



VEILIGHEID
DOOR
SAMENWERKEN

HANDBOEK BESTUURLIJKE AANPAK GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

Het instrument in de praktijk



**HANDBOEK BESTUURLIJKE AANPAK
GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT**

C

A



F

E

Old
Sailor



CASINO

SHOP

BEATTI

LA VIE
EN ROSE
KAMERVERHUUR
06 22 801 827
020 627 962 5



MOLENSTEEG
CENTRUM



HANDBOEK BESTUURLIJKE AANPAK GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

HET INSTRUMENT IN DE PRAKTIJK

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	6
1. INLEIDING	9
Schade voor gemeenten	9
Doel van een bestuurlijke aanpak	10
Taken en verantwoordelijkheden gemeente	11
De gemeente als kritische dienstverlener	11
Handboek bestuurlijke aanpak	11
2. HISTORISCH OVERZICHT	13
Dreigingsbeeld	13
Gelegenheidsstructuur	13
Parlementaire enquêtemissie opsporingsmethoden	13
Ontwikkelingen lokaal bestuur	14
Eerste aanzet Wet BIBOB	14
Wallenproject	14
Aanpak Zuid-Limburg	15
De maatregelen	15
Regionale Informatie en Expertise Centra	16
3. RANDVOORWAARDEN	19
Integriteit ambtenaren en bestuurders	19
Een strategisch beleid	21
Transparantie van beleid	24
Dossiervorming	25
Capaciteit, een kritische houding en juridische kwaliteit	26
Waarborgen van veiligheid	28
4. VORMGEVEN BESTUURLIJKE AANPAK	31
Samenwerking	31
Betrokken partijen	32
Projectorganisatie	35
Probleemanalyse	37
Plan van aanpak	42
Maatregelen	43
Evaluatie	46
Borging activiteiten	47

5. AANDACHTSPUNTEN	49
Branches niet criminaliseren	49
Lange adem nodig	49
Structureel onderhoud	50
Toename van bezwaren	50
Verplaatsingseffecten	50
6. BESTUURLIJK INSTRUMENTARIUM	53
Sanctiemogelijkheden	53
Overige mogelijkheden van bestuurlijk optreden	57
Lokale invulling aan wetgeving en beleid	61
Lokaal beleid	64
7. AANPAK PER CRIMINELE VERSCHIJNINGSVORM	67
Witwaspraktijken	67
Illegale autohandel	68
Kansspelen en illegaal gokken	69
Hennepplantages	70
Coffeeshops	72
Growshops, smartshops, headshops en seedshops	73
Xtc-laboratoria	75
Drugshandel	76
Mensensmokkel en illegaliteit	77
Mensenhandel en (illegale) prostitutie	78
Vastgoedfraude	79
Illegale kamerbemiddelingsbureaus of hotels	80
Uitvoeringsstappen	81
CENTRUM VOOR CRIMINALITEITSPREVENTIE EN VEILIGHEID	83
COLOFON	84

VOORWOORD

Alle gemeenten in Nederland hebben te maken met criminele praktijken. Denk aan hennepteelt in woningen of in het agrarisch buitengebied, een massageshop als dekmantel voor illegale prostitutie of investeringen in vastgoed om zwart geld wit te wassen. Het zijn stuk voor stuk delicten waarbij de integriteit van de samenleving in het geding is en waarbij de directe leefomgeving van inwoners wordt bedreigd.

Er zijn voor de georganiseerde criminaliteit drie randvoorwaarden om te kunnen floreren: de aanwezigheid van potentiële daders, de aanwezigheid van geschikte doelwitten en de afwezigheid van voldoende toezicht. Met andere woorden: georganiseerde misdaad vindt daar plaats waar de gelegenheid of omstandigheden voor daders het meest gunstig zijn. Voor haar activiteiten is de georganiseerde misdaad aangewezen op lokale infrastructuur en faciliteiten. Het uitvoeren van illegale activiteiten is vrijwel onmogelijk zonder gebruik te maken van diensten van de legale markt (voor bijvoorbeeld distributie, financiële handelingen, vergunningen en huisvesting). Daarnaast zijn misdaadgroeperingen altijd op zoek naar manieren om crimineel vermogen wit te wassen, bijvoorbeeld door te investeren in vastgoed. Bij aankoop van vastgoed maakt een crimineel onder meer gebruik van de diensten van een notaris, advocaat, taxateur en een bank. Het grote gevaar van deze lokale inbedding is dat onder- en bovenwereld zich ongemerkt vermengen. Het biedt echter ook kansen.

Op de punten waar de onderwereld in contact treedt met de bovenwereld, kan de bestuurlijke aanpak zijn slag slaan. Het feit dat de gelegenheidsstructuur de georganiseerde criminaliteit kan faciliteren, betekent tegelijkertijd dat de aanpak van die gelegenheidsstructuur de georganiseerde criminaliteit kan belemmeren of frustreren. Hét instrument om daar bij in te zetten, is de bestuurlijke aanpak.

Binnen de bestuurlijke aanpak neemt het openbaar bestuur, veelal op lokaal niveau, vanuit de eigen bevoegd- en verantwoordelijkheden die maatregelen, waardoor de georganiseerde criminaliteit in de activiteiten belemmerd of gefrustreerd wordt. Deze bestuurlijke aanpak valt of staat met de samenwerking met andere partners op veiligheidsgebied, zoals politie en het Openbaar Ministerie. Het delen van informatie vanuit de verschillende organisaties is hierbij een van de belangrijkste processen.

Wanneer de strafrechtelijke opsporing en vervolging door politie en justitie gecombineerd wordt met bestuurlijke en fiscale middelen, ontstaat misschien wel de meest optimale vorm van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit; de geïntegreerde aanpak. Hiervoor gaan verschillende partijen, zoals gemeente, provincie, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en bijzondere opsporingsdiensten, op basis van gelijkwaardigheid, een intensieve samenwerking met elkaar aan. De ene keer zal dat leiden tot bestuurlijk, de andere keer tot strafrechtelijk optreden. Per geval wordt gezamenlijk bekeken welke instantie de beste kaarten in handen heeft om uit te spelen. De bestuurlijke aanpak is dus geen alternatief voor de opsporing, maar een aanvulling erop.

De bestuurlijke aanpak wil:

- voorkomen dat criminelen door de overheid worden gefaciliteerd;
- voorkomen dat er vermenging ontstaat tussen de onder- en bovenwereld;
- de economische machtsposities doorbreken die zijn opgebouwd met kapitaal dat met criminele activiteiten is verdiend.

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit richt zich niet zozeer op de kernactiviteiten van de georganiseerde criminaliteit, maar juist op de cruciale ondersteunende activiteiten. De maatregelen richten zich niet op personen (de potentiële daders), maar op de situaties en gelegenheidsstructuren die de georganiseerde criminaliteit faciliteren en soms zelfs aanmoedigen. De strafrechtelijke of fiscale aanpak leent zich veel meer voor een aanpak op personen.

Een belangrijk inzicht is dat de georganiseerde criminaliteit in Nederland voor een deel niet ondanks maar dankzij de wet- en regelgeving van de (lokale) overheid bestaat. Zo kunnen overheden door regelgeving (zo als vergunningstelsels, subsidieregels, et cetera) onbewust illegale activiteiten faciliteren.

Lokale overheden hebben een belangrijke taak bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het is de gemeente die de regie voert, bestuursrechtelijk instrumenten inzet, alle betrokken partijen samenbrengt en met deze samenwerkingspartners de noodzakelijk maatregelen vorm geeft.

Om gemeenten te helpen bij het uitvoeren van de bestuurlijke aanpak heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) gevraagd om dit handboek te ontwikkelen.

De publicatie is opgesteld in nauwe samenwerking met de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Deze centra zijn, in opdracht van het ministerie van BZK, opgericht om gemeenten te ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak. De RIEC's treden op als informatieknooppunt en expertisecentrum. Zowel voor gemeenten als voor de andere betrokken organisaties binnen de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak.

Met deze publicatie informeren we gemeenten over het doel, de opzet en de toepassing van de bestuurlijke aanpak. Een belangrijke, nee zelfs noodzakelijk aanpak. Want vergeet niet: georganiseerde criminaliteit komt overal voor, dus ook in uw gemeente. Dus u bent aan zet!

Luuk Olsthoorn

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Olaf van Hees

Regionaal Informatie en Expertise Centrum Noord-Holland

* In deze publicaties worden allerlei branches genoemd, vaak in een voorbeeld waarin criminaliteit een rol speelt. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling een branche, welke dan ook, in een kwaad daglicht te stellen. De genoemde branches dienen slechts ter verduidelijking van het voorbeeld.

OUDEZIJD'S ACHTERBURG
WAL CENTRUM



12



HOOFDSTUK 1

INLEIDING

Drugshandel, uitbuiting, illegale prostitutie, georganiseerde hennepteelt, illegale autohandel en witwaspraktijken zijn voorbeelden van illegale activiteiten die zich overal kunnen manifesteren. Dergelijke delicten kunnen zich bijvoorbeeld voordoen in of vanuit de horeca, coffeeshops, belwinkels en seksinrichtingen, maar ook in woningen en bedrijven. Dit brede terrein waarbinnen criminele praktijken plaatsvinden, maakt dat elke gemeente er kwetsbaar voor is.

Vanzelfsprekend bestaan er verschillen tussen gemeenten wat betreft de vorm en omvang van criminaliteit die er plaatsvindt. Deze verschillen zijn onder andere gerelateerd aan de grootte van een gemeente en de geografische ligging. Er is echter geen gouden formule om de vorm en omvang te kunnen bepalen aan de hand van de grootte en ligging van de gemeente. Dit betekent dat de aanpak maatwerk vereist.

Wat criminele praktijken gemeen hebben, is dat zij altijd tot doel hebben om winst te behalen. Veel criminele praktijken zijn verweven met elkaar. Zo kan er crimineel geld worden witgewassen in een horecaonderneming die tegelijkertijd als dekmantel dient om er drugs te verhandelen. Hoewel er wel enkele kwetsbare branches zijn aan te wijzen waar criminele activiteiten ontplooid worden, zoals de horeca en vastgoed, is de problematiek eerder persoonsgebonden dan branchegebonden. De onderneming is vaak niet meer dan een (noodzakelijk) middel om de criminele activiteiten te exploiteren. Het exploiteren van een pizzabezorgservice om de logistiek van drugshandel te vergemakkelijken en het criminele geld wit te wassen, is hier een voorbeeld van.

Criminelen en criminele netwerken zijn afhankelijk van gemeenten voor het verkrijgen van bijvoorbeeld vergunningen en subsidies. Daarnaast hebben zij behoefte aan vastgoed. Enerzijds voor de opslag van goederen en voor huisvesting, anderzijds als middel voor het witwassen van illegaal verkregen vermogen.

SCHADE VOOR GEMEENTEN

Criminele praktijken hebben op verschillende wijzen hun impact in de gemeente. De meest manifeste schade die door criminelen op lokaal niveau wordt veroorzaakt, heeft op drie hoofd-domeinen betrekking.

BURGERS EN GEBIEDEN

De veiligheid en het woon- en leefklimaat in wijken en buurten verslechteren door overlast en verloedering die criminele activiteiten met zich meebrengen. De handel in drugs bedreigt bijvoorbeeld de lokale rust en veiligheid door de toestroom van drugsgebruikers en -toeristen. Ook meer direct kunnen burgers last hebben van criminele praktijken, bijvoorbeeld wanneer zij een woning huren van een malafide huisjesmelker.

ONDERNEMERSCHAP

De economische activiteiten van lokale bedrijven raken ontwricht door criminele praktijken. Illegaal ondernemerschap veroorzaakt concurrentievervalsing. De economische activiteiten van de legale ondernemers worden aangetast door de criminele praktijken van malafide collega-ondernemers, omdat deze bijvoorbeeld een lagere kostprijs hebben of verliezen kunnen aanvullen

met zwart geld. Dit heeft zijn weerslag op de uitstraling van de lokale economie, wanneer hierdoor verschraling van het winkelaanbod optreedt.

De economische positie van een bonafide ondernemer in de bouwwereld zal bijvoorbeeld in het geding komen wanneer er een frauderende, malafide ondernemer op de markt verschijnt. Daarnaast vormt verloedering en leegstand een bedreiging voor het lokale ondernemerschap.

LOKAAL BESTUUR

Criminele praktijken druisen in tegen de regels, wetten en beleid die binnen de gemeente gelden. Ze ondermijnen het lokale gezag. Wanneer een gemeente hierop geen goed zicht en geen grip (meer) heeft, kunnen illegale praktijken de bestuurskracht van het lokale bestuur aantasten. Pogingen van criminelen om het lokaal bestuur te corrumperen, vormen een andere bedreiging.

De (dreiging van) aantasting van het bestuur op een of meerdere domeinen binnen de gemeente is een directe aanleiding om de problematiek bestuurlijk aan te pakken dan wel de aanpak te intensiveren.

DOEL VAN EEN BESTUURLIJKE AANPAK

Daar waar criminele praktijken de kop opsteken in de bovenwereld, is het mogelijk om het probleem via bestuurlijke weg te bestrijden. Criminelen zijn immers tot op zekere hoogte afhankelijk van de bovenwereld. Voor het gros van de criminele praktijken geldt namelijk dat de betrokkenen afhankelijk zijn van de beschikking over panden en/of bedrijven om de illegale activiteiten te kunnen exploiteren. Voor de benodigde bezittingen en betrekkingen van panden en bedrijven is men aangewezen op toewijzing van vergunningen en aanbestedingen door de gemeente. Juist vanwege dit aspect bestaat er een afhankelijkheidsrelatie met de lokale overheid en komen onder- en bovenwereld onvermijdelijk samen. Dit raakvlak biedt het lokale bestuur mogelijkheden om er wat aan te doen. Er is voor gemeenten een taak weggelegd om via bestuurlijke weg in te grijpen – bij voorkeur samen met externe partners.

Een bestuurlijke aanpak biedt enerzijds de mogelijkheid om criminelen en criminele groepen te ontmoedigen zich in de gemeente te vestigen en anderzijds om gevestigde criminelen uit de gemeente te weren. Een adequate aanpak voorkomt dat criminelen of criminele groepen malafide activiteiten ontplooiën, bijvoorbeeld door hen aanvragen van vergunningen en subsidies te weigeren. Daarnaast kan ook worden opgetreden tegen situaties waarin blijkt dat vergunningen of subsidies al worden aangewend voor criminele activiteiten. Een inrichting kan voor bepaalde of onbepaalde tijd worden gesloten, er kunnen nadere voorwaarden aan een vergunning worden verbonden of een vergunning kan worden ingetrokken.

Een goed georganiseerde en ingebedde bestuurlijke aanpak zal op termijn resulteren in een effectief, preventief gemeentebeleid. Aanvragers uit het criminele circuit zullen terughoudender zijn met het aanvragen van vergunningen en subsidies. Daarnaast draagt de bestuurlijke aanpak bij aan een geïntegreerde aanpak van criminele praktijken, waarbij elke deelnemende partij haar eigen verantwoordelijkheden draagt.

TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN GEMEENTE

De gemeente heeft, samen met de politie en het Openbaar Ministerie, de opdracht om criminele praktijken op lokaal niveau te voorkomen en te bestrijden. Behalve met strafrecht, kunnen criminele praktijken – en de consequenties ervan – ook met fiscale en bestuurlijke middelen worden voorkomen en bestreden. Een gezamenlijke, afgewogen inzet van deze middelen is de geïntegreerde – of programmatische – aanpak van criminele praktijken.

De burgemeester speelt een belangrijke rol als bestuurder in deze aanpak. De burgemeester kan bijvoorbeeld in het driehoeksoverleg komen tot een mix van handhavingsmaatregelen voor een bepaalde branche. Bestuurders moeten zich bewust zijn van de waarde van de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken in de gemeente. Enerzijds omdat deze praktijken de gemeente veel schade kunnen berokkenen, anderzijds omdat de bestuurlijke aanpak een belangrijke aanvulling vormt op de strafrechtelijke aanpak. De lokale driehoek speelt hierbij een cruciale rol. Tot op het hoogste niveau dient men overtuigd te zijn van het nut en de noodzaak van een bestuurlijke aanpak. Met andere woorden, de politieke wil om veiligheidsproblemen bestuurlijk aan te pakken, is een voorwaarde. De strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak van criminele praktijken zijn complementair. Daar waar de strafrechtelijke mogelijkheden voor politie en justitie ophouden, is de gemeente aan zet en vice versa.

DE GEMEENTE ALS KRITISCHE DIENSTVERLENER

Aan het onderkennen van de taak om bestuurlijk op te treden tegen criminele praktijken gaat een bewustwordingsproces vooraf. De gemeente moet allereerst inzien dat er zich binnen de gemeentegrenzen criminele praktijken voordoen. Daarnaast moet zij er van doordrongen zijn dat zij – samen met de veiligheidspartners – een taak heeft om deze misstanden aan te pakken en dat zij ook de mogelijkheden heeft om er wat aan te doen. Het bestuurlijk optreden vraagt bovendien om een andere insteek van de gemeenteambtenaren.

Om te voorkomen dat de gemeente de ontplooiing van criminele praktijken bijvoorbeeld faciliteert door middel van vergunningen, moeten aanvragen van burgers kritisch bekeken worden. Waar de nadruk normaliter ligt op het nagaan van de voorwaarden om een vergunning te verkrijgen, komt de nadruk nu meer te liggen op het nagaan van aanwijsbare redenen om een vergunning niet te verlenen. De gemeente moet daarom een meer kritische houding aannemen ten opzichte van aanvragen, maar ook ten opzichte van reeds verleende vergunningen (handhaving en controle). Gemeenteambtenaren moeten zich realiseren dat zij als kritische dienstverleners moeten optreden. Zij moeten altijd gespist zijn op mogelijke criminele praktijken.

HANDBOEK BESTUURLIJKE AANPAK

Dit handboek biedt praktische aangrijpingspunten om, met de daarvoor beschikbare middelen en rekening houdend met eventuele lokale verschillen, een effectieve bestuurlijke aanpak te voeren.

De bestuurlijke aanpak kan als onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid worden opgenomen in het Kernbeleid Veiligheid. De bestuurlijke aanpak vormt daarnaast een pijler in de geïntegreerde aanpak, waarin bestuurs-, straf-, civiel-, en fiscaalrechtelijke instrumenten worden ingezet.

Gemeenten moeten zich realiseren dat zij een belangrijke taak en verantwoordelijkheid hebben om in te grijpen op de vastgestelde problematiek én beseffen dat zij ook over de kansen en mogelijkheden daartoe beschikken. Dit handboek belicht de eerste noodzakelijke stappen en processen richting een bestuurlijke aanpak van criminele praktijken.



HOOFDSTUK 2

HISTORISCH OVERZICHT

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is zeker niet nieuw. Een bekend buitenlands voorbeeld van bestuurlijke aanpak stamt zelfs al uit de jaren 30 van de vorige eeuw. De tijd waarin de beruchte Amerikaanse gangster Al Capone heerste in Chicago en de wijde omgeving. Capone beheerste het leeuwendeel van de criminele activiteiten in de stad, zoals het uitbaten van casino's, het organiseren van prostitutie en de illegale handel in alcohol. De politie was weliswaar van zijn misdaden op de hoogte, maar door gebrek aan bewijs kon Capone lange tijd ongestraft zijn activiteiten voortzetten. Uiteindelijk was het ook niet de politie maar de Belastingdienst die de gangster achter de tralies kreeg, door te bewijzen dat Capone een illegaal inkomen had en belastingfraude pleegde.

DREIGINGSBEELD

Terwijl in Amerika de bestuurlijke aanpak sinds de tijd van Capone wordt ingezet, duurt het tot begin jaren 90 voordat deze aanpak in Nederland zijn opwachting maakt. Op dat moment komt de bestrijding van de georganiseerde misdaad hoog op de politieke agenda te staan. De aanpak van georganiseerde criminaliteit is dan nog puur van strafrechtelijke, repressieve aard. De overheidspublicatie *De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld en plan van aanpak* brengt daar verandering in. Hierin wordt een beeld geschetst van een poging tot infiltratie van de georganiseerde misdaad in het Nederlandse bedrijfsleven en politieke instituties. Volgens het rapport is sprake van een forse dreiging voor de Nederlandse samenleving. Een dreiging die met een puur strafrechtelijke en repressieve aanpak niet te keren zou zijn.

GELEGENHEIDSSTRUCTUUR

De aanpak moet zich vooral gaan richten op de gelegenheidsstructuur. In vergelijking met andere landen, wordt Nederland gekenmerkt door een ruime gelegenheidsstructuur. De belangrijkste kenmerken die deze structuur bepalen zijn: bevolkingsdichtheid, urbanisatiegraad, (internationaal) diensten- en goederenverkeer, bezit van luxe consumptiegoederen, levensstijl, technologische ontwikkelingen en informatietechnologie. Deze kenmerken maken ons land aantrekkelijk voor de georganiseerde criminaliteit. Dit geldt zowel voor de criminaliteit gericht tegen burgers en bedrijfsleven als voor de financieel-economische criminaliteit en drugshandel. De aanpak zou zich daarom moeten richten op het verwijderen of frustreren van deze gelegenheidsstructuur. Het rapport *De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld en plan van aanpak* legt begin jaren 90 de basis voor een sterk preventieve benadering. De eerste aanzet wordt gegeven tot de wet MOT, Plukze-wetgeving en de wet BIBOB.

PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE OPSPORINGSMETHODEN

Na de schok die de IRT-affaire in 1993 teweegbrengt, wordt het belang van een preventieve aanpak opnieuw benadrukt. Een van de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie Van Traa) in 1996 is dat de exclusieve strafrechtelijke aanpak niet het gewenste resultaat oplevert. Aanbevolen wordt om buiten de strafrechtelijke aanpak te zoeken naar een preventieve aanpak, of een mix met repressieve maatregelen om de georganiseerde criminaliteit terug te dringen of te frustreren. Dit leidt tot een nieuwe benadering van

de criminaliteitsbestrijding, waarin vooral het openbaar bestuur een actievere rol speelt. De bestuurlijke aanpak is geboren. Een aanpak waarbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor politie, justitie, bedrijfsleven en bestuur de basis vormt.

ONTWIKKELINGEN LOKAAL BESTUUR

Vanaf dat moment is er bij de lokale overheid een aantal ontwikkelingen zichtbaar. Ten eerste is er de interne preventie; de integriteit van het openbaar bestuur. De overheid wil voorkomen dat ze (onbedoeld) meewerkt aan een vermenging van onder- en bovenwereld. Veel gemeenten gaan aan de slag met het ontwikkelen en implementeren van een integriteitsbeleid dat mede tot doel heeft de interne weerbaarheid te verhogen tegen het gevaar van ongewenste beïnvloeding van besluitvorming van buitenaf. De tweede ontwikkeling richt zich op externe preventie. Hieronder vallen zowel de bewustwording van het risico dat bestuursorganen door misdaadgroeperingen kunnen worden gebruikt ten behoeve van criminele activiteiten als het daadwerkelijk wapenen van bestuursorganen tegen dit risico.

EERSTE AANZET WET BIBOB

Om gemeenten de noodzakelijke instrumenten in handen te geven om preventief in te grijpen, wordt de Wet BIBOB ontwikkeld. Hiermee begint de bestuursrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit echt vorm te krijgen. De nieuwe wet maakt het mogelijk om het bonafide karakter en de integriteit van vergunningaanvragers of opdrachtnemers te 'screenen', teneinde te kunnen beslissen of een vergunning bijvoorbeeld moet worden geweigerd of ingetrokken.

Terwijl de Wet BIBOB volop in ontwikkeling is, zijn er al gemeentelijke initiatieven om de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit vorm te geven. De gemeente Amsterdam loopt daarbij voorop. Niet verwonderlijk, want de hoofdstad kan, zo is uit onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie gebleken, worden beschouwd als 'brandpunt van zowel de nationale als de internationale georganiseerde criminaliteit.' Vooral in het Wallengebied zouden criminele figuren en groepen de dienst uitmaken.

WALLENPROJECT

Naar aanleiding van deze bevindingen, stelt de gemeente Amsterdam begin 1997 een zogenoemde Wallenmanager aan. Tezamen met zijn team heeft deze tot taak om de informatiepositie van de overheid te verbeteren en maatregelen te initiëren die voorkomen dat criminelen hun gang kunnen gaan terwijl de gemeente hen daarbij faciliteert. Het Wallenproject moet leiden tot een integrale aanpak van de georganiseerde criminaliteit door samenwerking tussen politie, justitie, Belastingdienst en gemeente.

Kenmerkend voor dit project is de gebiedsgebonden en branchegerichte aanpak. Binnen een deellocatie of bepaalde branche wordt de georganiseerde criminaliteit in kaart gebracht en vervolgens met preventieve en repressieve middelen aangepakt. Door het raadplegen en koppelen van informatie uit openbare bronnen, gemeentelijke registers en eventueel vertrouwelijke informatie van politie, justitie en fiscus, ontstaat een criminaliteitsbeeld van het betreffende gebied of de branche. Op basis daarvan kunnen vervolgens handhavingsacties worden geïnitieerd, waarvan de uitkomsten in een latere onderzoeksfase kunnen leiden tot het nemen van maatregelen zoals het intrekken van een vergunning, het vorderen van een naheffing, het instellen van een opsporingsonderzoek of zelfs het aankopen van een pand.

Het Wallenproject heeft per 2001 een breder bereik gekregen dan het Wallengebied alleen: het strekt zich nu over de hele stad uit en is daarom omgedoopt tot 'Van Traa-project'. Doel van deze operatie is om de werkwijze van het Wallenproject te implementeren in de reguliere werkprocessen van alle stadsdelen.

AANPAK ZUID-LIMBURG

Niet alleen Amsterdam experimenteert met de bestuurlijke aanpak. Ook op andere plekken doet deze werkwijze haar intrede. 20 december 2004 is een belangrijke mijlpaal voor de bestuurlijke aanpak. Die dag ondertekenen de burgemeesters van Maastricht, Heerlen, Sittard-Geleen, Valkenburg aan de Geul en Kerkrade, de Provincie Limburg, het Openbaar Ministerie en het politiekorps Limburg-Zuid het convenant 'Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit Zuid-Limburg'.

Het convenant is een direct gevolg van de uitkomsten van het rapport *Grensoverschrijdende criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*. Uit dit onderzoek is gebleken dat de zware georganiseerde misdaad gebruikmaakt van de regionale infrastructuur om criminele activiteiten uit te kunnen voeren. Voor de productie, opslag en handel in verdovende middelen wordt in ruime mate gebruik gemaakt van woningen en bedrijfspanden in de regio. Die panden worden ook gebruikt voor andere illegale activiteiten, zoals opslag van gestolen goederen, vrouwenhandel en mensensmokkel. Via horecavergunningen, uitzendbureaus, lege bv's, seksinrichtingen en (illegale) tewerkstelling worden illegale activiteiten 'gewit'.

De aanpak in Zuid-Limburg richt zich vooral op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit via vastgoed. Bij aanvang van het project hebben de gemeenten probleemgebieden en/of branches aangewezen waarbinnen een 'röntgenfoto' wordt gemaakt van de aanwezige panden. De lokale projectteams en het regionale team verzamelen informatie omtrent het vastgoed in de aangewezen probleemgebieden en branches met behulp van checklist. Als sprake lijkt te zijn van een ongewenste situatie, kan de casus worden uitgediept door de convenantpartners. De betrokken diensten bundelen informatie en maken onderling afspraken over het al dan niet bestuurlijk handhaven.

DE MAATREGELEN

Terugkijkend kan worden vastgesteld dat de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit zich in de eerste tien jaar op drie specifieke maatregelen heeft gericht. De overheid trachtte misbruik te voorkomen met:

- preventieve maatregelen zoals antiwitwasmaatregelen (Wet Melding Ongebruikelijke Transacties en de Wet Identificatie bij Dienstverlening);
- screening en auditing maatregelen (Wet BIBOB);
- de bestuurlijke preventieve benadering van vooral de gemeente Amsterdam (Wallenproject, Van Traa-project, Bureau Integriteit).

Het ging vooral om maatregelen die de logistiek van de handel in criminele goederen en diensten probeerden te bemoeilijken of te voorkomen. Een ander kenmerk van de maatregelen was het voorkomen van misbruik van vergunningen, subsidies en aanbestedingen bij het plegen van criminele activiteiten.

Op het terrein van de bestuurlijke aanpak is de laatste jaren een groot aantal lokale initiatieven in gang gezet. Niet alleen in grote steden. Ook middelgrote en kleinere gemeenten sluiten convenanten af en stellen teams in om, door samenwerking tussen diensten, georganiseerde criminaliteit beter te bestrijden. De aanpak in Nederland kenmerkt zich inmiddels door een gezamenlijke, integrale aanpak waarin ook het bedrijfsleven en brancheorganisaties een belangrijke rol spelen.

REGIONALE INFORMATIE EN EXPERTISE CENTRA

Om gemeenten en hun samenwerkingspartners te ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2008 het programma 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' gelanceerd. Reden hiervoor was het feit dat het lokaal bestuur aangaf dat er genoeg instrumenten voorhanden waren om criminele activiteiten te stoppen dan wel te voorkomen, maar dat de implementatie en de uitvoering van deze maatregelen een knelpunt vormden. Vooral de organisatie van de noodzakelijke samenwerking bleek lastig. Belangrijkste resultaat van het programma 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' is de inrichting van Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Zij fungeren als informatieknoppunt en expertisecentrum voor alle aangesloten provincies, gemeenten, OM, politie, de bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst en andere (semi)overheden. Met de inrichting van de RIEC's werd de organisatie van de Nederlandse bestuurlijke aanpak eind 2010 voltooid.



HOOFDSTUK 3

RANDVOORWAARDEN

De opzet van een bestuurlijke aanpak van criminele praktijken vraagt om bepaalde randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden bieden de aanpak een onmisbare basis en structuur waar in het gehele traject op teruggevallen kan worden.

INTEGRITEIT AMBTENAREN EN BESTUURDERS

Criminelen hebben faciliteiten van de gemeente nodig voor het exploiteren van hun activiteiten en zullen daarom in sommige gevallen proberen om onderdelen van het gemeentelijke apparaat te corrumpieren. Hierdoor kunnen zwakke plekken ontstaan. Met name bij beschikkingen en aanbestedingen, liggen er duidelijke belangen bij criminelen. Vanwege deze afhankelijkheid is het noodzakelijk om de integriteit binnen alle afdelingen te bewaken. Het gaat erom zowel bewuste als onbewuste facilitering van criminele praktijken door individuele ambtenaren te voorkomen. Ambtelijke integriteit moet binnen het gemeentelijke apparaat daarom bespreekbaar worden gemaakt.

INTEGRITEITSBUREAU/INTEGRITEITSPERSOON

Gemeenten zijn gebaat bij een centraal punt binnen hun organisatie waar men terecht kan voor advies, communicatie, coördinatie, handhaving en onderzoek met betrekking tot de interne integriteit van de gemeentelijke diensten en individuele bestuurders en ambtenaren. Dit centrale punt kan vorm vinden in een integriteitspersoon, -commissie of -bureau, afhankelijk van de grootte van de gemeente.

BEROEPSCODE EN BEROEPSPROTOCOL

Het is daarnaast mogelijk om een beroepscode en/of beroepsprotocol op te stellen voor bestuurders en ambtenaren. Doel hiervan is vertrouwelijke informatie te beschermen. Deze codes en protocollen kunnen toegeschreven worden aan de specifieke functie die men binnen het gemeentelijke apparaat bekleedt. Protocollen bieden bijvoorbeeld houvast voor de houding die gemeentelijke ambtenaren moeten aannemen in hun functie. Naast bescherming van gegevens is het van belang dat er aandacht is voor scheiding van functies, personen en processen. Zo is het essentieel de functie van vergunningverlener los te koppelen van de functie van toezicht en handhaving.

SCREENING EN AMBTSEED

Een goede screening van alle ambtenaren en bestuurders zou standaard onderdeel moeten uitmaken van de integriteitsprocedure binnen de gemeente. Het moeten afleggen van de ambtseed en het vereisen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) zijn hier voorbeelden van. Overigens zijn gemeenten verplicht om ambtenaren de eed of belofte te laten afleggen. Gemeenteambtenaren die in hun functie de beschikking hebben over vertrouwelijke informatie van burgers en/of over informatie van politie en justitie, zouden extra goed gescreend moeten worden. De gemeente kan een VOG bij zulke functies eisen.

Om gemeenten te helpen bij de versterking van de bestuurlijke integriteit hebben de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen (UvW) en het ministerie van BZK een handreiking ontwikkeld. Deze handreiking Integriteit politieke ambtsdragers bestaat onder andere uit een modelgedragscode. De handreiking en de modelgedragscode zijn als download beschikbaar op de website bestuurlijkhandhaven.nl.

COLLEGE VAN ARBEIDSZAKEN

Het College van Arbeidszaken adviseert gemeenten om functies op integriteitsrisico's te beoordelen. Dit kan aan de hand van de volgende punten:

- beschikking hebben over vertrouwelijke/strategische informatie
- omgaan met geld
- aanschaf van goederen/diensten/aanbestedingen
- macht- en monopoliepositie
- toekennen van rechten/bevoegdheden aan personeel of burgers
- beoordelen en adviseren
- handhaven van gemeentelijk beleid
- solistisch handelen/zelfstandig besluiten nemen
- werken in de directe invloedssfeer van burgers/bedrijven

De volgende screeningsinstrumenten kunnen worden gebruikt tijdens het wervings- en selectieproces van nieuw personeel:

1. Sollicitatiegesprek

De keuze voor werken bij de overheid, de betekenis van goed ambtenaarschap en integriteitsrisico's dienen tijdens het gesprek besproken te worden. Ook nevenwerkzaamheden verdienen de aandacht.

2. Curriculum Vitae

Hierbij is het van belang dat goed door wordt gevraagd over het cv.

3. Referenties, ontslagbrieven en getuigschriften

4. Verificatie identiteitsbewijzen

5. Assessment

6. Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)

Bij een VOG-aanvraag wordt onderzoek gedaan naar het strafrechtelijke verleden van de sollicitant. In de vacaturetekst kan vermeld worden dat een VOG vereist is.

RISICOANALYSE INTEGRITEIT (ZUID-LIMBURG)

RIEC Limburg adviseert en ondersteunt de gemeenten in de regio op het gebied van de interne Integriteit. Er is een instrument ontwikkeld om op functieniveau de integriteitsrisico's te analyseren. Bestuurders dienen standaard deel te nemen aan een systematische risicoanalyse integriteit. De bestuurder krijgt op basis van deze analyse een eigen risicoprofiel.

Kijk voor meer informatie op www.bestuurlijkeaanpak.nl

BUREAU INTEGRITEIT (AMSTERDAM)

Binnen de gemeente Amsterdam is in 2001 een expertisecentrum voor integriteit gestart: Bureau Integriteit. Dit bureau verzorgt trainingen en advies aan politici en ambtenaren. Daarnaast onderzoekt het bureau, in opdracht van bestuurders of managers, vermoedens van integriteitsschending. Ten slotte adviseert het Bureau Integriteit gevraagd en ongevraagd het bestuur en de ambtelijke organisatie.

Kijk voor meer informatie op www.amsterdam.nl/integriteit

GEDRAGSCODES INTEGRITEIT (APELDOORN)

De gemeente Apeldoorn werkt met drie gedragscodes; een voor ambtenaren, een voor bestuurders en een voor externen. Een externe kan een interim-manager zijn, maar ook bijvoorbeeld een stagiair.

Onderdeel van integer zijn is transparantie. Om deze reden is de gedragscode openbaar.

De gedragscode voor externen is onderdeel van de offerteaanvraag. De opdrachtnemer verplicht zich om kennis te (laten) nemen van de gedragscode voordat met de werkzaamheden bij de gemeente wordt begonnen. Het niet-nakomen van verplichtingen kan leiden tot beëindiging van de opdracht.

Kijk voor meer informatie op www.bestuurlijkhandhaven.nl

EEN STRATEGISCH BELEID

UITGANGSPUNTEN

De inzet op de aanpak van criminele praktijken in een gemeente vereist een heldere beleidslijn. Hier gaat, zoals beschreven in de inleiding, een bewustwordingsproces aan vooraf. Het initiatief voor bestuurlijk aanpakken kan zowel liggen bij het lokale bestuur als bij een externe partner zoals het Openbaar Ministerie of de politie. Hierbij is het onder meer de vraag op welke manier de handhaving in een bepaalde gemeente is georganiseerd. In sommige gemeenten wordt de politie gemachtigd voor het verlenen van vergunningen binnen een bepaalde branche en in andere ligt dit volledig bij de gemeente. Wanneer de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld horecazaken grotendeels bij de politie ligt, zullen gemeenten over het algemeen een meer afwachtende houding aannemen. Aan de keuze voor een strategisch beleid gaat dus een aantal afwegingen vooraf die grotendeels bepaald worden door de lokale situatie en de bestaande lokale structuur.

PRIORITERING IN BELEID

Na een heldere probleemanalyse kan een strategische prioritering worden gemaakt waar de bestuurlijke aanpak zich op zal gaan richten. Men moet zich realiseren dat de in beeld gekomen bedreigingen nooit allemaal tegelijkertijd aan te pakken zijn. Dit hangt grotendeels af van de personele en financiële mogelijkheden van de gemeente, maar ook van de ervaring met een bestuurlijke aanpak. Zo zal het BIBOB-instrument in eerste instantie toegepast kunnen worden op de meest risicovolle branche en na verloop van tijd langzaam uitgebouwd kunnen worden.

DE INTENSITEIT VAN BELEID

Een strategische aanpak van criminele praktijken kan op verschillende manieren vorm krijgen. Het is belangrijk om voor een goede mix te zorgen tussen de verschillende varianten van de bestuurlijke aanpak. Gemeenten moeten daarin keuzes maken. Er zijn enkele aspecten om in deze afweging mee te nemen.

STRUCTUREEL OF INCIDENTEEL OPTREDEN

De mogelijkheden om bestuurlijk op te treden, hangen af van de financiële en personele mogelijkheden van een gemeente. Daarnaast speelt mee in hoeverre een gemeente ervaring heeft met het bestuurlijk aanpakken van criminele praktijken. Ook de mate waarin een gemeente het risico wil lopen op dreiging van criminele praktijken speelt een rol bij bepaling van de wijze van optreden.

INCIDENTEEL OPTREDEN

Een minimale variant van bestuurlijk optreden, is de incidentele aanpak van criminele praktijken, zoals het ad hoc treffen van maatregelen wanneer er sprake is van confrontatie met misstanden. Hier reageert een gemeente op incidenten door excessen aan te pakken. Van het optreden tegen excessen zal op termijn in mindere mate een preventieve werking uitgaan. Enerzijds zal een effectief bestuurlijk optreden een afschrikkende werking hebben op burgers en exploitanten. Anderzijds bevordert het binnen het ambtelijke apparaat het enthousiasme en de alertheid dat zich uit in een kritischer houding ten aanzien van de dienstverlening.

STRUCTUREEL OPTREDEN

De maximale variant van de bestuurlijke aanpak heeft een ingebed karakter. Gemeenten kunnen kiezen voor structurele maatregelen om enerzijds te voorkomen dat de gemeente criminele praktijken faciliteert en anderzijds om in te grijpen in die situaties waar hier al sprake van is. Vanzelfsprekend legt een structurele en brede aanpak van criminele praktijken een groter beslag op het gemeentelijke apparaat. Een structurele aanpak zorgt er evenwel voor dat de aanpak goed ingebed raakt in de gemeente, waardoor de gemeente op termijn steeds meer gevrijwaard wordt van criminele praktijken.

PREVENTIEF OF REPRESSIEF OPTREDEN

In lijn met het incidenteel of structureel optreden hebben gemeenten de keuze om preventief en/of repressief op te treden, in geval zij geconfronteerd worden met (dreigende) criminele praktijken. Beide varianten kunnen een structurele vorm krijgen in het lokale beleid, maar ze kunnen ook een incidenteel karakter hebben. Een combinatie van repressieve en preventieve bestuurlijke maatregelen vormt de meest effectieve aanpak. Op adequate wijze repressief optreden zal op termijn in preventieve zin haar vruchten afwerpen. Strikte en consequente handhaving beoogt een preventief effect voor de toekomst. De uitdaging is dan ook om door middel van handhavend optreden het aantal bestuurlijke maatregelen terug te kunnen dringen, zodat de inzet meer gericht kan worden op naleving en preventie.

PREVENTIEF OPTREDEN

Met een effectieve preventieve bestuurlijke aanpak wordt voorkomen dat de gemeente de exploitatie van criminele activiteiten faciliteert. Hiervoor is een kritische houding van het ambtelijke apparaat noodzakelijk. Zo zal er voor gezorgd moeten worden dat er barrières voor criminelen worden opgeworpen om misbruik van de gemeentelijke faciliteiten te voorkomen. Barrières kunnen met behulp van vergunningen en aanbestedingsvoorwaarden, APV-artikelen en de bepaling omtrent goed levensgedrag op basis van de Drank- en Horecawet, worden opgeworpen.

Door de juiste vragen te stellen aan de aanvrager van een vergunning of aanbesteding en door een goede toetsing van de verkregen informatie, kan hieraan worden voldaan. Een vergunning kan bijvoorbeeld geweigerd worden, als er sprake is van een reëel risico dat de vergunning voor criminele doeleinden gebruikt gaat worden.

Hoewel preventief optreden ten aanzien van vergunningplichtige branches voornamelijk in handen van de gemeente zelf ligt, is de dynamische informatiepositie ook hierin onmisbaar. De informatie voor een aanvraag moet getoetst worden bij de verschillende relevante betrokken partners.

Het kan zeer effectief zijn om op preventief niveau alle aanvragen in een multidisciplinaire overlegstructuur in te brengen. De verschillende ingezeten partners kunnen vanuit hun eigen informatiepositie relevante informatie omtrent de aanvraag bundelen, waarna een weloverwogen beslissing tot een beschikking kan worden genomen. Deze vorm van preventie kan structureel ingebed worden in de werkprocessen op uitvoerend niveau.

INTEGRALE VERGUNNINGVERLENING (BRED A)

De gemeente Breda werkt met een vorm van integrale vergunningverlening. Wekelijks vindt er een 'Handhavingsoverleg Veiligheid Inrichtingen' plaats om onder andere alle aanvragen die bij de gemeente zijn binnengekomen te bespreken. In dit overleg zitten de politie, gemeentelijke afdelingen, brandweer, vreemdelingendienst en de nieuwe Voedsel- en Waren Autoriteit. De input voor het overleg is de lijst met alle aanvragen erop. Deze wordt met alle partners doorgesproken. Op deze wijze wordt relevante informatie omtrent vergunningaanvragers en/of panden of inrichtingen gebundeld. Op basis hiervan kan een beslissing worden genomen over het al dan niet plannen van vervolgacties (zoals een verder onderzoek in het kader van BIBOB). Overigens wordt er niet alleen over vergunningen, maar ook over de handhaving op het gebied van bijvoorbeeld drugs, coffeeshops en woonwagens gesproken.

Preventief optreden krijgt een meer incidenteel karakter door specifiek de 'zwakke plekken' in de gemeente aan te pakken. Hier gaat het erom de speelruimte voor criminelen in een vroeg stadium te beperken. Een meer gebiedsgerichte of branchegerichte aanpak biedt dan voordelen. Bestuurlijke preventieve acties kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op het verbeteren van het leefmilieu in een straat (voorkomen van verdere verloedering) door het opkopen van panden, woningverbetering of het aantrekken van bepaalde ondernemers om zich er te vestigen. Ook kan hierbij gedacht worden aan het invoeren van een exploitatievergunning voor een bepaalde branche om meer controle te kunnen uitoefenen op de vestiging van risicovolle branches. Het voordeel hiervan is dat een inrichting daarmee vergunningplichtig wordt. Voor zowel nieuwe als bestaande exploitanten levert dit nieuwe screeningsmogelijkheden op. Deze preventieve variant kan niet zonder een handhavingselement: er zal toezicht en controle moeten zijn op de preventief genomen maatregelen.

REPRESSIEF OPTREDEN

Bestuurlijke handhaving is de repressieve variant van een bestuurlijke aanpak van criminele praktijken. Het gaat om het treffen van maatregelen wanneer er in de gemeente criminele praktijken worden vastgesteld. Dit kan in geval van excessen, maar het kan ook structureel in de aanpak worden opgenomen, bijvoorbeeld in de vorm van multidisciplinaire handhavingsteams (integrale handhavingsteams).

Een repressieve bestuurlijke aanpak sluit veelal aan op een strafrechtelijke aanpak door politie en justitie. Vooral de samenwerking en informatie-uitwisseling met deze partijen is daarom onmisbaar. Een voorbeeld van repressief bestuurlijk optreden is het intrekken van een horecavergeving of het sluiten van de inrichting, omdat er geld in de zaak wordt witgewassen of omdat er sprake is van drugshandel in de zaak.

De dynamische informatiepositie is ook bij een repressieve bestuurlijke aanpak van cruciaal belang. De gemeente kan niet zonder signalen vanuit de eigen organisatie en van daarbuiten om misstanden vast te stellen (informatie-uitwisseling) en heeft de veiligheidspartners ook nodig in de aanpak (gebruikmaken van elkaars positie en mogelijkheden).

INTEGRAAL HANDHAVINGSTEAM (BREDA)

De gemeente Breda kent een integraal handhavingsteam dat (onaangekondigde) handhavingsacties uitvoert bij vergunningplichtige panden. Dit houdt in dat panden in kwetsbare gebieden (preventief of op indicatie) worden 'doorgelicht' door een integraal team van toezichthouders. Voorafgaand aan de actie wordt in een overleg informatie uitgewisseld om vast te stellen welke panden worden gecontroleerd. De input hiervoor zijn signalen en meldingen van overlast en dergelijke, zoals klachten vanuit de buurt en meldingen bij de politie en gemeente.

INTEGRAAL HANDHAVINGSTEAM (AMERSFOORT)

Een integraal team van politie, gemeente, brandweer, sociale recherche en bouwtoezicht controleert steekproefsgewijs panden in Amersfoort. De keuze voor de panden kan gebaseerd zijn op signalen die in het handhavingsoverleg naar voren zijn gekomen en op basis van een prioriteitenlijst die is samengesteld. De actie wordt, zowel aangekondigd als onaangekondigd, meerdere keren per jaar gehouden.

INTEGRALE HANDHAVINGSACTIES (AMSTERDAM)

Op basis van structureel overleg tussen onder andere gemeente (verschillende handhavende diensten en het Van Traa-team), politie, OM en Belastingdienst, worden probleemgebieden inzichtelijk gemaakt. Op basis van een geprioriteerd probleem wordt een project opgestart, waarvoor de driehoekspartners en de Belastingdienst formeel toestemming moeten verlenen. Een integraal samengesteld toezicht- of handhavingsteam voert, op basis van een vooraf opgesteld plan en omschreven rollen, een controle uit. Het project eindigt zodra de doelstelling van de gezamenlijke actie is bereikt. Door structureel met elkaar te overleggen en goed vooraf te plannen is het mogelijk om diverse projecten jaarlijks met wisselende samenstelling te laten plaatsvinden.

TRANSPARANTIE VAN BELEID

Een belangrijke succesfactor van de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken is de bekendheid met het handhavingsbeleid in de gemeente. Daarbij gaat het niet alleen om interne transparantie voor de ambtenaren en betrokken veiligheidspartners maar ook om de transparantie naar buiten toe.

INTERNE TRANSPARANTIE

Op bestuurlijk en ambtelijk niveau is het noodzakelijk om helder te communiceren over de beleidsvoering in het kader van de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken. Dit vergroot het draagvlak voor de bestuurlijke aanpak en verstevigt de samenwerking. Zowel binnen het gemeentelijke kader als bij de veiligheidspartners. Een helder gecommuniceerde aanpak voedt de kritische houding van de individuele ambtenaar ten aanzien van dienstverlening. Indien iedereen in en rondom de organisatie op de hoogte is van de mogelijkheden en de inzet van de gemeente om criminele praktijken aan te pakken, wordt het integrale potentieel versterkt. Het delen van kennis en informatie draagt tevens bij aan de borging van de bestuurlijke aanpak in al haar facetten.

EXTERNE TRANSPARANTIE

Ook voor burgers en exploitanten moet het helder en overzichtelijk zijn welke regels er in de gemeente gelden en wat de consequenties zijn als de regels niet worden nageleefd. Dit kan een afschrik-effect bewerkstelligen bij criminele burgers of exploitanten en bevordert daarmee een preventief effect op langere termijn. Indien bekend is dat er een strenge screening aan een aanvraag voor een bouwvergunning (denk aan de BIBOB-procedure) voorafgaat, zal een kwaadwillende burger zich eerder terugtrekken. Dit is ook de ervaring van verschillende gemeenten die aan de slag zijn gegaan met een bestuurlijke aanpak.

Daarnaast is het, met het oog op de sociale veiligheidsgevoelens en leefbaarheid van burgers, belangrijk om te communiceren over het optreden van de gemeente en haar partners in geval van misstanden. Het sluiten van een pand, omdat er drugs worden verhandeld of het intrekken van een horecaverunning vanwege structurele overlast in de omgeving, maken voor de burger zichtbaar dat de gemeente adequaat optreedt. Dit komt de veiligheidsgevoelens en het vertrouwen in het lokale bestuur ten goede. Openbaarheid van beleid en communicatie over wetten en regels, maar ook over succesvolle acties in het kader van de bestuurlijke aanpak in de gemeente zijn daarom essentieel.

COMMUNICATIE OVER BIBOB-AANPAK EN RESULTATEN (AMSTERDAM)

Sinds de invoering van de wet BIBOB en de toepassing van het beleid in de gemeente Amsterdam in 2003 wordt communicatie over de resultaten zowel intern als extern consequent toegepast. Het leidt tot een beter inzicht bij de ambtenaren die de wet moeten toepassen, maar heeft ook een preventieve werking. Zo is het bekend dat een aantal potentiële vergunningaanvragers Amsterdam mijden en de aanvraag in een andere gemeenten proberen in te dienen. Door ook met andere gemeenten over de aanpak te communiceren, wordt de aanvraag voor potentiële criminele vergunningaanvragers steeds moeilijker. De komst van de RIEC's kan de barrières nog groter maken.

ZICHTBAAR OPEREREN (ZUID-LIMBURG)

'Valkenburg pakt de horeca aan', 'De gemeente Maastricht pakt illegalen aan'. Zuid-Limburg zoekt met de regionale bestuurlijke aanpak bewust de publiciteit op. Het vertrouwen van de bevolking in het bestuur wordt hiermee vergroot en daarnaast heeft het een preventief effect om zichtbaar te opereren. Enerzijds schrikt het mensen af om criminele praktijken in de gemeente te ontplooiën en anderzijds motiveert het de bevolking om signalen te melden bij de gemeente.

DOSSIERVORMING

Overlegstructuren en een gedegen informatie-uitwisseling zijn onmisbaar om de informatiepositie dynamisch te houden. Voor de gemeente is de taak weggelegd om de regierol over de informatiepositie en dossiervorming te vervullen. Om goed overzicht te houden, kan een gedeelde database worden ontwikkeld die toegankelijk is voor alle medewerkers die betrokken zijn bij de bestuurlijke aanpak. Hierin wordt alle relevante, integrale, gemeentelijke informatie vastgelegd. Allereerst is daarbij van belang goed na te gaan welke informatie nodig is voor een bestuurlijke aanpak van criminele praktijken en wie daarover beschikking heeft. Denk aan registraties van het Bureau Vergunningverleningen, de Sociale Dienst, de sociale recherche, de burgerlijke stand en de WOZ. Daarnaast is het raadzaam een soort zwarte lijst van 'geweigerden'

in de database op te nemen om de alertheid te vergroten. Bij een dergelijke ‘informatiestraat’ is het cruciaal een privacyreglement op te stellen en de informatie goed af te schermen.

INFORMATIESTRAAT (ZUID-LIMBURG)

De regionale aanpak in Zuid-Limburg beschikt over een gedigitaliseerde informatiestraat. Via deze database kunnen de lokale samenwerkingspartners vanuit de eigen geledingen gericht via een checklist informatie verzamelen over een te onderzoeken probleemgebied of pand. De informatie wordt hier volgens een vast omschreven methode verzameld en gebundeld. Bij een dergelijke informatiestraat geldt vanzelfsprekend dat er alleen informatie uitgewisseld mag worden voor zover de wet dit toelaat.

BIBOB-VOLGSYSTEEM (AMSTERDAM)

Voor de verwerking van BIBOB-informatie uit BIBOB-dossiers gebruikt het Coördinatiebureau BIBOB van de gemeente Amsterdam het BIBOB-volgsysteem. Van de start van het dossier, dat begint met de vergunningaanvraag, tot en met het nemen van een besluit, wordt de relevante informatie in het systeem verwerkt. Het systeem geeft een overzicht van de in behandeling zijnde dossiers, inclusief tijdlijnen en maakt het mogelijk om achteraf managementinformatie te genereren. Tevens geeft het inzicht welke vergunningaanvragen gedaan zijn en door wie. Zo kan gecontroleerd worden of een vergunningaanvraag al eerder door een ander stadsdeel geweigerd is.

CAPACITEIT, EEN KRITISCHE HOUDING EN JURIDISCHE KWALITEIT

Een randvoorwaarde voor een effectieve bestuurlijke aanpak van criminele praktijken is ‘het in huis hebben’ van voldoende capaciteit, kwaliteit en expertise. De RIEC’s leveren ondersteuning en expertise voor het toepassen van de bestuurlijke mogelijkheden in gemeenten.

Preventieve en repressieve bestrijding van criminele praktijken vereist op verschillende niveaus binnen de gemeentelijke organisatie voldoende capaciteit. Denk daarnaast ook aan kwaliteitsnormen voor het personeel en aan een professionele en kritische houding ten aanzien van de dienstverlening.

CAPACITEIT

Afhankelijk van de vorm waarin de bestuurlijke aanpak wordt gegoten (structureel of incidenteel, preventief of repressief, et cetera), zal voor een adequate bestuurlijke aanpak van criminele activiteiten op verschillende niveaus (beleidsniveau en uitvoering) een bepaalde (financiële) capaciteit moeten worden vrijgemaakt.

Het geld, de tijd en de energie die in een bestuurlijke aanpak kunnen worden geïnvesteerd, moeten in verhouding staan tot het ambitieniveau. Gezien de beperkte beschikbaarheid van menskracht en middelen zal de gemeente gedwongen worden strategische keuzes te maken.

KRITISCHE HOUDING

De bestuurlijke aanpak van criminele praktijken vraagt om een cultuuromslag binnen de ambtelijke organisatie. Waar men eerder enkel met een dienstverlenende bril de burger en ondernemer bekeek, is het in het kader van een bestuurlijk optreden ook van belang dat er met een kritische houding naar vergunningaanvragen wordt gekeken. Dit houdt in dat er op alle niveaus binnen de gemeentelijke organisatie op een andere manier naar het verlenen van vergunningen en aanbestedingen wordt gekeken. Dit geldt ook voor de uitvoering van controle en toezicht.

Bij de dienstverlenende afdelingen van gemeenten zal – nog meer dan bij de handhavingsafdelingen – gewerkt moeten worden aan deze cultuuromslag. De intake moet professioneel en grondig zijn: er moet goed worden doorgevraagd en aangeleverde informatie moet worden gecontroleerd om bijvoorbeeld stromanconstructies te ontdekken. Dit vraagt om kennis en kunde van degene die het intakegesprek voert.

Het investeren in trainingen en cursussen blijkt in de praktijk de alertheid en kwaliteit van de individuele ambtenaar te vergroten en het preventieve bestuurlijke effect te vergroten. Een voorbeeld is een cursus ‘doorvragen’ die door de politie of gespecialiseerde opleidingsinstituten kan worden verzorgd. Al aan de voorkant (bij de intake) moeten risicovolle aanvragen eruit gefilterd worden. Casuïstiek (praktijkvoorbeelden) blijkt de beste manier te zijn om personeel bewust te maken van de noodzaak van een kritische houding en het ‘onderbuikgevoel’ te stimuleren. Vooral succesverhalen uit de lokale praktijk enthousiasmeren de inzet van ambtenaren op dit vlak.

CURSUS VOOR EEN KRITISCHE HOUDING (ZUID-LIMBURG)

In het kader van het regionale project Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Zuid-Limburg, hebben gemeentefunctionarissen een cursus ‘Omgaan met weerstanden en verhoortechnieken’ aangeboden gekregen. In deze cursus leren de functionarissen de juiste vragen te stellen en door te vragen met open vragen. De cursus is als zeer leerzaam ervaren en heeft de kritische houding bij de gemeenten bevorderd.

ALERTHEID VERGROOT DOOR POLITIEMELDING (GOES)

De politie deed melding bij de burgemeester van de gemeente Goes dat er in een bedrijfspand sprake was van drugsproductie; er werden xtc-pillen geproduceerd. De politie heeft de situatie strafrechtelijk aangepakt. Nadat een nieuw bedrijf zich in het betreffende pand wilde vestigen en hiervoor een vergunning aangevraagd werd, rook de gemeente onraad. Na onderzoek bleek de vergunningaanvrager criminele antecedenten te hebben. Op basis daarvan is de vergunning geweigerd.

JURIDISCHE KWALITEIT

Gemeenten beschikken over veel wettelijke bevoegdheden ten aanzien van beschikkingen, toezicht en handhaving. Zelf kan een gemeente in de lokale wet- en regelgeving eisen stellen. Een bestuurlijke aanpak vergt een grote mate van creativiteit van bestuurders en ambtenaren om in ‘het doolhof’ van mogelijkheden en wetgevingen de juiste maatregelen te kunnen treffen. Gemeenten dienen kritisch, alert en innovatief met hun bevoegdheden, maar ook met die van hun veiligheidspartners, om te gaan. Daarom moet men zich kunnen beroepen op voldoende (juridische) kwaliteit binnen, maar ook buiten de gemeente. De RIEC’s hebben als taak gemeenten in de regio te ondersteunen met kennis en expertise over het palet aan bestuurlijke instrumenten.

Het is essentieel om de bestuurlijke mogelijkheden te kennen en te weten hoe deze op een slimme en creatieve wijze benut kunnen worden. Daarvoor is het soms nodig de grenzen van de wetgeving op te zoeken. Afwijzende beschikkingen kunnen door de benadeelden juridisch worden aangevochten. Om een effectieve bestuurlijke aanpak te realiseren, moeten gemeenten daarom blijven investeren in kwaliteit en expertise.

WAARBORGEN VAN VEILIGHEID

Een actieve bestuurlijke handhaving met een kritische houding ten aanzien van burgers en ondernemers in de gemeente kan ertoe leiden dat ambtenaren en bestuurders in bedreigende situaties terecht komen. De veiligheid van de individuele ambtenaar of bestuurder moet daarom gewaarborgd zijn. Ambtenaren en bestuurders moeten weten hoe om te gaan met risico's en moeten voldoende 'rugdekking' krijgen in het geval er zich een bedreigende situatie zou voordoen.

Het doen en laten van een ambtenaar vindt in principe openbaar plaats. Daardoor kan de naam van de ambtenaar bekend worden. Bij de bestuurlijke en integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn er voorbeelden bekend dat deze openbaarheid niet altijd wenselijk is. Met het oog op de veiligheid van de ambtenaren en bestuurders is het zaak om in duidelijke protocollen vast te leggen hoe de verschillende taken moeten worden uitgevoerd. Ieder protocol moet onder andere bevatten hoe wordt omgegaan met bedreigende situaties en op welke wijze beschikkingen moeten worden behandeld. Het is verstandig om gecommuniceerde informatie niet herleidbaar tot individuele medewerkers te laten zijn en de behandeling van beschikkingen niet door één individuele ambtenaar te laten verrichten.

Behalve een heldere protocollering is het belangrijk dat er over alle lijnen binnen de gemeentelijke organisatie goed gecommuniceerd wordt over veiligheidsrisico's en hoe daar mee om te gaan. Door het onderwerp bespreekbaar te maken, wordt binnen de organisatie ook de alertheid en het adequaat handelen vergroot.

WERKAFSPRAKEN BIJ RISICOVOLLE PROJECTEN (AMSTERDAM)

Sommige projecten en/of casussen dragen extra risico's voor de veiligheid van individuele ambtenaren in zich. Bij dit soort projecten stelt het bestuur, op advies van de projectleiding en politie, vast dat er sprake is van een groter risico en constateert dat een aangepast protocol van toepassing is. Hierin wordt bijvoorbeeld afgesproken dat beschikkingen in een bepaald project door het college van B&W genomen worden. De projectleden krijgen van de politie een presentatie over veiligheid en bewustwording van het eigen handelen. Tevens worden afspraken gemaakt hoe men kan handelen in het geval van een dreigende situatie. Bepaalde veiligheidssituaties die binnen het project spelen, kunnen besproken worden in een speciaal overleg tussen politie, OM en bestuur. In het geval van geweld of dreigend geweld is een speciale aanpak door politie, OM en bestuur van toepassing.



HOOFDSTUK 4

VORMGEVEN BESTUURLIJKE AANPAK

Voor een succesvolle bestuurlijke aanpak is de gezamenlijk inzet van alle betrokken partijen noodzakelijk. Een effectieve aanpak vraagt van de gemeente een helder en gecoördineerd beleid, waarbij iedere partij haar verantwoordelijkheid neemt. Deze regievoering is bij de gemeente in vertrouwde handen. De aanpak van georganiseerde criminaliteit hoort tenslotte thuis in het lokale veiligheidsbeleid van de gemeente.

De regierol omvat vijf taken:

1. Inzicht krijgen in de problemen en knelpunten op het gebied van georganiseerde criminaliteit.
2. Maatregelen formuleren die, in samenwerking met betrokken partijen, worden uitgevoerd.
3. Prioriteiten aanbrengen binnen de aan te pakken probleemgebieden en maatregelen.
4. De samenwerking tussen de betrokken partijen (inclusief de gemeente zelf) in goede banen leiden.
5. Een goede verdeling van de inzet van de betrokken partijen (bij de te nemen maatregelen) waarborgen.

SAMENWERKING

De wil om samen te werken is een voorwaarde en daarom is het van belang om hierin te investeren. Binnen de gemeente moet aansluiting worden gezocht bij relevante veiligheidspartners die enerzijds nodig zijn bij de probleemverkenning en anderzijds een partner kunnen zijn in de integrale aanpak van de heersende problematiek. Afhankelijk van de specifieke problematiek die men wil bestrijden, kunnen verschillende partners bij een geïntegreerde aanpak worden betrokken. Het is aan de gemeente om de samenwerking te organiseren. Een gemeente kan gebruikmaken van de bestaande netwerken of juist nieuwe verbanden tot stand brengen. De RIEC's kunnen gemeenten hierbij ondersteunen.

Verschillende partijen beschikken over verschillende informatie en mogelijkheden (zie paragraaf Betrokken partijen). Door samen te werken kan het gezamenlijke potentieel optimaal worden gebruikt. Het is daarom cruciaal dat er een breed draagvlak wordt gecreëerd voor een geïntegreerde aanpak en dat de partners bereid zijn om mee te werken. Het is raadzaam om onderlinge afspraken goed vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst en/of convenant en daarbij behorende juridische kaders, op basis waarvan gegevens uitgewisseld mogen worden.

SAMENWERKINGSOVEREENKOMST

De verschillende partijen kunnen in een samenwerkingsovereenkomst hun betrokkenheid, ook op bestuurlijk niveau, vastleggen. In de verklaring leggen de deelnemers vast wat hun overwegingen zijn (zowel individueel als collectief) om samen te werken. Een overeenkomst kan kort en bondig zijn en beschrijft in ieder geval:

- de diverse partijen en hun vertegenwoordigers;
- het doel van de samenwerking, waar gaan de partijen aan werken?;
- de intentie; bereidheid om aan de gestelde doelen te werken;
- datum en ondertekening.

Een overeenkomst of verklaring kan aangevuld worden met een beschrijving van de voorwaarden voor de samenwerking, de duur van de samenwerking en een schets van de inhoud van de samenwerking. Met dit document wordt duidelijk wat ieders specifieke rol en toegevoegde waarde is.

Voorbeelden van samenwerkingsovereenkomsten zijn beschikbaar via de website www.bestuurlijkhandhaven.nl

SAMENWERKINGSSTRUCTUUR

Vervolgens moet een samenwerkingsstructuur worden vastgesteld. Structurele samenwerking met partners zal om verscheidene redenen de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken in de gemeenten ten goede komen. Allereerst vanwege de onderlinge bekendheid van de partners en het onderlinge vertrouwen dat daarmee gepaard gaat. Daarnaast zal ook de wil om gezamenlijk op te treden tegen (dreiging van) criminele praktijken worden versterkt. Een structurele vorm is ingebed in het lokale beleid en kan zowel op excessen reageren als in een bredere aanpak fungeren.

Aan de basis van een structurele aanpak ligt een goede overlegstructuur. Het is van belang dat hierin de juiste partners plaatsnemen en dat deze gezamenlijk optrekken en daarbij hetzelfde doel voor ogen hebben. De kern van een uitvoerend integraal handhavingsteam kan een vaste samenstelling hebben en probleemgericht worden aangevuld met relevante partners uit de overlegstructuur (maatwerk).

Voor het opstellen van de overlegstructuur is het belangrijk dat de overlegpartners (lees: vertegenwoordigers van de partijen) van hun achterban een stevig mandaat hebben om naar eigen inzicht te handelen. Anders dreigt er een overlegstructuur te ontstaan die vleugellam is. Dit geldt in het bijzonder ook voor de vertegenwoordigers van de gemeente. Een vertegenwoordiger met bevoegdheden en mogelijkheden om direct toegang te krijgen tot diverse sectoren, is waarschijnlijk het meest effectief. De vertegenwoordigers die de samenwerkingsovereenkomst tekenen, zijn dikwijls ook degenen die de samenwerkingsstructuur opstellen en vastleggen.

BETROKKEN PARTIJEN

De gemeente kan met een veelheid aan partners samenwerken bij de aanpak van criminele praktijken. Deze partijen kunnen als signaleerder (informatiebron), als handhaver of als toezichthouder functioneren.

Een partij is een signaleerder, wanneer deze vanuit haar eigen werk(omgeving) signalen van georganiseerde criminaliteit opvangt. Deze signaleerder wordt vaak een partner in de aanpak. Zo kan de Arbeidsinspectie signalen van mensenhandel ontvangen bij haar controles van restaurants op arbeidsomstandigheden. Partners zijn de partijen die drempels kunnen opwerpen.

Hieronder staat een opsomming van diverse partijen die betrokken kunnen zijn bij een bestuurlijke aanpak en in overeenstemming met elkaar de activiteiten uitvoeren. De lijst is niet uitputtend en kan naar eigen inzicht verder worden aangevuld

GEMEENTEN ZELF

Veel kennis is binnen de gemeenten zelf al voorhanden. Bijna alle diensten van de gemeente kunnen bij een bestuurlijke aanpak worden betrokken. Denk aan Sociale zaken, Woningtoezicht, Bouwtoezicht, Vergunningen, Juridische zaken, de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid/ Integrale Veiligheid, de brandweer, reinigingsdienst en GBA. Zij kunnen optreden als tipgever als informatiebron of als handhaver.

ANDERE GEMEENTEN

Gemeenten kunnen elkaar helpen om een verplaatsingseffect van de criminele praktijken tegen te gaan. Behalve als tipgever over beschikkingen, kunnen andere gemeenten ook een bron zijn van informatie vanwege hun ervaringen op het gebied van de integrale en/of bestuurlijke aanpak.

POLITIE

De belangrijkste partner is de politie. De politie maakt deel uit van het driehoeksoverleg, tussen bestuur, Openbaar Ministerie en politie. Op basis van de Wet politiegegevens (zie pagina 41) kan de gemeente met de politie informatie uitwisselen. De politie kan op verschillende niveaus input voor gemeenten leveren. Hierbij zijn de hoofdcommissaris, de rechercheur en met name de wijkagent belangrijk.

OPENBAAR MINISTERIE (OM)

In het driehoeksoverleg is ook het OM vertegenwoordigd. Bij het OM is onder andere een BIBOB- en een Informatieofficier benoemd. Het is belangrijk goede contacten met het OM te onderhouden. Het kan van toegevoegde waarde zijn om het OM te wijzen op de mogelijkheden van de tipfunctie (zie pagina 59) en het wegzetten van meervoudig bruikbare informatie.

Op basis van de Wet politiegegevens kan informatie vanaf het begin van een opsporingsonderzoek met derden worden gewisseld. Het gaat hier over meervoudig bruikbare informatie. Deze informatie kan nuttig zijn voor andere lopende onderzoeken van bijvoorbeeld toezichhoudende instanties, zoals de Autoriteit Financiële Markten en het Bureau Financieel Toezicht.

Soms worden in een strafrechtelijk onderzoek naar georganiseerde criminaliteit knelpunten in legale maatschappelijke processen geconstateerd, die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak. Dan kunnen andere partijen in stelling worden gebracht. Hierbij kan gedacht worden aan wetwijzigingen of herziening van vergunningsprocedures van gemeenten. De gesignaleerde knelpunten worden door middel van een bestuurlijke rapportage gedeeld met de betreffende publieke of private partijen.

ENERGIELEVERANCIERS EN NETBEHEERDERS

De energieleveranciers en netbeheerders hebben met name een rol bij de aanpak van wietplantages. Zij kunnen illegale stroomaftap en overmatig energiegebruik signaleren.

WONINGCORPORATIES

Corporaties zijn een partner bij het ontruimen van woningen in geval van onrechtmatig gebruik, zoals bij wietplantages of illegale prostitutie. Daarnaast kunnen woningcorporaties een rol hebben bij het aankopen van panden.

BRANDWEER

De brandweer heeft controlebevoegdheden op grond van brandveiligheid en beschikt over gedetailleerde informatie over panden.

LANDELIJK BUREAU BIBOB

Het Landelijk Bureau BIBOB geeft gemeenten integriteitsadviezen over de handel en wandel van aanvragers van vergunningen, houders van reeds verleende vergunningen, subsidieaanvragers en gegadigden voor overheidsopdrachten en hun zakenpartners.

BELASTINGDIENST EN FIOD

De Belastingdienst is een belangrijke partner, maar is gehouden aan allerlei beperkingen. Om informatie uit te wisselen met de Belastingdienst zijn uitgebreide convenanten nodig. Voor de aanpak van handavingsknelpunten is dit al geformaliseerd. Ook op het gebied van niet-vergunningplichtige bedrijvigheid zijn er mogelijkheden. Bij alle RIEC's is de Belastingdienst een van de vaste partners in het samenwerkingsverband.

FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT – NEDERLAND

De FIU (voorheen MOT) richt zich op het voorkomen en bestrijden van witwassen en de financiering van terrorisme.

ARBEIDSINSPECTIE

De Arbeidsinspectie controleert op de aanwezigheid van illegale werknemers en kan zowel signaleerder als partner zijn in bijvoorbeeld de aanpak van uitbuiting.

VREEMDELINGDIENST

De Vreemdelingendienst houdt registraties bij van aangetroffen illegalen. Bij integrale acties waarbij de mogelijkheid bestaat dat er illegalen worden aangetroffen, kan de vreemdelingendienst worden betrokken.

HORECA

Bij het lokale horecaoverleg komen verschillende partners en signaleerders samen. Denk aan ondernemers, politie, gemeente en bierbrouwerijen. Ook overlast, veiligheid en ondernemerschap komen hier ter sprake. Het lokale horecaoverleg kan daarom een interessante bron van informatie vormen.

De bierbrouwerijen kunnen ook een rol hebben bij de aanpak van criminelen in horecapanden door met bepaalde lieden niet in zee te gaan.

BEWONERSORGANISATIES EN WIJKBEHEERDERS

Bewonersorganisaties en wijkbeheerders kunnen nuttige informatiebronnen zijn met betrekking tot overlast en misstanden op lokaal niveau.

NIEUWE VOEDSEL- EN WAREN AUTORITEIT (NVWA)

De nVWA kan binnen een integraal team een toezichthoudende rol hebben om bedrijfsinrichtingen op misstanden te controleren.

DOUANE

Wanneer het om grensoverschrijdende misdaad gaat, kan de douane als informatiebron dienen. De douane handhaaft de douanewetgeving in Nederland, om bijvoorbeeld smokkel te bestrijden. De douane is een gespecialiseerd onderdeel van de Belastingdienst. Zij houdt zich vooral bezig met economische delicten en het innen van verschuldigde rechten, accijnzen en belastingen.

De doelen van de handhaving van de douanewetgeving zijn:

- heffen en innen van verschuldigde douanerechten;
- controleren aan de hand van de douanewetgeving;
- toepassen van verboden of beperkingen ter bescherming van openbare zedelijkheid, openbare orde, gezondheid en leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch of archeologisch bezit of bescherming van industrieel en commercieel eigendom.

KADASTER

Het Kadaster legt de naam van de eigenaar of gebruiker van een perceel vast. Ook wordt vermeld waar het perceel ligt, wat de afmetingen ervan zijn, wat er voor betaald is en hoe de grond van of bij het perceel wordt gebruikt. Verder wordt vastgelegd of er een hypotheek of erfdienstbaarheden op het perceel rusten. Het Kadaster vormt dan ook een bron van informatie voor degenen die gegevens van bepaalde percelen willen weten.

KAMER VAN KOOPHANDEL (KVK)

De Kamer van Koophandel adviseert ondernemers en behartigt hun belangen. De Kamer van Koophandel is een belangrijke gegevensbron en is vanuit belangenbehartiging een partner bij projecten die het ondernemersklimaat kunnen verbeteren, bijvoorbeeld het tegengaan van georganiseerde criminaliteit op een bepaald bedrijventerrein.

REGIONAAL COÖRDINATIEPUNT FRAUDEBESTRIJDING (RCF)

Het RCF richt zich op de handhaving van de sociale zekerheid. Het pakt frauduleus handelen door ontduiking van belasting of arbeidsvoorwaarden aan.

SOCIALE INLICHTINGEN EN OPSPORINGSDIENST (SIOD)

De SIOD spoort onder meer georganiseerde vormen van uitkeringsfraude op, illegale tewerkstelling, fraude met subsidies, detacheringsfraude, identiteitsfraude, uitbuiting op de arbeidsmarkt en vormen van mensenhandel.

BRANCHEORGANISATIES EN ONDERNEMERS

Brancheorganisaties en ondernemers kunnen tippen over oneerlijke concurrentie en malafide praktijken bij brancheleden.

MELDPUNTEN

Bij de verschillende meldpunten komen veel signalen van criminele activiteiten binnen. Bijvoorbeeld bij het Meldpunt onrechtmatige bewoning of bij Meld Misdad Anoniem.

BANKEN, ACCOUNTANTS, NOTARISSEN, MAKELAARS, JURISTEN

Verschillende marktpartijen hebben ieder hun eigen expertise. Zij kunnen een informatiebron vormen als tipgever, maar de gemeente kan ook gebruikmaken van hun kennis indien zij dit intern niet in huis heeft.

REKENKAMERS

De gemeentelijke rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

VEILIGHEIDSHUIZEN

In het Veiligheidshuis werken meerdere instanties op één locatie samen aan opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening. Het doel van de samenwerking is het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. De kracht van de Veiligheidshuizen is dat ze op lokaal niveau van de grond zijn gekomen en zijn toegesneden op de specifieke lokale situatie. De meeste Veiligheidshuizen zijn regionaal werkzaam en bedienen meerdere gemeenten binnen hun verzorgingsgebied.

In de huidige fase van ontwikkeling berust de regie op de Veiligheidshuizen bij het gemeentebestuur of het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie is binnen de Veiligheidshuizen verantwoordelijk voor de strafrechtsketen. De gemeente heeft de regie op de verbinding tussen de verschillende ketens, de preventieve aanpak en de zorgketen. Ketenpartners zijn onder meer politie, Openbaar Ministerie, gemeenten, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering en welzijnsorganisaties. Werkprocessen worden op elkaar afgestemd, zodat strafrecht en zorg elkaar aanvullen. Men gaat dadergericht, gebiedsgericht en probleemgericht te werk.

PROJECTORGANISATIE

Nadat de samenwerkingsovereenkomst is ondertekend en de samenwerkingsstructuur is vastgelegd, kan een projectgroep worden gevormd.

PROJECTLEIDER

De projectorganisatie is essentieel voor de voortgang van het proces. Als eerste moet een projectleider worden aangesteld. De projectleider vormt een belangrijke spil in het project. Hij is de ambassadeur van het project en het centrale coördinatie- en aanspreekpunt. Het is raadzaam om de projectleider onder te brengen bij een gemeentelijke organisatie (bijvoorbeeld de veiligheidscoördinator). Deze neutrale organisatie heeft bij de uitvoering van het project een regiefunctie. Door voor deze functie een aantal uren vrij te maken, krijgt het project een goedlopende 'motor'.

Voorbeelden van taken van een projectleider:

- Zorgdragen voor de afstemming en bewaking van de uit te voeren activiteiten.
- Rapporteren, overleggen en zorgdragen voor afstemming met alle betrokkenen.
- Implementeren van het project.
- Verzorgen van pr en voorlichting.
- Beheren van het projectbudget.
- Optreden als contactpersoon.
- Procesbegeleiding.

Het is raadzaam om, naast de projectleider, een projectsecretaris aan te wijzen. De projectsecretaris ondersteunt de projectleider bij zijn taken. Dit bevordert de voortgang en snelheid van het project.

Voorbeelden van taken van een projectsecretaris:

- Geeft secretariële ondersteuning aan de projectcoördinator.
- Bewaakt de planning.
- Geeft ondersteuning bij de verwerking en de rapportage van onderzoeksresultaten.
- Houdt contact met de leden van de projectgroep.
- Houdt contact met andere initiatieven in het land.

PROJECTGROEP

De projectgroep is de paraplu waaronder alle betrokken organisaties bijeenkomen. Het is van belang om een goede balans te vinden tussen de kwantiteit en de kwaliteit van de projectgroep. Zorg dat alle betrokken partijen in de projectgroep vertegenwoordigd zijn, maar waak ervoor dat er niet te veel deelnemers zijn. Zo blijft er een werkbare situatie bestaan.

De projectleider fungeert als voorzitter van de projectgroep. Een gemeenschappelijke aanpak kan motiveren. Een partij haakt namelijk niet snel als enige af. Dat zou de schijn kunnen wekken dat deze geen, of onvoldoende waarde hecht aan de problematiek rond georganiseerde criminaliteit.

Het is voor de projectgroep van belang om te weten welke taken de verschillende partijen precies uitvoeren. De doelmatigheid van de inspanningen wordt vergroot, wanneer goed in beeld is wie welk aanbod levert voor de aanpak. Dat voorkomt dubbel werk en biedt ruimte voor afstemming en/of samenwerking tussen de partijen.

Misverstanden kunnen voorkomen worden door van tevoren duidelijke afspraken te maken over de te hanteren begrippen. Daarna kan de projectgroep de uitkomsten van de probleem-inventarisatie vertalen naar een plan van aanpak.

Partijen die in de projectgroep zitting kunnen nemen (zie Betrokken partijen):

- Gemeente(n)
- Politie
- Openbaar Ministerie
- Energieleveranciers en netbeheerders
- Woningcorporaties
- Brandweer
- Belastingdienst en FIOD
- Kamer van Koophandel

Taken projectgroep:

- Plan van aanpak opstellen.
- Gezamenlijk opzetten en uitvoeren van de maatregelen uit het plan van aanpak.
- Zorgen voor kwaliteitsbewaking en deskundigheidsbevordering.
- Levend houden van het onderwerp bij de participerende organisaties, bijvoorbeeld door het verstrekken van voortgangsrapportages.
- Evalueren, bijsturen en borgen van het project.

PROBLEEMANALYSE

Aan een doelgerichte en effectieve bestuurlijke aanpak van criminele praktijken ligt een goede probleemanalyse ten grondslag. Aan de hand van een probleemanalyse kan, samen met ketenpartners, een weloverwogen prioritering worden aangebracht in de aanpak van de lokale problematiek. De probleemanalyse moet inzicht verschaffen in de omvang en de ernst van het probleem.

Wanneer de analyse ontbreekt, of incompleet is, kan het gebeuren dat de voorgenomen maatregelen niet aansluiten op de eigenlijke problematiek. Voor een goede analyse moeten de samenwerkingspartners een goede onderlinge informatieverstrekking vormgeven. Als er op dit gebied tekortkoming ontstaat, is het mogelijk dat de verschillende partners verschillende prioritaire doelen voor ogen hebben.

De kwaliteit van de analyse bepaalt het uiteindelijke resultaat. De eerste analyse vormt tevens de nulmeting voor het project. Deze gegevens kunnen vergeleken worden met latere metingen. Hierdoor worden de resultaten van het project meetbaar.

Een dynamische informatiepositie is een onmisbare schakel bij het samenstellen van de probleemanalyse. Feitelijke kennis over wat er speelt in de gemeente kan verkregen worden door middel van:

- een criminaliteitsbeeldanalyse van de politie
- een strategische verkenning
- een bundeling van praktijkcasussen

Een combinatie van deze informatiebronnen geeft het beste beeld. Het zal vaak aan capaciteit ontbreken om direct wat te doen tegen alle in beeld gekomen problemen. Daarom is een goede probleemanalyse onmisbaar. Deze dient als input om instrumentaria (zoals BIBOB) strategisch en prioritair in te zetten.

CRIMINALITEITSBEELDANALYSE

De criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) geeft inzicht in wat er speelt in de regio. Een dergelijke analyse brengt de feitelijke, actuele problematiek en de ontwikkeling daarvan in kaart, aan de hand van informatie van politie en justitie. Elk regiokorps is verplicht om jaarlijks een CBA van de politieregio te maken. Gemeenten kunnen hier hun voordeel mee doen. Zij kunnen aan de hand van de CBA inzicht in de aard, omvang, spreiding en trendmatige ontwikkeling van delicten in de regio verkrijgen. Een CBA brengt de bedreigingen die in de gemeente spelen in beeld en kan als input voor het beleidskader gebruikt worden. Dit vraagt vanzelfsprekend om goede medewerking van de regiopolitie.

Een CBA maakt de ontwikkeling van criminaliteit echter slechts deels inzichtelijk. Gemeentelijke informatiebronnen op het gebied van handhaving worden nog steeds niet optimaal benut voor het maken van een CBA of veiligheidsanalyse.

EEN REGIONALE CRIMINALITEITSBEELDANALYSE (ZUID-LIMBURG)

Een criminaliteitsbeeldanalyse in de Euregio Maas-Rijn (Fijnaut, Grensoverschrijdende criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn, 2005) gaf inzicht in de wijze waarop de zware, georganiseerde criminaliteit gebruik maakt van de infrastructuur van de regio om criminele activiteiten uit te kunnen voeren. Uit de analyse kwam naar voren dat er in de regio sprake was van criminele activiteiten in het drugsmilieu (productie, opslag en handel in verdovende middelen) waarbij gebruik werd gemaakt van woningen en bedrijfspanden in de regio. Deze woningen en panden zouden tevens gebruikt worden voor andere illegale activiteiten zoals de opslag van gestolen goederen en mensenhandel. Uit de analyse blijkt dat deze criminele praktijken ontplooid werden onder de vlag van horecavergunningen, uitzendbureaus, lege bv's, seksinrichtingen en (illegale) tewerkstelling. De (regionale) criminaliteitsbeeldanalyse leidde tot bewustwording van de omvang van wat er speelde in de regio en van de noodzaak om deze criminele praktijken een halt toe te roepen door middel van een bestuurlijke aanpak.

STRATEGISCHE VERKENNING

Aan de hand van interne en externe informatie en signalen kan een systematische analyse worden gemaakt van bedreigingen die zich in de gemeente voordoen. Het hoeft hier niet alleen om feitelijke informatie te gaan; ook 'zachte informatie' (vermoedens) kan deel uit maken van zo'n strategische verkenning. Een strategische verkenning geeft een helder beeld van de lokale problematiek en zal tevens de bewustwording en betrokkenheid bij de informatiepartners vergroten. Op basis van deze strategische analyse kan het beleidskader nader worden ingevuld.

GERICHTE PROBLEMANALYSE (AMERSFOORT)

De gemeente Amersfoort heeft op basis van (open en gemeentelijke) bronnen zelfstandig een analyse gemaakt van de situatie in de plaatselijke horeca. Bij de analyse is het Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente betrokken. Het doel was een begin te maken met het in kaart brengen van mogelijke risico's en risicofactoren binnen deze branche. Met de analyse is onder andere nagegaan wie er binnen de Amersfoortse horeca de grote spelers zijn (pandenbezit) en hoeveel wisselingen van eigenaar er plaatsvinden. Gebaseerd op de resultaten van de analyse is de gemeente het BIBOB-instrument gebiedsgewijs toe gaan passen.

CRIMINELE RISICOKAART (AMSTERDAM)

De gemeente Amsterdam heeft in samenwerking met diverse gemeentelijke diensten, zoals Haven Amsterdam, Dienst milieu- en bouwtoezicht, Ontwikkelingsbedrijf gemeente Amsterdam, Van Traa-team, politie, Openbaar Ministerie en het bedrijfsleven, het westelijk havengebied in kaart gebracht en op basis van verschillende activiteiten en branches verdeeld in een aantal sectoren. Op basis van bekende informatie en kennis van specialisten zijn verantwoorde inschattingen gemaakt van de risico's op het gebied van criminaliteit en andere veiligheidsrisico's. De uitkomsten van deze methodiek hebben geleid tot een meerjaren-programma voor het Westelijk Havengebied, dat onder andere geleid heeft tot een afname van de aangiftecijfers, een hoger veiligheidscijfer van de ondernemers en een toenemende bedrijvigheid.

CASUSSEN

In de praktijk blijkt dat concrete casussen van criminele activiteiten in de gemeente, een helder beeld geven van de lokale problematiek. Praktijkvoorbeelden illustreren dat er wel degelijk sprake is van criminele activiteiten op lokaal niveau en dat deze zich soms afspelen binnen branches of inrichtingen waar men het niet zou verwachten. Praktijkcasussen vormen daarom, samen met de meer gedegen probleemanalyses zoals de strategische verkenning en/of de criminaliteitsbeeldanalyse, een goede input voor de beleidsvorming rondom de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken.

PREVENTIEF BESTUURLIJK OPTREDEN NA POLITIE-INFORMATIE (AMERSFOORT)

De politie deed in een buitengebied van de gemeente Amersfoort een inval in een loods waar drugs bleken te worden versneden. De resultaten van deze inval kwamen via dagrapporten van de politie ter ore van de vergunningverleners van de gemeente. Bij de aanvraag van een bouwvergunning door een bij de drugszaak betrokken persoon waren de vergunningverleners in staat alert te reageren en kon de vergunning geweigerd worden. Deze casus heeft de ambtenaren geënthousiasmeerd voor de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken.

DYNAMISCHE INFORMATIEPOSITIE

Een dynamische informatiepositie is een onmisbaar element in de bestuurlijke aanpak. Goede informatie is leidend voor een effectieve aanpak van criminele praktijken. Om tot een bestuurlijke aanpak op maat te kunnen komen, is specifieke informatie over de problematiek die op lokaal niveau speelt, of dreigt te spelen, onmisbaar. De informatie dient up-to-date te blijven. Enkele belangrijke elementen van een goede informatiepositie zijn samenwerking, het benutten van informatiebronnen en dossiervorming. De informatiepositie vormt de grondslag van een goede, lokale probleemanalyse, op basis waarvan het beleid strategisch gestuurd kan worden.

GEÏNTEGREERD AANPAKKEN

Een dynamische informatiepositie kan alleen vorm krijgen als er op ambtelijk en bestuurlijk niveau goed wordt samengewerkt. Informatie-uitwisseling tussen gemeentelijke diensten is cruciaal voor een bestuurlijke aanpak. Dit betreft onder meer Sociale Zaken, Woningtoezicht, Bouwtoezicht, Vergunningen, Juridische Zaken, de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid/ Integrale Veiligheid, de GBA en de gemeentelijke reinigingsdienst.

De wettelijke mogelijkheden om informatie uit te wisselen met relevante partners moeten goed benut worden. Uiteraard moet alle informatie-uitwisseling en informatievastlegging plaatsvinden conform de eisen die daaraan worden gesteld in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het uitwisselen van informatie met veiligheidspartners brengt met zich mee dat binnen de gemeente de informatie is afgeschermd. Voor gemeenten gelden de bepalingen uit de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA). Meer informatie over deze wet vindt u op de website www.bprbzk.nl/GBA

STRUCTUREEL REGIONAAL SAMENWERKINGSVERBAND

Het Bestuurlijk Akkoord Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Misdad van september 2008 en het daarbij horende regionale modelconvenant maakt het voor structurele regionale samenwerkingsverbanden mogelijk informatie uit te wisselen. Hierin staan de spelregels waarbinnen de informatie-uitwisseling binnen dit soort samenwerkingsverbanden vormgegeven kan worden. Met de oprichting van de RIEC's zijn deze structurele regionale samenwerkingsverbanden een feit. Deelnemende partijen kunnen informatie uitwisselen ten behoeve van de geïntegreerde aanpak van criminele praktijken.

Ook het juridische kader waarbinnen partijen informatie, waaronder persoonsgegevens, kunnen uitwisselen, is beschreven. Als bijlage bij dit bestuurlijk akkoord is een modelconvenant gevoegd dat direct toepasbaar is voor implementatie op decentraal niveau. Bij het opstellen van dit modelconvenant is gebruikgemaakt van de ervaringen die de afgelopen jaren al zijn opgedaan in de regio Limburg-Zuid en andere samenwerkingsverbanden. Het modelconvenant biedt een helder kader dat kan bijdragen aan meer uniformiteit. Het voorkomt bovendien dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden bij het opzetten van een samenwerkingsverband. Het modelconvenant biedt ruimte voor lokaal of regionaal maatwerk, zodat het kan worden toegespitst op specifieke lokale of regionale condities.

Het Bestuurlijk Akkoord Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Misdaad vindt u op de website www.bestuurlijkhandhaven.nl. Op deze website is ook een voorbeeld van RIEC-convenant opgenomen.

INFORMATIEBRONNEN

Aan de basis van een dynamische informatiepositie ligt een goede benutting van de beschikbare informatiebronnen. Een breed tipcircuit is nodig om aan relevante informatie te komen die elkaar aanvult en daarmee een reëel zicht geeft in de problematiek. Het is van belang dit tipcircuit door middel van communicatie en binding te blijven stimuleren en motiveren. De gemeente moet immers concrete klachten en meldingen hebben geregistreerd om actie te kunnen ondernemen

OPEN BRONNEN

Allereerst zijn er de open bronnen. Daarbij kan gedacht worden aan meldpunten waar burgers en ondernemers terecht kunnen met klachten of meldingen, zoals bij gemeenten, politie, woningcorporaties, brancheorganisaties, brandweer, energieleveranciers, de Kamer van Koophandel, het Kadaster en internet.

Andere waardevolle informatiebronnen zijn de signaleerders vanuit een specifieke functie, zoals reinigingsdienst, bouw- en woningtoezichtambtenaar en horecaondernemer.

HALFOPEN BRONNEN

Het gaat hier om informatie van bijvoorbeeld gemeentelijke afdelingen Milieu, Bouw en Wonen, Drank en Horeca, WOZ, Sociale Dienst en halfopen bronnen van de politie en brandweer.

GESLOTEN BRONNEN

Ook gesloten bronnen (politie, justitie en Belastingdienst) kunnen substantiële informatie bevatten omtrent criminele gedragingen en geldstromen. Bij het gebruik van deze gesloten bronnen speelt de privacywetgeving een grote rol. Maar er zijn voor samenwerkingsverbanden wel degelijk mogelijkheden om informatie uit te wisselen (zie kader Wet bescherming persoonsgegevens en Wet politiegegevens). Voor een meer intensieve, structurele bestuurlijke aanpak van criminele praktijken is het daarom raadzaam de privacyproblematiek te (laten) onderzoeken en mogelijkheden voor een bredere informatievoorziening te creëren.

WET BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS EN WET POLITIEGEGEVENS

WET BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

een goede informatievoorziening staat aan de basis van een strategische bestuurlijke aanpak van criminele praktijken. Het gaat om het bundelen van relevante informatie van individuele diensten en (overheids)partners uit het veld. Aan de basis van alle informatie-uitwisseling en informatievastlegging ligt de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Wbp heeft betrekking op alle gebruik – ‘verwerkingen’ – van persoonsgegevens, van het verzamelen ervan tot en met het vernietigen. Het ministerie van Justitie heeft een *Handleiding voor verwerkers van persoonsgegevens* uitgebracht.

WET POLITIEGEGEVENS

Artikel 15 van de Wet politiegegevens beschrijft dat politiegegevens ter beschikking kunnen worden gesteld aan personen die zijn geautoriseerd voor de verwerking van politiegegevens.

De burgemeester kan op basis van artikel 16 lid 1d in kennis worden gesteld over onveilige situaties in voor het publiek toegankelijke ruimten en de daarbij betrokken natuurlijke of rechtspersonen.

Ook artikel 18 lid 2 biedt mogelijkheden om gemeenten (of andere bestuursorganen) gegevens uit gesloten registers te (laten) verstrekken. De reikwijdte en de condities, bijvoorbeeld uit welke politieregisters informatie geput mag worden, zijn echter niet gedefinieerd in de wet. In principe kunnen gemeenten op basis van dit artikel in ruime zin inzicht verkrijgen in politiegegevens, afhankelijk van de afspraken die per gemeente gemaakt worden over de soorten informatie in kwestie.

Artikel 20 maakt het mogelijk dat structureel politiegegevens worden verstrekt aan samenwerkingsverbanden. De RIEC's maken gebruik van dit artikel.

Overigens biedt de Wet politiegegevens meer mogelijkheden om informatie uit te wisselen met de verschillende partners dan de Wet politieregisters die zij heeft vervangen. De huidige regeling maakt verstrekking mogelijk als sprake is van een 'zwaarwegend algemeen belang'.

BIJZONDERE BEVOEGDHEID (AMSTERDAM)

Het Van Traa-team in Amsterdam heeft de bevoegdheid gecreëerd om op basis van artikel 18 lid 2 Wet politiegegevens inzage te hebben in de politieregisters. Dit houdt in dat het team gerechtigd is alle soorten politiegegevens te ontvangen waaronder ook CIE-informatie. Deze bevoegdheid geldt echter alleen op projectbasis in het kader van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De projecten moeten worden goedgekeurd door de driehoek.

Het Openbaar Ministerie is ook een belangrijke andere partner in het tipcircuit. De officier van justitie die belast is met de uitvoering van de Wet BIBOB, heeft een tipfunctie naar gemeenten toe. Een tip van de officier van justitie om nader onderzoek in te stellen naar een persoon, pand of branche, dient als input voor een strategische bestuurlijke aanpak. In de praktijk blijken goede contacten tussen gemeente en de 'BIBOB-officier' van cruciaal belang voor een optimale benutting van deze tipfunctie.

De informatieposities van de diverse partners vullen elkaar aan.

Daarnaast is het goed om 'de straat op te gaan' en de gemeente ook fysiek te verkennen waarbij gelet moet worden op afwijkingen in het straatbeeld, onveiligheid, verloedering, et cetera.

Ten slotte is het zaak de bevindingen uit de verschillende bronnen te combineren en te analyseren. Welk beeld komt er nu naar voren? Hoe is het gesteld met de georganiseerde criminaliteit? Zijn er specifieke gebieden, groepen en tijden te onderscheiden die extra aandacht vergen? En als belangrijkste vraag: welke maatregelen kunnen worden ingezet om de georganiseerde criminaliteit bestuurlijk aan te pakken. Op basis van de bundeling van informatie kunnen 'probleemdossiers' worden opgesteld.

TIPCIRCUIT WIJST OP MISSTANDEN (AMERSFOORT)

De gemeente Amersfoort kreeg via het tipcircuit signalen binnen dat er sprake zou zijn van misstanden binnen de horecasector. Medewerkers van de gemeente (ervaren vergunning-verleners) werden door ondernemers ingelicht over een vermoedelijk criminele situatie in de horecabranche. Daarnaast kwamen er via de politie ook meldingen van burgers binnen. De meldingen leidden tot een vermoeden van witwaspraktijken. Na onderzoek bleek er inderdaad sprake van dubieuze investeringen waarbij gewerkt werd met stromannen.

PLAN VAN AANPAK

De uitkomst van de probleeminventarisatie is bepalend voor het opstellen van een plan van aanpak. Op basis van deze informatie wordt het mogelijk om doelstellingen, maatregelen en activiteiten te definiëren. Het concretiseren van de doelen (en daarmee de maatregelen en activiteiten) is noodzakelijk. Dit maakt de doelen meetbaar voor evaluatie.

Omschrijf de doelstellingen SMART:

Specifiek: ze moeten aangeven wat er precies wordt gedaan, helder en duidelijk.

Meetbaar: ze moeten een norm aangeven om te kunnen meten of het doel werd gehaald.

Acceptabel: ze moeten door alle betrokken partijen worden gedragen, zodat het engagement er is om energiek en met voldoening aan het project deel te nemen.

Realistisch: ze moeten met acceptabele inspanningen bereikt kunnen worden; leg de lat niet te hoog, maar ook niet te laag.

Tijdsgebonden: ze moeten de termijn vermelden waarop het gewenste resultaat moet worden bereikt.

Nadat de doelstellingen zijn bepaald, is het aan de projectgroep om concrete maatregelen te bepalen. De maatregelen kunnen over het algemeen niet allemaal tegelijkertijd worden uitgevoerd. Er moet een keuze worden gemaakt bij het inzetten van maatregelen en middelen. Dit kan bepaald worden door de urgentie van bepaalde knelpunten of de mogelijkheden (middelen) die de projectgroep heeft om de knelpunten op te lossen. Een strategische prioritering houdt in dat deze samen – interactief – met de relevante veiligheidspartners wordt gemaakt. Het is belangrijk dezelfde doelen voor ogen te hebben en houden. De mogelijkheden voor een bestuurlijke aanpak hangen immers samen met de inzet en mogelijkheden van de lokale partners. Betrokkenheid van partners op bestuursniveau (de lokale driehoek) maar ook op uitvoeringsniveau (overlegstructuren) is daarin onontbeerlijk.

Uit het plan van aanpak komt naar voren door wie en op welke wijze er wordt samengewerkt. Het is de taak van het (lokale) bestuur om vervolgens de regie over te nemen en de betrokken partners op het belang van hun bijdrage te wijzen.

De laatste stap in het plan van aanpak is het vastleggen van evaluatiemomenten en -criteria. Er moet duidelijk worden omschreven wanneer en op welke wijze wordt geëvalueerd. Dat geldt zowel voor de resultaten die maatregelen moeten opleveren (de doelen) als voor de samenwerking binnen de projectgroep zelf.

MAATREGELEN

Na het opstellen van het plan van aanpak kunnen de maatregelen worden omschreven en uitgevoerd. De uitvoeringsfase is ongetwijfeld de lastigste fase. Het komt dan aan op daadwerkelijk realiseren van de gekozen maatregelen.

Nu alle problemen zijn geïnventariseerd, geanalyseerd, zijn verdeeld in prioriteiten en de lopende acties in beeld zijn gebracht, is het aan de projectgroep om te starten met het ontwerpen van specifieke acties, om de problematiek aan te pakken.

BARRIÈREMODEL

Een handig hulpmiddel om de maatregelen te bepalen, is het barrièremodel. Het barrièremodel is een manier om te bepalen welke barrières de veiligheidspartners kunnen opwerpen tegen criminele activiteiten. Het gehele criminele proces wordt in kaart gebracht en per onderdeel wordt gekeken wie een mogelijkheid heeft om in te grijpen.

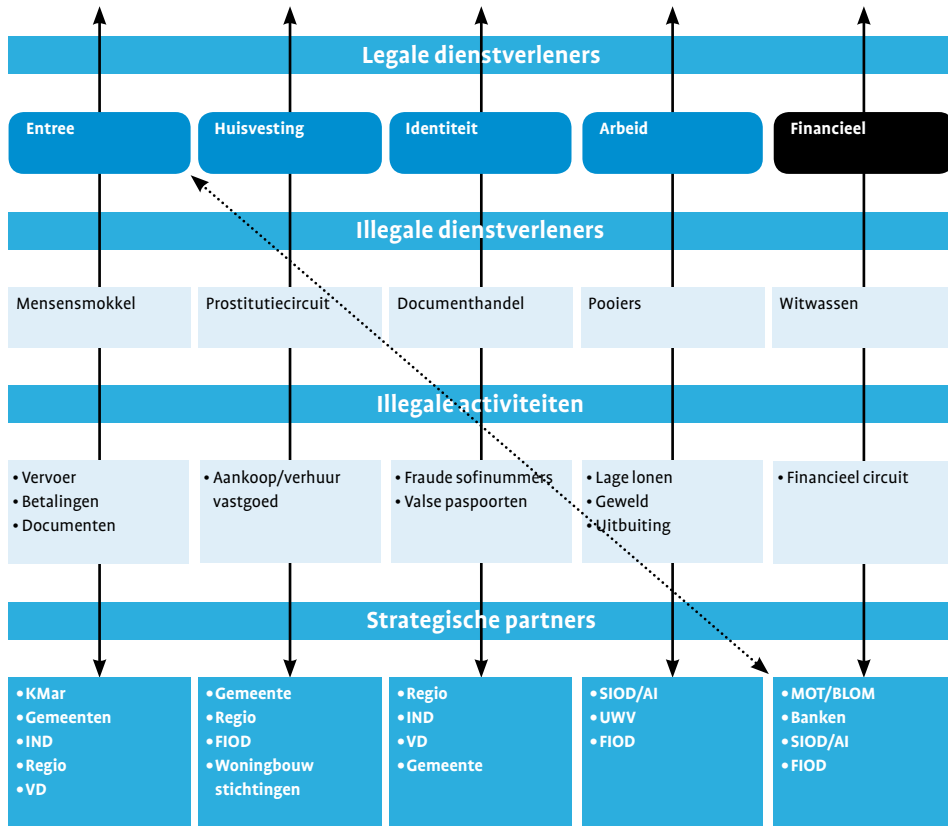
In het geval van mensenhandel bestaat het criminele proces bijvoorbeeld uit de onderdelen:

- entree en identiteit (onrechtmatig toegang verschaffen tot Nederland en identiteitsfraude);
- huisvesting (huisjesmelkers of andere facilitatoren);
- arbeid (onder andere werkvergunning en inschrijving bij de Kamer van Koophandel);
- financiële stromen (onder andere witwassen).

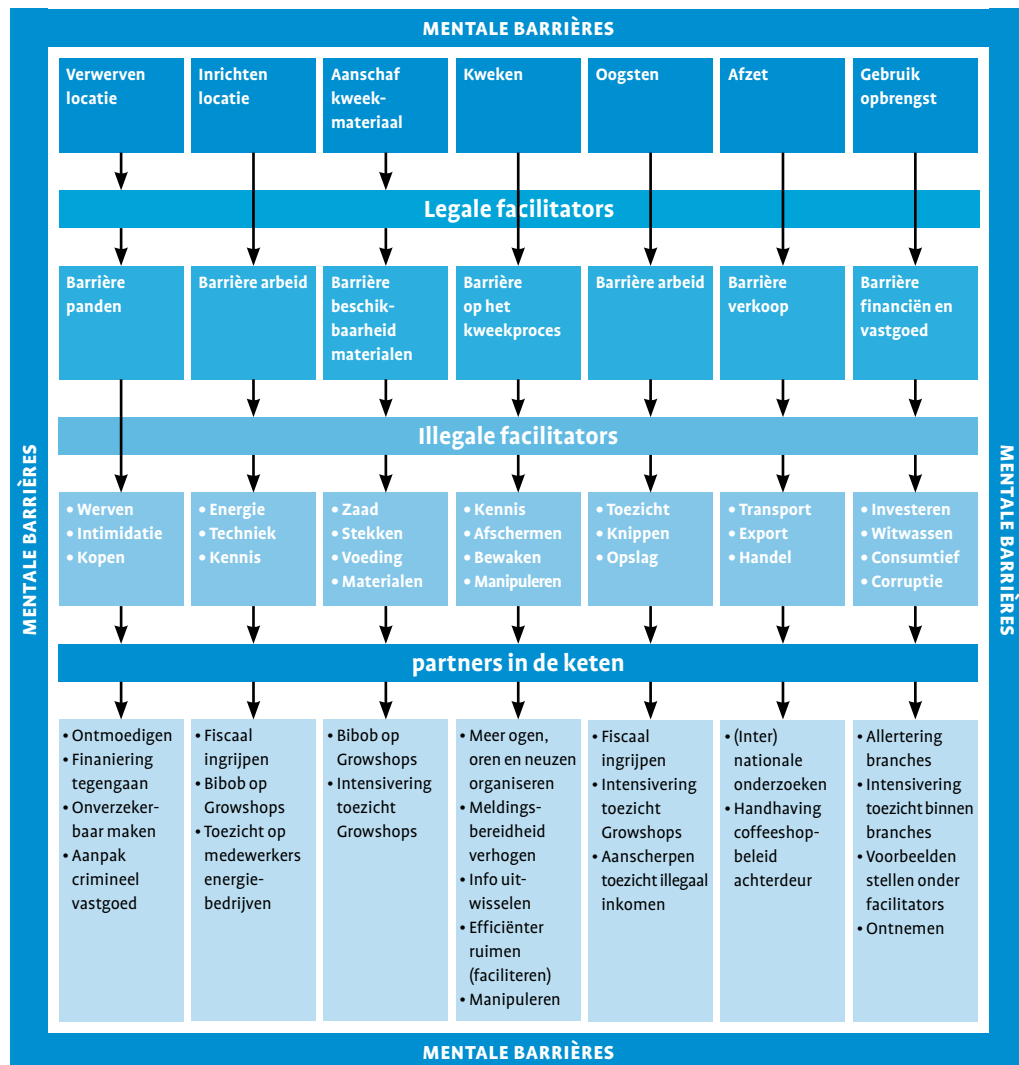
In dit voorbeeld kan de SIOD actie ondernemen bij het onderdeel Arbeid, de gemeente en de woningcorporaties bij het onderdeel Huisvesting en de Belastingdienst bij het onderdeel Financiële stromen.

Zo wordt dus per onderdeel gekeken welke partner de meeste kans heeft om te voorkomen dat criminele organisaties of personen misbruik maken van legale structuren. Dat zorgt voor focus in het opsporingsproces. Ook helpt het om vanuit bestuurlijke en fiscale invalshoeken naar criminele praktijken te kijken.

De onderstaande figuur is een barrièremodel mensenhandel:



Het barrièremodel voor de aanpak van hennepsteelt ziet er als volgt uit:



STRUCTURELE SAMENWERKING

Met het barrièremodel is inzichtelijk gemaakt welke partijen drempels op kunnen werpen. Deze partijen moeten uiteraard vertegenwoordigd zijn in het samenwerkingsverband.

BESTUURLIJK INTERVENTIE TEAM (EINDHOVEN)

Eindhoven kent sinds 2004 het BITE: Bestuurlijk Interventie Team Eindhoven. BITE is een multidisciplinair handhavingsteam dat met behulp van beschikbare bestuurlijke handhavingsinstrumenten bedreigingen van de veiligheid in de stad bestrijdt. BITE kenmerkt zich door op transparante wijze integraal te handhaven in nauwe samenwerking met in- en externe kernpartners zoals de politie, brandweer, Belastingdienst, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst. BITE is werkzaam op het terrein van onder meer de integrale controle van woonwagencampen, horecapanden en de aanpak van illegale garagebedrijven. BITE is inmiddels uitgegroeid van een pilot tot een structureel handhavingsinstrument waar enkele andere gemeenten een voorbeeld aan hebben genomen.

EVALUATIE

Om zicht te krijgen op de uitkomsten van de bestuurlijke aanpak, is het van belang om eens in de zoveel tijd te evalueren. Een evaluatie wordt uitgevoerd om na te gaan of de gekozen maatregelen daadwerkelijk effect hebben. Het achterliggende doel is verbetering: met elkaar vaststellen wat er goed ging en wat er voor verbetering vatbaar is.

De uitkomst van de evaluatie is een lijst met verbeterpunten en acties hoe de verbeterpunten worden uitgevoerd. De evaluatie levert zo de bouwstenen voor het wederom uitvoeren van een criminaliteitsbeeldanalyse, met de intentie om een aangepast plan van aanpak op te stellen.

De evaluatie van de aanpak bestaat uit het beoordelen van de resultaten van het beleid en het beoordelen van de resultaten van de afzonderlijke acties, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen procesevaluatie en effectevaluatie.

PROCESEVALUATIE

De procesevaluatie kijkt naar de uitvoering van de bestuurlijke aanpak. De volgende vragen staan bij een procesevaluatie centraal:

- Hoe verloopt de samenwerking?
- Hebben de verschillende partijen de taken uitgevoerd zoals afgesproken?
- Zijn de acties uitgevoerd zoals afgesproken?
- Zijn er wijzigingen doorgevoerd en wat zijn de redenen daarvoor?
- Hoe is de samenwerkingsovereenkomst tot stand gekomen? En hebben er nog veranderingen plaatsgevonden in deze overeenkomst?

EFFECTEVALUATIE

De effectevaluatie is gericht op de behaalde resultaten. Het doel is de effectiviteit van een veiligheidsinterventie vast te stellen. De volgende vragen staan bij een effectevaluatie centraal:

- Zijn de vooraf bepaalde doelstellingen van de specifieke acties behaald? Om de doelstelling concreet en meetbaar te maken, kunnen zij het beste SMART geformuleerd worden.
- Welke factoren hebben bijgedragen aan welk resultaat?
- Wat zijn de redenen dat resultaten wel/niet behaald zijn?
- Zijn wijzigingen in het plan van aanpak noodzakelijk?

Als laatste worden de resultaten uit de proces- en effectevaluatie aan elkaar gekoppeld. Zijn de uitkomsten van de verschillende acties verantwoordelijk voor het slagen van het beleid? Hierbij kunnen ook belangrijke lessen voor de toekomst worden geleerd. Het kan zijn dat er voor sommige typen acties meer tijd moet worden genomen of misschien zijn er bepaalde partijen gemist in de aanpak van een specifiek probleem.

BORGING ACTIVITEITEN

Een project is per definitie eindig. De activiteiten moeten uiteindelijk worden ingebed in de vaste werkzaamheden van de betrokken partners. Zowel voor de lange als voor de korte termijn. Zo krijgt de aanpak een structureel karakter. Voor een goede borging van de activiteiten is het van groot belang om al in een vroeg stadium na te gaan hoe de aanpak, na afloop van het project, kan worden voortgezet.

Eén manier om de maatregelen minder vrijblijvend te maken, is door ze op te nemen in het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente.



HOOFDSTUK 5

AANDACHTSPUNTEN

Naast de diverse randvoorwaarden voor een effectieve bestuurlijke aanpak, zouden bestuurders, ambtenaren en veiligheidspartners de onderstaande aandachtspunten ter harte moeten nemen.

BRANCHES NIET CRIMINALISEREN

Criminele praktijken zijn vaak verweven met elkaar en daarom niet altijd tot een bepaalde branche te herleiden. Een grondige probleemanalyse is dus een vereiste. Daarnaast moet met de bestuurlijke maatregelen voorzichtig worden omgegaan – zij moeten strategisch worden ingezet. In de praktijk kan wel het voorkomen dat er branches naar boven komen waar men geen criminele praktijken had verwacht. Het is echter belangrijk signalen te leren herkennen zonder paranoïde te worden: niet alles wat onduidelijk of grijs is, is fout. Een ondeugdelijke boekhouding in een horecaonderneming hoeft niet direct te duiden op criminele activiteiten. Onderzoek kan bijvoorbeeld uitwijzen dat de eigenaar over onvoldoende boekhoudkundige kennis beschikt.

LANGE ADEM NODIG

Een bestuurlijke aanpak van criminele praktijken is een vorm van criminaliteitsbestrijding waarvoor een lange adem nodig is. Om een plan van aanpak op te stellen, vergt bijvoorbeeld een lange voorbereidingstijd. Daarnaast vraagt de aanpak om structureel onderhoud op alle elementen die in de aanpak van belang zijn, waaronder de integrale samenwerking, ontwikkeling en borging van kennis, de dynamische informatiepositie en actuele probleemanalyses. De effecten van de maatregelen die in het kader van een bestuurlijke aanpak worden genomen, zijn soms na lange tijd pas zichtbaar.

STRATEGISCHE INZET VAN BIBOB (NIJMEGEN)

De gemeente Nijmegen is aangesloten bij een regionale toepassing van BIBOB. Hierbij wordt het als een groot voordeel beschouwd dat de politieregio Gelderland-Zuid tevens de bestuurlijke regio is. De gemeente zou het liefst alle horeca aan een BIBOB-toets willen onderwerpen, maar daarvoor heeft de gemeente niet voldoende menskracht. Nijmegen heeft daarom gekozen om de intensieve BIBOB-toets strategisch in te zetten.

BIJSTELLING VAN HET AMBITIENIVEAU (ZUID-LIMBURG)

In de regio Zuid-Limburg leverde de probleemanalyse enkele risicogebieden op waar zich criminele praktijken zoals witwassen zouden voordoen. Binnen deze risicogebieden bleken meer panden gelegen te zijn dan verwacht. Omdat de formatieve inzet van de lokale teams en het regionale team niet kon worden aangepast op alle in beeld gekomen panden, is het eerder geformuleerde ambitieniveau bijgesteld.

STRUCTUREEL ONDERHOUD

De bestuurlijke aanpak door gemeenten staat of valt met een goede samenwerking met relevante partners. Iedereen moet hier voldoende van doordrongen zijn en structureel blijven investeren in het netwerk en gezamenlijk blijven streven naar dezelfde doelstelling. Tegenstrijdige belangen van partijen (zoals economische belangen die prevaleren boven de rechtsbelangen, maar ook strafrechtelijke versus fiscale belangen) kunnen de doeltreffendheid van een integrale aanpak in de weg staan. Ook onmacht (onvoldoende capaciteit), onwil (niet durven, gemakzucht) en onkunde (onbekendheid met de regelgeving) bij de diverse veiligheidspartners zijn problemen die een bestuurlijke aanpak kunnen verstoren en die daarom de nodige aandacht verdienen.

TOENAME VAN BEZWAREN

Een bestuurlijke maatregel kan voor ondernemers en andere belanghebbenden grote (financiële) gevolgen hebben. Omdat procederen in het bestuursrecht relatief gemakkelijk en betaalbaar is, moet er bij een intensivering van de bestuurlijke aanpak rekening mee worden gehouden dat er vaker gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen en een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen. De gemeente moet hier (qua menskracht) op ingericht en voorbereid zijn.

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Wet dwangsom) in werking getreden. Deze wet regelt dat als een bestuursorgaan de beslistermijn overschrijdt, de burger recht heeft op een vergoeding. Ook kan de burger direct in beroep gaan zonder eerst bezwaar te maken tegen het uitblijven van de beslissing.

BEZWAAR EN BEROEP TEGEN BESTUURLIJKE MAATREGELEN (ROTTERDAM)

Het aantal bezwaar- en beroepsprocedures tegen bestuurlijke maatregelen in 2009 was 97. Van alle gevoerde procedures is in de meeste procedures het besluit van de burgemeester overeind gebleven. 27 van de 41 bezwaren zijn ongegrond verklaard en 6 bezwaren zijn (gedeeltelijk) gegrond verklaard. Negen van in totaal 32 verzoeken om een voorlopige voorziening zijn (gedeeltelijk) toegewezen. Van 15 beroepsprocedures zijn er 12 ongegrond verklaard en twee procedures (gedeeltelijk) gegrond. Van de negen hoger beroepsprocedures zijn acht ongegrond verklaard. In een aantal gevallen is de zaak ingetrokken (acht gevallen), niet-ontvankelijk verklaard (één geval) of buiten behandeling gesteld (één geval).

VERPLAATSINGSEFFECTEN

De bestuurlijke aanpak van criminele praktijken moet criminelen en criminele organisaties ontmoedigen om zich in de gemeente (blijvend) te vestigen. Een ongewenst neveneffect van een effectieve bestuurlijke aanpak is dat dit verplaatsingseffecten tot gevolg kan hebben. Zo kan er sprake zijn van een lokale verplaatsing van de problematiek (binnen de eigen gemeente) dan wel van een regionale verplaatsing (naar buiten de gemeente).

LOKALE VERPLAATSING

Van een lokale verplaatsing van criminele praktijken is sprake wanneer criminelen de lokale regelgeving en handhaving proberen te omzeilen. Het gebruikmaken van een niet-vergunningplichtige branche in plaats van een vergunningplichtige branche als dekmantel voor het ontlooiën van criminele activiteiten, is hier een voorbeeld van. Gemeenten moeten alert zijn op dergelijke ongewenste neveneffecten en hier zo goed mogelijk op anticiperen. Dit kunnen zij doen door regionale convenanten op te stellen.

REGIONALE VERPLAATSING

Gemeenten die minder intensief werken aan de bestuurlijke bestrijding van criminele praktijken kunnen daar last van krijgen wanneer een buurgemeente hier wel intensief op insteekt. Criminelen die met bestuurlijke repressieve of preventieve maatregelen uit een gemeente geweerd worden, kunnen immers proberen zich in een andere gemeente te vestigen. Met deze wetenschap is het goed om na te denken over een meer regionale aanpak van de heersende problematiek. Met een bredere regionale aanpak wordt voorkomen dat problemen over de eigen grens worden 'geveegd'. De RIEC's kunnen een belangrijke rol spelen bij het tegengaan van deze verplaatsingseffecten. Deze RIEC's zijn immers bijna landelijk dekkend en hebben de mogelijkheid om de informatie uit verschillende open en gesloten bronnen en van verschillende veiligheidspartners te bundelen en te analyseren.

LOKALE VERPLAATSING VAN DE PROBLEMATIEK (BRED A)

De gemeente Breda voert een actief beleid ten aanzien van de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken. Om bepaalde branches te kunnen controleren, heeft de gemeente in de APV-regeling de regeling woon- en leefklimaat opgenomen voor growshops, smartshops, belshops, headshops, internetshops en natte en droge horeca. Aan deze regeling is een exploitatievergunning gekoppeld.

REGIONALE NOTA PROSTITUTIEBELEID (MIDDEN- EN WEST-BRABANT)

In de regio Midden en West-Brabant hebben gemeenten, politie, OM, en GGD het prostitutiebeleid afgestemd. Een van de redenen om dit te doen, was om regionale afspraken te kunnen maken over het vergunningen- en vestigingsbeleid, waardoor ongewenste verschuivings-effecten voorkomen worden. Bij het opstellen van regionaal prostitutiebeleid is gebruikgemaakt van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten betreffende seksinrichtingen, sekswinkels en straat- en raamprostitutie.

REGIONALE AANPAK GROWSHOPS (TWENTE)

Door bestuur en politie werd geconstateerd dat een groot aantal growshops zich had gevestigd in twee Twentse steden. Op basis van een probleemanalyse, uitgevoerd door politie Twente, werd door deze gemeenten beleid geformuleerd aan de hand waarvan de growshops onder vergunningplicht werden gebracht. Na toetsing in het kader van de Wet BIBOB kon een substantieel deel van de ondernemers van dergelijke shops geweerd worden. Deze best practice is geborgd binnen het regionaal Veiligheidshuis en leent zich voor doorvertaling naar andere korpsen en gemeenten.



HOOFDSTUK 6

BESTUURLIJK INSTRUMENTARIUM

De laatste jaren hebben bestuursorganen steeds meer mogelijkheden (en verplichtingen) gekregen om op lokaal niveau bestuursrechtelijk te handhaven. De Wet BIBOB geeft bijvoorbeeld nieuwe mogelijkheden om een integriteitstoets uit te voeren. Daarnaast bestaan er bestuurlijk al veel langer mogelijkheden om invloed uit te oefenen, zoals met behulp van bestemmingsplannen, aan- of toepassing van de APV en exploitatievergunningen.

De bestuurlijke mogelijkheden zijn bedoeld als aanvulling op de bestaande privaatrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden. Het handhavingsaspect binnen het bestuursrecht is nog relatief jong en de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn nog niet uitgekristalliseerd. Dit komt onder andere tot uitdrukking in recente jurisprudentie over de (on)mogelijkheden van de bestaande wetgeving met betrekking tot de bestuurlijke aanpak. Het bestuursrecht is dus nog volop in ontwikkeling.

SANCTIEMOGELIJKHEDEN

DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt gemeenten een uitgebreid instrumentarium om handhavend op te treden. De wet kent vier sancties (bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete en intrekking begunstigende beschikking) die in het maatschappelijke verkeer een steeds grotere rol zijn gaan spelen. Daarnaast is het voor gemeenten mogelijk de bestuurlijke strafbeschikking toe te passen. Aan de mogelijkheden om deze sancties toe te passen, liggen verschillende wetten ten grondslag. Ze hangen af van de te handhaven illegale of criminele praktijken.

BESTUURSDWANG

Het toepassen van bestuursdwang is een van de handhavingsinstrumenten die bestuursorganen hebben tegen overtredingen van de wet en illegale situaties. De bestaande illegale situatie kan door het optreden van het bestuursorgaan in overeenstemming gebracht worden met de wettelijk geldende normen. Dit wil zeggen dat de gemeente door middel van feitelijke maatregelen een illegale situatie kan opheffen om deze in overeenstemming te brengen met de wet.

Bijvoorbeeld door een illegaal neergezet bouwwerk af te breken.

Het bestuursorgaan is hierbij verplicht om de overtreder schriftelijk aan te schrijven en kenbaar te maken dat, na het verstrijken van een termijn waarbinnen de overtreder zelf de illegale situatie kan opheffen, overgegaan zal worden tot het treffen van maatregelen om de illegale situatie op te heffen. De schriftelijke beslissing (aanschrijving) is een beschikking waartegen bezwaar en beroep kan worden aangetekend. De beschikking vermeldt welk voorschrift is of wordt overtreden (artikel 5:24 Awb). De kosten van het uitvoeren van de sanctie worden verhaald op de overtreder (artikel 5:25 Awb).

In sommige gevallen kan ook preventief, dat wil zeggen voordat een overtreding van de wet wordt geconstateerd, worden overgegaan tot toepassing van bestuursdwang. Dit is echter alleen toegestaan indien overduidelijk is dat een overtreding van de wet zal worden begaan. Bijvoorbeeld wanneer de (toekomstige) overtreder te kennen geeft zich niet aan de bouw-

vergunningvoorschriften te zullen houden. Of als op grond van de ervaringen in het verleden met de (toekomstig) overtreder met grote zekerheid ervan uit kan worden gegaan dat deze zich niet aan de desbetreffende voorschriften zal houden.

LAST ONDER DWANGSOM

Het opleggen van een last onder dwangsom is een tweede instrument om tot herstel van een met de wet strijdige situatie te komen of herhaling van een overtreding van de wet te voorkomen.

Aan de overtreder wordt door het bestuursorgaan de verplichting opgelegd om een geldsom te betalen, tenzij binnen de gestelde termijn wordt voldaan aan de in de beschikking opgenomen last (artikel 5:32 Awb). Deze last houdt in dat de overtreder de illegale situatie in overeenstemming met de wet dient te brengen of een overtreding achterwege dient te laten. Voor de dwangsom geldt een maximum bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Er bestaan drie mogelijkheden voor de op te leggen dwangsom. De overtreder moet:

- een bedrag ineens betalen voor een handeling die voor een bepaalde datum verricht dient te worden;
- per overtreding betalen;
- per tijdseenheid (dag, week) dat hij de overtreding begaat/in stand laat/herhaalt een bedrag betalen.

Bijvoorbeeld: gesteld wordt dat binnen twee weken een illegaal bouwwerk afgebroken dient te worden. Gebeurt dit niet, dan dient per dag na die twee weken dat het bouwwerk niet wordt afgebroken/in stand blijft, een bedrag van bijvoorbeeld 200 euro (met een maximum van in totaal 5.000 euro) te worden betaald.

PREVENTIEVE DWANGSOM

Enkele gemeenten werken inmiddels ook met een preventieve dwangsom. Indien de regels steeds maar weer door dezelfde overtreder worden overtreden, kan een preventieve dwangsom worden opgelegd (artikel 5:32 lid 2 Awb). Omdat dit alleen wordt gedaan bij notoire overtredders kan het bedrag van de dwangsom relatief hoog zijn en zelfs bij iedere overtreding hoger worden. Het opleggen van een preventieve dwangsom is slechts mogelijk wanneer er gevaar bestaat dat er een overtreding zal worden begaan. Aanleiding om dat te veronderstellen, kunnen uitlatingen van een (toekomstig) overtreder zijn, het eerder vertoonde naleefgedrag van de overtreder, het bij herhaling voorkomen van overtredingen, en uitzonderlijke omstandigheden die het begaan van overtredingen waarschijnlijk maken.

BESTUURSDWANG OF LAST ONDER DWANGSOM?

Het bevoegd gezag heeft niet altijd de keuze tussen het opleggen van een dwangsom en het aanzeggen van bestuursdwang. Een dwangsom is bijvoorbeeld niet mogelijk bij een lozing van zeer milieugevaarlijke stoffen, omdat hier niet het risico gelopen kan worden dat de overtreding, ondanks de dwangsom, toch wordt voortgezet. Er dient dan bestuursdwang toegepast te worden.

Verder blijkt uit jurisprudentie dat ook wanneer een overtreding van vergunningvoorschriften (bijvoorbeeld geluidsvoorschriften) alleen ongedaan gemaakt kan worden door de inrichting te sluiten, een dwangsom niet het geëigende middel is. Ook in dat geval is bestuursdwang het meest gepaste handhavinginstrument.

INTREKKEN BEGUNSTIGENDE BESCHIKKING

Wordt een overtreding begaan door de houder van een begunstigende beschikking (subsidie, vergunning of ontheffing), dan is als sanctie vaak gehele of gedeeltelijke intrekking van de beschikking mogelijk. De wet- en regelgeving op basis waarvan vergunningen zijn verstrekt, bevat regels omtrent het intrekken van vergunningen. Het besluit daartoe is een beschikking die moet voldoen aan alle vereisten die voortvloeien uit geschreven en ongeschreven recht (zorgvuldige voorbereiding, materieel zorgvuldigheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel).

Bestuursorganen kunnen een beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken, bij:

- onregelmatige totstandkoming van een beschikking;
- omstandigheden na het verlenen van de vergunning (bijvoorbeeld misbruiken of gedurende een bepaalde periode geen gebruik maken van een vergunning);
- gewijzigde beleidsinzichten of verandering van feitelijke omstandigheden.

De mogelijkheden om een beschikking in te trekken, zijn met de komst van de Wet BIBOB uitgebreid. De sanctie van intrekking van de begunstigende vergunning is zowel preventief als reparatoir, omdat het doel is de wettelijke norm te herstellen. De intrekking van een vergunning hoeft niet het beoogde resultaat op te leveren, omdat de activiteit ook zonder vergunning kan worden voortgezet. De intrekking kan in een dergelijk geval worden gevolgd door bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom.

ADMINISTRatieve OF BESTUURLIJKE BOETE

De bestuurlijke boete onderscheidt zich op een aantal wezenlijke punten van bestuurlijke handhavinginstrumenten zoals bestuursdwang en de dwangsom. Ten eerste is de bestuurlijke boete een zogenoemde punitieve sanctie. Dit in tegenstelling tot de andere bestuurlijke instrumenten die er niet op gericht zijn om een overtreding te bestraffen maar om een situatie die in strijd is met de voorschriften, op te heffen of om herhaling daarvan te voorkomen. Ten tweede hoeft bij de bestuurlijke boete de overtreder niet eerst een waarschuwing te ontvangen. Hierdoor kunnen vooraankondigingen (artikel 4 lid 8 Awb en artikel 125 Gemeentewet) en aanschrijvingen (Woningwet) achterwege blijven. Zodra een overtreding wordt geconstateerd, kan direct tot handhaving worden overgegaan. Ten derde is het voordeel van de bestuurlijke boete dat deze wordt opgelegd en onmiddellijk uitgevoerd door een en dezelfde instantie: het bevoegde bestuursorgaan. Beleid en handhaving zijn daarmee dus in één hand.

De bestuurlijke boete kan worden gebruikt bij de aanpak van overlast in de openbare ruimte (handhaving van de APV). Gemeenten kunnen een bestuurlijke boete opleggen voor overtreding van een aantal bepalingen die zijn opgenomen in de APV, met uitzondering van de feiten die zijn neergelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

BESTUURLIJKE STRAFBESCHIKKING

De Wet OM-afdoening is vanaf 2006 van kracht. De wet is vanaf 2010 ook van toepassing op gemeenten, provincie en waterschappen. De wet stelt gemeenten in staat bij overtreding van de APV een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen aan de overtreder.

Het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking geeft de mogelijkheid om, net zoals bij de bestuurlijke boete, overlast in de openbare ruimte aan te pakken. Het feitencomplex is vergelijkbaar met dat van de bestuurlijke boete. Een van de verschillen met de bestuurlijke boete is dat er een strafbaar feit wordt begaan waartegen in verzet kan worden opgekomen bij het OM (bij de bestuurlijke boete kan men bezwaar/beroep aantekenen bij het bestuursorgaan zelf).

SLUITING EN ONTEIGENING

Het gemeentebestuur heeft verschillende mogelijkheden om panden, inrichtingen of woningen te sluiten of in het ergste geval te onteigenen.

Voorbeelden:

1. Sluiting op grond van de APV

Het gemeentebestuur kan een vergunningplichtige inrichting – al dan niet voor bepaalde duur – gesloten verklaren. Dit kan indien die inrichting wordt geëxploiteerd zonder geldige vergunning, indien die inrichting wordt geëxploiteerd in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften of indien de burgemeester oordeelt dat zich bepaalde, in de APV vastgelegde situaties voordoen waarin intrekking van de vergunning mogelijk is.

2. Sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria)

De burgemeester kan op grond van dit artikel besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een erf te sluiten indien door gedragingen de openbare orde rond die locatie wordt verstoord.

Sluiting kan ook in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde, op grond dat de rechthebbende eerder een woning, lokaal of erf, op een zodanige wijze heeft gebruikt dat deze is gesloten en dat er aanwijzingen zijn dat betrokkene wederom de fout in zal gaan. De burgemeester bepaalt de duur van de sluiting. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde, kan hij besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen. Deze bepaling wordt vooral gebruikt voor drugsoverlast, maar kan ook voor andere vormen van ernstige overlast worden ingezet. Sluiting van een pand of erf is echter een dusdanig ingrijpende maatregel, dat hij pas kan en mag worden toegepast nadat eerst geprobeerd is de overlast met andere, minder ingrijpende middelen, een halt toe te roepen. Het toepassen van het artikel vraagt daarom om grondige dossiervorming rondom het aan te pakken probleem.

3. Sluiting op grond van artikel 14 Woningwet (Wet Victor)

Indien een woning, woonkeet, woonwagen of ander gebouw is gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet, op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet of op grond van artikel 13b Opiumwet, dan kan het gemeentebestuur de eigenaar aanschrijven om naar keuze van het gemeentebestuur het gebouw aan een ander in gebruik te geven of het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling werkzaam op het terrein van de huisvesting. Meestal is dit een woningcorporatie. Wanneer het gebouw in beheer wordt gegeven aan een persoon of instelling, bepalen burgemeester en wethouders een vergoeding voor beheer.

SLUITING OP GROND VAN ARTIKEL 13B OPIUMWET (WET DAMOCLES)

De Opiumwet is weliswaar een wet uit het strafrecht, toch kent de wet één bestuursrechtelijke component. Artikel 13b Opiumwet biedt de burgemeester namelijk de mogelijkheid om bestuursdwang, waaronder het opleggen van een dwangsom of uiteindelijk het sluiten van een pand, toe te passen als er in lokaal of woning drugs worden verhandeld.

Dankzij dit artikel heeft de burgemeester de mogelijkheid om bestuursdwang, waaronder het opleggen van een dwangsom of uiteindelijk het sluiten van een pand, toe te passen als er drugs worden verhandeld. Voorheen was alleen het constateren van de handel in softdrugs niet genoeg. Om een woning te sluiten, moest er ook sprake zijn van overlast. Dit is nu niet meer noodzakelijk.

ONTEIGENING VAN PANDEN

De onteigening van panden is op grond van artikel 77 Onteigeningswet mogelijk:

- ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan;
- ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan (bijvoorbeeld een herstructureringsproject);
- in geval van een bedreiging van de leefbaarheid;
- voor een gebouw als bedoeld in artikel 14 Woningwet in geval van handhaving van de openbare orde of overtreding van artikel 2 of 3 Opiumwet. Hierbij geldt dat onteigening mogelijk is indien de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 14 Woningwet, geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde rond dat gebouw die is verstoord door gedragingen in dat gebouw.

De Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek biedt gemeenten met ernstige problemen onder andere de mogelijkheid om malafide huiseigenaren nog strenger aan te pakken door gemakkelijker panden te kunnen sluiten en het beheer daarvan over te kunnen nemen. Belangrijke bepalingen zijn een uitbreiding van artikel 77 Onteigeningswet, artikel 14 Woningwet en opname van artikel 97 Woningwet.

Het gemeentebestuur kan de verhuurder van het gebouw ook vragen de overtreder uit te zetten. De verhuurder kan immers de huurovereenkomst ontbinden, indien het gebouw is gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet, op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet of op grond van artikel 13b Opiumwet.

OVERIGE MOGELIJKHEDEN VAN BESTUURLIJK OPTREDEN

Naast sanctionele mogelijkheden heeft het gemeentebestuur nog verschillende andere mogelijkheden om bestuurlijk op te treden.

WEIGEREN VAN EEN BESCHIKKING

In het verlengde van het intrekken van een beschikking, kan een gemeente ook een vergunning weigeren.

Dit kan indien:

- de aanvraag niet aan de eisen voldoet (bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid);
- de aanvraag niet overeenkomstig is met het gemeentelijk beleid;
- er sprake is van een dreigende verstoring van de openbare orde en veiligheid;
- onvoldoende informatie is aangeleverd (niet-ontvankelijk verklaring);
- omwonenden bezwaar aantekenen;
- ter verkrijging van de vergunning strafbare feiten zijn begaan;
- er ernstig gevaar bestaat dat de aanvrager de vergunning zal gebruiken voor het plegen van strafbare feiten;
- de vergunning wordt gefinancierd met geld verkregen uit strafbare feiten.

WET BIBOB

De Wet BIBOB geeft gemeenten de bevoegdheid om voor bepaalde branches vergunningen en subsidies te weigeren of in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten zullen worden gepleegd of uit strafbare feiten verkregen voordelen zullen worden benut.

Het toepassingsgebied van de Wet BIBOB heeft betrekking op:

- het vergunningstelsel uit de Drank- en Horecawet;
- milieuvergunningen en bouwvergunningen;
- exploitatievergunningen voor: horeca-inrichtingen (waaronder coffeeshops), seksinrichtingen, escortbranche, smartshops en growshops, speelautomatenhallen;
- vergunningen die door de rijksoverheid verstrekt worden: vergunningen voor personen en goederenvervoer over de weg, opiumontheffingen en vergunningen voor de verkoop van onroerend goed door woningcorporaties.

Voor de vaststelling van de mate van gevaar, kan het college van B&W zich laten bijstaan door het Landelijk Bureau BIBOB van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Alvorens een adviesaanvraag in te dienen bij Bureau BIBOB, dienen gemeenten wel zelf grondig vooronderzoek te verrichten. Na een adviesaanvraag doet Bureau BIBOB onderzoek naar de handel en wandel van aanvragers van vergunningen, houders van reeds verleende vergunningen, subsidieaanvragers en gegadigden voor overheidsopdrachten en zakenpartners van deze personen. Bureau BIBOB kan hierbij gebruikmaken van open en gesloten bronnen, waaronder databanken die voor gemeenten niet toegankelijk zijn. Dit is een zwaar middel en vormt een inbreuk op de privacy. De integriteit van een individuele natuurlijke- of rechtspersoon wordt immers getoetst door de combinatie van persoonsgegevens afkomstig uit politieke, justitiële en financiële bronnen. Op basis van de bevindingen stelt het Bureau BIBOB een advies op voor de gemeente en formuleert daarin een niet-bindend advies over de te verwachten mate van gevaar. De gemeente neemt vervolgens een besluit over de aanvraag.

Bij het ter perse gaan van deze handreiking is er een wijzigingstraject van de Wet BIBOB gaande. Het voorstel is een aantal sectoren, waaronder de vastgoedsector, onder de werking van de Wet BIBOB te brengen. Tevens moet de burgemeester met een bestuurlijke sluitingsbevoegdheid in staat worden gesteld effectiever criminogene branches en activiteiten, die niet vergunning-

plichtig zijn, te weren. Het wetsvoorstel voorziet in het instellen van een kwaliteitscommissie, het verruimen van de adviestermijn voor het Bureau BIBOB tot maximaal twaalf weken en een mogelijkheid voor de lokale driehoek voor een inzage in het BIBOB advies. Ook wordt voorgesteld, door het verstrekken van een afschrift van het advies aan betrokkene, de rechtsbescherming beter te waarborgen.

Kijk voor de meest recente ontwikkeling rond de wet BIBOB op www.bestuurlijkhandhaven.nl

VOORWAARDEN

Politieke wil en integriteit van het bestuur en de organisatie zijn belangrijke randvoorwaarden voor effectieve invoering van BIBOB. Daarnaast vereist invoering van BIBOB de nodige procedurele en organisatorische maatregelen, zoals het instrueren van vergunningverleners. Het is in het kader van een transparant beleid tevens goed om de invoering van BIBOB te communiceren aan burgers en branches die te maken zullen krijgen met toepassing van BIBOB door de gemeente.

Ook de interne communicatie mag niet worden vergeten: invoering van BIBOB brengt aanpassingen in werkwijze (zoals functietaakuitbreidingen) en organisatie (het aanstellen van een BIBOB-coördinator en eventueel het oprichten van een expertisecentrum) met zich mee. Het is niet onverstandig BIBOB gefaseerd in te voeren, waarbij toepassing van BIBOB het eerst op een beleidsonderdeel wordt geïntroduceerd waar al sprake is van redelijk intensieve controle en waar succes het meest te verwachten valt. De vergunningverlening voor de horeca en, indien aanwezig, de coffeeshop- en prostitutiebranche ligt daarbij voor de hand. Dit kan bijdragen aan het organisatiebreed creëren van draagvlak en enthousiasme. Om de mogelijkheden van BIBOB optimaal te benutten, de noodzakelijke expertise op te doen en deze vervolgens te waarborgen, is vervolgens een organisatiebrede toepassing van BIBOB wenselijk. Gemeenten wordt aangeraden voor dit traject het stappenplan uit het implementatietraject BIBOB te gebruiken.

Dit is beschikbaar via de website www.bestuurlijkhandhaven.nl

LOKAAL BIBOB-BELEID

Gemeenten zijn bevoegd een eigen invulling te geven aan de mogelijkheden van de Wet BIBOB. Zo kunnen zij zelf bepalen voor welke branches binnen het toepassingsgebied van BIBOB wel of geen BIBOB-beleid wordt gemaakt. Behalve voor bepaalde branches kunnen ook binnen branches keuzes worden gemaakt. In Amsterdam is bijvoorbeeld vastgelegd welke bouwactiviteiten wel en welke niet onder BIBOB vallen. Op bouwactiviteiten onder de 100.000 euro zal BIBOB niet direct toegepast worden, tenzij er bepaalde risico's zijn (BIBOB beleidslijn bouwvergunningen Amsterdam).

De gemeente legt deze criteria bij voorkeur vast in een beleidslijn of -kader waardoor voor ieder een duidelijk en controleerbaar is onder welke omstandigheden een BIBOB-procedure aan de orde is. Hierbij geldt: van willekeur mag geen sprake zijn. Gemeenten hebben hierin ook een keuze om bepaalde vragenlijsten voor te leggen. Het hangt van het BIBOB-beleid af of voor elke vergunningaanvraag het uitgebreide BIBOB-vragenformulier moet worden ingevuld. Er kan ook worden gekozen voor een verkorte vragenlijst. Daarna kan bekeken worden of het om een risico-volle aanvraag gaat waarvoor ook de uitgebreide vragenlijst ingevuld dient te worden.

REGIONAAL BIBOB-BELEID

Toepassing van de Wet BIBOB vraagt vaak om regionale samenwerking. De RIEC's ondersteunen gemeenten hierbij. Dat kan gaan om:

- het in samenwerking met het Bureau BIBOB ondersteunen van gemeenten en provincies bij het opstellen van een eenduidige BIBOB-beleidslijn;
- het identificeren van regiospecifieke criminogene ontwikkelingen in branches die onder de Wet BIBOB vallen;
- het in samenwerking met het Bureau BIBOB bieden van expertise bij het verrichten van het door de Wet BIBOB vereiste 'eigen huiswerk';

- het ondersteunen bij het aanvragen en toepassen van BIBOB-adviezen;
- het ondersteunen van bestuursorganen bij het nemen van besluiten op basis van de Wet BIBOB, al dan niet op basis van een BIBOB-advies;
- het aanbieden van specifieke expertise (bijvoorbeeld financieel-economische expertise) indien dit gelet op het gewicht van het te nemen besluit noodzakelijk is.

LANDELIJK BUREAU BIBOB

Gemeenten kunnen het Bureau BIBOB inschakelen om de achtergrond van bedrijven en personen, die onder het toepassingsgebied van de wet vallen, te onderzoeken. Het onderzoek is bedoeld om erachter te komen hoe groot de kans is dat een vergunning, subsidie of aanbesteding wordt misbruikt voor criminele doeleinden, zoals geld witwassen. De gemeente moet dan wel eerst zelf al een onderzoek hebben verricht.

Het advies van Bureau BIBOB is niet bindend. Gemeenten zijn verplicht om diverse belangen in hun besluit mee te wegen, zoals:

- economische en maatschappelijke gevolgen (onder andere voor werkgelegenheidsprojecten);
- financiële gevolgen voor de betrokkenen;
- aanwezigheid van een alternatief;
- de mate waarin bijvoorbeeld door de betrokkenen preventieve maatregelen zijn genomen (bijvoorbeeld extra toezicht).

VRAGENFORMULIER BIBOB-VERGUNNING (VENLO)

De gemeente Venlo verlangt, in het kader van het BIBOB-beleid, meer informatie van aanvragers van vergunningen. Venlo maakt hiervoor gebruik van het 'Gemeentelijk vragenformulier BIBOB', dat bij het aanvraagformulier voor de vergunning is gevoegd. Indien de gemeente extra informatie over de aanvraag nodig acht om een oordeel te kunnen vormen over een mogelijk gevaar, dan verzoekt zij de aanvrager (een van) de BIBOB-vragenlijsten 'Rechtspersonen' en/of 'Natuurlijke personen' in te vullen. Nadat het vragenformulier met alle noodzakelijke bijlagen is ingevuld, bekijkt de gemeente of zij voldoende informatie heeft verzameld om zelf te kunnen beoordelen of er al dan niet sprake is van een situatie zoals omschreven in artikel 3 van de Wet BIBOB. Indien nodig stelt de gemeente de aanvullende vragen. Wanneer uit het eigen onderzoek blijkt dat er onduidelijkheden blijven bestaan over de integriteit van de aanvrager of diens zakelijke relaties, dan kan de gemeente Venlo een beroep doen op Bureau BIBOB.

TIPFUNCTIE BIBOB

Onderdeel van de Wet BIBOB is artikel 26 dat de BIBOB-officier van justitie in staat stelt om informatie uit lopende of historische opsporingsonderzoeken te verstrekken aan het openbaar bestuur als daar aanleiding voor is. Er zijn verschillende manieren waarop de officier van justitie een gemeente kan tippen. De duidelijkste zijn de actieve en de passieve manier.

Actief tippen gebeurt wanneer de officier van justitie, op basis van gegevens afkomstig uit een opsporingsonderzoek, de burgemeester waarschuwt dat vergunningverlening een ernstig gevaar vormt of kan vormen. De officier heeft die bevoegdheid als hij aanwijzingen heeft dat er sprake is van bijvoorbeeld een malafide horecabedrijf. Dit kan hij ook indien in verband met lopend justitieel onderzoek door Bureau BIBOB een oordeel 'geen gevaar' is afgegeven. Een eerder verleende vergunning kan dan alsnog worden ingetrokken. Ook Bureau BIBOB zelf is hiertoe bevoegd.

Op dit moment is alleen tippen in enge zin mogelijk. Dit wil zeggen dat een beperkte hoeveelheid informatie aan het openbaar bestuur wordt verstrekt, bijvoorbeeld door slechts te melden dat er met een bepaalde vergunningaanvraag 'iets aan de hand is' zonder verdere strafvorderlijke

gegevens te verstrekken. Van tippen in ruime zin is sprake als de officier van justitie naast de tip ook nog inhoudelijke informatie geeft.

Van passief tippen is sprake wanneer de burgemeester aan de officier van justitie vraagt om getipt te worden. Zonder inhoudelijk op de zaak in te gaan, kan de officier van justitie aangeven of het aan te raden is een BIBOB-advies aan te vragen.

Een eveneens passieve vorm van tippen kan door de gemeente gebeuren. De gemeente heeft hierbij wel te maken met verschillende privacybeperkingen. Het betreft immers gevoelige informatie over personen waarop in beginsel een geheimhoudingsplicht rust. Wanneer de gemeente informatie heeft over een ondernemer in een andere gemeente of over een ondernemer die een vergunning heeft bij een andere instantie die onder de Wet BIBOB valt (bijvoorbeeld de landelijke overheid in het geval van een taxibedrijf), kan de gemeente hiermee naar Bureau BIBOB of de BIBOB-officier.

Een alternatief voor deze manier van tippen is de meer informele weg. Gemeenten mogen weliswaar geen informatie delen over een BIBOB-advies, maar beschikkingen zijn wel openbaar en gemeenten kunnen elkaar wijzen op het bestaan van een bepaalde beschikking.

BESTUURLIJKE RAPPORTAGES

In een bestuurlijke rapportage delen een controle- of opsporingsdienst en het OM informatie uit eigen onderzoek over aangetroffen criminele processen met bestuursorganen. De gesignaleerde knelpunten en misstanden lenen zich met regelmaat voor een andere aanpak dan een strafrechtelijke. Met het informeren en adviseren van gemeenten, brancheorganisaties, ondernemers en anderen worden criminele werkwijzen inzichtelijk gemaakt. Zo kunnen andere partners met hun eigen instrumentarium criminele praktijken tegenhouden.

Voorbeelden hiervan zijn: adviezen omtrent het betalingsverkeer (beveiligen van pinautomaten, codering van creditcards) en procedures met betrekking tot de verstrekking van paspoorten en het voorkomen van structurele uitkeringsfraude. Het kan ook gaan om zeer lokale acties, zoals de politie die de beheerder van een supermarkt erop wijst dat zijn geldloper al drie keer is overvallen en die van de concurrent – die op een ander tijdstip loopt en via een andere route – nog nooit.

In de praktijk komt het voor dat de politie uit eigen beweging de gemeente in kennis stelt van ondernemers of eigenaren waarbij bestuurlijk optreden in de vergunningensfeer passend is. Omgekeerd gebeurt dit ook: de gemeente benadert zelf de politie met het verzoek om informatie.

TOEZICHT HOUDEN

Gemeenten hebben de taak hun eigen verboden en geboden te controleren. Gemeentelijke toezichthouders voeren deze taak uit. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft toezichthouders een standaardpakket met bevoegdheden, zoals het vorderen van inlichtingen en het inzien van het identiteitsbewijs. Ook kunnen extra bevoegdheden aan een toezichthouder worden toegekend, bijvoorbeeld het onder voorwaarden betreden van een woning zonder toestemming van de eigenaar.

Voor het uitoefenen van toezicht moeten toezichthouders voldoen aan de legitimatieplicht (artikel 5:12 Awb) en de materiële zorgvuldigheids- en evenredigheidsnorm (artikel 5:13 Awb). Het toezicht mag niet verder gaan dan nodig is: dit is in principe het beginsel van de minste pijn (artikel 3:4 lid 2 Awb). Met de komst van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking zullen gemeentelijk toezichthouders, indien zij zijn benoemd tot buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA), ook bevoegd zijn boetes uit te delen.

BINNENTREDEN

Het gemeentebestuur heeft de bevoegdheid een machtiging tot binnentreden te geven (op basis van de Algemene wet op het binnentreden). Deze machtiging kan in uiteenlopende situaties worden gebruikt: zowel in het kader van de bestuurlijke handhaving als bij hulpverlening. De burgemeester kan alleen een machtiging geven voor niet-strafvorderlijke doeleinden. De Algemene wet op het binnentreden geeft vormvoorschriften. Welke personen in welke gevallen bevoegd zijn om een woning zonder toestemming binnen te treden, wordt in de bijzondere wetgeving bepaald.

Voorbeeld:

Op grond van artikel 5:27 Awb is het bestuursorgaan dat bestuursdwang toepast, bevoegd tot het geven van een machtiging. Ook op grond van artikel 149a Gemeentewet kan de burgemeester deze bevoegdheid bij verordening verlenen, indien de zorg voor de nakoming van een voorschrift van een verordening, dat strekt tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of tot bescherming van het leven of de gezondheid van personen, vereist dat de met de uitoefening van deze zorg belaste personen bevoegd zijn binnen te treden in een woning zonder toestemming van de bewoner.

Ten slotte is een ambtenaar van de gemeente in het kader van de rechtmatige uitoefening van zijn functie (bediening) bevoegd een woning (na legitimatie en mededeling van het doel van het bezoek) binnen te treden om een aantal zaken te controleren, zoals inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, controle op persoon (de ambtenaar mag vragen naar de identiteit van de bewoner) en controle van de woning (bijvoorbeeld achterstallig onderhoud en brandgevaar). Er kunnen geen dwangmiddelen worden toegepast. Wel mag de ambtenaar in geval van aangetroffen misstanden bijvoorbeeld de politie (in geval van misdrijven) of de vreemdelingenpolitie (in geval van illegaliteit) inschakelen.

OPKOPEN VAN PANDEN EN GEMEENTELIJKE HERSTRUCTURERING

Indien de gemeente over voldoende financiële mogelijkheden beschikt, kan zij (eventueel in samenwerking met een woningcorporatie) strategische en overlastgevend panden opkopen. De gemeente kan op deze manier bijvoorbeeld stimuleren dat zich in het gebied nieuwe ondernemers vestigen of een gebied of wijk opknappen in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling. In het verlengde hiervan is het ook mogelijk de aanpak van een probleemgebied binnen een gemeentelijk herstructureringsprogramma te brengen.

LOKALE INVULLING AAN WETGEVING EN BELEID

De gemeente heeft naast en in combinatie met de wettelijke handhavingsmogelijkheden een scala aan lokaal vastgestelde instrumenten om te kunnen beïnvloeden welke bedrijvigheid zich waar en onder welke voorwaarden in de gemeente vestigt. Ook indien eigenaren of huurders zich niet aan de vastgelegde regels houden, kan hiertegen worden opgetreden en kunnen ongewenste situaties ongedaan gemaakt worden. Deels kunnen deze mogelijkheden zelfstandig worden gebruikt en deels kunnen zij in combinatie met elkaar worden ingezet.

VERORDENINGEN EN VERGUNNINGEN

Op lokaal niveau kan een gemeente gebruikmaken van verschillende vergunningen en verordeningen. Niet al deze verordeningen en vergunningen zijn in elke gemeente hetzelfde geregeld en niet elke gemeente zal van al deze vergunningen en verordeningen gebruikmaken; op dit gebied bestaat een lokale autonomie. Op grond van artikel 149 Gemeentewet stelt de gemeenteraad in het belang van de gemeente de verordeningen op. In samenhang met artikel 108 Gemeentewet vormt dit artikel de juridische basis van de gemeentelijke autonomie om zelf regels vast te stellen in het belang van de gemeentelijke huishouding. Bij het vaststellen moet rekening worden gehouden met de juridische bovengrens (hogere regelgeving) en de juridische ondergrens (de privacy van de burger).

ALGEMENE PLAATSELIJKE VERORDENING

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is bij uitstek de gemeentelijke verordening waarin de gemeenteraad zijn eigen regelgeving op basis van de gemeentelijke autonomie heeft opgenomen. De bevoegdheid om eigen regelgeving vast te stellen, neemt niet weg dat veel gemeenten hun APV hebben gebaseerd op de model-APV van de VNG. In de APV is dus vastgelegd welke algemene vergunningen en bepalingen er in een gemeente van kracht zijn. Daarnaast zijn er tal van bepalingen niet in de APV, maar in andere verordeningen opgenomen.

EXPLOITATIEVERGUNNING

Gemeenten kunnen ervoor kiezen bepaalde branches vergunningplichtig te maken via de APV. Dit maakt het voor de gemeente mogelijk om vergunningplichtige branches te screenen. Zo nodig kan de vergunning worden geweigerd of ingetrokken. Met een vergunningstelsel kan ook wildgroei van bepaalde branches voorkomen worden door een maximum te hanteren. Een vergunning zal slechts worden afgegeven met inachtneming van de regelgeving en het geformuleerde beleid daarover.

Indien een gemeente de invoering van een vergunningsstelsel voor een bepaalde branche overweegt, moet daar allereerst voldoende aanleiding voor zijn. Dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van enige vorm van overlast. Indien er in een gemeente sprake is van concrete overlast en problemen met de openbare orde verband houden met de aanwezigheid van bijvoorbeeld belwinkels, kunnen er nadere regels gesteld worden ter bescherming van het woon- en leefklimaat en de handhaving van de openbare orde.

Een aanvraag voor een vergunning wordt in ieder geval geweigerd indien:

- de exploitant of beheerder niet voldoet aan bepaalde gedragseisen;
- de vestiging of exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan;
- verboden middelen in de inrichting ter verkoop worden aangeboden;
- de huishouding van de gemeente in het geding is. Denk aan de handhaving van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, de bescherming van het woon- en leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de verkeersvrijheid en -veiligheid, de gezondheid of de zedelijkheid.

Op grond van een lokale vergunningplicht in de APV kan een BIBOB-toets worden gedaan. Bij de vergunningplicht op grond van de APV moet een duidelijke begripsafbakening worden geformuleerd. Er is een duidelijke definitie van de betreffende branche nodig die in de APV kan worden opgenomen. Zo kan bijvoorbeeld in het geval van growshops voorkomen dat de detailhandel die kweekbenodigdheden verkoopt (zoals tuincentra) eveneens onder de vergunningplicht valt.

De gemeente kan in haar beleid bepalen dat een exploitatievergunning periodiek opnieuw moet worden aangevraagd. Dit betekent wel dat gemeenten voldoende capaciteit moeten vrijmaken voor handhaving en toezicht op de exploitatievergunningen.

BESTEMMINGSPLAN

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening, stelt de gemeenteraad bestemmingsplannen vast voor het grondgebied van de gemeente. In een bestemmingsplan geeft de gemeente de bestemmingen aan van de gronden en gebouwen. Zo hebben gemeenten de mogelijkheid om een ruimtelijk vestigingsbeleid met betrekking tot bepaalde bedrijvigheid te voeren.

Het bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen:

- een toelichting, waarin het plan wordt verduidelijkt
- een plankkaart, die de precieze bestemming aangeeft
- de voorschriften die de regels beschrijven die voor die bestemming moeten worden aangehouden.

Als een gemeente in haar bestemmingsplannen niets heeft geregeld over bijvoorbeeld smartshops, zal de vestiging hiervan in percelen met de bestemming winkel, detailhandel en dergelijke in principe moeten worden toegestaan. In panden waar een andere bestemming op rust, zoals wonen of kantoren, zijn smartshops niet toegestaan.

Indien het feitelijk gebruik van een pand strijdig is met het bestemmingsplan, biedt de Wet ruimtelijke ordening de gemeente de mogelijkheid om over te gaan tot aanzegging van bestuursdwang of tot oplegging een dwangsom op basis van artikel 125 Gemeentewet om het gebruik in overeenstemming met de bestemming te brengen.

Door aanpassing van de bestemmingsplannen heeft de gemeente ook de mogelijkheid een ruimtelijk vestigingsbeleid te voeren. Bijvoorbeeld het 'weg bestemmen' van ongewenste economische activiteiten. Dit kan door in het bestemmingsplan op te nemen dat er geen nieuwe vestigingen meer bij mogen komen.

DE BEHEERSVERORDENING

Er kan ook voor gekozen worden om een beheersverordening vast te stellen. Dat is een verordening voor een bepaald gebied waar de komende periode (meestal tien jaar) geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. De beheersverordening komt dan in de plaats van een bestemmingsplan. In deze verordening wordt het beheer van het gebied overeenkomstig het bestaande (planologische) gebruik geregeld. In de beheersverordening wordt vastgelegd welk gebruik van panden de gemeente toelaatbaar vindt. Hiervoor wordt per pand onderzocht of het gebruik van dit pand overeen komt met hetgeen op grond van het bestemmingsplan al is al toegestaan. Zo wordt ook illegaal gebruik van panden opgespoord. De gemeente maakt een afweging of ze het illegale gebruik wil legaliseren of beëindigen. Het resultaat hiervan wordt opgenomen in de beheersverordening.

HUISVESTINGSVERGUNNING

De overheid vindt dat schaarse woningen evenwichtig en rechtvaardig verdeeld moeten worden. Daarom heeft het parlement in 1993 de Huisvestingswet aangenomen. Uitgangspunt van deze wet is de vrije vestiging van burgers. Tegelijkertijd geeft de wet gemeenten de mogelijkheid om regels te stellen aan de verdeling van de woonruimte. Een van de middelen die gemeenten daarbij ter beschikking staan, is de huisvestingsvergunning.

De huisvestingsvergunning kan bijvoorbeeld worden ingetrokken wanneer er bij een huurder een illegaal pension wordt aangetroffen. De gemeente heeft vervolgens de bevoegdheid om zelf de woning toe te wijzen aan huurders die voor een distributiewoning in aanmerking komen. De eigenaar wordt op deze manier het recht ontnomen zelf zijn huurders uit te zoeken. Zo kan een einde worden gemaakt aan de illegale verhuurpraktijken van de eigenaar.

BOUWVERGUNNING

Als in of aan woningen installaties of constructies worden aangebracht die niet aan de voorschriften voldoen, kunnen deze overlast of gevaar veroorzaken bij bewoners, bezoekers, gebruikers en omwonenden. In het kader van de Woningwet, het Bouwbesluit en de Bouwverordening kunnen gemeenten eenvoudige overtredingen aanpakken met bestuursdwang en een dwangsom. Dit zijn in verhouding zware middelen. Bovendien zijn sommige overtredingen onomkeerbaar en hebben bestuursdwang of een dwangsom soms geen effect (bijvoorbeeld bij illegaal slopen).

Met de Wet BIBOB is het ook mogelijk om de bouwvergunning te weigeren of in te trekken. De Wet BIBOB geldt in dit verband ook voor personen die redelijkerwijs met de aanvrager van de bouwvergunning gelijk kunnen worden gesteld. Bijvoorbeeld als het om de financier van een project gaat. De overdracht van de vergunning is in de Woningwet aangepast, zodat ook de nieuwe vergunninghouder voor een BIBOB-toets in aanmerking kan komen.

MILIEUVERGUNNING

Tot 1 juni 2003 was het uitsluitend mogelijk milieuvergunningen te weigeren of in te trekken indien dit in het belang van het milieu was. Denk aan gevallen van milieucriminaliteit waarbij buiten de reikwijdte van de vergunning afval illegaal gedumpt wordt.

Provincies en gemeenten kunnen met behulp van de Wet BIBOB nu ook voorwaarden stellen aan de integriteit van aanvragers/houders van milieuvergunningen. Strafbare feiten die de gemeente of provincie door weigering of intrekking van de milieuvergunning wenst te voorkomen, hoeven nu niet meer direct in verband te staan met het milieu. Wel moet het gaan om delicten die door middel van een milieuvergunning mogelijk worden.

Een autosloperij kat, met gebruikmaking van de milieuvergunning, gestolen auto's om. Deze worden van chassisnummers uit sloopwrakken voorzien. Een dergelijk delict bood vóór het bestaan van de Wet BIBOB geen grond om een vergunning te weigeren of in te trekken. Een gestolen auto is immers niet slechter voor het milieu dan een niet-gestolen auto.

LOKAAL BELEID

Behalve met behulp van de APV en vergunningen kan de lokale overheid ook met behulp van een beleidsnota regels vastleggen om bepaalde vormen van criminaliteit aan te pakken. Daarnaast kan de lokale overheid een eigen invulling geven aan bepaalde wettelijke mogelijkheden.

BELEIDSNOTA

De burgemeester is bevoegd om lokaal beleid vast te stellen dat zich specifiek richt op bepaalde lokale probleemgebieden. Het coffeeshopbeleid kan er bijvoorbeeld op gericht zijn om de overlast van verkooppunten te verminderen. In het beleid kan worden bepaald of er sprake is van uitsterfbeleid en waar de coffeeshops zich mogen vestigen (bijvoorbeeld niet in de buurt van scholen).

VERKLARING OMTRENT HET GEDRAG (VOG)

Met de VOG heeft een gemeente een snel, goedkoop en gemakkelijk instrument in handen om bij een vergunningaanvraag te controleren of een aanvrager relevante criminele antecedenten op zijn naam heeft staan. De aanvrager (dit kan zowel een natuurlijk persoon als een bedrijf zijn) krijgt deze verklaring indien zijn gedrag geen bezwaar oplevert voor een vergunningaanvraag. Een VOG is bijvoorbeeld verplicht voor onderwijzers en taxichauffeurs.

Gemeenten kunnen er ook toe besluiten de VOG verplicht te stellen voor een vergunningaanvraag voor bepaalde branches. Denk aan de cannabissector (coffeeshops en smartshops) en de prostitutiesector.

Het verdient de aanbeveling dit instrument in te zetten in combinatie met andere middelen.

PREVENTIEVE DOORLICHTING

De gemeente heeft ook de mogelijkheid een bepaalde wijk of branche geheel door te lichten. Dit zal zij in de regel samen met haar partners uitvoeren (met behulp van een integrale aanpak). Een gedegen probleemanalyse is een belangrijke onderlegger voor een dergelijke doorlichting. De preventieve doorlichting kan ook door een externe partij worden uitgevoerd, bijvoorbeeld een onderzoeksbureau. Een landelijk voorbeeld van dit laatste is de preventieve doorlichting van de cannabissector door onderzoeksbureau IntraVal.

HANDHAVINGSKNELPUNTEN

Handhavingsknelpunten zijn groepen personen of locaties die een effectief overheidsoptreden belemmeren. De belemmering betreft soms een bestaande of vermeende dreiging, soms een sociaal-culturele hindernis. Handhavingsknelpunten doen zich onder meer voor bij: illegale casino's, belwinkels, coffeeshops, malafide uitzendbureaus, bedrijventerreinen en achterstandsgebieden. Ze worden ook wel gedefinieerd als 'plaatsen met een ernstig handhavingstekort, waar de overheid niet of onvoldoende optreedt tegen bedreigingen'.

Omdat de aanpak hiervan tal van beleidsterreinen bestrijkt, vraagt het van de gemeente vaak een inzet vanuit meerdere beleidsterreinen. De gemeente kan bovendien diverse rijksdiensten en inspecties aanspreken om de probleemgebieden in goede afstemming aan te pakken. Handhavende partijen moeten dan wel afspraken maken hoe ze bepaalde problemen willen aanpakken en hoe gegevens uitgewisseld kunnen worden. Deze afspraken dienen binnen de geldende juridische kaders (bescherming persoonsgegevens, beperkingen rond uitwisseling van gegevens, et cetera) te worden gemaakt en te worden vastgelegd in een convenant Handhavingsknelpunten. Het convenant Handhavingsknelpunten wordt ook wel het convenant Integrale overheidshandhaving genoemd.

BELEID OP HET GEBIED VAN NIET-VERGUNNINGPLICHTIGE BEDRIJVICHEID

Sommige gemeenten of regio's gaan verder, door ook niet-vergunningsplichtige panden, exploitanten of bedrijven aan te pakken. Hierbij kan gedacht worden aan uitzendbureaus, kapperszaken en cadeauwinkels.

Wanneer het vermoeden bestaat dat dergelijke bedrijven worden gebruikt voor criminele doeleinden (bijvoorbeeld het fingeren van omzet om geld te 'witten' dat met criminele activiteiten is verkregen), kan beleid worden vastgesteld om deze toch te screenen. Ook zakelijke dienstverleners als advocatuur, notariaat, accountancy en makelaardij kunnen in de screening worden betrokken. Daarbij wordt, op basis van gegevens waarover bijvoorbeeld de politie, de Belastingdienst en de afdeling Burgerzaken beschikken, beoordeeld of het pand wordt gebruikt voor het faciliteren van criminele activiteiten. Als op grond van de screening vermoed wordt dat er sprake is van criminele activiteiten, worden afspraken gemaakt over de aanpak daarvan.

Ook bij deze aanpak is de samenwerking met de partners cruciaal. Binnen de mogelijkheden van het privacyreglement kunnen Openbaar Ministerie, politie, de Belastingdienst, FIOD en SIOD, gemeente en provincie gezamenlijk de bij hen beschikbare informatie analyseren en bepalen welke partners bepaalde problemen aanpakken. Een convenant waarin al deze afspraken zijn vastgelegd, is hierbij onmisbaar. Let wel: het maken van afspraken via convenanten binnen de beperkingen van het privacyreglement kan juridisch erg lastig zijn.

HOOFDSTUK 7

AANPAK PER CRIMINELE VERSCIJNINGSVORM

Per probleemgebied wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van de mogelijke vormen van aanpak. Vanzelfsprekend zijn deze mogelijkheden niet uitputtend en kunnen ervaringen van gemeenten een belangrijke aanvulling vormen op de hier gepresenteerde mogelijkheden.

In bijna elke branche kan de invloed van georganiseerde criminaliteit voelbaar zijn. Criminele activiteiten kunnen zich ook concentreren binnen bepaalde locaties. Dan spreekt men ook wel van concentratie- of risicogebieden, de zogenoemde hotspots.

Dit kan een bepaald gebied in een land zijn (bijvoorbeeld de Randstad), in een stad (bijvoorbeeld het Wallengebied) of een havengebied of vliegveld. Ook steden of gemeenten die vlakbij de landgrenzen liggen, kunnen als risicogebied worden aangemerkt.

Het mag duidelijk zijn dat deze hotspots, sectoren en verschijningsvormen met elkaar verweven kunnen zijn.

Gemeenten kunnen verschillende drempels opwerpen om bepaalde facetten van deze vormen van georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. In dit hoofdstuk komt de praktijk aan bod.

Aan de hand van casuïstiek, wordt in dit hoofdstuk een groot aantal verschijningsvormen van criminele praktijken beschreven. Kijk voor een uitgebreide beschrijving en voorbeelddocumenten op www.bestuurlijkhandhaven.nl

WITWASPRAKTIJKEN

Het witwassen van zwart geld kan op allerlei manieren. Naast branches als vastgoed, de cannabis-sector en de horeca zijn ook andere branches geschikt om crimineel vermogen wit te wassen. Voorbeelden zijn kleine supermarktjes (toko's) en hotels waar de inkomsten worden aangevuld met zwart geld. Gevolgen zijn verschraling van het winkelaanbod door hoge concentraties van bepaalde exploitanten (toko's, beluizen, koffiehuisen) en oneerlijke concurrentie ten opzichte van bonafide ondernemers.

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Oneerlijke concurrentie, verschraling (hoge concentratie bepaalde exploitanten), onverklaarbare inkomsten of omzetstijgingen, duistere financiering, betrokkenheid criminelen, liquidaties, meldingen van afpersing. Meldingen van slachtoffers, Meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT), banken, accountantsdiensten, notarissen en makelaars. Anonieme meldingen, meldingen van bouwtoezicht, woningtoezicht, politie en Belastingdienst.

VERANTWOORDELIJKEN

Belastingdienst, politie, gemeente.

STRATEGISCHE PARTNERS

Financial Intelligence Unit – Nederland (MOT), brancheorganisaties, notarissen, makelaars, accountants, juristen, OM, RIEC.

TOEGEPASTE AANPAK

Wanneer bepaalde branches veelvuldig met een problematiek in verband worden gebracht, is het mogelijk via de APV een vergunningplicht op te nemen om het aantal vestigingen van bijvoorbeeld belwinkels of growshops te reguleren. Op deze manier kan de Wet BIBOB worden toegepast.

Voor de aanpak van witwassen biedt de Wet BIBOB mogelijkheden bij vergunningplichtige bedrijvigheid. Wanneer het om niet-vergunningplichtige bedrijvigheid gaat, is de medewerking van de Belastingdienst veelal onontbeerlijk. Voorbeelden van niet-vergunningplichtige bedrijvigheid zijn belwinkels, maar ook toko's en investeringen in vastgoed. Bij dergelijke branches is het cruciaal om integraal te werk te gaan. Het integrale team maakt eerst gebruik van politieregisters, literatuurstudie en openbare bronnen. Daarna kan specifiek naar de situatie gekeken gaan worden. Naast de politie en de Belastingdienst, kunnen bijvoorbeeld ook UWV, de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit en de vreemdelingenpolitie hierbij betrokken worden om een bepaald gebied of bepaalde branche door te lichten.

Het is nuttig om bij de aanpak van witwaspraktijken verschillende bestanden te koppelen. Zo is het mogelijk de WOZ-waarde van een pand te vergelijken met de hypotheekwaarde en de huur-opbrengsten. Deze vergelijking blijkt een goede graadmeter om misstanden te signaleren.

AANDACHTSPUNTEN

Het is de vraag of het vergunningplichtig maken van elke branche de oplossing is. Problemen als witwassen zijn immers niet branchespecifiek. Daarnaast is er een kans op verandering van branchebenamingen, waardoor er regelmatig een definitiewijziging plaats moet vinden. Zo wordt de headshop een cadeauwinkel en vervolgens een fopshop.

Het toepassen van de Wet BIBOB voor de taxibranche ligt niet bij de gemeente. Immers, de Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de vergunningverlening. Wanneer de gemeente informatie krijgt over problemen in de taxibranche, kan direct of indirect via BIBOB contact worden opgenomen met de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

PRAKTIJKVOORBEELDEN

Naar aanleiding van een verzoek tot overdracht van erfpacht heeft het Van Traa-team van de gemeente Amsterdam onderzoek gedaan naar de aanvrager. Historisch onderzoek naar het betrokken vastgoed bracht zicht op verschillende rechtspersonen die direct of indirect betrokken waren bij georganiseerde criminaliteit. Het team kon de verkoop van betrokken vastgoed op de voet volgen. Door gebruik te maken van verschillende informatiebronnen werd duidelijk, dat achter de aankoop van hetzelfde vastgoed criminelen zaten die stromannen inzetten. Het OM en politie zagen naar aanleiding van het gemeentelijk onderzoek mogelijkheden om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen, waarin rechtshulpverzoeken in het buitenland hebben plaatsgevonden en beslagleggingen zijn gedaan. Door de gemeente is de Wet BIBOB toegepast en is een vergunning geweigerd.

ILLEGALE AUTOHANDEL

Bij de illegale autohandel gaat het zowel om de georganiseerde diefstal van auto's, vrachtwagens en lading als om de handel hierin. Zo nodig worden gestolen voertuigen ook omgekat. Daarnaast kunnen illegale autosloperijen en metaalopkopers een rol spelen. Deze vormen van voertuigcriminaliteit komen in Nederland regelmatig voor.

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Het aantreffen van gestolen auto's, stijging (vracht)autodiefstallen, oprollen van criminele bendes, heling van voertuigen en lading. Meldingen van de douane, politie en Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit.

VERANTWOORDELIJKEN

In eerste instantie de politie. Bij overlast eventueel ook de gemeente.

STRATEGISCHE PARTNERS

Provincie, Belastingdienst, douane, Bovag, Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit, OM, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

Autohandel is een vorm van detailhandel, hiervoor is geen vergunning nodig. Wanneer blijkt dat in een pand illegale autohandel wordt gedreven, kan de gemeente op basis van het bestemmingsplan van het pand bestuursdwang uitoefenen. Wanneer een autosloperij gestolen auto's omkat (van chassisnummers uit sloopwrakken voorziet), zijn er wel mogelijkheden (zie paragraaf milieuvergunning pag 64)

Een alternatief om BIBOB toe te kunnen passen, vormt de bouwvergunning (zie pagina 63) die een autohandelaar aanvraagt voor het bedrijf, het kantoor of het hekwerk rondom het terrein. Andere bestuursrechtelijke regelgeving om zo'n bedrijf door te kunnen lichten is de controle van vergunningsvoorschriften. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de brandveiligheidsvoorschriften en inritvergunningen.

Indien dit alles geen mogelijkheden biedt, is het mogelijk om samen met de Belastingdienst niet-vergunningplichtige branches door te lichten, op basis van een convenant Handhavingsknelpunten (zie pagina 65).

AANDACHTSPUNTEN

In bestemmingsplannen kunnen specifieke gebieden worden aangewezen waar autohandel is toegestaan. Dit kan verplaatsing van de bedrijvigheid tegen gaan. Bestemmingsplanwijzigingen geven echter geen resultaten op korte termijn en hebben geen invloed op de gebruikers van zo'n terrein.

PRAKTIJKVOORBEELD

Naar aanleiding van klachten van omwonenden, heeft de gemeente Arnhem de illegale autoverkoop op straat verboden. Dit is geregeld door middel van de APV. De gemeente verbiedt daarin personen die in auto's handelen om drie of meer voertuigen op de weg te parkeren binnen een cirkel van 25 meter. De Gelderse stad sleept niet direct alle te koop staande auto's af. Pas wanneer overlast ontstaat, krijgt de eigenaar een boete. Volgens de Bovag hebben meer gemeenten last van illegale autohandel en bestaat de kans dat andere gemeenten de maatregel overnemen.

KANSSPELEN EN ILLEGAAL GOKKEN

Hierbij gaat het zowel om de (legale) kansspelbranche als om illegale gokpraktijken (zoals illegale casino's en bingo's). Bij de eerste vorm bestaat er een risico op witwaspraktijken, bij de tweede is de exploitatie op zich al illegaal.

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Reclamemateriaal, klachten van deelnemers of gedupeerden. Anonieme meldingen, meldingen van toezichthoudende instanties, MOT, politie en Belastingdienst.

VERANTWOORDELIJKEN

Gemeente, politie. In sommige gemeenten is de politie verantwoordelijk voor de vergunningverlening in het kader van de Wet op de kansspelen. In andere is dit de gemeente.

STRATEGISCHE PARTNERS

Politie, Belastingdienst, College van toezicht op de kansspelen, OM, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

Het College van Toezicht op de Kansspelen adviseert over het verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen voor de landelijke kansspelen, alsmede over het verlenen van instemming met de

statuten en reglementen van de kansspelvergunninghouders. Op lokaal niveau kan de gemeente optreden tegen het illegale gokwezen. Ondernemers die een speelautomatenhal willen beginnen, hebben een vergunning nodig voor de exploitatie hiervan. Die vergunning is gebaseerd op de APV en de Wet op de kansspelen. In de APV kan ook worden bepaald dat de burgemeester de vergunning voor een speelautomatenhal kan weigeren als de woon- of leefsituatie in de omgeving van het bedrijf en/of de openbare orde nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het bedrijf. Tevens kan hij overgaan tot intrekking of wijziging van de vergunning. Dit kan als aannemelijk is dat de houder of beheerder betrokken is bij verboden activiteiten of als hem ernstige nalatigheid kan worden verweten. Zoals bij het gelegenheid geven tot het spelen van kansspelen die in strijd zijn met de Wet op de kansspelen, drugsdelicten, heling en discriminatie.

Een vergunningaanvraag voor een speelautomatenhal kan getoetst worden op basis van de Wet BIBOB.

De gemeente kan op grond van de Wet op de kansspelen een vergunningplicht instellen voor het hebben van kansspel- en/of speelautomaten. Ook is er voor een speelautomaat een aanwezigheidsvergunning op grond van APV en de Wet op de kansspelen vereist. Een gemeente kan zelf bepalen hoeveel kansspel- en/of speelautomaten er in een inrichting aanwezig mogen zijn. Indien een speelautomaat is geplaatst zonder dat hiervoor een vergunning is aangevraagd, dan kan de politie proces-verbaal opmaken en de speelautomaat in beslag nemen.

Voor een speelautomatenhal is een vergunning op basis van een Speelautomatenhallenverordening nodig. Als de gemeenteraad die niet heeft vastgesteld, is het vestigen van zo'n hal niet mogelijk.

AANDACHTSPUNTEN

De kansspelwet is zowel van toepassing op kansspelautomaten als op speelautomaten. Bij de laatste kan het spelresultaat uitsluitend verlenging van de speelduur of gratis spelen opleveren (bijvoorbeeld een flipperkast). Bovendien moet de speler het spelproces kunnen beïnvloeden. Alle andere automaten zijn kansspelautomaten, ook wel gokautomaten genoemd. Deze zijn vaak gericht op het uitkeren van geld.

Om gokverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, staat de Wet op de kansspelen in laagdrempelige horecabedrijven géén kansspelautomaten toe. Laagdrempelige gelegenheden zijn bijvoorbeeld cafetaria's, snackbars, sportkantines en wijkgebouwen. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoeveel kansspelautomaten maximaal in cafés en restaurants (hoogdrempelige horecabedrijven) aanwezig mogen zijn. Kansspelautomaten zijn in coffeeshops en prostitutiebedrijven verboden.

PRAKTIJKVOORBEELD

In Amsterdam bestierde een topcrimineel van oudsher een aantal Besloten Vennootschappen voor de exploitatie van speelautomaten; al die bv's hebben altijd op naam gestaan van zijn vriendin of van andere stromannen. De gemeente Amsterdam besloot twee van die automatenhallen geen vergunning meer te verlenen en te sluiten vanwege de connectie met de topcrimineel.

HENNEPLANTAGES

Henneplantages komt men overal in Nederland tegen. Hierbij kan het gaan om thuisteelt of om teelt op een grootschaliger niveau in allerlei soorten (bedrijfs)panden of op andere locaties. Het illegaal aftappen van stroom komt hierbij regelmatig voor.

SIGNALEN EN SIGNALEERDERS

Wietlucht, warme muren, overlast, illegaal aftappen van stroom, overmatig energieverbruik, smeltende sneeuw op het dak, aantreffen van bewapeningsmatten en warmtedetectie. Anonieme meldingen van burgers, meldingen van corporaties, energiebedrijven, politie, brandweer en andere gemeentefunctionarissen. Ook bij Meld Misdad Anoniem komen geregeld

meldingen binnen. Tips over hennepkwekerijen staan bovenaan op de lijst van gemelde misdrijven.

VERANTWOORDELIJKEN

Afhankelijk van de omstandigheden en gemaakte afspraken zijn gemeente, politie en/of de woningcorporatie verantwoordelijk.

STRATEGISCHE PARTNERS

Energiebedrijven, brandweer, reinigingsdienst, Belastingdienst, uitkeringsinstantie, OM, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

De mogelijkheden voor de aanpak van een illegale hennepplantage hangen onder andere af van de locatie waar deze wordt aangetroffen. Er zijn grofweg vier mogelijkheden te onderscheiden.

1. Sociale huurwoning: huuropzegging door gemeenten of veelal de woningcorporatie. Op basis van gevaar en/of overlast, kan de gemeente overgaan tot bestuursdwang, het opleggen van een dwangsom, sluiting of onteigening.
2. Particuliere (huur)woning: op basis van gevaar en/of overlast kan de gemeente overgaan tot bestuursdwang, het opleggen van een dwangsom, sluiting of onteigening.
3. Bedrijfsgebouw, waaronder de bovenverdieping van een horeca-inrichting, een boerderij, een bedrijfspand op een industrieterrein: indien binnen de bebouwde kom kan de gemeente op basis van gevaar en/of overlast overgaan tot bestuursdwang, het opleggen van een dwangsom, sluiting of onteigening. Indien vergunningsplichtig kan de gemeente overgaan tot sluiting.
4. Buitenteelt: Bij de aanpak van grootschalige buitenteelt kunnen de partijen uit de driehoek samenwerken met de land- en tuinbouw in de regio. De aanpak van buitenteelt maakt onderdeel uit van het project Het Groene Goud.

Zie voor meer informatie de website www.hetgroenegoud.info

Integrale teams zijn van groot belang bij de aanpak van hennepplantages. De afspraken en verantwoordelijkheden hierbij moeten worden vastgelegd in een convenant. De woningcorporaties zeggen de huur op, het energiebedrijf sluit de toelevering af als er sprake is van illegale aftap van stroom, de uitkeringsinstantie vordert terug bij uitkeringsfraude, het Openbaar Ministerie pakt de overtreder strafrechtelijk aan en vordert zo mogelijk de gemaakte winst terug en de Belastingdienst legt een aanslag op voor de genoten inkomsten.

Ingevolge artikel 51a van het Wetboek van Strafvordering (Sv) kan een benadeelde partij, zoals een energiebedrijf dat slachtoffer wordt van diefstal van elektriciteit, zich voegen in het strafproces voor het verkrijgen van een schadevergoeding. Daarnaast kan de strafrechter op grond van artikel 36f Sv aan de verdachte een schadevergoedingsmaatregel opleggen. Naast de mogelijkheid om op deze wijze de schade vergoed te krijgen, staat het de energiebedrijven vrij langs civielrechtelijke weg de geleden schade rechtstreeks op de dader te verhalen. Het Openbaar Ministerie kan daarbij desgevraagd gebruikmaken van de bevoegdheid strafvorderlijke gegevens aan het energiebedrijf te verstrekken ten behoeve van dit civiele verhaal.

AANDACHTSPUNTEN

Bestuursdwang kan bij in pandige teelt toegepast worden op basis van het bestemmingsplan en in het kader van brandgevaar op basis van de Woningwet in combinatie met het Bouwbesluit en de Bouwverordening. De burgemeester kan besluiten een woning te sluiten als daardoor de openbare orde wordt verstoord. Dit kan pas als er sprake is van een frequent, langdurig en structureel probleem. De Wet Victor en de Wet Victoria bieden geen mogelijkheden voor de aanpak van bedrijfspanden.

Hennepplantages kunnen overal voorkomen. Buitengebieden kunnen echter vragen om de inzet of medewerking van andere partners dan die gebruikt worden in woongebieden. Om bijvoorbeeld in het havengebied ook te kunnen controleren heeft het Rotterdamse hennepteam dan ook

afspraken gemaakt met de havenpolitie. Voorlichting is een belangrijk instrument. Het publiek moet weten welke risico's er zijn (brandgevaar) en wat de gevolgen zijn van ontdekking: naast strafvervolging mogelijk ook huisuitzetting en verschillende naheffingen en terugvorderingen. In verband met gevaarstelling (onder andere boobytraps, gevaarlijke stroomaftappingen) dient bij het binnentreden en de ontmanteling een specialistisch team ingezet te worden.

Kijk voor een uitgebreid overzicht van bestuursrechtelijke instrumenten voor de aanpak van hennepplantages op www.bestuurlijkhandhaven.nl

PRAKTIJKVOORBEELD

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hulst heeft een hennepkwekerij laten verwijderen uit een woning. Het college was bevoegd spoedeisende bestuursdwang toe te passen en handhavend op te treden tegen de hennepkwekerij in de woning. De elektrische installatie was in strijd met de geldende wetgeving aangelegd, het vochtgehalte in de kweekruimtes was hoog en het vermogen van de elektrische installatie voldeed niet aan de stroomvraag van de hennepkwekerij. Hierdoor bestond acuut gevaar voor brand door overbelasting en oververhitting.

COFFEESHOPS

Coffeeshops kunnen gelieerd zijn aan de illegale teelt van wiet of aan andere vormen van criminaliteit. De invloed van (voormalig) drugscriminelen is in deze branche soms duidelijk aanwezig. Uit de preventieve doorlichting van de cannabissector in Amsterdam en Venlo (Intraval, 2004) blijkt 80 procent van de ondernemers in de cannabisbranche criminele antecedenten te hebben. Daarnaast kan het zijn dat er sprake is van criminele investeringen of witwassen. Ten slotte kan de clientèle die de coffeeshop aantrekt overlast veroorzaken.

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Betrokkenheid van criminelen, onverklaarbare inkomsten, handel in harddrugs en overlast. Anonieme meldingen, meldingen van politie, Belastingdienst en controlerende instanties.

VERANTWOORDELIJKEN

De gemeente is verantwoordelijk voor het vergunningbeleid rond coffeeshops. De politie is verantwoordelijk voor de handhaving van drugsgerelateerde criminaliteit. Over de precieze verantwoordelijkheden kunnen op lokaal niveau afspraken worden gemaakt.

STRATEGISCHE PARTNERS

Belastingdienst, Voedsel en Waren Autoriteit, OM, Bureau BIBOB, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

Standaardcontrole van coffeeshops kan aan de hand van de AHOJG-gedoogcriteria. Hierin zijn regels vastgelegd omtrent beperkte affichering, een verbod op harddrugs, verantwoordelijkheid voor overlast, een verbod op verkoop aan jongeren en maxima aan het toegestane transactiegewicht en de handelsvoorraad.

Vanuit een overlastperspectief kan voor een aangewezen gebied ook een blowverbod in de APV worden opgenomen. Het convenant Handhavingsknelpunten biedt mogelijkheden om coffeeshops samen met de Belastingdienst aan te pakken. Voor coffeeshopeigenaren kan er een VOG verplicht worden gesteld.

Met de Wet BIBOB bestaat de mogelijkheid om coffeeshops te laten toetsen. Dit kan zowel voor nieuwe als bestaande vergunningaanvragen. Hiermee hebben gemeenten een adequaat middel om te voorkomen dat criminelen kunnen beschikken over een vergunning voor het houden van een coffeeshop. In veel gemeenten krijgen coffeeshopvergunningaanvragen standaard de zware BIBOB-toets.

Wanneer er softdrugs wordt verhandeld in een bedrijfsinrichting, die niet over een geldige vergunning voor een coffeeshop beschikt, kan het pand worden gesloten.

Wanneer er bij de wet verboden misstanden in een coffeeshop worden aangetroffen, zoals handel in harddrugs, is de conclusie duidelijk: de vergunning kan worden ingetrokken.

Wanneer er geen sprake is van verboden activiteiten of overlast, maar als de regels van het lokale coffeeshopbeleid worden overtreden, biedt artikel 13b Opiumwet de burgemeester ook de mogelijkheid bestuursdwang toe te passen. Indien de activiteiten niet worden gestaakt, kan het gemeentebestuur overgaan tot sluiting.

AANDACHTSPUNTEN

In de planvoorschriften bij bestemmingsplannen, kunnen geen bepalingen over cannabisverkoop in coffeeshops worden opgenomen omdat dit bij de Opiumwet verboden handelen is. Op dezelfde grond kunnen in de APV geen bepalingen over coffeeshops opgenomen worden. In lagere regelgeving mag immers niet iets geregeld worden wat bij hogere regelgeving verboden is.

Indien zich op een bepaalde locatie in strijd met het bestemmingsplan een coffeeshop vestigt, dan kan daartegen worden opgetreden. Dit kan alleen als in de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan expliciet is verboden het betreffende pand te gebruiken in strijd met de bestemming. Omdat het exploiteren van een coffeeshop geen legale (maar een gedoogde) activiteit is, is het niet mogelijk een coffeeshop met zoveel woorden in een bestemmingsplan op te nemen. Sturing is alleen mogelijk door horeca-inrichtingen in het algemeen op bepaalde locaties te verbieden of door een maximum in te stellen. Door middel van een dwangsom of bestuursdwang krachtens artikel 125 Gemeentewet, kan het bevoegde bestuursorgaan aan het gebruik in strijd met het bestemmingsplan een einde maken.

Niet elke gemeente beschikt over een exploitatievergunning voor coffeeshops. Ook zonder een dergelijke vergunning is het mogelijk een lokaal coffeeshopbeleid vast te stellen. Op grond van artikel 122 Gemeentewet vervalt een gemeentelijke verordening indien een nieuwe (landelijke) wet in hetzelfde onderwerp voorziet. In dit geval komen de gemeentelijke overlastverordeningen te vervallen als gevolg van artikel 13b Opiumwet.

PRAKTIJKVOORBEELD

In Tilburg zijn bij een integrale handhavingsactie zeven coffeeshops gecontroleerd. Bij deze actie werkte de Belastingdienst samen met de gemeente Tilburg en de politie. Er werd gecontroleerd op het naleven van administratieve en fiscale verplichtingen, de gemeentelijke regels en voorschriften, de AHJOG-criteria, en op de Opiumwet.

Vijf ondernemers voldeden niet aan de administratieve en fiscale verplichtingen. De Belastingdienst heeft waarschuwingen uitgedeeld. Op één adres incasseerde de Belastingdienst 7.520 euro aan openstaande belastingsschulden. Bij een van de coffeeshops trof de politie ongeveer 2,5 kilo hennep aan. Tegen de eigenaar werd proces-verbaal opgemaakt.

De gemeente constateerde op één adres een overtreding inzake de brandveiligheid. Hiervoor gaat zij met de betreffende ondernemer in gesprek. Met betrekking tot de coffeeshop waar overschrijding van de handelsvoorraad is geconstateerd, treedt de gemeente op basis van het handhavingsarrangement bestuurlijk op.

GROWSHOPS, SMARTSHOPS, HEADSHOPS EN SEEDSHOPS

Rond de (op zich legale) exploitatie van growshops, smartshops, headshops en seedshops hangt een negatief imago. Het komt voor dat in dergelijke shops ook verboden waar wordt verkocht.

Uit de preventieve doorlichting van de cannabissector in Amsterdam en Venlo blijkt dat voor 80 procent van de ondernemers in deze branche geldt dat zij criminele antecedenten hebben.

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Betrokkenheid criminelen, onverklaarbare inkomsten, wietgeuren, drugshandel, drugstoerisme en overlast. Anonieme meldingen, meldingen politie, Belastingdienst en controlerende instanties.

VERANTWOORDELIJKEN

De gemeente is verantwoordelijk voor het vergunning- en vestigingsbeleid rond smartshops, growshops, headshops en seedshops. De politie is verantwoordelijk voor de handhaving van drugsgerelateerde criminaliteit.

STRATEGISCHE PARTNERS

Belastingdienst, nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit, OM, Bureau BIBOB, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

De mogelijkheden om bestuurlijk op te treden tegen growshops, hangen onder meer samen met de aanwezigheid van een vergunningstelsel in de gemeente. Het toepassen van de Wet BIBOB op bedrijven in deze branche kan alleen indien hiervoor een vergunning is ingevoerd. Gemeenten hebben verschillende redenen om dit wel of niet te doen. In Breda is de exploitatievergunning voor dit soort zaken in bepaalde gebieden bijvoorbeeld opgenomen in het kader van de APV-regeling Woon- en Leefklimaat. In Rotterdam daarentegen ziet men niets in het verstrekken van vergunningen aan growshops. Dit zou volgens de gemeente een verkeerd signaal afgeven. De exploitatievergunning biedt ook mogelijkheden om met behulp van een bestemmingsplan op te treden. Ook is het mogelijk voor dit soort inrichtingen een lokaal beleid op te stellen, zoals een maximum- of een uitsterfbeleid dat verbonden is aan bepaalde locaties (zie beleid coffeeshops). Verder kan voor deze inrichtingen een VOG verplicht worden gesteld.

Daarnaast kan een gemeente gebruikmaken van het convenant Handhavingsknelpunten of een lokaal beleid voor niet-vergunningplichtige branches. In dergelijke gevallen is het cruciaal om samen met de Belastingdienst op te treden.

Het wel of niet hebben van een exploitatievergunning staat echter niet in de weg dat de gemeente tot sluiting over kan gaan indien er in dit soort winkels hennep wordt verkocht of indien er andere misstanden plaatsvinden die te maken hebben met verstoring van de openbare orde.

De Opiumwet (artikel 13b) biedt de gemeente mogelijkheden om op te treden. Growshops en smartshops kunnen op basis van overtreding van de Opiumwet aangepakt worden.

AANDACHTSPUNTEN

Als een gemeente in haar bestemmingsplannen niets heeft geregeld over bijvoorbeeld smartshops, zal de vestiging van smartshops in percelen met de bestemming 'winkel', 'detailhandel' en dergelijke in principe moeten worden toegestaan.

Indien een gemeente de invoering van een vergunningsstelsel voor dit soort detailhandel overweegt, moet daar allereerst voldoende aanleiding voor zijn. Dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van enige vorm van overlast. Bij invoering van een exploitatievergunning is het cruciaal om goede definities op te stellen. Het zal immers niet de bedoeling zijn om hiermee ook de lokale tuincentra vergunningplichtig te maken.

De definiëring kan bijvoorbeeld als volgt:

Inrichting: een voor het publiek toegankelijke ruimte waarin bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet handelingen en/of werkzaamheden worden verricht die zijn aan te merken als het exploiteren van hetgeen in het maatschappelijk verkeer wordt aangeduid als smartshop, headshop, growshop of seedshop, dan wel dranken worden geschonken, of rookwaren of spijsen voor directe consumptie worden verstrekt.

De enige manier om BIBOB toe te passen indien de exploitatievergunning ontbreekt, is wanneer een bouwvergunning wordt aangevraagd.

Headshops en seedshops zijn als zodanig niet in de BIBOB-wetgeving benoemd. De gemeente Breda diende voor het toepassen van BIBOB op de exploitatievergunning van een headshop daarom aan te tonen dat het assortiment hetzelfde was als van een smartshop. Lokale verplaatsing van de problematiek is een risico bij het invoeren van een exploitatievergunning: vergunde branches kunnen proberen onder de vergunningsregeling uit te komen door bijvoorbeeld als cadeaushop verder te gaan.

PRAKTIJKVOORBEELD

Tijdens een gezamenlijke actie, uitgevoerd onder regie van de gemeente Amsterdam, samen met de dienst Milieu- en Bouwtoezicht, de Belastingdienst, de politie en het OM, zijn alle growshops in de gemeente gecontroleerd. Er is gekeken wat er in de growshops gebeurt en of de wet- en regelgeving wordt nageleefd.

Bij een aantal growshops werd de Opiumwet overtreden. In één growshop bevond zich bijvoorbeeld een hennepplantage. In een andere werd een grote voorraad softdrugs gevonden. Meerdere personen zijn aangehouden. De Belastingdienst heeft het onderzoek naar de administratie bij de growshops voortgezet. Deze leek op het eerste gezicht vaak gebrekkig. De inspecteurs Bouw- en Woningtoezicht hebben meerdere overtredingen geconstateerd.

XTC-LABORATORIA

Het gaat hierbij om locaties waar xtc wordt geproduceerd. Dit kan zowel in bedrijfspanden of schuren als in mobiele laboratoria. Voor de productie van xtc zijn verschillende (illegale) chemische grondstoffen vereist. De handel hierin is dan ook nauw verbonden met de productie. Een andere vorm van criminaliteit die hieraan gerelateerd is, is het (illegaal) dumpen van restafval. Ten slotte kan de xtc-productie brandgevaarlijke situaties opleveren.

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Brand en ontploffingen, oprollen laboratoria door de politie, gedumpte chemicaliën, aantreffen van xtc op (illegale) dancefeesten. Anonieme meldingen, meldingen van politie, douane en toeleveranciers uit de legale chemische industrie.

VERANTWOORDELIJKEN

In de eerste plaats zijn politie en justitie op dit gebied de verantwoordelijke instanties. In mindere mate heeft ook de gemeente een taak.

STRATEGISCHE PARTNERS

Brandweer, reinigingsdienst, OM, energiebedrijven, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

Wanneer in een woning een xtc-laboratorium wordt aangetroffen is, in geval van huurders, met name de nazorg (controle nieuwe huurders/eigenaren) een taak van de gemeente. Bij een vergunningplichtig pand kan tot sluiting en/of onteigening worden overgegaan. Een nieuw bedrijf dat zich wil vestigen op dezelfde locatie kan extra zorgvuldig worden gescreend bij een vergunningaanvraag.

AANDACHTSPUNTEN

Het is noodzakelijk om politie en justitie bij de aanpak van xtc-laboratoria te betrekken. Het fenomeen komt incidenteel voor en valt onder zware criminaliteit. De aanpak ligt dan ook hoofdzakelijk in het strafrechtelijke traject. De gemeente heeft vooral een taak in de nazorg. Ook kunnen regelmatig terugkerende controles plaatsvinden om te voorkomen dat de problemen zich opnieuw voordoen.

Indien een xtc-laboratorium wordt aangetroffen, kan uit het opsporingsonderzoek ook blijken waar de pillen worden verhandeld. Dit valt onder drugshandel (zie pagina 76).

PRAKTIJKVOORBEELD

In Zuid-Limburg verrichtten het Openbaar Ministerie en de politie in november 2009 op één dag diverse invallen op verschillende locaties. Honderden kilo's harddrugs en de verboden grondstoffen daarvoor, vier vuurwapens en een geldbedrag van circa 18.000 euro werden daarbij in beslag genomen. Bij een horecabedrijf troffen agenten een amfetaminelaboratorium aan. Bij twee accountantsbedrijven werd een deel van de boekhouding in beslag genomen in verband met mogelijke witwaspraktijken.

In totaal werden bij het onderzoek negen locaties in zeven gemeenten doorzocht. Onder de locaties was een café waar in 2003 ook een drugslab werd gevonden. De eigenaar werd daar destijds voor veroordeeld tot drie jaar cel. Omdat het café begin 2004 op naam werd gezet van de echtgenote van de veroordeelde, kon de gemeente een nieuwe vergunning voor het café niet weigeren. De gemeente had toentertijd geen BIBOB-beleid vastgesteld. De uitbaatster en haar man zijn nu beiden gearresteerd omdat de drugsactiviteiten in het café werden voortgezet.

DRUGSHANDEL

Bij de handel in verdovende middelen kan het gaan om softdrugs, harddrugs of synthetische drugs. In tegenstelling tot de verdovende middelen die in Nederland worden geproduceerd, worden andere soorten (zoals hasj, heroïne en cocaïne) geïmporteerd (en eventueel daarna weer geëxporteerd). Nederland vervult hierin vanwege zijn gunstige ligging al jaren een sleutelrol. De opbrengsten uit de drugshandel worden deels geïnvesteerd in de legale economie.

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Drugstoerisme, junks, drugsoverlast, verloedering, dealers, drugrunners, achterdeurverkoop, onderschepte partijen drugs. Anonieme tips, meldingen van politie en de Belastingdienst.

VERANTWOORDELIJKEN

Politie en gemeente.

STRATEGISCHE PARTNERS

Horeca, scholen, verslavingszorg, douane, OM, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

De mogelijkheden om op te treden tegen drugshandel zijn sterk afhankelijk van de soort drugs die wordt aangetroffen. In het geval van softdrugs zijn de bestuurlijke mogelijkheden beperkter dan in het geval van harddrugs (waaronder xtc).

In geval van een locatie waar xtc wordt aangetroffen (bijvoorbeeld in een discotheek/horeca-inrichting) kan een preventieve dwangsom worden opgelegd of kan de inrichting worden gesloten op grond van Opiumwet 13b eventueel in combinatie met APV.

Voor woningen gelden twee regimes: artikel 174a Gemeentewet (zie pagina 56) en artikel 13b Opiumwet (zie pagina 56).

AANDACHTSPUNTEN

Een preventieve bestuursdwangaanschrijving dient onder voorwaarden te worden uitgevoerd (zie pagina 53). Er moet op korte termijn een overtreding van een voorschrift te verwachten zijn. Vergunningen voor evenementen kunnen worden geweigerd in verband met het gevaar dat er drugs zullen worden verhandeld. Bij het aantonen van structurele drugsoverlast, kan de politie gebruikmaken van getuigenissen van kopers, observaties en zelf een inval doen.

PRAKTIJKVOORBEELD

De burgemeester van Eindhoven heeft een horeca-inrichting voor zes maanden gesloten, nadat aan de hand van getuigenissen van kopers, observaties en een inval van de politie handel in harddrugs aannemelijk is gemaakt. De kopers hadden naar eigen zeggen (soms aanzienlijke)

hoeveelheden cocaïne en xtc-tabletten gekocht. Tijdens de inval trof de politie 18 bolletjes cocaïne en 19 xtc-tabletten en 2 fragmenten van xtc-tabletten aan.

MENSNSMOKKEL EN ILLEGALITEIT

Mensensmokkel is het verlenen van hulp bij illegale binnenkomst, verblijf en doorreis. Bij mensensmokkel worden mensen tegen betaling het land binnengesmokkeld. De gesmokkelden zijn illegale vreemdelingen. Zij betalen grof geld om een beter heenkomen te zoeken. Eenmaal in Nederland, blijken de vreemdelingen soms slachtoffer van netwerken van mensensmokkelaars en/of mensenhandelaren. Zij vallen ten prooi aan intimidatie en uitbuiting.

Het verschil met mensenhandel is, dat mensensmokkel niet (primair) op uitbuiting gericht hoeft te zijn. Hier is het belang van de staat in het geding, namelijk dat de staat bepaalt welke personen in Nederland mogen verblijven. Volgens de Aanwijzing Mensenhandel van het Openbaar Ministerie staat bij de strafbaarstelling van mensensmokkel de bescherming van de gesmokkelde persoon tegen uitbuiting niet voorop. Mensensmokkel is bijna altijd grensoverschrijdende criminaliteit.

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) kwam samen met de Rotterdamse vreemdelingenpolitie en de gemeente in actie tegen huisjesmelkers. Maar waar de inspecteurs van de SIOD op stuitten, waren tien illegale Brazilianen die in hun vaderland geronseld waren om geld te verdienen in het rijke Nederland. Ze bekenden via een malafide uitzendbureau illegaal in het Westland te werken, in de pluimvee sector en de land- en tuinbouw. Over dat uitzendbureau was de SIOD getipt door het uitkeringsinstituut UWV, dat weer signalen had gekregen van de Belastingdienst. Uiteindelijk leidde alle samenwerking tot het blootleggen van een omvangrijk Braziliaans mensensmokkelnetwerk.

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Meldingen van uitbuiting, meldingen van werknemers of buurtbewoners, aantreffen van panden met illegalen. Anonieme meldingen, meldingen van de vreemdelingendienst, arbeidsinspectie, politie en douane.

VERANTWOORDELIJKEN

Gemeente, politie, vreemdelingendienst.

STRATEGISCHE PARTNERS

Douane, woningcorporaties, arbeidsinspectie, SIOD, Belastingdienst, OM, het UWV, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

Bij de aanpak van mensensmokkel komen verschillende (externe) partners in beeld. Voor gemeenten is met name de aanpak van de huisvesting van illegalen in combinatie met verschillende fraudevormen van belang. De verwevenheid van deze vormen vraagt om een integrale aanpak. Wanneer in panden illegalen worden aangetroffen, werken de gemeente, politie en vreemdelingenpolitie samen. Daarnaast kunnen uitkeringsinstanties en de arbeidsinspectie een rol spelen.

De vreemdelingen worden recentelijk meer als bron van informatie beschouwd om de eigenaren en de facilitators aan te pakken (de malafide infrastructuur rond illegalen). De strafrechtelijke afhandeling gebeurt op basis van uitbuiting (artikel 273f SR). Daarnaast is de aanpak van het onderdak bieden aan illegalen mogelijk op basis van de vreemdelingenwet. Ook het wetsartikel ten aanzien van mensensmokkel (artikel 197a SR) biedt mogelijkheden.

AANDACHTSPUNTEN

Gelet op een zwakke (juridische) positie en (financiële) afhankelijkheid, is de angst onder de slachtoffers groot om van de misstanden melding te doen bij de politie of gemeentelijke toe-

zichhouders (bijvoorbeeld in de prostitutiesector). Verstoep in 'safehouses' en tewerkgesteld in bijvoorbeeld Chinese restaurants of in de tuinderijsector wordt niet zelden jarenlang geploeterd om de gemaakte schulden terug te betalen.

Mensensmokkel raakt daarmee soms sterk aan mensenhandel: mensen kunnen op vrijwillige basis en tegen betaling hierheen worden gesmokkeld om vervolgens onder dwang tewerkgesteld te worden.

MENSENHANDEL EN (ILLEGALE) PROSTITUTIE

Het verschijnsel mensenhandel is zeer actueel en de aanpak en bestrijding hiervan staat sterk in de schijnwerpers. Mensenhandel is uitbuiting in brede zin. Mensenhandel is vaak grensoverschrijdend en veelal een vorm van georganiseerde criminaliteit. Ook binnen de landsgrenzen kunnen mensen worden verhandeld. Slachtoffers van mensenhandel in Europa zijn meestal vreemdeling, vaak illegaal. Vormen van mensenhandel zijn onder meer gedwongen prostitutie, arbeidsuitbuiting, orgaanverwijdering en gedwongen bedelarij.

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Aantreffen van illegale of minderjarige prostituees, tippelaars, overlast. Meldingen van (branche-)organisaties, prostituees en illegalen, meldingen van burgers over escortpraktijken, meldingen van slachtoffers. Anonieme meldingen, meldingen van controlerende instanties, politie, gemeente, SIOD, Belastingdienst, GG&GD, vreemdelingendienst, en arbeidsinspectie.

VERANTWOORDELIJKEN

Gemeente, politie.

STRATEGISCHE PARTNERS

Woningcorporatie, brancheorganisaties, vreemdelingendienst, douane, Landelijk Bureau BIBOB, belastingdienst, brandweer, GG&GD, OM, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

De aanpak van illegale prostitutie en de prostitutiebranche op zich is grotendeels afhankelijk van het feit of de seksinrichting over een vergunning beschikt. Wanneer bij een vergunninghouder werkzame illegalen worden aangetroffen, zijn er mogelijkheden om de exploitatievergunning in te trekken of tot sluiting over te gaan. Ook geregistreerde overlast kan aanleiding vormen om (op grond van de APV) bestuurlijk op te treden.

Bij vergunningaanvragen zijn de VOG en de Wet BIBOB bruikbare instrumenten. Bij de controle van bestaande inrichtingen is dit voornamelijk BIBOB. Het is ook mogelijk om tot een regionale aanpak over te gaan. In Zeeland zijn bijvoorbeeld prostitutieafspraken die gelden voor de hele provincie.

Een effectieve aanpak van mensenhandel staat of valt met een goede samenwerking met relevante veiligheidspartners. Samenwerkingsverbanden zoals de RIEC's leveren een aanzienlijke (regionale) bijdrage aan deze aanpak. Verschillende partijen beschikken over uiteenlopende informatie en mogelijkheden.

De opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000 maakt het voor gemeenten mogelijk om een effectief prostitutiebeleid te voeren. Door het instellen van een vergunningplicht kan een gemeente voorwaarden stellen aan de exploitatie van prostitutie. In het kader van het bestuurlijk toezicht kan zicht worden gehouden op de naleving van de vereisten voor het exploiteren van een seksinrichting.

Er zijn aanwijzingen dat de invoering van de bordeelvergunning ertoe heeft geleid dat mensenhandelaren hun slachtoffers hebben verplaatst van de raamprostitutie naar de escortsector. Ook internetprostitutie is in opkomst.

Door onder meer de strafzaak Sneep, waarbij twee Turkse broers werden vervolgd voor onder meer gedwongen prostitutie, mishandeling, verkrachting en uitbuiting, zijn ernstige misstanden in de vergunde prostitutiesector aan het licht gekomen. De noodzaak van een goede regievoering op deze sector en samenwerking en informatiedeling tussen de driehoekspartners is hierdoor nog urgenter gebleken. Dit heeft onder andere in (grotere) gemeenten geleid tot het benoemen van een ketenregisseur aanpak misstanden prostitutie en een zorgcoördinator.

AANDACHTSPUNTEN

Er zijn signalen dat in grote steden muzikanten dagelijks op a-locaties worden 'neergezet' en het verdiende geld meerdere malen per dag wordt opgehaald. Er lijkt sprake te zijn van georganiseerd handelen, bedelen en zakkenrollerij. Gemeenten kunnen maatregelen nemen door in de APV het straatoptreden te verbieden.

Loverboys worden door Justitie ook gezien als mensenhandelaren. Denk aan praktijken waarbij meisjes onder dwang van de ene regio naar de andere worden gebracht om daar te werken. In Nederland is het delict omschreven in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Het bereik van dit artikel is uitgebreid tot alle vormen van uitbuiting.

Van de vergunde prostitutiesector hebben veel gemeenten een redelijk goed beeld. De illegale sector blijft op veel plaatsen echter onzichtbaar. De preventieve werking van veel instrumenten, zoals BIBOB, is merkbaar doordat aanvragers afzien van vergunningaanvragen. Het gevolg is echter dat prostitutie uitwaaiert naar andere gemeenten.

Als er in de seksinrichting alcohol wordt geschonken, is tevens een horecaverunning nodig en is het toetsingskader van de Drank- en Horecawet van toepassing.

PRAKTIJKVOORBEELD

Een seksclub waar vier vermoorde mannen werden gevonden is op last van de burgemeester gesloten. In de club vond een schietpartij plaats waarbij vier mensen omkwamen, onder wie een lid van de Hells Angels en een aspirant-lid.

VASTGOEDFRAUDE

Uit het onderzoek *Malafide activiteiten in de vastgoedsector* blijkt dat veel crimineel verdiend vermogen in de vastgoedsector terecht komt. Het is dé sector waarin de illegale en de legale economie samenkomen. Het feit dat vastgoed waardevast is en dat er weinig toezicht wordt gehouden op deze sector maakt het voor malafide activiteiten zeer geschikt.

Bij de malafide activiteiten in panden (exploitatie) wordt een onderscheid gemaakt in drie verschijningsvormen. De eerste vorm is onrechtmatige bewoning, waarbij sprake is van illegale (door)verhuur aan legaal of illegaal in ons land verblijvende personen. Een gemeente kan op basis van overlastmeldingen panden controleren op bijvoorbeeld huisvestingsvergunningen of verblijfsvergunningen.

De tweede vorm bestaat uit onregelmatigheden rond de verhuur van particuliere woningen, waarbij de traditionele huisjesmelker zijn huurders uitbuit. Door samen te werken in een interventieteam van politie, gemeente en sociale dienst pakken de gemeenten Rotterdam en Den Haag deze problematiek aan. Het team controleert panden op illegale bewoning, brandgevaar, hygiëne en sociale problematiek.

Tot slot is er onrechtmatig gebruik. Binnen deze vorm wordt de woning voor andere doeleinden gebruikt dan reguliere huisvesting. Dit kan uiteenlopen van illegale pensions tot het gebruik van de woning als dekmantel voor criminele activiteiten zoals wietplantages, mensenhandel, witwaspraktijken en illegale prostitutie.

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Juridische en financiële dienstverleners, zoals notarissen, makelaars en banken, Kadaster, KvK, OM, Belastingdienst, woningcorporaties, RIEC.

VERANTWOORDELIJKEN

Gemeente, politie.

STRATEGISCHE PARTNERS

Woningcorporatie, brancheorganisaties, Belastingdienst, OM, politie, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

Lokale voorbeelden van aanpakken van deze drie fenomenen zijn het Van Traa-team in Amsterdam, en het Alijda-project in Rotterdam.

Naast malafide activiteiten in panden, zijn er ook malafide activiteiten met panden (speculatie). In de vastgoedsector komen de onderwereld en bovenwereld bij elkaar en kunnen daar verstrengeld raken. Met behulp van BIBOB kunnen gemeenten een steentje bijdragen aan de aanpak van vastgoedfraude.

AANDACHTSPUNTEN

De zogenaamde huisbezoeken worden, juridisch gezien, kritisch gevolgd. Ze worden vaak met een gecombineerd doel uitgevoerd: hulp en controle. De overheid mag hulp altijd aanbieden. Controle is echter wettelijk ingekaderd. Wie gecontroleerd wordt is geen verdachte, maar maakt deel uit van een willekeurig gekozen groep. Bij controles mogen alleen onder strikte voorwaarden inbreuken op grondrechten gemaakt worden.

PRAKTIJKVOORBEELD

Een criminele organisatie die zich volgens justitie schuldig heeft gemaakt aan grootschalige hennepcultuur, zou haar winst hebben belegd in Zuid-Limburgs vastgoed. Het Openbaar Ministerie denkt met twintig invallen de bende te hebben opgerold. Deze wordt verdacht van betrokkenheid bij hennepcultuur en witwassen. Naast contant geld en auto's zijn panden in beslag genomen.

ILLEGALE KAMERBEMIDDELINGSBUREAUS OF HOTELS

Met name in de grote steden waar de woningnood hoog is, opereren veel illegale woning- en kamerbemiddelingsbureaus. De personen die hier achter zitten, hebben weliswaar niet altijd een link met andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit, maar wel veelal een of meerdere antecedenten op hun naam. Illegale hotels worden gebruikt om illegalen onder te brengen of geld wit te wassen.

Een gemeente heeft tien illegale hotels in de binnenstad opgerold. De exploitanten moeten hun werkzaamheden staken, anders kunnen ze rekenen op een dwangsom. De acties komen mede voort uit de klachten over illegale hotels (oneerlijke concurrentie en de afwezigheid van controle op veiligheid en kwaliteit van het kameraanbod).

SIGNALLEN EN SIGNALEERDERS

Klachten bij meldpunten, reclame in kranten (06-nummers, internet), meldingen van slachtoffers. Anonieme meldingen, meldingen van politie, gemeente (Dienst Wonen) en brandweer.

VERANTWOORDELIJKEN

Gemeente, politie.

STRATEGISCHE PARTNERS

Brandweer, Belastingdienst, OM, RIEC.

VORMEN VAN TOEGEPASTE AANPAK

Het is mogelijk in het bestemmingsplan voorwaarden over de vestigingen van hotels op te nemen. Met de APV worden de voorwaarden gesteld om overlast voor de omgeving te voorkomen. Kamerbemiddelingsbureaus kunnen vergunningplichtig worden gemaakt. Dit is in bijvoorbeeld Amsterdam het geval. Daar moeten deze bureaus over een exploitatievergunning beschikken. Den Haag kent eveneens een dergelijke vergunningplicht.

Ook hotels zijn geschikt om crimineel vermogen wit te wassen. Inkomsten kunnen er gemakkelijk worden aangevuld met zwart geld. Het is bijvoorbeeld mogelijk de hypotheek van een hotel te vergelijken met de WOZ-waarde. Gemeenten noemen het voorbeeld van een hotel met een WOZ-waarde van 6 ton en een hypotheek van 4,8 miljoen euro. Hieruit blijkt duidelijk dat er iets niet klopt. Deze vergelijking is dan een erg goede graadmeter. Ook kunnen vergelijkingen worden gemaakt met de huur- of kameropbrengsten.

Indien het logement beschikt over een horecavergunning, dan kan dit aanleiding geven tot een BIBOB-onderzoek. Ook de bouwvergunning kan een mogelijkheid geven om BIBOB op de hotelbranche toe te passen.

AANDACHTSPUNTEN

Om kamerbemiddelingsbureaus te kunnen laten screenen door de BIBOB moeten deze bureaus vergunningplichtig worden gemaakt in de APV.

UITVOERINGSSTAPPEN

Enkele Regionale Informatie en Expertise Centra hebben uitvoeringsmappen ontwikkeld op verschillende thema's zoals mensenhandel, softdrugs en BIBOB. Deze uitvoeringsmappen zijn digitaal beschikbaar via de website www.bestuurlijkhandhaven.nl.

CENTRUM VOOR CRIMINALITEITSPREVENTIE EN VEILIGHEID

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door met partners integrale aanpakken te ontwikkelen en een brede implementatie van deze aanpakken te bevorderen. Het CCV zorgt voor ondersteuning en afstemming op maat, gericht op de lokale praktijk.

Het CCV en de bestuurlijke aanpak

Het CCV is aanspreekpunt voor vragen over het instrumentarium van de bestuurlijke aanpak en de inzet ervan tegen de georganiseerde criminaliteit. Door een helpdesk aan te bieden wil het CCV de kennis onder gemeenten van de bestuurlijke aanpak vergroten en de toepassing ervan bevorderen. Het CCV verzamelt kennis over de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken en ontwikkelt instrumenten die veiligheidspartners bij de bestuurlijke aanpak kunnen inzetten, zoals het stappenplan prostitutiebeleid en de Tafel van elf.

Meer informatie over de bestuurlijke aanpak is te vinden op: www.bestuurlijkhandhaven.nl

Regionale samenwerking

Veiligheidspartners die behoefte hebben aan ondersteuning bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau kunnen zich wenden tot het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) in hun regio. De RIEC's zijn voor lokale en regionale veiligheidspartners, zoals gemeenten, provincies, Openbaar Ministerie, politie en Belastingdienst, het regionale informatieknooppunt en expertisecentrum voor de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Meer informatie over de verschillende RIEC's is te vinden op de website www.riecnet.nl

COLOFON

Uitgave

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Jaarbeursplein 17, 3521 AN Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht
Informatiedesk (030) 751 67 77
Info@hetccv.nl
www.hetccv.nl

Experts Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit

Luuk Olsthoorn, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Olaf van Hees, Regionaal Informatie en Expertise Centrum Noord-Holland

Eindredactie

Tekstbureau Alfa, Amsterdam

Ontwerp en vormgeving

VormVijf, Den Haag

Fotografie

Pallierter Fotografie, Utrecht (omslagfoto, pag. 12, 18, 52)
Liesbeth Dingemans, Amsterdam (pag. 2, 8, 48)
Inge van Mill, Den Haag (pag. 30, 66)
*Personen of bedrijven die op de foto's in dit handboek staan,
hebben geen enkele relatie met de onderwerp van deze publicatie.*

Druk

Artoos, Rijswijk

ISBN

978 90 77845 37 0

© het CCV, november 2010

Oplage: 1500 exemplaren

Dit handboek kwam tot stand
in samenwerking met:



Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door het stimuleren van
publiek-private samenwerking, actieve kennisdeling van de veiligheidspraktijk
en kwaliteitsontwikkeling van instrumenten en regelingen.

