

Wegwijzer voor bestuurlijke aanpak

# DE BESTUURLIJKE VUIST

Gemeenten kunnen met steeds meer bestuurlijke middelen een stokje steken voor criminele praktijken. Maar tegen drugshandel in een particuliere woning optreden, is iets anders dan tegen drugshandel in een huurhuis of winkelpand. Om gemeenten de juiste bestuurlijke middelen te helpen kiezen, is een digitale wegwijzer ontwikkeld. Hiermee kunnen gemeenten niet alleen putten uit praktijkervaringen, maar ook vernieuwende en creatieve maatregelen delen met anderen.

*Gemeenten aan lands- of zee grenzen lopen een groter risico op vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. Transportcriminaliteit, waarbij vrachtwagens en ladingdiefstal worden gestolen, is daar een vorm van | foto: Inge van Mill.*

**door Ilse van Leiden en Edo de Vries Robbé**

De auteurs zijn onderzoeker bij Advies- en Onderzoeksgroep Beke te Arnhem.

Elke gemeente in ons land wordt in meer of mindere mate geconfronteerd met verschillende vormen van criminaliteit, die variëren van hennepkwekerijen en illegale prostitutie tot aan witwaspraktijken. Dergelijke praktijken kunnen zich op diverse locaties of in bepaalde sectoren in gemeenten voordoen, zoals in horecagelegenheden, huurwoningen of in de seksindustrie. Dit brede terrein waarop criminele activiteiten plaatsvinden, maakt dat elke gemeente er kwetsbaar voor is. Welke specifieke vormen van criminaliteit op lokaal niveau spelen, zal deels afhangen van de grootte en ligging van de gemeente. Zo zullen grote gemeenten eerder te kampen hebben met concentratiegebieden van criminaliteit dan kleinere gemeenten. Steden of gemeenten die aan de landsgrenzen of zee grenzen gelegen zijn, lopen weer een groter risico op grensoverschrijdende criminaliteit zoals drugshandel en transportcriminaliteit.

## FACILITEITEN

Bij bepaalde criminele praktijken zijn onderwereld en bovenwereld onvermijdelijk met elkaar verweven. Crimineel verdiend vermogen kan bijvoorbeeld worden geïnvesteerd in een lokale horecagelegenheid, die de exploitant vervolgens een 'omgeving' biedt om er drugs te verhandelen. Een ander voorbeeld is het runnen van een auto-

sloperij, waar gestolen auto's worden gesloopt en de onderdelen worden doorverkocht. In dergelijke gevallen zijn criminelen en criminele netwerken voor hun ongeoorloofd handelen afhankelijk van de faciliteiten die gemeenten hen bieden. Voor veel criminele praktijken geldt namelijk dat de betrokkenen afhankelijk zijn van een pand of bedrijf om illegale activiteiten te kunnen ontplooiën. Hiervoor is men aangewezen op toewijzingen van

**Bij bepaalde criminele praktijken is er onvermijdelijk sprake van een verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld**

aanbestedingen en vergunningen door de gemeente. En juist dáár waar criminele praktijken onvermijdelijk de kop opsteken in de legale bovenwereld, is het voor gemeenten en lokale veiligheidspartners mogelijk om – in aanvulling op de strafrechtelijke aanpak – het probleem via bestuurlijke weg te bestrijden.

## WAARBORGEN

Het creëren en behouden van een goed veiligheidsklimaat in de samenleving is voor een groot deel een taak voor de overheid. Gemeenten hebben een belangrijke rol in de bestrijding van illegale praktijken die zich op lokaal niveau openbaren. Een cruciale vraag is of gemeenten zich bewust zijn >>

**135 HENNEPKWEKERIJEN IN UTRECHT OPPEROLD**

Sinds het afsluiten van een convenant in februari 2005 heeft de aanpak van thuisteelt zijn vruchten afgeworpen. In 2006 zijn in Utrecht 135 hennepkwekerijen opgerold. Hierbij werden 41 000 planten en 667 kilo gedroogde toppen aangetroffen, die een straatwaarde van 8 miljoen euro vertegenwoordigen. In totaal zijn vorig jaar 218 panden gecontroleerd. Deelnemers aan het convenant zijn de politie Utrecht, het openbaar ministerie, de Belastingdienst, Utrechtse woningcorporaties, Eneco Energie, uitkeringsinstantie UWV, Sociale Verzekeringsbank en de gemeente Utrecht. Later hebben ook de grootste particuliere verhuurders zich aangesloten.

van bedreigingen van criminaliteitsvormen, die zich vaak onder de oppervlakte voordoen. In hoeverre criminaliteit zich in gemeenten kan manifesteren, is vooral gerelateerd aan de *ruimte* die het lokale veiligheidsbeleid laat om strafbaar gedrag te kunnen ontplooiën. Om tot een effectieve aanpak te komen, moet daarom allereerst onderkend worden dat criminele praktijken – en de uitwassen ervan – niet alleen met strafrechtelijke middelen kunnen worden bestreden. Een bestuurlijke aanpak is daarbij onmisbaar. Gemeenten kunnen met de voorhanden zijnde bestuurlijke middelen waarborgen creëren om de risico's op en de gevolgen van criminele praktijken te verkleinen. Criminelen kunnen worden ontmoedigd zich in de gemeente te vestigen, en gevestigde criminelen kunnen uit de gemeente worden verwijderd. Uiteindelijk zal een goed georganiseerde en ingebedde bestuurlijke aanpak resulteren in een effectief, preventief gemeentebestuur.

**DIGITALE WEGWIJZER**

De laatste jaren krijgen bestuursorganen steeds meer mogelijkheden (en verplichtingen) om op lokaal niveau bestuursrechtelijk te handhaven. Zo geeft bijvoorbeeld de Wet Bibob nieuwe mogelijkheden om een integriteitstoets uit te voeren. Al veel langer bestaan er mogelijkheden om invloed uit te oefenen, zoals met behulp van bestemmingsplannen, aan- of toepassing van de APV en exploitatievergunningen. Bij veel gemeenten staat echter een gebrek aan aangrijpingspunten en praktische ondersteuning een effectieve aanpak in de weg. Ook blijkt dat gemeenten verlegen zitten om informatie en ondersteuning bij kennisontwikkeling, en behoefte hebben aan onderlinge uitwisseling van deskundigheid en ervaringen. Om deze lacune te vullen, heeft Advies- en Onderzoeksgroep Beke in opdracht van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid een praktische handreiking voor de bestuurlijke aanpak van

criminele praktijken ontwikkeld. De handreiking, die de vorm van een digitale wegwijzer heeft gekregen, is beschikbaar via de website *Gemeenten aan zet*.

De wegwijzer is grotendeels gebaseerd op praktijkervaringen van twintig gemeenten, die koploper, gevorderde of beginnend zijn op het gebied van de bestuurlijke aanpak. Bij deze gemeenten zijn de behoeften aan kennis over het onderwerp in kaart gebracht, en zijn de leerervaringen als belangrijke praktijklessen opgetekend. Omdat de wegwijzer is gestoeld op praktijkkennis en op de bestaande bestuurlijke mogelijkheden en middelen om criminele praktijken te bestrijden, kenmerkt de webapplicatie zich als een praktisch instrument voor en door gemeenten. De bedoeling is dat gemeenten zich gesteund voelen om met de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken aan de slag te gaan. Daartoe wordt een overzicht geboden van concrete aangrijpingspunten en bestuurlijke mogelijkheden voor gemeenten om – in samenwerking met de veiligheidspartners – verschillende typen criminele praktijken het hoofd te bieden. Elke criminaliteitsvorm vereist van gemeenten voldoende kennis en creativiteit om bestuurlijk op te treden. Zo verschillen de mogelijkheden voor het optreden tegen drugshandel in een particuliere woning van de mogelijkheden om in een huurhuis of een winkelpand bestuurlijk te reageren op deze criminaliteitsvorm. Dit heeft alles te maken met de mogelijkheid om op basis van de exploitatievergunning, het bestemmingsplan, de huisvestingsvergunning of een leefmilieuvordering op te treden. De wegwijzer maakt grote, kleine, ervaren en minder ervaren gemeenten wegwijzer in het woud van mogelijkheden om bestuurlijk te reageren op criminele praktijken in zowel preventieve als repressieve zin.

### ALGEMEEN NAAR SPECIFIEK

De informatie die in de verschillende onderdelen van de wegwijzer is opgenomen, varieert van algemeen naar specifiek. Er is allereerst aandacht voor de noodzaak van bestuurlijk optreden tegen criminele praktijken. Gemeenten moeten zich bewust zijn van de schade die criminaliteit in de gemeente kan veroorzaken. Daarnaast wordt het noodzakelijke kader beschreven waarbinnen gemeenten een bestuurlijke aanpak kunnen vormgeven, aan de hand van een overzicht van de wettelijke mogelijkheden en de wijze waarop het lokaal beleid hieraan invulling kan geven. Denk aan bestuurlijke mogelijkheden als bestuursdwang, sluiting en onteigening. Binnen dit kader is bovendien aandacht voor enkele belangrijke randvoorwaarden en aandachtspunten die de aanpak een onmisbare basis en structuur geven. Tot slot wordt concreet ingegaan op de wijze waarop gemeenten praktisch uitvoering kunnen geven aan een bestuurlijke aanpak op de diverse specifieke probleemgebieden; de toegepaste aanpak. In dit onderdeel biedt de wegwijzer informatie over mogelijke verschijningsvormen van criminaliteit, signalen die wijzen op misstanden, en de signaleerders en partners die relevant zijn bij de opsporing en aanpak van het probleem. Daarnaast wordt per probleemgebied een uitgebreide beschrijving gegeven van de mogelijke vormen van aanpak. Naast een beschrijving van de bestuurlijke aanpak zijn er wetsteksten, jurisprudentie, voorbeelddocumenten, rapporten en andere informatiebronnen op de site te vinden.

### VOOR EN DOOR GEMEENTEN

Criminelen vinden steeds nieuwe wegen om hun doel te bereiken en op bestuurlijk handhavingsniveau staan ontwikkelingen ook niet stil. Het is dan ook zaak dat de wegwijzer up-to-date wordt gehouden. Daarmee wordt bedoeld op een actualisering van de wegwijzer door het beschrijven van nieuwe criminaliteitsfenomenen, opgedane praktijkervaringen van gemeenten, nieuwe jurisprudentie en vernieuwende bestuurlijke mogelijkheden. Hiervoor wordt een beroep gedaan op gemeenteambtenaren en veiligheidshandhavers die zich met het dossier bezighouden. Gemeenten met specifieke problemen en met creatieve

## De kracht van de wegwijzer zit in het feit dat gemeenten van elkaar kunnen leren

methoden van aanpak worden aangemoedigd hun ervaringen te delen met andere gemeenten. De kracht van de wegwijzer zit immers in het feit dat gemeenten van elkaar kunnen leren. Bovendien geldt dat naarmate meer gemeenten zich toeleggen op de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken, het preventieve en repressieve effect het grootst is. Eventuele verplaatsingseffecten die het fenomeen kenmerken en die ook onderkend moeten worden, kunnen met een gezamenlijk optrekken van gemeenten in de kiem worden gesmoord. <<

#### WWW

*Gemeenten aan zet: een wegwijzer voor een bestuurlijke aanpak van criminele praktijken*, Ilse van Leiden, Edo de Vries Robbé en Henk Ferwerda, Arnhem, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, 2007.  
De digitale wegwijzer is te vinden op [www.bestuurlijkhandhaven.nl](http://www.bestuurlijkhandhaven.nl)