de problematiek rondom harddrugs wel erger de laatste jaren. Het heeft vooral te maken met beleidsmatige én bestuurlijke prioriteit. De gemeentelijke afdeling Veiligheid is nieuw leven ingeblazen enkele jaren terug en er is een nieuwe burgemeester, die de problematiek wil aanpakken. Die zich oprecht zorgen maakt over de impact van ondermijnende criminaliteit op de lokale samenleving. Sindsdien is het roer om en is een woningsluiting van de corporatie toch zeker tweemaandelijks aan de orde. Maar zoals gezegd zijn er ook situaties waarin de woning uiteindelijk niet gesloten wordt, omdat een andere oplossing beter passend is. Zo bezien is de frequentie dus feitelijk hoger.

Niet van de regen in de drup
Mensen niet van de regen in de drup helpen. Dat is het mantra in gemeente A. Natuurlijk zijn de daders lang niet allemaal losers. Steeds minder zelfs, maar je moet goed kijken. En de boeven blijken soms ook losers te zijn als je beter kijkt. In ieder geval is het niet de harde kern. Let wel; in gemeente A pleiten betrokkenen niet voor een softe aanpak, maar wel voor precisie; wetende dat er nogal wat grijstinten zijn tussen een loser en een crimineel. Want een woningsluiting is een zwaar middel. Dat doe je niet zomaar.

Onduidelijk is waar de uitgezette huurders blijven na woningsluiting en ontbinding van de huurovereenkomst. De meesten worden in ‘het circuit’ opgevangen, is het vermoeden. Als ze toch weer opduiken bij de corporatie, wordt ook dan naar bevind van zaken gehandeld.

Meer aandacht voor preventie
Eigenlijk zijn ze in gemeente A best content over de lokale Damocles-aanpak. Alhoewel er bij doorvragen toch nog wel wat te verbeteren valt. Dat gaat vooral over het voortraject. Over het samen creëren van een klimaat in wijken en buurten, waar drugscriminaliteit en ondermijning weinig kans krijgen. Over de gezamenlijke zorg voor perspectief van bewoners. Want is dat niet waar het uiteindelijk over gaat?

Samenvattend: Gemeente A

Algemeen	Kleine gemeente: <50k, 1 corporatie, kleine particuliere huursector
Samenwerkingsklimaat	Korte lijntjes, intensieve samenwerking
Werkwijze 13b	Naar bevind van zaken, veel ruimte voor maatwerk, gezamelijke afweging, niets vastgelegd
Verbinding buurt	Brief en posters, doel: signaal afgeven en meldingsbereidheid vergroten
Bestuurlijke prio	Pas sinds kort prioriteit, daarvoor nooit sluitingen
Dominant perspectief op bewoner	Bewoner als ‘stakker’. Soms staan uitgezette huurders weer aan de poort
Ontwikkelperspectief	Praktijk 13b staat (nog) op zichzelf, toekomst werken aan sterke buurten met perspectief voor bewoners

Gemeente B

“Geoliede machine”

Zo zou je de Damoclespraktijk in gemeente B kunnen omschrijven. Met niets aan het toeval overlatende afspraken over hoe gemeente, corporatie en politie met elkaar samenwerken rondom pandsluiting. Een praktisch georiënteerde samenwerkingspraktijk ook. Misschien door de beperkte schaal (tussen 50.000 en 100.000 inwoners) van deze gemeente en het feit dat er maar één echt grote woningcorporatie actief is. Aangevuld met de nuchtere inborst die we in deze regio aantreffen. Maar ook de lange historie en dito ervaring met hennep zou zomaar een rol kunnen spelen. Gemeente B wordt niet voor niets de hennephoofdstad van de regio genoemd.

De verkorte sluitingsduur is enkele jaren terug ingevoerd vanwege de grote druk op de woningmarkt. Waarom een woning onnodig leeg laten staan, als de bewoner al vóór de sluiting vertrokken is?

Pienter pookje
Korte lijntjes tussen betrokken professionals, beleidmakers én bestuurders. En hele heldere werkafspraken dus. Zowel bij de corporatie als de gemeente is duidelijk wie 'waarvan' is en schakelen gaat vlot. 'We zijn samen een pienter pookje.' Ook binnen de corporatie zelf zie je dat terug. Er is één specialist op dit dossier, maar ook diverse collega's in de wijk hebben een heldere rol in de aanloop naar een sluiting. De corporatie signaleert actief richting de politie. Een voornemen tot sluiting is dan ook zelden een verrassing voor de corporatie. Bij de gemeente is de interne samenwerking wat minder goed ontwikkeld, dat wil zeggen de aansluiting tussen het veiligheidsdomein en het sociaal domein.

Wel als het om 13b sec gaat trouwens. Bijvoorbeeld als er minderjarige kinderen in het spel zijn of sociale dan wel medische zaken spelen, dan vindt in alle gevallen afstemming plaats met betrokken ambtenaren vanuit het sociaal domein. Maar deze afstemming vindt niet plaats binnen een bredere, preventieve beleidscontext, waarin het misschien wel eerder gaat over zorg en ondersteuning dan over veiligheid. Dit is in gemeente B nog niet vanzelfsprekend. Pogingen om dit te doorbreken leiden al gauw tot lastige budgetdiscussies. In die zin is er nog wel wat te winnen. Ook rondom signalering zou nog beter kunnen worden samengewerkt, bijvoorbeeld door verbindingen aan te gaan met notarissen, makelaars en autoverhuurbedrijven.

Dan over de geoliede machine zelf. Het begint allemaal met de melding van de voorgenomen sluiting (bestuurlijke rapportage) aan de corporatie. Overigens heeft er vooraf dan vaak al wel afstemming plaatsgevonden over het dossier; want soms is een andere oplossing beter passend of zijn er aanvullende maatregelen wenselijk. Na de melding stuurt de corporatie aan op huuropzegging door de bewoner zelf. In het belang van de huurder én de corporatie. In de meeste gevallen gebeurt dit ook wel binnen de gestelde termijn (7 dagen). De huurder heeft dan nog enkele weken de tijd om de woning te verlaten. Dan volgt het sluitingsbevel voor de (verkorte) duur van een maand. Alleen als de huurder niet zelf opzegt, wordt de woning voor langere tijd (sluitingsduur afhankelijk van o.a. de aangetroffen hoeveelheid drugs, meestal drie maanden) gesloten. De corporatie ontbindt de huurovereenkomst in dat geval buitengerechtelijk.

Verkorte sluitingsduur
De verkorte sluitingsduur is enkele jaren terug ingevoerd vanwege de grote druk op de woningmarkt. Waarom een woning onnodig leeg laten staan, als de bewoner al vóór de sluiting vertrokken is? De sluiting dient dan vooral nog als signaal naar de buurt, dat er gehandhaafd wordt en dat veiligheid serieus genomen wordt. Zowel corporatie als gemeente vinden dit belangrijk. Net als de communicatie naar de buurt. Dat pakken ze samen op. De brief voor omwonenden wordt niet alleen door de burgemeester, maar ook door de corporatiebestuurder ondertekend. De corporatie houdt contact met de buurtbewoners en er gaat altijd een persbericht uit. Je ziet dat daardoor de meldingsbereidheid van bewoners wel wat toeneemt. Overigens niet zozeer naar de politie, maar wel naar corporatiemedewerkers in de wijk. De corporatie doet sowieso veel aan voorlichting (preventief) richting huurders. Al bij het ondertekenen van de huurovereenkomst en regelmatig via het bewonersblad. Ook vanwege brandgevaar trouwens.

Het verhaal van gemeente B gaat vooral over hennep. In gemeente B worden in (huur)woningen (nog) zelden harddrugs aangetroffen. Die worden vaker in het buitengebied aangetroffen. Maar hennep is wel een serieus probleem in deze 'wietstad'. Het gaat om ongeveer 2 sluitingen per maand. Misschien niet heel veel, maar een aantal jaren terug was het een veelvoud. Deze afname is opvallend en gaat tegen de landelijke trend in.

Wiet krijgt minder bestuurlijke prioriteit
Professionals denken wel te weten hoe dit komt. In ieder geval niet doordat de problematiek is opgelost. Het heeft in hun ogen vooral te maken met bestuurlijke prioriteit. Hennepbeleid is nu een onderdeeltje geworden van de aanpak van ondermijning. En ook het publieke debat schuift steeds meer op richting harddrugs. Daarmee verdwijnt hennep van de bestuurlijke radar. In gemeente B zelf, maar ook in de regio. Het hennepconvenant was lange tijd niet actueel en eigenlijk 'van niemand'. Dan is de effectiviteit ook stukken minder. Zo glipt het langzaam onder je handen vandaan. En verdwijnt de problematiek onder de oppervlakte, waar het nog even woelig is als altijd. Het goede nieuws is dat inmiddels wordt gewerkt aan een nieuw drugsconvenant, waar hennep onderdeel van is.

De echte criminelen pak je niet
De daders zijn in het algemeen geen échte boeven. Het zijn vaak kwetsbare mensen, die erin geluisd worden. Die te maken hebben met schulden en zo kans zien uit hun benarde situatie te ontsnappen. De echte criminelen pak je dus niet met Damocles / art. 13b Opw. Die blijven voor de buitenwereld onzichtbaar of begeven zich eerder in het circuit van de harddrugs. De pakkans is bij hennep vele malen groter, dus de criminelen laten daar maar al te graag anderen voor opdraaien. In die zin is de hennepteelt een wereld van losers.

Samenvattend: Gemeente B

Algemeen	Kleine gemeente: 50-100k, 1 grote corporatie, lange historie met hennep
Samenwerkingsklimaat	Korte lijntjes, heldere werkafspraken en soepele (instrumentele) taakverdeling
Werkwijze 13b	Corporatie stimuleert huuropzegging bewoner, dan kortere sluiting (1 maand), argument: druk op woningmarkt. Af en toe maatwerk.
Verbinding buurt	Brief (2 handtekeningen!), posters, persbericht en 'er zijn'. Signaal afgeven / meldingsbereidheid verhogen
Bestuurlijke prio	Minder prioriteit dan eerder, leidt tot minder sluitingen.
Dominant perspectief op bewoner	Bewoner als 'stakker'. Bewoner komt 5 jr niet aan bod; leidt tot veel discussie
Ontwikkelperspectief	Praktijk 13b is nog redelijk geïsoleerd. Meer aandacht nodig voor: nazorg, preventie, sociale emancipatie

Herstelmaatregel die pijn doet
En dat is ook precies waar de aarzeling zit bij de geïnterviewden. Want natuurlijk is 13b een pandmaatregel, bedoeld als herstelmaatregel en niet als straf. Maar de gevolgen voor de personen in kwestie zijn enorm. Ze komen bijvoorbeeld 5 jaar niet meer in aanmerking voor een sociale huurwoning. Voorheen was het zelfs nog langer. Dat is nogal wat. Een dak boven je hoofd is een basis om vooruit te komen in het leven. Aan de andere kant móet je ingrijpen en mag je drugspraktijken niet toestaan. Wat betrokken professionals hiermee duidelijk willen maken, is dat een eenzijdig repressieve aanpak niet werkt. Preventie en sociale emancipatie zijn minstens zo belangrijk, even als de nazorg. Want in de huidige situatie raken mensen uit beeld na sluiting, ook door die vijf jaar. Kwetsbare mensen, waarvan je zeker weet dat hun problemen niet opgelost zijn na uitvoering van de 13b-maatregel. Maar zoals al gezegd zijn het veiligheidsdomein en het sociale domein nog behoorlijk gescheiden werelden als je net iets breder kijkt dan 13b zelf. Wat overigens niet wil zeggen dat er in gemeente B niks gebeurt aan samenlevingsopbouw en bestaanszekerheid. Het is alleen nog weinig verbonden. Waarbij trouwens ook privacywetgeving nogal eens in de weg zit. Een reden temeer om de samenwerking te intensiveren en hiervoor creatieve oplossingen te vinden.

Gemeente C

“Living apart together”

“De 13b-sluitingen komen als donderslag bij heldere hemel.” Aan het woord is een corporatie uit gemeente C, één van de grotere steden in ons land. Als het gaat om woningsluiting zijn de werelden van de corporatie en de gemeente daar strikt gescheiden. Zou het door de grootte van deze stad komen? Misschien deels, maar bovenal is het een keuze; van de gemeente én van de corporaties. Beide hebben nu eenmaal een andere rol en taak. En daar hoort ook een ander toetsingskader bij. Dat moet je zuiver houden en goed met elkaar bewaken, vinden betrokkenen.

Als een pand dichtgaat, wordt dit zichtbaar gemaakt door middel van plakkaten op de woning. Of er ook een brief uitgaat naar de buurt, wisselt. De gemeente bekijkt dat per situatie.

Damocles / art. 13b Opw. is in gemeente C dan ook niet te karakteriseren als een echte samenwerkingspraktijk tussen gemeente en corporatie. Sterker nog: betrokken professionals kennen elkaar niet of nauwelijks. Sluitingen komen dan ook vrijwel altijd als een verrassing voor de corporatie. Logisch, vinden ze daar. Want daar gaat de gemeente over. Alhoewel het voor lopende leefbaarheidsdossiers handig zou zijn om eerder te weten wat er komen gaat. Zodat je daar gericht je eigen interventies op kunt afstemmen. Nu heb je nergens weet van als corporatie, terwijl een zaak soms toch al twee maanden loopt. Bij de aanpak van hennepkwekerijen (waarbij in gemeente C de woning in principe niet gesloten wordt (zie verderop), maar andere instrumenten worden ingezet) wordt er meer samengewerkt. Maar ook dan vanuit een strikte rolverdeling.

Zero tolerance

Bij hennepteelt kan in gemeente C alleen sprake zijn van woningsluiting als er meer aan de hand is, bijvoorbeeld als er vuurwapens gevonden worden in de woning. Of als er ook harddrugs worden aangetroffen, wat je steeds vaker ziet. Wat trouwens niet wil zeggen dat hennep gedoogd wordt. Er geldt een zero tolerance beleid. Ook bij hennep volgt ontbinding van de huurovereenkomst, maar dan via een civielrechtelijke procedure. Tenzij de huurder zelf al vertrokken is, want ook dat gebeurt regelmatig. Bij woningsluiting op grond van 13b ontbindt de corporatie de huurovereenkomst buitengerechtelijk. Als de bewoner al vertrokken is voor de sluiting, kan de corporatie ontheffing aanvragen. Om te komen tot een besluit over woningsluiting en over de duur daarvan (dat kan drie of zes maanden zijn) hanteert de gemeente een aantal criteria. Die gaan over de hoeveelheid aangetroffen drugs, maar ook over verzwarende omstandigheden, over de impact op de buurt en over de verwijtbaarheid. Eerdere jurisprudentie is hiervoor richtinggevend, om goed beslagen ten ijs te komen als een zaak bij de rechter komt. Als er kinderen in het spel zijn, dan wordt altijd aan de voorkant geschakeld met de gemeentecollega's in het sociaal domein. Zodat waar nodig (jeugd) zorg kan worden ingezet. Geen kinderen op straat, is het uitgangspunt. Dit is trouwens tegenwoordig ook een *must* om tot een goed onderbouwde zienswijze te komen. Maar in die fase is er dus nooit overleg met de corporatie. En dat vindt eenieder eigenlijk wel zo zuiver.

Als een pand dichtgaat, wordt dit zichtbaar gemaakt door middel van plakkaten op de woning. Of er ook een brief uitgaat naar de buurt, wisselt. De gemeente bekijkt dat per situatie. Bij ontbinding van de huurovereenkomst na hennepvondst, informeert de corporatie wel altijd de buurt. Als een melding door een bewoner is gedaan, meldt de gemeente dat in de brief. Om hiermee de meldingsbereidheid te stimuleren. Ook de politie zet hierop in. Maar het blijft lastig. Mensen zijn soms gewoon bang. Buurtbewoners reageren vaak ook opgelucht als een woning wordt gesloten. Blij dat het voorbij is. Tenminste in de zwakkere buurten. In de 'betere' buurten zijn bewoners eerder bezorgd over de waardedaling van hun woning.

We sluiten een keer of veertig per jaar

Het komt gemiddeld een keer of 40 per jaar voor dat een woning wordt gesloten. Dat aantal blijft de laatste jaren vrij stabiel. Gemeente C heeft trouwens nog geen lange historie als het gaat om woningsluitingen. Pas een jaar of vijf eigenlijk. In het begin was er ook geen duidelijk beleid, maar al snel bleek dat zaken daardoor onderuitgingen bij de rechter. De beleidsprioriteit is in die zin wel toegenomen de afgelopen jaren. En de burgemeester zit er strak in.

Zoals al gezegd worden gezinnen niet zomaar op straat gezet. Niet bij woningsluiting door de gemeente. En ook niet door de corporatie bij ontbinding van de huurovereenkomst na hennepvondst. Daarbuiten komt maatwerk maar af en toe voor. Men ziet de bewoner toch vooral als dader en niet als slachtoffer. Alhoewel betrokkenen het soms wel lastig vinden om te beoordelen in hoeverre je het gedrag iemand echt kunt aanrekenen. De grote boeven zijn vaak niet degenen van wie je de huurovereenkomst ontbindt. Maar je mag drugspraktijken simpelweg niet tolereren. Dat is ook je verantwoordelijkheid naar andere bewoners. Alleen al vanuit veiligheidsperspectief. Ook daarom is maatwerk weinig aan de orde. Bij huurachterstand gaat de corporatie hier welbewust veel verder in.

Recidivisten zijn vaak zelf verslaafd

Er is weinig zicht op wat er gebeurt na sluiting. Maar er is geen uitsluitingsbeleid of een zwarte lijst in gemeente C. Wel staan er aantekeningen in het dossier bij de corporatie. Als mensen dan opnieuw aan de poort staan, wordt weleens met een tweede kans contract gewerkt. Ook worden mensen na ontruiming altijd aangemeld bij de gemeente, zodat betrokken zorginstanties op

Samenvattend: Gemeente C

Algemeen	Grote stad, meerdere corporaties.
Samenwerkingsklimaat	Strikt gescheiden werelden (bewuste keuze: zuivere rollen), weinig contact tussen professionals, sluitingen zijn 'verrassing'
Werkwijze 13b	Nauwelijks onderling contact in aanloop naar sluiting, ontheffing sluiting kan als huurder al weg is, relatief weinig maatwerk (iom sociaal domein)
Verbinding buurt	Altijd posters, soms brief. Bij melding door bewoner staat dat in brief: bereidheid stimuleren. wisselende reacties buurt.
Bestuurlijke prio	Prioriteit toegenomen afgelopen jaren: meer beleidsontwikkeling (ook door jurisprudentie). Frequentie stabiel laatste 5 jaar.
Dominant perspectief op bewoner	Bewoner is vooral 'rakker'. Echter: geen sluitingsbeleid bij corporatie.
Ontwikkelperspectief	Werelden verbinden, kijken hoe je elkaar kunt versterken zonder rolvermenging.

de hoogte zijn en hun rol kunnen spelen. Als mensen vanuit de situatie van dakloosheid of maatschappelijke opvang opnieuw gehuisvest worden, is er soms sprake van een verplicht zorgarrangement. Recidivisten zie je vooral bij gebruikerspanden, is de indruk. Immers; de verslaving blijft en daarmee ook de verleiding om opnieuw de fout in te gaan.

Het Damoclesbeleid is in gemeente C niet ingebed in een bredere preventieve aanpak. Terwijl daar wel veel op gebeurt. Zo doet de corporatie er alles aan om bewoners goed voor te lichten bij het sluiten van een nieuwe huurovereenkomst en worden woonfraude en woonoverlast actief bestreden. Hier bestaan echter geen afspraken over met de gemeente en het is ook niet verbonden aan bijvoorbeeld de condities voor woningsluiting. Ook is in gemeente C sprake van een brede inzet op leefbaarheid en het goed laten 'landen' van kwetsbare groepen in de samenleving. De corporatie kiest voor zichtbare aanwezigheid in buurten waar het samenleven onder druk staat en zet in op een gevarieerde buurtopbouw. Op dit gebied werken corporaties, gemeente, politie en andere partners trouwens van oudsher wel actief samen. Het sociale domein en het veiligheidsdomein zijn wat dat betreft (nog) weinig verbonden. Een andere inborst misschien?

Gemeente D

"Heel veel vertrouwen"

"Een diepgewortelde samenwerkingscultuur als fundament." Dat kenmerkt de werkwijze rondom Damocles / art. 13b Opw. in een middelgrote stad. Samen staan voor hetzelfde doel en daar heel precies per situatie ieders inzet op afstemmen. 13b staat hier bepaald niet op zichzelf, maar is één van de instrumenten in de gezamenlijke ambitie om de kunst van het samenleven te stimuleren.

Of het nu de betrokkenen in de uitvoeringspraktijk zijn, de beleidmakers of de bestuurders. Mensen kennen elkaar en hebben elkaars o6. Weten ook wat ze van elkaar mogen verwachten en wie welke rol heeft.

De zorg voor veiligheid en het voorkomen van overlast zijn daar onderdeel van. Randvoorwaarde zelfs. Precisie is daarmee dus niet hetzelfde als soft. Woningen worden wel degelijk actief gesloten. Maar altijd met oog voor de bewoner in kwestie. Want mensen verder de goot in helpen lost op termijn niks op. Daar hoef je bij deze burgemeester trouwens ook niet mee aan te komen. Burgervader ben je óók voor deze bewoners, is de stellige overtuiging.

Wij hebben allemaal elkaars o6
Of het nu de betrokkenen in de uitvoeringspraktijk zijn, de beleidmakers of de bestuurders. Mensen kennen elkaar en hebben elkaars o6. Weten ook wat ze van elkaar mogen verwachten en wie welke rol heeft. Binnen de corporatie, binnen de gemeente, tussen de corporaties en tussen corporatie en gemeente. En dus ook op alle niveaus, zodat waar nodig ook snel opgeschaald kan worden. Deze samenwerkingscultuur is niet het product van Damocles / art. 13b Opw. zelf. Het is eerder een historisch gegroeide vruchtbare bodem, waarop ook de uitvoeringspraktijk rondom 13b kan gedijen.

Ruimte voor écht andere oplossingen
En dat leidt af en toe tot écht andere oplossingen. Zo wordt het voorbeeld genoemd van een man met een grote hoeveelheid hennep in huis. Over de sluitingsnoodzaak dus geen discussie. Maar de man is aantoonbaar onder druk gezet, psychisch instabiel en heeft ook nog eens fysieke beperkingen. Dus ja....de evenredigheid is hier wel een dingetje. In goed overleg komen corporatie en gemeente tot een oplossing. De woning gaat dicht voor een maand. In die maand moet de man bij bekenden 'op de bank' slapen. Maar met de garantie dat hij daarna kan terugkeren in de woning. Wel zeer bewust met een nieuw huurcontract, waarin aanvullende voorwaarden zijn afgesproken over verplichte zorg en extra toezicht. De woningsluiting heeft in deze situatie geholpen om een nieuw, beter passend huurcontract aan te gaan. In het belang van de buurt én van de bewoner in kwestie. Win-win! Een ander voorbeeld gaat over een bewoner die bang is voor represailles van zijn criminele bazen. De corporatie helpt hem via de weg van de woningsluiting aan een andere woning om zo een nieuwe start te kunnen maken.

Voor dit soort voorbeelden bestaan geen regels of criteria. Samen kom je tot goede afwegingen vanuit een diepgeworteld onderling vertrouwen. Zodra je de regels opschrijft ben je weg. Dan krijg je onherroepelijk precedentwerking. Staat er dan niets op papier? Jawel hoor. Eigenlijk is de Damoclespraktijk strak geregeld in gemeente D. Met zero tolerance als uitgangspunt. Daar staan partijen ook achter. Dat ben je met elkaar verplicht aan de samenleving. Bovendien kom je er anders ook niet mee weg bij de rechter. Na de inval en het aantreffen van de drugs, verstuurt de gemeente het voornemen tot sluiting. Dan volgt de zienswijzeperiode in verband met mogelijke bijzondere omstandigheden. Dit is de periode van intensief overleg. Ook de gemeentelijke collega's van het sociaal domein hebben een prominente rol in deze periode. Hiertoe wordt gewerkt met een speciaal inventarisatieformulier. Hierna maakt de gemeente de afweging op basis van noodzaak en evenredigheid, waarbij eerdere jurisprudentie mede richtinggevend is. Tot slot volgt het definitieve besluit: sluiten conform beleid, aanvullende maatregelen en maatwerk of in zijn geheel niet sluiten. Heel navolgbaar allemaal, maar met nuance.

Buurten die gevoelig zijn voor niet-pluis-signalen
Als een woning gesloten wordt, wordt dat wel zichtbaar gemaakt. Maar niet (standaard) met een brief. Liever zorgen gemeente en corporaties voor aanwezigheid en waar nodig persoonlijk contact met buurtbewoners. Er wordt ook veel gedaan om buurten en hun bewoners gevoelig te maken voor 'niet pluis' signalen. En om te voorkómen dat ze het verkeerde pad op gaan. Al bij aanvang van het huurcontract. Maar ook door media en eigen communicatiekanalen gericht in te zetten en meldingen actief te stimuleren. Wat overigens lastig blijft, want mensen zijn bang. Of willen hun altijd behulpzame buurman niet verlinken.
Het komt naar schatting 50 tot 60 keer per jaar voor in gemeente D, dat er een woning gesloten wordt. Dat is significant meer dan enkele jaren terug. De bevoegdheid van de burgemeester is ook ruimer geworden en er wordt meer toezicht gehouden. Hoe meer je toeziet, hoe meer je vindt. Best logisch. Dat er meer toezicht wordt gehouden en dat de ruimere bevoegdheid daadwerkelijk wordt ingezet, heeft natuurlijk ook te maken met beleidsprioriteit. Met de wíl om de bestuurlijke ruimte die Damocles / art. 13b Opw. biedt, ook daadwerkelijk in te zetten. En die wil is er zeker; die lijkt eerder toegenomen dan afgenomen. Dat betekent trouwens niet dat gemeente D te koop loopt met de strijd tegen de wereld van drugs en ondermijning, maar het belang en de effectiviteit van het middel worden wel gezien. Zolang er maar oog is voor de sociale gevolgen van de bewoner(s) in kwestie. Dat wel. Als een besluit in die zin niet goed onderbouwd is, dan

Samenvattend: Gemeente D

Algemeen	Middelgrote stad, meerdere corporaties.
Samenwerkingsklimaat	Historische gegroeide en brede samenwerkingscultuur, sterke relaties op alle niveaus.
Werkwijze 13b	Veel ruimte voor gezamelijk maatwerk. Geen vaste criteria. Gaat samen met duidelijke, strikte processtappen (met rol sociaal domein).
Verbinding buurt	Wel posters, geen standaard brief. Persoonlijk contact heeft voorkeur, om voeling te houden. Veel inzet op vergroten gevoeligheid buurten.
Bestuurlijke prio	Prioriteit en daarmee ook frequentie toegenomen. Deels door ruimere bevoegdheid maar ook de wil om deze te benutten.
Dominant perspectief op bewoner	Sociale aanpak ('stakker'-perspectief), maar waar nodig met de harde hand. weinig zicht op bewoners. Uitsluitingstijd: 3 jaar.
Ontwikkelperspectief	Veiligheidsbeleid meer inbedden in integrale gebiedsaanpak. Eerste ervaringen nu.

hoef je als veiligheidsambtenaar niet bij deze burgemeester aan te kloppen.

Een harde hand om sociaal te kunnen zijn
Gemeente D kenmerkt zich dus door een sociale aanpak. Maar waar nodig wel met de harde hand. Om het belang van de buurt en de samenleving te dienen. Diezelfde samenleving is er echter niet bij gebaat als kwetsbare mensen van de regen in de drup worden geholpen. Dan weet je dat het van kwaad tot erger wordt. En de grote criminele jongens een meisjes blijven alsnog buiten schot. Dat is zo'n beetje het speelveld, waarbinnen gemeente, politie en corporaties hun kennis en ervaring bundelen om tot zorgvuldig afgewogen besluiten te komen.

Desondanks is er ook in gemeente D weinig zicht op waar de bewoners blijven na sluiting. Mensen worden wel actief aangemeld bij zorg, maar het merendeel raakt uit beeld. Je komt ook drie jaar niet in aanmerking voor een woning, is de regel. Een enkele keer zie je mensen toch langs bijvoorbeeld de weg van de maatschappelijke opvang weer terugkomen in een corporatiewoning. Al met al zou het wel goed zijn om bewoners op de een of andere manier te volgen.

Sociale emancipatie is pas echt belangrijk
Nog belangrijker dan nazorg is preventie. Door middel van sociale emancipatie en aandacht voor opleiding, werk en inkomen ervoor zorgen dat mensen niet in de verleiding komen het criminele pad op te gaan. Veiligheidsbeleid veel meer inbedden in een integrale gebiedsaanpak. Daar worden nu eerste ervaringen mee opgedaan in gemeente D. *The next level* in de bloeiende samenwerkingspraktijk in deze gemeente.

Gemeente E

"Een ontluikende liefde"

Er wordt aan elkaar gesnuffeld en er is een diep verlangen elkaar beter te leren kennen en aan te vullen. Een middelgrote stad in het land, waar 13b-sluitingen niet aan de orde van de dag zijn, maar wel steeds vaker voorkomen. En situaties steeds heftiger worden, evenals de impact ervan op de buurt. Van oudsher was drugsproblematiek hier niet echt een groot issue; het is een gemoedelijke stad, wordt gezegd.

Mede door het ontbreken van deze urgentie was van samenwerking tot dusver nauwelijks sprake op het Damocles-dossier. Maar veiligheid en als onderdeel daarvan de aanpak van drugsoverlast en ondermijnende criminaliteit is in gemeente E sinds kort wel als expliciet samenwerkingsthema benoemd door corporaties en gemeente. Dit leidt tot energie en meer focus, die de komende periode productief moet worden.

Hennep is zelden reden voor woningsluiting in gemeente E. Dan wordt een waarschuwing gegeven. Bij het aantreffen van harddrugs is het beleid in principe om wel te sluiten, waarbij er sprake is van een oplopende duur op basis van een aantal criteria.

Veiligheid is een hoofdstuk in onze prestatieafspraken
Betrokken professionals van corporaties en gemeente beginnen elkaar nu net een beetje te kennen. Daar wordt ook actief op ingezet, nu veiligheid 'officieel' een hoofdstuk is geworden in de lokale prestatieafspraken. Overigens viel het tot voor kort ook niet mee om invulling te geven aan de samenwerking. Vooral aan gemeentelijke zijde waren er namelijk nogal wat personele wisselingen, wat de onderlinge verbinding zeker niet gestimuleerd heeft. Maar inmiddels is dus sprake van een ontluikende liefde. En een wederzijds verlangen om processen beter af te stemmen en zowel de bestuursrechtelijke bevoegdheden van de burgemeester als de instrumenten van de corporatie op grond van onder andere de Woningwet effectiever in te zetten. Niet alleen rondom drugsproblematiek trouwens, maar breder in relatie tot woonfraude en woonoverlast. Samen komen tot een sluitende aanpak.

Te lang wachten op bestuurlijke rapportages
Tot dusver komen de Damoclessluitingen behoorlijk uit de lucht vallen vanuit corporatieperspectief. Tussen het voornemen en het uiteindelijke besluit zit bovendien veel tijd; in de tussentijd is dan niet altijd duidelijk wat de status van een dossier is. De corporatie vergelijkt gemeente E met een andere gemeente waar zij actief is. En dan is toch wel de constatering dat de doorlooptijd hier lang is; 7 tot 8 maanden is geen uitzondering. Natuurlijk moet je goed beslagen ten ijs komen in vaak complexe casussen; steeds meer zelfs, kijkend naar de jurisprudentie. Maar elders kan het ook sneller. Momentum gaat zo verloren en daarmee ook het effect van 13b. Sterker nog; situaties kunnen van kwaad tot erger worden. Gesproken wordt over 'stinkende wonden'. Niet echt een staaltje van lik-op-stukbeleid bovendien, terwijl dat juist wel het doel is: een stevig signaal afgeven en laten zien dat je drugspraktijken niet tolereert. Er is dus verbeterpotentie. En ook, niet onbelangrijk, de wil om dit op te pakken van beide kanten.

Langzaamaan naar meer maatwerk
Hennep is zelden reden voor woningsluiting in gemeente E. Dan wordt een waarschuwing gegeven. Bij het aantreffen van harddrugs is het beleid in principe om wel te sluiten, waarbij er sprake is van een oplopende duur op basis van een aantal criteria. Gebruikelijk is een sluitingsduur van 3 of 6 maanden. Als de huurder zelf nog niet vertrokken is, gaat de corporatie altijd over tot het buitengerechtelijk ontbinden van de huurovereenkomst, indien er een bestuurlijke rapportage is opgemaakt. Dat is namelijk de onderlegger voor ontbinding. Langzaamaan zie je dat er vaker een uitzondering wordt gemaakt op het zero tolerance beleid en er maatwerk wordt geleverd, mede gevoed door jurisprudentie. Bij gezinnen wordt er bijvoorbeeld anders gekeken. De ontwikkeling naar precisie en maatwerk wordt onderschreven door betrokken professionals. Maar ze zijn zich bewust dat dit alleen goed lukt als het hand in hand gaat met een intensivering van de samenwerking.

Woningsluiting: zichtbaar maken
Het is goed om een woningsluiting zichtbaar te maken. Dat mag nog steviger, vinden betrokkenen. Je wilt een signaal afgeven, dat dit gedrag niet getolereerd wordt; en ook dat de gemeente haar burgers beschermt tegen dit soort praktijken en dat melden dús belangrijk is en loont. Professionals hebben trouwens de indruk dat die meldingsbereidheid, ondanks ieders inspanningen, aan het afnemen is. Zowel bij bewoners als bij professionals. Mensen zijn soms bang; bovendien staat die criminele buurman wel altijd klaar voor je als er een klusje te doen is. Dan kijk je wel uit. Dat spelen ze slim, die jongens. Ze zijn je ook per definitie drie stappen voor en beïnvloeden zelfs wie er naast hen komt wonen. Laatst was er nog een woning beklad, waardoor de woning eerst een paar keer geweigerd werd en iemand uit 'het eigen circuit' vervolgens geheel volgens de regels de woning kon aanvaarden. Zo loop je het risico dat er geleidelijk een gemeenschap ontstaat waarin ander normen gelden en criminaliteit hoogtij viert. Misschien is het ook wel een beetje de handelsmentaliteit in deze regio. Wat je verder ziet is dat waarschuwingen voor woningsluiting bij hennep niet altijd goed werken. Na een waarschuwing is er alle tijd voor de bewoner om zelf de huur op te zeggen en alweer met het volgende bezig te zijn. Ze zijn je al snel te slim af. Wederom een teken dat niemand dit probleem alleen kan oplossen. Je móet slim samenwerken met elkaar.

Niet zo veel sluitingen
De praktijk in gemeente E is nog relatief jong. En het aantal sluitingen beperkt. Zo'n 15 gemiddeld per jaar op dit moment. Maar het worden er wel steeds meer. Dat heeft ook met bestuurlijke prioriteit te maken. Die neemt toe. De burgemeester wil de industrie op allerlei manieren verstoren en in deze aanpak past ook Damocles

Samenvattend: Gemeente E

Algemeen	Middelgrote stad meerdere corporaties. Drugsverleden beperkt.
Samenwerkingsklimaat	Veiligheid pas sinds kort expliciet samenwerkingsthema in lokale afspraken. Algemeen samenwerkingsklimaat goed.
Werkwijze 13b	Tot dusver weinig contact over voorgenomen sluitingen (verrassing) en lange doorlooptijden. Geleidelijk meer ruimte voor maatwerk.
Verbinding buurt	Zichtbare sluitingen: duidelijk signaal afgeven. Meldingsbereidheid lijkt af te nemen. Criminaliteit krijgt meer grip op buurten.
Bestuurlijke prio	Bestuurlijke prio is toegenomen, daarmee ook aantal sluitingen; waarschuwing bij hennep.
Dominant perspectief op bewoner	Strikte aanpak, met oog voor het individu. Geen dominant perspectief. weing zicht op uitgezette bewoners en recidives.
Ontwikkelperspectief	Benutten vele kansen die er zijn: instrumenten gerichter inzetten, intergrale gebiedsaanpak.

/ art. 13b Opw. Situaties worden ook ernstiger. Het is tegenwoordig heel gewoon dat er ook vuurwapens worden aangetroffen bijvoorbeeld. Zelfs bij hennep.

Dunne scheidslijnen
Tja, zijn de betreffende huurders daders of slachtoffers? De scheidslijnen zijn dun. Duidelijk is dat de zware jongens anderen voor hun karretje spannen en dat de verleidingen groot zijn als je kwetsbaar bent. Maar dat maakt niet, dat je mild zou moeten zijn in je aanpak. Je móet strikt zijn, maar wel oog hebben voor de situatie van de bewoner. En daarnaar acteren. Dat kan alleen als je écht met elkaar samenwerkt. Die ervaring is nog beperkt in gemeente E. De tijd zal het moeten leren.

Er is in gemeente E weinig zicht op recidives. Ook is het niet echt duidelijk in hoeverre mensen van de regen in de drup raken als gevolg van de uitzetting. Ze raken meestal uit beeld, als eenmaal het huurcontract ontbonden is. Dan is alle contact weg. Vroeger was het zo, dat je 3 jaar niet meer in aanmerking kwam voor een huurwoning in gemeente E, maar dat is ingewikkeld geworden op grond van het BRP. Op het niveau van individuele corporaties zijn er wel nog beperkingen voor herhuisvesting.

Fysiek en sociaal gaan meer en meer hand in hand
Gemeente E is een Damoclespraktijk met kansen. Niet alleen omdat erbij zowel gemeente als corporatie de intrinsieke wil is om in samenhang tot een gerichtere inzet van ieders instrumentarium te komen. Maar ook omdat er een beweging naar de voorkant zichtbaar is: van reactief naar preventief. En op dat terrein staan de sterren eveneens bijzonder goed. Het ontwikkelen van een integrale, gebiedsgerichte wijkaanpak, waarbij fysieke maatregelen en maatregelen in het sociale en veiligheidsdomein hand in hand gaan, is een hot topic op dit moment. En op dit grote dossier wordt ook intensief verbinding gemaakt. In algemene zin is er ook zeker sprake van een goed samenwerkingsklimaat in gemeente E, al komt dat rond Damocles / art. 13b Opw. nog weinig uit de verf. Dan zijn er ook nog eens goed ontwikkelde buurtpreventie-netwerken in deze gemeente. Kansen te over dus. En dan zou het zomaar eens snel kunnen gaan in gemeente E.

Gemeente F

“Vrienden voor het leven”

Al jaren werken woningcorporaties en gemeente (en politie) samen aan het bestrijden van drugscriminaliteit. Gemeente F, één van de grotere steden in ons land en een geliefd oord voor drugs-producerend Nederland, kan met recht een voorloper en motor genoemd worden als het gaat om de toepassing van 13b. En dat zie je terug in de volwassen manier waarop er samengewerkt wordt.

In de loop der jaren zijn belangen zoveel mogelijk bij elkaar gebracht en zijn partijen met één mond gaan spreken. Waarbij woningsluiting ‘slechts’ één van de instrumenten is om drugscriminaliteit aan te pakken en –misschien nog wel belangrijker- mensen weerbaarder te maken voor de verleidingen van het criminele drugscircuit.

Het beleid is strikt in gemeente F en is zeer recent nog aangescherpt. De bestuurlijke ruimte van de burgemeester wordt dus maximaal benut.

Onze lange historie heeft ons samengebracht
In een goed huwelijk komen ook goede ruzies voor. Zo ook hier. Lange doorlooptijden en langdurige woningsluitingen hebben, zeker als een huurder al vroegtijdig vertrokken is, niet per se toegevoegde waarde. Zeker niet vanuit volkshuisvestelijk perspectief in een stad, waar mensen lang op de wachtlijst staan om aan een sociale huurwoning te komen. En natuurlijk is er nog de huurderving, maar dat is van ondergeschikt belang voor de corporatie. Dat was reden om de beleidsregels rondom 13b aan de kaak te stellen. Er volgde een mogelijkheid tot ontheffing, maar de tegenprestatie die daarvoor door de woningcorporatie geleverd moest worden voor, rondom en na de sluiting, was in eerste instantie niet realistisch. Inmiddels is er een oplossing, waarbij verkorting van de sluitingsduur mogelijk is in ruil voor een inspanningsverplichting van de verhuurder. Transparant en uitlegbaar. Want dat is wel van belang in een stad, waar ook particuliere verhuurders actief zijn. Het mag geen onderonsje tussen gemeente en corporaties worden; ook particuliere verhuurders en institutionele beleggers kunnen dus gebruik maken van deze mogelijkheid.
De lange historie samen heeft partijen bij elkaar gebracht in gemeente F. Gemeente, woningcorporaties en politie werken aan hetzelfde maatschappelijk doel. Iedereen staat daarom hetzelfde (strikte) beleid voor en draagt dit ook actief uit. Dat moet ook. Want zwalkend beleid is koren op de molen voor drugscriminelen. De samenwerking gaat ook verder dan de sluiting zelf trouwens. Ook in de aanpak van woon- en adresfraude en woonoverlast, wat nogal eens samengaat met drugspraktijken, wordt samen opgetrokken.

Ook de overlegstructuur is goed ontwikkeld; op alle niveaus. Tegelijk valt er nog genoeg te ontdekken samen. Zo wordt nog zelden een last onder bestuursdwang of dwangsom opgelegd bij woonoverlast. En is het de vraag of de instrumenten van de corporatie, zoals een gedragsaanwijzing op grond van de huurovereenkomst en tweede kans contracten, al optimaal worden ingezet. In iedere situatie slim spelen met de instrumenten die je samen hebt. Dat is het ontwikkelperspectief voor gemeente F. Overigens heeft de lange samenwerkingsgeschiedenis ervoor gezorgd dat 13b echt een uitvoeringspraktijk is. Professionals weten elkaar snel en gemakkelijk te vinden. En komen er dan ook uit met elkaar. Bestuurlijk opschalen is zelden nodig.

Strikt, strikter, striktst
Het beleid is strikt in gemeente F en is zeer recent nog aangescherpt. De bestuurlijke ruimte van de burgemeester wordt dus maximaal benut. Al bij relatief geringe hoeveelheden drugs en ook bij aantoonbare voorbereidingshandelingen voor de productie en distributie van drugs is de basisregel dat een pand gesloten wordt. Ook in geval van hennep. Er zijn bovendien al jarenlang werkende hennepconvenanten tussen politie, gemeente, woningcorporaties, netbeheerder en waterleidingsbedrijf. Inmiddels is het hennepconvenant verruimd tot een drugsconvenant, waarin de focus ligt op zowel hennepteelt, synthetische drugs als –steeds meer- cocaïne. Via drugs hebben criminelen namelijk grote invloed op de lokale samenleving. Het leidt tot een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid. En dus is het zaak dit niet te tolereren. Natuurlijk wordt gekeken naar de evenredigheid, waarbij de gemeente de actuele jurisprudentie nauwgezet volgt om tot een afweging te komen. Af en toe wordt dan gekozen voor een maatwerkoplossing, zoals herhuisvesting met een verplicht zorgarrangement. Overigens wagen de corporaties zichzelf nooit aan een uitspraak over het al dan niet bieden van maatwerk. Of situaties schrijnend genoeg zijn, is in hun ogen ter beoordeling aan de rechter. Anders ben je weg. Normaal gesproken gaan de woningcorporaties in gemeente F tot het uiterste om mensen in hun woning te houden, maar niet als er sprake is van drugs. Dan moet je streng zijn. In het belang van de buurt, “Je zou er maar naast wonen.”

Zoals in de meeste gemeenten wordt ook hier de woningsluiting zichtbaar gemaakt met posters / makelaarsborden. Ook stuurt de gemeente een brief naar buurtbewoners. De corporatie is altijd bij de sluiting aanwezig, vervangt het slot en overhandigt dan de sleutel aan de gemeente. Dat helpt bovendien in de verbinding met de buurt. Al pratend ontstond tijdens onze gesprekken het idee om de bewonersbrief in de toekomst namens corporatie én gemeente te sturen en ook de namen van betrokken wijkprofessionals te vermelden. Om op die manier gemakkelijker in contact te blijven en zo nazorg te kunnen bieden en nog net een stapje extra te kunnen zetten in het vergroten van de weerbaarheid en de meldingsbereidheid. Meldingen komen nu in de praktijk uit heel verschillende hoeken. Ook van bewoners, maar lang niet altijd.

Het circuit verhardt
Logisch gevolg van de aanscherping van beleid is dat er vaker gesloten wordt dan eerder. Waar het enkele jaren terug nog om enkele tientallen woningen op jaarbasis ging, gaat het nu om een veelvoud. En de aanpak van drugscriminaliteit heeft altijd al een hoge bestuurlijke prioriteit gehad in gemeente F. Ook na de burgemeesterswissel is dit nog het geval, waarbij de huidige burgemeester wel wat meer aanstuurt op maatwerk in voorkomende gevallen. Misschien ook wel door de ontwikkeling van jurisprudentie trouwens. Overigens

Samenvattend: Gemeente F

Algemeen	Grotere stad, meerdere corporaties. Lange historie met drugs en Damocles.
Samenwerkingsklimaat	Volwassen, historisch gegroeide samenwerkingspraktijk rondom 13b, maar ook breder. Goed ontwikkelde overlegstructuur.
Werkwijze 13b	Maximaal benutten bevoegdheid 13b, strikt beleid, verkorting sluitingsduur mogelijk (tegenprestatie corporatie), soms maatwerk.
Verbinding buurt	Posters en brief; signaal afgeven. Corporatie aanwezig bij sluiting als schakel naar buurt.
Bestuurlijke prio	Bestuurlijke prio altijd hoog geweest. Frequentie groeit door aanscherping beleid.
Dominant perspectief op bewoner	Bewoner vooral ‘rakker’, ook door verharding drugscircuit. Weinig zicht op uitgezette bewoner en recidives. 3 jaar wachttijd corpo.
Ontwikkelperspectief	Kansen benutten om ieders instrumenten situationeel goed inzetten; verder brengen gebiedsgerichte leefbaarheidsaanpak.

neemt het aandeel hennep in sociale huurwoningen significant af. De risico's zijn simpelweg te groot, dus criminelen zoeken andere wegen. Ook zie je steeds vaker een knip in het productieproces ontstaan om aan de autoriteiten en de regels te kunnen ontsnappen. In algemene zin zie je een beweging van softdrugs naar harddrugs, zoals xtc, cocaïne en amfetamine. Zeker in de sociale huur. Er is sprake van verharding.

Door de verharding zie je ook dat je steeds minder met 'slachtoffers' van drugscriminaliteit te maken hebt. Het zijn geen stakkers; het zijn vooral en steeds vaker rakkers. Rakkers die hoe dan ook aangepakt moeten worden. Waarbij het wel belangrijk is oog te hebben en te houden voor schrijnende situaties. Want die zijn er natuurlijk wel. Het stempel 'rakker' kent bovendien veel grijstinten; je wordt niet zomaar een 'rakker'. Bij het ontbreken van perspectief kan de verleiding van de criminele wereld nu eenmaal heel groot worden.

Uitbannen lukt nooit. Verdunnen en verstoren wel.
Recidives kom je weinig tegen in gemeente F; ze onttrekken zich in ieder geval aan het oog. De woningcorporatie heeft hier enig zicht op, omdat een zwarte lijst wordt bijgehouden. Verder komen mensen na uitzetting drie jaar lang niet meer aan bod via de reguliere woonruimteverdeling. Uitzonderingen hierop zijn wel mogelijk; dat loopt dan bijvoorbeeld via de maatwerkcommissie. Al met al raken de meeste huurders na een huisuitzetting bij de woningcorporatie uit beeld. Vermoedelijk worden ze in eigen kring opgevangen. Bij woningsluitingen zien we dat de meeste personen nog wel staan ingeschreven in het BRP, slechts een klein aantal is vertrokken naar een onbekende bestemming. Daarmee is het probleem natuurlijk niet opgelost. Zoveel is duidelijk. Het is trouwens ook een illusie dat je drugscriminaliteit kunt uitbannen, menen betrokkenen. Je kunt hooguit verdunnen en verstoren. In deze wereld gaat te veel geld om, om het te kunnen stoppen. Maar dat betekent niet dat je de strijd moet opgeven. Een sluiting is op individueel niveau zeer effectief, omdat het de openbare orde en veiligheid in de buurt herstelt. Een groot goed.

De samenwerkingshistorie en de ervaringen met Damocles / art. 13b Opw. zijn in gemeente F zo rijk, dat de samenwerking intussen een next level heeft bereikt. Getriggerd door enkele incidenten. Er is een perspectiefverschuiving gaande van sec een repressieve aanpak naar een intensieve en gebiedsgerichte leefbaarheidsaanpak, waarbij er niet alleen lucht en ruimte is voor de aanpak van drugscriminaliteit, maar tegelijkertijd ook voor positieve aspecten, zoals participatie, werk en inkomen. Alleen door mensen perspectief te bieden is het mogelijk om de verleiding van het grote geld enigszins te luwen en in voorkomende gevallen een harde, repressieve aanpak vóór te zijn. Want dat blijft uitgangspunt als mensen de fout in gaan. Sociale emancipatie en lik-op-stuk beleid kunnen in die zin prima samengaan.

Kijken door de ogen van institutionele beleggers

"Er zijn bij sluiting alleen maar verliezers"

Aan het slot van dit hoofdstuk staan we stil bij de wederwaardigheden van de institutionele beleggers. Particuliere woningbezitters, die vaak door het hele land heen (in veel verschillende gemeenten) woningbezit hebben.

Beleggers mogen minder dan corporaties, is het beeld dat met ons wordt gedeeld: data delen met gemeente, politie en energiebedrijven. Het is allemaal niet aan de orde.

Woningbeheerders die de verhuur voor particuliere en institutionele beleggers uitvoeren, worden regelmatig geconfronteerd met hennepkwekerijen en andere criminaliteit in hun bezit. Hiervan wordt veelal door de eigenaren zélf melding gemaakt. Een grote institutionele woningbelegger in Nederland (80.000 woningen) heeft er zeker wekelijks mee te maken, wordt gezegd. En: het verschil tussen institutionele beleggers en particuliere eigenaren die op veel kleinere schaal woningen verhuren en beheren is voor wat betreft dit thema echt groot. Die particuliere eigenaren zijn los zand. Daar zitten heel veel cowboys tussen die het allemaal niks uitmaakt, wordt ons verteld.

Institutionele beleggers doen er via hun woningbeheerders bovendien vaak zelf veel aan om zulk crimineel gebruik van hun woningen tegen te gaan. Voorafgaand aan het sluiten van een huurcontract wordt vanzelfsprekend de identiteit van de huurder gecheckt. Dat gaat dan bijvoorbeeld over het woonverleden/verhuurdersverklaring, werkgever, inkomen en gezinssamenstelling. In dat proces worden best wel eens frauduleuze ontdekkingen gedaan Maar het blijft voor woningbeheerders hartstikke lastig om onderscheid te maken tussen echte en valse (identiteits)papieren. En zij krijgen niet de medewerking van gemeenten om het BRP te raadplegen: “wij zijn streng aan de poort, maar daaraan zitten dus harde grenzen waar wij niet over gaan.”

Ook is er bijvoorbeeld geen zicht op het verloop van de energierekening in een woning. Corporaties worden wel vaak ingeseind door de netbeheerder als er iets aan de hand is. Dat maken de woningbeheerders van institutionele beleggers niet mee. Toch een verschil. Soms wordt op eigen initiatief met warmte/infraroodcamera’s langs woningen gelopen om te zien of er misstanden opgespoord kunnen worden.

Beleggers mogen minder dan corporaties, is het beeld dat met ons wordt gedeeld: data delen met gemeente, politie en energiebedrijven. Het is allemaal niet aan de orde. En daarbij komt nog de praktische complicatie dat corporaties vaak maar in maximaal een paar gemeenten bezit hebben en institutionele beleggers in tientallen gemeenten. En in al die gemeenten is de Damoclespraktijk net weer even anders.

Bij institutionele beleggers die zeggen veel aan de ‘voorkant’ te doen om misstanden te voorkomen geeft het een groot gevoel van onrechtvaardigheid als een woning dan tóch wordt gesloten en zeker als een corporatie ontheffing of een verkorte sluitingsduur kan aanvragen. Als het mis gaat en er wordt door de burgemeester gesloten, zijn er eigenlijk alleen maar verliezers. De belegger natuurlijk, want die derft huurinkomsten. Daarbij komt dan ook nog de schade aan de woning die de vaak aanzienlijk is. Maar ook de buurt (toch vaak de wat betere buurten waar zulk bezit staat) die met die nare uitstraling van die gesloten woning zit, met dat bord voor het raam. En de huurder die deze ellende veroorzaakt, is dan nogal eens met de noorderzon vertrokken. Het is voor iedereen beter als de woning niet wordt gesloten, maar als de schade zo snel mogelijk wordt hersteld en de woning weer netjes wordt verhuurd en bewoond. Voor de belegger, de buurt én voor de nieuwe huurder. Aldus onze gesprekspartners.

Praktijken onder het vergrootglas : kijken en vergelijken

Het wordt tijd voor wat orde en inzicht. Dat doen we door de praktijkverhalen uiteen te rafelen en te vergelijken: de zoektocht naar interessante en sprekende overeenkomsten en verschillen. Losjes geordend rondom het inhoudelijke, organisatorische en maatschappelijke perspectief, zoals we hebben onderscheiden in hoofdstuk 2.

Met aandacht voor de volgtijdelijkheid. Niet alleen wat zich rondom pandsluiting afspeelt, maar met een brede blik: ook wat zich voor (preventie) en na sluiting (nazorg) heeft onze aandacht.

Wat zien we dan? En in opmaat naar de menukaart: wat helpt gemeenten en corporaties om het goede gesprek te hebben over hun samenwerking in de praktijk van Damocles / art. 13b Opw.?

Praktijken onder het vergrootglas

Inhoudelijk perspectief
Dit gaat onder meer over de beleidsinhoud: wat is lokaal vastgelegd over de toepassing van Damocles / art. 13b Opw.

Organisatorisch perspectief
Dit gaat bijvoorbeeld over een (afgesproken) rolverdeling afgesproken tussen gemeente en corporatie.

Maatschappelijk perspectief
In dit perspectief gaat het onder meer om de vraag of en hoe de maatschappelijke steun in buurten en wijken georganiseerd wordt georganiseerd tegen ondermijning,

Context gebonden variabelen

Inhoudelijk perspectief

Dit gaat onder meer over de beleidsinhoud: wat is lokaal vastgelegd over de toepassing van Damocles / art. 13b Opw. en in wat voor soort documenten? Welke motieven en belangen liggen hieraan ten grondslag, welk instrumentarium (publiek en/of privaat) wordt zoal ingezet en hoe pakt dat in de praktijk uit? Hoe 'houdt' de inhoud in het geval van rechtelijke toetsing? En feitelijk inhoudelijk: hoe vaak komt (dreiging van) pandsluiting eigenlijk voor in een gemeente / bezit? En hoe ontwikkelen die aantallen zich (voor zover hierop zicht is): in pak 'm beet, de afgelopen vijf jaar?

Discretionaire bevoegdheid
De mate waarin een burgemeester gebruik maakt van zijn of haar discretionaire bevoegdheid in het kader van Damocles / art. 13b Opw. verschilt nogal in de praktijk. Waar de ene gemeente bijvoorbeeld nooit sluit bij het aantreffen van uitsluitend softdrugs en zelfs niet met waarschuwingen werkt en het de corporatie is die tot gerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst overgaat, sluit de andere gemeente rucksichtslos bij een aantoonbare handelshoeveelheid hennepplanten.

Wel lijkt een algemene trend te zijn dat er steeds minder met waarschuwingen wordt gewerkt en vaker direct tot sluiting wordt overgegaan bij het aantreffen van drugs. Vanzelfsprekend leidt bovenstaand verschil tussen gemeenten ook tot grote verschillen in de frequentie van sluitingen, waarbij overigens ook andere factoren een rol lijken te spelen, waarover later meer.

Sluitingsduur
Ook de sluitingsduur varieert nogal. Meestal werken gemeenten met een oplopende sluitingsduur, naarmate de 'ernst' van de situatie toeneemt. Denk bijvoorbeeld aan de hoeveelheid gevonden drugs, het al dan niet aantreffen van vuurwapens en de mate van overlast voor de buurt. Gemeenten verschillen daarbij in de afspraken die ze maken met corporaties om invloed uit te oefenen op de sluitingsduur en in het wel of niet mogelijk maken van ontheffing. Ook verschillen ze in de voorwaarden die ze stellen om van deze mogelijkheid tot een verkorte sluitingsduur gebruik te kunnen maken. Soms is deze gekoppeld aan een specifieke

In de gemeenten waar maatwerk wordt toegepast is maatwerk ook écht maatwerk in die zin, dat er geen expliciet afwegingskader onder ligt.

inspanningsverplichting van de corporatie om drugshandel in sociale huurwoningen zoveel mogelijk te voorkómen, terwijl in andere gemeenten de belangrijkste vraag is of de huurder al vóór de sluiting uit eigen beweging is vertrokken. Immers: in die gevallen zijn de loop en de overlast voor de buurt al opgelost en heeft de sluiting nog enkel tot doel om een stevig signaal af te geven naar de buurt.

Ook zijn er gemeenten waar er geen afspraken zijn met de corporatie. Althans niet expliciet. Soms speelt daarbij het gelijkheidsprincipe tussen sociale en particuliere verhuurders een rol. Waar er wel afspraken zijn, is de legitimatie hiervan doorgaans de grote druk op de sociale woningmarkt. Dan is het niet te verkopen als je een sociale huurwoning langer leeg laat staan dan nodig. Om deze zelfde reden stellen sommige gemeenten de corporatie in staat om tijdens de sluitingsduur al schade te herstellen en andere mutatiewerkzaamheden uit te voeren, zodat na sluiting de woning direct kan worden doorverhuurd. De gederfde huurinkomsten (maatschappelijk geld) zijn wij in de onderzochte praktijken niet of nauwelijks tegengekomen als argument voor een kortere sluitingsduur.

Huuropzegging door huurder zelf
Voor vrijwel alle corporaties geldt dat zij in de aanloop naar een sluiting, dus in de periode tussen het voorgenomen besluit (vanwege het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs) en het definitieve besluit, aansturen op opzegging van de huurovereenkomst door de huurder zelf. In het belang van eenieder en niet in de laatste plaats de huurder zelf. Vaak lukt dit ook en vertrekt de huurder voor de sluitingsdatum. In de meeste gevallen wordt de woning dan alsnog gesloten, zij het soms voor een kortere duur.

Ruimte voor maatwerk; 13b als sociale interventie
Grote verschillen hebben we aangetroffen in de mate waarin er ruimte is voor maatwerk in de betreffende gemeente richting bewoner van het pand. Sommige gemeenten zien de toepassing van Damocles / art. 13b Opw. uitsluitend als een handhavingsmaatregel vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid, terwijl andere gemeenten het daarnaast ook zien als een sociale interventie. Dan kan het zomaar zijn dat een sluiting helpend kan zijn om bijvoorbeeld een bewoner, na het buitengerechtelijk ontbinden van de huurovereenkomst, een nieuw huurcontract aan te bieden gekoppeld aan een verplicht zorgarrangement en regelmatig toezicht. Of om mensen te herhuisvesten en zo weer een toekomstperspectief te bieden. Dit vraagt dan wel nauwe afstemming tussen gemeente en corporatie. Maar we hebben dit soort voorbeelden in diverse praktijken voorbij zien komen. Terwijl andere gemeenten en ook corporaties er zeer welbewust van weg willen blijven of uitsluitend bij hoge uitzondering willen toepassen.

De beweegreden is in die gemeenten ook eerder gelegen in de onderbouwing van het besluit (zodat het overeind blijft in geval van rechtelijke toetsing) dan in sociale argumenten. Gezien de steeds strengere juridische toetsing is het wel een algemene trend dat er meer maatwerk wordt toegepast, vooral als er sprake is van gezinnen die worden uitgezet, dan een aantal jaren geleden.

Afwegingskader voor maatwerk welbewust niet expliciet maken
In de gemeenten waar maatwerk wordt toegepast is maatwerk ook écht maatwerk in die zin, dat er geen expliciet afwegingskader onder ligt. Ten eerste omdat situaties nu eenmaal verschillen en iedere keer opnieuw om een zorgvuldige afweging vragen. Ten tweede om hiermee criminelen geen handreikingen te bieden om te ontsnappen aan de negatieve gevolgen van een Damoclessluiting. Impliciet zijn er natuurlijk wel aspecten te onderscheiden die een rol spelen in de afweging. Dat zijn echter geen regels of criteria, maar eerder waarden en normen die als een soort kompas worden gehanteerd door betrokkenen.

Huurders bewust maken van risico's
Dan over de inspanning van corporaties om drugspraktijken in hun woningen zoveel mogelijk te voorkómen. Er zijn wel verschillen in de mate van inspanning, maar zonder uitzondering wordt er wel een inspanning geleverd. Door er passages over op te nemen in de huurovereenkomst, maar ook door mensen actief bewust te maken van de verleidingen, de risico's en de gevolgen als huurders toch de fout in gaan. En ook door de aanpak van woonfraude en woonoverlast, behorend tot de kerntaken van de corporatie. Nogal eens zijn dit namelijk signalen dat er sprake zou kunnen zijn van drugshandel in en om de betreffende woning. Veelal wordt ook in het kader van woonfraude of woonoverlast samengewerkt met de gemeente, bijvoorbeeld om samen adresfraude tegen te gaan.

Wachttijden lijken korter te worden
Na de sluiting gaan corporaties verschillend om met de uitgezette huurder. Soms wordt lokaal of regionaal een wachttijd gehanteerd om weer in aanmerking te kunnen komen voor een sociale huurwoning en soms niet. In één van de gemeenten is deze wachttijd zelfs vijf jaar en was in het verleden nog langer. De wachttijd is een omstreden gesprekstheme merkten wij en we zien ook de tendens dat de gehanteerde wachttijd eerder korter dan langer wordt. Het grijpt immers diep in op de leefsfeer van mensen en leidt er bovendien toe dat de daders uit beeld raken. Ook houden corporaties soms zelf een zogenaamde 'zwarte lijst' bij dan wel aantekeningen in het dossier, om bij een eventuele toekomstige verhuring te weten wat voor vlees ze in de kuip hebben om daar gericht op in te kunnen spelen.

Kijken en vergelijken: onder de loep (1)

Maatschappelijk perspectief	
Overeenkomsten	**Verschillen**
• Trend sneller sluiten • Gedifferentieerd sluitingsbeleid (oplopende duur, indien ernstiger) • Corporatie stuurt aan op huuropzegging voor sluiting • Algemene trend: steeds meer maatwerk, ook i.r.t. ontwikkeling jurisprudentie • Waar maatwerk wordt toegepast: geen expliciet afwegingskader • Iedere corporatie levert inspanningen in voortraject (preventief)	• Mate waarin discretionaire bevoegdheid wordt gebruikt • (relatieve) frequentie sluitingen • Sluitingsduur i.r.t. overtreding • Afspraken over verkorte sluitingsduur en ontheffingen j/n, condities en motieven • Mogelijkheid werkzaamheden tijdens sluiting j/n • Ruimte maatwerk, veiligheids- of (ook) sociale interventie? • Beweegredenen voor maatwerk (onderbouwing besluit vs sociaal) • Wachttijd sociale huurwoning en zwarte lijst beleid

Organisatorisch perspectief

Dit gaat bijvoorbeeld over een (afgesproken) rolverdeling afgesproken tussen gemeente en corporatie. In wat voor type overleg is de Damocles / art. 13b Opw. praktijk in de gemeente verankerd? Hoe hou je samen de vinger aan de pols van de (samenwerkings-)praktijk? Hoe stuur je bij als dat nodig is? Hoe is de bestuurlijke en publieke communicatie geregeld? En in een wat breder perspectief: hoe is het eigenlijk gesteld met de samenwerking tussen corporatie en gemeente in algemene zin? Loopt die soepel en trefzeker? Weten gemeenten en corporaties elkaar goed te vinden? Is er sprake van goed ontwikkelde gezamenlijkheid tussen corporatie en gemeente wat betreft de maatschappelijke opgave in brede zin?

Samenwerking: gescheiden werelden en vloeiend samenspel
Grote verschillen zien we in de mate waarin gemeenten en corporaties actief met elkaar samenwerken in het kader van Damocles / art. 13b Opw. Van volstrekt gescheiden werelden tot een vloeiend samenspel vanaf het eerste uur en een gezamenlijke afweging rondom de sluiting en de eventuele aanvullende maatregelen. Waarbij die gescheiden werelden overigens doorgaans een welbewuste keuze zijn, om daarmee de verleiding van rolvermenging tegen te gaan.
De besluitvorming en onderliggende afweging rondom Damocles / art. 13b Opw. zijn nu eenmaal des burgemeesters en daarmee dus níet van de corporatie, wordt dan gezegd. Corporaties hebben eigen afwegingskaders om al dan niet tot ontbinding van een huurovereenkomst over te gaan en dat moet je niet verwarren met een pandmaatregel die Damocles / art. 13b Opw. uiteindelijk is. Voor de corporaties zijn overigens in geval van softdrugs de regionale hennep- of drugsconvenanten meestal richtinggevend.
Die convenanten hebben we eigenlijk overal aangetroffen, zij het dat de actualiteit ervan verschilt. Evenals de mate waarin er sprake is van ‘een levend document’.

Corporatie: het is erg onhandig als je van niks weet
De totaal verschillende intensiteit van samenwerking uit zich vanzelfsprekend ook in

Goed om waar te nemen dat sommige corporaties en gemeenten zich bewust zijn van hun verbeterpotentieel en daarover ook daadwerkelijk met elkaar in contact zijn. Ook dit is een opvallend verschil tussen de praktijken die wij onderzocht hebben.

de mate waarin er sprake is van een praktijk van elkaar goed informeren onderweg. In een enkele gemeente wordt een Damoclesbesluit door de corporatie ervaren als donderslag bij heldere hemel, terwijl in andere gemeenten verrassingen een rariteit zijn. Ook spreken sommige corporaties over maandenlange radiostilte tussen de voorgenomen sluiting en het uiteindelijke besluit. Waarover ze niet altijd te spreken zijn. Nogal eens gaat het namelijk ook bij de corporatie om lopende dossiers in het kader van bijvoorbeeld woonoverlast en dan is het op z'n zachtst gezegd niet handig als je van niks weet. Dat een dossier ook bij de corporatie speelt, komt overigens vaker voor bij softdrugs dan bij harddrugs, omdat die laatste zich meer aan het zicht onttrekken is de indruk. Eén corporatiemedewerker nam geen blad voor de mond als het gaat over de gevolgen van de slechte informatie-uitwisseling. Hij sprak over het veroorzaken van een stinkende wond bij de huurder en in de buurt. Een wond, die bovendien nog lang ettert nadien.

Kortere doorlooptijden: het kán wel!
Die lange tijd tussen bestuurlijk voornemen en besluit brengt ons op een ander punt. We zien doorgaans een lange doorlooptijd tussen de inval en het uiteindelijke besluit, wat ook door Pieter Tops geconstateerd wordt in zijn rapport. Overigens hebben we tijdens de gesprekken ook vernomen dat er gemeenten zouden zijn, waar de doorlooptijd vele malen korter is. Corporaties zijn vaak in meerdere gemeenten actief en kunnen de Damoclespraktijken goed vergelijken vanuit hun eigen ervaringen. Dus kennelijk kán die kortere doorlooptijd wel.

Beter samenwerking, beter gebruik van beschikbare instrumenten
Terug naar de samenwerkingsintensiteit. Daar waar die er niet is, is minder vaak sprake van een maatwerkaanpak. Ook is in die gemeenten de bevoegdheid van de burgemeester rondom Damocles / art. 13b Opw. een volledig op zichzelf staand instrument. Dat is het in de letterlijke zin van het woord natuurlijk ook, maar we bedoelen hiermee te zeggen dat we in andere gemeenten nadrukkelijker waarnemen dat gemeente en corporaties de inzet van Damocles / art. 13b Opw. koppelen aan mogelijke andere instrumenten, zoals gedragsaanwijzingen in het kader van de Woningwet of de last onder bestuursdwang in bredere zin. Overigens geven ook díe gemeenten aan, dat hier nog veel te winnen is. Zij zien dit als ontwikkelperspectief voor de komende jaren.

Goed om waar te nemen dat sommige corporaties en gemeenten zich bewust zijn van hun verbeterpotentieel en daarover ook daadwerkelijk met elkaar in contact zijn. Ook dit is een opvallend verschil tussen de praktijken die wij onderzocht hebben.

Grote verschillen in profielen en functiewaardering van betrokken professionals
Een ander verschil betreft de organisatie van Damocles / art. 13b Opw. binnen de gemeente en binnen de corporatie. Zeker bij de corporatie zien we grote verschillen in profiel en functiewaardering van functionarissen die in de praktijk bezig zijn met woningsluitingen en dat wil dan wel eens lastig zijn in de verbinding en samenwerking met de gemeente, waar het toch met name juristen zijn die werken aan de dossieropbouw. Ook zie je bij sommige corporaties dat er sprake is van specialisatie op Damocles / art. 13b Opw. en alles wat daarbij hoort, terwijl dit bij andere corporaties onderdeel is van een veel bredere functie.

Verbinding veiligheidsdomein met sociaal domein
Binnen gemeenten valt vooral op dat niet overal de verbinding met het sociale domein even goed ontwikkeld is. Sommigen kennen de collega's van het sociaal domein maar amper, terwijl op andere plekken sprake is van een innige samenwerking. Dat zie je ook bestuurlijk trouwens terug. Is veiligheid alleen van de burgemeester of zijn er binnen het college lijntjes naar relevante portefeuillehouders? Dit heeft soms ook impact op de kwaliteit van het bestuurlijk contact tussen gemeente en corporatie.

Signaleringsverschillen
Tot slot hebben we verschillen waargenomen in de signalering van misstanden. In sommige gemeenten is sprake van een brede maatschappelijke signalering door een groot aantal partijen, terwijl andere gemeenten een veel eenzijdiger beeld laten zien.

Kijken en vergelijken: onder de loep (2)

Maatschappelijk perspectief	
Overeenkomsten	**Verschillen**
• Bijna overal zijn er regionale hennep/ drukconvenanten (maar niet overal even 'levend') • Meestal lange doorlooptijden (w.o. bestuurlijke rapportages), wat effectivitieit onder druk zet • In algemene zin wordt 'overig\ instrumentarium corpo en gemeente niet maximaal benut	• Mate van samenwerking rondom 13b: van (bewust) gescheiden werelden tot vloeiend samenspel • Mate van informatie-uitwisseling onderweg • Mate waarin inzet 13b verbonden is aan andere instrumenten (bv gedragsaanwijzing) • Mate waarin er onderling gesprek is over verbeterpotentieel • Bij corporaties: verschil in porfiel, mate van specialisatie en functiewaardering van functionarissen, belast met 13b • Bij gemeente: mate van verbinding met sociaal domein, ook bestuurlijk

Maatschappelijk perspectief

In dit perspectief gaat het onder meer om de vraag of en hoe de maatschappelijke steun in buurten en wijken georganiseerd wordt tegen ondermijning, in het bijzonder drugsgerelateerde praktijken.

Met andere woorden: hoe maak je buurten gevoelig voor het signaleren en melden van mogelijke 'misstanden'? Hoe heb je de communicatie met de buurt georganiseerd rondom misstanden en (dreigende) sluitingen? En wat zijn de concrete effecten van pandsluiting in een buurt? Wat gebeurt er dan? Wat doet dat in een buurt? En is er zicht op wat er gebeurt met huurders die worden uitgezet? Waar blijven die? Maar ook hier is een wat breder perspectief interessant: wordt aandacht besteed aan het 'weerbaar' maken van buurten tegen drugsgerelateerde praktijken? Wat zie je zoal gebeuren op dit onderwerp je in je gemeente?

Het maatschappelijk perspectief hebben we in dit onderzoek vooral vertaald naar het perspectief van de buurt en naar de aandacht die gegeven wordt aan de sociale impact op individueel én buurtniveau.

Woningsluiting zichtbaar maken
Om richting de buurt duidelijk te maken dat drugspraktijken niet getolereerd worden en dat er opgetreden wordt, kiezen alle ondervraagde gemeenten ervoor om de woningsluiting heel zichtbaar te maken. In ieder geval altijd door middel van posters of plakkaten op het raam en vaak aangevuld met een brief. Meestal wordt deze ondertekend door of namens de burgemeester. Een enkele keer door de corporatiebestuurder en de burgemeester samen, als uiting van gezamenlijk optreden tegen dit soort praktijken. In gemeenten waar niet voor een brief wordt gekozen, wordt liever de weg van persoonlijk contact en extra aanwezigheid tijdens en na de sluiting gevolgd.

Overigens zie je hierin, zeker bij de corporaties, grote verschillen. Sommige kiezen er heel bewust

In een aantal gemeenten wordt de 13b praktijk steeds nadrukkelijker ingebed in een bredere, gebiedsgerichte aanpak rondom leefbaarheid en sociale emancipatie.

voor om zeer zichtbaar aanwezig te zijn bij de woningsluiting. Omdat dit de mogelijkheid geeft om in verbinding te treden met de buurt, zo wordt gezegd. Een aantal corporaties zorgt om deze reden ook na de sluiting nog voor zichtbare en actieve aanwezigheid in de buurt, maar dat geldt lang niet voor allemaal.

Hoe reageert de buurt op sluiting?
In alle gemeenten zeggen professionals dat buurtbewoners zeer wisselend reageren op woningsluitingen, afhankelijk van de buurt waar de woning staat, de mate van overlast die het drugspand veroorzaakte en de mate waarin de uitgezette huurder sociaal verbonden was aan de buurt. Waarbij ze trouwens opmerken dat sommige 'daders' deze sociale strategie heel bewust inzetten. Bewust de aardige en behulpzame buurman spelen, zodat mensen je niet gaan verlinken. Of om ze mee te trekken in de verleidingen van de drugswereld. Buurtbewoners zijn dus niet onverdeeld positief bij woningsluiting. Maar daarmee ook niet onverdeeld negatief. Sommigen zijn blij dat de overlast voorbij is en voelen zich weer veilig.

Meldingsbereidheid
Ook wordt overal door zowel gemeente als corporatie en ook politie ingezet op het stimuleren van de meldingsbereidheid, door er in de brieven aandacht aan te besteden maar ook via ieders reguliere communicatiekanalen en in persoonlijke contacten met buurtbewoners. Maar dat valt nog niet mee in de praktijk. Allereerst vanwege dat 'niet willen verlinken', maar vooral omdat mensen bang zijn voor represailles.

Enkele van onze respondenten hebben zelfs de indruk dat de meldingsbereidheid afneemt, omdat de drugswereld aan het verharden is en geleidelijk steeds meer grip krijgt op sommige kwetsbare buurten en wijken. Een zorgelijke ontwikkeling, vinden zij. Als buurtbewoners melden, doen ze dat anoniem of via de wijkprofessionals die in de buurt actief zijn. De meesten van hen zetten de meldingen door, maar niet altijd. Want ook onder wijkprofessionals lijkt er in toenemende mate sprake te zijn van angst.

Breder inbedden van 13b
In een aantal gemeenten wordt de 13b praktijk steeds nadrukkelijker ingebed in een bredere, gebiedsgerichte aanpak rondom leefbaarheid en sociale emancipatie. Omdat de ervaringen leren dat er een sterke verwevenheid is tussen de mate van (drugs)criminaliteit en ook drugsverslaving in een bepaald gebied en een aantal sociale indicatoren, zoals opleiding, werk en inkomen. Indicatoren die raken aan het hebben van bestaanszekerheid en perspectief in het leven. Wil je dus grip krijgen op de drugsproblematiek, dan moet 13b één van de instrumenten worden in een emancipatiebeweging.

Deze opvatting krijgt steeds meer voeten aan de grond, hebben wij gemerkt. Sommige gemeenten werken al op deze manier of doen de eerste ervaringen op. Andere gemeenten staan op het punt te starten met een dergelijke gebiedsgerichte benadering of hebben het verlangen een dergelijke aanpak tot bloei te brengen in de eigen gemeente. Een laatste categorie is hier niet of nauwelijks mee bezig. Overigens is men het er in alle gemeenten over eens, dat de problematiek niet oplosbaar is. Drugscriminaliteit is ook een erfelijk fenomeen, dat van generatie op generatie over gaat. Dat doorbreek je niet.

Waar blijven huurders wiens woning is gesloten?
Voor iedere gemeente geldt dat er weinig zicht is op de mensen die al dan niet gedwongen uit hun woning worden gezet, zoals ook Pieter Tops grote moeite had er enkelen te vinden voor zijn onderzoek. De indruk bestaat dat mensen vooral in 'het circuit' worden opgevangen. Een enkele keer staat een huurder weer aan de poort. Soms pas jaren later, ook vanwege de wachttijd. En het komt voor dat daders via de lijn van de maatschappelijke opvang weer tevoorschijn komen en –ondanks de wachttijden- toch weer opnieuw gehuisvest worden. Vaak onbewust. Immers: het huurcontract loopt dan veelal via de zorgpartij. In algemene zin geldt dat de corporaties die enige speler zijn in een gemeente, net wat meer in verbinding blijven met de uitgezette huurder. En natuurlijk zijn er de huurders die bij wijze van maatwerk geherhuisvest worden en daarmee in het vizier blijven.

In alle gemeenten realiseert men zich dat het slechte zicht op de uitgezette huurder een risico is. In die zin dat de problematiek met de uitzetting niet is opgelost en van kwaad tot erger kan worden. Daders vinden nieuwe wegen en verslavingen blijven.

Kijken en vergelijken: onder de loep (3)

Maatschappelijk perspectief	
Overeenkomsten	**Verschillen**
• Zichtbaar maken sluiting, meestal met posters/borden en brief • Wisselende reacties uit de buurt op sluiting, afhankelijk van buurt, mate van overlast, sociale binding bewoner • Inzet op melidingsbereidheid buurbewoners door alle gemeenten en corporaties • Trend van afnemende meldingsbereidheid, ook onder professionals? • Doorgaans weinig zicht op waar uitgezette bewoners blijven; wordt als risico beleefd	• Mate waarin gemeente en corporatie samen naar buiten treden (naar de buurt) • Mate van persoonlijk contact en extra aanwezigheid rondom sluiting, vooral bij corporaties • Mate waarin 13b beleid (al) is ingebed in bredere, gebiedsgerichte aanpak rondom leefbaarhied en sociale emancipatie

Tot slot: context gebonden variabelen

We beschrijven nu een aantal variabelen die niet zozeer gaan over de Damoclespraktijk zelf en soms zelfs een gegeven zijn, maar die wel sterk van invloed lijken te zijn op de wijze waarop de Damoclespraktijk zich in een bepaalde gemeente ontvouwt. En ook niet zonder reden, omdat in een andere context ook een ander samenspel van actoren en instrumenten effectief is. Het is dus van belang dit mee te wegen als je de praktijk samen verder wilt ontwikkelen.

Schaal/gemeentegrootte, aantal corporaties en omvang particuliere huursector
Allereerst is er wat we maar even de gegeven context noemen. Dan hebben we het over de karakteristieken van de gemeente waar de praktijk van Damocles / art. 13b Opw. gestalte krijgt. Zo lijken bijvoorbeeld gemeentegrootte en het aantal corporaties dat actief is in de betreffende gemeente ertoe te doen. Want dat gaat vaak samen. Kleine gemeenten hebben vaker maar één corporatie van substantiële omvang. Als er dan ook nog een kleine particuliere huursector is, dan zijn gemeente, corporatie én huurders sterk op elkaar aangewezen en dat heeft betekenis.

Het is in die context vanzelfsprekender dat professionals, beleidsmakers én bestuurders elkaar goed kennen. En dat resulteert dan weer gemakkelijker in een sfeer van intensieve samenwerking, informatie-uitwisseling en gezamenlijkheid rondom 13b. En bovendien in meer ruimte om naar individuele situaties te kijken en daarbij met elkaar tot passende maatwerkoplossingen komen. Want ook de afstand tot de huurder is in deze gemeenten vaak kleiner. In één zo'n wat 'kleinere 'gemeente werd gesproken over 'het kennen van je pappenheimers'. Dat leidt sneller tot een maatwerk-oriëntatie.

Ook omdat de huurder afhankelijk is van de corporatie. Dan is het gemakkelijker en misschien ook wel dwingender om het met de huurder over begeleiding, ondersteuning of andere aanvullende maatregelen te hebben. Om maar eens wat te noemen. Je ziet bovendien dat huurders wat minder snel uit beeld raken, wat nazorg stimuleert.

Schaal, kennen en gekend worden en maatwerk hebben dus iets met elkaar te maken. Het is, al dan niet toevallig, dan ook de grootste gemeente

die we in het onderzoek betrokken hebben, waar Damocles haast synoniem staat voor gescheiden werelden tussen corporatie en gemeente. Waarmee we trouwens niet willen zeggen dat intensieve samenwerking en maatwerk niet mogelijk zouden zijn in een grotere gemeente. Want daar hebben we ook voorbeelden van gezien. Het is alleen minder vanzelfsprekend.

Geografische ligging en aard/omvang/historie drugsproblematiek
Een andere variabele in de gegeven context is de regio. Waar men 'boven de rivieren' eerder een instrumentele, praktische oriëntatie kiest, neigt het zuiden naar een culturele benadering waarbij men elkaar vooral vindt op gedeelde waarden en minder snel op procesafspraken. Liefst juist niet alles 'dichtregelen'.

Variabelen die ook wel wat met geografische ligging te maken hebben, betreffen de omvang, aard en historie van de drugsproblematiek. Waar in de ene gemeente nauwelijks nog softdrugs tegenkomt in 'gewone' woningen vanwege de hoge pakkans, zie je in andere gemeenten dat harddrugs met name in het buitengebied en dus juist niet in de sociale huur gevonden worden. Een totaal tegengesteld beeld dus als gevolg van een combinatie van geografische ligging, historie en misschien ook wel aandacht en prioriteit (waarover later meer). Deze verschillen leiden tot een andere invulling van het Damoclesbeleid (wanneer en hoe lang sluiten?) en van de onderlinge samenwerking hierbij. Simpelweg omdat de aard van de problematiek anders is. Wat betreft de aard van de problematiek zien we trouwens ook een correlatie met de grootte van de gemeente. In algemene zin is er een beweging naar meer harddrugs en alle nare randverschijnselen die daar dan bij horen zoals wapenbezit, maar in steden zie je dit nog sterker optreden.

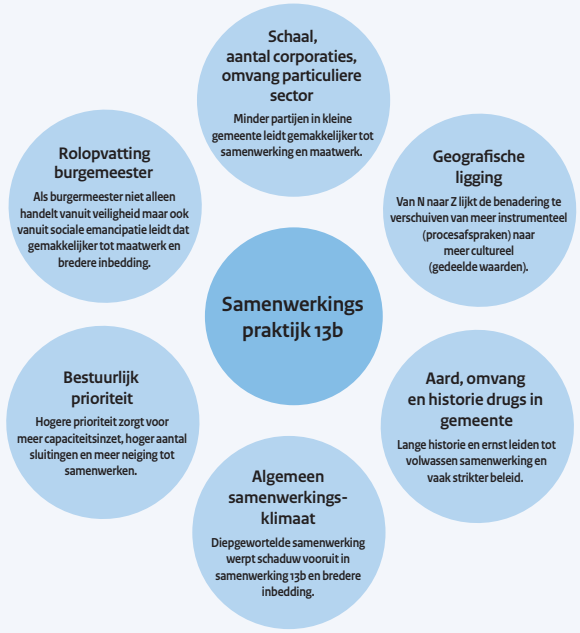
Verder doen de omvang van de drugsproblematiek en de drugshistorie in een gemeente hun werk. Hoe groter en 'ouder' het probleem, hoe rijker de leerervaringen en hoe volwassener de samenwerkingspraktijk, is onze constatering. Maatschappelijke urgentie dwingt nu eenmaal tot effectief samenwerken. En ook tot strenger beleid trouwens.

Bestuurlijke prioriteit
Dan over de bestuurlijke prioritering van Damocles. Die verschilt nogal in de bezochte gemeenten en lijkt van grote invloed te zijn op de praktijk. Ergo: Hoe meer aandacht je het geeft, hoe meer capaciteit erop gezet wordt, hoe meer je vindt, et cetera. Ook zie je dat prioriteiten door de jaren heen kunnen veranderen en dat dit dan grote invloed heeft op de cijfers, maar ook op de invulling van de beleidsregels (die worden bij een hogere prioriteit doorgaans strenger) en op de intensiteit en kwaliteit van de samenwerking. Een hogere prioriteit leidt in het algemeen tot een grotere wens en noodzaak om samen op te trekken. In het algemeen zie je de prioriteit rondom Damocles eerder toenemen dan afnemen (ook vanwege de ontwikkeling van de jurisprudentie) en daarmee ook het aantal woningsluitingen toenemen. Dit laatste is trouwens ook een resultaat van strikter beleid. In één gemeente zagen we een tegengestelde beweging in het aantal sluitingen, die volgens betrokkenen één op één terug te voeren is op het gebrek aan bestuurlijke prioriteit en het opgaan van de aandacht voor hennep in het bredere publieke debat over ondermijning. Waardoor de focus verdampt.

Rolopvatting burgemeester
In het verlengde van het vorige punt ligt de rolopvatting van de burgemeester. We hebben geconstateerd dat er nogal wat verschillen waarneembaar zijn als het gaat om die rolopvatting. Handelt de burgemeester in Damocles / art. 13b Opw. vooral vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid en kiest hij of zij dus voor strikte handhaving? Of heeft de burgemeester ook motieven die gaan over sociale emancipatie? Wil de burgemeester in zijn/haar rol als burgervader vooral de burgers uit de buurt beschermen of is er ook oog voor de sociale gevolgen voor degene die wordt uitgezet, die immers net zo goed een burger is van de betreffende gemeente? En waarvan je weet dat het probleem na uitzetting niet automatisch is opgelost en mogelijk zelfs erger wordt. Wat op termijn ook de samenleving niet ten goede komt. Kiest de burgemeester de rakker-benadering of de stakker-benadering? Dat is nogal een verschil in hoe de Damoclespraktijk invulling krijgt.
Het zal duidelijk zijn dat we een inbedding in een bredere beleidspraktijk en een maatwerkgeoriënteerde aanpak met waar nodig nazorg eerder tegenkomen bij burgemeesters die het veiligheidsperspectief continu afwisselen met het sociale perspectief. De rolopvatting van de burgemeester vertoont trouwens ook samenhang met de bestuurlijke prioriteit. Dat is logisch.
En we hebben kunnen constateren dat een burgemeesterswissel veel invloed kan hebben de praktijk rondom Damocles. Een aanwijzing dat deze variabele er serieus toe doet.

Algemene samenwerkingsklimaat
Een laatste contextvariabele die relevant is, betreft het samenwerkingsklimaat in algemene zin. Dus: rust de Damoclespraktijk op een fundament, waarbij Damocles niet op zichzelf staat maar is ingebed in een brede, integrale inzet van gemeente, corporaties en andere partners op de belangrijke lokale samenlevingsopgaven? Is er

Kijken en vergelijken: contextvariabelen



Figuur 14

een algemene sfeer van onderling vertrouwen en sterke bestuurlijke en professionele relaties? Dat zijn de vragen die hierbij horen. En dat gaat dus over heel veel meer dan alleen de zorg voor veiligheid en het tegengaan van overlast. Elkaar kennen, weten wat je van elkaar kunt verwachten, wat ieders rol is, is niet zozeer louter een product van afspraken in het kader van Damocles, maar van een 'oude', diepgewortelde reflex tot samenwerking. De manier waarop in de Damoclespraktijk invulling wordt gegeven aan de samenwerking is dan een logische resultante. Net zoals het in deze gemeenten ook logischer is om de Damoclespraktijk in te bedden in een bredere gezamenlijke leefbaarheidsaanpak en meer oog te hebben voor maatwerk en de sociale gevolgen van Damocles. Omdat partijen het nu eenmaal gewend zijn in dit soort thema's met elkaar op te trekken en vaak ook 'binnenshuis' van nature beter samenwerken.

5. Naar een Damocles menukaart op maat: conclusies en lessen

Hoe kunnen burgemeester en corporatie elkaar versterken in de toepassing van Damocles 13b? Kunnen gemeente en corporatie meer dan nu de handen ineenslaan? Hoe moet je dat doen? Waar moet of kun je dan aan denken? Dat is de centrale vraag in dit praktijkonderzoek.

Over de menukaart

Bij deze rapportage is een 'Damoles menukaart op maat' gevoegd. Deze menukaart is een hulpmiddel voor gemeenten en verhuurders om inzicht te krijgen in de aard, de opzet, het bereik én de grenzen van de samenwerking in de praktijk van Opiumwet 13b. Inzicht in hoe die nu is georganiseerd, hoe de samenwerking verloopt en wat hiervan de impact is. Maar het gebruik van de menukaart geeft ook zicht op wat er in die Damoclespraktijk nog te winnen is en waar het ontwikkelpotentieel zit. Waar dat over kan gaan. Welke vragen je hierbij kunt stellen. Welke instrumenten dan nuttig kunnen zijn. Hoe kun je gezamenlijk een volgende stap zetten in de ontwikkeling van een uitgebalanceerde en trefzekere Damoclespraktijk in de strijd tegen drugscriminaliteit en ondermijning en de effecten hiervan op inwoners en buurten?

Conclusies en lessen

In dit hoofdstuk worden kort de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek op een rij gezet. Ze zijn te lezen als lessen, als do's and don'ts zo je wil. De menukaart is gebaseerd op de inzichten uit ons onderzoek. Maar ook helemaal eigenstandig -los van dit onderzoek dus- te gebruiken. De inzichten die bij wijze van conclusies of lessen in dit hoofdstuk worden gepresenteerd, zeggen echter wel iets over de manier waarop de menukaart is opgebouwd en 'gedimensioneerd'.

Smaken verschillen
Het onderzoek laat een grote diversiteit aan samenwerkingspraktijken zien. We noemen hier vier van zulke markante verschillen:

- van praktijken die sterk repressief zijn georiënteerd tot praktijken die vooral sociaal georiënteerd zijn met veel ruimte voor preventie en maatwerk;
- van volstrekt gescheiden werelden tussen verhuurder en gemeente in de toepassing van 13b Opiumwet, tot praktijken waarin verhuurder en gemeenten van het begin tot het eind samen optrekken en steeds heel precies nagaan hoe een effectieve inzet van ieders instrumenten gestalte kan krijgen;
- van praktijken waarin de drugsproblematiek sinds jaar en dag een diepgeworteld probleem in een gemeente is, waardoor er al veel ervaring is met het toepassen met art. 13b Opiumwet, tot 13b-praktijken die relatief jong zijn, wat ook iets te maken kan hebben met de nog maar korte historie die er is aangaande drugsoverlast in een gemeente;
- van praktijken waarin sprake is van een burgemeester 'die er bovenop zit' tot gemeenten waarin het allemaal wat 'losser' is, in ieder geval voor wat betreft de bestuurlijke aandacht.

We noemen deze vier praktijkverschillen niet toevallig. Ze blijken een zekere constituerende kwaliteit te hebben rondom de vraag wat voor soort Damoclespraktijk er in een gemeente is gegroeid. Ze grijpen bovendien sterk op elkaar in. En dat leidt tot steeds andere manifestaties van aanpakken van ondermijnende drugscriminaliteit. En van de impact ervan.

Gezamenlijk bewustzijn
Tegen lokale partners zouden we willen zeggen: wees je (samen) bewust van je eigen positie op de vier dimensies. Het bepaalt namelijk waar je staat in de mate van volwassenheid van je Damoclespraktijk. Én is daarmee ook richtinggevend voor het ontwikkelpotentieel van je praktijk en de volgende logische stappen hierbij. De menukaart is hierbij een heel praktisch hulpmiddel.

Leer elkaar écht kennen
Het onderzoek laat zien dat je alleen samen (gemeente én verhuurder) effectief kunt zijn. Dit start bij het besef dat je een gedeeld belang hebt; je staat niet tegenover elkaar. Noch de burgemeester (gemeente), noch de verhuurder (corporatie), noch de buurt is gebaat bij woningen die gebruikt worden voor de drugsindustrie. Het tast de leefbaarheid en veiligheid in buurten aan. Deze overtuiging is het gezamenlijk vertrekpunt. Krapte op de woningmarkt en huurderving blijken ondergeschikte incentives voor een effectieve Damoclespraktijk. Wat overigens niet wegneemt dat een sluiting niet langer moet duren dan nodig is. Samenwerken begint met elkaar leren kennen. Elkaars 06 nummer hebben, elkaars overwegingen kennen en je in een gesprek hieraan over en weer ook scherpen. In de frontlijn van de uitvoering, maar ook in het beleid en bestuur. En van daaruit zorgen voor grensverkeer, voor goede veerverbindingen tussen uitvoering, beleid en bestuur en het regelmatige goede onderlinge gesprek, waarin je evalueert, leert en bijstuurt.

Slim samenspel
Pas Opiumwet 13b niet geïsoleerd toe, maar zorg voor een slim samenspel met andere instrumenten die je als verhuurder en gemeente (en andere partners) samen hebt. Denk aan gedragsaanwijzingen op grond van de huurovereenkomst, tweede kans contracten, brede signalering, een last onder bestuursdwang of een dwangsom bij woonoverlast. Om maar eens wat te noemen.

Dergelijke instrumenten slim en trefzeker inzetten leidt tot evidente meerwaarde. Het kan voorkómen dat kwetsbare mensen van de regen in de drup raken, dat buurten onnodig worden belast en dat er onnodige kosten worden gemaakt dan wel inkomsten worden gemist. Op dit vlak is nog het nodige te winnen laat dit onderzoek zien. Zelfs in de meer 'volwassen' samenwerkingspraktijken die wij zijn tegengekomen.

Laat repressie en emancipatie hand in hand gaan
Wij pleiten voor een geleidelijke perspectiefverschuiving van een sterk repressieve oriëntatie (gericht op (herstel van) openbare orde en veiligheid) naar een preventieve, gebiedsgerichte sociale oriëntatie, waarbij een (strikte) aanpak van drugscriminaliteit hand in hand gaat met inzet op sociale emancipatie, leefbaarheid, onderwijs, werk en inkomen. En op het weerbaar maken van kwetsbare buurten. Alleen door mensen perspectief te bieden is het mogelijk om de verleidingen van het grote en snelle geld enigszins te luwen. Dit vraagt om sterke coalities, waarbij zowel corporatie(s) als gemeente belangrijke spelers zijn (maar zeker niet de enige). Dit vraagt dus ook om sterke betrokkenheid van het gemeentelijke sociale domein en lokale zorg- en welzijnspartners; om een sluitend netwerk, een lokale ecosysteem zo je wil waarin repressie en emancipatie uit hetzelfde vaatje worden getapt.

Tot slot
De 'Damocles menukaart op maat' in de bijlage bij dit onderzoek is geen roadmap naar een feilloze praktijk. Het is een vehikel in de Damoclespraktijk voor gemeente en verhuurders om het betere of het beste in elkaar naar boven te halen.

Bijlagen: Format ten behoeve van de interviews

Format voor interviews

Samenwerkings-klimaat algemeen	• Kwaliteit samenwerkingsrelaties corporaties / gemeente / andere betrokkenen? • Mate waarin gewerkt wordt vanuit 1 gedeelde visie op de opgave		
	Voor sluiting / preventieve inzet	**(Rondom) sluiting Opw. 13b zelf**	**Na sluiting / nazorg**
Inhoudelijk perspectief	• Beleid en instrumentarium (publiek / privaat) ter voorkoming van ondermijnende drugsproductie / overlast • Wat zou er nog meer / anders kunnen? • Motieven en belangen • Effecten / resultaten preventieve inzet	• Beleid en instrumentarium bij toepassing Damocles / Opw. 13b (publiek / privaat) • Alternatieven? • Motieven en belangen • Effecten / resultaten sluiting • Bijzonderheden gerechtelijke toetsing • Frequentie en ontwikkeling afgelopen 5 jaar	• Beleid en instrumentarium nazorg • Hoe herhaling voorkomen? • Wat zou er nog meer / anders kunnen? • Motieven en belangen • Effecten / resultaten nazorg
Organisatorisch perspectief	• Rolverdeling / afspraken tussen corporatie en gemeente w.b. preventie en aanloop naar evt. sluiting • Afspraken geformaliseerd? • Wijze van overleg en communicatie • Andere betrokkenen • Monitoring en bijsturing	• Rolverdeling / afspraken tussen corporatie / gemeente in geval van (dreigende) sluiting • Afspraken geformaliseerd? • Wijze van overleg en communicatie • Andere betrokkenen • Monitoring en bijsturing	• Rolverdeling / afspraken tussen corporatie / gemeente in nazorg • Afspraken geformaliseerd? • Wijze van overleg en communicatie • Andere betrokkenen • Monitoring en bijsturing
Maatschappelijk perspectief	• Inzet/acties op 'weerbare en signalerende' buurten	• Communicatie omwonenden • Hoe maatschappelijke steun organiseren?	• Impact van pandsluiting in de buurt • Nazorg in de buurt • Zicht op uitgezette huurder? Wat gebeurt daarmee?
Trotspunten lokaal Damocles-beleid in brede zin			
Verbeterpunten lokaal Damocles-beleid in brede zin			
Kritische succesfactoren			
Wens voor de toekomst			

Damocles menukaart

Rodney Weterings en
Maartje de Kruijf
Onderzoeksbureau FRAEY

September 2020

1. Samen aan de slag met Damocles

Gemeenten en verhuurders (onder wie corporaties) kunnen door slim en effectief samen te werken daadwerkelijk verschil maken bij de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Beide zijn er niet bij gebaat als woningen worden gebruikt voor de drugsindustrie. Het tast de leefbaarheid en veiligheid van buurten aan en leidt tot flinke schadeposten. Door samen te werken kunnen gemeente en verhuurders drugsoverlast bestrijden én voorkomen dat buurten onnodig worden belast, kwetsbare mensen van de regen in de drup raken en dat er onnodige (maatschappelijke) kosten worden gemaakt of huurinkomsten worden gemist.

Gezamenlijk optreden is krachtiger dan ieder voor zich!

2. Vooraf

Dit werkboek is opgesteld voor gemeenten en verhuurders die meer uit hun Damocles-praktijk willen halen.

We hebben het werkboek in de vorm van een menukaart gegoten, omdat de beste gesprekken worden gevoerd aan de eettafel.

Onder het genot van een met zorg samengesteld diner wordt oppervlakkige kennismaking verdiept, gaan tafelgenoten elkaar steeds beter begrijpen en worden kansen, bedreigingen en opgaven in de (samenwerkings)relatie uitgesproken. En dat is precies wat het Damocles-menu beoogt: Als gemeente en verhuurders (corporatie) zetten jullie even tijd apart om je samen te buigen over vragen als: Waar staan we? Waar komen we vandaan? Hoe is de Damocles-praktijk bij ons georganiseerd? Hoe verloopt de samenwerking? Wat is het effect? En wat is onze gezamenlijke ambitie?

Samen doorlopen jullie de drie gangen van het menu en ontdekken waar (nog) winstkansen zitten in jullie Damocles-praktijk. We hopen dat jullie het diner zullen verlaten vol nieuwe ideeën, inspiratie en handvatten voor de praktijk.

We wensen jullie een inspirerend (tafel)gesprek!

Aanjaagteam Ondermijning en
FRAEY Partners in Publieke Waarde

In deze menukaart wordt veelal gesproken over verhuurders en corporaties. Hieronder vallen ook: institutionele beleggers in vastgoed, particuliere verhuurders en andere vastgoedverhuurders.

3. Uitleg van het menu

Deze menukaart bestaat uit drie gangen. Natuurlijk hopen we dat jullie ze allemaal zullen doorlopen. Maar, een 'proeverij', waarbij je van alles een beetje tot je neemt, of de keuze maakt voor één of twee gangen, is ook goed. Bepaal vooraf wat past bij jullie samenwerkingspraktijk en de fase waar jullie in zitten.

We lichten de gangen graag even toe:

Het voorgerecht:

de instrumenten op een rij

Het voorgerecht is speciaal bedoeld voor wie zich snel wil oriënteren op wat er allemaal beschikbaar is. Het bevat een overzicht van instrumenten die je kunt toepassen in de Damocles-praktijk. De instrumenten zijn gerangschikt naar thema:

Preventie:
Wat kun je als gemeente en verhuurder doen om drugsdelicten in panden aan de voorkant te voorkomen?

Aanpak:
Welke mogelijkheden heb je als gemeente en verhuurder als er drugsdelicten plaatsvinden in woningen?

Nazorg:
Wat kun je als gemeente en verhuurder na pandsluiting doen om de sociale gevolgen voor bewoner(s) en omwonenden goed te begeleiden?

Samenwerking:
Wat kun je doen om de samenwerking en samenhang te versterken in de inzet van gemeente en verhuurders op drugsdelicten in panden?

Het voorgerecht biedt de juiste ingrediënten om in de praktijk direct aan de slag te gaan met het zogenaamde 'laaghangende fruit'.

Het hoofdgerecht:

de Damocles-test

Het hoofdgerecht, de Damocles-test, is bedoeld om inzicht te krijgen in het 'smaakprofiel' van jullie Damocles-praktijk en het punt waarop jullie staan in de samenwerking. Daarbij is er geen 'goed' of 'fout'. De uitkomst van de test geeft vooral handvatten voor (vervolg)stappen die je kunt zetten.

In de test beantwoord je een aantal basisvragen. Deze gaan over:

Het doel
Is jullie Damocles-beleid vooral gericht op het vergroten van de **veiligheid (V)** of vinden jullie vooral **emancipatie (E),** het sterker maken van mensen, belangrijk?

De samenwerking
Werken gemeente en verhuurder(s) vooral **zelf (Z)** en stellen jullie de eigen bevoegdheden en mogelijkheden centraal of werken jullie **samen (S)**, in verbinding met elkaar?

De ervaring
Is de ervaring met toepassing van artikel 13b Opiumwet **lang (L)** of **kort (K)**?

De prioriteit
Welke bestuurlijke prioriteit wordt aan het Damoclesbeleid gegeven? Is het **belangrijk (B)** of **onbelangijk (O)**?

Beantwoording van de vragen levert een lettercombinatie op die symbool staat voor jullie profiel en als vertrekpunt dient voor de vervolgstappen. Voor elk profiel is in de bijlage een beschrijving opgenomen, zodat je na het invullen van de test kunt nagaan of je je inderdaad in het profiel herkent.

Het dessert:

in gesprek over het vervolg

Het dessert is toch eigenlijk wel de 'kers op de taart'. Nu gaan jullie echt aan de slag! Aan de hand van het profiel dat je in het hoofdgerecht (de Damocles-test) hebt vastgesteld, ga je in deze gang met elkaar het goede gesprek aan over de vervolgstappen.

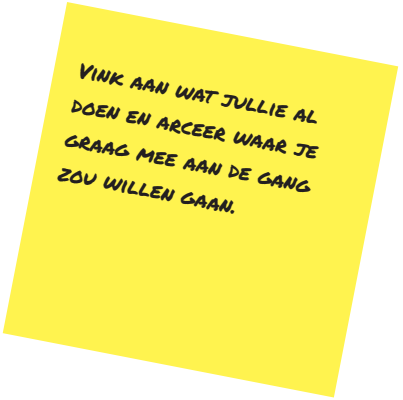
We hebben per profiel een aantal suggesties gedaan voor vragen die jullie jezelf kunnen stellen en instrumenten die jullie kunnen toepassen in je Damocles-praktijk. Let er dus goed op dat je de juiste profielpagina openslaat.

Uiteraard geldt ook hier dat smaken verschillen en maatwerk voorop staat. Wat werkt in de ene praktijk doet dat niet ook automatisch in de andere. Afhankelijk van de mate van volwassenheid van de samenwerkingspraktijk, de doelen die je samen beoogt en de aard en intensiteit van de problematiek, kan een andere mix van instrumenten logischer en effectiever zijn. Laat je inspireren door de instrumentenlijst en stel je eigen mix samen.

TIP!
* DOORLOOP HET MENU SAMEN
* NODIG EVT. EEN GESPREKSLEIDER UIT
* KIJK VOOR INSPIRATIE OOK EENS BIJ ANDERE PROFIELEN

4. Het voorgerecht

Instrumenten op een rij
Als eerste gang presenteren we het overzicht van de instrumenten die gemeente en verhuurder(s) - ieder afzonderlijk en/of in gezamenlijkheid - kunnen inzetten in hun strijd tegen drugscriminaliteit in woningen.



		Preventie	
☐	**1.**	Bevorder de bewustwording t.a.v. de gevolgen van drugscriminaliteit in woningen (bijvoorbeeld (brand)veiligheid) en vergroot de meldingsbereidheid bij onraad. Doe dat door:	Corporatie en gemeente
☐	a.	Actief eigen kanalen in te zetten	
☐	b.	Een gezamenlijke voorlichtingscampagne te voeren.	
☐	**2.**	Verricht actieve controle bij de toewijzing van een woning aan een nieuwe huurder. Dit kan door:	
☐	a.	Een BRP check op nieuwe huurders	Corporatie i.s.m. gemeente
☐	b.	Een check bij het Kadaster	Gemeente
☐	c.	Selectieve woningtoewijzing in bepaalde complexen/straten/buurten op grond van de zgn. Rotterdamwet	Gemeente i.s.m. Corporatie
☐	d.	Een intakegesprek met de nieuwe huurder	Corporatie
☐	e.	Het houden van 'aftersales' na de toewijzing aan een nieuwe huurder (bijvoorbeeld een gesprek met wijkbeheer).	Corporatie
☐	**3.**	Veranker de spelregels met betrekking tot drugs in woningen en goed huurderschap in de huurovereenkomst (leg bijvoorbeeld ook inspectie vast) en voer hierover het gesprek met de huurder.	Corporatie
☐	**4.**	Organiseer 'ogen en oren' in de wijk door middel van:	Corporatie en gemeente
☐	a.	Zichtbare aanwezigheid	
☐	b.	(Pro)actief wijkbeheer en –toezicht	
☐	c.	Benutten van data, cijfers en praktijkkennis om risicoplekken te detecteren en de (gezamenlijke) inzet daarop af te stemmen.	
☐	**5.**	Organiseer samen (ook met politie) een brede samenwerking rondom signalering, melding en signaalopvolging van drugscriminaliteit en ondermijning. Denk daarbij ook aan mogelijke partners als notarissen, autoverhuurbedrijven en makelaars.	Corporatie en gemeente
☐	**6.**	Accepteer geen contante huursom of huurpenningen die via moneytransfers of wisselkantoren worden overgemaakt.	Corporatie
☐	**7.**	Spoor woonfraude actief op en pak die aan.	Corporatie en gemeente
☐	**8.**	Spoor woonoverlast[1] op en pak die aan door het opleggen van:	
☐	a.	Een huurrechtelijke gedragsaanwijzing bij woonoverlast	Corporatie
☐	b.	Een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing met last onder bestuursdwang of last onder dwangsom bij woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet).	Gemeente
☐	**9.**	Zorg voor een integrale, gebiedsgerichte aanpak waarin veiligheidsbeleid, leefbaarheid en sociale emancipatie hand in hand gaan. Ter inspiratie: Aanpak zoetzuurzoutbitter.[2]	Gemeente en corporatie

[1] Voor meer informatie hierover: zie https://www.hetccv-woonoverlast.nl/woonoverlast
[2] https://www.zoetzuurzoutbitter.nl/

		Aanpak	
☐	**1.**	Pas de mogelijkheden van artikel 13b Opiumwet (Damocles) gericht en gedifferentieerd toe en doe dat in samenhang met andere instrumenten. Leg de toepassing ervan ook vast in beleidsregels. Mogelijke opties daarbij kunnen zijn:	
☐	a.	De keuze om wel of niet met waarschuwingen te werken	Gemeente
☐	b.	Een differentiatie van de sluitingsduur naar ernst (verzwarende omstandigheden)	Gemeente
☐	c.	Verkorting van de sluitingsduur bij aantoonbare inzet van de verhuurder (beloning)	Gemeente i.s.m. corporatie
☐	d.	Verkorting van de sluitingsduur indien de huurder reeds vertrokken is en de overlast verdwenen	Gemeente
☐	e.	De mogelijkheid van een verkorte sluitingsduur voor sociale huurwoningen, vanwege druk op de woningmarkt	Gemeente i.s.m. corporatie
☐	f.	De mogelijkheid van een (tussentijdse) ontheffing van de sluiting onder bepaalde voorwaarden	Gemeente
☐	g.	De mogelijkheid om gedurende de sluiting reeds (bouw- en aanpassings) werkzaamheden te verrichten met het oog op nieuwe verhuur.	Corporatie
☐	**2.**	Zorg voor een zichtbare woningsluiting zodat aan de buurt en omwonenden een 'signaal' wordt afgegeven dat drugsoverlast wordt aangepakt. Doe dat met:	Gemeente i.s.m. corporatie
☐	a.	Posters, plakkaten en/of makelaarsborden	
☐	b.	Een persbericht	
☐	c.	Een brief aan omwonenden, waarbij een optie is om deze niet alleen door de burgemeester, maar ook door de corporatiebestuurder te laten ondertekenen	
☐	d.	'Opzichtig' sluiten en actief verbinding maken met de buurt.	
☐	**3.**	Pas alternatieve instrumenten toe en benut instrumenten die in samenhang met artikel 13b Opiumwet kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld:	
☐	a.	De huurrechtelijke gedragsaanwijzing bij woonoverlast	Corporatie
☐	b.	Een bestuursrechtelijke gedragsaanwijzing met last onder bestuursdwang of last onder dwangsom bij woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet)	Gemeente
☐	c.	Het stimuleren van de huurder om bij voorgenomen ontbinding van de huurovereenkomst zelf de huur op te zeggen	Corporatie
☐	d.	Het ontbinden van de huurovereenkomst. Dit kan in geval van sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet buitengerechtelijk.	Corporatie
☐	e.	Tweede kans contracten	Corporatie
☐	f.	De mogelijkheid om na ontbinding van de huurovereenkomst een nieuwe overeenkomst op te stellen met aanvullende voorwaarden (zoals een zorgarrangement, extra toezicht en dergelijke)	Corporatie
☐	g.	Beperkingen bij woningtoewijzing na ontbinding van de huurovereenkomst ('zwarte lijst')[3]	Corporatie
☐	h.	Sluiting gebouwen i.v.m. openbare orde.	Gemeente

[3] Zie over het gebruik van zwarte lijsten: 'Panden met een luchtje', Beke, maart 2020, pag. 48. De autoriteit Persoonsgegevens acht gebruik van dergelijke lijsten onder omstandigheden toelaatbaar.
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/26/panden-met-een-luchtje
https://www.aedes.nl/artikelen/bedrijfsvoering/digitalisering-en-informatievoorziening/avg-routeplanner-en-zwarte-lijsten.html
https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/besluit-zwarte-lijst-ongewenst-huurdersgedrag-regio-utrecht

		Nazorg	
☐	**1.**	Maak proactief verbinding met omwonenden door aanwezig te zijn in de periode rond en na de woningsluiting	Corporatie en gemeente
☐	a.	Onderneem na de sluiting activiteiten om de weerbaarheid van de buurt te vergroten.	Corporatie en gemeente
☐	**2.**	Volg de uitgezette huurder(s) na ontbinding van de huurovereenkomst door:	Corporatie en gemeente
☐	a.	Samen na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de in- en uitschrijvingen in het BRP te monitoren[4]	
☐	b.	Monitoring van recidives.	
☐	**3.**	Verricht nazorg voor de uitgezette 'kwetsbare' bewoners, in lijn met gemaakte afspraken en eventueel aanvullende zorgarrangementen.	Corporatie en gemeente

[4] Gemeenten mogen geen gegevens uit de BRP verstrekken aan commerciële instellingen of particulieren. Ten behoeve van een overheidstaak gelden regels voor verstrekking uit de BRP voor de 'organen binnen de gemeente' en voor verstrekking aan derden, een en ander conform de AVG. Deze regels worden vastgelegd in een gemeentelijke verordening. Zie bijvoorbeeld:
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2020-70792.pdf
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-307758.pdf

		Samenwerking	
☐	**1.**	Zorg voor een actueel en 'levend' hennep/drugsconvenant.	Gemeente en corporatie
☐	**2.**	Sluit ondersteunende convenanten om zo de afspraken te borgen en om gegevensuitwisseling mogelijk te maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de bestrijding van woonoverlast en woonfraude.	Gemeente en corporatie
☐	**3.**	Veranker het thema 'veiligheid en de aanpak en preventie van drugscriminaliteit' in de lokale prestatieafspraken, die gemeente, corporaties en huurdersvertegenwoordiging (op grond van de Woningwet) jaarlijks met elkaar maken.	Gemeente en corporatie
☐	**4.**	Voer periodiek overleg over de gezamenlijke aanpak van drugscriminaliteit en ondermijning op alle niveaus (bestuur, beleid, uitvoering).	Gemeente en corporatie

HET KAN AARDIG ZIJN OM DE VRAGEN IN GROEPJES TE BEANTWOORDEN. (DE VERSCHILLENDE) ANTWOORDEN KUNNEN BOEIENDE GESPREKSSTOF OPLEVEREN.

5. Het hoofdgerecht

De Damocles-test
Samen gaan jullie aan de hand van de vier basisvragen over doel, samenwerking, ervaring en prioriteit je 'smaakprofiel' vaststellen. Elke basisvraag bevat een aantal 'stellingen'. Geef op de schaalverdeling aan inhoeverre deze voor jullie Damocles-praktijk opgaat.

Soms zal het overduidelijk zijn, soms zal het stof opleveren voor discussie. Neem de tijd om die discussie te voeren. Het is juist dit gesprek dat je zal helpen richting en inhoud te geven aan jullie Damocles-praktijk.

Vraag 1: DOEL **Wat is het belangrijkste doel van jullie Damocles-praktijk?**		
Het vergroten van VEILIGHEID		**EMANCIPATIE: Het sterker maken van mensen**
1. Repressie: 'Rakkers' aanpakken staat bij ons voorop.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Preventie: Hulp aan 'stakkers' staat bij ons voorop.
2. De burgemeester handelt primair vanuit veiligheidsoptiek.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	De burgemeester is ook burgervader voor de uitgezette bewoner (sociaal perspectief).
3. Er is weinig (ruimte voor) maatwerk. Maatwerk is er vooral in de juridische onderbouwing.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Er is veel ruimte voor maatwerk. Maatwerk is vooral nodig als sociale interventie.
4. 13b-Beleid is veiligheidsbeleid.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	13b-beleid is ingebed in de bredere leefbaarheidsaanpak.
5. Er is weinig aandacht voor nazorg.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Er is veel aandacht voor nazorg.
6. Er is een zwakke verbinding met het sociaal domein.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Er is een sterke verbinding met het sociaal domein.

Wij scoren overwegend: veiligheid > **V** / **E** < emancipatie (streep door wat niet van toepassing is)

Vraag 2: SAMENWERKING Hoe ben je het meest effectief?		
ZELF: Door de eigen bevoegdheden en mogelijkheden centraal te stellen		**SAMEN: In verbinding met anderen**
1. Wij kennen twee gescheiden werelden: de gemeente - de corporatie.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	De werelden van gemeente en corporatie zijn in de Damocles-praktijk verbonden.
2. Artikel 13b Opiumwet zien wij als een los instrument.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Er is een slim samenspel van 13b-instrumenten en instrumenten van de corporatie.
3. Er heerst een klimaat van 'zelf doen'.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Er heerst een klimaat van samenwerking.
4. Professionals kennen elkaar niet goed.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Professionals kennen elkaar goed.
5. Bij een sluiting is de gemeente afzender van een boodschap aan omwonenden.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Gemeente en corporatie zijn samen afzender van een boodschap bij sluiting.
6. Wij zijn niet of nauwelijks in gesprek met elkaar over de Damocles-praktijk.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Wij zijn regelmatig in gesprek over de Damocles-praktijk en het verbeterpotentieel.
Wij scoren overwegend:	zelf > **Z** / **S** < samen	(streep door wat niet van toepassing is)
Dit profiel komt wat vaker voor in een grotere gemeente met meerdere corporaties en een grotere particuliere sector.		*Dit profiel komt wat vaker voor in kleinere gemeenten met één corporatie met substantieel bezit en een kleinere particuliere sector.*

Vraag 3: ERVARING **Hoeveel ervaring hebben jullie met artikel 13b Opiumwet?**		
VEEL: We hebben een lange, rijke historie		**WEINIG: We hebben een korte historie**
1. De drugsproblematiek is diepgeworteld in onze samenleving.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	De drugsproblematiek is historisch gezien geen groot maatschappelijk issue in onze gemeente.
2. Wij kennen een volwassen Damocles-praktijk.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Wij kennen een verse, nog kort bestaande Damocles-praktijk.
3. Er is bij ons een hoge frequentie woningsluitingen.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Er is bij ons een lage frequentie woningsluitingen.
Wij scoren overwegend:	lange historie > **L** / **K** < korte historie	(streep door wat niet van toepassing is)

Vraag 4: PRIORITEIT **Welke bestuurlijke prioriteit wordt aan het Damocles-beleid gegeven?**		
Het is belangrijk: HOGE PRIORITEIT		**Het is onbelangrijk: LAGE PRIORITEIT**
1. Wij hebben een wat strenger beleid in combinatie met een hoge frequentie sluitingen.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Ons beleid is wat milder in combinatie met een lage frequentie sluitingen.
2. Damoclesbeleid is actueel en we hebben een levend hennep/drugsconvenant.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	We hebben een weinig levend hennep/drugsconvenant.
3. Artikel 13b Opiumwet en de drugsproblematiek worden veel genoemd in beleidsnota's.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	Artikel 13b Opiumwet en de drugsproblematiek worden weinig genoemd in beleidsnota's.
4. De gemeente heeft een grote veiligheidsafdeling.	☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐	De gemeente heeft een kleine veiligheidsafdeling.

LEES JE UITGEBREIDE DAMOCLES-PROFIEL-BESCHRIJVING NA IN DE BIJLAGEN.

Je persoonlijke Damocles-profiel
Vul de uitkomst van jullie vragen in en omcirkel je persoonlijke Damocles-Profiel.
(Het profiel is een lettercombinatie van de antwoorden op de basisvragen)

Vraag 1	_____	VZLB p182	VZLO p183	VZKB p184	VZKO p185
Vraag 2	_____	VSLB p186	VSLO p187	VSKB p188	VSKO p189
Vraag 3	_____	EZLB p190	EZLO p191	EZKB p192	EZKO p193
Vraag 4	_____	ESLB p194	ESLO p195	ESKB p196	ESKO p197

Zoek nu in de bijlage je profielbeschrijving op en check of deze past bij jullie Damocles-praktijk. Sluit de beschrijving aan, dan is het tijd voor de volgende gang: Het dessert!

Sluit de beschrijving niet aan, dan hebben jullie waarschijnlijk erg getwijfeld bij de beantwoording van één of meer vragen. Probeer de letter bij een van de vragen, waar je erg bij twijfelde, eens te veranderen en check of het nieuwe profiel beter bij jullie past.

Bij elk profiel horen (gespreks)vragen en een presoonlijke instrumenten-mix. Deze vind je op de volgende bladzijden.

6. Het dessert

In gesprek over de vervolgstappen
Je hebt zojuist je persoonlijke Damocles-profiel vastgesteld. Nu is het tijd om te ontdekken waar jullie winstkansen zitten. Ontdek in een goed gesprek hoe je samen elkaars positie en mogelijkheden (misschien) nòg beter kunt benutten en hoe je het beste in elkaar naar boven kunt halen.

Gespreksvragen
Op je persoonlijke profielpagina (sla straks de pagina open met de lettercombinatie die uit de Damocles-test kwam) vinden jullie een aantal suggesties voor passende gespreksvragen. Deze zijn zeker niet uitputtend en het staat jullie vrij ze (net iets) anders te formuleren als dat het gesprek ten goede komt. Ze zijn bedoeld om het gesprek over jullie ambities en vervolgstappen op gang te brengen.

Instrumenten
Op je persoonlijke profielpagina staat ook een mix aan instrumenten, waarvan wij denken dat ze passen bij jullie Damocles-prakijk. Vink je voorgestelde instrumentenmix aan op het uitklapvel en zie hoe ze zich verhouden tot de andere instrumenten. Ligt een instrument jullie wat minder? Geen probleem, ook binnen eenzelfde profiel kunnen smaken verschillen.

Laat je vooral inspireren door het aangedragen materiaal, stel jullie eigen unieke interventiemix samen en zet samen de vervolgstappen uit.

Klap de laatste pagina van de menukaart uit, zodat deze naast je persoonlijke profielpagina komt te liggen. Vink hier jullie voorgestelde instumenten-mix aan.

Profiel 1: VZLB

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat doet/doen de corporatie(s) al en wat doet de gemeente als het gaat om het voorkomen en aanpakken van drugscriminaliteit? En wat doen we al om buurten en kwetsbare mensen weerbaar(der) te maken tegen de verleidingen en gevolgen van drugshandel? ('Leer elkaar en elkaars praktijk kennen')

2. Zien we kansen om elkaar te versterken in de aanpak en te komen tot een samenhangende en gelijkgerichte inzet van instrumenten, zonder dat dit afbreuk doet aan ieders eigen rol en verantwoordelijkheid?

3. Zijn er belemmeringen of risico's die onze verdere samenwerking in de weg staan? En zo ja, hoe kunnen we die wegnemen?

4. Hoe kunnen we ons lik-op-stuk beleid verbinden aan onze sociale emancipatie-doelstellingen en wat is daarvoor nodig?

5. Kunnen en willen we ons instrumentarium vaker op maat/gedifferentieerd inzetten zonder afbreuk te doen aan ons lik-op-stuk beleid? En wat vraagt dit dan in de onderlinge samenwerking?

6. Zou het ons helpen elkaar op diverse niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel) periodiek te ontmoeten en om samen-werkingsafspraken te maken? Hoe organiseren we dit?

Voorgestelde instrumentenmix
Waarschijnlijk doen jullie op grond van de lange historie en de hoge prioriteit ieder al veel om drugscriminaliteit te voorkomen en aan te pakken. De winst is met name te halen in een onderlinge afstemming van instrumenten en de inzet van gezamenlijk instrumentarium.

Preventie	*Aanpak*	*Nazorg*	*Samenwerking*
1 b	1 a t/m f	-	1
2 ac	3		2
4			3
5			4
7			
8			

Profiel 2: VZLO

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat doet/doen de corporatie(s) al en wat doet de gemeente als het gaat om het voorkomen en aanpakken van drugscriminaliteit? En wat doen we al om buurten en kwetsbare mensen weerbaar(der) te maken tegen de verleidingen en gevolgen van drugshandel? ('Leer elkaar en elkaars praktijk kennen')

2. Zien we kansen om elkaar te versterken in de aanpak en te komen tot een samenhangende en gelijkgerichte inzet van instrumenten, zonder dat dit afbreuk doet aan ieders eigen rol en verantwoordelijkheid?

3. Zijn er belemmeringen of risico's die onze verdere samenwerking in de weg staan? En zo ja, hoe kunnen we die wegnemen?

4. Hoe kunnen we onze veiligheidsdoelstellingen verbinden aan onze sociale emancipatie-doelstellingen en wat is daarvoor nodig?

5. Kunnen en willen we ons instrumentarium vaker op maat/gedifferentieerd inzetten? En wat vraagt dit dan in de onderlinge samenwerking?

6. Zou het ons helpen elkaar op diverse niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel) periodiek te ontmoeten en om samenwerkingsaf-spraken te maken? Hoe organiseren we dit?

7. Wat vinden we met elkaar van de bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet en drugs-criminaliteit in algemene zin ten opzichte van andere opgaven, gelet op de aard en omvang van de problematiek? Welke invloed hebben we daarop?

Voorgestelde instrumentenmix
Waarschijnlijk doet ieder van jullie op grond van de lange historie met drugs zelf al het nodige om drugscriminaliteit te voorkomen en aan te pakken. Gelet op de lage prioriteit is het echter de vraag of ieders mogelijkheden al ten volle worden benut. Loop daarom de hele lijst met instrumenten sa-men na.

De meeste winst is vermoedelijk te behalen in een onderlinge afstemming van instrumenten en de inzet van gezamenlijk instrumentarium.

Preventie	*Aanpak*	*Nazorg*	*Samenwerking*
1 b	1 a t/m f	-	1
2 ac	3		2
4			3
5			4
7			
8			

Profiel 3: VZKB

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat doet/doen de corporatie(s) al en wat doet de gemeente als het gaat om het voorkomen en aanpakken van drugscriminaliteit? En wat doen we al om buurten en kwetsbare mensen weerbaar(der) te maken tegen de verleidingen en gevolgen van drugshandel? ('Leer elkaar en elkaars praktijk kennen')

2. Zien we kansen om elkaar te versterken in de aanpak en te komen tot een samenhangende en gelijkgerichte inzet van instrumenten, zonder dat dit afbreuk doet aan ieders eigen rol en verantwoordelijkheid?

3. Zijn er belemmeringen of risico's die onze verdere samenwerking in de weg staan? En zo ja, hoe kunnen we die wegnemen?

4. Hoe kunnen we onze veiligheidsdoelstellingen verbinden aan onze sociale emancipatie-doelstellingen en wat is daarvoor nodig?

5. Kunnen en willen we ons instrumentarium vaker op maat/gedifferentieerd inzetten? En wat vraagt dit dan in de onderlinge samenwerking?

6. Zou het ons helpen elkaar op diverse niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel) periodiek te ontmoeten en om samenwerkingsafspraken te maken? Hoe organiseren we dit?

7. Wat kunnen we leren van andere gemeenten, waar de drugsaanpak en de toepassing van artikel 13b Opiumwet al veel langer op de beleidsagenda staan?

Voorgestelde instrumentenmix
Gelet op de beperkte ervaring met artikel 13b Opiumwet (korte historie) zal het beschikbare instrumentarium dat ieder van jullie heeft waarschijnlijk nog niet ten volle worden benut. Er zijn wel kansen vanwege de hoge prioriteit. Kijk daarom eerst of je het laaghangend fruit al benut. In een volgende stap kun je de onderlinge afstemming van instrumenten verstevigen.

Begin met

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 a 2 abde 3 6	1 ab 2	-	-

Vervolgens kijk je naar de volgende instrumenten

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 b 2 c 4 5 7 8	1 c t/m f 3	-	1 2 3 4

Profiel 4: VZKO

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. 1.Wat doet/doen de corporatie(s) al en wat doet de gemeente als het gaat om het voorkomen en aanpakken van drugscriminaliteit? En wat doen we al om buurten en kwetsbare mensen weerbaar(der) te maken tegen de verleidingen en gevolgen van drugshandel? ('Leer elkaar en elkaars praktijk kennen')

2. Zien we kansen om elkaar te versterken in de aanpak en te komen tot een samenhangende en gelijkgerichte inzet van instrumenten, zonder dat dit afbreuk doet aan ieders eigen rol en verantwoordelijkheid?

3. Zijn er belemmeringen of risico's die onze verdere samenwerking in de weg staan? En zo ja, hoe kunnen we die wegnemen?

4. Hoe kunnen we onze veiligheidsdoelstellingen verbinden aan onze sociale emancipatie-doelstellingen en wat is daarvoor nodig?

5. Kunnen en willen we ons instrumentarium vaker op maat/gedifferentieerd inzetten? En wat vraagt dit dan in de onderlinge samenwerking?

6. Zou het ons helpen elkaar op diverse niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel) periodiek te ontmoeten en om samenwerkingsafspraken te maken? Hoe organiseren we dit?

7. Wat kunnen we leren van andere gemeenten, waar de drugsaanpak en de toepassing van artikel 13b Opiumwet al veel langer op de beleidsagenda staan?

8. Wat vinden we met elkaar van de bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet en drugscriminaliteit in algemene zin ten opzichte van andere opgaven? Welke invloed hebben we daarop?

Voorgestelde instrumentenmix
Gelet op de beperkte ervaring met artikel 13b Opiumwet (korte historie) in combinatie met de lage bestuurlijke prioriteit zal het beschikbare instrumentarium dat ieder van jullie heeft waarschijnlijk nog niet ten volle worden benut. Kijk daarom eerst eens naar het laaghangend fruit. In een volgende fase kunnen jullie het overig instrumentarium betrekken.
Bespreek ook instrumenten om te agenderen.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 a 2 abde 3 6	1 ab 2	-	3 4

Profiel 5: VSLB

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Hoe laten we ons lik-op-stuk beleid steeds hand in hand gaan met onze sociale emancipatiedoelstellingen en welke verbindingen binnen en buiten onze organisatie(s) zijn hiervoor nog nodig of vragen om versteviging?

2. Hoe verminderen we samen de gevoeligheid van buurten en van kwetsbare bewoners voor drugscriminaliteit? Hoe kunnen we onze artikel 13b-praktijk (nog) steviger inbedden in een bredere preventieve aanpak rondom leefbaarheid en sociale emancipatie? Wat is onze gedeelde ambitie op dit vlak?

3. Benutten we ieders instrumenten (gemeente en corporatie) al optimaal, gelijkgericht en in onderlinge samenhang? Waar hebben we te winnen?

4. Kunnen en willen we ons instrumentarium vaker op maat/gedifferentieerd inzetten zonder afbreuk te doen aan ons lik-op-stuk beleid?

5. Wat zien we als volgende stap in onze samenwerking op bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau en in de onderlinge verbinding hiertussen?

6. Waar zitten aangrijpingspunten om (nog) meer zichtbare gezamenlijkheid te laten zien in de preventie en aanpak van drugscriminaliteit?

7. In hoeverre is onze samenwerkingspraktijk verankerd in ondersteunende (overleg) structuren, in beleid en in lokale prestatieafspraken?

8. Is ons blijvend leren en verbeteren georganiseerd en wat hebben we daar nog in te winnen?

Voorgestelde instrumentenmix
In jullie volwassen Damocles-praktijk zet je ieder vanuit de rol en ook in onderlinge verbinding al behoorlijk wat instrumenten in om drugsdelicten in woningen te voorkomen en aan te pakken. Jullie uitdagingen zijn met name om een bredere preventieve samenwerking te bewerkstelligen, om alternatieven voor sluiting gerichter in te zetten, om invulling te geven aan nazorg en je structuren naar een hoger niveau te tillen.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
4	3	1	2
5		2	3
8		3	4
9			

Profiel 6: VSLO

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat vinden we met elkaar van de bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet en drugscriminaliteit in algemene zin ten opzichte van andere opgaven, gelet op de aard en omvang van de problematiek? Welke invloed hebben we daarop?

2. Hoe kunnen we onze veiligheidsdoelstellingen verbinden aan onze sociale emancipatie doelstellingen en wat is daarvoor nodig?

3. Hoe verminderen we samen de gevoeligheid van buurten en van kwetsbare bewoners voor drugscriminaliteit? Hoe kunnen we onze artikel 13b-praktijk (nog) steviger inbedden in een bredere preventieve aanpak rondom leefbaarheid en sociale emancipatie? Wat is onze gedeelde ambitie op dit vlak?

4. Benutten we ieders instrumenten (gemeente en corporatie) al optimaal, gelijkgericht en in onderlinge samenhang? Waar hebben we te winnen?

5. Kunnen en willen we ons instrumentarium vaker op maat/gedifferentieerd inzetten? En wat is daarvoor nodig?

6. Wat zien we als volgende stap in onze samenwerking op bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau en in de onderlinge verbinding hiertussen?

7. Waar zitten aangrijpingspunten om (nog) meer zichtbare gezamenlijkheid te laten zien in de preventie en aanpak van drugscriminaliteit?

8. In hoeverre is onze samenwerkingspraktijk verankerd in ondersteunende (overleg) structuren, in beleid en in lokale prestatieafspraken?

9. Is ons blijvend leren en verbeteren georganiseerd en wat hebben we daar nog in te winnen?

Voorgestelde instrumentenmix
Jullie zetten ieder vanuit de eigen rol en ook in onderlinge verbinding al behoorlijk wat instrumenten in om drugsdelicten in woningen te voorkomen en aan te pakken. Prioriteit 1 is voor jullie om het weer op de bestuurlijke agenda te krijgen.

Begin met

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
-	-	-	3
			4

Vervolgens kun je de samenwerking verder verdiepen met elkaar.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
4	3	1	1
5		2	2
8		3	
9			

Profiel 7: VSKB

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Hoe kunnen we onze veiligheidsdoelstellingen verbinden aan onze sociale emancipatiedoelstellingen en wat is daarvoor nodig?

2. Kunnen en willen we ons instrumentarium vaker op maat/gedifferentieerd inzetten? En wat vraagt dit dan in de onderlinge samenwerking?

3. Benutten we ieders instrumenten (gemeente en corporatie) al optimaal, gelijkgericht en in onderlinge samenhang? Waar hebben we te winnen?

4. Hoe verminderen we samen de gevoeligheid van buurten en van kwetsbare bewoners voor drugscriminaliteit? Hoe kunnen we onze artikel 13b-praktijk (nog) steviger inbedden in een bredere preventieve aanpak rondom leefbaarheid en sociale emancipatie? Wat is onze gedeelde ambitie op dit vlak?

5. Wat zien we als volgende stap in onze samenwerking op bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau en in de onderlinge verbinding hiertussen?

6. Waar zitten aangrijpingspunten om (nog) meer zichtbare gezamenlijkheid te laten zien in de preventie en aanpak van drugscriminaliteit?

7. In hoeverre is onze samenwerkingspraktijk verankerd in ondersteunende (overleg)structuren, in beleid en in lokale prestatieafspraken?

8. Is ons blijvend leren en verbeteren georganiseerd en wat hebben we daar nog in te winnen?

9. Wat kunnen we leren van andere gemeenten, waar de drugsaanpak en de toepassing van artikel 13b Opiumwet al veel langer op de beleidsagenda staan?

Voorgestelde instrumentenmix
Jullie willen het instrumentarium om drugsdelicten samen te voorkomen ten volle benutten. Waarschijnlijk gebeurt er ook al het nodige. Echter: jullie historie is nog kort. Kijk daarom eerst of er laaghangend fruit is.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 2 abde 3 6 7	2	-	-

Vervolgens kunnen jullie investeren in een bredere preventieve aanpak, in alternatieven voor sluiting, in nazorg en in het optillen van structuren naar een hoger niveau.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
4 5 8 9	1 3	1 2 3	1 2 3 4

Profiel 8: VSKO

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Hoe kunnen we onze veiligheidsdoelstellingen verbinden aan onze sociale emancipatiedoelstellingen en wat is daarvoor nodig?

2. Kunnen en willen we ons instrumentarium vaker op maat/gedifferentieerd inzetten? En wat vraagt dit dan in de onderlinge samenwerking?

3. Benutten we ieders instrumenten (gemeente en corporatie) al optimaal, gelijkgericht en in onderlinge samenhang? Waar hebben we te winnen?

4. Hoe verminderen we samen de gevoeligheid van buurten en van kwetsbare bewoners voor drugscriminaliteit? Hoe kunnen we onze artikel 13b-praktijk (nog) steviger inbedden in een bredere preventieve aanpak rondom leefbaarheid en sociale emancipatie? Wat is onze gedeelde ambitie op dit vlak?

5. Wat zien we als volgende stap in onze samenwerking op bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau en in de onderlinge verbinding hiertussen?

6. Waar zitten aangrijpingspunten om (nog) meer zichtbare gezamenlijkheid te laten zien in de preventie en aanpak van drugscriminaliteit?

7. Is ons blijvend leren en verbeteren georganiseerd? In hoeverre is onze samenwerkingspraktijk verankerd in ondersteunende (overleg)structuren, in beleid en in lokale prestatieafspraken?

8. Wat kunnen we leren van andere gemeenten, waar de drugsaanpak en de toepassing van artikel 13b Opiumwet al veel langer op de beleidsagenda staan?

9. Wat vinden we met elkaar van de bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet en drugscriminaliteit in algemene zin ten opzichte van andere opgaven? Welke invloed hebben we daarop?

Voorgestelde instrumentenmix
Gelet op de beperkte ervaring met artikel 13b Opiumwet (korte historie) in combinatie met de lage bestuurlijke prioriteit zal het beschikbare instrumentarium dat jullie samen hebben waarschijnlijk nog niet ten volle worden benut. Kijk daarom eerst eens naar het laaghangend fruit. In een volgende ontwikkelfase kun je het overig instrumentarium betrekken. Bespreek ook instrumenten om te agenderen.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 2 abde 3 6	1 2	-	3 4

Profiel 9: EZLB

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat doet/doen de corporatie(s) al en wat doet de gemeente als het gaat om het voorkomen en aanpakken van drugscriminaliteit? En wat doen we al om buurten en kwetsbare mensen weerbaar(der) te maken tegen de verleidingen en gevolgen van drugshandel? ('Leer elkaar en elkaars praktijk kennen')

2. Benutten we met elkaar al ten volle het instrumentarium dat we samen ter beschikking hebben voor, tijdens en na sluiting (zie: instrumenten)? En wat is nodig om deze nog meer op maat en slimmer in te zetten?

3. Zien we kansen om elkaar te versterken in de aanpak en te komen tot een meer samenhangende en gelijkgerichte inzet van instrumenten, zonder dat dit afbreuk doet aan ieders eigen rol en verantwoordelijkheid? Dus: kunnen we samen meer bereiken?

4. Zijn er belemmeringen of risico's die onze verdere samenwerking in de weg staan? En zo ja, hoe kunnen we die wegnemen?

5. Zou het ons helpen elkaar op diverse niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel) periodiek te ontmoeten en om samenwerkingsafspraken te maken? Hoe organiseren we dit?

Voorgestelde instrumentenmix
Waarschijnlijk doet ieder van jullie op grond van de lange historie met drugs en de hoge prioriteit zelf al veel om drugscriminaliteit te voorkomen en aan te pakken. De winst is met name te behalen in een betere onderlinge afstemming van instrumenten en de inzet van gezamenlijk instrumentarium.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 b	1 c t/m f	1	1
2 ac	3 ef	2	2
4		3	3
5			4
7			
8			
9			

Profiel 10: EZLO

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat doet/doen de corporatie(s) al en wat doet de gemeente als het gaat om het voorkomen en aanpakken van drugscriminaliteit? En wat doen we al om buurten en kwetsbare mensen weerbaar(der) te maken tegen de verleidingen en gevolgen van drugshandel? ('Leer elkaar en elkaars praktijk kennen')

2. Benutten we met elkaar al ten volle het instrumentarium dat we samen ter beschikking hebben voor, tijdens en na sluiting (zie: instrumenten)? En wat is nodig om deze nog meer op maat en slimmer in te zetten?

3. Zien we kansen om elkaar te versterken in de aanpak en te komen tot een meer samenhangende en gelijkgerichte inzet van instrumenten, zonder dat dit afbreuk doet aan ieders eigen rol en verantwoordelijkheid? Dus: kunnen we samen meer bereiken?

4. Zijn er belemmeringen of risico's die onze verdere samenwerking in de weg staan? En zo ja, hoe kunnen we die wegnemen?

5. Zou het ons helpen elkaar op diverse niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel) periodiek te ontmoeten en om samenwerkingsafspraken te maken? Hoe organiseren we dit?

6. Wat vinden we met elkaar van de bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet en drugscriminaliteit in algemene zin ten opzichte van andere opgaven, gelet op de aard en omvang van de problematiek? Welke invloed hebben we daarop?

Voorgestelde instrumentenmix
Waarschijnlijk doet ieder van jullie op grond van de lange historie met drugs al het nodige om drugscriminaliteit te voorkomen en aan te pakken. Gelet op de lage prioriteit is het echter de vraag of ieders mogelijkheden al ten volle worden benut. Loop daarom de hele lijst met instrumenten samen na. De meeste winst is vermoedelijk te behalen in een onderlinge afstemming van instrumenten en de inzet van gezamenlijk instrumentarium.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 b	1 c t/m f	1	1
2 ac	3 ef	2	2
4		3	3
5			4
7			
8			
9			

Profiel 11: EZKB

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat doet/doen de corporatie(s) al en wat doet de gemeente als het gaat om het voorkomen en aanpakken van drugscriminaliteit? En wat doen we al om buurten en kwetsbare mensen weerbaar(der) te maken tegen de verleidingen en gevolgen van drugshandel? ('Leer elkaar en elkaars praktijk kennen')

2. Benutten we met elkaar al ten volle het instrumentarium dat we samen ter beschikking hebben voor, tijdens en na sluiting (zie: instrumenten)? En wat is nodig om deze nog meer op maat en slimmer in te zetten?

3. Zien we kansen om elkaar te versterken in de aanpak en te komen tot een meer samenhangende en gelijkgerichte inzet van instrumenten, zonder dat dit afbreuk doet aan ieders eigen rol en verantwoordelijkheid? Dus: kunnen we samen meer bereiken?

4. Zijn er belemmeringen of risico's die onze verdere samenwerking in de weg staan? En zo ja, hoe kunnen we die wegnemen?

5. Zou het ons helpen elkaar op diverse niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel) periodiek te ontmoeten en om samenwerkingsafspraken te maken? Hoe organiseren we dit?

6. Wat kunnen we leren van andere gemeenten, waar de drugsaanpak en de toepassing van met artikel 13b Opiumwet al veel langer op de beleidsagenda staan?

Voorgestelde instrumentenmix

Gelet op de beperkte ervaring met artikel 13b Opiumwet (korte historie) zal het beschikbare instrumentarium dat ieder van jullie heeft waarschijnlijk nog niet ten volle worden benut. Er zijn wel kansen vanwege de hoge prioriteit. Kijk daarom eerst of je het laaghangend fruit al benut. In een volgende stap kun je de onderlinge afstemming van instrumenten verstevigen.

Begin met

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 a	1 ab	-	3
2 abde	2		4
3			
6			

Vervolgens kijk je naar de volgende instrumenten

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 b	1 c t/m f	1	2
2 c	3	2	
4		3	
5			
7			
8			
9			

Profiel 12: EZKO

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat doet/doen de corporatie(s) al en wat doet de gemeente als het gaat om het voorkomen en aanpakken van drugscriminaliteit? En wat doen we al om buurten en kwetsbare mensen weerbaar(der) te maken tegen de verleidingen en gevolgen van drugshandel? ('Leer elkaar en elkaars praktijk kennen')

2. Benutten we met elkaar al ten volle het instrumentarium dat we samen ter beschikking hebben voor, tijdens en na sluiting (zie: instrumenten)? En wat is nodig om deze nog meer op maat en slimmer in te zetten?

3. Zien we kansen om elkaar te versterken in de aanpak en te komen tot een meer samenhangende en gelijkgerichte inzet van instrumenten, zonder dat dit afbreuk doet aan ieders eigen rol en verantwoordelijkheid? Zijn er belemmeringen of risico's die onze verdere samenwerking in de weg staan? En zo ja, hoe kunnen we die wegnemen?

4. Zou het ons helpen elkaar op diverse niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel) periodiek te ontmoeten en om samenwerkingsafspraken te maken? Hoe organiseren we dit?

5. Wat kunnen we leren van andere gemeenten, waar de drugsaanpak en de toepassing van met artikel 13b Opiumwet al veel langer op de beleidsagenda staan?

6. Wat vinden we met elkaar van de bestuurlijke prioriteit voor met artikel 13b Opiumwet en drugscriminaliteit in algemene zin ten opzichte van andere opgaven? Welke invloed hebben we daarop?

Voorgestelde instrumentenmix

Gelet op de beperkte ervaring met met artikel 13b Opiumwet (korte historie) in combinatie met de lage bestuurlijke prioriteit zal het beschikbare instrumentarium dat ieder van jullie heeft waarschijnlijk nog niet ten volle worden benut. Kijk daarom eerst eens naar het laaghangend fruit. In een volgende ontwikkelfase kun je het overig instrumentarium betrekken. Bespreek ook instrumenten om te agenderen.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 a	1 ab	-	3
2 abde	2		4
3	3 c t/m f		
6			

Profiel 13: ESLB

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat zijn goede voorbeelden (casuïstiek) in onze samenwerkingspraktijk van hoe we met elkaar willen werken? Wat waren daarbij de succesfactoren en wat kunnen we daarvan leren?

2. Hoe verminderen we samen de gevoeligheid van buurten en van kwetsbare bewoners voor drugscriminaliteit? Hoe kunnen we de artikel 13b-praktijk (nog) steviger inbedden in een bredere preventieve aanpak rondom leefbaarheid en sociale emancipatie? Wat is onze ambitie op dit vlak?

3. Hoe zien de samenwerkingsrelaties op de verschillende niveaus eruit en in hoeverre staan uitvoering, beleid en bestuur met elkaar in verbinding? Worden praktijkdilemma's 'opgetild'?

4. Benutten we met elkaar al ten volle het instrumentarium dat we samen ter beschikking hebben voor, tijdens en na sluiting (zie: instrumenten)? En wat is nodig om deze nog meer op maat en slimmer in te zetten?

5. In hoeverre is onze samenwerkingspraktijk verankerd in ondersteunende (overleg) structuren, in beleid en in lokale prestatieafspraken?

6. Is ons blijvend leren en verbeteren georganiseerd en wat hebben we daar nog in te winnen?

Voorgestelde instrumentenmix
In jullie volwassen Damocles-praktijk zet je ieder vanuit de rol en ook in onderlinge verbinding al behoorlijk wat instrumenten in om drugsdelicten in woningen te voorkomen en aan te pakken en gelijktijdig te werken aan het sterker maken van mensen en buurten. Jullie uitdagingen zijn met name om een bredere preventieve samenwerking te bewerkstelligen, om alternatieven voor sluiting gerichter in te zetten, om samen invulling te geven aan nazorg en structuren naar een hoger niveau te tillen.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
4	3	1	2
5		2	3
8		3	4
9			

Profiel 14: ESLO

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat zijn goede voorbeelden (casuïstiek) in onze samenwerkingspraktijk van hoe we met elkaar willen werken? Wat waren daarbij de succesfactoren en wat kunnen we daarvan leren?

2. Hoe verminderen we samen de gevoeligheid van buurten en van kwetsbare bewoners voor drugscriminaliteit? Hoe kunnen we de artikel 13b-praktijk (nog) steviger inbedden in een bredere preventieve aanpak rondom leefbaarheid en sociale emancipatie? Wat is onze ambitie op dit vlak?

3. Hoe zien de samenwerkingsrelaties op de verschillende niveaus eruit en in hoeverre staan uitvoering, beleid en bestuur met elkaar in verbinding? Worden praktijkdilemma's 'opgetild'?

4. Benutten we met elkaar al ten volle het instrumentarium dat we samen ter beschikking hebben voor, tijdens en na sluiting (zie: instrumenten)? En wat is nodig om deze nog meer op maat en slimmer in te zetten?

5. In hoeverre is onze samenwerkingspraktijk verankerd in ondersteunende (overleg) structuren, in beleid en in lokale prestatie-afspraken?

6. Is ons blijvend leren en verbeteren georganiseerd en wat hebben we daar nog in te winnen?

7. Wat vinden we met elkaar van de bestuurlijke prioriteit voor met artikel 13b Opiumwet en drugscriminaliteit in algemene zin ten opzichte van andere opgaven, gelet op de aard en omvang van de problematiek? Welke invloed hebben we daarop?

Voorgestelde instrumentenmix
Jullie zetten ieder vanuit de eigen rol en ook in onderlinge verbinding al behoorlijk wat instrumenten in om drugsdelicten in woningen te voorkomen en aan te pakken en gelijktijdig te werken aan het sterker maken van mensen en buurten. Prioriteit 1 is voor jullie om het weer op de bestuurlijke agenda te krijgen.

Begin met

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
-	-	-	3
			4

Vervolgens kun je de samenwerking verder verdiepen met elkaar

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
4	3	1	1
5		2	2
8		3	
9			

Profiel 15: ESKB

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat zijn goede voorbeelden (casuïstiek) in onze jonge samenwerkingspraktijk van hoe we met elkaar willen werken? Wat waren daarbij de succesfactoren en wat kunnen we daarvan leren?

2. Wat kunnen we leren van andere gemeenten, waar de drugsaanpak en de toepassing van met artikel 13b Opiumwet al veel langer op de beleidsagenda staan?

3. Hoe verminderen we samen de gevoeligheid van buurten en van kwetsbare bewoners voor drugscriminaliteit? Hoe kunnen we de artikel 13b-praktijk (nog) steviger inbedden in een bredere preventieve aanpak rondom leefbaarheid en sociale emancipatie? Wat is onze ambitie op dit vlak?

4. Hoe zien de samenwerkingsrelaties op de verschillende niveaus eruit en in hoeverre staan uitvoering, beleid en bestuur met elkaar in verbinding? Worden praktijkdilemma's 'opgetild'?

5. Benutten we met elkaar al ten volle het instrumentarium dat we samen ter beschikking hebben voor, tijdens en na sluiting (zie: instrumenten)? En wat is nodig om deze nog meer op maat en slimmer in te zetten?

6. In hoeverre is onze samenwerkingspraktijk verankerd in ondersteunende (overleg) structuren, in beleid en in lokale prestatieafspraken?

7. Is ons blijvend leren en verbeteren georganiseerd en wat hebben we daar nog in te winnen?

Voorgestelde instrumentenmix
Jullie willen het instrumentarium om drugsdelicten samen te voorkomen en aan te pakken ten volle benutten. Waarschijnlijk gebeurt er ook al het nodige. Echter: jullie historie is nog kort. Kijk daarom eerst of er laaghangend fruit is.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 2 abde 3 6 7	1 2	-	-

Vervolgens kunnen jullie investeren in een bredere preventieve aanpak, in alternatieven voor sluiting, in nazorg en in het optillen van structuren naar een hoger niveau.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
4 5 8 9	3	1 2 3	1 2 3 4

Profiel 16: ESKO

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Suggesties voor gespreksvragen

1. Wat zijn goede voorbeelden (casuïstiek) in onze samenwerkingspraktijk van hoe we met elkaar willen werken? Wat waren daarbij de succesfactoren en wat kunnen we daarvan leren?

2. Hoe verminderen we samen de gevoeligheid van buurten en van kwetsbare bewoners voor drugscriminaliteit? Hoe kunnen we de artikel 13b-praktijk (nog) steviger inbedden in een bredere preventieve aanpak rondom leefbaarheid en sociale emancipatie? Wat is onze ambitie op dit vlak?

3. Hoe zien de samenwerkingsrelaties op de verschillende niveaus eruit en in hoeverre staan uitvoering, beleid en bestuur met elkaar in verbinding? Worden praktijkdilemma's 'opgetild'?

4. Benutten we met elkaar al ten volle het instrumentarium dat we samen ter beschikking hebben voor, tijdens en na sluiting (zie: instrumenten)? En wat is nodig om deze nog meer op maat en slimmer in te zetten?

5. In hoeverre is onze samenwerkingspraktijk verankerd in ondersteunende (overleg) structuren, in beleid en in lokale prestatieafspraken?

6. Is ons (blijvend) leren en verbeteren georganiseerd?

7. Wat kunnen we leren van andere gemeenten, waar de drugsaanpak en de toepassing van artikel 13b Opiumwet al veel langer op de beleidsagenda staan?

8. Wat vinden we met elkaar van de bestuurlijke prioriteit voor met artikel 13b Opiumwet en drugscriminaliteit in algemene zin ten opzichte van andere opgaven? Welke invloed hebben we daarop?

Voorgestelde instrumentenmix
Gelet op de beperkte ervaring met artikel 13b Opiumwet (korte historie) in combinatie met de lage bestuurlijke prioriteit zal het beschikbare instrumentarium dat jullie samen hebben waarschijnlijk nog niet ten volle worden benut. Kijk daarom eerst eens naar het laaghangend fruit. In een volgende ontwikkelfase kun je het overig instrumentarium betrekken. Bespreek ook instrumenten om te agenderen.

Preventie	Aanpak	Nazorg	Samenwerking
1 2 abde 3 6	1 2	-	3 4

7. Bijlage

Zestien profielbeschrijvingen behorend bij hoofdgerecht: de damocles-test

Profielbeschrijving 1: VZLB

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Oriëntatie:
Drugscriminaliteit zorgt voor een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid en moet dus streng worden aangepakt. In jouw gemeente is eerder sprake van een rakker- dan een stakkeraanpak. Veiligheid staat voorop. Dit leidt vermoedelijk ook tot een vrij strikte toepassing van de wettelijke bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet. Natuurlijk is het van belang oog te hebben en te houden voor schrijnende situaties, want die zijn er zeker. Maar in algemene zin zijn bewoners eerder rakker dan stakker. Misschien wel steeds meer, vanwege een verharding van het drugscircuit. Maatwerk is in jouw gemeente echt bedoeld voor bijzondere situaties, in lijn met de wijze waarop getoetst wordt door de rechter. Dat is de legitimatie. In de rolopvatting van je burgemeester zie je bovengenoemde visie waarschijnlijk terug. De burgemeester handelt primair vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid. Dit alles betekent trouwens niet dat er geen aandacht kan zijn voor preventie en/of een bredere inbedding van je 13b-praktijk in een gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Want ook een rakker word je niet zomaar. De kans hierop is echter wat minder groot, omdat er rondom artikel 13b Opiumwet geen sprake is van verbonden werelden. In ieder geval niet tussen gemeente en corporatie(s).

Verbinding:
De werelden van gemeente en corporatie(s) zijn strikt gescheiden rondom artikel 13b Opiumwet. Betrokken professionals kennen elkaar niet (goed). Er vindt weinig informatie-uitwisseling plaats tussen de drugsvondst en de beslissing om te sluiten. Dit kan diverse oorzaken hebben. Zo is het in een grote gemeente met veel spelers lastiger om een goed samenwerkingsklimaat te bewerkstelligen. Zeker als er geen cultuur bestaat van samenwerken. Gezien de lange historie in jouw gemeente met artikel 13b Opiumwet is het echter het meest voor de hand liggend dat het een bewuste keuze is om beperkt samen op te trekken. Vanuit het idee dat ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft met eigen instrumenten en een eigen toetsingskader (geen rolvermenging). Dat er sprake is van gescheiden werelden betekent overigens niet dat de corporatie(s) in jouw gemeente geen rol pakt/pakken in de bestrijding van drugscriminaliteit. Echter, instrumenten van gemeente en corporatie(s) worden niet ingezet in onderlinge samenhang, laat staan situationeel.

Context:
Drugsproblematiek en de aanpak ervan kennen een lange historie in jouw gemeente. Het grijpt diep in op het samenleven in bepaalde wijken en buurten. Dit is waarschijnlijk terug te zien aan een strikte toepassing van de wettelijke bevoegdheid en daaraan gekoppeld een hoog aantal sluitingen. Ook de bestuurlijke prioriteit is hoog; dat lees je in allerlei nota's terug en je ziet het aan de capaciteit die wordt ingezet op veiligheid. Deze prioriteit en de lange historie hebben vermoedelijk ook wel wat met elkaar te maken, maar ook opvattingen van de burgemeester spelen hierbij een rol.

Profielbeschrijving 2: VZLO

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Oriëntatie:
Drugscriminaliteit is in jouw gemeente niet van vandaag of gisteren en heeft ook behoorlijke impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen. Toch zijn er andere opgaven in jouw gemeente die belangrijker worden gevonden dan artikel 13b Opiumwet. Daardoor is er –ondanks de aard en ernst van de problematiek- niet automatisch ook sprake van een strikte toepassing van de wettelijke bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet door de burgemeester. Daarin verschillen gemeenten met een VZLO profiel. Wel geldt dat in jouw gemeente eerder sprake is van een rakker- dan een stakkeraanpak. Veiligheid staat voorop in de aanpak. Natuurlijk is het van belang oog te hebben en te houden voor schrijnende situaties, want die zijn er zeker. Maar in algemene zin zijn bewoners eerder rakker dan stakker. Misschien wel steeds meer, vanwege een verharding van het drugscircuit. Maatwerk is in jouw gemeente echt bedoeld voor bijzondere situaties, in lijn met de wijze waarop getoetst wordt door de rechter. Dat is de legitimatie. In de rolopvatting van je burgemeester zie je bovengenoemde visie waarschijnlijk terug. De burgemeester handelt primair vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid. Dit alles betekent trouwens niet dat er geen aandacht kan zijn voor preventie en/of een bredere inbedding van je artikel 13b-praktijk in een gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Want ook een rakker word je niet zomaar. De kans hierop is echter wat minder groot, omdat er rondom artikel 13b Opiumwet geen sprake is van verbonden werelden, in ieder geval niet tussen gemeente en corporatie(s). Én omdat artikel 13b Opiumwet nu eenmaal niet zo'n hoge bestuurlijke prioriteit heeft.

Verbinding:
De werelden van gemeente en corporatie(s) zijn strikt gescheiden rondom artikel 13b Opiumwet. Betrokken professionals kennen elkaar niet (goed). Er vindt weinig informatieuitwisseling plaats tussen de drugsvondst en de beslissing om te sluiten. Dit kan diverse oorzaken hebben. Zo is het in een grote gemeente met veel spelers lastiger om een goed samenwerkingsklimaat te bewerkstelligen. Zeker als er geen cultuur bestaat van samenwerken. Ook kan het een bewuste keuze zijn om rondom artikel 13b Opiumwet beperkt samen op te trekken. Vanuit het idee dat ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft met eigen instrumenten en een eigen toetsingskader (geen rolvermenging). Tot slot kan het te maken hebben met de lage bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet in jouw gemeente. Dan is de neiging minder groot om op dit dossier de krachten te bundelen. Dat er sprake is van gescheiden werelden betekent overigens niet dat de corporatie(s) in jouw gemeente geen rol pakt/pakken in de bestrijding van drugscriminaliteit. Echter, instrumenten van gemeente en corporatie(s) worden niet ingezet in onderlinge samenhang, laat staan situationeel.

Context:
De relatief lage bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet en drugscriminaliteit kan blijken uit de capaciteit die hierop ingezet wordt (kleine veiligheidsafdeling), de beperkte actualiteit van convenanten en beperkte verankering in beleid.

Profielbeschrijving 3: VZKB

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Oriëntatie:
Drugscriminaliteit zorgt voor een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid en moet dus streng worden aangepakt. In jouw gemeente is eerder sprake van een rakker- dan een stakkeraanpak. Veiligheid staat voorop. Dit leidt mogelijk ook tot een vrij strikte toepassing van de wettelijke bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet. Natuurlijk is het van belang oog te hebben en te houden voor schrijnende situaties, want die zijn er zeker. Maar in algemene zin zijn bewoners eerder rakker dan stakker. Misschien wel steeds meer, vanwege een verharding van het drugscircuit. Maatwerk is in jouw gemeente echt bedoeld voor bijzondere situaties, in lijn met de wijze waarop getoetst wordt door de rechter. Dat is de legitimatie. In de rolopvatting van je burgemeester zie je bovengenoemde visie waarschijnlijk terug. De burgemeester handelt primair vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid. Dit alles betekent trouwens niet dat er geen aandacht kan zijn voor preventie en/of een bredere inbedding van je artikel 13b-praktijk in een gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Want ook een rakker word je niet zomaar. De kans hierop is echter minder groot omdat er rondom artikel 13b Opiumwet geen sprake is van verbonden werelden. In ieder geval niet tussen gemeente en corporatie(s).

Verbinding:
De werelden van gemeente en corporatie(s) zijn strikt gescheiden rondom artikel 13b Opiumwet. Betrokken professionals kennen elkaar niet (goed). Er vindt weinig informatie-uitwisseling plaats tussen de drugsvondst en de beslissing om te sluiten. Mogelijk heeft dit te maken met de nog beperkte ervaring en korte historie rondom artikel 13b Opiumwet; de samenwerking heeft nog niet de kans gekregen om goed te gedijen. Maar er kunnen ook andere redenen zijn. Zo is het in een grote gemeente met veel spelers lastiger om een goed samenwerkingsklimaat te bewerkstelligen. Zeker als er geen cultuur bestaat van samenwerken. Ook kan het een bewuste keuze zijn om rondom artikel 13b Opiumwet beperkt samen op te trekken. Vanuit het idee dat ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft met eigen instrumenten en een eigen toetsingskader (geen rolvermenging). Dat er sprake is van gescheiden werelden betekent overigens niet dat de corporatie(s) in jouw gemeente geen rol pakt/pakken in de bestrijding van drugscriminaliteit. Echter, instrumenten van gemeente en corporatie(s) worden niet ingezet in onderlinge samenhang, laat staan situationeel.

Context:
In jouw gemeente is de historie met de toepassing van artikel 13b Opiumwet kort. Mogelijk omdat de drugsproblematiek pas vrij recent zijn sporen achterlaat in de samenleving (bijvoorbeeld vanwege een verharding van het drugscircuit). In ieder geval ligt het niet aan de bestuurlijke prioriteit voor de aanpak en preventie van drugs(criminaliteit). Die is hoog in jouw gemeente; dat lees je in nota's en convenanten terug en je ziet het aan de capaciteit die wordt ingezet op veiligheid. Het kan wel zo zijn dat ook deze bestuurlijke prioriteit nog jong is. Vanwege een verschuiving van beleidsprioriteiten of wellicht een burgemeesterswissel.

Profielbeschrijving 4: VZKO

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Oriëntatie:
Drugscriminaliteit zorgt voor verstoring van de openbare orde en veiligheid en moet dus worden aangepakt. In jouw gemeente is eerder sprake van een rakker- dan een stakkeraanpak. Veiligheid staat voorop. Natuurlijk is het van belang oog te hebben en te houden voor schrijnende situaties, want die zijn er zeker. Maar in algemene zin zijn bewoners eerder rakker dan stakker. Misschien wel steeds meer, vanwege een verharding van het drugscircuit. Maatwerk is in jouw gemeente echt bedoeld voor bijzondere situaties, in lijn met de wijze waarop getoetst wordt door de rechter. Dat is de legitimatie. In de rolopvatting van je burgemeester zie je bovengenoemde visie waarschijnlijk terug. De burgemeester handelt primair vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid. Dit alles betekent trouwens niet dat er geen aandacht kan zijn voor preventie en/of een bredere inbedding van je artikel 13b-praktijk in een gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Want ook een rakker word je niet zomaar. De kans hierop is echter niet groot omdat er rondom artikel 13b Opiumwet geen sprake is van verbonden werelden. In ieder geval niet tussen gemeente en corporatie(s). En ook omdat artikel 13b Opiumwet (en de aanpak van drugscriminaliteit) niet hoog op de beleidsagenda staan.

Verbinding:
De werelden van gemeente en corporatie(s) zijn strikt gescheiden rondom artikel 13b Opiumwet Betrokken professionals kennen elkaar niet (goed). Er vindt weinig informatie-uitwisseling plaats tussen de drugsvondst en de beslissing om te sluiten. Mogelijk heeft dit te maken met de nog beperkte ervaring en korte historie rondom artikel 13b Opiumwet; de samenwerking heeft nog niet de kans gekregen heeft om goed te gedijen. Ook kan de lage bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet in jouw gemeente een rol spelen, waardoor de neiging minder groot is om op dit dossier de krachten te bundelen. Voorts kan het een bewuste keuze zijn om rondom artikel 13b Opiumwet beperkt samen op te trekken. Vanuit het idee dat ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft met eigen instrumenten en een eigen toetsingskader (geen rolvermenging). Tot slot kan het in een grote gemeente met veel spelers lastiger om een goed samenwerkingsklimaat te bewerkstelligen. Zeker als er geen cultuur bestaat van samenwerken. Dat er sprake is van gescheiden werelden betekent overigens niet dat de corporatie(s) in jouw gemeente geen rol pakt/pakken in de bestrijding van drugscriminaliteit. Echter, instrumenten van gemeente en corporatie(s) worden niet ingezet in onderlinge samenhang, laat staan situationeel.

Context:
In jouw gemeente is de historie met de toepassing van artikel 13b Opiumwet kort. Mogelijk omdat de drugsproblematiek pas vrij recent zijn sporen achterlaat in de samenleving (bijvoorbeeld vanwege een verharding van het drugscircuit). Het kan ook te maken hebben met de relatief lage bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet en drugscriminaliteit. Deze kan blijken uit de capaciteit die hierop ingezet wordt (kleine veiligheidsafdeling), de beperkte actualiteit van convenanten en beperkte verankering in beleid.

Profielbeschrijving 5: VSLB

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Oriëntatie:
Drugscriminaliteit zorgt voor een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid en moet dus strikt worden aangepakt. Drugshandel en -overlast kunnen en mogen niet getolereerd worden; je móet streng zijn. In jouw gemeente is eerder sprake van een rakker- dan een stakkeraanpak. Veiligheid staat voorop. Dit leidt vermoedelijk ook tot een vrij strikte toepassing van de wettelijke bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet. Natuurlijk is het van belang oog te hebben en te houden voor schrijnende situaties, want die zijn er zeker. Maar in algemene zin zijn bewoners eerder rakker dan stakker. Misschien wel steeds meer, vanwege een verharding van het drugscircuit. Maatwerk is in jouw gemeente echt bedoeld voor bijzondere situaties, in lijn met de wijze waarop getoetst wordt door de rechter. Dat is de legitimatie. In de rolopvatting van je burgemeester zie je bovengenoemde visie waarschijnlijk terug. De burgemeester handelt primair vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid. Dit alles betekent trouwens niet dat er geen aandacht zou zijn voor preventie en/of een bredere inbedding van je artikel 13b-praktijk in een gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Want ook een rakker word je niet zomaar. Afhankelijk van hoe ver je hierin bent, zal de verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociale domein in je gemeente sterker of zwakker zijn.

Verbinding:
In jouw artikel 13b-praktijk is sprake van verbonden werelden tussen gemeente, corporatie(s) en wellicht andere partijen. Samen bereik je meer. Betrokken professionals kennen elkaar goed en hebben korte lijntjes en ook bestuurders weten elkaar te vinden. Mogelijk omdat je gemeente een overzichtelijke schaal heeft en er betrekkelijk weinig spelers zijn of omdat er een algemeen klimaat van samenwerking heerst. Maar zeker ook omdat je nu eenmaal een lange historie met elkaar hebt. Zowel gemeente als corporatie(s) wisselen actief informatie uit en zetten diverse instrumenten voor, rondom en na de sluiting in om drugscriminaliteit in huurwoningen te bestrijden en te voorkómen. Ieder vanuit de eigenstandige rol en verantwoordelijkheid, maar wel in onderlinge afstemming. Wie weet zijn jullie ook al regelmatig met elkaar in gesprek over wat er beter kan.

Context:
Drugsproblematiek en de aanpak ervan kennen een lange historie in jouw gemeente. Het grijpt diep in op het samenleven in bepaalde wijken en buurten. Daardoor heeft zich in de loop der jaren een volwassen artikel 13b-praktijk ontwikkeld met vaak een strikte toepassing van de wettelijke bevoegdheid en daaraan gekoppeld een hoog aantal sluitingen. Ook de bestuurlijke prioriteit is hoog; dat lees je in allerlei nota's terug en je ziet het aan de capaciteit die wordt ingezet op veiligheid. Deze prioriteit en de lange historie hebben vermoedelijk ook wel wat met elkaar te maken, maar ook opvattingen van de burgemeester spelen hierbij een rol.

Profielbeschrijving 6: VSLO

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Oriëntatie:
Drugscriminaliteit is in jouw gemeente niet van vandaag of gisteren en heeft ook behoorlijke impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen. Toch zijn er andere opgaven in jouw gemeente die belangrijker worden gevonden dan artikel 13b Opiumwet. Daardoor is er –ondanks de aard en ernst van de problematiek- niet automatisch ook sprake van een strikte toepassing van de wettelijke bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet door de burgemeester. Daarin verschillen gemeenten met een VSLO profiel. Wel geldt dat in jouw gemeente eerder sprake is van een rakker- dan een stakkeraanpak. Veiligheid staat voorop in de aanpak. Natuurlijk is het van belang oog te hebben en te houden voor schrijnende situaties, want die zijn er zeker. Maar in algemene zin zijn bewoners eerder rakker dan stakker. Misschien wel steeds meer, vanwege een verharding van het drugscircuit. Maatwerk is in jouw gemeente echt bedoeld voor bijzondere situaties, in lijn met de wijze waarop getoetst wordt door de rechter. Dat is de legitimatie. In de rolopvatting van je burgemeester zie je bovengenoemde visie waarschijnlijk terug. De burgemeester handelt primair vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid. Dit alles betekent trouwens niet dat er geen aandacht kan zijn voor preventie en/of een bredere inbedding van je artikel 13b-praktijk in een gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Want ook een rakker word je niet zomaar. Afhankelijk van hoe ver je hierin bent, zal de verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociale domein in je gemeente sterker of zwakker zijn.

Verbinding:
In jouw artikel 13b-praktijk is sprake van verbonden werelden tussen gemeente, corporatie(s) en wellicht andere partijen. Samen bereik je meer. Betrokken professionals kennen elkaar goed en hebben korte lijntjes en ook bestuurders weten elkaar te vinden. Mogelijk omdat je gemeente een overzichtelijke schaal heeft en er betrekkelijk weinig spelers zijn of omdat er een algemeen klimaat van samenwerking heerst. Maar zeker ook omdat je nu eenmaal een lange historie met elkaar hebt. Zowel gemeente als corporatie(s) wisselen actief informatie uit en zetten diverse instrumenten voor, rondom en na de sluiting in om drugscriminaliteit in huurwoningen te bestrijden en te voorkómen. Ieder vanuit de eigenstandige rol en verantwoordelijkheid, maar wel in onderlinge afstemming. Wie weet zijn jullie ook al regelmatig met elkaar in gesprek over wat er beter kan.

Context:
Drugsproblematiek en de aanpak ervan kennen een lange historie in jouw gemeente. Het grijpt diep in op het samenleven in bepaalde wijken en buurten. Daardoor heeft zich in de loop der jaren een volwassen artikel 13b-praktijk ontwikkeld. Toch is de bestuurlijke prioriteit niet hoog op dit moment; dat blijkt bijvoorbeeld uit de beperkte actualiteit van beleid en convenanten. Gezien de volwassen praktijk die er desondanks is en de lange historie is het goed mogelijk dat deze bestuurlijke prioriteit in het verleden hoger is geweest.

Profielbeschrijving 7: VSKB

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Oriëntatie:
Drugscriminaliteit zorgt voor een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid en moet dus streng worden aangepakt. In jouw gemeente is eerder sprake van een rakker- dan een stakkeraanpak. Veiligheid staat voorop. Dit leidt mogelijk ook tot een vrij strikte toepassing van de wettelijke bevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet. Natuurlijk is het van belang oog te hebben en te houden voor schrijnende situaties, want die zijn er zeker. Maar in algemene zin zijn bewoners eerder rakker dan stakker. Misschien wel steeds meer, vanwege een verharding van het drugscircuit. Maatwerk is in jouw gemeente echt bedoeld voor bijzondere situaties, in lijn met de wijze waarop getoetst wordt door de rechter. Dat is de legitimatie. In de rolopvatting van je burgemeester zie je bovengenoemde visie waarschijnlijk terug. De burgemeester handelt primair vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid. Dit alles betekent trouwens niet dat er geen aandacht zou zijn voor preventie en/of een bredere inbedding van je artikel 13b-praktijk in een gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Want ook een rakker word je niet zomaar. Afhankelijk van hoe ver je hierin bent, zal de verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociale domein in je gemeente sterker of zwakker zijn.

Verbinding:
In jouw artikel 13b-praktijk is sprake van verbonden werelden tussen gemeente, corporatie(s) en wellicht andere partijen. Samen bereik je meer. Betrokken professionals kennen elkaar goed en hebben korte lijntjes en ook bestuurders weten elkaar te vinden. Mogelijk omdat je gemeente een overzichtelijke schaal heeft en er betrekkelijk weinig spelers zijn of omdat er een algemeen klimaat van samenwerking heerst. Of omdat je er gezien de hoge beleidsprioriteit met elkaar in geïnvesteerd hebt. Zowel gemeente als corporatie(s) wisselen actief informatie uit en zetten diverse instrumenten voor, rondom en na de sluiting in om drugscriminaliteit in huurwoningen te bestrijden en te voorkómen. Ieder vanuit de eigenstandige rol en verantwoordelijkheid, maar wel in onderlinge afstemming.

Context:
In jouw gemeente is de historie met de toepassing van artikel 13b Opiumwet kort. Mogelijk omdat de drugsproblematiek pas vrij recent zijn sporen achterlaat in de samenleving (bijvoorbeeld vanwege een verharding van het drugscircuit). In ieder geval ligt het niet aan de bestuurlijke prioriteit voor de aanpak en preventie van drugs(criminaliteit). Die is hoog in jouw gemeente; dat lees je in nota's en convenanten terug en je ziet het aan de capaciteit die wordt ingezet op veiligheid. Het kan wel zo zijn, dat ook deze bestuurlijke prioriteit nog jong is. Vanwege een verschuiving van beleidsprioriteiten of wellicht een burgemeesterswissel.

Profielbeschrijving 8: VSKO

Doel: **VEILIGHEID**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Oriëntatie:
Drugscriminaliteit zorgt voor verstoring van de openbare orde en veiligheid en moet dus worden aangepakt. In jouw gemeente is eerder sprake van een rakker- dan een stakkeraanpak. Veiligheid staat voorop. Natuurlijk is het van belang oog te hebben en te houden voor schrijnende situaties, want die zijn er zeker. Maar in algemene zin zijn bewoners eerder rakker dan stakker. Misschien wel steeds meer, vanwege een verharding van het drugscircuit. Maatwerk is in jouw gemeente echt bedoeld voor bijzondere situaties, in lijn met de wijze waarop getoetst wordt door de rechter. Dat is de legitimatie. In de rolopvatting van je burgemeester zie je bovengenoemde visie waarschijnlijk terug. De burgemeester handelt primair vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid. Dit alles betekent trouwens niet dat er geen aandacht kan zijn voor preventie en/of een bredere inbedding van je artikel 13b-praktijk in een gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Want ook een rakker word je niet zomaar. De kans hierop is echter wat minder groot, omdat artikel 13b Opiumwet (en de aanpak van drugscriminaliteit) niet zo hoog op de beleidsagenda staan en de praktijk nog jong is.

Verbinding:
In jouw artikel 13b-praktijk is sprake van verbonden werelden tussen gemeente, corporatie(s) en wellicht andere partijen. Samen bereik je meer. Betrokken professionals kennen elkaar goed en hebben korte lijntjes en ook bestuurders weten elkaar te vinden. Mogelijk omdat je gemeente een overzichtelijke schaal heeft en er betrekkelijk weinig spelers zijn of omdat er een algemeen klimaat van samenwerking heerst. Zowel gemeente als corporatie(s) wisselen actief informatie uit en zetten diverse instrumenten voor, rondom en na de sluiting in om drugscriminaliteit in huurwoningen te bestrijden en te voorkómen. Ieder vanuit de eigenstandige rol en verantwoordelijkheid, maar wel in onderlinge afstemming.

Context:
In jouw gemeente is de historie met de toepassing van artikel 13b Opiumwet kort. Mogelijk omdat de drugsproblematiek pas vrij recent zijn sporen achterlaat in de samenleving (bijvoorbeeld vanwege een verharding van het drugscircuit). Het kan ook te maken hebben met de relatief lage bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet en drugscriminaliteit. Deze kan blijken uit de capaciteit die hierop ingezet wordt (kleine veiligheidsafdeling), de beperkte actualiteit van convenanten en beperkte verankering in beleid.

Profielbeschrijving 9: EZLB

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Oriëntatie:
In jouw gemeente is eerder sprake van een stakker- dan een rakkeraanpak. Natuurlijk moet je (streng) optreden bij het aantreffen van drugs in een woning. Drugscriminaliteit heeft immers al van oudsher een behoorlijke impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen in je gemeente. Echter: de bewoner is vaker een kwetsbaar 'slachtoffer' dan een 'dader', weet je uit ervaring. Mensen belanden niet voor niets in het drugscircuit; dat vraagt om oog voor de sociale gevolgen van sluiting en/of ontbinding huurovereenkomst. Om deze reden wordt regelmatig maatwerk toegepast. Ook in de rolopvatting van je burgemeester zie je deze visie waarschijnlijk terug. De burgemeester is niet alleen burgervader of –moeder voor de omwonenden (= perspectief van openbare orde en veiligheid), maar ook voor de bewoner(s) die wordt/worden uitgezet (= sociaal perspectief). De drijfveer van de burgemeester gaat daarbij nadrukkelijk verder dan de juridische onderbouwing van het besluit om de woning te sluiten. In jouw gemeente zie je vermoedelijk ook een sterke (gemeentelijke) verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociaal domein. En wie weet heeft dit al geleid tot een bredere inbedding van de artikel 13b-praktijk in een preventieve, gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Dat is op z'n minst het wenkend perspectief in jouw gemeente.

Verbinding:
De werelden van gemeente en corporatie(s) zijn desondanks strikt gescheiden rondom artikel 13b Opiumwet. Betrokken professionals kennen elkaar niet goed. Er vindt weinig informatie-uitwisseling plaats tussen de drugsvondst en de beslissing om te sluiten. Dit kan diverse oorzaken hebben. Zo is het in een grote gemeente met veel spelers lastiger om een goed samenwerkingsklimaat te bewerkstelligen. Zeker als er geen cultuur bestaat van samenwerken. Het kan ook een bewuste keuze zijn om rondom artikel 13b Opiumwet beperkt samen op te trekken. Vanuit het idee dat ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft met eigen instrumenten en toetsingskader (geen rolvermenging). Dat er sprake is van gescheiden werelden betekent overigens niet dat de corporatie(s) in jouw gemeente geen rol pakt/pakken in de bestrijding van drugscriminaliteit. Echter, instrumenten van gemeente en corporatie(s) worden niet ingezet in onderlinge samenhang.

Context:
Drugsproblematiek en de aanpak ervan kennen een lange historie in jouw gemeente. Het grijpt diep in op het samenleven in bepaalde wijken en buurten. Dit is waarschijnlijk terug te zien aan een vrij strikte toepassing van de wettelijke bevoegdheid. Lik-op-stuk beleid en oog voor de sociale gevolgen gaan in jouw gemeente hand in hand. Ook de bestuurlijke prioriteit is hoog; dat lees je in allerlei nota's terug en je ziet het aan de capaciteit die wordt ingezet op veiligheid. Deze prioriteit en de lange historie hebben vermoedelijk ook wel wat met elkaar te maken, maar ook opvattingen van de burgemeester spelen hierbij een rol.

Profielbeschrijving 10: EZLO

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Oriëntatie:
In jouw gemeente is eerder sprake van een stakker- dan een rakkeraanpak. Natuurlijk moet je optreden bij het aantreffen van drugs in een woning. Drugscriminaliteit heeft immers al van oudsher een behoorlijke impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen in je gemeente. Echter: de bewoner is vaker een kwetsbaar 'slachtoffer' dan een 'dader', weet je uit ervaring. Mensen belanden niet voor niets in het drugscircuit; dat vraagt om oog voor de sociale gevolgen van sluiting en/of ontbinding huurovereenkomst. Om deze reden wordt regelmatig maatwerk toegepast. Ook in de rolopvatting van je burgemeester zie je deze visie waarschijnlijk terug. De burgemeester is niet alleen burgervader of –moeder voor de omwonenden (= perspectief van openbare orde en veiligheid), maar ook voor de bewoner(s) die wordt/worden uitgezet (= sociaal perspectief). De drijfveer van de burgemeester gaat daarbij nadrukkelijk verder dan de juridische onderbouwing van het besluit om de woning te sluiten. In jouw gemeente zie je mogelijk ook een sterke (gemeentelijke) verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociaal domein, alhoewel de lage bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet er ook toe kan leiden dat hier nog te winnen valt. Datzelfde geldt voor het al dan niet ingebed zijn van de artikel 13b-praktijk in een preventieve, gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Dat is uiteindelijk wel het wenkend perspectief in jouw gemeente.

Verbinding:
De werelden van gemeente en corporatie(s) zijn desondanks strikt gescheiden rondom artikel 13b Opiumwet. Betrokken professionals kennen elkaar niet goed. Er vindt weinig informatie-uitwisseling plaats tussen de drugsvondst en de beslissing om te sluiten. Dit kan diverse oorzaken hebben. Zo is het in een grote gemeente met veel spelers lastiger om een goed samenwerkings-klimaat te bewerkstelligen. Zeker als er geen cultuur bestaat van samenwerken. Ook zijn gemeente en corporatie(s) door de lagere prioriteit wellicht minder geneigd juist op dit thema te investeren in samenwerking. Het kan tot slot een bewuste keuze zijn om rondom artikel 13b Opiumwet beperkt samen op te trekken. Vanuit het idee dat ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft met eigen instrumenten en toetsingskader (geen rolvermenging). Dat er sprake is van gescheiden werelden betekent overigens niet dat de corporatie(s) in jouw gemeente geen rol pakt/pakken in de bestrijding van drugscriminaliteit. Echter, instrumenten van gemeente en corporatie(s) worden niet ingezet in onderlinge samenhang.

Context:
Drugscriminaliteit is in jouw gemeente niet van vandaag of gisteren en heeft ook behoorlijke impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen. Toch zijn er andere opgaven in jouw gemeente die belangrijker worden gevonden dan artikel 13b Opiumwet en alles wat daarmee samenhangt. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit de capaciteit die hierop ingezet wordt (kleine veiligheidsafdeling), de beperkte actualiteit van convenanten en beperkte verankering in beleid.

Profielbeschrijving 11: EZKB

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Oriëntatie:
In jouw gemeente is eerder sprake van een stakker- dan een rakkeraanpak. Natuurlijk moet je (streng) optreden bij het aantreffen van drugs in een woning. Drugscriminaliteit heeft immers impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen. Echter: de bewoner is vaker een kwetsbaar 'slachtoffer' dan een 'dader'. Mensen belanden niet voor niets in het drugscircuit; dat vraagt om oog voor de sociale gevolgen van sluiting en/of ontbinding huurovereenkomst. Om deze reden wordt regelmatig maatwerk toegepast. Ook in de rolopvatting van je burgemeester zie je deze visie waarschijnlijk terug. De burgemeester is niet alleen burgervader of –moeder voor de omwonenden (= perspectief van openbare orde en veiligheid), maar ook voor de bewoner(s) die wordt/worden uitgezet (= sociaal perspectief). De drijfveer van de burgemeester gaat daarbij nadrukkelijk verder dan de juridische onderbouwing van het besluit om de woning te sluiten. In jouw gemeente zie je mogelijk ook een sterke (gemeentelijke) verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociaal domein. En wie weet heeft dit al geleid tot een bredere inbedding van de artikel 13b-praktijk in een preventieve, gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Dit is wel het wenkend perspectief in jouw gemeente. Maar je praktijk is nog jong.

Verbinding:
De werelden van gemeente en corporatie(s) zijn desondanks strikt gescheiden rondom artikel 13b Opiumwet. Betrokken professionals kennen elkaar niet goed. Er vindt weinig informatie-uitwisseling plaats tussen de drugsvondst en de beslissing om te sluiten. Dit kan diverse oorzaken hebben. Zo is het in een grote gemeente met veel spelers lastiger om een goed samenwerkingsklimaat te bewerkstelligen. Zeker als er geen cultuur bestaat van samenwerken. Ook kan de korte historie een rol spelen; dat je nog aan de vooravond staat van meer gezamenlijkheid. Het kan tot slot een bewuste keuze zijn om rondom artikel 13b Opiumwet beperkt samen op te trekken. Vanuit het idee dat ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft met eigen instrumenten en toetsingskader (geen rolvermenging). Dat er sprake is van gescheiden werelden betekent overigens niet dat de corporatie(s) in jouw gemeente geen rol pakt/pakken in de bestrijding van drugscriminaliteit. Echter, instrumenten van gemeente en corporatie(s) worden niet ingezet in onderlinge samenhang.

Context:
In jouw gemeente is de historie met de toepassing van artikel 13b Opiumwet kort. Mogelijk omdat de drugsproblematiek pas vrij recent zijn sporen achterlaat in de samenleving (bv. vanwege een verharding van het drugscircuit). In ieder geval ligt het niet aan de bestuurlijke prioriteit voor de aanpak en preventie van drugs(criminaliteit). Die is hoog in jouw gemeente; dat lees je in nota's en convenanten terug en je ziet het aan de capaciteit die wordt ingezet op veiligheid. Het kan wel zo zijn dat ook deze bestuurlijke prioriteit nog jong is. Vanwege een verschuiving van beleidsprioriteiten of wellicht een burgemeesterswissel.

Profielbeschrijving 12: EZKO

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **ZELF**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Oriëntatie:
In jouw gemeente is eerder sprake van een stakker- dan een rakkeraanpak. Natuurlijk moet je optreden bij het aantreffen van drugs in een woning. Drugscriminaliteit heeft immers impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen. Echter: de bewoner is vaker een kwetsbaar 'slachtoffer' dan een 'dader'. Mensen belanden niet voor niets in het drugscircuit; dat vraagt om oog voor de sociale gevolgen van sluiting en/of ontbinding huurovereenkomst. Om deze reden wordt regelmatig maatwerk toegepast. Ook in de rol-opvatting van je burgemeester zie je deze visie waarschijnlijk terug. De burgemeester is niet alleen burgervader of –moeder voor de omwonenden (= perspectief van openbare orde en veiligheid), maar ook voor de bewoner(s) die wordt/worden uitgezet (= sociaal perspectief). De drijfveer van de burgemeester gaat daarbij nadrukkelijk verder dan de juridische onderbouwing van het besluit om de woning te sluiten. In jouw gemeente zie je mogelijk ook een sterke (gemeentelijke) verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociaal domein, alhoewel de lage bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet er ook toe kan leiden dat hier nog te winnen valt. Datzelfde geldt voor het al dan niet ingebed zijn van de artikel 13b-praktijk in een preventieve, gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Dat is uiteindelijk wel het wenkend perspectief in jouw gemeente.

Verbinding:
De werelden van gemeente en corporatie(s) zijn desondanks strikt gescheiden rondom artikel 13b Opiumwet. Betrokken professionals kennen elkaar niet goed. Er vindt weinig informatie-uitwisseling plaats tussen de drugsvondst en de beslissing om te sluiten. Dit kan diverse oorzaken hebben. Zo is het in een grote gemeente met veel spelers lastiger om een goed samenwerkingsklimaat te bewerkstelligen. Zeker als er geen cultuur bestaat van samenwerken. Ook zijn jullie door de lagere prioriteit en de korte geschiedenis met elkaar wellicht minder geneigd te investeren in samenwerking. Het kan tot slot een bewuste keuze zijn om rondom artikel 13b Opiumwet beperkt samen op te trekken. Vanuit het idee dat ieder een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft met eigen instrumenten en toetsingskader (geen rolvermenging). Dat er sprake is van gescheiden werelden betekent overigens niet dat de corporatie(s) in jouw gemeente geen rol pakt/pakken in de bestrijding van drugscriminaliteit. Echter, instrumenten van gemeente en corporatie(s) worden niet ingezet in onderlinge samenhang.

Context:
In jouw gemeente is de historie met de toepassing van artikel 13b Opiumwet kort. Mogelijk omdat drugsproblematiek pas vrij recent zijn sporen achterlaat in de samenleving (bv. vanwege een verharding van het drugscircuit). Het kan ook te maken hebben met de relatief lage bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet. Deze kan blijken uit de capaciteit die hierop ingezet wordt (kleine veiligheidsafdeling) en uit de beperkte actualiteit van convenanten en beperkte verankering in beleid.

Profielbeschrijving 13: ESLB

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Oriëntatie:
In jouw gemeente is eerder sprake van een stakker- dan een rakkeraanpak. Natuurlijk moet je (streng) optreden bij het aantreffen van drugs in een woning. Drugscriminaliteit heeft immers een behoorlijke impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen. Echter: de bewoner is vaker een kwetsbaar 'slachtoffer' dan een 'dader', weten jullie uit je gezamenlijke ervaring. Mensen belanden niet voor niets in het drugscircuit; dat vraagt om oog voor de sociale gevolgen van sluiting en/of ontbinding huurovereenkomst. Om deze reden wordt regelmatig maatwerk toegepast, niet alleen in de feitelijke toepassing van de beleidsregels artikel 13b Opiumwet, maar tevens door een gerichte inzet van andere instrumenten (van gemeente én corporatie). Ook in de rolopvatting van je burgemeester zie je deze visie waarschijnlijk terug. De burgemeester is niet alleen burgervader of –moeder voor de omwonenden (= perspectief van openbare orde en veiligheid), maar ook voor de bewoner(s) die wordt/worden uitgezet (= sociaal perspectief). De drijfveer van de burgemeester gaat daarbij nadrukkelijk verder dan de juridische onderbouwing van het besluit om de woning te sluiten. In jouw gemeente zie je vermoedelijk ook een sterke verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociaal domein. En wie weet heeft dit al geleid tot een bredere inbedding van de artikel 13b-praktijk in een preventieve, gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Dat is op z'n minst het wenkend perspectief in jouw gemeente.

Verbinding:
In jouw artikel 13b-praktijk is sprake van verbonden werelden tussen gemeente, corporatie(s) en wellicht andere partijen. Samen bereik je meer. Betrokken professionals kennen elkaar goed en hebben korte lijntjes en ook bestuurders weten elkaar te vinden. Mogelijk omdat de gemeente een overzichtelijke schaal heeft en er betrekkelijk weinig spelers zijn. Of omdat er nu eenmaal in algemene zin sprake is van een goed samenwerkingsklimaat in jouw gemeente. Zowel gemeente als corporatie(s) wisselen actief informatie uit en zetten diverse instrumenten voor, rondom en na de sluiting in om drugscriminaliteit in sociale huurwoningen te bestrijden en -minstens zo belangrijk- te voorkómen. In het toepassen van maatwerk, waar in jouw gemeente veel ruimte voor is, ben je steeds op zoek naar het slim combineren van instrumenten, passend bij deze ene situatie. Wie weet zijn jullie ook al regelmatig met elkaar in gesprek over wat er beter kan.

Context:
Drugsproblematiek en de aanpak ervan kennen een lange historie in jouw gemeente. Het grijpt diep in op het samenleven in bepaalde wijken en buurten. Daardoor heeft zich in de loop der jaren een volwassen artikel 13b-praktijk ontwikkeld; vaak gekoppeld aan een goed uitgewerkt en strikt beleid. Ook de bestuurlijke prioriteit is hoog; dat lees je in allerlei nota's terug en je ziet het aan de capaciteit die wordt ingezet op veiligheid. Deze prioriteit en de lange historie hebben vermoedelijk ook wel wat met elkaar te maken, maar ook opvattingen van de burgemeester spelen hierbij een rol.

Profielbeschrijving 14: ESLO

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **LANG**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**

Oriëntatie:
In jouw gemeente is eerder sprake van een stakker- dan een rakkeraanpak. Natuurlijk moet je optreden bij het aantreffen van drugs in een woning. Drugscriminaliteit heeft immers een behoorlijke impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen. Echter: de bewoner is vaker een kwetsbaar 'slachtoffer' dan een 'dader', weten jullie. Mensen belanden niet voor niets in het drugscircuit; dat vraagt om oog voor de sociale gevolgen van sluiting en/of ontbinding huurovereenkomst. Om deze reden wordt regelmatig maatwerk toegepast, niet alleen in de feitelijke toepassing van artikel 13b Opiumwet, maar tevens door gerichte inzet van andere instrumenten (van gemeente én corporatie). Ook in de rolopvatting van je burgemeester zie je deze visie waarschijnlijk terug. De burgemeester is niet alleen burgervader of –moeder voor de omwonenden (= perspectief van openbare orde en veiligheid), maar ook voor de bewoner(s) die wordt/worden uitgezet (= sociaal perspectief). De drijfveer van de burgemeester gaat daarbij nadrukkelijk verder dan de juridische onderbouwing van het besluit om de woning te sluiten. In jouw gemeente zie je mogelijk ook een sterke (gemeentelijke) verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociaal domein, alhoewel de lage bestuurlijke prioriteit er ook toe kan leiden dat hier nog te winnen valt. Datzelfde geldt voor het al dan niet ingebed zijn van de artikel 13b-praktijk in een preventieve, gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Dat is uiteindelijk wel het wenkend perspectief in jouw gemeente.

Verbinding:
In jouw artikel 13b-praktijk is sprake van verbonden werelden tussen gemeente, corporatie(s) en wellicht andere partijen. Samen bereik je meer. Betrokken professionals kennen elkaar goed en hebben korte lijntjes en ook bestuurders weten elkaar te vinden. Mogelijk omdat de gemeente een overzichtelijke schaal heeft en er betrekkelijk weinig spelers zijn. Of omdat er nu eenmaal in algemene zin sprake is van een goed samenwerkingsklimaat. Je hebt bovendien een historie met elkaar. Jullie wisselen actief informatie uit en zetten diverse instrumenten voor, rondom en na de sluiting in om drugscriminaliteit in sociale huurwoningen te bestrijden en -minstens zo belangrijk- te voorkómen. In het toepassen van maatwerk ben je steeds op zoek naar het slim combineren van instrumenten, passend bij deze ene situatie. Wie weet zijn jullie ook al regelmatig met elkaar in gesprek over wat er beter kan. Het kan zijn dat de samenwerking (de laatste tijd) wat onder druk staat als gevolg van de lage bestuurlijke prioriteit.

Context:
Drugscriminaliteit is in jouw gemeente niet van vandaag of gisteren en heeft ook behoorlijke impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen. Toch zijn er andere opgaven in jouw gemeente die belangrijker worden gevonden dan artikel 13b Opiumwet en alles wat daarmee samenhangt. Dit kan blijken uit de capaciteit die hierop ingezet wordt (omvang veiligheidsafdeling) en uit de actualiteit van convenanten en beleid.

Profielbeschrijving 15: ESKB

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **BELANGRIJK**

Oriëntatie:
In jouw gemeente is eerder sprake van een stakker- dan een rakkeraanpak. Natuurlijk moet je (streng) optreden bij het aantreffen van drugs in een woning, maar de bewoner is vaker een kwetsbaar 'slachtoffer' dan een 'dader'. Mensen belanden niet voor niets in het drugscircuit; dat vraagt om oog voor de sociale gevolgen van sluiting en/of ontbinding huurovereenkomst. Om deze reden wordt regelmatig maatwerk toegepast, niet alleen in de feitelijke toepassing van artikel 13b Opiumwet, maar tevens door een gerichte inzet van andere instrumenten (van gemeente én corporatie). Ook in de rolopvatting van je burgemeester zie je deze visie waarschijnlijk terug. De burgemeester is niet alleen burgervader of –moeder voor de omwonenden (= perspectief van openbare orde en veiligheid), maar ook voor de bewoner(s) die wordt/worden uitgezet (= sociaal perspectief). De drijfveer van de burgemeester gaat daarbij nadrukkelijk verder dan de juridische onderbouwing van het besluit om de woning te sluiten. In jouw gemeente zie je mogelijk ook een sterke verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociaal domein. En wie weet heeft dit al geleid tot een bredere inbedding van de artikel 13b-praktijk in een preventieve, gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Dit is wel het wenkend perspectief in jouw gemeente. Maar je praktijk is nog jong.

Verbinding:
In jouw artikel 13b-praktijk is sprake van verbonden werelden tussen gemeente, corporatie(s) en wellicht andere partijen. Samen bereik je meer. Betrokken professionals kennen elkaar goed en hebben korte lijntjes en ook bestuurders weten elkaar te vinden. Mogelijk omdat de gemeente een overzichtelijke schaal heeft en er betrekkelijk weinig spelers zijn. Of omdat er nu eenmaal in algemene zin sprake is van een goed samenwerkingsklimaat in jouw gemeente. Zowel gemeente als corporatie(s) wisselen actief informatie uit en zetten diverse instrumenten voor, rondom en na de sluiting in om drugscriminaliteit in sociale huurwoningen te bestrijden en -minstens zo belangrijk- te voorkómen. In het toepassen van maatwerk, waar in jouw gemeente veel ruimte voor is, ben je steeds op zoek naar het slim combineren van instrumenten, passend bij deze ene situatie. Wie weet zijn jullie ook al regelmatig met elkaar in gesprek over wat er beter kan.

Context:
In jouw gemeente is de historie met de toepassing van artikel 13b Opiumwet kort. Jullie werken intensief samen, maar deze samenwerkingspraktijk is nog betrekkelijk vers. Mogelijk omdat de drugsproblematiek pas vrij recent zijn sporen achterlaat in de samenleving (bijvoorbeeld vanwege een verharding van het drugscircuit). In ieder geval ligt het niet aan de bestuurlijke prioriteit voor de aanpak en preventie van drugs(criminaliteit). Die is hoog in jouw gemeente; dat lees je in allerlei nota's terug en je ziet het aan de capaciteit die wordt ingezet op veiligheid. Het kan wel zo zijn dat ook deze bestuurlijke prioriteit nog jong is. Vanwege een verschuiving van beleidsprioriteiten of wellicht een burgemeesterswissel.

Profielbeschrijving 16: ESKO

Doel: **EMANCIPATIE**
Samenwerking: **SAMEN**
Ervaring: **KORT**
Prioriteit: **ONBELANGRIJK**
Oriëntatie:

In jouw gemeente is eerder sprake van een stakker- dan een rakkeraanpak. Natuurlijk moet je optreden bij het aantreffen van drugs in een woning. Drugscriminaliteit heeft immers een behoorlijke impact op de leefbaarheid, de veiligheid en het samenleven van mensen. Echter: de bewoner is vaker een kwetsbaar 'slachtoffer' dan een 'dader'. Mensen belanden niet voor niets in het drugscircuit; dat vraagt om oog voor de sociale gevolgen van sluiting en/of ontbinding huurovereenkomst. Om deze reden wordt regelmatig maatwerk toegepast, niet alleen in de feitelijke toepassing van artikel 13b Opiumwet, maar tevens door een gerichte inzet van andere instrumenten (van gemeente én corporatie). Ook in de rolopvatting van je burgemeester zie je deze visie waarschijnlijk terug. De burgemeester is niet alleen burgervader of –moeder voor de omwonenden (= perspectief van openbare orde en veiligheid), maar ook voor de bewoner(s) die wordt/worden uitgezet (= sociaal perspectief). De drijfveer van de burgemeester gaat daarbij nadrukkelijk verder dan de juridische onderbouwing van het besluit om de woning te sluiten. In jouw gemeente zie je mogelijk ook een sterke (gemeentelijke) verbinding tussen het veiligheidsdomein en het sociaal domein, alhoewel de lage bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet en de korte historie er ook toe kunnen leiden dat hier nog te winnen valt. Datzelfde geldt voor het al dan niet ingebed zijn van de artikel 13b-praktijk in een preventieve, gebiedsgerichte aanpak rondom veiligheid, leefbaarheid én sociale emancipatie. Dat is uiteindelijk wel het wenkend perspectief in jouw gemeente.

Verbinding:
In jouw artikel 13b-praktijk is ondanks de korte historie en de lage bestuurlijke prioriteit voor artikel 13b Opiumwet sprake van verbonden werelden tussen gemeente, corporatie(s) en wellicht andere partijen. Samen bereik je meer. Betrokken professionals kennen elkaar goed en hebben korte lijntjes en ook bestuurders weten elkaar te vinden. Mogelijk omdat de gemeente een overzichtelijke schaal heeft en er betrekkelijk weinig spelers zijn. Of omdat er nu eenmaal in algemene zin sprake is van een goed samenwerkingsklimaat. Jullie wisselen actief informatie uit en zetten diverse instrumenten voor, rondom en na de sluiting in om drugscriminaliteit in sociale huurwoningen te bestrijden en -minstens zo belangrijk- te voorkómen. In het toepassen van maatwerk, waar in jouw gemeente veel ruimte voor is, ben je steeds op zoek naar het slim combineren van instrumenten, passend bij deze ene situatie. Wie weet zijn jullie ook al regelmatig met elkaar in gesprek over wat er beter kan.

Context:
Jullie historie met de toepassing van artikel 13b Opiumwet kort. Mogelijk omdat drugsproblematiek pas vrij recent zijn sporen achterlaat in de samenleving (bv. vanwege een verharding van het drugscircuit). Het kan ook te maken hebben met de relatief lage bestuurlijke prioriteit. Deze kan blijken uit de capaciteit die hierop ingezet wordt (kleine veiligheidsafdeling) en de beperkte actualiteit van convenanten en verankering in beleid.

De auteurs van Mee(r) met Damocles
Damocles in de praktijk
Damocles op maat
Damocles menukaart

Pieter Tops
Lector politie en
openbaar bestuur
aan de Politieacademie

Rodney Weterings
Onderzoeksbureau
FRAEY

Maartje de Kruijf
Onderzoeksbureau
FRAEY

ISBN 978-90-90338-08-8

Dit is een uitgave van het Aanjaagteam Ondermijning.
Eerder verschenen in deze reeks:
'Handreiking APV en ondermijning' (april 2020) en
'Een Pact voor de Rechtsstaat' (september 2020)

Den Haag, oktober 2020