

Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid

Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid

R. Salet
H. Sackers

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Omslagbeeld:
Hollandse Hoogte/Niels Wenstedt

Ontwerp:
Mediaeval Tekst en Vorm & Martien Frijns

ISBN: 978901240 3788
NUR: 600

Realisatie:
Sdu, Den Haag

© 2019 Politie & Wetenschap, Den Haag; Radboud Universiteit, Nijmegen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Voorwoord

De bestuurlijke bevoegdheden om problemen van overlast en criminaliteit aan te pakken, zijn de afgelopen decennia sterk uitgebreid. Voorbeelden van deze burgemeestersbevoegdheden zijn onder meer de mogelijkheid tot preventief fouilleren, het instellen van cameratoezicht, het opleggen van een huisverbod of het sluiten van een woning. De politie speelt een belangrijke rol bij de toepassing van deze bevoegdheden. Zij levert onder andere belangrijke informatie op basis waarvan de burgemeester kan besluiten tot de inzet van deze bevoegdheden.

Hoewel van een aantal van deze bevoegdheden eerder evaluaties hebben plaatsgevonden, was bij aanvang van deze studie weinig empirisch onderzoek voorhanden dat inzicht bood in de wijze waarop de politie bij de inzet van deze lokale bestuurlijke bevoegdheden betrokken is en in de gevolgen daarvan voor het politiewerk. Deze studie wil deze lacune aanvullen.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een empirisch onderzoek naar de inzet van lokale bestuurlijke bevoegdheden bij de aanpak van criminaliteit en overlast. Bovendien gaat dit rapport in op de rol van de politie daarbij en op de vraag welke gevolgen de toepassing van deze bevoegdheden heeft voor politie en politiewerk. Deze studie concentreert zich op drie bevoegdheden, namelijk het gebiedsverbod, de woningsluiting en het Bibob-onderzoek. Aan de hand van interviews met medewerkers van gemeenten en politie is inzicht verkregen in de toepassing van deze bevoegdheden en in welke rol de politie speelt bij het initiatief, de informatievoorziening en dossiervorming, besluitvorming en uitvoering, en controle en handhaving hiervan. In vijftien gemeenten vonden uitgebreide interviews plaats. Daarnaast is gedetailleerd zicht gekregen op de voorgaande vragen door bestudering van 10 concrete gevallen van toegepaste burgemeestersbevoegdheden. Het veldwerk van deze studie vond plaats in de periode van oktober 2016 tot mei 2017.

Dit onderzoek is in opdracht van Politie & Wetenschap uitgevoerd door medewerkers van de vaksectie Strafrecht & Criminologie (Faculteit der Rechtsgeleerdheid) van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het veldwerk bij

deze studie is uitgevoerd door de eerste auteur. Zij is ook verantwoordelijk voor de analyse en eindrapportage van dit onderzoek. Het juridisch hoofdstuk (hoofdstuk 4) is geschreven door de tweede auteur. Dit deel van het onderzoek en de rapportage daarvan komt voor zijn rekening. Het juridisch kader is geactualiseerd tot juni 2018.

Dit onderzoek was zonder de medewerking van de medewerkers van de politie en andere partijen niet mogelijk geweest. Wij bedanken hen voor hun openhartigheid en bereidheid aan dit onderzoek mee te werken. Onze dank gaat ook uit naar de politie-eenheden en de gemeenten waar dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Daarnaast bedanken wij de leden van de leescommissie voor hun commentaar en suggesties bij een eerdere versie van dit onderzoeksverslag. De leescommissie kende de volgende samenstelling: Lex Cachet (Erasmus Universiteit), Dennis Maier (Nationale Politie), Richard Couwenberg (Nationale Politie), Carin Brunenberg (gemeente Nijmegen), Maureen Sarucco (gemeente Amsterdam), Josan Schram (Openbaar Ministerie) en namens Politie & Wetenschap Kees Loef en Annemieke Venderbosch. Ook bedanken wij Jan Terpstra voor zijn begeleiding tijdens het onderzoek en bij het conceptverslag. Ten slotte zijn wij Politie & Wetenschap erkentelijk voor het verlenen van de opdracht voor dit onderzoek.

Renze Salet en Henny Sackers,
Nijmegen, juli 2018

Inhoud

| | | |
|-----|-------------------------------------------------|----|
| 1 | Inleiding | 11 |
| 1.1 | Beleidsmatige en juridische achtergronden | 12 |
| 1.2 | Eerder onderzoek | 16 |
| 1.3 | Positie van de politie | 18 |
| 1.4 | Vraagstelling | 30 |
| 1.5 | Selectie van bevoegdheden | 32 |
| 1.6 | Leeswijzer | 33 |
| 2 | Opzet en uitvoering onderzoek | 35 |
| 2.1 | Opzet en methoden | 35 |
| 2.2 | Selectie en uitvoering veldwerk | 38 |
| 2.3 | Tot slot | 43 |
| 3 | Bevoegdheden van de burgemeester in de praktijk | 45 |
| 3.1 | De bevoegdheden | 45 |
| 3.2 | De praktijk | 46 |
| 3.3 | Tot slot | 50 |
| 4 | Juridisch kader | 51 |
| 4.1 | Gebiedsverboden | 51 |
| 4.2 | Woningsluiting | 59 |
| 4.3 | Bibob-besluiten | 69 |

| | | |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5 | Gebiedsverboden | 83 |
| 5.1 | Gebiedsverbod voor een alcoholverslaafde man: een concreet geval | 83 |
| 5.2 | Toepassing van gebiedsverboden | 86 |
| 5.3 | Samenwerking bij gebiedsverboden | 95 |
| 5.4 | Initiatief | 100 |
| 5.5 | Informatievoorziening en dossiervorming | 103 |
| 5.6 | Besluitvorming | 110 |
| 5.7 | Controle en handhaving van het gebiedsverbod | 113 |
| 5.8 | Verschillen | 117 |
| 6 | Woningsluiting | 121 |
| 6.1 | Woningsluiting na aantreffen drugs en wapens: een concreet geval | 121 |
| 6.2 | Toepassing van woningsluiting | 123 |
| 6.3 | Samenwerking bij woningsluiting | 134 |
| 6.4 | Initiatief | 138 |
| 6.5 | Informatievoorziening en dossiervorming | 140 |
| 6.6 | Besluitvorming | 145 |
| 6.7 | Uitvoering, controle en handhaving van de woningsluiting | 149 |
| 6.8 | Verschillen | 152 |
| 7 | Bibob-onderzoek: toepassing door gemeenten en politie | 157 |
| 7.1 | Weigering en intrekking vergunningen op basis van Bibob-advies: een concreet geval | 158 |
| 7.2 | Toepassing | 159 |
| 7.3 | Samenwerking bij Bibob | 166 |
| 7.4 | Initiatief | 171 |
| 7.5 | Informatievoorziening en dossiervorming | 173 |
| 7.6 | Besluitvorming en uitvoering | 180 |
| 7.7 | Verschillen | 182 |
| 7.8 | Tot slot | 184 |

| | | |
|-----|-----------------------------------------------------------|-----|
| 8 | Gevolgen voor de politie | 185 |
| 8.1 | Oplossing voor geconstateerde problemen? | 186 |
| 8.2 | Waterbed- of verplaatsingseffecten | 189 |
| 8.3 | Strafrechtelijke oriëntatie en vastleggen van informatie | 190 |
| 8.4 | Gevolgen voor controle, toezicht en handhaving | 192 |
| 8.5 | Verhouding tussen politie en gemeente | 194 |
| 8.6 | Verhouding tussen strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak | 197 |
| 9 | Slotbeschouwing | 201 |
| 9.1 | Belangrijkste bevindingen | 202 |
| 9.2 | Positie van politie en gemeente | 212 |
| 9.3 | Tot slot | 222 |
| | Literatuur | 227 |
| | Bijlage | 235 |

Inleiding

De afgelopen 25 jaar hebben Nederlandse gemeenten een steeds belangrijker positie gekregen in de aanpak van maatschappelijke onveiligheid. Sinds het midden van de jaren negentig heeft de gemeente niet alleen de regie gekregen over het lokale integrale veiligheidsbeleid (zie bijvoorbeeld Terpstra & Mein, 2010; Van Steden, 2011), maar heeft de burgemeester bovendien een groot aantal bevoegdheden gekregen die kunnen worden ingezet als antwoord op problemen van overlast en (dreigende) criminaliteit (Sackers, 2010a). Verwacht kan worden dat bij de besluitvorming over de inzet van deze bevoegdheden de politie een belangrijke rol speelt. Voor de toepassing van deze bevoegdheden is de burgemeester in grote mate afhankelijk van de informatie die de politie verstrekt. Daarnaast zou de politie een belangrijke rol moeten spelen bij de handhaving van de maatregelen. Ook kunnen zowel rond de besluitvorming als de handhaving daarvan andere partijen een belangrijke rol spelen, zoals hulpverleningsinstanties, het Openbaar Ministerie en handhavers van de gemeente. De politie zal met deze partijen moeten samenwerken rond de inzet van de bevoegdheden. Over de vraag hoe de betrokkenheid van de politie en de samenwerking met de gemeente en andere partijen bij het gebruik van deze bevoegdheden in de praktijk invulling krijgen, is op basis van wetenschappelijk onderzoek op dit moment onvoldoende bekend. Bovendien kunnen de komst en uitbreiding van deze bestuurlijke bevoegdheden gevolgen hebben voor de strategieën die worden gebruikt om lokaal onveiligheid aan te pakken en daarmee, naar verwachting, voor het lokale politiewerk. Gerichte informatie over de gevolgen daarvan op lokaal niveau ontbreekt tot op heden.

In dit onderzoek staat deze thematiek centraal: wat is de bijdrage van de politie aan (de besluitvorming over) de inzet van deze bevoegdheden en welke gevolgen heeft dit voor politie en politiewerk bij de aanpak van onveiligheid? In het volgende wordt van dit onderzoek verslag gedaan.

Voordat de opzet van het onderzoek en de bevindingen daarvan worden beschreven, komen in dit hoofdstuk eerst de belangrijkste achtergronden van deze studie aan de orde. In de eerste paragraaf staan de beleidsmatige en juridische achtergronden van de bestuurlijke aanpak van onveiligheid centraal

(§1.1). Vervolgens wordt een overzicht gegeven van relevant eerder verricht onderzoek in Nederland naar de bestuurlijke bevoegdheden in de veiligheidszorg (§1.2). De positie van de politie hierbij staat daarna centraal. Daarbij wordt een eerste conceptueel kader gepresenteerd waarmee de rol van de politie bij de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden kan worden bestudeerd (§1.3). Op basis hiervan wordt de vraagstelling van het onderzoek geformuleerd (§1.4), waarna een aantal burgemeestersbevoegdheden wordt geselecteerd waarop dit onderzoek zich vooral zal concentreren (§1.5). Een leeswijzer sluit dit eerste hoofdstuk af (§1.6).

1.1 Beleidsmatige en juridische achtergronden

Lange tijd gold zowel in Nederland als in andere landen dat de aanpak van criminaliteit en overlast een zaak was van politie en Openbaar Ministerie. Daarbij werd vooral vanuit de kaders van het strafrecht bepaald of en hoe tegen criminaliteit werd opgetreden. Vanaf midden jaren tachtig komt daar in Nederland langzaam verandering in, waardoor een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling ontstaat in de aanpak van criminaliteit en overlast. Uiteenlopende omstandigheden, zoals het ontstaan van een *high crime society*, verlies van een vanzelfsprekend gezag van de overheid, waaronder politie en justitie, en machteloosheid in de aanpak van problemen, spelen hierbij een rol (Boutellier, 2005; Terpstra, 2010).

Als beginpunt kan worden gezien het beleid rond de ‘bestuurlijke preventie van criminaliteit’ zoals dat is ontstaan naar aanleiding van het rapport van de commissie-Roethof naar de aanpak van kleine criminaliteit. De commissie beval aan om andere partijen naast politie en justitie te betrekken bij de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit om zo de stijging daarvan tegen te gaan. Het lokale bestuur werd hierbij een belangrijke rol toegedicht, waardoor de aanpak van criminaliteit voor het eerst een plek kreeg op de lokale politieke en bestuurlijke agenda. Dit krijgt verder vorm in de ontwikkeling van het integraal veiligheidsbeleid van gemeenten in de jaren negentig, waarbij de zogenaamde regie- of coördinerende taak bij de gemeente komt te liggen (Terpstra, 2010). De gemeente is daarmee verantwoordelijk voor de betrokkenheid van verschillende partijen, de onderlinge afstemming en sturing, en coördinatie en monitoring van lokale samenwerking in de integrale veiligheidszorg. In de praktijk blijkt dit overigens voor gemeenten een grote uitdaging te zijn (Terpstra & Krommendijk, 2010; Broekhuizen, Van Steden & Boutellier, 2010; Tops, Van Duin, Van Os & Zouridis, 2010).

De verantwoordelijkheid van de gemeente op het terrein van de veiligheidszorg blijft echter niet beperkt tot de aanpak van kleine criminaliteit. Nadat begin jaren negentig in de kabinetsnota 'Georganiseerde Criminaliteit in Nederland' voor een actieve houding van het openbaar bestuur wordt gepleit in de aanpak van georganiseerde misdaad, richt de bestuurlijke preventie zich ook steeds meer op georganiseerde misdaad. Met name de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden midden jaren negentig geeft een belangrijke impuls aan de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (Huisman, 2017; Prins, 2016; Huisman, 2010). In verschillende (met name grotere) gemeenten wordt vervolgens geëxperimenteerd met een bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad. Bekende voorbeelden hiervan zijn het Wallen-project (Amsterdam), het Hector-project (Venlo) en het Aleida-project (Rotterdam). Voor de verdere ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak, de coördinatie van de informatie-uitwisseling en expertiseontwikkeling worden in 2009 tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) opgezet. Deze centra ondersteunen gemeenten onder meer bij de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Daarnaast is een Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) opgezet voor onder andere de ondersteuning van de regionale centra en het signaleren van zogenaamde waterbedeffecten (Huisman, 2017). De laatste jaren heeft de aanpak van georganiseerde criminaliteit, of wat nu ook wel wordt genoemd 'ondermijnende criminaliteit' of 'georganiseerde ondermijnende criminaliteit' (Huisman, 2017), door het openbaar bestuur zich verder ontwikkeld. De aanpak van georganiseerde criminaliteit is uitgegroeid tot een belangrijk lokaal politiek en bestuurlijk agendapunt (Smits, Struiksma & Schudde, 2016). De verwachtingen van de preventieve en bestuurlijke aanpak in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit zijn hoog. Het is, naast de strafrechtelijke aanpak en internationale samenwerking, een van de drie centrale pijlers waarop de aanpak van georganiseerde misdaad rust. Het lokale bestuur moet met de aanpak bijdragen aan het in beeld krijgen en aanpakken van gelegenheidsstructuren en structurele factoren die de georganiseerde misdaad bedoeld of onbedoeld faciliteren (*Kamerstukken II 2007/08, 22991, 10*).

Bij de bestrijding van overlast en criminaliteit staan burgemeesters in Nederland in de huidige situatie niet met lege handen. De afgelopen jaren is met de gegroeide verantwoordelijkheid voor de burgemeester ook het aantal lokaal in te zetten bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid sterk toegenomen (De Jong, 2013). Zo kan de burgemeester onder meer pre-

ventief laten fouilleren, gebiedsverboden en huisverboden opleggen, woningen en bedrijfspanden sluiten en vergunningen weigeren of intrekken om te voorkomen dat deze worden gebruikt om strafbare feiten te plegen (Wet Bibob). De uitbreiding van de verantwoordelijkheden en de groei van het aantal bevoegdheden van de burgemeester brengen spanningen met zich mee en roepen nieuwe vragen op. De ontwikkeling van het burgemeestersambt (De Jong, Van der Woude, Zorg, Broeksteeg, Nehmelman, Tappeiner & Kummeling, 2017) en de spanningen en verwevenheid tussen bestuursrecht en strafrecht zijn onderwerp van discussie (Van der Vorm, 2017; De Jong, 2013). Met de toename van handhavingsbevoegdheden krijgt de burgemeester de gelegenheid zich meer te positioneren als harde rechtshandhaver of *crimefighter* die ook als verlengstuk van de officier van justitie kan worden gezien, dan als burgervader die de orde en rust bewaakt (Sackers, 2010a; Mein, 2010). Deze uiteenlopende rollen kunnen op gespannen voet staan (Sackers, 2010a).

Er is al vaak geconstateerd dat de groei en wijze waarop deze bevoegdheden tot stand zijn gekomen, geen goed hebben gedaan aan de consistentie en overzichtelijkheid daarvan. Veel van de bevoegdheden, evenals de aanpassingen en uitbreidingen daarvan, zijn ad hoc tot stand gekomen. Bovendien vond de besluitvorming over de afzonderlijke maatregelen vaak geïsoleerd plaats. Om deze reden kan het dan ook voorkomen dat een overeenkomstige maatregel op basis van verschillende wettelijke grondslagen kan worden uitgeoefend. Zo is een gebiedsontzegging door de burgemeester mogelijk op grond van een APV (Algemene plaatselijke verordening), maar ook op basis van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (MBVEO). Sluiting van een woning op basis van geconstateerde drugsoverlast kan plaatsvinden op basis van zowel de Gemeentewet (artikel 174a Gemw.) als de Opiumwet (artikel 13b Ow). Enigszins vergelijkbaar is dat overeenkomstige bevoegdheden bij verschillende partijen kunnen liggen. Zo beschikt de burgemeester op grond van de Wet MBVEO over de mogelijkheid tot gebiedsontzegging en het opleggen van een meldplicht, terwijl de officier van justitie dit ook kan opleggen op basis van een zogenaamde gedragsaanwijzing (onder meer Brouwer & Schilder, 2011; Brouwer & Wieringa, 2014; De Jong, 2013; Muller, 2014; Muller e.a., 2008). Gelet op de in de loop van de tijd gegroeide lappendeken van bevoegdheden is het dan ook niet verwonderlijk dat de vraag is opgekomen of het voor de overzichtelijkheid niet beter zou zijn als de verschillende bevoegdheden van de burgemeester zouden worden ondergebracht in één wet voor de openbare ordebevoegdheden (Muller e.a., 2008; De Jong e.a., 2017).

Eerdere overzichten van de bevoegdheden waarover burgemeesters op dit terrein beschikken, maken duidelijk dat het hier ontbreekt aan een eenduidige afbakening en indeling. Sommige indelingen beperken zich tot de (zuivere) openbare-ordebevoegdheden (met als gevolg dat de belangrijke bevoegdheden zoals de Bibob buiten schot blijven). In andere gevallen worden deze bevoegdheden zo ruim genomen, dat ook geheel andersoortige worden meegenomen, zoals de bevoegdheid van de burgemeester tot inbewaringstelling van een persoon die vanwege een ernstige psychiatrische stoornis gevaar oplevert voor zichzelf of zijn omgeving (artikel 20 Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen).

Het volgende overzicht beperkt zich tot de belangrijkste specifieke bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de maatschappelijke veiligheidszorg. Daarbij wordt gesteund op eerdere overzichten van Brouwer en Schilder (2011), Brouwer en Wieringa (2014), De Jong (2013), Mein (2010), Muller (2014) en Muller en anderen (2008). Deze opsomming is niet compleet en de volgorde is willekeurig:

- de zogenaamde lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester,
- preventief fouilleren (inclusief aanwijzen veiligheidsrisicogebied),
- bevoegdheden op grond van de Wet openbare manifestaties,
- toezicht openbare gemakkelikheden en inrichtingen,
- bestuurlijke ophouding,
- sluiten woning ('drugsoverlastpand'),
- noodbevel en noodverordening,
- cameratoezicht,
- tijdelijk huisverbod,
- gebiedsverbod (inclusief stadionverbod),
- groepsverbod,
- meldingsplicht,
- maatregelen 12-minners (waaronder gebiedsverbod, begeleidingsplicht en 'avondklok'),
- Bibob (inclusief het weigeren of intrekken van een vergunning, subsidie of aanbestedingscontract),
- bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking.

1.2 Eerder onderzoek

De laatste jaren zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd naar het juridisch en praktisch functioneren van verschillende van deze bevoegdheden. Hier worden van een aantal van die onderzoeken de belangrijkste bevindingen beschreven. Volledigheid wordt hierbij niet beoogd.

Na het eerdere onderzoek van Muller en anderen (2008) naar de openbare-ordebevoegdheden en de discussie die daarna is gevoerd, heeft recent een omvangrijk juridisch onderzoek plaatsgevonden naar het functioneren van de openbare-ordebevoegdheden, de dragers van die bevoegdheden en de juridische inbedding daarvan (De Jong e.a., 2017). Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat steeds meer langlopende maatregelen voorhanden zijn (zoals het voor langere termijn aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied of sluiten van een overlastpand) in plaats van kortdurende overheidsinterventies voor acute bedreigingen in de openbare orde. Voor de inzet van langetermijnmaatregelen worden echter zware eisen gesteld aan de motivering en dossiervorming, wat in de praktijk als knelpunt wordt ervaren. Daarnaast worden steeds meer bevoegdheden geïntroduceerd die niet uitsluitend kunnen worden ingezet ter handhaving van de openbare orde, maar bijvoorbeeld ook ter strafrechtelijke handhaving. Daarbij constateren de onderzoekers dat de burgemeester door mediatisering, de personalisering van het ambt, grotere afhankelijkheid van de raad, de uitbreiding van bevoegdheden en de verwachtingen die burgers hebben van de burgemeester, kwetsbaarder is geworden omdat hij vaker verantwoording moet afleggen aan de raad, er vaker burgemeesters ten val komen en zijn besluiten vaker aan de rechter worden voorgelegd. Daar komt bij dat de verhouding van de burgemeester tot bijvoorbeeld het college onduidelijker is geworden.

De juridische houdbaarheid, handhaafbaarheid en werkbaarheid van de noodverordeningen- en noodbevelsbevoegdheid (artikelen 175 en 176 Gemw.) staan centraal in een juridisch onderzoek uit 2016 van Wierenga, Post en Koornstra. In dat onderzoek wordt onder meer geconstateerd dat in de praktijk weinig knelpunten worden ervaren bij het werken met de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet. Met name het bepalen van de juridische grenzen van de noodvoorschriften, bijvoorbeeld de beperking van de grondrechten, blijkt in de praktijk soms lastig te zijn. Ten slotte blijkt de toepassing van de bestuurlijke ophouding in de praktijk onwerkbaar, omdat de regeling gecompliceerd, bewerkelijk en arbeidsintensief is.

Verschillende bevoegdheden zijn de afgelopen jaren empirisch geëvalueerd. Zo zijn twee evaluaties uitgevoerd van de Wet MBVEO. Deze laten zien dat van

de in die wet opgenomen maatregelen het gebiedsverbod en het groepsverbod het vaakst worden toegepast. Deze blijken vooral te worden ingezet om notoire overlastgevers in (probleem)wijken en overlast in het horeca- en uitgaansgebied te bestrijden en veel minder om voetbalvandalisme tegen te gaan (Inspectie VenJ, 2012). De maatregelen gericht op de problematiek van 12-minners worden in de praktijk helemaal niet gehanteerd. Gemeenten hebben het idee dat de in de wet opgenomen bevoegdheden ten aanzien van ernstige overlast een bruikbaar geheel aan maatregelen hebben opgeleverd, maar dat dit niet geldt voor de aanpak van voetbalvandalisme. De hoge verwachtingen ten aanzien van juist dat laatste blijken niet te zijn uitgekomen. Het op maat maken van maatregelen en de handhaving daarvan worden in de praktijk vaak als lastig ervaren en vergen veel capaciteit (Inspectie VenJ, 2012; Winter, Sibma, Struiksema, Beswerda & Woestenburg, 2012).

Ook naar de praktijk van de Wet tijdelijk huisverbod zijn verschillende empirische onderzoeken uitgevoerd. De procedure tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod blijkt vaak veel tijd te kosten. Hierbij zijn veel partijen betrokken, niet alleen politie en gemeente, maar ook opvang- en hulpverlenende instellingen. Afstemming tussen die partijen blijkt van groot belang. De effectiviteit van het tijdelijk huisverbod is vooral afhankelijk van de wijze waarop de hulpverlening plaatsvindt. Niet altijd blijkt adequaat te worden gereageerd op overtreding van het huisverbod (Schreijenberg, De Vaan, Vanoni & Homburg, 2010; De Vaan, Timmermans, Homburg, 2013; Timmermans & De Vaan, 2014).

Ook naar de Wet Bibob en de wijze waarop deze in de praktijk wordt uitgevoerd, zijn verschillende onderzoeken gedaan. Deze wet biedt bestuursorganen en aanbestedingsplichtige overheidsdiensten middelen om te voorkomen dat criminelen gebruikmaken van vergunningen, subsidies en aanbestedingen om hun illegale werkzaamheden (verder) te ontplooiën. In eerste instantie kwam de uitvoering van deze wet traag op gang. Het aantal Bibob-adviezen bleef ver achter bij de oorspronkelijke verwachtingen. Vooral gemeenten zijn actief met de toepassing van deze wet, zij het dat er tussen gemeenten nog steeds grote verschillen bestaan. Geconstateerd is bovendien dat de procedures voor de uitvoering van de wet lang duren (De Voogd, Doornbos & Huntjens, 2007; Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2011; Sibma, Tollenaar, De Jager, Van Buggenum & Winter, 2014). Daarnaast blijkt uit recent juridisch-empirisch onderzoek naar de aard, doel en toepassing van de Wet Bibob dat de doelstelling van deze wet onduidelijk is (Van der Vorm, 2016). De Wet Bibob wordt vaak in één adem genoemd met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad, maar het doel is breder dan dat (vgl. Huisman, 2010). Het hoofddoel van

de wet ligt blijkens de analyse van Van der Vorm, zoals de titel van de wet al aangeeft, in de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur. Toch wordt de Wet Bibob beschouwd als belangrijk instrument in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad. In de praktijk echter blijkt in slechts een beperkt deel van de onderzochte Bibob-adviezen sprake te zijn van anteceden-ten die betrekking hebben op georganiseerde misdaad. Vaker gaat het om ante-cedenten voor andere strafbare feiten. Daarmee lijkt de Wet Bibob slechts in beperkte mate de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad te onder-steunen (Van der Vorm, 2016).

Het laatste voorbeeld van evaluaties op dit terrein betreft onderzoek naar het sluiten van woningen, vooral op grond van het feit dat sprake is van drugspro-ductie, handel in drugs en/of drugsoverlast. De juridische basis van deze slui-ting is vrij complex. Onderscheid kan worden gemaakt tussen de zogenoemde Wet Victoria (waarbij sluiting plaatsvindt op grond van de Gemeentewet, artikel 174a) en de Wet Damocles (waarbij sluiting plaatsvindt op grond van de Opi-umwet artikel 13b). Daarnaast wordt de Wet Victor onderscheiden (op grond waarvan een huurovereenkomst kan worden ontbonden, het beheer van een terrein of pand kan worden gewijzigd of onteigening kan plaatsvinden). Lang niet alle gemeenten blijken van deze bevoegdheden gebruik te maken. Ten tijde van deze evaluatie werd het meest gebruikgemaakt van de Wet Victoria. Inmid-dels blijkt deze bevoegdheid in de praktijk niet of nauwelijks te (kunnen) wor-den gebruikt en heeft de Wet Damocles aan belang gewonnen (De Jong e.a., 2017: 56, 179). Verschillende knelpunten hierbij treden in de praktijk op, waaronder met betrekking tot de dossiervorming. Aan dat laatste zou opnieuw de politie met de haar beschikbare informatie een belangrijke bijdrage moeten leveren (VROM-Inspectie, 2007; Holtslag & Vols, 2010).

1.3 Positie van de politie

Op grond van artikel 172 van de Gemeentewet kan worden verwacht dat de politie bij de toepassing van deze bevoegdheden een cruciale rol speelt. Volgens dat artikel is de burgemeester ‘belast met de handhaving van de openbare orde’. Bovendien is de burgemeester bevoegd overtredingen van de wettelijke voor-schriften met betrekking tot de openbare orde te beletten of te beëindigen: ‘Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie’ (artikel 172 lid 1 en 2 Gemw.). Welke rol de politie bij verschillende bevoegdheden in de praktijk precies heeft en welke gevolgen dat heeft voor het politiewerk, blijkt uit eerdere

onderzoeken niet of onvoldoende. Deze thematiek komt in die onderzoeken telkens slechts zijdelings aan de orde. Uit deze onderzoeken komen echter wel een aantal uiteenlopende problemen en knelpunten naar voren die zich in de praktijk voordoen. Deze zijn van belang geweest voor de formulering van de vraagstelling van dit onderzoek en de keuzes bij de opzet van het onderzoek.

De rol die de politie heeft bij de toepassing van de bestuurlijke bevoegdheden kan verschillen per bevoegdheid en per daarbij te nemen stap. Grofweg kan onderscheid worden gemaakt tussen vijf stappen, namelijk initiatief, onderbouwing (dossiervorming), besluitvorming, uitvoering en (voor zover van toepassing) handhaving en controle op de maatregel.

Deze stappen worden hieronder uitgewerkt op basis van eerdere onderzoeken naar het functioneren van bestuurlijke bevoegdheden. Nadat deze stappen zijn beschreven en relevante problemen en knelpunten zijn benoemd, wordt nog een aantal thema's dat bij dit onderzoek van belang kan zijn, uitgewerkt. Daarbij wordt gebruikgemaakt van bestaande literatuur. Deze stappen en thema's vormen de basis voor een eerste conceptueel kader voor deze studie.

Initiatief

In veel gevallen zal het initiatief of de aanleiding voor de inzet van de bestuurlijke bevoegdheden bij de politie liggen. Daar wordt men vaak als eerste geconfronteerd met problemen die uiteindelijk de vraag oproepen of er bijvoorbeeld een tijdelijk huisverbod, gebiedsverbod of veiligheidsrisicogebied moet worden ingesteld.

Welke rol de politie speelt bij het initiatief een bepaalde bestuurlijke bevoegdheid toe te passen, zal voor een deel afhangen van de aard en ernst van de geconstateerde problemen en de wijze waarop de politie bij de aanpak daarvan is betrokken. In bijvoorbeeld de werkwijze met betrekking tot het gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO is de politie vaak de eerste die herhaaldelijke en ernstige overlast constateert. De politie kan daarop het initiatief nemen door relevante informatie in de vorm van een dossier bij de gemeente aan te leveren ter onderbouwing van de te nemen beslissing. In andere gevallen kan het zijn dat niet de politie, maar andere partijen, zoals de woningbouwcorporatie of de gemeentelijke toezichthouders en handhavers, als eerste met overlast worden geconfronteerd. Bij sommige gemeenten is een Meldpunt Overlast ingericht ten behoeve van overlastmeldingen of wordt een speciaal team ingezet voor de aanpak van overlast in de gemeente, waarbij mogelijk tot woning-

sluiting kan worden overgegaan (VROM-Inspectie, 2007). De rol van de politie, maar ook van andere partijen waaronder gemeentelijke toezichthouders en handhavers, is voor deze studie van belang. Ook de onderlinge verhoudingen tussen deze partijen kunnen hierbij relevant zijn.

Bij de inzet van andere bevoegdheden, zoals de Bibob-procedure, is de betrokkenheid van de politie vermoedelijk anders. De politie is vooral verantwoordelijk voor het aanleveren van de relevante informatie om tot een Bibob-toets te komen. De politie reageert hierbij op verzoeken van bestuursorganen, maar kan met de inzet van 'bestuurskundigen'¹ zelf ook een meer proactieve rol spelen (Sibma e.a., 2014). Vaak zal de Bibob-toets moeten worden gezien in het kader van een bredere aanpak van bijvoorbeeld 'ondermijning' of van problemen in een horeca- en uitgaansgebied. Vanuit dat perspectief bezien is de rol van de politie uiteraard niet beperkt tot het aanleveren van informatie voor de Bibob-toets, maar kan zij ook liggen in andere stappen om problemen tegen te gaan en te voorkomen.

Onderbouwing (dossiervorming)

Als het initiatief is genomen een bestuurlijke bevoegdheid toe te passen of de mogelijkheid daartoe te bekijken, wordt de politie (mede)verantwoordelijk voor het leveren van de relevante informatie. Bij de informatieverstrekking en dossiervorming kunnen zich uiteenlopende problemen voordoen. Zo blijkt uit de evaluaties van de Wet MBVEO dat de dossiervorming door de politie vaak voor verbetering vatbaar is (Winter e.a., 2012; Inspectie VenJ, 2012). Cruciale informatie die nodig is om te beslissen over de inzet van bijvoorbeeld een gebiedsverbod ontbreekt nogal eens of is onvolledig, zoals de noodzakelijke registratie door de politie. In menig geval is informatie over gedragingen van de persoon waartegen het verbod wordt overwogen te weinig specifiek. Onderzoek laat bovendien zien dat informatie-uitwisseling tussen politie en andere betrokken partijen soms te wensen overlaat (Winter e.a., 2012; Inspectie VenJ, 2012). Daardoor blijven de onderbouwing en motivering van de beslissing gebrekkig met als gevolg dat bezwaren daartegen gemakkelijk succesvol blijken

1 In het kader van het politieprogramma Financieel-Economische Criminaliteit (FinEC) zijn bij de politie van buiten de organisatie komende deskundigen, onder andere bestuurskundigen, aangetrokken ter versterking van de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden. Deze bestuurskundigen hebben als taak onder meer het informeren van gemeenten over maatregelen die zij kunnen nemen om georganiseerde criminaliteit aan te pakken (Van de Pol, 2012).

te zijn, dan wel dat de beslissing de rechterlijke toets niet kan doorstaan. Een van de gevolgen hiervan is dat sommige gemeenten de dossiervorming zelf ter hand zijn gaan nemen (Winter e.a., 2012).

Onderzoek naar de bestuurlijke rapportage laat soortgelijke problemen zien. De politie maakt bij de overdracht van informatie aan het bestuur gebruik van bestuurlijke rapportages. Hierin moet voor het bestuur relevante informatie worden opgenomen. Deze informatie is soms onvolledig of wordt te laat aan-geleverd (Gorissen, 2015). Onduidelijk is welke factoren bij de voorgaande problemen een rol spelen. In deze studie wordt hieraan aandacht besteed.

Besluitvorming

Op uiteenlopende manieren is de politie vaak betrokken bij de feitelijke beslissing tot een gebiedsverbod. Dit kan variëren van overleg met gemeente en burgemeester, tot in sommige gevallen mandatering van APV-bevoegdheden. Hoe dit in de praktijk precies vorm krijgt en tot welke besluiten dit leidt, zijn voor dit onderzoek relevante vragen. Uit de evaluaties van de Wet MBVEO blijkt dat gemeenten sterk verschillen in de inzet van de bevoegdheden (Winter e.a., 2012; Inspectie VenJ, 2012). Vooral kleine gemeenten hebben op dit terrein vaak minder en minder brede ervaring.

Verschillende factoren en omstandigheden zouden hierbij een rol kunnen spelen. Gedacht kan worden aan problemen bij de onderbouwing en de informatievoorziening die kunnen belemmeren dat de maatregelen (succesvol) worden ingezet. Daarnaast zou een gebrek aan (juridische) kennis over de maatregelen de inzet van de bevoegdheden kunnen beperken. Ook zou gedacht kunnen worden aan de opvattingen en politieke kleur van het bestuur. Deze studie tracht inzicht te krijgen in de factoren die hierbij een rol spelen.

Bij het voorgaande zijn mogelijk nog twee ontwikkelingen relevant. Ten eerste bestaat in iedere eenheid een hiervoor reeds genoemd Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC). Een van de taken daarvan is het aanleveren van informatie aan onder meer gemeenten om te komen tot bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarnaast zijn er initiatieven voor (het instellen van) regionale instituten voor veiligheidsanalyse.² Deze instituten zouden op een aantal veiligheidsthema's onder

2 Deze initiatieven zijn er in Midden-Nederland (www.rvsmiddennederland.nl), Oost-Nederland (www.veiligheidsnetwerken.nl), Rotterdam (www.veiligheidsalliantie.nl), Noord-Holland (www.sivnh.nl) en Den Haag (www.rsiv.nl).

andere de samenwerking tussen verschillende partijen moeten bevorderen. Ook zouden ze soms informatie kunnen leveren aan gemeenten die relevant kan zijn voor de inzet van bestuurlijke bevoegdheden. Onduidelijk is op dit moment in hoeverre de RIEC's en de laatstgenoemde organisaties hierbij een rol spelen.

Uitvoering

De betrokkenheid van de politie bij de uitvoering van de bevoegdheden lijkt op basis van eerder onderzoek in de praktijk beperkt te zijn. Bij het uitvoeren van de Bibob-toets door het Landelijk Bureau Bibob beperkt de taak van de politie zich tot het verstrekken van informatie (Sibma e.a., 2014). Eventueel wordt de politie ingezet voor het uitreiken van het besluit, bijvoorbeeld in geval van een verwijderingsbevel (Koffijberg, Dekkers & Kriek, 2007). Volgens de Handreiking Wet MBVEO heeft de politie geen rol bij het uitreiken van het gebiedsverbod. Onderzoek naar de rol van de politie bij de uitvoering van de bevoegdheden laat echter nog veel vragen open. Wat is de rol van de politie bij het bepalen van het gebied waarvoor het gebiedsverbod wordt opgelegd of van een zogenoemde 'corridor' (aangewezen route waar iemand wel mag komen om zijn weg naar bijvoorbeeld huis of werk te vinden)? Bij wie moet de overlastgever zich melden als sprake is van een meldplicht (Inspectie VenJ, 2012)? En is de politie betrokken bij de feitelijke sluiting van een woning? Welke rol neemt de politie dan op zich? Is de politie alleen aanwezig als sterke arm? Of wordt er meer verwacht? Hierbij kunnen zich in de praktijk allerlei spanningen of knelpunten voordoen. Deze vragen komen eveneens in dit onderzoek aan de orde.

Handhaving en controle

Niet bij alle bevoegdheden is sprake van handhaving en controle (bijvoorbeeld in het geval van de Wet Bibob ontbreken deze). In veel gevallen echter zal daarvan wel sprake zijn en zal de politie daarbij een rol spelen. Van de politie wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij een bijdrage levert aan de handhaving van het gebiedsverbod (CCV, 2016; Handreiking Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, 2010: 26-27 en 52; zie ook voor vergelijkbare ervaringen de evaluatie van het eerdere zgn. verwijderingsbevel in Amsterdam: Koffijberg, Dekkers & Kriek, 2007). In de praktijk blijkt de politie aan

gerichte handhaving van een gebiedsverbod vaak onvoldoende tijd en aandacht te (kunnen) besteden (Winter e.a., 2012: 55-56 en 59; Inspectie VenJ, 2012).

Daarnaast speelt de politie een signalerende en toezichthoudende rol bij woonoverlast (CCV, 2017). Op basis daarvan kan worden verwacht dat de politie onder meer een rol speelt bij de handhaving en controle in geval van een woningsluiting. Welke rol de politie hierbij precies speelt, is eveneens onduidelijk, omdat gericht onderzoek hiernaar ontbreekt.

Voor de politie is ook een taak weggelegd bij de controle op de naleving van het huisverbod. Zo kan de politie in het eigen registratiesysteem vastleggen wie een huisverbod heeft en voor welke locatie dat geldt. Daarnaast kan de politie langsgaan op de locatie of opdracht geven aan het wijkteam om de locatie in de gaten te houden. Uit eerder onderzoek blijkt dat bij overtreding van het huisverbod niet altijd proces-verbaal wordt opgemaakt. De politie treedt ook niet altijd op tegen een overtreding (Schreijenberg e.a., 2010). Welke factoren hierbij relevant zijn en in hoeverre de samenwerking met andere partijen, zoals hulpverlening, daarbij een rol speelt, blijkt uit die studie overigens niet. Ook bij openbare manifestaties is bij de handhaving de samenwerking tussen politie en andere partijen onduidelijk. Uit de evaluatie van de Wet openbare manifestaties (Roorda, Brouwer & Schilder, 2015) blijkt bijvoorbeeld dat gemeenten in bepaalde gevallen verplicht stellen dat private ordebewaarders bij betogingen aanwezig zijn. Wat dit betekent voor de politie en de samenwerking tussen politie en private ordebewaarders is echter nog onduidelijk.

Bij de handhaving en controle spelen de gemeentelijke boa's ook een rol. Verondersteld kan worden dat de politie belang heeft samen te werken met gemeentelijke boa's en daarover te overleggen. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers zijn immers 'extra oren en ogen' en kunnen bij constatering van een overtreding de politie inschakelen wanneer zij zelf niet kunnen of mogen optreden (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Daarnaast zal ook de politie vaak als eerste met overtredingen van bijvoorbeeld een woningsluiting of een gebiedsverbod worden geconfronteerd. Hiervoor moet de politie op de hoogte zijn van een woningsluiting of een gebiedsverbod en over actuele informatie beschikken over bijvoorbeeld de duur of de geldigheid en ingangs- en einddatum daarvan.

Aanpak van welke problemen

De burgemeestersbevoegdheden die in dit onderzoek aan de orde zijn, kunnen worden ingezet om problemen van overlast en (dreigende) criminaliteit aan te pakken. Deze problemen kunnen uiteenlopen van overlast en kleine criminaliteit tot georganiseerde criminaliteit. De laatste jaren neemt met name in Noord-Brabant en Limburg de aandacht voor zogenoemde ‘ondermijnende criminaliteit’ en de bestuurlijke aanpak daarvan een vlucht (zie o.a. Tops & Van der Torre, 2014; Huisman, 2017; Meershoek, 2018). Er wordt veelal niet meer gesproken van georganiseerde criminaliteit, maar van ‘ondermijnende criminaliteit’ of ‘georganiseerde ondermijnende criminaliteit’ (Huisman, 2017) of simpelweg ‘ondermijning’. Dit thema heeft aan belang gewonnen op de politieke en bestuurlijke agenda’s. Ook bij de politie is het een speerpunt geworden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014). Verwacht kan worden dat de burgemeestersbevoegdheden bij de aanpak van ‘ondermijning’ een rol spelen. De vraag rijst of die bevoegdheden inderdaad worden ingezet voor de aanpak van bijvoorbeeld ‘ondermijnende criminaliteit’, op welke wijze die bevoegdheden dan worden ingezet en wat de rol van politie en andere partijen hierbij is.

Bij de inzet van de verschillende bevoegdheden is de burgemeester voor een groot deel afhankelijk van de problemen en informatie daarover die de politie aandraagt. Het initiatief ligt in veel gevallen ook bij de politie. De vraag komt daarom op bij welke problemen de politie het initiatief neemt te adviseren bepaalde bevoegdheden toe te passen en op grond van welke overwegingen de politie dit dan doet. Daarnaast is van belang wanneer het initiatief niet bij de politie ligt maar bij een andere partij, waarom de politie het initiatief niet neemt en welke rol andere partijen daarbij spelen. Hierbij kan gedacht worden aan de rol van bijvoorbeeld gemeentelijke toezichthouders en handhavers of zorgverleners.

Ten slotte is in dit onderzoek van belang dat in veel gevallen de bestuurlijke bevoegdheid onderdeel zal zijn van een bredere aanpak of strategie. Naast de burgemeestersbevoegdheden kunnen ook uiteenlopende andere middelen en projecten worden ingezet in de aanpak van de geconstateerde problemen. Bezien moet worden waaruit die aanpak bestaat en hoe de inzet van burgemeestersbevoegdheden daarin past. Dit is in dit onderzoek van belang om de rol van de politie en andere partijen daarbij te kunnen beoordelen.

De 'kerntaken' van de politie

Verondersteld kan worden dat de betrokkenheid van de politie bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden afhankelijk is van de rol die de politie zichzelf toedicht bij de aanpak van welke problemen. Dit is de laatste jaren veranderd onder invloed van de zogenoemde 'kerntakenopvatting' van de politie en de 'discussie' die daarover is gevoerd (Terpstra, Gunther Moor & Van Stokkom, 2010). Deze discussie, waarbij de vraag centraal stond wat het takenpakket van de politie zou moeten zijn, kwam eind jaren negentig op. De meest gehoorde opvatting in deze discussie was dat de politie zich zou moeten concentreren op haar kerntaken, haar *core business*. Zo zou de politie zich vooral moeten richten op het vangen van 'boeven' en de uitoefening van repressie waar nodig. Andere taken, zoals hulpverlening, bemiddeling en de regietaak bij samenwerkingsprojecten, zou de politie niet meer op zich moeten nemen, maar aan andere partijen moeten overdragen. Een deel van deze taken zouden gemeenten op zich moeten nemen. Gemeenten kregen, zoals hiervoor al is geschetst, in de loop van de jaren negentig een belangrijkere rol in de aanpak van overlast en criminaliteit. In toenemende mate werd van gemeenten verwacht dat zij allerlei taken, waaronder de regietaak bij lokale veiligheidsnetwerken, op zich zouden nemen.

Rond 2005 lijkt op beleidsniveau de kerntakendiscussie ten einde te zijn gekomen doordat zowel de regering in de 'Notitie Kerntaken' (Kamerstukken II 2005/06, 29628, 25) als de politie zelf (Projectgroep visie op de politiefunctie in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen, 2005) de strakke focus op de kerntaken lijken te hebben losgelaten (Terpstra e.a., 2010). Er kan in de jaren daarna zelfs worden gesproken van een uitbreiding van de taken met de nieuwe signalerende en adviserende rol van de politie (Terpstra, 2011). In de praktijk echter blijven de concentratie en nadruk op de kerntaken van de politie bestaan. Dit leidt in de praktijk soms tot verwarring over de taken van de politie. Bovendien wordt de focus op de kerntaken gebruikt ter verdediging van uiteenlopende beslissingen en voornemens. De rol die gemeenten in de discussie innemen lijkt ook bij te dragen aan de sterkere focus op de kerntaken. Gemeenten lijken soms belang te hebben bij de concentratie van de politie op de kerntaken. Gemeenten beroepen zich op het terugtrekken van de politie bij hun pleidooi voor meer middelen en bevoegdheden. Die middelen en bevoegdheden zijn nodig om de hoge verwachtingen van gemeenten die zijn ontstaan in het lokale integrale veiligheidsbeleid te kunnen waarmaken (Terpstra e.a., 2010).

Op basis van het voorgaande zou verwacht kunnen worden dat de betrokkenheid van de politie bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden in de praktijk

ter discussie staat. Welke taken die met de bestuurlijke bevoegdheden gepaard gaan, zijn bij uitstek taken voor de politie en welke taken zouden moeten worden verricht door de gemeente zelf of andere partijen? In hoeverre speelt die discussie in de praktijk een rol bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden en bij de samenwerking tussen politie en gemeente en andere partijen?

Pluralisering van de politie

In toenemende mate zijn andere publieke en private toezichthouders en handhavers dan de politie betrokken bij de bestrijding en preventie van overlast en criminaliteit (o.a. Terpstra, Van Stokkom & Spreeuwiers, 2013; Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Eikenaar, 2017). Deze ontwikkeling, aangeduid als *plural policing*, waarbij vele partijen betrokken zijn bij de veiligheidszorg, doet zich niet alleen in Nederland voor, maar ook in andere westerse landen (Terpstra e.a., 2013).

Verwacht kan worden dat andere publieke en private toezichthouders en handhavers dan de politie ook bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden betrokken kunnen zijn. De politie is immers niet altijd de enige of eerste die in aanraking komt met overlast en (kleine) criminaliteit. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers worden hiermee tijdens hun dagelijks werk ook geconfronteerd (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Zij zouden daarom bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden een belangrijke rol kunnen spelen. Zowel bij het initiatief, als bij de uitvoering en handhaving en controle van bepaalde bevoegdheden kunnen zij betrokken zijn. Ook zouden gemeenten onder andere met behulp van hun toezichthouders en handhavers informatie kunnen verzamelen over overlast en criminaliteit, waarna zij vervolgens maatregelen kunnen treffen. De rol van gemeentelijke toezichthouders en handhavers en de wijze waarop die zich verhoudt tot de rol van de politie bij de inzet van burgermeestersbevoegdheden, is in deze studie van belang. Verwacht kan worden dat de politie bijvoorbeeld bij de handhaving en controle wil samenwerken met de toezichthouders en handhavers van de gemeente (zie hiervoor). De vraag is hoe die samenwerking in de praktijk invulling krijgt. In eerder onderzoek naar het werk van toezichthouders en handhavers komt ook de samenwerking met de politie aan bod (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Daaruit blijkt dat politiemensen soms een neerbuigende houding hebben ten aanzien van toezichthouders en handhavers, maar ook dat er zich problemen voordoen bij de afstemming van werkzaamheden en informatiedeling tussen politie en toezichthouders en handhavers. De wijze van samenwerken loopt in de praktijk uiteen van zeer

beperkt tot intensieve dagelijkse samenwerking. Aan succesvolle samenwerking dragen een aantal factoren bij die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Allereerst is nodig dat de politie problemen in het eigen werk ervaart die zij niet alleen kan oplossen. Met andere woorden: de politie heeft behoefte aan de inzet van toezichthouders en handhavers. Daarnaast is van belang dat politie en toezichthouders en handhavers ‘elkaars werk serieus nemen’. Goede faciliteiten en snelle opvolging van elkaars verzoeken, dragen daaraan bij. Een derde factor die bijdraagt aan een goede samenwerking is het spreken van ‘dezelfde taal’. Hierdoor ontstaan directe, persoonlijke en dagelijkse contacten die leiden tot beter begrip van elkaar en elkaars werkzaamheden. Daarnaast komt bereidwilligheid om over de grenzen van de eigen discipline te kijken de samenwerking ten goede. Ten slotte is de samenwerking gebaat bij persoonlijke, operationele contacten, waarbij individuele medewerkers elkaar kennen (Eikenaar & Van Stokkom, 2014: 125-146).

Samenwerking

Naar verwachting zal de politie op het terrein van de bestuurlijke bevoegdheden niet alleen samenwerken met de toezichthouders en handhavers van de gemeente. Ook andere partijen zullen hierbij betrokken zijn en een rol kunnen spelen. Dit kunnen uiteenlopende partijen zijn. Gedacht kan worden aan medewerkers van de ambtelijke ondersteuning, officieren van justitie en andere medewerkers van het Openbaar Ministerie, en hulpverleners. Diverse partijen kunnen betrokken zijn bij de aanpak van overlast en criminaliteit waarmee de politie op enigerlei wijze kan samenwerken. Inzet van burgemeestersbevoegdheden zou onderdeel kunnen zijn van die aanpak. Deze samenwerking zou al dan niet plaats kunnen vinden in een formeel samenwerkingsverband (zie hierover Terpstra & Kouwenhoven, 2004). De wijze en reikwijdte van samenwerking in deze netwerken kunnen verschillen. Op basis van eerder onderzoek naar deze samenwerkingsverbanden in Nederland kunnen vier modellen (ideaaltypen) worden onderscheiden.³ Het eerste model is het ‘communicatiemodel’ waarbij de samenwerking zich beperkt tot onderlinge communicatie en infor-

3 Deze modellen zijn ontleend aan Johnston en Shearing, 2003. Zij onderscheiden nog een vijfde model, het fusiemodel, waarbij betrokken partijen zo nauw samenwerken dat zij nauwelijks van elkaar te onderscheiden zijn bij hun werk aan een gezamenlijk gedefinieerd probleem (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Dit model werd in de Nederlandse situatie echter niet aangetroffen ten tijde van het onderzoek van Terpstra en Kouwenhoven.

matie-uitwisseling. Bij het ‘coöperatiemodel’ werken betrokken partijen met elkaar samen aan een bepaald probleem, waarbij zij een gezamenlijk probleem-besef hebben. Zij behouden echter hun eigen grenzen en identiteit. De samenwerking in het ‘coördinatiemodel’ gaat nog een stap verder. Partijen werken op systematische wijze samen, waarbij afstemming plaatsvindt, maar zij behouden hun grenzen. Er is sprake van informatieoverdracht en een gezamenlijk probleem-besef. De middelen om problemen te kunnen aanpakken zijn in dit geval vaak gebundeld. Wanneer hier bovenop nog sprake is van centrale sturing, is het ‘federatiemodel’ van toepassing (Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 147-155).

Uit eerder onderzoek naar samenwerkingsverbanden in de veiligheidszorg (Terpstra & Kouwenhoven, 2004) komen nog andere knelpunten en factoren naar voren die in dit verband relevant zouden kunnen zijn. Samenwerking in veiligheidsnetwerken is onder meer gebaat bij informele en open relaties tussen relevante partijen, waarbij zij elkaar vertrouwen. Ook is van belang dat frequent informatie wordt uitgewisseld en dat partijen flexibel zijn. Daarbij komt ook probleemgerichtheid de samenwerking ten goede. Daarnaast is van belang dat er vanuit de verschillende betrokken organisaties voldoende steun is voor de samenwerking. Ook moeten de leden van de organisaties die met elkaar samenwerken in hun eigen organisatie over voldoende autonomie beschikken. Ten slotte is de coördinatie, de regierol, een belangrijke voorwaarde. Deze regierol in de lokale integrale veiligheidszorg ligt bij gemeenten. Het gaat daarbij onder meer om het stimuleren van actieve betrokkenheid van verschillende partijen bij de aanpak van lokale veiligheidsproblemen, het faciliteren en afstemmen van samenwerking en het bieden van sturing, coördinatie en monitoring (Terpstra & Krommendijk, 2010: 9). Uit onderzoek naar de gemeentelijke regie bleek destijds dat die tamelijk zwak was (o.a. Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Terpstra & Krommendijk, 2010). Verschillende omstandigheden speelden hierbij een rol. Allereerst bleek de gemeentelijke regie te worden belemmerd door onvoldoende bestuurlijk draagvlak en *commitment*. Gebrek aan visie op de aard en aanpak van lokale veiligheidsproblematiek en onvoldoende duidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de gemeente en andere partijen speelden daarbij een rol. Daarnaast vond onvoldoende afstemming tussen diensten of afdelingen binnen de gemeente plaats, waardoor onderling wantrouwen of conflicten kunnen ontstaan. Een derde factor was gebrek aan gezag, onpartijdigheid, deskundigheid en betrokkenheid van de regiehouder. Ten slotte werd een zwakke gemeentelijke regie veroorzaakt door de ambtelijke cultuur binnen gemeenten en de kloof met de meer actiegerichte cultuur bij partijen als de politie. De gemeente zou vaak traag, bureaucratisch en onvoldoende doortastend zijn

(Terpstra & Krommendijk, 2010: 16-17; vgl. Cachet & Prins, 2012). De regierol van de gemeente lijkt de laatste jaren te zijn veranderd en mogelijk te zijn verstevigd (Tops, Van Os & Van der Torre, 2017). Onduidelijk is dan ook of deze knelpunten zich nog steeds voordoen, ook rond de inzet van bestuurlijke bevoegdheden.

Nationale politie

Sinds januari 2013 kent Nederland een nationale politie bestaande uit één organisatie waarin alle politietaken en -functies zijn opgenomen. Binnen de nationale politie staan de basisteams centraal die moeten zorgen voor een lokaal ingebedde politie met een gebiedsgerichte benadering (Terpstra, Van Duijnveldt, Eikenaar, Havinga & Van Stokkom, 2016). Uit onderzoek naar het functioneren van de basisteams in de nationale politie (Terpstra e.a., 2016) en de ervaringen van burgemeesters op dit punt (Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015) blijkt dat de afstand tussen politie en lokaal bestuur lijkt te zijn vergroot. Ook zou bij de politie sprake zijn van minder aandacht voor toezicht en handhaving op straat (een al langer gaande ontwikkeling) en zou de lokale kennis van en de betrokkenheid bij de lokale gemeenschap achteruit zijn gegaan (vgl. Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017). Deze constatering zou ook van belang kunnen zijn bij de betrokkenheid van de politie bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden. De toegenomen afstand en een afname van lokale kennis zouden ertoe kunnen bijdragen dat initiatief vanuit de politie ontbreekt of dat de informatiepositie van de politie om tot de inzet van een bevoegdheid te kunnen komen, achteruit is gegaan. Overigens kunnen de ervaren problemen verschillen per gemeente. Bijvoorbeeld in kleinere gemeenten zijn de gevolgen van de invoering van de nationale politie anders dan in grotere gemeenten (Terpstra e.a., 2015: 33-35). Hiermee zal in dit onderzoek rekening worden gehouden.

De burgemeester en het bestuurlijk klimaat

Ten slotte zouden de positie van de burgemeester en het bestuurlijk klimaat in de gemeente een rol kunnen spelen bij de inzet van burgemeestersbevoegdheden. Deze kunnen van invloed zijn op de vraag of en welke bevoegdheden op welke wijze worden ingezet. Bijvoorbeeld in een bestuurlijk klimaat gericht op een strenge aanpak van overlast en criminaliteit worden burgemeesters-

bevoegdheden mogelijk eerder en stringenter toegepast. Verondersteld kan worden dat dit gevolgen heeft voor de politie en het politiewerk. Onduidelijk is op welke wijze dit in de praktijk tot uiting komt.

Een aantal factoren zou hierbij een rol kunnen spelen. Deze zijn ontleend aan literatuur over en onderzoek naar de positie van de burgemeester (Mein, 2010; Sackers, 2010a; De Jong e.a., 2017). De bevoegdheden die de burgemeester heeft gekregen, kunnen ingrijpend zijn voor bijvoorbeeld de bewegingsvrijheid en privacy van burgers. Bij de vraag of dergelijke maatregelen worden ingezet kunnen bijvoorbeeld de opvattingen van de burgemeester een rol spelen. De burgemeester zal verantwoording af moeten leggen aan de gemeenteraad en zijn inwoners over het wel of niet toepassen van bepaalde bevoegdheden. Welke kant dit opgaat, zal vermoedelijk afhangen van het bestuurlijk klimaat. Politisering zou hierbij op de loer kunnen liggen (Mein, 2010). Sommigen signaleren dat het burgemeestersambt zich lijkt te ontwikkelen naar dat van *crimefighter* (Mein, 2010; Sackers, 2010a). Sommige burgemeesters zullen die rol zich maar al te graag aanmeten. Een aantal Brabantse burgemeesters profileert zich bijvoorbeeld als voorvechter in de strijd tegen ‘ondermijnende criminaliteit’ (Noordanus, 2016).

Uit deze studie zal moeten blijken in hoeverre bij de inzet van burgemeestersbevoegdheden en de gevolgen daarvan voor het politiewerk, het bovenstaande in de praktijk relevant is.

1.4 Vraagstelling

Op basis van het voorgaande kan de vraagstelling voor dit onderzoek als volgt worden omschreven: op welke wijze is de politie betrokken bij de inzet van lokale bestuurlijke bevoegdheden die worden gebruikt voor de aanpak van criminaliteit en overlast en welke gevolgen heeft dit voor het politiewerk?

Deze algemene vraagstelling valt uiteen in acht deelvragen. Deze kunnen als volgt worden geformuleerd:

- 1 Op welke wijze worden bestuurlijke bevoegdheden in de lokale aanpak van criminaliteit en overlast toegepast?
- 2 In hoeverre en op welke wijze is de politie betrokken bij het initiatief tot de inzet van lokale bestuurlijke bevoegdheden voor de aanpak van criminaliteit en overlast?
- 3 Op welke wijze levert de politie een bijdrage aan de informatie en dossier-

vorming ter onderbouwing van de beslissingen over de inzet van genoemde bestuurlijke bevoegdheden?

- 4 In hoeverre en hoe is de politie betrokken bij de besluitvorming over de inzet van genoemde bestuurlijke bevoegdheden?
- 5 Op welke wijze is de politie betrokken bij de controle en handhaving rond de inzet van de genoemde bestuurlijke bevoegdheden?
- 6 Hoe verloopt de samenwerking tussen politie en andere betrokken partijen (waaronder vooral de gemeente) bij de inzet van genoemde bestuurlijke bevoegdheden en bij de ruimere aanpak van veiligheidsproblemen waarvan deze deel uitmaken?
- 7 Welke gevolgen hebben voorgaande punten voor politie en politiewerk?
- 8 Wat zijn de belangrijkste factoren die een rol spelen bij de in de vorige deelvragen genoemde thema's?

Ter toelichting op deze deelvragen zijn de volgende opmerkingen relevant. Met beantwoording van de eerste vraag moet zicht worden gekregen op de verschillende manieren waarop de bestuurlijke bevoegdheden door gemeenten worden toegepast. Vervolgens volgen de vier daaropvolgende deelvragen 2 tot en met 5 de eerdere gemaakte indeling in stappen: initiatief, onderbouwing (dossiervorming), besluitvorming, en uitvoering/handhaving/controle. Van bepaalde stappen zal bij sommige maatregelen geen sprake zijn (bijvoorbeeld handhaving). In dat geval vervalt de betreffende deelvraag.

Bij de deelvragen 1, 6 en 7 wordt niet alleen naar de inzet van de bestuurlijke bevoegdheid op zich gekeken, maar wordt deze tevens geplaatst tegen de achtergrond van de bredere aanpak van het betreffende veiligheidsprobleem. In veel gevallen zal de bestuurlijke maatregel onderdeel zijn van een bredere aanpak, waarin ook andere middelen en trajecten worden ingezet en waarbij verschillende partijen (waaronder politie en gemeente) betrokken kunnen zijn. Om de inzet van de bestuurlijke bevoegdheid en de rol van de politie daarbij te kunnen beoordelen, is het wenselijk dit te plaatsen in die bredere aanpak. Op de gemeentelijke beleidskeuzes en de achtergronden daarvan wordt in dit onderzoek niet specifiek ingegaan.

Tot slot, bij de laatste deelvraag gaat het om de belangrijkste factoren, zowel de positieve, als de negatieve, die een rol spelen bij de betrokkenheid van de politie, de samenwerking en de gevolgen voor politie en politiewerk. Op voorhand is lastig aan te geven welke factoren hierbij een rol spelen. Enkele van de factoren die hier mogelijk van invloed zijn, werden in het voorgaande reeds genoemd.

1.5 Selectie van bevoegdheden

Bij de voor dit onderzoek relevante bestuurlijke bevoegdheden en middelen gaat het telkens om de aanpak van lokale criminaliteit en overlast. Juridisch gezien gaat het om een breed terrein dat bovendien een grote diversiteit kent naar maatregelen en bevoegdheden die kunnen worden ingezet. Bovendien, zoals eerder werd geconstateerd, lopen deze bevoegdheden sterk uiteen naar de mate waarin en wijze waarop de politie daarbij betrokken is.

Omdat dit onderzoek gedetailleerd zicht wil bieden op de wijze waarop de bevoegdheden worden uitgevoerd en op de rol en bijdrage daarbij van de politie, is het onvermijdelijk dat niet alle bevoegdheden in dit onderzoek kunnen worden meegenomen. Een selectie van enkele bevoegdheden waarop dit onderzoek zich zal concentreren, is daarom noodzakelijk.

Bij deze selectie waren enkele overwegingen van belang, namelijk:

- het moet gaan om bevoegdheden die voldoende vaak worden ingezet (hetgeen betekent dat bijvoorbeeld de begeleidingsplicht voor 12-minners en de bestuurlijke ophouding om die reden afvallen);
- het moet gaan om bevoegdheden waarbij (minstens om formele redenen) mag worden verwacht dat de politie bij de voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en/of handhaving betrokken is;
- de uiteindelijke selectie moet bestuurlijke bevoegdheden of maatregelen omvatten waarbij voldoende sprake is van diversiteit. Deze diversiteit kan onder meer betrekking hebben op de aard van de bevoegdheid of maatregel, de aard van de aan te pakken problematiek en de wijze waarop de politie betrokken is;
- tot slot ligt het voor de hand dit onderzoek niet te richten op bevoegdheden of maatregelen waarover reeds veel onderzoek in Nederland beschikbaar is. Om deze laatste reden wordt de maatregel tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod hier buiten beschouwing gelaten.

Op grond van deze overwegingen richt dit onderzoek zich op drie bestuurlijke bevoegdheden, namelijk:

- gebiedsverbod (dit zal soms in combinatie zijn met groepsverbod en meldingsplicht);
- woningsluiting;
- Bibob.

De verwachting is dat hiermee in het onderzoek de bestuurlijke bevoegdheden aan bod komen die in de praktijk regelmatig worden ingezet. Tegelijk is hiermee sprake van voldoende diversiteit, onder meer naar de aard van de maatregelen en de betrokkenheid van de politie.

Twee aanvullende opmerkingen zijn hierbij nog relevant. Ten eerste, zowel gebiedsverbod, als woningsluiting, kan worden toegepast op grond van verschillende wetten. In dit onderzoek gaat het echter niet om de wettelijke basis, maar om de maatregel op zich. Het kan in dit onderzoek dan ook voorkomen dat woningsluiting zowel plaatsvindt op grond van de Gemeentewet, als op grond van de Opiumwet. In beide gevallen zullen betrokkenheid en informatie van de politie noodzakelijk zijn. Overigens gaat het in deze gevallen wel telkens om een bevoegdheid van de burgemeester. De vergelijkbare gedragsaanwijzing door de officier van justitie (die onder andere een gebiedsverbod kan inhouden) blijft hier buiten beschouwing, omdat deze in de regel zal worden opgelegd vooruitlopend op een strafrechtelijke procedure. Dat zal meestal betekenen dat de rol van de politie meer in het kader van de opsporing moet worden gezien. Dit lijkt voor dit onderzoek minder relevant.

Ten tweede, zoals eerder aangegeven, zal de inzet van de bestuurlijke bevoegdheid in dit onderzoek worden geplaatst tegen de achtergrond van de bredere aanpak van het betreffende veiligheidsprobleem. Alleen dan lijkt het mogelijk na te gaan hoe de betrokkenheid van de politie doorwerkt in (de rest van) het politiewerk. In het geval van de Bibob-procedure is de betrokkenheid van de politie in de regel beperkt tot het aanleveren van informatie (Sibma e.a., 2014). Juist de Bibob-aanvraag zal echter vaak moeten worden gezien als onderdeel van een bredere aanpak, bijvoorbeeld van georganiseerde criminaliteit. Juist daarom is dit bredere perspectief hier van belang.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat, hoewel in dit rapport de burgemeestersbevoegdheden centraal staan, vaak wordt geschreven over ‘de gemeente’ die de bevoegdheden toepast. Hoewel het formeel gezien gaat om bevoegdheden van de burgemeester, heeft de politie in de praktijk vooral te maken met een gemeentelijk apparaat en werkt zij samen met gemeenteambtenaren.

1.6 Leeswijzer

In het volgende wordt verslag gedaan van dit onderzoek naar de politie en de bevoegdheden van de burgemeester in de aanpak van overlast en criminaliteit. Dit onderzoeksverslag kent de volgende opbouw. Eerst worden de opzet van dit

onderzoek, de gehanteerde onderzoeksmethoden en de uitvoering hiervan beschreven (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste burgemeestersbevoegdheden in de veiligheidszorg en voor welke deze in de praktijk worden toegepast (hoofdstuk 3). Daarna wordt het juridisch kader geschetst van de drie burgemeestersbevoegdheden die in dit onderzoek centraal staan (hoofdstuk 4). Vervolgens worden de empirische resultaten van deze studie gepresenteerd. Daarbij komen achtereenvolgens het gebiedsverbod (hoofdstuk 5), de woningsluiting (hoofdstuk 6) en de toepassing van het Bibob-onderzoek (hoofdstuk 7) aan de orde. De gevolgen van de betrokkenheid van de politie bij deze bevoegdheden voor de politie en het politiewerk staan centraal in hoofdstuk 8, waarna een slotbeschouwing volgt in hoofdstuk 9.

Opzet en uitvoering onderzoek

In dit onderzoek staat centraal op welke wijze de politie betrokken is bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden die worden ingezet voor de aanpak van criminaliteit en overlast. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag welke gevolgen deze betrokkenheid heeft voor het politiewerk. Enerzijds wil dit onderzoek een breed beeld geven van de bestuurlijke bevoegdheden waarvan gemeenten gebruikmaken en de rol van de politie daarbij. Anderzijds wil dit onderzoek ook verdiepend inzicht bieden. Het voorgaande maakt onvermijdelijk dat niet alle bestaande bevoegdheden op detailniveau kunnen worden bestudeerd. Daarom is een selectie gemaakt van de te onderzoeken bevoegdheden, te weten het gebiedsverbod, de woningsluiting en de Bibob-toets (zie hoofdstuk 1). Deze bevoegdheden zullen in dit onderzoek centraal staan.

Om zowel een breder beeld te verkrijgen van de rol van de politie bij de inzet van burgemeestersbevoegdheden als op detailniveau informatie te vergaren, kent de onderzoeksopzet drie onderdelen. Het eerste onderdeel betreft een brede oriëntatie op de uitvoering van de bestuurlijke bevoegdheden en de rol en bijdrage daarbij van de politie. Op basis van de bevindingen uit die eerste stap wordt een aantal concrete gevallen geselecteerd voor een diepteonderzoek: het tweede onderdeel. Het derde onderdeel bestaat uit de beschrijving van het juridisch kader van de bestuurlijke bevoegdheden waarop dit onderzoek zich concentreert. De hier gegeven beschrijving van de onderzoeksopzet en de daarbij te hanteren methoden alsook de uitvoering ervan volgen de indeling in deze drie onderdelen.

2.1 Opzet en methoden

Breedtefase

Het onderzoek begint met een brede, oriënterende fase. Het doel daarvan is om een beeld te krijgen van de wijze waarop Nederlandse gemeenten gebruikmaken van de burgemeestersbevoegdheden in de aanpak van criminaliteit en

overlast en wat de rol van de politie daarbij is. In deze fase zijn vijftien gemeenten geselecteerd. Uit eerder onderzoek is bekend dat gemeentegrootte van invloed is op de mate waarin gemeenten bestuurlijke bevoegdheden toepassen. Bovendien hebben eerdere studies laten zien dat kleinere gemeenten meer problemen ervaren met de uitvoering van deze bevoegdheden (zie hoofdstuk 1). Meer recent onderzoek laat bovendien zien dat juist kleine gemeenten klagen over de met het ontstaan van de nationale politie gegroeide afstand tot de politie (Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015).

Per gemeente zijn twee interviews afgenomen, namelijk met een vertegenwoordiger van de gemeente en een vertegenwoordiger van het betreffende basisteam van de politie. In het geval van de gemeente gaat het vaak om een medewerker van de afdeling Openbare Orde & Veiligheid of een juridisch specialist die zich met deze materie bezighoudt. Aan de zijde van de politie gaat het vaak om een Operationeel Expert of een in deze materie ingevoerde wijkagent.

In de gesprekken is nagegaan op welke wijze, in wat voor situaties en voor welke problemen de gemeenten de burgemeestersbevoegdheden inzetten en wat de rol van de politie daarbij is. Daarnaast is nagegaan welke rol de politie speelt bij het initiatief, de onderbouwing (dossiervorming), de besluitvorming, uitvoering, handhaving en controle, en hoe de samenwerking verloopt. Ook is aan de orde gekomen welke gevolgen de inzet van de bevoegdheden heeft voor politie en politiewerk en de belangrijkste factoren die hierbij een rol spelen. Hierbij wordt toegespitst op de drie geselecteerde bevoegdheden: gebiedsverbod, woningsluiting en Bibob. Indien de gemeente geen ervaring had met een of meer van deze bevoegdheden, zijn andere bevoegdheden in het interview aan de orde gesteld die wel door de gemeente zijn ingezet. De vragen zijn met betrekking tot die bevoegdheden gesteld. Doordat zowel met gemeente als met politie is gesproken, werd informatie verkregen over beide kanten van de samenwerking.

Diepteonderzoek: concrete gevallen

De vragen die in dit deel van het onderzoek aan de orde zijn, zijn zogenaamde hoe- en waarom-vragen. De vraag hoe de politie betrokken is bij de inzet van lokale bestuurlijke bevoegdheden voor de aanpak van criminaliteit en overlast, staat centraal. Daarbij wordt ingegaan op de wijze waarop deze bevoegdheden worden ingezet, welke rol de politie daarbij speelt en welke gevolgen dit heeft voor het politiewerk en hoe en waarom die gevolgen optreden. De gevalstudie

leent zich voor de beantwoording van dergelijke vragen (Yin, 2009). Bij case-studies gaat het om een intensieve studie van complexe processen in hun 'natuurlijke' sociale omgeving (Leys, 2009; George & Bennet, 2005). Bovendien kan de casestudie worden gebruikt voor de bestudering van complexe verschijnselen waarover de onderzoeker geen controle heeft.

Het oorspronkelijke onderzoeksplan ging ervan uit dat in deze fase van het onderzoek een diepteonderzoek zou plaatsvinden bij vijf gemeenten die ervaring hebben met de toepassing van gebiedsverbod, woningsluiting en Bibob. In elke gemeente zouden zes concrete gevallen worden geselecteerd waarin gebruik is gemaakt van een van de geselecteerde bestuurlijke bevoegdheden, telkens twee gevallen per bevoegdheid. Op basis van de ervaringen uit de breedtefase van het onderzoek is deze werkwijze echter aangepast. De interviews uit de eerste fase gaven een breed beeld van de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden door de gemeente en de wijze waarop de politie daarbij betrokken is. De resultaten bleven echter op onderdelen oppervlakkig. Voor een beter begrip van de knelpunten en factoren die een rol spelen bij de toepassing van de bevoegdheden, de rol van de politie daarbij en de gevolgen daarvan voor het politiewerk, werd het nodig geacht hierin meer op detailniveau inzicht te verkrijgen. Het oorspronkelijke plan zou de mogelijkheid in detail te treden beperken. Daarom is gekozen voor een beperkter aantal concrete gevallen, verspreid over meerdere gemeenten. Verschil met de oorspronkelijke voorgenomen opzet is dat niet de gemeente als te onderzoeken eenheid centraal staat, maar de bevoegdheid en de wijze waarop die in de praktijk wordt ingezet bij de aanpak van diverse problemen. Bovendien bleek uit de eerste fase dat niet alle gemeenten, waaronder met name de kleine gemeenten, alle drie de bevoegdheden inzetten. Het onderzoek zou zich dan met name beperken tot een onderzoek onder grote gemeenten, terwijl juist in kleinere gemeenten andere knelpunten aan de orde kunnen zijn. Daarom is ervoor gekozen negen concrete gevallen waarin een van de bevoegdheden is ingezet te onderzoeken. Per geselecteerde bevoegdheid zijn drie gevallen onderzocht.

Per concreet geval waarin een bevoegdheid is ingezet, is geprobeerd de in hoofdstuk 1 genoemde deelvragen te beantwoorden. Daarbij is ook gekeken naar de vijf onderscheiden stappen in de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden. Gebruik is gemaakt van meerdere methoden van dataverzameling en informatiebronnen. In eerste instantie heeft de analyse plaatsgevonden aan de hand van beschikbare dossiers en documenten, zoals die vooral bij gemeenten beschikbaar zijn. Op deze wijze zijn negen 'stapeltjes' van documenten ontstaan die zijn geanalyseerd met behulp van een min of meer vast stramien. Op basis

van de daarmee verkregen informatie hebben aanvullende interviews plaatsgevonden met een vertegenwoordiger van de gemeente en de politie en mogelijk (indien relevant) vertegenwoordigers van andere instanties (zoals het Openbaar Ministerie of een woningcorporatie).

Juridisch kader

In dit onderzoek staat centraal op welke wijze de politie is betrokken bij de inzet van lokale bestuurlijke bevoegdheden in de aanpak van criminaliteit en overlast en de gevolgen daarvan voor het politiewerk. Zoals in het eerste hoofdstuk bleek, vormt het geheel van bestuurlijke bevoegdheden voor de aanpak van criminaliteit en overlast op lokaal niveau een juridisch gezien complex geheel. Hoewel dit onderzoek niet primair juridisch van karakter is, is het wel nodig op de beschikbare juridische kaders rond deze bevoegdheden in te gaan. Ook is in dit onderzoek nagegaan welke consequenties de uitkomsten van het empirisch onderzoek kunnen hebben voor de juridische kaders van de bevoegdheden.

2.2 Selectie en uitvoering veldwerk

Breedtefase

Voor deze eerste fase van het onderzoek was het oorspronkelijke plan vijf grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners), vijf middelgrote gemeenten (50.000-100.000 inwoners) en vijf kleine gemeenten (tot 50.000 inwoners) verspreid over het land (en daarmee over de verschillende politie-eenheden) te onderzoeken. In eerste instantie is een aantal grote steden in de Randstad geselecteerd. Op basis van de hiervoor genoemde voorbereidende gesprekken met vertegenwoordigers van politie en gemeenten is besloten deze selectie aan te vullen met enkele grote steden buiten de Randstad gelegen. Vermoed werd dat de aard van de problematiek daar wat anders zou zijn en dat de omvang van het gebied dat de politie-eenheden bestrijkt van invloed zou kunnen zijn op de betrokkenheid van de politie en de samenwerking bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden. Dit heeft ertoe geleid dat uiteindelijk zes grote gemeenten, vier middelgrote en vijf kleine gemeenten zijn benaderd voor medewerking aan het onderzoek.

Per geselecteerde gemeente is contact gezocht met het hoofd van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (of een vergelijkbare afdeling), waarbij is

gevraagd om een interview te mogen afnemen met een medewerker van de afdeling of een juridisch specialist die zich met de inzet van de burgemeestersbevoegdheden bezighoudt. In de praktijk blijken vaak meerdere medewerkers zich met deze materie bezig te houden, waarbij soms ook sprake is van een taakverdeling naar bevoegdheid. Dit leidde ertoe dat in sommige interviews met meerdere medewerkers tegelijk een gesprek is gevoerd. De keuze hiervoor werd overigens aan de medewerkers zelf overgelaten. In totaal hebben vijftien interviews met 22 medewerkers verspreid over de vijftien gemeenten plaatsgevonden. De meeste medewerkers waren adviseurs openbare orde en veiligheid, medewerkers integrale veiligheid of juridisch adviseurs (zie tabel 2.1).

Voor de selectie van de te interviewen politiefunctionarissen zijn twee wegen bewandeld. Bestuurlijk experts en beleidsadviseurs van een aantal eenheden zijn benaderd en zij hebben de personen die zich met deze bevoegdheden bezighouden binnen hun eenheid benaderd voor medewerking aan het onderzoek. Een aantal bestuurlijk experts en beleidsadviseurs van de politie zijn zelf ook geïnterviewd. Daarnaast is aan de geïnterviewde medewerkers van de gemeente telkens gevraagd met welke politiefunctionarissen zij in de praktijk samenwerken in het kader van de burgemeestersbevoegdheden. Deze medewerkers zijn vervolgens direct benaderd. Ook bij de politie zijn de verschillende bevoegdheden over meerdere medewerkers verdeeld. In sommige gevallen betekende dit dat er meer interviews hebben plaatsgevonden of dat meer politiemensen tegelijkertijd werden geïnterviewd. De keuze hiervoor werd aan de politiefunctionarissen zelf overgelaten. Twintig interviews hebben plaatsgevonden met in totaal 29 politiefunctionarissen. De functies van de politiemensen liepen uiteen van wijkagent, operationeel expert of teamchef tot bestuurlijk expert, beleidsadviseur of districtelijk hennepcoördinator (zie tabel 2.1). Dit betekent dat niet alleen gesproken is met medewerkers van het betreffende basisteam, maar dat ook op districtelijk en eenheidsniveau interviews hebben plaatsgevonden.

De meeste interviews vonden plaats in de maanden oktober tot en met december 2016. Enkele interviews hebben plaatsgevonden in januari en februari 2017. De interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en politiefunctionarissen hadden een open karakter. Zij zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst waarbij de geformuleerde deelvragen de leidraad vormden. Van de interviews zijn opnamen gemaakt, waardoor gebruik kan worden gemaakt van letterlijke gespreksцитaten. De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur. Van de gesprekken is uitgebreid kwalitatief verslag gemaakt.

Tabel 2.1: Overzicht breedtefase

| | Kleine gemeenten | Middelgrote gemeenten | Grote gemeenten | Totaal |
|-----------------------------------------------------------|------------------|-----------------------|-----------------|-----------|
| Interviews gemeenten met | | | | |
| Medewerker openbare orde en veiligheid | 3 | 3 | 4 | |
| (Beleids)adviseur veiligheid | | | 3 | |
| Bibob-medewerker | | | 1 | |
| Juridisch adviseur | | 3 | 2 | |
| Medewerker integrale veiligheid | 3 | | | |
| Totaal aantal geïnterviewde medewerkers gemeente | 6 | 6 | 10 | 22 |
| Totaal aantal interviews gemeente | 5 | 4 | 6 | 15 |
| Interviews politie met | | | | |
| Wijkagent | | | 3 | |
| Operationeel expert (expert wijkagent) | 5 | 1 | | |
| Operationeel specialist A | | 1 | | |
| Werkvoorbereider | | 1 | | |
| Horecacoördinator | | 1 | 2 | |
| Teamchef | 1 | | 1 | |
| Districtelijk hennepcoördinator | | | 1 | |
| Eenheidscoördinator | | | 1 | |
| Bestuurlijk expert/specialist bestuurlijke aanpak | 1 | | 5 | |
| Beleidsmedewerker/adviseur | | 2 | 3 | |
| Totaal aantal geïnterviewde politiefunctionarissen | 7 | 6 | 16 | 29 |
| Totaal aantal interviews politie | 5 | 4 | 11 | 20 |

Diepteonderzoek: concrete gevallen

In deze fase van het onderzoek zijn in totaal tien concrete gevallen onderzocht waarin een burgemeestersbevoegdheid werd toegepast. In drie van deze gevallen gaat het om gebiedsverboden, in vier gevallen om woningsluiting en in nog drie andere gevallen betreft het een casus waarin de Bibob-toets is toegepast. De selectie van de gemeenten waar deze gevallen zich afspeelden, heeft plaatsgevonden op basis van de interviews in de breedtefase van het onderzoek. In die interviews zijn soms concrete voorbeelden genoemd die in de gemeente hebben gespeeld. Daarnaast leverden de interviews zicht op de verschillende problemen die met de burgemeestersbevoegdheden worden aangepakt en de variatie in de wijze waarop de bevoegdheden worden toegepast. Het streven bij de selectie was zo veel mogelijk diversiteit in de toepassing en aard van de

bevoegdheden. Ook is rekening gehouden met de vraag in hoeverre de cases zicht bieden op de betrokkenheid van de politie. Ten slotte is bij de selectie rekening gehouden met de gemeentegrootte. Opnieuw was het uitgangspunt om zowel grote als kleine gemeenten in dit onderzoek te betrekken. De concrete gevallen zijn onderzocht bij in totaal zeven verschillende gemeenten. In twee gemeenten zijn twee verschillende bevoegdheden onderzocht.

Bij de selectie van de concrete cases is overleg gevoerd met de vertegenwoordigers van de gemeente en de politie over welk concreet geval zich voor dit onderzoek leende. Dit heeft mogelijk enige vertekening met zich meegebracht in de verkregen selectie (George & Bennett, 2005).

Per concreet geval is bij de gemeente het dossier opgevraagd zoals dat bij de gemeente voorhanden was. Op basis van wat werd aangereikt, heeft een dossieranalyse plaatsgevonden. Deze analyse vond plaats volgens een min of meer vast stramien met vaste topics en open antwoordvelden. Daarnaast zijn relevante documenten over het integrale veiligheidsplan van de betrokken gemeenten, relevante beleidsregels, beleidsstukken en de van toepassing zijnde bepalingen uit de APV van de betreffende gemeente bestudeerd.

Uiteindelijk heeft in tien concrete gevallen een dossieranalyse plaatsgevonden. Dit is één casus meer dan waar in eerste instantie van werd uitgegaan. Door de betrokken medewerker van de gemeente is op eigen initiatief een tweede casus van een woningsluiting voorgelegd. Besloten is ook die casus in het onderzoek te betrekken.

Na de dossieranalyse vond een interview plaats met (de) betrokken medewerker(s) van de gemeente en een of meer betrokken politiefunctionarissen. Geprobeerd is betrokken medewerkers te interviewen die in de eerste fase van het onderzoek nog niet waren geïnterviewd. Dit is grotendeels gelukt. In één geval is met een wijkagent gesproken die in de eerdere fase ook was geïnterviewd. In twee andere gevallen was een medewerker aanwezig die al eerder was geïnterviewd, maar was ook een andere niet eerder geïnterviewde medewerker aanwezig. In totaal hebben in deze fase twaalf interviews plaatsgevonden met dertien medewerkers van de gemeenten. Daarnaast hebben negen interviews plaatsgevonden met in totaal twaalf politiefunctionarissen. Ook hierbij liepen de functies van de geïnterviewde medewerkers uiteen (zie tabel 2.2).

De interviews zijn gehouden aan de hand van topics die zijn ontleend aan de deelvragen, maar die ook zijn geconcretiseerd op basis van de beschikbare informatie uit de documentanalyse. Tijdens de interviews werd geconcentreerd op de concrete gevallen waarin een dossieranalyse heeft plaatsgevonden.

Ten slotte heeft in deze fase nog een interview plaatsgevonden met een

informatieofficier van justitie van een gebied waarin twee gemeenten liggen die in dit onderzoek betrokken zijn. Het doel van dit interview was zicht te krijgen op het perspectief van het Openbaar Ministerie ten aanzien van de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden en de rol van de politie daarbij.

De interviews duurden, een uitzondering daargelaten, ongeveer één uur. Ook hiervan is uitgebreid kwalitatief verslag gemaakt, waarbij ook gebruik is gemaakt van opnamen. De dossieranalyse en de interviews hebben plaatsgevonden in maart, april en mei 2017.

Tabel 2.2: Overzicht dossieranalyse en interviews concrete gevallen

| | Kleine gemeenten | Middelgrote gemeenten | Grote gemeenten | Totaal |
|-----------------------------------------------------------|------------------|-----------------------|-----------------|-----------|
| Dossiers Gebiedsverbod | 1 | | 2 | 3 |
| Dossiers Woningsluiting | | 2 | 2 | 4 |
| Dossiers Bibob | 1 | | 2 | 3 |
| Interviews gemeenten met | | | | |
| Juridisch adviseur | 1 | | 1 | |
| Bibob-coördinator/adviseur | | | 3 | |
| Medewerker openbare orde en veiligheid | 1 | 1 | 1 | |
| Beleidsadviseur | | | 1 | |
| Wijkregisseur/manager/coördinator | 1 | | 3 | |
| Totaal aantal geïnterviewde medewerkers gemeente | 3 | 1 | 9 | 13 |
| Totaal aantal interviews gemeente | 2 | 1 | 9 | 12 |
| Interviews politie met | | | | |
| Wijkagent | 1 | | 4 | |
| Rechercheur/teamleider recherche | | | 3 | |
| Coördinator horeca/jeugd/hennep/persoonsgerichte aanpak | 1 | 1 | 2 | |
| Totaal aantal geïnterviewde politiefunctionarissen | 2 | 1 | 9 | 12 |
| Totaal aantal interviews politie | 2 | 1 | 6 | 9 |

2.3 Tot slot

In dit onderzoeksverslag is ervoor gekozen geen namen te noemen van gemeenten en eenheden waar het onderzoek heeft plaatsgevonden. Ook worden geen geïnterviewde personen in de rapportage opgenomen. Hiervoor is gekozen in verband met de onwenselijkheid van herleidbaarheid tot concrete personen en/of zaken. Daarnaast was het in dit onderzoek van belang dat medewerkers van gemeente en politie ongehinderd zouden kunnen spreken over hun opvattingen en ervaringen met de inzet van burgemeestersbevoegdheden en de samenwerking tussen gemeente en politie op dit terrein.

Bevoegdheden van de burgemeester in de praktijk

Dit onderzoek richt zich op drie bevoegdheden van de burgemeester in de veiligheidszorg, te weten het gebiedsverbod, de woningsluiting en de toepassing van de Wet Bibob. In de volgende hoofdstukken wordt nader op deze bevoegdheden ingegaan, waarbij de betrokkenheid van de politie centraal staat. Alvorens op deze afzonderlijke bevoegdheden in te gaan, wordt in dit korte hoofdstuk een beschrijving gegeven van het gebruik van de andere bevoegdheden van de burgemeester en voor welke problemen in de veiligheidszorg deze worden ingezet. Dit is gebaseerd op de interviews met vertegenwoordigers van de gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken en de vertegenwoordigers van politie, waarbij is gevraagd naar de bevoegdheden waarvan in de praktijk gebruik wordt gemaakt. Opgemerkt moet worden dat dit onderzoek zich voornamelijk heeft gericht op de drie genoemde bevoegdheden en de vraag naar de overige bevoegdheden een algemene vraag betrof. Tijdens de interviews is niet gevraagd naar het precieze aantal keren dat een bevoegdheid is ingezet en ook niet waarom wel of geen gebruik is gemaakt van de verschillende bevoegdheden (zie hiervoor De Jong e.a., 2017). Hierbij is slechts kort stilgestaan omdat tijdens de interviews al snel duidelijk werd dat de beschikbare tijd nodig zou zijn om de drie bevoegdheden die in dit onderzoek centraal staan uitvoerig te kunnen bespreken.

3.1 De bevoegdheden

De burgemeester heeft uiteenlopende bevoegdheden op het terrein van de maatschappelijke veiligheidszorg. Aan deze bevoegdheden kunnen (direct of indirect) dwangmiddelen verbonden zijn. In het volgende overzicht staan de voornaamste formele bevoegdheden van de burgemeester.⁴ Voor een korte uiteenzetting van deze bevoegdheden wordt verwezen naar de bijlage.

⁴ Volledigheid is bij dit overzicht niet betracht. Daar komt bij dat de burgemeester ook (vergelijkbare) bevoegdheden kan hebben op basis van de APV. Zo kan in de APV de gebiedsontzegging of een stadionomgevingsverbod zijn opgenomen.

Tabel 3.1: Overzicht voornaamste formele bevoegdheden van de burgemeester in de maatschappelijke veiligheidszorg

| Omschrijving bevoegdheid | Wetsartikel |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Prostitutiebeleid | 151a Gemw. |
| Aanwijzing veiligheidsrisicogebied | 151b Gemw. |
| Cameraplaatsing | 151c Gemw. |
| Woonoverlast | 151d Gemw. |
| Bevel bestuurlijk ophouden (1) | 154a Gemw. |
| Bestuurlijke boete | 154b Gemw. |
| Lichte bevelsbevoegdheid | 172 lid 3 Gemw. |
| Bevel bij voetbalvandalisme en ernstige overlast | 172a Gemw. |
| Zorgbevel ouders 12-minners | 172b Gemw. |
| Bevel bij samenkomsten en vermakelijkheden | 174 Gemw. |
| Bevel sluiting overlastpanden | 174a Gemw. |
| Spoedaanwijzing veiligheidsrisicogebied | 174b Gemw. |
| Noodbevel | 175 Gemw. |
| Noodverordening | 176 Gemw. |
| Bevel bestuurlijk ophouden (2) | 176a Gemw. |
| Strafbeschikking | 257ba Wetboek van Strafvordering |
| Huisverbod en binnentreden woning | 2 en 4 Wet tijdelijk huisverbod |
| Sluiting woningen/lokalen/erven | 13b Opiumwet |
| Intrekken vergunningen/bestuurlijke boete | 31 en 44a Drank- en Horecawet |
| In bewaring stelling | 20 Wet Bopz |
| Weigeren/intrekken beschikkingen, vergunningen, subsidies | 3 tot en met 7 Wet Bibob |
| Bepalingen stellen, aanwijzingen geven, verbieden en beëindigen van openbare manifestaties | 5, 6 en 7 Wet openbare manifestaties |
| Gezag bij brand en ongevallen, opperbevel bij rampen, betreden plaatsen | 4, 5 en 62 Wet veiligheidsregio's |

3.2 De praktijk

Uit onderzoek van De Jong en anderen (2017) blijkt dat een aantal van de bevoegdheden ruime toepassing lijkt te vinden, maar dat andere (zoals de bestuurlijke ophouding en het 12-minnersbevel van artikel 172b Gemw.) slechts zelden of nooit worden gehanteerd. Deze constatering wordt met dit onderzoek bevestigd.

Op de vraag van welke bevoegdheden de gemeenten gebruikmaken bij de lokale aanpak van criminaliteit en overlast geven met name de grotere gemeenten aan dat zij van alle mogelijke bevoegdheden ook daadwerkelijk gebruikmaken indien dat nodig is. In de praktijk leidt dit er niet toe dat alle bevoegdheden daadwerkelijk worden toegepast, maar in de grotere gemeenten worden regelmatig uiteenlopende bevoegdheden ingezet. In de kleinere gemeenten wordt doorgaans een beperkt aantal bevoegdheden daadwerkelijk gehanteerd. Zowel

beleidsmatig, als in hun APV zijn zij wel voorbereid op toekomstig gebruik van verschillende bevoegdheden. In de praktijk heeft dat echter niet in alle gevallen tot daadwerkelijke toepassing van de bevoegdheid geleid. Ook komt het soms voor dat de ambtelijke voorbereiding van een bevoegdheid wel heeft plaatsgevonden, maar het niet noodzakelijk bleek de bevoegdheid daadwerkelijk toe te passen.

De bevoegdheden worden voor uiteenlopende vormen van lokale criminaliteit en overlast ingezet. Zo wordt van verschillende bevoegdheden gebruikgemaakt bij bijvoorbeeld jeugdoverlast of (dreiging van) rellen, maar wordt een aantal bevoegdheden ook ingezet in de strijd tegen zwaardere criminaliteit, zoals de productie van drugs, handel in drugs en (vuur)wapenbezit.

Het grootste deel van de hiervoor genoemde bevoegdheden wordt in de praktijk daadwerkelijk toegepast. De gebiedsverboden, woningsluitingen en toepassing van de Wet Bibob, waarop dit onderzoek zich concentreert, blijken zeer regelmatig te worden ingezet. Zowel in grote als in kleinere gemeenten worden deze bevoegdheden gebruikt. Naast deze bevoegdheden blijken gemeenten, waaronder ook kleinere, zeer regelmatig het tijdelijk huisverbod te hanteren. De toepassing daarvan lijkt een grote mate van vanzelfsprekendheid te hebben. Op elke locatie is de toepassing van het tijdelijk huisverbod in de organisatie, ook bij de politie, ingebed. In geval van een huiselijk-geweldzaak bij de politie wordt doorgaans direct een hulpofficier van justitie ingeschakeld die de mogelijkheden van een huisverbod onderzoekt. In de praktijk wordt een huisverbod zeer regelmatig opgelegd (vgl. De Jong e.a., 2017; De Vaan e.a., 2013).

Daarnaast sluiten gemeenten regelmatig panden (andere dan woningen, te weten de voor het publiek toegankelijke en niet toegankelijke lokalen) op basis van artikel 13b Opiumwet. Hierbij gaat het vooral om sluiting van bedrijfspanden waar bijvoorbeeld een hennepkwekerij is aangetroffen en om maatregelen die worden getroffen bij coffeeshops indien bijvoorbeeld de aanwezige handelsvoorraad te groot is. Ook worden, zij het minder regelmatig, panden gesloten op basis van andere wetgeving (bijvoorbeeld in het kader van het toezicht op openbare vermakelijkheden en inrichtingen), of is er sprake van het intrekken van vergunningen. Het gaat dan bijvoorbeeld om panden waarin sprake is van illegaal gokken of illegale horeca. Ook is een enkele keer een pand gesloten naar aanleiding van een schietpartij of de vondst van wapens.

Naast van gebiedsverboden, waarbij soms ook gebruik wordt gemaakt van de meldingsplicht, bijvoorbeeld tijdens voetbalwedstrijden, maken gemeenten gebruik van 'samenscholingsverboden'. Deze zijn in de APV opgenomen. De

groepsverboden worden niet gehanteerd. Daarnaast wordt regelmatig gebruik gemaakt van cameratoezicht. Ook bij kleinere gemeenten is dit het geval, met name bij overlast door jeugdgroepen. Daarbij wordt cameratoezicht gecombineerd met andere maatregelen. In een van de kleine gemeenten werd bijvoorbeeld een samenscholingsverbod samen met cameratoezicht ingezet om overlast van een jeugdgroep in te perken.

Gemeenten maken, indien de situatie zich daarvoor leent, ook gebruik van noodbevelen en noodverordeningen. Zowel in grote, als in de kleinere gemeenten wordt hiermee gewerkt. Bijvoorbeeld bij (de dreiging van) rellen wordt het noodrecht toegepast. Er zijn ook voorbeelden gegeven waarbij noodbevelen of noodverordeningen ambtelijk zijn voorbereid, maar waarbij uiteindelijk geen afkondiging daarvan heeft plaatsgevonden. Zo heeft in een kleine gemeente de voorbereiding plaatsgevonden naar aanleiding van een dreigend 'Project X-feest'. Uiteindelijk is de dreiging afgewend en was afkondiging niet nodig.

Van de bevoegdheden van de burgemeester op basis van de Wet openbare manifestaties wordt in de praktijk ook gebruikgemaakt, met name door de grotere gemeenten. Dit ligt overigens voor de hand, omdat manifestaties over het algemeen vaker zullen worden georganiseerd in grote steden (vgl. De Jong e.a., 2017).

In een deel van de gemeenten, waaronder ook kleinere, bestaat de mogelijkheid tot preventief fouilleren en is een veiligheidsrisicogebied aangewezen. In een aantal gemeenten (zowel grote als middelgrote) is daadwerkelijk gebruikgemaakt van de bevoegdheid. In een van de gemeenten wordt preventief fouilleren ingezet door leden van het basisteam van de politie bij acties die worden gehouden in het kader van 'ondermijning'. Daarbij gaat het om het fouilleren van personen en doorzoeken van voertuigen op aanwezigheid van wapens. Omdat het preventief fouilleren in meer gevallen heeft geleid tot binnentreden in woningen waarbij grote hoeveelheden drugs en wapens zijn aangetroffen, wordt van deze bevoegdheid regelmatig gebruikgemaakt. Dit lijkt de in eerder onderzoek geconstateerde verschuiving van het belang van preventief fouilleren naar de 'bijvangst' te bevestigen (vgl. Van der Bijl, Bijvoet, Van Dorst, Matthijssen, Pronk, Roeloffzen & Vegter, 2011).

In twee gemeenten zijn in het verleden maatregelen getroffen tegen 12-minners die overlast veroorzaakten. Ten tijde van dit onderzoek wordt daarvan echter geen gebruik meer gemaakt.

Het gebruik van de lichte bevelsbevoegdheid komt in een beperkt aantal gevallen voor. Dit gebeurt in het kader van gebiedsverboden in uitzonderlijke

gevallen. Daarbij was sprake van een slachtoffer dat werd beschoten. In verband met de veiligheid van diens omgeving werd aan het slachtoffer een gebiedsverbod opgelegd en werd het slachtoffer verboden naar zijn eigen huis te gaan. Daarnaast werd van de lichte bevelsbevoegdheid gebruikgemaakt bij aanwezigheid van zogenoemde OMG's (Outlaw Motorcycle Gangs).

Tabel 3.2: Overzicht bevoegdheden in de praktijk

| Bevoegdheid | Toepassing | Problematiek |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Prostitutiebeleid | - | |
| Aanwijzing veiligheidsrisicogebied | Ja, zowel grote als kleine gemeenten (daadwerkelijk preventief fouilleren alleen in grote en middelgrote gemeenten) | Wapens, drugs, ondermijning |
| Cameraplaatsing | Ja, zowel grote als kleine gemeenten | Jeugdoverlast |
| Woonoverlast | Bestond nog niet tijdens veldwerk onderzoek | |
| Bevel bestuurlijk ophouden (1) | Niet daadwerkelijk toegepast | |
| Bestuurlijke boete | - | |
| Lichte bevelsbevoegdheid | In beperkte mate | Poging liquidatie en OMG's |
| Bevel bij voetbalvandalisme en ernstige overlast | Ja, zowel grote als kleine gemeenten. Ook meldplicht wordt ingezet, maar groepsverbod niet | Jeugdoverlast, overlast van verslaafden en verwarde personen |
| Zorgbevel ouders 12-minners | Ja, in het verleden een enkele keer, vandaag de dag niet meer | Jeugdoverlast |
| Bevel bij samenkomsten en vermakelijkheden | Ja, met name grote en middelgrote gemeenten | Illegaal gokken of illegale horeca |
| Bevel sluiting overlastpanden | Ja, grote gemeenten | Wapens |
| Spoedaanwijzing veiligheidsrisicogebied | - | |
| Noodbevel | Ja, zowel grote als kleine gemeenten (soms alleen ambtelijk voorbereid) | Rellen en dreiging daarvan |
| Noodverordening | Ja, zowel grote als kleine gemeenten (soms alleen ambtelijk voorbereid) | Rellen en dreiging daarvan |
| Bevel bestuurlijk ophouden (2) | Niet daadwerkelijk toegepast | |
| Strafbeschikking | - | |
| Huisverbod en binnentreden woning | Ja, zowel grote als kleine gemeenten | Huiselijk geweld |
| Sluiting woningen/lokalen/erven | Ja, zowel grote als kleine gemeenten | Drugs, illegale horeca, illegaal gokken, mensenhandel, heling |
| Intrekken vergunningen/bestuurlijke boete | Ja, zowel grote als kleine gemeenten | Overtreding regels en overlast |
| In bewaring stelling | - | |
| Weigeren/intrekken beschikkingen, vergunningen, subsidies | Ja, zowel grote als kleine gemeenten | Faciliteren van criminaliteit, ondermijning, georganiseerde criminaliteit |
| Bepalingen stellen, aanwijzingen geven, verbieden en beëindigen van openbare manifestaties | Ja, met name grote gemeenten | Ongeregeldheden bij manifestaties |
| Gezag bij brand en ongevallen, opperbevel bij rampen, betreden plaatsen | - | |

Geen van de gemeenten maakt gebruik van de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding. Wel zijn hierover bepalingen opgenomen in APV's, maar daadwerkelijke toepassing van bestuurlijke ophouding lijkt niet voor te komen. Dit is in lijn met eerdere onderzoeken naar de toepassing van bestuurlijke ophouding (Muller e.a., 2008; De Jong e.a., 2017). Daarnaast worden de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking niet door gemeenten gebruikt bij de lokale aanpak van criminaliteit en veiligheid. Dit lijkt ook te gelden voor de overige in tabel 3.1 genoemde bevoegdheden.

Het voorgaande wordt in tabel 3.2 weergegeven.

3.3 Tot slot

In de praktijk wordt vooral veelvuldig gebruikgemaakt van de gebiedsverboden, woningsluitingen en de bevoegdheden op basis van de Wet Bibob. Ook kleinere gemeenten maken van deze bevoegdheden gebruik. Dit onderzoek richt zich daarom op de toepassing van deze bevoegdheden in de praktijk en de rol van de politie daarbij. Daarnaast heeft dit onderzoek zich juist op deze drie bevoegdheden geconcentreerd omdat zij tamelijk divers zijn wat betreft de aard van de maatregelen en de aard van de aan te pakken problemen. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat ook huisverboden vaak worden toegepast. Hiernaar is echter al vaker empirisch onderzoek gedaan, waardoor dit hier buiten beschouwing blijft.

Juridisch kader

Van de drie in dit onderzoek centraal staande burgemeestersbevoegdheden (gebiedsverbod, woningsluiting en Bibob-toets) wordt in dit hoofdstuk het juridisch kader geschetst.⁵ Daarbij wordt telkens een beschrijving gegeven van de bepalingen op grond waarvan de bevoegdheden kunnen worden toegepast. Ook komen het karakter van de bepalingen en enkele belangrijke begrippen aan de orde. Ten slotte wordt bij iedere bevoegdheid ingegaan op belangrijke jurisprudentie. Achtereenvolgens komen aan de orde de gebiedsverboden (§4.1), de woningsluitingen (§4.2) en de Bibob-besluiten (§4.3).

4.1 Gebiedsverboden

Van oudsher is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. De Gemeentewet (Gmw.) bepaalt dat in het eerste lid van artikel 172 en geeft de burgemeester daartoe een divers instrumentarium, waaronder het gebiedsverbod. De bevoegdheid tot het opleggen van een gebiedsverbod kan aan meerdere wetsbepalingen worden ontleend. Van oudsher bestond die mogelijkheid in het kader van de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet (noodbevel, noodverordening), maar die worden geacht alleen te worden gebruikt bij (ernstige vrees voor) oproerige bewegingen en andere ernstige wanordelijkheden of rampen (Roorda, 2016; Wierenga, Post & Koornstra, 2016). Bij niet 'ernstige' ordeverstoringen, of bij een wat gematigder vorm van vrees mag de burgemeester een gebiedsverbod in de vorm van een bevel geven op basis van artikel 172 lid 3 Gmw. (de zogenoemde lichte bevelsbevoegdheid). Daarnaast voorziet artikel 172a Gmw. in een bevel 'zich niet te bevinden' op een bepaalde plaats of in (of nabij) een bepaald object, inclusief een of meer bepaalde delen van de gemeente. Voorts kan de burgemeester aan de APV de soortgelijke bevoegdheid ontleen (verwijderingsbevel, samenscholingsverbod). Ten slotte zijn bij of krachtens enkele bijzondere wetten met het gebieds-

5 Dit hoofdstuk is geactualiseerd tot 1 juni 2018.

verbod vergelijkbare bevoegdheden opgenomen (onder meer in de Wet tijdelijk huisverbod, de Wet personenvervoer 2000, de Wet veiligheidsregio's, de Wet openbare manifestaties, de Politiewet 2012), terwijl in andere wetten deze bevoegdheid aan andere bestuursorganen dan de burgemeester is toegekend (bijvoorbeeld aan de officier van justitie in artikel 509hh Sv, aan de minister in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding).⁶

Bevoegdheid burgemeester

In de praktijk worden de meeste gebiedsverboden door de burgemeester opgelegd. Bij de uitbreiding van de bevelsbevoegdheden in de Gemeentewet heeft de wetgever herhaald dat de burgemeestersportefeuille (mede) de ordehandhaving in het publieke domein omvat, en dit onderstreept door de noodzaak te benadrukken van een eenhoofdige leiding die in de aanpak van (dreigende) ordeverstoringen snel en adequaat moet kunnen opereren (Sackers, 2010a; Sackers, 2010b). Daarover bestond geen discussie.

Gebiedsverbod op basis van artikel 172 lid 3 Gemw.

Artikel 172 lid 3 Gemw. geeft de burgemeester de bevoegdheid bevelen te geven die noodzakelijk zijn te achten voor de handhaving van de openbare orde. De inhoud van zo'n bevel wordt aan het inzicht van de burgemeester overgelaten en kan dus gebiedsverboden inhouden of daarop neerkomen. Dit brengt mee dat in beginsel vergaande bevelen mogen worden gegeven. Aan de andere kant is de reikwijdte beperkt aangezien de bevelen niet mogen afwijken van reeds bestaande wettelijke voorschriften en geen bijzondere noch algemene beperking mogen inhouden van het grondwettelijke recht op privacy en de betogingsvrijheid. Het bevel mag ook niet worden aangewend voor structurele en/of langdurige ordeproblemen. De burgemeester mag het bevel niet naar willekeur inzetten. Er moet steeds sprake zijn van een (min of meer onvoor-

6 Uiteraard heeft ook de strafrechter verschillende mogelijkheden om een gebiedsverbod op te leggen, zowel binnen de voorwaardelijke sanctiemodaliteiten als op basis van artikel 38v Sr. Ook het penitentiaire recht kent verschillende varianten waarin gebiedsverboden kunnen worden opgelegd.

7 De Afdeling bestuursrechtspraak lijkt deze zogenoemde 'onmiddellijkheidseis' met een zekere soepelheid tegemoet te treden. ABRvS 2 december 2015, AB 2016/73, m.nt. Brouwer, Gst 2016/85, m.nt. De Jong.

zienbare) verstoring van de openbare orde (of van ernstige vrees daarvoor). De burgemeester moet verdedigen dat zijn bevel noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde, dat die verstoring een onverwijlde reactie vergt,⁷ en dat het bevel proportioneel is en voldoet aan de subsidiariteits eis.⁸ De (reikwijdte van de) bevoegdheid van de burgemeester wordt feitelijk uitgeoefend door de politie, die in de praktijk de handhaving voor haar rekening neemt.⁹ De burgemeester blijft zelf verantwoordelijk.

Gebiedsverbod op basis van artikel 172a Gemw.

Met artikel 172a Gemw. heeft de wetgever (ten tijde van de behandeling van de zogenoemde Voetbalwet, de Wet MBVEO) de burgemeester een aanvullende bevoegdheid gegeven om op te treden tegen ernstige en herhaalde overlast van groepen jongeren op straat. Gedacht werd aan het uiten van bedreigingen, schelden en spugen en ontoelaatbaar agressief gedrag tegen vrouwen en homo's. Op grond van artikel 172a mag de burgemeester een bevel geven aan een persoon die als individu of groepsgewijs de openbare orde ernstig heeft verstoord, of die bij een groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, dan wel de openbare orde herhaaldelijk individueel of in groepsverband heeft verstoord of bij een groepsgewijze ordeverstoring een leidende rol heeft gehad. Dat bevel kan een gebiedsverbod inhouden,¹⁰ maar mag alleen worden gegeven bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde. Deze vrees moet aantoonbaar zijn, dat wil zeggen dat zij moet blijken uit concrete aanwijzingen. Het feit dat iemand in het verleden betrokken is geweest bij ernstige ordeverstoringen, kan een dergelijke concrete aanwijzing zijn.¹¹ Met de woordkeuze bij het gebiedsverbod, namelijk dat de betrokkene zich niet mag bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, heeft de wetgever de burgemeester de mogelijkheid willen geven van een 'stadionverbod', maar ook bijvoorbeeld een

⁸ *Kamerstukken I*, 1990/91, 19 403, nr. 64b, p. 16 en 17.

⁹ Complicerend is de vraag of de burgemeester zijn bevoegdheid aan de politie mag mandateren (artikel 177 Gemeentewet sluit dit immers uit). De Hoge Raad oordeelde dat door middel van een 'mandaatbesluit' de politie de bevoegdheid van de burgemeester 'uitvoert' en dat aldus het mandaatverbod niet is geschonden (HR 10 december 2013, *AB* 2014/436, m.nt. Brouwer & Schilder, *NJ* 2015/170, m.nt. Borgers, *Gst* 2014/36, m.nt. Hennekens).

¹⁰ Het bevel kan ook een groepsverbod, een meldplicht of een combinatie inhouden.

¹¹ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 467, 3, §2.3.2.

verbod ten aanzien van een deel van de binnenstad, een uitgaans- of horeca-concentratiegebied, of een wijk waar ‘supporterskroegen’ zijn gevestigd. Artikel 172a biedt geen mogelijkheid tot het opleggen van een woningverbod.¹² Anders dan bij artikel 172 lid 3 Gemw. gaat het hier om een verstoring die een structureel karakter heeft. Het bevel verbiedt het ‘zich bevinden’. Dit is een formeel omschreven gedraging. Opzet ligt als het ware daarin besloten, hoewel niet helemaal valt uit te sluiten dat iemand min of meer per ongeluk in het verboden gebied belandt. Dit staat los van de formele eis om het gebied nauwkeurig in het bevel te omschrijven. Door de toevoeging ‘een of meer bepaalde delen van de gemeente’ is de burgemeester maximale vrijheid gegeven om te komen tot een flexibele bepaling van het gebied waarvoor de ontzegging geldt.

Formaliteiten

Het bevel van de burgemeester op basis van artikel 172 lid 3 of artikel 172a Gemw. is een beschikking en moet derhalve voldoen aan het bepaalde in hoofdstuk 3 en 4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij zijn vooral de eis van de zorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb) en de eis van een goede belangenafweging (artikel 3:4 Awb) van belang. De noodzaak om het besluit te nemen dient deugdelijk te worden gemotiveerd en in het besluit te worden vermeld. De burgemeester baseert zich daarbij op een gedocumenteerd dossier.¹³ In beginsel zal de burgemeester de betrokkene moeten horen op het voornemen jegens hem een belastende beschikking te nemen, maar in spoedeisende gevallen mag daarvan worden afgeweken. Wel is bekendmaking aan de betrokkene vereist, en dat ook deze formaliteit niet zonder betekenis is bleek in een arrest van de Hoge Raad in 2016.¹⁴ Niet voldoende is dat de politie het voornemen tot gebiedsverbod aan de betrokkene aanzegt en hem meedeelt ‘dat hij maar in de *Metro* en in het blad *de Echo* moest kijken om te zien wat de burgemeester had beslist’.¹⁵

12 Rb Midden-Nederland 13 oktober 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:4861.

13 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 15.

14 HR 6 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2766.

15 Hof Amsterdam 18 november 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:4984, accepteert een telefonisch meegedeeld burgemeesters-besluit, ‘nu hem dit besluit, in de gegeven omstandigheden, op geschikte wijze was medegedeeld’.

Duur gebiedsverbod

Anders dan de gebiedsontzegging op basis van artikel 172 lid 3, verbindt artikel 172a een termijn aan de duur van het burgemeestersbevel. Die duur is maximaal drie maanden, met een mogelijkheid om dit drie keer te verlengen met steeds een nieuwe periode van drie maanden. Dit bevel overstijgt in duur de bevelen op basis van artikel 172 lid 3. Hierdoor stelt de rechter extra eisen aan de proportionaliteit van de gebiedsontzegging. Zo overwoog de rechter in diverse uitspraken dat met een gebiedsverbod ex artikel 172a de burgemeester ‘een van de zwaarst mogelijke maatregelen op grond van de wet heeft getroffen’.¹⁶ Het zal duidelijk zijn dat de burgemeester niet klakkeloos van de (maximale) drie maanden mag uitgaan, en zich daarbij ook rekenschap moet geven of de gebiedsontzegging qua territoriale omvang niet een maatje te groot is. Daarnaast gebiedt lid 9 tot matiging als de betrokkene bijvoorbeeld naar een andere gemeente verhuist. Het bevel dient in ieder geval te worden ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere ordeverstoringen.¹⁷

Karakter gebiedsverbod

Van het gebiedsverbod kan men zich op het standpunt stellen dat dit op herstel is gericht. Het beoogt immers rust te brengen in een geschonden openbare orde (of deze schending te voorkomen). Het is echter niet uit te sluiten dat onder omstandigheden het gebiedsverbod een punitief karakter krijgt. Dat zal aan de orde kunnen zijn naarmate de duur en omvang naar maximale waarden stijgt (zoals dat met name bij de toepassing van het gebiedsverbod ex artikel 172a het geval kan zijn). De burgemeester beperkt immers de bewegingsvrijheid. Rechtspraak waarin met succes het verweer is gevoerd dat van een ‘criminal charge’¹⁸ moet worden uitgegaan, is evenwel (nog) niet bekend.^{19 20}

16 Rb Amsterdam 18 februari 2011, *LJN* BP5057.

17 Omgekeerd biedt lid 7 de mogelijkheid tot een aanscherping. Zo’n verzwarende kan aan de orde zijn indien de persoon aan wie een gebiedsverbod is opgelegd zijn overlast gevende activiteiten verplaatst naar een ander deel van de gemeente.

18 Hiermee wordt bedoeld een vervolging in de zin van artikel 6 EVRM.

19 Rb Amsterdam 3 april 2012, *LJN* BW1140, *AB* 2012/174, m.nt. Brouwer & Schilder, *Gst* 2012, 67, m.nt. Berkhouwer & Van der Grinten.

20 De Afdeling bestuursrechtspraak stelt zich op het standpunt dat de bevelen niet kunnen worden aangemerkt als ‘criminal charge’, en de Hoge Raad laat zich dan daarover (in verband met de leer van de formele rechtskracht) niet meer uit. *HR* 22

Rechtspraak gebiedsverbod artikel 172 lid 3 Gemw.

Het zal geen verbazing wekken dat de rechtspraak over artikel 172 lid 3 Gemw. casuïstisch is en zich niet leent voor een uitputtende weergave. Wel wordt, met name uit de rechtspraak van de lagere rechters, de reikwijdte van de lichte bevelsbevoegdheid duidelijk. Die rechtspraak verloopt vaak via het strafrecht. Zodra een bevel is genegeerd, kan worden vervolgd voor overtreding van artikel 184 Sr (het negeren van een ambtelijk bevel). De lagere rechtspraak laat vooral beoordelingen van (relatief) kortdurende gebiedsontzeggingen zien (variërend van enkele uren tot enkele weken), en in de meeste gevallen met een beperkte omvang (zoals een wijk-, horeca- of winkelcentrumverbod). Of sprake was van een ordeverstoring leidt zelden tot discussie; de rechter neemt vrij snel aan dat de burgemeester die op grond van concrete feiten en/of ambtelijke informatie mag aannemen. Uiteraard dient het dossier verder voldoende informatie te bevatten. Zo mag de motivering inzake de persoon van de ordeverstoorder (althans van degene tot wie het bevel zich richt) niet op aannames zijn gebaseerd.²¹ De zorgvuldigheid gebiedt ook steeds te onderzoeken welke concrete en actuele informatie voorhanden is om te voorkomen dat het bevel langer dan noodzakelijk voortduurt. Bij het preventieve gebruik is een enkele keer discussie of de vrees van de burgemeester ‘ernstig genoeg’ was, maar ook die leidt zelden tot rechterlijke kritiek. Een enkele keer acht de rechter een dreigingsinschatting nodig.²² De meeste rechtspraak handelt over de proportionaliteit, verklaarbaar omdat de wet geen (maximale) duur vermeldt. Als voorbeelden zijn te noemen de gebiedsontzeggingen die de uit detentie teruggekeerde zedendelinquent Sytze van der V. door verschillende burgemeesters kreeg opgelegd.²³ Ze werden even zo vaak door de rechter vernietigd (kort gezegd) omdat de omvang (voor de gehele gemeente) niet proportioneel werd bevonden.²⁴ In een andere zaak kon de burgemeester niet voldoende aannemelijk maken waarom zes weken nodig waren om de rust in de buurt te herstellen en een ex-gedetineerde veilig naar zijn huis te laten terugkeren.²⁵ Toch is een gebieds-

21 Rb Midden-Nederland 18 november 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:5696, *Gst* 2014/29, m.nt. Van der Grinten & Van den Berg (Veenendaal).

22 ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1993 (Helmond).

23 Tot twee keer toe voor de gemeente Eindhoven, alsmede voor de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

24 Rb 's-Hertogenbosch 27 oktober 2009, *LJN* BK1271; Rb Utrecht 3 december 2009, *LJN* BK5246; Rb 's-Hertogenbosch 5 augustus 2010, *LJN* BN3313; Hof 's-Hertogenbosch 5 maart 2013, *LJN* BZ3488 (schadevergoeding).

25 Rb Zeeland-West-Brabant 22 maart 2013, *LJN* CA4001.

ontzegging voor de hele gemeente niet onmogelijk. Via artikel 172 lid 3 Gemw. stond de rechter de burgemeester van Enschede toe supporters van FC Utrecht te weren voor de gehele stad.²⁶ In weer een andere zaak mocht de burgemeester een bewoner het bevel geven zijn woning te verlaten, daarin gedurende een nader te bepalen periode niet meer terug te keren, noch zich op te houden in een nader aangegeven gebied. De betreffende bewoner was teruggekeerd uit detentie, toen zijn woning vervolgens met een automatisch wapen werd beschoten, hetgeen tot grote onrust leidde in de buurt. De betrokkene weigerde hulp en beveiliging. De rechter accepteerde het bevel evenwel niet zonder de nodige kritische bemerkingen. Van de burgemeester werd verwacht dat hij zich frequent laat informeren over de voortgang van het strafrechtelijke onderzoek naar het schietincident. Opmerkelijk is dat de rechter accepteert dat het gevaar voor de ordeverstoring van derden kan uitgaan, zonder dat degene die door het gebiedsverbod wordt getroffen daaraan debet is.^{27 28}

Rechtspraak gebiedsverbod artikel 172a Gemw.

Aanvankelijk zijn veel burgemeestersbevelen bij de rechter gesneuveld, in nagenoeg alle gevallen omdat het dossier onvoldoende aanknopingspunten bevatte die de aard en de omvang van deze gebiedsontzegging konden rechtvaardigen. Steevast luidde de overweging: ‘Een afweging in het bestreden besluit of deze maatregel in verhouding staat met het te bereiken doel, heeft verweerder niet gemaakt, evenmin of met een minder ingrijpende maatregel hetzelfde doel is te bereiken’.²⁹ Omdat in de wetgeschiedenis duidelijk is gesteld dat de bevoegdheid neergelegd in artikel 172a moet worden beschouwd als een aanvulling op het bestaande artikel 172 lid 3, en is bestemd voor ‘zwaardere gevallen’, toetst de rechter deze gebiedsverboden ook indringender.³⁰ Het lijkt erop alsof de burgemeesters lessen hebben getrokken uit de eerste serie rechterlijke beoordelingen. In steeds meer zaken nadien oordeelde de rechter positief over de door

26 Rb Almelo 19 december 2012, *LJN* BY6950.

27 Rb 's-Hertogenbosch 25 maart 2011, *LJN* BP9061; zie ook Rb Gelderland 15 juli 2016, *ECLI:NL:RBGEL:2016:3916*; Rb. Oost-Brabant 26 januari 2017, *ECLI:NL:RBOBR:2017:3*.

28 De schending van de subsidiariteit wil ook nog weleens worden opgeworpen, maar lijkt bij toepassing van artikel 172 lid 3 Gemw. slechts van beperkte betekenis. *ABRVS* 20 november 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:1993* (Helmond).

29 Rb Breda 20 mei 2011, *LJN* BQ5217; Rb Rotterdam 7 mei 2011, *LJN* BQ3842, *LJN* BQ3846 en *LJN* BQ3848.

30 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 27.

de burgemeester getroffen maatregel.³¹ Ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak bleken dossiers beter gedocumenteerd.³² Steeds blijkt dat de rechter doorslaggevende betekenis toekent aan de kwaliteit van het onderliggende dossier en de motivering door de burgemeester van het gebiedsverbod. Wat overblijft is de beoordeling van de formaliteiten, alsmede de proportionaliteit en de subsidiariteit. Deze laatste is vooral van belang omdat de rechter van de burgemeester verwacht dat hij motiveert waarom niet met de (lichtere) variant van artikel 172 lid 3 (of de APV) kon worden volstaan. Ten aanzien van de proportionaliteit is de beoordeling van de rechter gelijk aan die van de 172 lid 3-bevelen.³³

Aparte vermelding verdient de jurisprudentie die het gevolg is van overtreders van het gebiedsverbod die zich op onwetendheid over de feitelijke omvang van het gebiedsverbod beroepen. Verweren van deze aard gaan over de vraag of de straten aan de rand van het gebied wel of niet tot het verboden gebied behoren, en een enkele keer zelfs over het trottoir aan de uiterste rand van het gebied. De oplossing is even eenvoudig als doeltreffend: ieder besluit tot een gebiedsverbod zou een opsomming van de straatnamen van het gebied moeten bevatten, bij voorkeur aangevuld met een kaart.³⁴

Gebiedsverbod op basis van de APV

Ook in APV's kan de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid toekennen om verwijderingsbevelen te geven of gebiedsverboden op te leggen. Deze bevelen zijn van 'lagere' wetgevingsorde en mogen geen grondwettelijk beschermde (grond)rechten beperken. Wel mag het (verdragsrechtelijke) recht op bewegingsvrijheid worden aangetast, mits ook hier wordt voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit laatste kan inhouden dat eerst een waar-

31 Bijvoorbeeld: Rb Den Haag 23 juli 2012, *LJN BX4292* en Rb Oost-Brabant 7 mei 2014, *ECLI:NL:RBOBR:2014:2385* en Rb Oost-Brabant 3 juni 2015, *ECLI:NL:RBOBR:2015:3231*. Maar 'mis' ging het toch nog in Rb Maastricht 25 juni 2012, *LJN BX0092*, Rb Utrecht 6 augustus 2012, *LJN BX4512*, 19 oktober 2012, *LJN CA2962*, Rb Utrecht 9 november 2012, *LJN BY2935*, *ABRvS* 22 mei 2013, *LJN CA0633*.

32 Bijvoorbeeld: *ABRvS* 5 februari 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:325*.

33 In ieder concreet geval wordt getoetst of de duur van het bevel en de omvang van het gebied een passende reactie van de burgemeester is op de aard en ernst van (de vrees voor of verdere escalatie van) de ordeverstoring. Bijvoorbeeld: Rb Oost-Brabant 8 juli 2015, *ECLI:NL:RBOBR:2015:3866*, waarin de rechter vragenderwijs overwoog waarom het gebied groter moest zijn dan het centrum van Eindhoven, waarin zich de overlastgedragingen hadden afgespeeld.

34 HR 18 maart 2014, *ECLI:NL:HR:2014:662*.

schuwing wordt gegeven. Vaak zijn de APV-bevoegdheden aan beleidsregels gekoppeld, die een oplopende termijn kennen variërend van 24 uren tot enkele dagen en/of weken. Dit laatste leidt wel tot een overlap met de reikwijdte van de gebiedsverboden op basis van de Gemeentewet. Rechtspraak over samenloop is dus voorspelbaar. In HR 11 maart 2008³⁵ had iemand het bevel zich niet te bevinden in delen van Rotterdam aan zijn laars gelapt. Toen hij daar toch was, volgde een strafzaak. Uit het arrest volgt dat, indien in een gemeente een verordening geldt waarin is geregeld dat de burgemeester in het geval van overlast gevende verstoringen van de openbare orde aan de betrokken persoon een verblijfsontzegging kan opleggen, deze regeling dient te worden toegepast. Artikel 172, derde lid, Gemeentewet biedt dan niet (ook) een grondslag voor het opleggen van een gebiedsontzegging ter zake van verstoringen van de openbare orde waarop de APV het oog heeft.

Vanwege de grote diversiteit aan gebiedsontzeggingen op basis van de APV's, wordt hier niet verder ingegaan op de juridische kaders en de rechterlijke beoordelingen, die (vanzelfsprekend) zeer casuïstisch van aard zijn en zich niet goed voor al te algemeen getrokken conclusies lenen.³⁶

4.2 Woningsluiting

De bevoegdheid van de burgemeester om woningen te sluiten wegens (kort gezegd) ondukbare overlast dateert uit 1997 en wortelt in het drugsbeleid van de overheid. Met artikel 174a Gemw. werd aanvankelijk beoogd de burgemeester een doeltreffend instrument in handen te geven om in het bijzonder drugs-panden aan te pakken. Nog tijdens de parlementaire behandeling werd besloten de bevoegdheid los te koppelen van drugsoverlast, waarna (de ernstige vrees voor) een openbare-ordeverstoring een soort algemene grond voor woning-sluitingen werd. Door de redactie van het artikel is echter steeds bewijs nodig voor een ordeverstoring rond de woning als gevolg van gedragingen in die

35 HR 11 maart 2008, *LJN BB4096*, *AB* 2008/163, m.nt. Brouwer & Schilder, *NJ* 2008/208, m.nt. Mevis.

36 Een gevolg van de verscheidenheid in APV-bepalingen is de terminologie. APV's kunnen, afhankelijk of de raad de 'Model APV' heeft omarmd, of eigen APV-bepalingen heeft gemaakt, onderscheid maken tussen verschillende soorten gebiedsverboden. Vrijwel alle gemeenten kennen een algemene verblijfsontzegging, maar ook specifieke vormen daarvan, zoals stadion-omgevingsverboden, gebiedsverboden voor dealeroverlast en verblijfsverboden voor (horecagelegenheden in) uitgaansgebieden. Is in een bepaalde gemeente een betaaldvoetbalorganisatie gevestigd, of vindt een jaarlijks terugkerend grootschalig evenement plaats, dan kan sprake zijn van een zeer gedetailleerde regeling.

woning. Voor een preventieve sluiting dient de burgemeester zelfs (objectief gerechtvaardigde) vrees voor een ernstige verstoring aannemelijk te maken. Deze bewijsnood leidde al snel tot de conclusie dat artikel 174a Gemw. in de praktijk voor de burgemeester (te) grote problemen opleverde. Nauwelijks een maand na de inwerkingtreding van artikel 174a diende de regering daarom wederom een wetsvoorstel in, deze keer tot invoering van een nieuw artikel 13b Opiumwet om de burgemeester de mogelijkheid te geven met bestuursdwang op te treden tegen drugsoverlastpanden.³⁷ Omdat voor de woningsluiting op grond van artikel 13b Opiumwet niet is vereist dat de burgemeester bewijs aandraagt voor gedragingen in de woning die tot overlast buiten de woning hebben geleid, verloor artikel 174a Gemw. in de praktijk snel betekenis en worden woningsluitingen op grond van drugsoverlast stevast op artikel 13b Opiumwet gebaseerd.

Bevoegdheid burgemeester

In tegenstelling tot latere discussies over de toebedeling van handhavende bevoegdheden aan de burgemeester, heeft dat noch bij de totstandkoming van artikel 174a Gemw., noch bij die van artikel 13b Opiumwet een rol gespeeld. Het werd door de wetgever min of meer vanzelfsprekend gevonden dat de sluitingsbevoegdheid aan de burgemeester werd gegeven, nu deze zo zeer verwant was met de bestaande openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester, dat de link gemakkelijk viel te leggen. Dezelfde argumenten werden herhaald bij de invoering van artikel 13b Opiumwet. Hoewel de bestuursdwangbevoegdheid als regel niet aan de burgemeester wordt toegekend, werd dit hier eveneens onderbouwd met de verwijzing naar de bestaande openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester. Daarbij stond de wetgever voor ogen dat de burgemeester in het driehoeksoverleg afspraken maakt over de afstemming tussen het gemeentelijk en het strafrechtelijk beleid; in het bijzonder over de vraag wanneer het strafrechtelijke en wanneer het bestuursrechtelijke instrumentarium wordt ingezet. Deze lokale afstemming laat overigens de mogelijkheid onverlet dat het beleid (vaak 'Damoclesbeleid' genoemd) niet in elke gemeente gelijk is.

37 Kamerstukken II, 1996/97, 25 324, nrs. 1-3.

De begrippen woning, lokaal en erf

Zowel op grond van artikel 174a Gemw. als op grond van artikel 13b Opiumwet mag de burgemeester de sluitingsbevoegdheid aanwenden jegens woningen, lokalen of bij de daarbij behorende erven. Op grond van vaste rechtspraak wordt onder een woning iedere van de buitenwereld afgesloten plaats verstaan waar iemand zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden.³⁸ Lokalen zijn alle gelegenheden die voor het publiek toegankelijk zijn, of met enige beperking (zoals entreegeld) min of meer toegankelijk zijn. Het begrip ‘erf’ is ontleend aan artikel 138 Sr. Daarbij kan worden gedacht aan een tuin of aan een binnenplaats van een flatgebouw, maar ook aan een bij de woning behorende oprit of de ruimte onder een carport. Voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet wordt een woonboot met een woning gelijkgesteld, en evenzo een stacaravan.³⁹

Woningsluiting bij overlast artikel 174a Gemw.

Artikel 174a geeft de bevoegdheid tot woningsluiting indien door gedragingen in de woning de openbare orde rond die woning wordt verstoord. Zo drukt het eerste lid de overlast uit. Verstoring van de openbare orde is echter geen vastomlijnd begrip. In de Gemeentewet wordt het begrip niet gedefinieerd, maar wordt het meestal omschreven als de rechtsorde in de openbare of publieke ruimte dan wel het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in de publieke ruimte (Hennekens, 2013). Niet elke overlast vanuit een woning mag tot sluiting leiden. Een sluiting moet proportioneel en subsidiair zijn.⁴⁰ De verstoring van de openbare orde kan alleen aanwezig worden geacht bij overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate worden bedreigd. Zodanige overlast kan slechts plaatsvinden bij gedragingen die op zichzelf ernstig zijn.⁴¹ Gedragingen die tot verrommeling van het straatbeeld leiden zijn dat zeker niet; bij raamprostitutie of handel vanuit een woning in gestolen goederen is dat afhankelijk van de feiten buiten de

38 *Kamerstukken II*, 1995/96, 24, 699, nr. 3.

39 ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:580, AB 2015/138, m.nt. Brouwer & Van Kleef-Ruigrok; ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130, AB 2015/101, m.nt. Van Mil.

40 *Kamerstukken II*, 1995/96, 24, 699, nr. 3, p. 6. Zie ook: Rb Leeuwarden, 3 december 2004, LJN AR8583.

41 ABRvS 1 december 2010, Gfst 2011, 7350, 27, m.nt. Rogier.

woning. Wanordelijkheden in de woning kunnen dus geen grond voor sluiting opleveren.⁴² Evenmin geldt dat voor verstoringen die zich al geruime tijd geleden voordeden.⁴³ Lid 2 van artikel 174a maakt sluiting ook mogelijk bij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde.⁴⁴ Dat is echter alleen toegestaan als het gaat om een rechthebbende op een woning bij wie eerder een woning-sluiting heeft plaatsgevonden, en er aanwijzingen zijn dat dezelfde betrokkene bij een andere woning of bij dezelfde woning zodra de sluitingsperiode voorbij is, er (kort gezegd) weer een puinhoop van maakt. Men heeft hiermee willen voorkomen dat zich herhaling of verplaatsing van de problematiek zou voordoen. De ernstige vrees zal moeten worden onderbouwd met concrete aanwijzingen.⁴⁵

42 Beleidsregels die beogen artikel 174a in stelling te brengen bij het aantreffen van een hennepkwekerij in een woning, kunnen niet als argument voor een ordeverstoring rond die woning gelden en niet aan een woningsluiting ten grondslag worden gelegd, Rb Roermond 15 januari 2010, *LJN* BK9763.

43 Rb Amsterdam 10 juni 2009, *LJN* BJ1364.

44 *Kamerstukken II*, 1996/97, 24 699, nr. 10 (amendement van Van den Burg en Cornielje).

45 Dat was in een uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland uit 2013 voor de burgemeester geen groot probleem. Iemand die scheikundige experimenten in zijn appartement uitvoert, waarbij eerder een gasexplosie plaatsvond en nadien (bij wederom een uit de hand gelopen experiment met brandbare stoffen) een sissend geluid en chemische lucht werden waargenomen, roept met deze activiteiten de ernstige vrees voor ordeverstoring over zich af (Rb Midden-Nederland 20 februari 2013, *LJN* BZ1822). Maar is dat ook het geval zodra een suïcidale persoon dreigt zijn woning op te blazen en de burgemeester dat dreigement in redelijkheid serieus kan opvatten? De vraag is of hier overlast kan worden aangenomen waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate worden bedreigd. Het moet daarbij gaan om overlast die maatschappelijk onaanvaardbare vormen heeft aangenomen die niet met andere, minder ingrijpende middelen kan worden bestreden. (ABRvS 1 december 2010, *Gst* 2011/27, m.nt. Rogier, *AB* 2011/82, m.nt. Brouwer & Schilder; ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BP4697, *AB* 2012/183, m.nt. Brouwer & Schilder, *Gst* 2011/55, m.nt. Diepenhorst & Lagrouw.) Hoewel de rechtbank het eens is met het zorgwekkend beeld van degene wiens woning was gesloten en begrip had voor het handelende optreden van de burgemeester, vernietigde zij de beslissing omdat (mede) door het snelle optreden van de hulpdiensten de situatie niet tot ernstige overlast heeft geleid. Wel, zo overwoog zij, zal het ter plaatse verschijnen van hulpdiensten gevoelens van onrust en angst hebben veroorzaakt in de buurt, maar deze op zich begrijpelijke gevoelens vormen echter een onvoldoende basis voor het oordeel dat sprake is van maatschappelijk onaanvaardbare overlast die een woningsluiting rechtvaardigt. (Rb Noord-Nederland 7 mei 2013, *LJN* BZ9354; de rechtbank nam daarbij in aanmerking dat gezien de wijze waarop en locatie waar de betrokkene zich van het leven wilde beroven, veiligheids- en gezondheidsrisico's voor de buurtbewoners niet reëel waren.)

Woningsluiting bij drugshandel artikel 13b Opiumwet

De sluitingsbevoegdheid in artikel 13b Opiumwet mag worden opgelegd als in de woning een Opiumwetmiddel wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt, *dan wel daartoe aanwezig is*. De gedragingen ‘verkopen, afleveren en verstrekken’ zijn door de wetgever in dezelfde betekenis gebruikt als elders in de Opiumwet.⁴⁶ Dit heeft tot consequentie dat de uitleg daarvan ook in de sfeer van de Opiumwet moet worden gezocht, dus met de autonome betekenis die de Opiumwet daaraan geeft. Die betekenis is ruimer dan de taalkundige. Zo wordt onder ‘verkopen’ in de rechtspraak over de Opiumwet ook ‘ruilen’ verstaan, evenals iedere transactie met betrekking tot drugs zonder dat daaraan geld of op geld waardeerbare zaken te pas komen.⁴⁷ De gedragingen ‘afleveren’ of ‘verstrekken’ (welke begrippen in de rechtspraak min of meer synoniem zijn) zien op elke handeling waarmee iemand de (feitelijke) macht over de drugs wordt gegeven. Dus elk feitelijk ter beschikking stellen, ongeacht op welke grond dit geschiedt.⁴⁸ Volgens vaste rechtspraak wordt ook in het bestuursrecht uitgegaan van de betekenis die aan deze gedragingen door het strafrecht zijn toegekend.⁴⁹ De wetgever nam niet de in de Opiumwet genoemde gedraging ‘aanwezig hebben’ over, maar creëerde in artikel 13b een andere gedraging, namelijk ‘daartoe aanwezig hebben’. Dit betekent dat niet is vereist dat daadwerkelijk drugs in de woning zijn verhandeld. Uit het woord ‘daartoe’ in artikel 13b lid 1 volgt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak dat de burgemeester bevoegd is een woning te sluiten indien daarin een handelshoeveelheid drugs, die wordt geacht te zijn bestemd voor de verkoop, wordt aangetroffen.⁵⁰ De bestuursrechter gaat (anders dan de strafrechter) snel van een handelsvoorraad uit. Ook bij de vondst van kleinere hoeveelheden harddrugs wordt ‘dealen’ niet per definitie uitgesloten. Dit geldt temeer zodra bij het onderzoek in de woning tevens een grote hoeveelheid gripzakjes, een weegschaal en grote sommen contant geld zijn aangetroffen.⁵¹ Langzamerhand lijkt in de actuele rechtspraak een ken-

46 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 324, nr. 3 en *Kamerstukken II*, 1997/98, 25 324, nr. 5.

47 HR 5 april 1983, *NJ* 1983/534; HR 14 april 1998, *NJ* 1998/609.

48 HR 12 november 1985, *NJ* 1985/512.

49 ABRvS 6 augustus 2004, *LJN* AI0787; ABRvS 8 september 2010, *LJN* BN6187, *AB* 2010/307, m.nt. Tollenaar & Vermeer, *Gst.* 2010/118, m.nt. Rogier.

50 ABRvS 6 augustus 2015, *ECLI:NL:RVS:2015:2616*. Lagere rechters lijken daarover soms anders te oordelen, bijvoorbeeld Rb Rotterdam 25 juli 2013, *ECLI:NL:RBROT:2013:5584*.

51 ABRvS 24 april 2013, *LJN* BZ8430.

tering waar te nemen en slaat (ook) de bestuursrechter acht op de in de Opiumwet voorkomende (beperkte) hoeveelheden ‘voor eigen gebruik’.⁵² Bij de aanwezigheid van een hoeveelheid drugs in een pand die groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik, is in beginsel aannemelijk dat die drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking. Het ligt in dat geval op de weg van de rechthebbenden op het pand om het tegendeel aannemelijk te maken. Noodzakelijk is wel dat in het proces-verbaal of in de bestuurlijke rapportage duidelijkheid wordt verschaft over de aard en omvang van de in de woning aangetroffen drugs. In een andere zaak was het door tegenstrijdigheden in de bestuurlijke rapportages onvoldoende duidelijk of het om een ‘gebruikershoeveelheid’ ging. De rechter legde dit manco in het voordeel van de appellant uit.⁵³ Van de andere kant leidt deze rechtspraak er niet toe dat daarmee iedere appellant onder de vlag van ‘eigen gebruik’ zich met succes van een woning-sluiting kan bevrijden. In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak bleek dat negentig keer de gebruikershoeveelheid amfetaminepasta niet is te verdedigen als bestemd voor eigen gebruik.⁵⁴

Veel gemeenten hebben in beleidsregels vastgelegd bij welke hoeveelheid (soft)drugs tot sluiting wordt overgegaan. Daarbij zijn soms normen opgenomen over de ‘hoeveelheid voor eigen gebruik’ (bijvoorbeeld vijf planten). Ook hebben sommige gemeenten in de beleidsregels vastgelegd dat bij bepaalde hoeveelheden geen tolerantie bestaat (‘one strike and you’re out’). Overstijgt de hoeveelheid softdrugs het niveau van een gebruikershoeveelheid fors, dan accepteert de rechter dat beleid.⁵⁵ Bij geringere hoeveelheden softdrugs acht de rechter het ‘one strike’ niet altijd redelijk.^{56 57}

52 Rb Zeeland-West-Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.

53 Rb. Limburg 29 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:11568.

54 ABRvS 9 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3057.

55 ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:2014:2947.

56 Rb Limburg 15 januari 2013, *LJN* BY9314, Rb Limburg 4 februari 2013, *LJN* BZ2853, Rb Noord-Nederland 12 juni 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:2850.

57 Tot slot wordt vermeld dat in augustus 2017 een wetsvoorstel is ingediend (*Kamerstukken II*, 2016/17, 34 763, nrs. 1-3) dat tot wijziging van artikel 13b Opiumwet moet leiden, opdat burgemeesters eerder tot sluiting kunnen overgaan, ook als nog geen drugs worden aangetroffen, maar bijvoorbeeld wel voorwerpen of stoffen die duidelijk zijn bestemd voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur voor de oprichting van een drugslaboratorium en/of een cocaïnewasserij en/of chemicaliën (apaaan, zoutzuur) en/of versnijdingsmiddelen. De afdeling Advisering van de Raad van State heeft in haar advies overigens wel gewezen op de complicaties die zich in de praktijk kunnen gaan voordoen gelet op de keuze om (een deel van de) strafbare voorbereidingshandelingen van de artikelen 10a en 11a Opiumwet onder de reikwijdte van het gewijzigde artikel 13b te brengen.

Formaliteiten

Het besluit tot woningsluiting is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit brengt mee dat de formaliteiten in acht genomen moeten worden die deze wet eist. Daaronder valt een zorgvuldige voorbereiding en het daarbij inwinnen van de zienswijze van degene wiens huis wordt gesloten en eventueel van andere belanghebbenden. Ook moet het besluit op correcte wijze bekend worden gemaakt, tenzij dit in spoedeisende gevallen niet mogelijk is. De formaliteiten zijn bij artikel 174a strakker. Bij de bekendmaking is de burgemeester gehouden om een begunstigingstermijn te stellen. Dit houdt in dat hij de belanghebbenden de gelegenheid moet bieden om gedurende een door de burgemeester te bepalen termijn maatregelen te nemen om de verstoring van de openbare orde te laten ophouden.⁵⁸ In het besluit moet de burgemeester precies aangeven waaruit de overlast bestaat, zodat de betrokkene weet welke maatregelen hij moet nemen om de dreigende sluiting af te wenden. Pas nadat de begunstigingstermijn is verlopen zonder dat de rust is weergekeerd, mag daadwerkelijk tot sluiting worden overgegaan. Indien de overlast zodanig groot is dat dit tot grootschalige ordeverstoring leidt, mag de ‘waarschuwing’ achterwege blijven.

Anders dan in artikel 174a, spreekt artikel 13b Opiumwet nadrukkelijk van een last onder bestuursdwang. Daarmee komt artikel 5:21 Awb in beeld, dat de last tot bestuursdwang definieert als een herstelsanctie, inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van een overtreding en de bevoegdheid om die last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen. Alvorens tot toepassing van bestuursdwang kan worden overgegaan, zal de burgemeester van voldoende informatie moeten worden voorzien om ook in rechte te kunnen aantonen dat in het desbetreffende pand handelingen worden verricht die in strijd zijn met de Opiumwet. Het besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang moet immers deugdelijk worden voorbereid en gemotiveerd. Uiteraard dient dan eerst te worden vastgesteld of in de met sluiting bedreigde locatie drugs daadwerkelijk voor verkoop (of daartoe) aanwezig zijn. De (enkele) vondst van lege potten, plantaardig afval en/of voorwerpen die tezamen als een niet in werking zijnde kwekerij in een woning kunnen worden geduid, is onvoldoende om daarop de bevoegdheid van artikel 13b aan te wenden.⁵⁹ De Afdeling

58 Rb Leeuwarden 3 december 2004, *LJN* AR8583, Rb Maastricht 9 december 2008, *LJN* BG6690.

59 Rb Zeeland-West-Brabant 5 september 2014, *ECLI:NL:RBZWB:2014:6159*. Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat het dan moet gaan om een kwekerij in aanleg die nog niet in werking is. Een kwekerij waar net geoogst is, kan wel worden gesloten. Zie *ECLI:NL:RBOBR:2015:4923*.

bestuursrechtspraak is altijd vrij duidelijk geweest over het karakter van artikel 13b. Naar haar oordeel betreft dit geen strafrechtelijke, maar een bestuursrechtelijke bevoegdheid, gericht op herstel. De last onder bestuursdwang heeft een reparatoir karakter. Dat brengt met zich dat de onder het oude recht voorgescreven ‘waarschuwing’ niet aan de last vooraf behoeft te gaan. Dat is ook het oordeel van de bestuursrechter. De algemene stelling dat gelet op de ingrijpendheid van artikel 13b Opiumwet de burgemeester is gehouden eerst een waarschuwing te geven, is volgens de Afdeling niet juist. Het behoeft echter weinig betoog dat de sluiting van een woning (zowel op basis van artikel 174a, als op basis van artikel 13b) een forse ingreep van de overheid is in het recht op ongestoord bezit, het recht op privacy, waaronder begrepen het huisrecht, en dat dit zware eisen stelt aan het in acht nemen van de (wettelijke) formaliteiten.

Duur woningsluiting

De burgemeester bepaalt in het besluit de duur van de sluiting. Daarbij dient hij alle relevante omstandigheden in aanmerking te nemen. De wetgever heeft geen termijn genoemd, ook niet in termen als ‘zolang de verstoring of vrees voor dreigende verstoring van de openbare orde voortduurt’. Bij de woning-sluiting ex artikel 13b hebben de meeste gemeenten over de duur van de sluiting beleidsregels geformuleerd naar aanleiding van zogenaamde handhavingsarrangementen. Veelal is dat geconstrueerd via een drietrapsraket. Bij de eerste overtreding wordt een ‘bestuurlijke waarschuwing’ gegeven. Daarna volgt een sluitingsbevel, afhankelijk van aard en ernst van de situatie voor de duur van drie, zes of twaalf maanden.⁶⁰ Afwijking van de beleidsregels over de sluitingsduur is mogelijk en afhankelijk van de aard en omvang van de problematiek en de noodzaak daarop met de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet te reageren. Veel procedures over de sluiting gaan in de kern over de duur van de sluiting. Steevast wordt dan door de bestuursrechter gememoreerd dat de burgemeester een royale eigen bevoegdheid heeft, slechts terughoudend door de rechter te toetsen. Naarmate de burgemeester echter is afgeweken van de beleidsregels (door bijvoorbeeld een pand voor een aanzienlijk langere duur te sluiten) beoordeelt de rechter de argumenten inhoudelijker.

Wat nu als de burgemeester na het aantreffen van een hennepkwekerij in

60 Indien de sluiting betrekking heeft op een pand waarin bijvoorbeeld een coffeeshop of horeca is gevestigd, wordt bij de derde keer de (exploitatie)vergunning ingetrokken.

een huurwoning, die eigendom is van een woningcorporatie, artikel 13b Opiumwet toepast, maar de woningcorporatie reeds daarvoor als verhuurder tot beëindiging van de huurovereenkomst en tot ontruiming van de woning was overgegaan? In hoeverre kan dan nog worden volgehouden dat de woningsluiting van artikel 13b een herstelsanctie is? De Afdeling bestuursrechtspraak heeft antwoord gegeven.⁶¹ De Afdeling kent aan de bevoegdheid van de burgemeester een eigenstandige functie toe ter voorkoming van verdere overtredingen in de betrokken woning. Zichtbare sluiting van die woning door de burgemeester is voor bij die woning betrokken drugscriminelen en voor buurtbewoners immers een signaal dat de overheid optreedt tegen drugscriminaliteit in die woningen (door de sluiting wordt de 'loop' naar het pand eruit gehaald).

Karakter woningsluiting

De bestuursrechter ziet de sluiting niet als een leedtoevoegende sanctie, hoe veelvuldig dat ook namens appellanten wordt betoogd. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak eerder al had overwogen heeft de sluiting van de woning geen verdergaande strekking dan het beëindigen van de verstoring van de openbare orde of de overtreding van de Opiumwet, en is niet gericht op toevoeging van verdergaand leed of nadeel.⁶² Het is derhalve geen punitieve sanctie, zodat artikel 6 lid 2 EVRM niet van toepassing is.⁶³ In een uitspraak uit 2014 oordeelt de Afdeling (opnieuw) dat de sluiting van panden (in dit geval ex artikel 13b) geen bestraffend karakter heeft. Zij overweegt echter dat de toepassing van bestuursdwang slechts mag strekken tot beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet, zoals geconstateerd door de burgemeester. Daaraan voegt de Afdeling toe dat indien de toepassing van deze bevoegdheid in een concreet geval verder zou strekken, de sanctie niet meer uitsluitend het karakter van een herstelsanctie heeft, maar ook een leedtoevoegend karakter kan hebben en dan (wel) als een strafsanctie moet worden beschouwd.⁶⁴ In dit kader is de verwerping van het gemotiveerde verweer dat van dubbele bestraffing sprake is zodra een verdachte én met een woningsluiting ex artikel

⁶¹ ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481.

⁶² ABRvS 23 mei 2012, L/JN BW6360; ABRvS 5 juni 2013, Gst 2013/95, m.nt. Rogier.

⁶³ ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1447.

⁶⁴ ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2562.

13b Opiumwet wordt geconfronteerd wegens de aanwezigheid van drugs in die woning én zich strafrechtelijk moet verantwoorden voor het aanwezig hebben van die drugs, in een strafvonnis van de Rechtbank Limburg tamelijk formeel gemotiveerd.⁶⁵ De rechtbank verwijst naar de rechtspraak van de Afdeling uit 2005⁶⁶ en overweegt dat de woningsluiting geen verdergaande strekking heeft dan het beëindigen van de overtreding van de Opiumwet. Zij vervolgt: ‘dat de sluiting van de woning aanzienlijke financiële en emotionele consequenties voor betrokkenen kan hebben, doet daaraan niet af. Het betreft een herstelsanctie waarvan er vele zijn in het bestuursrecht.’

Rechtspraak woningsluiting

Veel rechtspraak over artikel 174a Gemw. is er niet. Dit heeft alles te maken met het feit dat sluitingen wegens overlast van drugshandel afzonderlijk mogelijk werden via artikel 13b Opiumwet. De rechtspraak over artikel 174a ziet steeds op de vraag of de ordeverstoring buiten de woning in causaal verband met gedragingen in de woning staat.⁶⁷

De rechtspraak over artikel 13 Opiumwet spitst zich in hoofdzaak toe op de discussie wanneer een hoeveelheid drugs een ‘dealers’-indicatie heeft. In meer

65 Rb Limburg 25 februari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:1590.

66 ABRvS 5 januari 2005, LJN/AR8730.

67 Illustratief is de volgende zaak. Op een nacht gooien onbekenden een bom in de richting van een woning. Daarbij wordt grote schade veroorzaakt aan de woning, aan de naastgelegen woningen en aan in de straat geparkeerde auto's. Nauwelijks een week later wordt opnieuw een explosief naar de woning gegooid, met wederom forse schade tot gevolg. Degene waarvan wordt vermoed dat hij doelwit is, is tijdens beide incidenten niet thuis. Aannemelijk is dat de twee incidenten het gevolg zijn van het feit dat de betrokkene kort ervoor als president van een motorclub is geïnstalleerd. Naar aanleiding van de laatste ontploffing heeft de burgemeester direct besloten tot sluiting van de woning. Naast de sluiting heeft de burgemeester (op advies van de politie) een noodverordening uitgevaardigd, camera's geplaatst en verkeersremmende maatregelen in de straat getroffen. Wat van die laatste maatregelen verder ook zij, ter discussie stond de vraag of de woningsluiting op basis van artikel 174a Gemw. de toets der kritiek kon doorstaan. Ging het hier om gedragingen in de woning die tot een ordeverstoring buiten de woning hadden geleid? De burgemeester vond van wel, want verdedigde dat deze gedragingen eruit hadden bestaan dat de betrokkene de net geïnstalleerde president van het nieuwe chapter van een motorclub was geworden en daar ook openlijk voor uitkwam. De rechtbank volgde de burgemeester niet. Natuurlijk beschouwde zij het gooien van explosieven als een ernstige ordeverstoring, die terechte aanleiding was voor het nemen van maatregelen. Maar voor artikel 174a Gemw. is nu eenmaal nodig dat die ordeverstoring uit gedragingen in de woning dient voort te komen. En daarvan was geen sprake, oordeelde de rechtbank. (Rb Limburg 21 januari 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:436.)

algemene zin is te zien dat de bestuursrechter de sluiting via artikel 13b Opiumwet (nog steeds) als ultimum remedium beschouwt, maar dat dit niet betekent dat zij slechts mag worden opgelegd als andere mogelijkheden tot beteugeling van overlast zijn beproefd.⁶⁸ Gewoonlijk ligt aan de sluitingsbevoegdheid een beleidsregel ('handhavingsmatrix') ten grondslag, waarin is bepaald in welke gevallen tot sluiting wordt overgegaan en welke de duur van de sluiting zal zijn. Veel rechtspraak gaat dan ook eerder om de toepasselijkheid van de beleidsregels, dan over de woningsluiting. De praktijk is echter soms zo grillig, dat zelfs gedetailleerd uitgewerkte beleidsregels daarin niet altijd voorzien. Dat leidt dan weer tot zeer casuïstische rechtspraak.⁶⁹

4.3 Bibob-besluiten

Bestuursorganen beschikken over de mogelijkheid om bepaalde subsidies of vergunningen te weigeren of in te trekken, indien sprake is van een gevaar dat strafbare feiten zullen worden gepleegd (of indien het vermoeden bestaat dat strafbare feiten zijn gepleegd), alsook om bepaalde overheidsopdrachten niet te gunnen (of een overeenkomst ter zake te ontbinden) indien door bedrijven niet of niet meer wordt voldaan aan de vereisten inzake betrouwbaarheid. Bestuursorganen kunnen zich bij het nemen van die beslissingen daaromtrent laten adviseren. Hiertoe trad op 1 september 2002 de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) in werking.⁷⁰ Al redelijk snel werd aanpassing van de wet noodzakelijk geoordeeld, hetgeen bij Wet van 10 juni 2004 is gerealiseerd.⁷¹ De Wet Bibob is in 2007 geëvalueerd.⁷² Een van de uitkomsten van de evaluatie was dat behoefte bestond aan de uitbreiding van de toepassing van de wet naar andere sectoren zoals de vastgoedsector, kansspelen, belwinkels, vuurwerkimporteurs en de organisatie van vechtsportgala's.⁷³ De parlementaire behandeling heeft de nodige tijd geveerd,

68 ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1174, *Gst* 2016/126, m.nt. Pommer.

69 ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:893, *Gst* 2016/114, m.nt. Pommer.

70 *Stb.* 2002, 347 (*Kamerstukken* 26 883).

71 Aanpassingswet Wet Bibob, *Stb.* 2004, 320 (*Kamerstukken* 29 243).

72 *Kamerstukken II*, 2006/07, 31 109, nr. 1.

73 Headshops richten zich onder andere op de verkoop van cannabiszaden, (water)pijpen om hasjes of marihuana te roken en apparaten om grove stukken wiettoppen te vermalen tot in joints bruikbare kruimels. Afhankelijk van hetgeen men in de verkoop heeft, bestaat vanaf 2015 de mogelijkheid dat bepaalde voorwerpen onder het verbod van artikel 11a Opiumwet vallen.

want pas bij Wet van 28 maart 2013 werd de Wet Bibob aan de uitkomsten van de evaluatie aangepast.⁷⁴

Bezien de considerans en de citeertitel van de wet zou het doel van de Wet Bibob de bescherming van de integriteit van de overheid moeten zijn. Bezielt men echter de parlementaire geschiedenis (met name in het kader van de evaluatie en de totstandkoming van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob), dan overheerst de gedachte dat de wetgever de doelstelling van de wet (steeds) meer is gaan zien als een belangrijk instrument bij het bestrijden van (georganiseerde) criminaliteit.⁷⁵ Deze constatering doet de relatie tussen de Wet Bibob en de strafrechtelijke waarborgen fors toenemen, aldus Van der Vorm (2015).

Systematiek

Om het doel van de wet te verwezenlijken heeft het bestuur de beschikking gekregen over de mogelijkheid informatie in te winnen waarmee het het risico kan beoordelen dat de overheid onbedoeld criminaliteit faciliteert. Daartoe is het (Landelijk) Bureau Bibob in het leven geroepen, dat bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten adviseert over de mate van gevaar dat een overheidsopdracht, subsidie of vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten. Het Bureau Bibob put de gegevens die het voor zijn onderzoek nodig heeft uit openbare bronnen en limitatief opgesomde gesloten bronnen, zoals de persoonsregistraties waarop de Wet politieregisters en de Wet op de justitiële documentatie van toepassing zijn. Het Bibob-advies dat aan het betrokken bestuursorgaan wordt gegeven, behoort uitsluitend te zijn gebaseerd op gegevens die aan de desbetreffende persoon ter kennis kunnen worden gebracht. Hierdoor heeft de wetgever enerzijds willen borgen dat een adequate controle mogelijk is en dat de Bibob-adviezen volledig kunnen worden getoetst. Anderzijds wordt op deze wijze voorkomen dat zodanige gegevens ter kennis worden gebracht aan de desbetreffende persoon, dat de goede uitvoering van de politietaak of belangen van derden zouden kunnen worden geschaad. Indien sprake is van gevaar van misbruik van subsidies, van vergunningen of van de uitvoering van overheidsopdrachten zal het bestuursorgaan dat gevaar kunnen weren. De wet voorziet namelijk in de rechtsgrond om een

74 Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob, *Stb.* 2013, 125 (*Kamerstukken* 32 676).

75 *Kamerstukken II*, 2009/10, 31 109, nr. 7, p. 10 (antwoord minister Ter Horst).

aanvraag van een subsidie of vergunning op grond van dat gevaar te weigeren. Ook subsidies en vergunningen kunnen op die grond worden ingetrokken.

Veel gemeenten hebben Bibob-beleid vastgesteld. De hierna te bespreken hoofdlijnen uit de rechtspraak zien in de meeste gevallen op situaties waarbij het Bureau Bibob is betrokken. Uit die rechtspraak lijkt te kunnen worden afgeleid dat het daarbij om zwaardere integriteitsvraagstukken gaat dan in de gevallen waarin de gemeentelijke Bibob-toets wordt aangelegd. Die geeft vooral toepassing te zien bij omgevingsvergunningen (bouw, milieu), vastgoedtransacties, aanbestedingen en vergunningen voor taxibedrijven, vuurwerkverkooppunten, speelautomaten, coffeshops en seksinrichtingen.

Bevoegdheid burgemeester

Anders dan ten aanzien van gebiedsontzeggingen en woningsluitingen, is de toepassing van de Wet Bibob niet uitsluitend voorbehouden aan de burgemeester. De wet richt zich tot het ‘openbaar bestuur’ en ziet derhalve op alle bestuursorganen. Dit neemt niet weg dat daar waar de onderliggende wet de bevoegdheid tot het afgeven (weigeren of intrekken) van beschikkingen aan de burgemeester toekomen, de burgemeester in die gevallen het orgaan van het openbaar bestuur is dat van de Wet Bibob gebruik kan maken. Dit laatste is bijvoorbeeld frequent het geval bij toepassing van de Drank- en Horecawet.

Weigering en intrekking

De centrale bepaling is artikel 3 Wet Bibob. Hierin is bepaald dat een beschikking mag worden ingetrokken of geweigerd indien *ernstig gevaar* bestaat dat die beschikking zal worden misbruikt (Van der Vorm, 2013). Men pleegt de in dit artikel opgenomen gronden te verdelen in de *a-grond* (het benutten van uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen) en de *b-grond* (voordeel uit het plegen van strafbare feiten⁷⁶). Een begunstigende beschikking kan niet alleen worden ingetrokken wanneer wordt vermoed of gevreesd dat een strafbaar feit zal worden gepleegd, op grond van

76 Lid 8 maakt overigens duidelijk dat onder een strafbaar feit ook een overtreding moet worden verstaan waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

het zesde lid van artikel 3 Wet Bibob (de zogenoemde strafrechtelijke weigerings- en intrekkinggrond) kan een beschikking bovendien worden ingetrokken of geweigerd naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling. Ditzelfde geldt ook indien komt vast te staan dat ter verkrijging van deze beschikking strafbare feiten zijn gepleegd. Hierbij moet het bestuursorgaan zorgvuldig nagaan dat sprake is van een gepleegd strafbaar feit en/of dat het strafbare feit (opzettelijk) als middel heeft gefungeerd om een beschikking te verkrijgen.

Dit wetsartikel vertoont een sterke afhankelijkheid van het strafrecht en ziet aldus zowel toe op commune als bijzondere strafbare feiten. Artikel 3 lid 5 Wet Bibob geeft aan dat de weigering of intrekking van een beschikking aan het proportionaliteitsvereiste moet voldoen. In beginsel wordt aangenomen dat dit artikel niet snel een intrekking of weigering in de weg staat. Op basis van rechtspraak blijkt dit toch niet het geval.⁷⁷ Zo wist een burgemeester onvoldoende te motiveren waarom sprake was van een ernstig gevaar dat de exploitatievergunning mede zou worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. De Afdeling weegt daarbij de intrekking van een vergunning met het oog op proportionaliteit af tegen de mate van gevaar en de ernst van de strafbare feiten.⁷⁸

Ernstig gevaar

De Wet Bibob mag pas in stelling worden gebracht bij *ernstig gevaar*. Artikel 3 lid 2 Wet Bibob zet (in een lange en lastig te lezen volzin) nader uiteen wat moet worden verstaan onder ernstig gevaar ten aanzien van de a-grond. Van ernstig gevaar mag worden gesproken bij feiten en omstandigheden die erop wijzen, of redelijkerwijs doen vermoeden, dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten, die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is vergeven. Bij de beoordeling van ernstig gevaar speelt tevens de aard van de relatie een rol en de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen. Het zinsdeel ‘erop wijzen’ houdt in dat sprake is van een veroordeling en het zinsdeel ‘redelijkerwijs doen vermoeden’ ziet toe op transacties en opsporings- en vervolgingshandelingen.⁷⁹ Dit wordt nagegaan met behulp van justitiële en politieke gege-

77 ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1866, Gst 2014, 73, m.nt. Van der Vorm.

78 ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1992, AB 2014/3, m.nt. Van der Vorm.

79 Kamerstukken II, 1999/00, 26 883, nr. 3, p. 62.

vens.⁸⁰ Daarbij is het uitgangspunt dat een transactie een ernstiger vermoeden van betrokkenheid bij strafbare feiten oplevert, dan het gegeven dat een opsporingshandeling is gestart.⁸¹ De ‘relatie’ wordt nader omschreven in lid 4. Betrokkene staat in een relatie tot een strafbaar feit indien de betrokkene zelf de strafbare feiten heeft begaan (sub a), of wanneer hij een zakelijk samenwerkingsverband heeft of had met de pleger van het strafbare feit (sub b)⁸². Het zal niet verbazen dat (mede door de complexiteit waarmee de bepaling is geredigeerd) ernstig gevaar bij de a-grond al snel na de inwerkingtreding tot veel rechtspraak heeft geleid. Hierop wordt nader teruggekomen.

De b-grond vertoont ten aanzien van de vaststelling van ernstig gevaar veel gelijkenissen met de a-grond. De b-grond ziet echter op activiteiten die direct of indirect kunnen worden gerelateerd aan gepleegde strafbare feiten, waardoor een beschikking wordt aangevraagd of is vergeven. In lid 3 sub d wordt verder aangegeven dat de mate van gevaar wordt bepaald op grond van het aantal gepleegde strafbare feiten. In de memorie van toelichting ligt besloten dat, indien het aantal gepleegde of vermoedelijk gepleegde aantal feiten in het verleden groot is, het gevaar voor nog te plegen strafbare feiten ook groter is.⁸³ Met Van der Vorm kan de vraag worden opgeworpen hoe lang een strafrechtelijk verleden iemand mag achtervolgen. De jurisprudentie geeft overigens wel enige begrenzing aan de duur van welke periode bepaalde informatie mag worden gebruikt.⁸⁴ In ieder geval is besloten dat indien informatie nog niet is verwijderd uit de justitiële registraties, deze bij het Bibob-onderzoek mag worden gebruikt.⁸⁵

80 Wel moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak aannemelijk zijn dat de strafbare feiten zijn gepleegd, ABRvS 17 maart 2013, *LJN BZ7505*.

81 *Kamerstukken II*, 1999/00, 26 8883, nr. 3, p. 2.

82 Bijvoorbeeld ABRvS 27 december 2012, *LJN BY7372*, m.nt. Van den Berg. Het ging hier om de Bibob-intrekking van een Drank- en Horecawetvergunning wegens een vrees voor Opiumwetdelicten. Artikel 3 lid 4 sub b tracht weerstand te bieden aan de zogenoemde stromanconstructies.

83 *Kamerstukken II*, 1999/00, 26 883, nr. 3, p. 63.

84 ABRvS 9 mei 2012, *LJN BW5294*, *AB* 2012/282, m.nt. Van den Berg & Van den Ende, *JB* 2012/161, m.nt. Overkleeft-Verburg.

85 Zie ABRvS 8 juli 2009, *LJN BJ1892*, *JB* 2009/183, m.nt. Overkleeft-Verburg, *Gst* 2009/105, m.nt. Van den Berg.

Formaliteiten

Een Bibob-besluit zal in de regel een besluit tot intrekking van een begunstigende beschikking inhouden, of de afwijzing van een aanvraag tot een beschikking. Zowel de intrekking-, als de afwijzingsbeschikking zijn ‘normale’ beschikkingen, waarop de algemene regels over inhoud, voorbereiding en bekendmaking uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Omdat een advies (van het Bureau Bibob) eraan ten grondslag heeft gelegen, moet uit de motivering blijken dat het bestuursorgaan zich ervan heeft vergewist dat de conclusies van het advies kunnen worden gedragen door de inhoud daarvan, dat de inhoud van het advies consistent is en voldoende onderbouwing kent. Ook dient de motivering van een Bibob-besluit te voldoen aan het gestelde van het vijfde lid van artikel 3 Wet Bibob, dat tot uitdrukking brengt dat de weigering of intrekking van een beschikking aan het proportionaliteitsvereiste moet voldoen. Algemeen wordt aangenomen dat lid 5 in de praktijk niet snel een intrekking of weigering in de weg staat. Dat toch serieus aan de proportionaliteit wordt getoetst blijkt uit ABRvS 28 mei 2014, waarin de rechtbank en de Afdeling de burgemeester op de vingers tikken vanwege een lichtvaardig ingetrokken exploitatievergunning, nu, ondanks de serieuze toon van het advies van het Bureau Bibob (overtredingen Opiumwet en verdachte geldtransacties met een meldcode, die doet veronderstellen dat er een verband is met witwassen of terrorisme), de burgemeester onvoldoende wist te motiveren waarom een ernstig gevaar bestaat dat de exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.⁸⁶

Karakter Bibob-besluit

Ondanks dat de bevoegdheid tot weigering of intrekking in de wet is opgenomen en de weigering of intrekking doorgaans wordt opgelegd naar aanleiding van een (vermoede) normovertreding, is een intrekking op grond van de Wet Bibob geen sanctie. De rechtspraak gaat van de veronderstelling uit dat van een intrekking die is gebaseerd op de Wet Bibob een preventieve werking uitgaat.⁸⁷

⁸⁶ ABRvS 28 mei 2014, ECLI:2014:1866, *Gst* 2014/73, m.nt. Van der Vorm.

⁸⁷ Onder meer blijkt de min of meer standaard overwegingen van de Afdeling: ‘Dat de weigering van de vergunningen voor X ingrijpende gevolgen heeft, maakt onder deze omstandigheden niet dat de weigering niettemin strekt tot een *criminal charge* in de zin van artikel 6 van het EVRM.’ Idem bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, bijvoorbeeld CBB 25 juli 2013, ECLI:NL:CBB:2013:89, *AB* 2013/414, m.nt. Van der Vorm.

Die werking ziet in specifieke zin op criminaliteitspreventie. Met andere woorden: de Wet Bibob heeft primair als doel om te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert.⁸⁸ Zo moest de Afdeling bestuursrechtspraak zich buigen over een afwijzende beslissing van het gemeentebestuur van Amsterdam omtrent de toekenning van een APV-exploitatievergunning en een Drank- en Horecawetvergunning.⁸⁹ Aan deze weigering lag een advies van het Bureau Bibob ten grondslag. De Afdeling benadrukt dat artikel 3 lid 1 Wet Bibob er niet op is gericht om personen te bestraffen, maar juist op het voorkomen dat het plegen van strafbare feiten door de overheid wordt gefaciliteerd. Om die reden wordt geen aandacht besteed aan het vaststellen van de schuld van de betrokkene(n). Ook in de literatuur ziet men geen sanctie in de toepassing van de Wet Bibob (anders: Den Ouden, 2010: 693).

Bingöl tegen Nederland

Richtinggevend is de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 2012 in de zaak Bingöl tegen Nederland over de weigering van een beschikking wegens ernstig gevaar in verband met strafbare feiten (de a-grond van artikel 3 lid 1 Wet Bibob).⁹⁰ Bingöl had een exploitatievergunning aangevraagd voor een partycentrum. Gezien het feit dat hem in een eerder stadium voor een ander pand reeds een drank- en horecavergunning was geweigerd in verband met strafrechtelijke veroordelingen uit het verleden (het in dienst nemen van illegale immigranten), wees de burgemeester na negatief advies van Bureau Bibob de aanvraag af. In (hoger) beroep overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak dat de instrumenten op grond van de Wet Bibob geen criminal charge vormen in de zin van artikel 6 lid 1 EVRM. Aldus geldt de onschuldpresumptie uit artikel 6 lid 2 EVRM niet in Bibob-zaken. Bingöl wendt zich tot het Europees Hof, omdat hij meent dat het vermoeden van onschuld, opgenomen in artikel 6 lid 2 EVRM, is geschonden. Bij het Hof stelt Bingöl dat het weigeren van de vergunning op zichzelf in strijd is met artikel 6 lid 2 EVRM, doordat zijn strafrechtelijke antecedenten aan deze weigering ten grondslag liggen. Het Hof overweegt dat artikel 6 lid 2 voor nationale gerechten geen belemmering vormt om bij veroordelingen en het bepalen van de strafmaat

⁸⁸ *Kamerstukken II*, 1999/00, 26 883, nr. 3, p. 2.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 mei 2012, *LJN* BW5278.

⁹⁰ EHRM 20 maart 2012, (Bingöl tegen Nederland), *NJ* 2013/361, m.nt. Van Kempen; *AB* 2012/284, m.nt. Rogier.

rekening te houden met het strafrechtelijk verleden van de veroordeelde. Het Hof ziet geen principiële redenen waarom dit anders zou zijn voor instanties die voor andere doeleinden moeten beoordelen of een persoon aan bepaalde eisen van rechtschapenheid voldoet. Gezien het feit dat het in deze zaak gaat om een vergunningaanvraag en op geen enkel moment in het aanvraagproces een vaststelling van strafrechtelijke schuld heeft plaatsgevonden, oordeelde het Hof de klacht van Bingöl *ratione materiae* niet verenigbaar met bepalingen van het Verdrag en derhalve niet-ontvankelijk. Toch mag uit 's Hofs oordeel niet worden afgeleid dat artikel 6 EVRM bij Bibob-zaken (dus) geen rol van betekenis speelt. In 2015 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zich genuanceerd uitgelaten over de reikwijdte van artikel 6, tweede lid, EVRM in Bibob-zaken.⁹¹ Zij overweegt namelijk dat die reikwijdte zich niet beperkt tot strafrechtelijke procedures maar zich ook kan uitstrekken tot een bestuursrechtelijke procedure. Dit is het geval indien de geschilpunten in de bestuursrechtelijke procedure voortvloeien uit en samenhangen met de strafrechtelijke procedure. Deze situatie kan zich voordoen tijdens een strafrechtelijke procedure alsook na het staken van de strafrechtelijke procedure of na een vrijspraak. Het hangt volgens de Afdeling af van de in de bestuursrechtelijke procedure gebruikte bewoordingen of een zodanige band bestaat tussen die procedure en de strafrechtelijke procedure dat artikel 6, tweede lid, EVRM ook in de bestuursrechtelijke procedure van toepassing is. De Afdeling verwijst naar twee (andere) uitspraken van het Europees Hof, te weten de uitspraken Çelik (Bozkurt) tegen Turkije, en Hrdalo tegen Kroatië. De Afdeling leidt uit deze uitspraken af dat, indien in een bestuursrechtelijke procedure wordt teruggevallen op het feit dat een strafrechtelijke procedure aanhangig is of op een nog niet onherroepelijke veroordeling, dit een zodanige band tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke procedure meebrengt, dat artikel 6, tweede lid, in eerstgenoemde procedure van toepassing is. Dit voert de Afdeling tot het oordeel dat sprake is van schending van de onschuldpresumptie indien een rechterlijke beslissing of een uiting van een ambtenaar een oordeel weergeeft omtrent de schuld van iemand die is aangeklaagd ter zake van het plegen van een strafbaar feit voordat de schuld van die persoon in de strafrechtelijke procedure is komen vast te staan. Maar het enkele uitspreken van een vermoeden dat iemand schuldig is aan het strafbare feit waarvoor hij is aangeklaagd, levert daarentegen geen schending van de onschuldpresumptie op. In de zaak die aanleiding was voor het oordeel was aan het bestreden Bibob-besluit ten grondslag gelegd dat de

91 ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:331, AB 2015/145, m.nt. Van der Vorm, Gst 2015/55 m.nt. Van den Berg.

appellante volgens de adviezen van het Bureau Bibob structureel, maar in ieder geval herhaaldelijk, strafbare feiten heeft gepleegd. Nu de appellante echter ten tijde van het bestreden besluit in de aanhangige strafrechtelijke procedure niet was veroordeeld (ter zake van overtreding van de Opiumwet), heeft het gemeentebestuur met die motivering van het bestreden besluit gehandeld in strijd met de onschuldpresumptie als vervat in artikel 6, tweede lid.

Rechtspraak Bibob

Een groot deel van de (overige) Bibob-rechtspraak gaat over de a-grond van de Wet Bibob en de met het strafrecht verband houdende grondrechten.⁹² Het meest illustratieve voorbeeld uit de (nationale) rechtspraak is de Yab Yum-zaak uit 2009.⁹³ In deze zaak is bovendien sprake van georganiseerde criminaliteit. Yab Yum was een (gerenommeerd) prostitutiebedrijf, waarvan het Amsterdamse gemeentebestuur het vermoeden had dat daarin langzamerhand steeds meer beïnvloeding vanuit de onderwereld begon plaats te vinden, onder meer door personen die waren verbonden aan de Hells Angels, alsmede door een familielid van de exploitant. Op grond van het advies van het Bureau Bibob weigerde de burgemeester de exploitatievergunning en trokken burgemeester en wethouders de Drank- en Horecawetvergunning in. Uit de beoordeling in deze zaak van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat het begrip ‘vermoeden’ van artikel 3 lid 3 Wet Bibob (ten behoeve van de vaststelling van het ‘in relatie staan tot strafbare feiten’) niet vereist dat betrokkenen daadwerkelijk zijn veroordeeld. De Afdeling concludeert namelijk dat sprake is van een voldoende samenhang tussen de (zowel aangevraagde als verkregen vergunning voor de) exploitatie van prostitutiebedrijf Yab Yum en de context waarin de begane strafbare feiten door het familielid van de exploitant en de Hells Angels vermoedelijk zijn begaan. De Afdeling merkt op dat voor een geslaagd beroep op de a-grond van artikel 3 lid 1 Wet Bibob het voldoende is dat de aannemelijkheid omtrent een (mogelijk) misbruik van de beschikking wordt vastgesteld, ook al is niet in rechte vastgesteld door wie de strafbare feiten zijn gepleegd. Het moet echter wel aannemelijk zijn dat de feiten daadwerkelijk zijn gepleegd. In casu oordeelt de Afdeling dat Yab Yum in relatie stond tot strafbare feiten. De burgemeester en het college hadden volgens de Afdeling terecht een redelijk vermoede-

⁹² Een overzicht daarvan is te vinden in de JB-noot van Overkleef-Verburg onder ABRvS 9 mei 2012 (LJN BW5278), JB 2012/161.

⁹³ ABRvS 8 juli 2009, LJN BJ1892, JB 2009/183, m.nt. Overkleef-Verburg, Gst 2009/105, m.nt. Van den Berg.

den dat de Hells Angels betrokken waren bij zakelijke belangen van Yab Yum. Hierdoor is Yab Yum in de invloedssfeer gekomen van een crimineel circuit, waartoe de Hells Angels en het familielid (een zwager) van de appellant behoorden. Verder is volgens de Afdeling terecht de aannemelijkheid vastgesteld dat de zwager een leidinggevende functie, in de zin van ‘zeggenschap’ en ‘invloed’, ten aanzien van de exploitatie van het bedrijf Yab Yum heeft bekleed. De vraag of daadwerkelijk sprake was van een zakelijk samenwerkingsverband heeft de Afdeling verder terzijde gelaten. Overigens blijkt uit andere rechtspraak van de Afdeling dat om te spreken van een zakelijk samenwerkingsverband niet is vereist dat een ander dan de betrokkene feitelijk leidinggeeft aan een onderneming.⁹⁴ Verder wordt ook niet als eis neergelegd dat de betrokkene wetenschap heeft van het zakelijk samenwerkingsverband.⁹⁵ Op basis van voornoemde feiten concludeert de Afdeling in de Yab Yum-zaak dat de appellant in relatie staat tot strafbare feiten. Kortom, de Afdeling is van oordeel dat is voldaan aan de samenhang waarop lid 1 van artikel 3 Wet Bibob doelt. De Afdeling baseert haar oordeel op feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat een dergelijke relatie tot strafbare feiten bestaat. Hierbij merkt de Afdeling op dat de eis van samenhang een ruime interpretatie verdient, omdat de branche waartoe Yab Yum behoort juist vatbaar is voor bepaalde risico’s die in de criminele sfeer liggen. Overkleef-Verburg merkt in haar annotatie onder de Yab Yum-uitspraak in de JB op dat deze ruime benadering van ‘samenhang’ vergaande consequenties kent. Haar gelijk bleek (onder meer) in ABRvS 21 januari 2015.⁹⁶ De aanvraag van een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting was door het gemeentebestuur van Utrecht afgewezen. De appellant klaagde erover dat het Bibob-advies niet op hem, maar op anderen was toegepast. Dat ging namelijk over een bedrijf en twee bestuurders van dat bedrijf, waarvan de appellant het pand huurde waarin hij de horecaonderneming wilde beginnen. Die bestuurders (van wie de appellant er één kende) waren tamelijk recent veroordeeld tot gevangenisstraf en geldboete wegens deelname aan een criminele organisatie met het doel overtreding van de Wet op de kansspelen en witwassen. Deze strafbare feiten zijn gepleegd via de exploitatie van horecaondernemingen. De Afdeling passeerde het verweer en achtte in voldoende mate sprake van een zakelijk samenwerkingsverband, mede gelet op de risico’s die nu eenmaal aan de horecabranche kleven.

94 Zo valt op te maken uit ABRvS 15 juli 2009, *LJN* BJ2636.

95 Zie ABRvS 3 februari 2010, *LJN* BL1830.

96 ABRvS 21 januari 2015, *ECLI:NL:RVS:2015:117*, *AB* 2015/152, m.nt. Van der Vorm.

Van andere aard was het verweer in ABRvS 17 april 2013, LJN BZ7770. De appellant bestreed de bevoegdheid van de gemeenteraad om bij verordening te regelen dat smartshops onder het regime van de Wet Bibob vallen. De Afdeling stelde vast dat de raad binnen de reikwijdte van artikel 149 Gemw. beleids- en beoordelingsvrijheid toekomt bij de vaststelling van een verordening. De Afdeling vond het terecht dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft gesteld dat het in het belang van de gemeente nodig is om een vergunningstelsel voor smartshops in de APV in te voeren. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat zich in de toekomst andere smartshops in de gemeente willen vestigen, zodat de raad ook vanuit een preventief oogpunt deze vestiging door middel van een vergunningstelsel en de daaraan gekoppelde mogelijkheid van weigering op grond van de Wet Bibob, met het oog op openbare-ordeproblemen mocht reguleren.

Veel (andere) inhoudelijke rechtspraak over de Wet Bibob is niet voorhanden. Te noemen vallen nog de gevallen waarin de inhoud van het advies of de rechtmatigheid van de Bibob-screening wordt betwist.⁹⁷

97 Dit was bijvoorbeeld het geval in ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1647. De appellant had een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting aangevraagd. Die was hem na negatief advies van het Bureau Bibob geweigerd. De burgemeester had aan het besluit ten grondslag gelegd dat uit het advies bleek dat een ernstig gevaar bestond dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Uit het Bibob-advies leidde de burgemeester af dat er een zakelijk samenwerkingsverband was tussen appellant en zijn broers A en B. Broer A was door de strafrechter veroordeeld tot zes maanden gevangenisstraf voor witwassen. Broer B werd daarmee in verband gebracht. Voorts was er een ernstig vermoeden dat de appellant bij drugshandel was betrokken. Voor de rechter betwistte de appellant de zorgvuldigheid van het onderzoek en de bevindingen van het Bibob-advies. Zo was ten tijde van het advies de verdenking van drugshandel reeds geëindigd door een sepot wegens onvoldoende bewijs. Dit had het Bureau volgens de appellant ten onrechte niet meegenomen in zijn advies. Nu in het Bibob-advies feiten onjuist en onvolledig zijn weergegeven deugt het advies, en dus de weigering niet, zo stelde hij. De Afdeling bleek niet onder de indruk van het betoog. Zij overweegt dat een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het Bureau, in beginsel van de juistheid van het advies mag uitgaan. Dit neemt niet weg dat het zich ervan moet vergewissen dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen, dat het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. (Dit is vaste rechtspraak indien aan het bestuursbesluit een advies ten grondslag ligt.) Dat is volgens de Afdeling bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusies te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat deze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is. Het Bureau is afhankelijk van de informatie die door andere instanties aan het Bureau wordt verstrekt. De omstandigheid dat het sepot niet in het advies is meegenomen, maakt niet dat de burgemeester niet van het advies heeft mogen uitgaan, nu het Bureau in het Bibob-advies heeft vermeld dat nadere informatie over het strafrechtelijke vervolg van de verdenking van drugshandel bij het Bureau ontbreekt. Daarbij komt dat de burgemeester te kennen heeft gegeven dat het zwaartepunt van het Bibob-advies niet in dit voorval ligt en dat nog steeds een ernstig gevaar bestaat als dit incident in zijn geheel niet wordt meegewogen. Eerder, in ABRs 12 juni 2013, LJN CA2910, had de Afdeling zich in

Het bestuursorgaan mag in beginsel uitgaan van de juistheid van het Bibob-advies, gelet op de expertise van het Bureau. Maar dat advies mag niet klakkeloos worden overgenomen. Meestal drukt de Afdeling dat uit met de overweging dat een bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen zijn en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Dat is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusies te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of indien ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is. Dit wordt lastig als het Bureau zich baseert op broninformatie die niet voor het bestuursorgaan toegankelijk is, zodat eigen verificatie niet mogelijk is. Dit betekent volgens de Afdeling dat het bestuursorgaan in de regel op de weergave van de broninformatie door het Bureau en de daaraan gegeven kwalificatie mag afgaan. Wel dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat de gestelde vragen op zodanige wijze zijn beantwoord dat op basis van het advies op zorgvuldige wijze en voldoende gefundeerd kan worden beslist.⁹⁸ Een enkele keer blijkt het Bureau Bibob het mis te hebben. In ABRvS 1 juli 2015 had het Bureau in het advies (mede) betrokken dat de appellant de Wet wapens en munitie had overtreden en bovendien een geldschuld had. Achteraf bleek het te gaan om een in zijn café aangetroffen zwaard (een categorie IV-wapen waarvoor alleen een draagverbod geldt), terwijl de geldschuld een goed verklaarbare opgeschorte betalingsverplichting betrof.⁹⁹ Ook de appellant wiens verzoek om een exploitatievergunning wegens betrokkenheid bij drugshandel was geweigerd, had met zijn betoog succes bij de Afdeling. Hij kon aantonen dat de gerezen verdenking wegens gebrek aan bewijs door het Openbaar Ministerie was geseponeerd. De Afdeling was van oordeel dat bij een bewijs-

97 (vervolg) nagenoeg gelijkluidende overwegingen uitgelaten over een advies van het Bureau Bibob over een ingetrokken vergunning van een coffeeshophouder. De Afdeling benadrukt dat artikel 3 Wet Bibob geen strafrechtelijke veroordeling eist, maar dat wel acht mag worden geslagen op omstandigheden die het vermoeden rechtvaardigen dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Bovendien mag de burgemeester als van algemene bekendheid in aanmerking nemen dat de horecabranche kwetsbaar is voor risico's die voortkomen uit delicten die gepaard gaan met geweld en intimidatie en de exploitatievergunning ook niet-gedoopte opiumdelicten kan faciliteren. Daarmee bestaat voldoende samenhang tussen de activiteiten, waartoe de exploitatievergunning strekt en de strafbare feiten, waarmee de appellant in verband wordt gebracht. De stelling van appellant dat het aantal geweldsincidenten in de coffeeshopbranche zeer gering is, is door hem niet nader toegelicht en door de burgemeester voldoende gemotiveerd weersproken (zie verder: Van der Vorm, 2015).

98 ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:818, AB 2015/144, m.nt. Van der Vorm, Gst 2015/56, m.nt. Hirsch Ballin & Veldhuis.

99 ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2045.

sepot hetzelfde heeft te gelden als voor een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolging, nu ten tijde van het besluit vaststond dat ten aanzien van de overtreding van de Opiumwet wegens onvoldoende bewijs geen strafrechtelijke vervolging meer zou plaatsvinden.¹⁰⁰

Ook uit de analyse van de Bibob-rechtspraak, waarvan Van der Vorm in zijn dissertatie uitgebreid verslag doet, komt geen ander beeld naar voren dan dat van een bestuursrechter die voornamelijk toetst of aan het advies en het besluit de juiste criteria waarmee de mate van het gevaar volgens de wet moet worden beoordeeld ten grondslag hebben gelegen, en vervolgens niet veel verder komt dan overwegingen met enkele algemeenheden (Van der Vorm, 2015: 391 e.v.). Zoals dat het tijdsverloop na in het verleden gepleegde strafbare feiten de ernst van het gevaar kunnen doen verminderen,¹⁰¹ en dat ruime overschrijding van de in een coffeeshop toegestane voorraad softdrugs al snel ‘ernstig gevaar’ oplevert.¹⁰² Veel succes hebben appellanten niet bij de bestuursrechter. Als de formaliteiten in acht zijn genomen, is de rechter niet snel bereid tot vernietiging over te gaan.

¹⁰⁰ ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:333, AB 2015/146, m.nt. Van der Vorm.

¹⁰¹ ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2045.

¹⁰² ABRvS 13 november 2013, AB 2014/47, m.nt. Van der Vorm.

Gebiedsverboden

In dit hoofdstuk staan de toepassing van de gebiedsverboden in de praktijk en de betrokkenheid van de politie daarbij centraal. De burgemeester heeft de bevoegdheid gebiedsverboden op te leggen op basis van verschillende bepalingen (artikel 172 lid 3 Gemw., artikel 172a Gemw. en op basis van de APV). De burgemeester kan een gebiedsverbod opleggen bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor verdere verstoring daarvan, bijvoorbeeld bij ernstige en herhaalde overlast van jongeren op straat. Een gebiedsverbod duurt (indien opgelegd op basis van artikel 172a Gemw.) maximaal drie maanden, waarbij de mogelijkheid bestaat deze termijn (maximaal) drie keer te verlengen met telkens een periode van drie maanden. Dit brengt de totale maximale duur op een jaar. De bevoegdheid op basis van artikel 172 lid 3 Gemw. en de APV is doorgaans van kortere duur.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe gemeenten in de praktijk gebruikmaken van de mogelijkheid een gebiedsverbod op te leggen en de wijze waarop de politie daarbij betrokken is. Nadat de oplegging van een gebiedsverbod is beschreven aan de hand van een concreet geval in de praktijk (§5.1), wordt in meer algemene zin ingegaan op de toepassing van de gebiedsverboden (§5.2). De samenwerking tussen politie en gemeente (en andere partijen) bij de inzet van gebiedsverboden komt daarna aan de orde (§5.3). Vervolgens wordt beschreven wie het initiatief neemt tot een gebiedsverbod en welke rol de politie daarbij speelt (§5.4), en wordt ingegaan op de informatievoorziening en dossiervorming (§5.5). Daarna komen de besluitvorming (§5.6) en de controle en handhaving van de gebiedsverboden (§5.7) aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met de belangrijkste verschillen tussen gemeenten bij de inzet van gebiedsverboden (§5.8).

5.1 Gebiedsverbod voor een alcoholverslaafde man: een concreet geval

In het centrum van een grote stad zorgt een alcoholverslaafde man al een aantal jaren regelmatig voor overlast op straat. Als de man dronken is, staat hij bijvoor-

beeld 's avonds laat op straat hard te zingen en te schreeuwen. Ook valt hij mensen lastig door ze op een vervelende manier aan te spreken, bedreigt hij passanten en gedraagt hij zich agressief. De man is regelmatig betrapt op onder andere wildplassen, openbare dronkenschap en diefstal van drank om in zijn alcoholverslaving te kunnen voorzien. Hij heeft daarvoor verschillende boetes gekregen, maar dat weerhoudt hem er niet van zich zo te blijven gedragen. De man blijkt een gevaar voor zichzelf te zijn, omdat hij door zijn overmatige alcoholconsumptie niet meer op zijn benen kan staan en midden op de weg gaat liggen. De man wordt regelmatig in deze toestand door de politie aangetroffen, waarna de politie hem meeneemt naar het bureau en hem insluit ter ontnuchtering. Bij aanhouding is de man vaak recalcitrant, maar wanneer hij nuchter is, valt er een normaal gesprek met hem te voeren. Tijdens die nuchtere gesprekken geeft de man aan dat hij hulp wil om van zijn verslaving af te komen. Deze hulp wordt hem aangeboden door een verslavingskliniek, maar daar komt hij zijn afspraken niet na. De man wordt door de politie en de gemeente getypeerd als 'zorgmijder'.

De man is regelmatig onderwerp van gesprek in het veelplegersoverleg van het lokale veiligheidshuis, waarbij een persoonsgerichte aanpak aan de orde is. Dat houdt in dat hem hulp wordt geboden en dat daarbij wordt aangedrongen dat hij die hulp accepteert. Daarnaast probeert de politie de overlast van de man te voorkomen en terug te dringen door repressief op te treden en hem gebiedsontzeggingen op te leggen.

In de gemeente waar dit zich afspeelt, is in de APV bepaald dat de burgemeester in het belang van onder andere de openbare orde en veiligheid, en het voorkomen of beperken van overlast gebruik kan maken van gebiedsontzeggingen. De beleidsregels in deze gemeente schrijven voor dat bij een ontzegging, betrokkene eerst schriftelijk dient te worden gewaarschuwd. Een dergelijke waarschuwing geldt voor de duur van zes maanden. Indien de betrokkene zich in die periode weer schuldig maakt aan dergelijke gedragingen, kan een gebiedsontzegging worden opgelegd voor drie dagen, bij herhaling vervolgens voor veertien dagen en ten slotte voor maximaal 30 dagen. Deze laatste termijn kan nog een aantal keer worden verlengd mits de betrokken persoon binnen zes maanden na het opleggen van de gebiedsontzegging zich nogmaals schuldig maakt aan dergelijke gedragingen.

Vanaf 2012 heeft de politie (die daarvoor is gemandateerd) in een jaar tijd meerdere gebiedsontzeggingen op basis van de APV opgelegd aan deze man. Ook zijn eerdere ontzeggingen meermalen verlengd. De man begaf zich echter telkens opnieuw in de gebieden waarvoor hij een ontzegging had en zorgde

voor overlast. Dat heeft ertoe geleid dat de zogenaamde PGA-coördinator van de politie die verantwoordelijk is voor de persoonsgebonden aanpak in een politiedistrict, na overleg met de beleidsverantwoordelijke van de gemeente, een verzoek heeft gedaan aan de burgemeester om een gebiedsverbod op te leggen op basis van artikel 172a Gemw. Het idee hierachter is dat de man bij overtreding van dat gebiedsverbod kan worden vervolgd op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht en dat dit mogelijk kan leiden tot de inzet van een ISD-traject (Inrichting Stelselmatige Daders). De gebiedsontzeggingen op basis van de APV leveren slechts een overtreding op, waardoor een ISD-traject niet tot de mogelijkheden behoort.

De PGA-coördinator heeft in een uitgebreid politierapport toegelicht op welke wijze de betreffende man voor overlast heeft gezorgd in het centrum van de stad. Ook blijkt uit de rapportage dat de politie hiertegen repressief heeft opgetreden, waardoor hij een groot aantal processen-verbaal heeft gekregen voor zijn gedrag. Daarnaast blijkt dat aan de man hulp is geboden, maar dat nog onduidelijk is welk traject de verslavingskliniek met de man heeft ingezet. Ten slotte blijkt dat hij ook in andere gemeenten voor overlast heeft gezorgd en dat hij daar meermalen is geregistreerd door de politie. De burgemeester besluit naar aanleiding hiervan op basis van artikel 172a Gemw. voor de duur van drie maanden een gebiedsverbod voor het centrum op te leggen.

De man volhardt, ondanks het opgelegde gebiedsverbod, in het veroorzaken van overlast. Hij wordt meerdere keren opgepakt voor overtreding van dit verbod. Een jaar na het opleggen van het gebiedsverbod, heeft de PGA-coördinator van de politie weer een dossier tegen de man opgebouwd. Hij verzoekt de burgemeester nogmaals een gebiedsverbod op te leggen. Het gebiedsverbod wordt echter niet opgelegd, omdat het voornemen niet aan de man kan worden uitgereikt. De man blijkt te zijn verdwenen. Nog geen jaar later duikt de man weer op in de gemeente. Nadat hij alweer een aantal maanden voor overlast heeft gezorgd, verzoekt de PGA-coördinator de burgemeester opnieuw om een bestuurlijke maatregel. En met succes, want de burgemeester legt weer een gebiedsverbod op. Dit herhaalt zich tot twee keer toe. Ondanks overtredingen van het gebiedsverbod, komt het niet tot een ISD-traject. Na het laatste gebiedsverbod verdwijnt de man uit het centrum van deze stad. Onduidelijk is waar hij is gebleven en hoe het de man vergaat.

5.2 Toepassing van gebiedsverboden

Problematiek

Gebiedsverboden worden in de praktijk voor drie verschillende typen problemen ingezet. De eerste categorie overlast en criminaliteit wordt veroorzaakt door bepaalde personen of groepen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in jongeren, notoire overlastgevers en overige personen. Het gebiedsverbod wordt ten eerste ingezet voor de aanpak van overlast en criminaliteit veroorzaakt door (groepen) jongeren. In een van de onderzochte gemeenten bijvoorbeeld hangt een groep adolescenten rond vlak bij een winkelcentrum en zorgt met name in de avond en nacht voor overlast door onder andere hard praten, schreeuwen en het spelen van harde muziek uit auto's. Daarnaast zorgen ze voor vervuiling van de woonomgeving en vertonen ze intimiderend gedrag naar omwonenden. Als de politie ter plaatse komt naar aanleiding van een melding van overlast door omwonenden, schelden ze de politie vaak uit en maken ze obscene gebaren. Het overlastgevende gedrag houdt maanden aan. In nog geen tien maanden tijd wordt door omwonenden ruim 200 keer overlast gemeld. De burgemeester besluit daarop een aantal van deze jongeren een gebiedsverbod te geven.

Daarnaast worden gebiedsverboden ingezet voor notoire overlastgevers (individueel of in groepsverband), zoals alcohol- of drugsverslaafden, zwervers en verwarde personen. De hiervoor geschetste casus van de alcoholverslaafde man is daarvan een voorbeeld. Soms concentreert de overlast van deze personen zich op een of meer vaste plekken in de gemeente, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn.

Ten derde worden gebiedsverboden ingezet voor volwassenen die individueel of in groepsverband overlast veroorzaken in een bepaald gebied en die niet in een van de voorgaande groepen vallen. Het kan hierbij gaan om incidentele of langduriger overlast. In één gemeente werd bijvoorbeeld een gebiedsverbod opgelegd aan een man die in een wijk overlast veroorzaakte door autobanden lek te steken, autobanden te verbranden en met een mes rond te lopen. Ook is in meerdere gemeenten het voorbeeld gegeven van een gebiedsverbod opgelegd aan een slachtoffer van een poging tot moord vlak bij zijn eigen woning. Het gebiedsverbod was in dit geval bedoeld om de omgeving te beschermen.

Drie van de vijf onderzochte kleine gemeenten hebben nooit een gebiedsverbod of verblijfsontzegging opgelegd. Twee daarvan hebben deze ambtelijk weleens voorbereid en hebben regels klaarliggen voor het geval dit noodzakelijk lijkt te worden. Tot oplegging is het echter niet gekomen. Een andere

gemeente heeft aangegeven weleens te hebben overwogen een gebiedsverbod op te leggen, maar de procedure kostte zo veel tijd dat de problemen al waren opgelost voordat het gebiedsverbod klaar was.

De tweede categorie problemen die met gebiedsverboden worden aangepakt, bestaat uit 'voetbalgerelateerde' overlast. Hiervoor worden gebiedsverboden ingezet, al dan niet in combinatie met een meldplicht. De inzet hiervan is vooral aan de orde in de grote steden en in middelgrote gemeenten met een betaaldvoetbalclub. Opvallend is dat de gebiedsverboden in de praktijk veel vaker worden ingezet voor 'wijkgerelateerde' overlast dan voor voetbalgerelateerde overlast. Dit komt overigens overeen met eerder onderzoek (De Jong e.a., 2017).

Bij de derde en laatste categorie problemen gaat het om bepaalde locaties waar de overlast wordt ervaren. Het gaat hierbij vooral om 'wijkgerelateerde' of 'gebiedgerelateerde' overlast, zoals zogenaamde hotspots. Te denken valt hierbij aan overlast veroorzaakt door prostitutie, drugsgebruik en -dealen. Deze plaatsen bevinden zich vaak in of rond het centrum van de gemeente. In horecagebieden wordt ook vaak gebruikgemaakt van gebiedsverboden. Zo kunnen dronken mensen die in een uitgaansgebied voor overlast zorgen, voor korte duur van straat worden gestuurd door de politie. Soortgelijke overlast kan ook resulteren in een langduriger gebiedsverbod voor het uitgaansgebied. Ook kan worden gedacht aan incidenten die plaatsvinden rond oud en nieuw. Op sommige locaties (niet altijd uitgaansgebieden) loopt het ieder jaar weer uit de hand. Zo is in één gemeente besloten de raddraaiers die tijdens de voorgaande oud-en-nieuwviering zijn aangehouden, voor de volgende viering voor dat gebied een gebiedsverbod op te leggen.

Juridische basis

De meeste onderzochte gemeenten hebben de bevoegdheid gebiedsverboden op te leggen opgenomen in de APV en baseren dit verbod in veel gevallen daarop. Deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld worden toegepast wanneer iemand zich (herhaaldelijk) schuldig maakt aan overtreding van een strafbaar feit (soms limitatief opgesomd in de APV) of verstoring van de openbare orde. Het gaat dan vaak om verblijfsontzeggingen van korte duur, zoals een gebiedsontzegging voor de duur van bijvoorbeeld 8, 24 of 48 uur tot bijvoorbeeld acht weken. De bevoegdheid om in deze gevallen een verbod op te leggen, is vaak gemandateerd aan de politie. Daarbij wordt een 'opbouw' gehanteerd. Dit betekent dat in eerste instantie een waarschuwing wordt gegeven, waarna een verblijfsontzegging van 24

uur kan worden opgelegd. Indien de persoon overlast blijft veroorzaken, kan dit worden verhoogd naar 48 uur tot bijvoorbeeld 14 of 30 dagen.

Voor sommige gemeenten is de bevoegdheid in de APV zo ruim dat zij aan toepassing van andere mogelijkheden geen behoefte hebben. Een juridisch medewerker van een gemeente zegt hierover: 'Omdat wij een ruime bevoegdheid hebben in de APV, maken wij eigenlijk altijd daarvan gebruik en niet van de voetbalwet of artikel 172 lid 3 Gemw.'

In sommige gevallen is de bevoegdheid gebiedsontzeggingen op basis van de APV op te leggen gebonden aan een bepaald vooraf aangewezen gebied. Alleen indien in dat specifieke gebied de overlast plaatsvindt, kan een gebiedsontzegging worden opgelegd. Dit kan gebeuren in een wijk of buurt waar langdurig overlast plaatsvindt door verschillende personen. Een voorbeeld hiervan is een 'dealeroverlastgebied', een locatie waar sprake is van structurele overlast door drugsdealers.

Indien verblijfsontzeggingen op basis van de APV geen soelaas bieden, kan naar een 'zwaarder middel' worden gegrepen. Dit wordt gevonden in de bevoegdheid op basis van artikel 172a Gemw. Een 'escalatiemodel' wordt dit ook wel genoemd. De hiervoor geschetste casus van de alcoholverslaafde man is hiervan een voorbeeld.

Een gebiedsverbod op basis van artikel 172a Gemw. kan worden opgelegd zonder dat daaraan eerst een verblijfsontzegging op basis van de APV voorafgaat. Daarvan wordt in de praktijk regelmatig gebruikgemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen van ernstige overlast gepleegd door jongeren, zoals in het hiervoor aangehaalde voorbeeld van overlast bij een winkelcentrum. Het kan ook gaan om personen die in het horecaconcentratiegebied meermalen overlast plegen.

Inzet van gebiedsverboden

Aan de inzet van gebiedsverboden kunnen meerdere doelen (tegelijk) ten grondslag liggen. De volgende vijf doelen kunnen worden onderscheiden. Het eerste, tevens belangrijkste doel is het herstellen van de openbare orde. Dit betekent dat de overlastgever (voor kortere of langere duur) uit het gebied wordt geweerd, zodat de rust in het gebied kan terugkeren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in een horecagebied waarbij een opstootje plaatsvindt en iemand het werk van de politie verstoort. Als deze zich niet laat wegsturen, maar telkens terugkeert, kan worden besloten een ontzegging op te leggen voor de

duur van bijvoorbeeld 8 uur. Daarnaast kan het gaan om langduriger gebiedsverboden, bijvoorbeeld bij structurele overlast door een groep jongeren.

Een tweede doel van de inzet van gebiedsverboden is het bewerkstelligen van een gedragsverandering. Met een gebiedsverbod wordt geprobeerd het gedragspatroon van een overlastgever te doorbreken. Door een jongere een gebiedsverbod op te leggen, wordt hem of haar belet bijvoorbeeld met zijn vrienden in het centrum van de stad rond te hangen. Gemeente en politie hopen hiermee een gedragsverandering te forceren, niet alleen bij de betrokkene, maar ook bij de andere leden van de groep. Zeker wanneer die persoon in de groep als ‘sfeerbepalend’ wordt gezien, kan een gebiedsverbod bijdragen om ‘de rust in de groep te laten terugkeren’. Alleen het opleggen van een gebiedsverbod lijkt daarvoor niet altijd afdoende. Het gebiedsverbod gaat daarom vaak gepaard met andere maatregelen of interventies (zie hierna, ‘Een bredere aanpak’).

Een derde doel waarvoor gebiedsverboden worden ingezet, is het afgeven van een signaal door gemeente en politie. Allereerst kan dit signaal worden afgegeven aan de slachtoffers van de overlast, zoals buurtbewoners. Politie en gemeente laten hiermee zien dat zij de overlast serieus nemen en iets aan het probleem doen. Daarnaast geven gemeente en politie met gebiedsverboden een signaal af aan de leden van de groep die de overlast veroorzaken:

‘We willen hiermee aan de andere leden van de groep laten zien: “Als jij je zo gedraagt, dan zijn dit de maatregelen.” Het heeft effect op het individu dat het betreft, maar het heeft ook effect op de groep als geheel.’
(Interview medewerker politie)

Het vierde doel van het opleggen van gebiedsverboden wordt gevonden in ‘dossieropbouw’ voor strafrechtelijke handhaving. Allereerst kunnen kortdurende gebiedsverboden op basis van de APV bijdragen aan het opbouwen van een dossier om zo een ‘zwaarder middel’ in te kunnen zetten in de vorm van bijvoorbeeld een gebiedsverbod op basis van artikel 172a Gemw. De gedachte hierachter is dat het betreden van het gebied waarvoor een gebiedsontzegging op basis van de APV is opgelegd een overtreding zou opleveren, terwijl overtreding van een gebiedsverbod op basis van artikel 172a Gemw. een misdrijf vormt.¹⁰³ Vervolgens kunnen de overtredingen van die gebiedsverboden leiden

103 Overtreding van een gebiedsverbod dat is opgelegd op basis van een APV-bepaling kan, afhankelijk van de redactie van de betreffende bepaling, ook als misdrijf worden vervolgd. Is sprake van een bevelsbevoegdheid van de burgemeester, dan is ook het op de APV gebaseerde gebiedsverbod een bevoegd gegeven ambtelijk bevel dat kan worden vervolgd op basis van artikel 184 Sr.

tot vervolging van de betrokkene op basis van artikel 184 Wetboek van Strafrecht, waarvoor een forse straf kan worden opgelegd en eventueel een ISD-traject kan worden gerealiseerd.

Ten slotte worden gebiedsverboden opgelegd om toezicht en handhaving door de politie en het voorkomen of beperken van overlast te bevorderen. Voor de politie is het in de praktijk vaak moeilijk bij overlast een strafbaar feit te constateren (of dit kost veel tijd en capaciteit). Immers, wanneer de politie ter plaatse komt, zijn de overlastplegers dikwijls al gevlucht of gestopt. Wanneer een gebiedsverbod is opgelegd, gaat het niet meer om de strafbare gedraging, maar is enkel de aanwezigheid in het gebied waarvoor het verbod geldt al voldoende om iemand aan te houden.

In de praktijk varieert de duur van een gebiedsverbod sterk. Ten eerste hangt dit af van de regelgeving en beleidsregels die in een gemeente zijn afgesproken. Zo kan in een APV gedetailleerd geregeld zijn dat de duur van een gebiedsverbod afhankelijk is van de geconstateerde overtreding of van eventuele recidive. Daarnaast hangt de duur van het gebiedsverbod af van de aard en ernst van de overlast. Ten slotte kan het doel van het gebiedsverbod bepalend zijn voor de duur ervan. Als de overlast gebiedsgebonden is en op die locatie tijd nodig is om de rust en orde weer te laten terugkeren, kan daarmee bij het bepalen van de duur van het gebiedsverbod rekening worden gehouden. De gebiedsverboden duren doorgaans niet langer dan drie maanden. Wel kan die termijn worden verlengd.

Het komt ook regelmatig voor dat iemand woonachtig is in het gebied waarvoor het gebiedsverbod is opgelegd, of dat er andere geldige redenen zijn voor betrokkene om toch in dat gebied te moeten zijn (denk aan school, werk, tandarts of huisarts). In die gevallen kan de gemeente ervoor kiezen een gebiedsverbod op te leggen, maar geldt in het gebied een 'corridor' waar de betrokkene doorheen mag gaan. Het komt ook voor dat de gemeente bepaalt dat de betrokkene zich tussen bepaalde tijdstippen niet in het gebied mag begeven of alleen in een openbaarvervoermiddel (bijvoorbeeld als de bus naar school door het verboden gebied rijdt). Ten slotte kunnen gemeenten het gebied eenvoudig aanpassen wanneer de betrokkene zijn overlastgevend gedrag voortzet in een ander gebied dan waarvoor hem het verbod is opgelegd.

Een bredere aanpak

De inzet van gebiedsverboden maakt vaak deel uit van een bredere aanpak. Onderscheid kan worden gemaakt tussen een aanpak gericht op een bepaalde doelgroep (bijvoorbeeld jeugdgroepen, verslaafden en zwervers) en een aanpak gericht op een bepaald gebied (bijvoorbeeld een horecaconcentratiegebied of een ‘dealeroverlastgebied’).

Bij de aanpak gericht op bepaalde doelgroepen geldt voor veel gemeenten dat het opleggen van een gebiedsverbod ‘een laatste redmiddel’ is, of dat het ‘achteraan zit in de escalatie’. Het is een manier om, al dan niet in combinatie met andere interventies, het gedragspatroon van een betrokkene te doorbreken en daarin verandering teweeg te brengen, waardoor de overlast of de criminaliteit stopt. In de meeste gemeenten wordt eerst geprobeerd een gedragsverandering op een andere manier tot stand te brengen dan door direct een gebiedsverbod op te leggen. In veel gemeenten bestaat een overleg om de aanpak van een bepaalde doelgroep te bespreken. Zo zijn er gemeenten met een jeugdpreventieteam of is er overleg gericht op bijvoorbeeld voetbalgerelateerde overlast, buitenslapers, een persoonsgerichte aanpak (PGA) of Top X. Sommige overleggen zijn ondergebracht in het veiligheidshuis, andere staan daarvan los of vallen onder een wijkteam dat zich bezighoudt met veiligheid. Bij deze teams en samenwerkingsverbanden zijn telkens meerdere partners betrokken. Een vertegenwoordiger van de gemeente is vaak de regiehouder van het samenwerkingsverband (zie hierover §5.3). Daarnaast kunnen vertegenwoordigers van politie, Openbaar Ministerie, hulpverleningsinstanties, jongerenwerk, scholen, Halt, Toezicht & Handhaving, beheerders van openbare ruimtes, en/of woningbouwcorporaties deel uitmaken van het samenwerkingsverband. Welke partijen hierbij zijn betrokken, hangt onder meer af van de aard en ernst van de problematiek en de doelgroep waarop de samenwerking zich richt. In een van de onderzochte gemeenten wordt gewerkt met een zogenaamd handhavingsteam dat zich richt op de aanpak van jongeren. Van dat handhavingsteam maken naast de politie ook de sociale dienst van de gemeente, een GBA-controleur en de belastingdienst deel uit.

De aanpak van bepaalde doelgroepen bestaat in de regel uit twee componenten, namelijk een preventieve en een repressieve. De preventieve component kan bestaan uit maatregelen gericht op de groep, het individu of de omgeving waar de overlast plaatsvindt. Bij maatregelen met een preventief karakter die gericht zijn op bijvoorbeeld een jeugdgroep kan gedacht worden aan het inzetten van straatcoaches, (jeugd)boa’s of jongerenwerkers. Zij proberen het contact te leg-

gen met de groep en vertrouwen te winnen door ‘het gesprek aan te gaan’. Daarbij wordt bijvoorbeeld geprobeerd jongeren activiteiten aan te bieden, zoals voetbal, om daarmee te voorkomen dat zij zich gaan vervelen en overlast veroorzaken. Bij deze aanpak hoort ook dat in het contact met de jongeren (en eventueel ouders of familieleden) in kaart wordt gebracht wat hun achtergronden zijn en te bekijken of daar sprake is van problematiek waarbij hulp kan worden geboden. Zo kunnen zij individueel worden gecoacht bij het zoeken naar een baan, kan schuldhulpverlening worden ingezet of worden arbeidsmarktprojecten aangeboden. Daarnaast kan worden gedacht aan preventieve maatregelen gericht op de omgeving waar de overlast plaatsvindt. Hierbij valt te denken aan fysieke maatregelen zoals het aanwijzen van gebieden waar jongeren mogen rondhangen, het plaatsen van verlichting, het afsluiten van poorten, het afsluiten van Wifi-hotspots, het plaatsen van camera’s of het plegen van groenonderhoud.

Binnen deze preventieve aanpak kan op verschillende manieren gebruik worden gemaakt van gebiedsverboden. Zo kan iemand worden gewaarschuwd dat wanneer hij/zij niet meewerkt aan bepaalde hulpverleningstrajecten en telkens weer overlast veroorzaakt, een gebiedsverbod zal worden opgelegd. Ook kunnen bij de aanpak van een jeugdgroep de leden van de groep die als raddraaiers worden gezien, een gebiedsverbod krijgen. Door deze jongeren uit de groep te halen, tracht de gemeente de rest van de groep te bewegen de overlast te stoppen. Dit gaat dan bijvoorbeeld gepaard met het aanbieden van activiteiten aan de rest van de groep.

Naast deze preventieve maatregelen, is er vaak de mogelijkheid maatregelen met een repressiever of dwingender karakter te treffen. Het gaat hierbij om maatregelen gericht op bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving. Te denken valt hierbij aan het direct strafrechtelijk vervolgen van strafbare feiten, het uitschrijven van boetes of het opbouwen van een dossier om iemand strafrechtelijk te kunnen vervolgen. Ook worden in enkele gemeenten hoge boetes opgelegd zodat iemand zodanig in de problemen raakt, dat deze wel hulp zal moeten aanvaarden (bijvoorbeeld door het kwijtschelden van die hoge boetes bij het voldoen aan een bepaald hulpverleningstraject). Dit wordt bijvoorbeeld gedaan bij zogenaamde ‘zorgmijders’. Daarnaast kan worden gedacht aan het plaatsen van camera’s waarmee de opsporing en vervolging van strafbare feiten kunnen worden vergemakkelijkt. Dat kan worden gecombineerd met een samscholingsverbod dat streng wordt gehandhaafd.

Ook binnen deze aanpak kan het gebiedsverbod op verschillende manieren worden ingezet. Zo kan met behulp van gebiedsverboden en het streng handhaven daarvan een dossier worden opgebouwd, dat strafrechtelijke vervolging

meer kans van slagen zou geven en dat kan resulteren in het opleggen van zwaardere straffen of maatregelen (bijvoorbeeld de ISD-maatregel of de verplichting om een bepaalde training te volgen). Soms wordt dit gezien als een manier om juist ‘aan de voorkant van het probleem’ te komen. Ook kan bij het plegen van strafbare feiten direct een gebiedsverbod worden opgelegd (ongeacht de vraag of iemand daarvoor wordt vervolgd). In sommige gemeenten is hiervoor een *one-two-three-strikes-you-are-out*-beleid opgezet. Dit houdt in dat na eerdere waarschuwingen bij een derde strafbaar feit een gebiedsverbod wordt opgelegd.

De hiervoor beschreven maatregelen zijn voornamelijk gericht op individuen. Soms worden echter ook maatregelen getroffen die gericht zijn op de directe omgeving van het individu, zoals ouders of andere familieleden. In een van de onderzochte gemeenten is daarvoor een handhavingsteam in het leven geroepen. Dit handhavingsteam (bestaande uit vertegenwoordigers van politie, sociale dienst, belastingdienst en een GBA-controleur) gaat bij jongeren thuis langs. Eerst wordt de jongere hulp geboden. Mocht hij of zij daaraan niet meewerken, maar wel overlast blijven veroorzaken, dan wordt het ‘wat vervelender’. Een adviseur openbare orde en handhaving van de gemeente legt uit:

‘Het handhavingsteam kijkt dan naar bijvoorbeeld openstaande boetes die geïnd kunnen worden, belastingschuld of een onterechte uitkering. Dan gaat het zelfs zover dat de directe kring van de betrokkene ook wordt bekeken. Dus dat bijvoorbeeld de moeder van de overlast gevende jongen ook last krijgt van de belastingdienst, met de verwachting dat zij de zoon aanspreekt met: “Je moet kappen, want ik krijg er last van.” We proberen dus de schil eromheen in beweging te krijgen, zodat zij ook de betrokkene aanspreken op zijn gedrag. (...) Dit heeft bij ons wel veel effect gehad.’

Naast de aanpak van bepaalde doelgroepen worden gebiedsverboden ook vaak ingezet bij de aanpak van bepaalde gebieden waar zich (structureel) problemen voordoen, zoals in een horecagebied of een ‘dealeroverlastgebied’. In veel gevallen is voor de aanpak van dergelijke gebieden een samenwerkingsverband gecreëerd waaraan onder andere vertegenwoordigers van politie, gemeente, dienst Toezicht & Handhaving¹⁰⁴ en eventueel ondernemers uit het gebied, deelnemen.

104 In de praktijk worden voor de diensten van de gemeentelijke toezichthouders en handhavers verschillende termen gebruikt, zoals ‘Stadtoezicht’, ‘Toezicht & Handhaving’ of ‘Toezicht & Handhaving Openbare ruimte’ (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Hier wordt telkens gesproken over de dienst ‘Toezicht & Handhaving’.

De aanpak staat in relatie tot de locatie en richt zich niet specifiek op de aanpak van (een) bepaalde (groep) personen. Overigens komt het in de praktijk regelmatig voor dat telkens dezelfde personen de overlast veroorzaken. In deze gebieden wordt bijvoorbeeld door de politie, maar ook door medewerkers van Toezicht & Handhaving (ook wel horecastewards) meer toezicht gehouden. Zij zijn dan op drukke momenten aanwezig om bij eventuele overlast of strafbare feiten direct in te kunnen grijpen. Daarnaast kunnen in deze gebieden fysieke maatregelen worden getroffen die de overlast en criminaliteit moeten beperken. Bijvoorbeeld het plaatsen van camera's waarvan een preventieve werking zou kunnen uitgaan, maar die ook dienen voor de opsporing. Ook het plaatsen van bepaalde kleuren licht in het horecagebied kan van invloed zijn op bijvoorbeeld agressiviteit van het uitgaanspubliek.

Binnen deze aanpak wordt ook vaak gebruikgemaakt van gebiedsverboden. Dit kunnen korte gebiedsverboden zijn om iemand korte tijd te weren uit het gebied om op dat moment de orde te kunnen herstellen. Maar bij bijvoorbeeld herhaaldelijke betrokkenheid bij vechtpartijen kunnen ook langduriger gebiedsverboden worden opgelegd om betrokkenen te weren uit het gebied zodat zij een tijdlang geen overlast of strafbare feiten kunnen plegen. Als het gaat om overlast veroorzaakt in horecagelegenheden in het gebied, bestaat in een aantal gemeenten ook het collectieve lokaalverbod. Dit lokaalverbod wordt door ondernemers in het gebied opgelegd. Het verbod geldt dan voor alle ondernemingen in dat gebied.¹⁰⁵ Het bieden van hulp aan de betrokkenen komt bij deze aanpak niet voor. Indien bijvoorbeeld een gebiedsverbod wordt opgelegd, wordt aan de wijkagent of het wijkteam overgelaten eventueel hulpverlening in te schakelen.

Rol politie bij bepalen bredere aanpak

Als sprake is van een georganiseerd samenwerkingsverband voor de bredere aanpak van een bepaalde doelgroep of een gebied, is een vertegenwoordiger van politie (bijvoorbeeld de wijkagent) daarbij doorgaans aanwezig. In sommige gevallen echter beperkt de politie zich tot specifieke casus waarin de politie ook actieve bemoeienis heeft.

105 Ondanks de betrokkenheid van politie en gemeenten bij dit soort collectieve horecaverboden is de overtreding daarvan niet zonder meer te kwalificeren als een strafbaar feit in de zin van artikel 138a Sr: Rb. Noord-Holland 20 november 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:10790, Rb. Limburg 20 oktober 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:8770.

Binnen deze samenwerkingsverbanden heeft de politie doorgaans een informerende, signalerende en/of adviserende rol. In veel gevallen is de politie de eerste partij die klachten of meldingen ontvangt over bijvoorbeeld overlast of criminaliteit en ontwikkelingen daarin. Ook kan de politie op basis van politie-informatie overzicht geven van de overlast en van de betrokkenen daarbij. Op basis daarvan stelt de politie die problemen aan de orde in het overleg. In samenspraak met eventueel andere aanwezige partijen, waaronder meestal de gemeente, wordt de aanpak in een specifiek geval besproken en bepaald. De politie heeft daarbij vaak een belangrijke adviserende rol. Zo zegt een expert wijkagent: 'Ik wil niet zeggen dat wij beslissende stem hebben, maar als wij iets adviseren, dan wordt daar groot belang aan gehecht.'

5.3 Samenwerking bij gebiedsverboden

Gemeente en politie hanteren vaak een gezamenlijke aanpak bij de toepassing van gebiedsverboden. Zij voelen zich beide verantwoordelijk voor de geconstateerde problemen en willen deze gezamenlijk en in overleg oplossen. Het gebiedsverbod kan onderdeel zijn van een bredere aanpak waarin ook andere maatregelen worden getroffen. Zowel gemeente als politie zoeken naar oplossingen en zij ondersteunen elkaar daarbij. Dit doen zij overigens wel zo veel mogelijk vanuit hun eigen rol. Dat betekent dat de politie vanuit die rol probeert de gemeente te faciliteren bij het nemen van een beslissing en dat de gemeente probeert de politie mogelijkheden te bieden het probleem op straat aan te pakken.

De samenwerking bij een gebiedsverbod kan plaatsvinden in het kader van een netwerk gericht op de aanpak van een bepaalde doelgroep of gebied, waarbij doorgaans meerdere partijen betrokken zijn (zie ook hiervoor, onder 'Een bredere aanpak'). Een andere mogelijkheid is dat de samenwerking plaatsvindt bilateraal tussen politie en gemeente zonder betrokkenheid van andere partijen.

In zijn algemeenheid ervaren medewerkers van gemeente en politie de onderlinge samenwerking rond de gebiedsverboden als heel goed. Daarbij spelen diverse factoren en omstandigheden een rol. Allereerst is van belang dat politie en gemeente de problemen gezamenlijk willen oplossen en zich daarvoor gezamenlijk verantwoordelijk voelen. Beide partijen voelen zich bij het probleem betrokken, spreken elkaar aan en signaleren problemen voor elkaar. Hierbij moeten partijen op elkaar kunnen vertrouwen. Ook is het van belang dat gemeente en politie dezelfde visie hebben op hoe de problemen op te los-

sen en zich daarbij flexibel opstellen (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004). In een van de gemeenten bijvoorbeeld wordt aangegeven dat de politie sterk vasthoudt aan regionale afspraken over de prioriteitstelling van problemen die moeten worden aangepakt. Openbare-ordeproblemen kunnen echter ineens opkomen en moeten dan direct worden aangepakt. Voor gemeenten kunnen dergelijke lokale problemen ineens voorrang krijgen, terwijl de politie zich telkens beroept op regionale afspraken en daarom in beperkte mate wil investeren in het oplossen van het acute of ad-hocprobleem. Politied medewerkers die op lokaal niveau werkzaam zijn, staan vaker dicht bij dergelijke lokale problemen, wat de betrokkenheid bij de problematiek beïnvloedt en de bereidheid om te investeren in oplossingen vergroot.

Daarnaast is de samenwerking gebaat bij frequent overleg en informatie-uitwisseling. De frequentie van overleg blijkt in de praktijk sterk uiteen te lopen. Soms is er op operationeel niveau wekelijks overleg, terwijl op strategisch niveau de frequentie lager ligt, bijvoorbeeld eens per zes weken. Beide partijen informeren en adviseren elkaar. Niet alleen de gemeente vraagt advies van de politie, maar ook andersom. Terugkoppeling is daarbij ook van belang.

Een belemmering kan optreden als onduidelijk is welke informatie wel en niet in overleg met elkaar mag worden uitgewisseld. Ook wanneer daaraan convenanten ten grondslag liggen, bestaat daarover soms onduidelijkheid. De samenwerking verloopt beter als de betrokken medewerkers elkaar (goed) kennen en er informele relaties zijn. Dit wordt ook wel aangeduid als 'korte lijntjes met elkaar hebben'. Medewerkers kunnen elkaar dan rechtstreeks bereiken per telefoon. Ook zijn ze dan eerder geneigd (informeel) informatie met elkaar te delen.

Belangrijk bij het voorgaande is dat er sprake is van vaste medewerkers of aanspreekpunten die met elkaar samenwerken. Op het moment dat mensen uit een netwerk vertrekken (bijvoorbeeld omdat zij een functie elders hebben gekregen), wordt de samenwerking kwetsbaar. Nieuwe mensen of nieuwe partijen in het overleg moeten eerst opnieuw vertrouwen winnen. Als het verloop hoog is of om een andere reden met verschillende mensen moet worden samengewerkt bij gebiedsverboden, heeft dit vaak negatieve invloed (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Geklaagd wordt dan dat opnieuw afspraken moeten worden gemaakt en duidelijk moet worden wat men van elkaar kan verwachten. Wanneer sprake is van een gemandateerd gebiedsverbod komt dit vaker voor, omdat dan veel verschillende politiemensen bevoegd zijn een gebiedsverbod uit te vaardigen.

Een aantal geïnterviewden wees op de gevolgen van de reorganisatie naar een nationale politie. Hierbij zijn veel mensen vertrokken uit hun eerdere functie en is

soms geen vervanging gekomen. Bepaald overleg dat voorheen op lokaal niveau plaatsvond, is verdwenen en soms op hoger niveau belegd. Een voorbeeld hiervan is een ‘voetbaloverleg’ in één gemeente. Voorheen vond dit voetbaloverleg op lokaal niveau plaats, maar sinds de reorganisatie is vanuit efficiëntie-overwegingen besloten dit op bovenlokaal niveau te laten plaatsvinden. De samenwerking op dit terrein is hiermee onvoldoende lokaal ingebed, terwijl lokale context hierbij juist van groot belang is. De visie op de lokale problematiek en het onderlinge vertrouwen dat op lokaal niveau was ontstaan, is daarmee verloren gegaan (vgl. Terpstra e.a., 2016; Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017).

Voor de samenwerking bij gebiedsverboden is het van belang dat de betrokken medewerkers over de juiste deskundigheid en kennis van zaken beschikken. In sommige kleinere gemeenten is dit een lastig punt, omdat medewerkers bij kleine gemeenten vaak een breed takenpakket hebben, waarbij zij niet op alle terreinen even deskundig zijn. Soms wordt daarom gebruikgemaakt van kennis bij andere (eventueel grotere) gemeenten.

Bij de inzet van gebiedsverboden is het voor de samenwerking ook van belang dat zowel gemeente als politie (en eventueel andere betrokken partijen) ‘geloven’ in het instrument. De medewerkers moeten overtuigd zijn dat het noodzakelijk, nuttig en gepast is gebiedsverboden in te zetten en ook bereid zijn te investeren in bijvoorbeeld de handhaving ervan. In één geval waarin gebiedsverboden werden ingezet bij langdurige overlast door jongeren, was de politie niet direct overtuigd van het nut van deze maatregel. De betrokken wijkagenten waren erg sceptisch over de vraag of gebiedsverboden de overlast zouden kunnen beëindigen. Hierdoor ontstond weerstand bij het verzamelen van informatie en de hoeveelheid werk die dit met zich bracht, terwijl de burgemeester wilde dat er snel iets zou worden gedaan. De medewerker van de gemeente heeft daarom de druk opgevoerd op de wijkagenten, wat spanning opleverde bij de samenwerking. Een van de wijkagenten zegt hierover: ‘ja (naam medewerker gemeente) was soms uitermate irritant’ en ‘ik heb vaak geroepen: “(naam medewerker gemeente) is mijn baas niet.”’

Ten slotte kan bij de samenwerking ten aanzien van gebiedsverboden worden gewezen op het belang van een netwerkoverleg of van bilateraal overleg tussen gemeente en politie. Op het moment dat een overleg wordt georganiseerd tussen deze en eventueel andere partijen kunnen direct zaken worden kortgesloten, informatie worden verstrekt en aanvullende vragen worden beantwoord. In een van de onderzochte gemeenten is sprake van een zogenoemd ‘oriëntatieoverleg’ dat alleen gaat over de vraag of in concrete gevallen een gebiedsverbod kan worden opgelegd. Bij dat overleg zijn vertegenwoordi-

gers van gemeente en politie (en voorheen Openbaar Ministerie) aanwezig. In een paar concrete gevallen had het overleg echter niet plaatsgevonden, omdat de verboden heel snel tot stand moesten komen. Achteraf werd dit als een gemis beoordeeld:

‘Het overleg heeft wel meerwaarde. Als het overleg er niet is, dan merken we toch dat we dan tegen iets aanlopen. (...) Dan hebben wij alle stukken aangeleverd aan de gemeente en nu blijven zij met kleine vraagjes komen. We hebben het feitenrelaas al opgesteld en ondertekend en wij denken: ga ermee aan de slag, en dan blijft de gemeente komen met vragen (...). Tijdens het overleg wordt dat daar al afgetikt. Dus we merken inderdaad dat als je dat overleg hebt, dat het iets soepeler loopt. Dan is het wat meer op elkaar afgestemd.’ (Interview medewerker politie)

Daar komt bij dat tijdens een dergelijk overleg vaak meer (achtergrond)informatie ter sprake komt, waardoor een breder perspectief op het probleem ontstaat en er ook suggesties worden gedaan voor andere oplossingen of maatregelen. Bijvoorbeeld:

‘De juristen van de gemeente kunnen in het overleg ook wat breder meedenken als ze van de wijkagent het hele overlastverhaal horen. Soms blijkt dat een persoon niet ingeschreven staat op een adres waar hij wel vaak verblijft. Dan hebben zij zoiets van dat nemen we mee naar die club binnen de gemeente, dus zo kun je ook weer andere (...) maatregelen voor elkaar krijgen.’ (Interview medewerker politie)

Het voorgaande wijst op het belang van aanwezigheid van de direct betrokken partijen bij een dergelijk overleg. In de praktijk blijkt dit niet altijd haalbaar. Zo is het in een gemeente waar een team gericht op jeugdproblematiek frequent overlegt, gebruikelijk geworden dat de betrokken wijkagent alleen nog maar aanschuift bij concrete gevallen waarbij hij of zij op dat moment direct betrokken is. Als argument wordt daarvoor gegeven dat de wijkagenten het te druk hebben en te veel taken op hun bordje hebben, waardoor zij niet overal bij aanwezig kunnen zijn en keuzes moeten maken.

De ‘regie’ bij de samenwerkingsverbanden gericht op de aanpak van bepaalde doelgroepen of gebieden, ligt doorgaans bij de gemeente. De gemeente heeft in de meeste gevallen hierover de leiding en bepaalt de agenda. Van belang is dat de gemeente hierbij de andere partijen voldoende stuurt en betreft bij de

aanpak. In een van de gemeenten ontbrak die sturing bijvoorbeeld en was sprake van een ‘voortkabbelend’ jeugdoverleg. De betrokken partijen grepen niet in een vroeg stadium in toen het langzaam uit de hand liep met een overlastgevende jeugdgroep, maar pas op het moment dat het eigenlijk te laat was. In een andere gemeente wezen in een vergelijkbaar geval de betrokken partijen achteraf naar elkaar. Ten tijde van het probleem stuurde de gemeente dus onvoldoende. Naar aanleiding hiervan heeft de gemeente de ‘regie’ versterkt en spreekt het partijen direct aan op hun verantwoordelijkheden. Zoals ook uit eerder onderzoek bleek, bevestigt dit dat de regierol van de gemeente bij dergelijke samenwerkingsverbanden is toegenomen en verstevigd (vgl. Tops, Van Os & Van der Torre, 2017).

Ten slotte werken gemeenten en politie bij de inzet van gebiedsverboden samen met het Openbaar Ministerie. Die samenwerking is echter beperkt. Voor dat tot een gebiedsverbod kan worden overgegaan, moet worden nagegaan of de betrokkene niet reeds een gedragsaanwijzing van de officier van justitie heeft gekregen. In een deel van de gemeenten vindt die afstemming plaats binnen een samenwerkingsverband waarvan ook het Openbaar Ministerie deel uitmaakt. Steeds vaker is het Openbaar Ministerie echter afwezig bij bijeenkomsten daarvan. In een van de gemeenten waar een overleg bestaat specifiek rond gebiedsverboden heeft het Openbaar Ministerie recent besloten niet meer aan te schuiven. Voor zowel politie, als gemeente is dit een teleurstelling. De aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie werd juist op prijs gesteld, omdat tijdens dat overleg eenvoudig kon worden afgestemd of het wellicht makkelijker zou zijn de officier een gedragsaanwijzing op te laten leggen of juist de burgemeester een gebiedsverbod. Nu gaat er meer tijd overheen voordat daarover duidelijkheid ontstaat, omdat buiten het overleg een medewerker daarover moet worden bevraagd en dat vervolgens moet worden uitgezocht.

Verder komt het Openbaar Ministerie pas in beeld bij overtreding van het gebiedsverbod. Van die overtreding maakt de politie een dossier op waarin vaak ook extra achtergrondinformatie over de overlast en eventuele andere maatregelen zijn opgenomen. Op sommige locaties behandelt een zogenaamde PGA-officier van justitie deze zaken. In andere gevallen worden deze zaken door ZSM afgehandeld.

5.4 Initiatief

In de meeste gevallen gaat het initiatief om een gebiedsverbod op te leggen uit van de politie.¹⁰⁶ Indien in de gemeente de bevoegdheid een gebiedsverbod in te zetten is gemandateerd aan de politie, ligt het initiatief meestal zelfs geheel bij de politie. Naar aanleiding van constatering van overlast of strafbare gedragingen kan de politie besluiten direct een gebiedsverbod op te leggen. Vooraf hoeft de politie hierover dan niet te overleggen of af te stemmen met de gemeente. In de praktijk gebeurt dit soms wel in het kader van bijvoorbeeld een jeugdoverleg waarin wordt afgesproken dat bij een volgend strafbaar feit een gebiedsverbod wordt opgelegd. Vervolgens brengt de politie de gemeente doorgaans achteraf op de hoogte van de opgelegde verblijfsontzegging.

Ook wanneer de bevoegdheid niet is gemandateerd, komt het regelmatig voor dat de politie naar aanleiding van problemen initiatief neemt een gebiedsverbod op te leggen. In die gevallen heeft de politie vaak vooraf al met de gemeente (informeel) afgestemd of het opleggen van een gebiedsverbod tot de mogelijkheden behoort. Deze afstemming kan plaatsvinden in het kader van een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld een wijkoverleg. De politie brengt informatie over de casus in en als wordt besloten dat een gebiedsverbod mogelijk is, stelt de politie een verzoek op aan de gemeente om bestuurlijke maatregelen te treffen (bijvoorbeeld een gebiedsverbod). Dit verzoek gaat doorgaans vergezeld van een bestuurlijke rapportage.

Het komt in verschillende gemeenten ook voor dat de politie zelf niet met het initiatief komt een gebiedsverbod op te leggen, maar dat wel een ‘hulpvraag’ wordt gesteld aan de gemeente. De politie komt dan niet zelf met het voorstel tot een gebiedsverbod (bijvoorbeeld door gebrek aan kennis of ervaring), maar vraagt de gemeente wat er mogelijk is. Het is dan de medewerker van de gemeente die vervolgens met de suggestie komt een gebiedsverbod op te leggen.

106 Vaak zijn het bij de politie de wijkagenten of andere politiemedewerkers uit ‘blauw’ die geconfronteerd worden met (meldingen van) (herhaaldelijke) criminaliteit en overlast en op zoek gaan naar mogelijkheden daaraan iets te doen. Als hier wordt gesproken over ‘de politie’ die het initiatief neemt, worden doorgaans deze medewerkers bedoeld (overigens doet formeel de (wijk)teamchef het verzoek tot een gebiedsverbod). Dit kan bijvoorbeeld een agent zijn die deel uitmaakt van een jeugdteam bij de politie. Deze politiemedewerkers gaan dan intern of bij de gemeente te rade wat zij aan de ervaren problemen kunnen doen. Intern kan bijvoorbeeld een coördinatiepunt zijn ingericht waar medewerkers zich bezighouden met de mogelijkheid gebiedsverboden in te zetten, zoals een beleidsmedewerker of een zogenaamde ‘PGA-coördinator’. Vaak nemen zij dan contact op met de gemeente. De wijkagent kan ook rechtstreeks de gemeente raadplegen, bijvoorbeeld door contact op te nemen met een juridisch of beleidsadviseur openbare orde en veiligheid van de gemeente of door het in te brengen in een jeugdoverleg.

Ten slotte komt het voor dat niet de politie, maar de gemeente het initiatief neemt een gebiedsverbod op te leggen.¹⁰⁷ Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als de gemeente meldingen of klachten krijgt van omwonenden of er veel media-aandacht is voor een plaatselijk probleem. De gemeente treedt vervolgens meestal in overleg met de politie over de vraag of zij op de hoogte is van de problemen en wat eraan gedaan kan worden, waarbij de optie van een gebiedsverbod wordt besproken.

Uit dit onderzoek blijkt dat in de meeste gemeenten met enige regelmaat door politiemensen en/of medewerkers van de gemeente het initiatief wordt genomen een gebiedsverbod in te zetten. Vaak zijn het medewerkers die positieve ervaringen hebben met de inzet van gebiedsverboden. Zij zijn bekend geraakt met de mogelijkheid een gebiedsverbod in te zetten en wanneer dit een positieve ervaring heeft opgeleverd, maken zij daarvan vaker gebruik. Ook verspreiden zij die positieve ervaringen vaak onder collega's zodat deze ook op de hoogte raken van deze mogelijkheid. Dit leidt ertoe dat ook andere collega's deze bevoegdheid willen inzetten, waardoor een 'sneeuwbaaleffect' ontstaat. Niet alleen willen ze dan vaker van de bevoegdheid gebruikmaken, maar ook proberen ze de bevoegdheid in te zetten of uit te breiden voor de aanpak van andere problemen. Zo is in een onderzochte gemeente ervaring opgedaan met het gebiedsverbod en wordt, in navolging van een andere gemeente in dezelfde politie-eenheid, eraan gewerkt de mogelijkheid te creëren gebiedsverboden op te leggen aan woninginbrekers.

Toch signaleren veel gemeenten een afname van het aantal verzoeken van de politie om een gebiedsverbod. In een aantal gemeenten is in zeer beperkte mate of nog niet gebruikgemaakt van gebiedsverboden, terwijl er wel gevallen zijn geweest waarvoor de inzet van gebiedsverboden zich zou lenen. Verschillende omstandigheden spelen hierbij een rol. Allereerst blijken veel politiemensen onbekend te zijn met de mogelijkheid een gebiedsverbod in te zetten, weten zij niet precies hoe zij dat moeten doen, of is die kennis 'weggezaakt'. Daarnaast bestaat soms het idee dat het bijna onmogelijk is om een gebiedsverbod op te kunnen leggen en dat 'je wel heel sterk in je schoenen moet staan, wil je dat voor elkaar krijgen'. Het voorgaande kan ertoe leiden dat er helemaal niet om gebiedsverboden wordt gevraagd of pas in een heel laat stadium. Hierbij spelen

107 Vanuit de gemeente kan het initiatief komen van een juridisch of beleidsadviseur op het gebied van openbare orde en veiligheid. In sommige gemeenten zijn zogenaamde 'wijkmanagers' of 'gebiedsmanagers' aangewezen die het initiatief tot een gebiedsverbod kunnen nemen (eventueel in overleg met de afdeling Openbare Orde en Veiligheid).

uiteenlopende factoren een rol. Een gebrek aan kennis van en ervaring met gebiedsverboden draagt hieraan bij.¹⁰⁸ Daarnaast zou bij veel politiemensen de mogelijkheid niet ‘in de hoofden zitten’. Hiermee wordt bedoeld dat politiemensen veelal gericht zijn op een strafrechtelijke afhandeling van problemen, terwijl zij niet in de eerste plaats denken aan een bestuurlijke aanpak. Daarnaast signaleren sommige gemeenten dat mogelijk de reorganisatie bij de politie naar een nationale politie hierbij een rol speelt. In sommige gemeenten hebben de politiemensen die eerder verantwoordelijk waren voor de aanvraag van een gebiedsverbod een andere functie gekregen of zijn zij vertrokken. Soms is er nog niemand voor in de plaats gekomen of is onduidelijk of onbekend wie dat is en of die wel op de hoogte is van de mogelijkheid gebiedsverboden in te zetten. Bij sommige gemeenten wordt aangegeven dat zij binnenkort weer ‘op tournee gaan’ om gebiedsverboden onder de aandacht te brengen en uit te leggen hoe die succesvol kunnen worden ingezet. Overigens blijkt dat in sommige kleine gemeenten de medewerkers van de gemeente zelf ook geen overzicht hebben van de mogelijke maatregelen die zij kunnen treffen en bijvoorbeeld niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid een gebiedsverbod op te leggen en hoe dat zou moeten gebeuren.

Het is niet altijd de politie die problemen signaleert, maar ook andere partijen doen dat. In een van de gemeenten wordt bijvoorbeeld gebruikmaakt van straatcoaches. Deze zijn vaak de eersten die problemen signaleren en dat doorgeven aan de gemeente, waarop de gemeente het initiatief neemt tot een gebiedsverbod. Ook komt het voor dat omwonenden overlast ervaren en dit als eerste bij de gemeente melden. Dit kan ervoor zorgen dat politiemensen soms niet het overzicht hebben hoeveel overlast wordt ervaren en daarom niet op het idee komen een gebiedsverbod te vragen. De gemeente kan dan het initiatief nemen een gebiedsverbod op te leggen. Wel wordt dan eerst de politie geraadpleegd. In sommige gevallen gaat de politie pas dan bekijken of er problemen zijn en wat daar mogelijk aan kan worden gedaan. Dit levert niet altijd wat op, bijvoorbeeld omdat de politie te weinig doet om zicht te krijgen op de problemen. Verschillende gemeenten geven op dit punt aan dat de oorzaak hiervan ligt in de terugtrekkende beweging die de politie maakt ten aanzien van openbare-ordeproblemen (zie ook hoofdstuk 8).

Het initiatief om te vragen om een gebiedsverbod lijkt soms wat willekeurig. Het is niet altijd duidelijk waarom in sommige gevallen wel en in vergelijk-

108 Mogelijk spelen hierbij de aanvankelijke problemen bij de rechter met de dossiervorming van gebiedsontzeggingen op basis van artikel 172a Gemw. een rol.

bare andere gevallen niet om een gebiedsverbod wordt gevraagd. Ook wanneer de politie is gemandateerd gebiedsverboden op te leggen is onduidelijk wanneer wel of geen gebiedsverbod wordt opgelegd. Soms denken politiemensen ‘er gewoon niet aan’. Daarnaast speelt hierbij een rol dat politiemensen niet altijd overzicht hebben over alle informatie die er over een probleemgeval bestaat. Zo neemt de politie niet altijd deel aan overleg waar dergelijke informatie wordt besproken. Ook houdt ze niet altijd voldoende systematisch informatie bij over overlastgevers. Bijvoorbeeld in een horecaconcentratiegebied wordt niet bijgehouden wie op welke momenten voor overlast heeft gezorgd. Het initiatief voor een gebiedsverbod is vaak afhankelijk van het geheugen van de betrokken medewerkers en of zij elkaar informeren over overlastgevallen. Uiteraard kan dit wel naar voren komen uit politiesystemen, maar dan moet er wel aanleiding zijn om daarnaar op zoek te gaan.

Ten slotte komt het soms voor dat wel wordt overwogen om een gebiedsverbod voor te stellen, maar dat vervolgens blijkt dat door politiemensen onvoldoende concrete informatie ten aanzien van de overlast is vastgelegd, zodat het opleggen van een gebiedsverbod niet haalbaar zou zijn. Daarbij speelt ook een rol dat politiemensen soms opzien tegen de hoeveelheid administratief werk die het opleggen van een gebiedsverbod met zich zou brengen en er daarom van afzien een dossier op te maken. Dit roept de vragen op welke informatie de politie op welke wijze moet aanleveren aan de gemeente en op basis van welke informatie de beslissing wordt genomen. Deze vragen staan in de volgende paragraaf centraal.

5.5 Informatievoorziening en dossiervorming

Vorm en inhoud van de politie-informatie

Bij de vraag of de gemeente een gebiedsverbod oplegt, is zij in grote mate afhankelijk van de informatie en het dossier dat de politie daartoe aanlevert. Van de politie wordt verwacht dat zij rapporteert over concrete openbare-ordeproblemen en criminaliteit die zich in de gemeente voordoen en waarbij het gebiedsverbod onderdeel kan zijn van de aanpak. De eisen die de verschillende gemeenten daaraan stellen, lopen uiteen.

Als de bevoegdheid is gemandateerd aan de politie, bijvoorbeeld in het geval van 24-uursverboden, dan is de verslaglegging daarvan doorgaans niet uitgebreid. De gemeente wordt alleen achteraf door de politie op de hoogte

gesteld.¹⁰⁹ De politie werkt daarbij veelal met een soort ‘bonnenboekje’, waarin kort wordt opgenomen wat er is gebeurd, wat betrokkene heeft gedaan en op basis waarvan een gebiedsverbod wordt opgelegd. Daarbij worden ook de datum en tijdstippen voor de geldigheid van het verbod genoteerd en wordt een kaartje van het gebied gegeven. Dit krijgt betrokkene direct uitgereikt en een afschrift gaat naar de gemeente, vaak vergezeld van een proces-verbaal van bevindingen. Als het gaat om langer durende gebiedsverboden, stuurt de politie een kennisgeving aan de gemeente. Eventueel worden daarbij een proces-verbaal van bevindingen en een aangifte of getuigenverklaring gevoegd. Deze stukken worden overigens niet altijd opgestuurd. Wel houdt de politie hiervan een dossier bij dat eventueel aan de gemeente kan worden overgedragen (bijvoorbeeld in geval van bezwaar tegen het opgelegde gebiedsverbod).

Als de bevoegdheid wordt uitgeoefend door de burgemeester zonder dat de politie is gemandateerd, is de rapportage aan de gemeente doorgaans uitgebreider. Welke stukken dat precies zijn en welke omvang en inhoud die stukken hebben, loopt in de praktijk sterk uiteen. In sommige gemeenten maakt de politie een uitgebreide bestuurlijke rapportage of een schriftelijk verzoek vergezeld van een (uitgebreid) dossier bestaande uit bijvoorbeeld processen-verbaal van bevindingen, mutaties, sfeerverbalen, de ‘bronprocessen-verbaal’, samenvattingen van incidenten, antecedenten en foto’s. In andere gemeenten is dit veel minder uitgebreid en worden bijvoorbeeld alleen korte samenvattingen van incidenten gevoegd bij het verzoek of wordt een e-mail gestuurd met daarnaast enkele mutaties. In een van de gemeenten is een formulier gemaakt waarop de politie de bevindingen moet invullen.

Uit de stukken moet voldoende blijken wat de rol van de individuele overlastgever is geweest. Duidelijk moet zijn wanneer de overlast of het strafbaar feit is gebeurd en wat deze concreet inhield. Dat betekent dat duidelijk moet zijn waaruit de overlast bestond en wat de concrete gedragingen waren, waarom het een verstoring was of dreiging opleverde. In sommige gemeenten moet de politie hierbij maximaal zes maanden teruggaan in de systemen, terwijl dit in andere gemeenten tot 13 maanden moet. Het verzamelen van deze informatie is vaak arbeidsintensief en tijdrovend. Vaak zien politiemensen op tegen de hoeveelheid werk en beginnen zij er daarom soms niet aan. Overigens hangt dit ook af van de eisen die de gemeente stelt, de regeling die daarover is opge-

109 Uitzondering is de situatie waarin in eerder overleg al is bepaald dat de politie bij de eerstvolgende constatering zal optreden tegen de betreffende overlastgevers met behulp van gebiedsverboden.

nomen in de APV en de aard en ernst van de incidenten op basis waarvan een gebiedsverbod wordt opgelegd.

Uit de stukken moet ook voldoende blijken dat er sprake is van vrees voor herhaling of van een notoire overlastpleger. Daarnaast moet worden aangegeven of de betrokkene een vaste woon- of verblijfplaats heeft en wordt soms beschreven wat voor persoon het is en wat zijn of haar achtergronden zijn. In de stukken wordt vaak ook opgenomen welke andere maatregelen de gemeente of de politie al heeft getroffen (bijvoorbeeld eerst waarschuwen of maatregelen in de omgeving treffen) en wat is gedaan aan bijvoorbeeld hulpverlening. Hoe de betrokkene daarop heeft gereageerd en of hulpverleningstrajecten succesvol zijn afgerond, hoort daar ook bij. Zo wordt in een gemeente een journaal bijgehouden waarin wordt opgenomen wanneer en waarom een lid van een overlastgevende groep wordt aangesproken. Bij de stukken zit doorgaans ook een advies over het gebied waarvoor de ontzegging zou moeten gelden.

Als sprake is van overlastgevend gedrag in groepsverband, schetst de politie vaak een sfeerbeeld van de groep en de overlast die wordt ervaren. Ook maatregelen die voor de groep zijn getroffen door politie en gemeente worden daarbij beschreven. In sommige gevallen werd bijvoorbeeld een groepsscan aan de stukken toegevoegd, zodat de gemeente duidelijk werd welke leden van de groep de overlast veroorzaken en welke invloed zij hebben op de rest van de groep.

Informatiepositie van de gemeente

In een deel van de gemeenten is de laatste jaren de eigen informatiepositie ten aanzien van overlast en criminaliteit verbeterd (vgl. Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013). In toenemende mate maken gemeenten bij de vraag of een gebiedsverbod kan worden opgelegd, gebruik van informatie die niet afkomstig is van de politie. Zo zegt een medewerker van een gemeente:

‘Als we in het veiligheidshuis jeugdgroepen bespreken, dan zit jongerenwerk en Bureau Toezicht daar aan tafel. Wij zien steeds meer dat die partijen veel meer informatie hebben over die jeugdgroepen dan de politie. Overdreven gezegd: vroeger vroegen we aan de wijkagent of hij ons kon vertellen wat er speelt in de stad. Nu moeten we soms aan de wijkagent vertellen wat er in zijn gebied speelt.’

Het gaat hierbij om informatie die de gemeente zelf heeft verzameld of die door andere partijen wordt verstrekt. Allereerst doen buurtbewoners hun beklag over overlast steeds vaker bij de gemeente. Niet altijd roepen zij de hulp van de politie (bijvoorbeeld de wijkagent) in, maar melden zij ervaren overlast bij de gemeente, bijvoorbeeld bij het wijkteam. Deze informatie is vaak onvoldoende om een gebiedsverbod op te baseren, maar heeft wel een signalerende functie. Hoewel over de waarde van die meldingen en klachten soms kan worden gediscussieerd, levert het voor gemeenten wel informatie op. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente de politie wijst op overlast en vraagt naar problemen die bij politie bekend zijn of vraagt dit uit te zoeken. Gemeenten zijn er steeds meer mee bezig deze informatie te benutten.

Daarnaast beschikken vrijwel alle onderzochte gemeenten over een eigen toezicht- en handhavingsapparaat (vgl. Eikenaar & Van Stokkom, 2014) waar ook veel informatie wordt verzameld die eveneens een signalerende functie kan hebben voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente (vgl. Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013). Zo werd in één geval waarin een gebiedsverbod werd opgelegd, in het voorgenomen besluit ook een passage opgenomen waaruit bleek dat betrokkene zich ook tegenover medewerkers van Toezicht & Handhaving had misdragen. Ook andere afdelingen van de gemeente (bijvoorbeeld medewerkers in het groenonderhoud) kunnen dergelijke informatie verzamelen en doorgeven aan de afdeling Openbare Orde en Veiligheid.

Ten slotte zijn er met name bij de aanpak van bepaalde doelgroepen, zoals jeugdgroepen of verslaafden, andere partijen betrokken dan alleen de politie. Het gaat dan bijvoorbeeld om straatcoaches, jongerenwerkers of hulpverleners. Zij verrichten veel werk op straat en in contact met bijvoorbeeld jongeren of verslaafden. Zij beschikken op basis daarvan over veel informatie over de betrokkenen en kunnen die informatie bespreken in het overleg dat de gemeente hierover heeft georganiseerd. Deze partijen spelen een signalerende en adviserende rol bij het bepalen van de aanpak, waaronder de inzet van een gebiedsverbod.

Kwaliteit van informatie

In de praktijk is de informatie die de politie verstrekt voor de gemeente niet altijd van voldoende kwaliteit. Vaak is die informatie onvoldoende concreet en is onvoldoende duidelijk wat de gedragingen van de betrokkene waren en wat de verstoring van de openbare orde precies inhield. Ook is de informatie niet altijd toereikend om goed in beeld te kunnen brengen welke leden van een

groep de belangrijkste overlastgevers zijn en een gebiedsverbod zouden moeten krijgen. Zo zegt een medewerker van de politie:

‘Het zit ook vaak op het noteren van, dus hoe ze iets vastleggen. We zijn nu aan het kijken wat we terugkrijgen van de gemeenten en wat we op basis daarvan meegeven aan de wijkagent is: leg het gedrag van de omstanders vast. Als iemand de politie beledigt of uitscheldt of schreeuwt, leg dan in ieder geval de daadwerkelijke belediging vast. Vaak noteren ze: hij heeft een grote mond, hij gedroeg zich recalcitrant, dat is te weinig voor de gemeente. Maar als je de daadwerkelijke belediging vastlegt, dan is dat voldoende. En als je dan ook nog noteert dat omstanders bijvoorbeeld met een boog eromheen liepen, dan is dat een plusje.’

En een medewerker van een gemeente:

‘Dan staat er bijvoorbeeld in een mutatie: was weer overlast op (locatie), Piet was er ook weer bij. (...) En dan willen ze dat Piet een gebiedsverbod moet krijgen. Maar (...) wat heeft hij gedaan dan? Dat blijkt niet uit de mutatie. Als je dan 30 mutaties hebt, waarvan er 20 zo zijn (...) dan lijkt het een beetje een zwak verhaal te zijn.’

Uiteenlopende factoren en omstandigheden spelen hierbij een rol. Allereerst is van belang dat veel informatie ‘in de hoofden zit’ van de betrokken (wijk)agenten, maar dat zij de informatie niet vastleggen in de daarvoor bedoelde systemen. Soms ontbreekt hierdoor informatie of is informatie niet gedetailleerd genoeg. Daarbij speelt ook een rol dat (wijk)agenten soms niet realiseren wat het belang is van (het vastleggen van) bepaalde informatie. Zij hebben bijvoorbeeld onvoldoende kennis van en ervaring met welke informatie nodig is voor de inzet van gebiedsverboden, waardoor zij onvoldoende alert zijn op het noteren van bepaalde informatie. Gesignaleerd wordt dat politiemensen vooral zijn gericht op informatieverzameling ten behoeve van het strafrecht en niet van bestuurlijke maatregelen. Met name in gemeenten waar de politie vaste medewerkers heeft die zich met deze problematiek bezighouden of als er bij de politie een coördinatiepunt is opgezet, zijn ervaringen hiermee positiever. Deze vaste mensen weten hoe de maatregel kan worden toegepast en welke informatie daarvoor nodig is. Ook blijkt dat wanneer gemeenten en politie hier aandacht aan besteden (met bijvoorbeeld workshops of bijeenkomsten), de kwaliteit van de informatie beter wordt.

In de praktijk leidt dit ertoe dat de gemeente rapportages van de politie terugstuurt en dat de politie eerst aanvullende informatie uit de systemen moet halen (als die wel beschikbaar is) of extra, concretere informatie moet verzamelen. Dit kost de nodige tijd en menskracht. In een van de onderzochte gevallen was al lange tijd sprake van overlast, waarbij het steeds verder uit de hand liep. Omwonenden klaagden hierover bij politie en gemeente. Toen politie en gemeente daarop met het plan kwamen gebiedsverboden op te leggen, bleek onvoldoende concrete informatie voorhanden. Vervolgens is gedurende ruim een half jaar extra informatie verzameld, terwijl de overlast bleef voortbestaan en omwonenden daarvan de gevolgen ondervonden. Pas op basis van die extra informatie konden gebiedsverboden worden opgelegd.

Daarnaast speelt een rol dat het verzamelen van concrete informatie over overlast en verstoring van de openbare orde in de praktijk vaak lastig is. Wanneer de politie een melding krijgt en vervolgens ter plaatse komt, zijn de overlastgevers dikwijls al vertrokken. Daarbij komt dat de politie soms andere belangen of prioriteiten heeft dan het verzamelen en vastleggen van informatie. Het beëindigen van de overlast op dat moment is bijvoorbeeld belangrijker dan het precies vastleggen van wie op welk moment wat doet.

De vraag of de politie erin slaagt voldoende (concrete) informatie aan te dragen, hangt mede af van haar informatiepositie. Hoewel veel gemeenten positief zijn over de informatiepositie van de politie, wordt hierop ook regelmatig kritiek geuit. Deze is volgens sommigen niet altijd even sterk, doordat de politie zich terugtrekt en op grotere afstand van de lokale problemen op straat is komen staan (vgl. Terpstra e.a., 2016; Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017). Daarbij komt dat de politie niet altijd meer bij lokale overleggen met andere partijen aanwezig is, waardoor informatie de politie niet direct ter ore komt, maar hoogstens slechts achteraf of via bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar die vermoedt dat informatie van belang kan zijn voor de politie. Deels proberen gemeenten een gebrek aan signalen van overlast te compenseren door zelf informatie te verzamelen of deze bij andere partijen te halen.

Opvallend is dat politiemensen die ervaring hebben met gebiedsverboden, de positieve effecten daarvan waarderen en de hoeveelheid werk daarvoor over hebben. Daarnaast zijn er in gemeenten waar wordt gewerkt met kortdurende gebiedsverboden waarvoor de politie is gemandateerd, politiemensen die liever daarvoor kiezen dan voor de langduriger gebiedsverboden, simpelweg omdat deze minder werk en voorbereiding kosten.

Gemeenten vragen vaak om veel informatie van de politie. Regelmatig worden extra informatieverzoeken gedaan. Voor de politie is niet altijd duide-

lijk wat de relevantie daarvan is. Wanneer later blijkt dat er onvoldoende informatie is om een gebiedsverbod op te baseren en het niet wordt opgelegd, ontstaat frustratie over de hoeveelheid werk die hiermee gemoeid was, zonder het gewenste resultaat te bereiken. Medewerkers van de gemeenten realiseren zich dit vaak. Daarom wordt in de regel vooraf overleg gevoerd over de haalbaarheid van een gebiedsverbod om te voorkomen dat de politie werk voor niets doet. Soms echter komt de mondelinge informatie van de politie toch niet overeen met de informatie die in de systemen staat bij de politie, waardoor alsnog moet worden geconstateerd dat er onvoldoende basis is voor een gebiedsverbod. Daarnaast zegt een medewerker van de gemeente op dit punt ook:

‘Het is wel zo dat we in het begin bij de gebiedsverboden meer op safe zaten. Dat we wel 20 incidenten wilden hebben voordat we een gebiedsverbod oplegden. Dat is nu wel minder geworden (...), waardoor we nu bijvoorbeeld met vijf of zes incidenten genoeg nemen.’

In sommige gevallen is ook de officier van justitie betrokken bij de vraag of een gebiedsverbod wordt ingezet. Bijvoorbeeld in het driehoeksoverleg komt de inzet van gebiedsverboden aan bod, waar de officier van justitie ook bij betrokken is. De officier stelt soms hoge eisen aan de motivering en onderliggende informatie van het gebiedsverbod, wat tot extra werk kan leiden voor politiemensen. De officier van justitie heeft er belang bij dat het besluit juridisch goed in elkaar zit, omdat hij degene is die bij overtreding van het gebiedsverbod de betrokkene zal vervolgen.

Ten slotte bestaan er nog wat kleinere frustraties en onduidelijkheden. Zo blijkt bij met name de kortere verblijfsontzeggingen, zoals de 24-uursverboden, dat de administratie bij de politie niet altijd op orde is en is soms ook voor de politie onduidelijk of al een waarschuwing is gegeven of niet. Daarnaast is niet altijd voor iedereen duidelijk welke informatie met betrekking tot het gebiedsverbod in een dossier moet worden opgenomen indien sprake is van overtreding van het gebiedsverbod. Ook bestaat regelmatig onduidelijkheid over de vraag welke informatie wel en niet mag worden gedeeld met de gemeente en andere partijen van een samenwerkingsverband (vooral wanneer een convenant ontbreekt). De gemeente ervaart het soms als lastig om bij de politie extra informatie over een zaak op te vragen indien sprake is van een bezwaarprocedure en daarin door betrokkene en diens advocaat andere of nieuwe informatie naar voren wordt gebracht, bijvoorbeeld over de handel-

wijze van de politie. De gemeente moet vervolgens nagaan bij de politie wat daarvan klopt, wat in de praktijk soms moeizaam verloopt.

5.6 Besluitvorming

In gevallen waarin de politie gemandateerd is een gebiedsverbod op te leggen is de rol van de politie bij de besluitvorming doorgaans groot. Eventueel wordt in eerder overleg tussen gemeente, politie en andere partijen al besloten dat bij een volgende constatering direct een gebiedsverbod wordt opgelegd door de politie. De politie heeft hierbij binnen de betreffende regeling de bevoegdheid namens de burgemeester direct een ontzegging op te leggen en daarin zelf een afweging te maken. Overigens is de beoordelingsruimte van de politie hierbij beperkt. De regeling geeft doorgaans gedetailleerd aan in welke gevallen en voor welke duur de politie een verblijfsontzegging mag opleggen. In de praktijk houdt dit in dat de politie bij constatering van een strafbaar feit zelf een gebiedsverbod kan opleggen. De betrokkene krijgt dan direct het voorgenomen besluit te horen en heeft de mogelijkheid zijn of haar zienswijze te geven. Vervolgens wordt het besluit genomen en uitgereikt aan de betrokkene met daarbij een kaartje van het gebied waarvoor het verbod geldt. De politie handelt dit zelfstandig af, zonder verdere tussenkomst van de gemeente. De behandeling van een eventueel bezwaar tegen het besluit verloopt wel via de gemeente. De gemeente moet zich dan verantwoorden voor de beslissing die door de politie is genomen.

In die gevallen waarin de bevoegdheid niet is gemandateerd, blijft de rol van de politie in het verdere besluitvormingsproces beperkt tot het eventueel uitreiken van de beslissing aan de betrokkene, het uitleggen daarvan en eventueel het verstrekken van aanvullende informatie. Op basis van de door de politie aangeleverde informatie en advies maakt de burgemeester een belangenafweging en neemt de beslissing. Als de burgemeester van oordeel is dat een gebiedsverbod kan en moet worden opgelegd, wordt eerst een voorgenomen besluit opgesteld. Dit wordt meestal door de politie (vaak de wijkagent) uitgereikt aan de betrokkene waarbij ook de betekenis van het voornemen wordt uitgelegd. De betrokkene heeft dan nog de tijd om zijn of haar zienswijze mondeling of schriftelijk aan de gemeente kenbaar te maken. Hiervan wordt in de praktijk niet vaak gebruikgemaakt. In enkele gemeenten is bij het eventuele ‘zienswijzegesprek’ de politie aanwezig. Zo zegt een medewerker van de gemeente:

‘Ik heb tot nu toe de politie gevraagd om daarbij aanwezig te zijn als het tot een gesprek komt. Omdat het ook een soort welles-nietesverhaal dreigt te worden anders. Dan is het handig partijen gelijktijdig aan tafel te hebben.’

Bij de besluitvorming of een gebiedsverbod wordt ingezet, spelen in de praktijk verschillende inhoudelijke overwegingen een rol. Allereerst moet blijken dat sprake is van herhaaldelijk overlastgevend en/of strafbaar gedrag dat de openbare orde verstoort. Daar komt bij dat er ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde moet zijn. In deze gevallen kan een gebiedsverbod worden ingezet, maar dit moet eerst worden afgewogen tegen andere mogelijke en wellicht minder ingrijpende maatregelen. In besluiten wordt bijvoorbeeld aangegeven dat betrokkene eerder is gewaarschuwd, welke andere maatregelen al zijn getroffen, of eventueel hulpverlening is geboden en of dit heeft geresulteerd in het stoppen van het overlastgevend en strafbaar gedrag. Wanneer dit laatste niet het geval is, kan een gebiedsverbod worden opgelegd. Ten slotte wordt rekening gehouden met persoonlijke belangen van de betrokkene. Deze moeten niet zwaarder wegen dan andere belangen zoals het voorkomen van verstoring van de openbare orde.

Zowel politie, als gemeente zijn over het algemeen positief over de manier waarop de besluitvorming in de praktijk verloopt. Niet altijd wordt, ondanks de investering van de politie, overgegaan tot oplegging van een gebiedsverbod. Signalen en adviezen van de politie worden in de regel door de gemeente echter wel serieus genomen. Meestal wordt het advies van de politie, bijvoorbeeld over de duur van het verbod en het betreffende gebied, overgenomen.

De besluitvorming blijkt in de praktijk soms wel veel tijd te kosten. Tussen het moment dat de overlast plaatsvindt tot het gebiedsverbod wordt opgelegd, zitten al gauw drie of vier maanden. Allereerst neemt het verzamelen van informatie door de politie vaak veel tijd in beslag, zoals hiervoor al aan de orde is geweest. Maar ook als de rapportage en het advies van de politie bij de gemeente liggen, is de beslissing nog niet direct genomen. De burgemeester moet een zorgvuldige belangenafweging maken, waarmee de nodige tijd is gemoeid. De beslissing moet ambtelijk worden voorbereid en aan de burgemeester worden voorgelegd. Vervolgens moet nog ruimte worden geboden aan de betrokkene om de eigen zienswijze te geven. Eventueel kan de zienswijze nog wijzigingen in de beslissing met zich brengen (bijvoorbeeld aanpassing van het gebied). De definitieve beslissing moet vervolgens worden uitgereikt (of anderszins

bekendgemaakt), waarna het gebiedsverbod ingaat. Deze procedure neemt al gauw zes weken in beslag gerekend vanaf het moment waarop de rapportage door de politie is opgemaakt.

Daarnaast spelen in de praktijk enkele andere factoren een rol. Het komt soms voor dat in het kader van een andere aanpak maatregelen zijn getroffen of hulp is geboden aan een betrokkene. In sommige gevallen kan het opleggen van een gebiedsverbod die andere aanpak doorkruisen. Dit kan ertoe leiden dat wordt besloten een gebiedsverbod niet op te leggen.

In sommige gevallen staat de besluitvormingsprocedure onder druk. Bijvoorbeeld in overlastgevallen waarvoor veel media-aandacht is of die politiek gevoelig liggen. De burgemeester kan in die gevallen graag aan de buitenwereld willen laten zien dat hij dergelijke zaken niet tolereert en daartegen krachtig optreedt. Onder invloed van die druk worden soms sneller maatregelen genomen, zoals het opleggen van gebiedsverboden. Achteraf kan dan soms blijken dat die maatregel niet terecht was. Zo zegt een medewerker van de gemeente:

‘De snelheid, druk van het bestuur, van de burgemeester (...) daardoor word je soms wel gepakt om het zo maar te zeggen, om dingen te doen die achteraf niet zo handig waren. Dan is het goed dat er een bezwaarprocedure is waarbij daar helemaal naar wordt gekeken.’

Het politieke klimaat in een gemeente kan ook een rol spelen bij het al dan niet treffen van maatregelen en de eisen die gesteld worden aan het dossier voor de onderbouwing daarvan: ‘Wij hebben best wel een links bestuur. Je moet wel van goeden huize komen om dan bepaalde maatregelen te nemen.’ (Interview medewerker gemeente)

Ten slotte ontbreekt het in sommige gemeenten aan wat wordt genoemd ‘bestuurlijk lef’. Een medewerker van de politie die voor meer gemeenten werkt zegt daarover bijvoorbeeld:

‘In sommige gevallen (...) hebben we net onvoldoende om tot een voorstel voor een gebiedsverbod te komen. Maar het heeft ook wel met bestuurlijk lef te maken of een gebiedsverbod wordt opgelegd. Daarmee bedoel ik dat bijvoorbeeld in andere gemeenten veel sneller naar een gebiedsverbod wordt gegrepen en wordt toegepast in vergelijking met hier. Hier is het vaak “Ik weet het nog niet” en “Wacht nog maar” en “We hebben nog meer nodig”.’

Overigens is bij de politie voor deze houding ook wel enig begrip aanwezig, omdat de gemeente zich uiteindelijk moet kunnen verweren in een bezwaarprocedure en de gevolgen van een eventueel succesvol bezwaar voor rekening van de gemeente komen.

5.7 Controle en handhaving van het gebiedsverbod

Controle en handhaving door de politie

De politie reikt doorgaans het voorgenomen besluit om een gebiedsverbod op te leggen in persoon aan de betrokkene uit (vgl. Koffijberg, Dekkers & Kriek, 2007). Dit is ook vaak het geval bij het definitieve besluit. Soms echter wordt dit per aangetekende post verzonden.

De politie heeft de hoofdverantwoordelijkheid voor de controle en handhaving van het gebiedsverbod. De controle en handhaving van het gebiedsverbod staan of vallen met de bekendheid van de politie met de persoon die het gebiedsverbod heeft gekregen. Veelal zijn politiemensen, zeker politiemensen die in hetzelfde (kleine) gebied werkzaam zijn, bekend met de problematiek en de betrokkenen daarbij. Zij 'kennen hun pappenheimers'. Het is echter ook van belang dat deze politiemensen weten dat iemand een gebiedsverbod heeft gekregen en wanneer dat verbod loopt. Dit wordt daarom allereerst bekendgemaakt in de briefing waarbij eventueel ook een foto van de betrokkene wordt getoond. Dit wordt regelmatig herhaald. Immers, wanneer een gebiedsverbod drie maanden duurt, raakt die informatie op de achtergrond en is het van belang dat politiemensen hieraan worden herinnerd. Daarnaast wordt in een mutatie in BVH opgenomen dat deze persoon een gebiedsverbod heeft gekregen (een zogenaamde 'afpraak op persoon'). In een grote gemeente wordt gebruikgemaakt van een afzonderlijk programma waarin de personen zijn vermeld die een gebiedsverbod hebben gekregen voor een bepaald gebied, vergezeld van een foto. Dit programma is bedoeld voor de handhaving van het gebiedsverbod en komt tegemoet aan de problemen die er zijn met het raadplegen van foto's in BVH. In dit programma is eenvoudig na te gaan of een persoon een gebiedsverbod heeft of niet. In deze grote gemeente worden veel gebiedsverboden uitgevaardigd, waardoor een succesvolle handhaving door de politie sterk afhankelijk is van dit programma.

De controle door de politie op de aanwezigheid van de betrokkene in het gebied waarvoor het gebiedsverbod geldt, wordt in sommige gevallen geïnten-

siveerd. Soms wordt door de politie extra geïnvesteerd op de controle bijvoorbeeld door het plaatsen van (mobiel) cameratoezicht of het controleren ‘vanuit de bosjes’ om te kijken of niet iemand met een gebiedsverbod zich in het gebied bevindt. Dit zijn echter meer uitzonderingen dan regel (vgl. Winter e.a., 2012: 55-56 en 59; Inspectie VenJ, 2012). Hoewel sommige gemeenten aangeven dat de handhaving door de politie van gebiedsverboden een punt van aandacht is, bestaat over het algemeen bij gemeenten de indruk dat de politie de handhaving serieus neemt. Vaak wil de politie ook graag handhaven, omdat ze daarmee (eindelijk) handvatten heeft om overlastgevers aan te pakken en uit het gebied te verwijderen. Om het gebiedsverbod handhaafbaar te houden, omdat de politie ‘niet op iedere straathoek kan zijn’, beperken gemeenten, op advies van de politie, het aantal gebiedsverboden en worden deze ‘selectief opgelegd’. Daarmee wordt bedoeld dat ze alleen in ernstige gevallen worden ingezet. Dit geldt met name ook voor de kortdurende gebiedsverboden waarvoor de politie is gemandateerd. Zo zegt een PGA-coördinator hierover:

‘We hebben ook gezegd van niet voor alles en iedereen een gebiedsverbod opleggen, maar selectiever opleggen, anders is het niet te handhaven en dan is het niet effectief en wordt het uiteindelijk helemaal niet meer gebruikt.’

Over de handhaafbaarheid van een zogenoemde ‘corridor’ lopen de meningen sterk uiteen. In sommige gemeenten wordt direct aangegeven dat een dergelijk gebiedsverbod niet wordt opgelegd, omdat het niet te handhaven is, terwijl daar in andere gemeenten wel gebruik van wordt gemaakt en de ervaringen met de handhaving daarvan positief zijn. Toch levert het in de praktijk op straat ook in die laatste gevallen soms discussie op over de vraag of iemand zich wel of niet in een bepaalde straat mag begeven. Ook mag de betrokkene daar dan niet ‘rondhangen of dralen’, maar moet hij of zij direct de weg vervolgen naar zijn bestemming. Een wijkagent zegt hierover:

‘Over corridors zijn altijd wel veel vragen vanuit de betrokkene zelf. We hebben die kaartjes en daar lopen lijnen. Is het dan nog de westkant van de straat, of mag hij aan de overkant lopen. Mensen, betrokkenen zelf, zijn ook wel geneigd om het randje op te zoeken. Collega’s raken dan ook in de war van hoe was het dan ook al weer. Vaak hebben ze het kaartje niet bij zich en dan moeten ze bellen naar het bureau.’

Als overtreding van het gebiedsverbod wordt geconstateerd, volgt in de praktijk eerst een waarschuwing. Dit gaat weleens mis. Soms wordt bijvoorbeeld een waarschuwing gegeven terwijl de overlastgever al eerder was gewaarschuwd, of wordt ten onrechte niet gewaarschuwd. Dit komt omdat de politie dit niet altijd goed vastlegt of niet altijd goed controleert.

Wordt na een waarschuwing nogmaals een overtreding geconstateerd, dan wordt betrokkene bekeurd of aangehouden. Hiervan wordt proces-verbaal opgemaakt door de politie. Op dat moment worden er twee wegen bewandeld. De geconstateerde overtreding levert direct grond op om de duur van het gebiedsverbod te verlengen. De betrokkene hoeft hierover niet meer te worden gehoord. Daarnaast wordt een dossier opgemaakt dat ter vervolging aan het Openbaar Ministerie wordt ingezonden. De officier van justitie beslist over de vervolging ervan. Niet in alle gevallen volgt bij overtreding van het gebiedsverbod direct vervolging. De reden hiervoor is dat er eerst 'dossier moet worden opgebouwd'. Dit betekent dat pas bij meerdere overtredingen van het gebiedsverbod voldoende dossier aanwezig is voor een succesvolle vervolging. Dat bij een overtreding van het gebiedsverbod niet altijd direct wordt opgetreden, leidt soms tot frustratie bij medewerkers van gemeente en politie:

'Met name bij overlastgevende jeugd is het een ding. Dan worden ze van de straat geplukt en dan krijgen ze weer een verlenging. Het is mogelijk dat binnen de looptijd van een gebiedsverbod vijf of zes keer het verbod wordt overtreden. Dan worden ze naar binnen gehaald en wordt een proces-verbaal opgemaakt en dan staan ze na een paar uur weer buiten zonder dat er direct consequenties aan vastzitten. In ieder geval niet zichtbaar. Dat doet de geloofwaardigheid van de politie in ieder geval geen goed. (...) Het wordt allemaal doorgezet naar de officier, maar daar wordt momenteel weinig prioriteit aan gegeven. Daar wordt gestapeld. Er is een PGA-officier die dat doet. Dat maakt het wel lastig dus. Met name bij politie en ook bij onze boa's.' (Interview beleidsmedewerker gemeente)

Rol van Toezicht & Handhaving

Hoewel de politie de hoofdrol heeft bij de handhaving van gebiedsverboden, is in deze fase ook een rol weggelegd voor het gemeentelijke toezicht- en handhavingsapparaat. Toezicht & Handhaving wordt op de hoogte gebracht van het

gebiedsverbod. Dit kan gebeuren door middel van een informatiebericht van politie aan Toezicht & Handhaving. In een deel van de gemeenten zijn medewerkers van Toezicht & Handhaving (regelmatig) aanwezig bij de briefing van de politie, waardoor zij op de hoogte raken van gebiedsverboden. Overigens blijken in de praktijk onduidelijkheid en discussie te bestaan over de vraag of deze informatie wel aan medewerkers van Toezicht & Handhaving mag worden gegeven.

Opvallend is dat veel medewerkers van zowel politie als gemeente niet weten of de medewerkers van Toezicht & Handhaving bevoegd zijn de gebiedsverboden te handhaven. Duidelijk is dat zij, wanneer zij een betrokkene in een gebied zien waar deze niet mag komen, de politie inschakelen die voor de verdere controle en handhaving zorgt. In die zin hebben zij een signalerende functie.

Bij de zogenoemde kortdurende gebiedsverboden die zijn opgelegd op basis van de APV en waarbij sprake is van een overtreding, zou Toezicht & Handhaving bevoegd zijn de overtreder te bekeuren. Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt, is onduidelijk. In een van de gemeenten wordt aangegeven dat sprake is van een ontwikkeling op dat punt. Deze ontwikkeling houdt in dat medewerkers van Toezicht & Handhaving een proces-verbaal kunnen opmaken waaruit blijkt dat de betrokkene het gebiedsverbod heeft overtreden. De politie neemt dit verder over en kan dit gebruiken om bijvoorbeeld een verzoek tot verlenging van het gebiedsverbod in te dienen of een nieuw (kortdurend) gebiedsverbod op te leggen. De samenwerking tussen politie en Toezicht & Handhaving met betrekking tot de controle en handhaving van het gebiedsverbod wordt hiermee geïntensiveerd.

Goede samenwerking tussen de politie en de medewerkers van Toezicht & Handhaving bij gebiedsverboden is van belang. Allereerst is dit het geval bij het signaleren van (het verschuiven van) problemen van overlast waarvoor een gebiedsverbod kan worden ingezet. Met name doordat deze boia's relatief veel op straat aanwezig zijn en in sommige gebieden de politie juist niet meer aanwezig is, vervullen zij een belangrijke functie in het signaleren van (het verschuiven van) problemen en toezicht op de naleving van het gebiedsverbod.

Daarnaast is goede samenwerking van belang voor de handhaving van gebiedsverboden. Toezicht & Handhaving zorgt voor extra ogen en oren in de wijken waar de politie niet continu aanwezig is of kan zijn. In sommige gebieden (zoals winkelgebieden) is de politie vaak niet aanwezig voor toezicht en controle. Zij wordt door de medewerkers van Toezicht & Handhaving ingeschakeld 'als het uit de hand loopt' of als zij handhavend dient op te treden. De medewerkers van Toezicht & Handhaving 'kennen hun pappenheimers' en

geven informatie door aan de politie op het moment dat zij een persoon signaleren die daar niet mag komen.

Van belang hierbij is dat de medewerkers van Toezicht & Handhaving een 'kort lijntje' hebben met de politie en met de betrokken medewerkers van de gemeente, zodat informatie snel kan worden doorgegeven en politie en gemeente daar snel en adequaat op kunnen reageren. De betrokkenheid bij en samenwerking met de politie lopen in de praktijk in de onderzochte gemeenten echter uiteen (vgl. Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Eikenaar, 2017). In sommige gemeenten worden medewerkers van Toezicht & Handhaving nauwelijks actief betrokken bij de controle en handhaving van gebiedsverboden, terwijl zij in andere gemeenten een steeds belangrijker rol spelen. In sommige gemeenten is die samenwerking veel intensiever en bestaat die al veel langer. Waaruit de samenwerking bestaat, hangt ook af van de verantwoordelijkheden die medewerkers van Toezicht & Handhaving hebben. In één gemeente bijvoorbeeld staat de samenwerking ten aanzien van overlast nog in de kinderschoenen en moeten medewerkers van politie en Toezicht & Handhaving nog een kloof overbruggen om goed met elkaar samen te werken. In die gemeente waren medewerkers van Toezicht & Handhaving eerder alleen belast met het uitschrijven van parkeerbonnen, maar inmiddels krijgen zij een steeds belangrijker rol in de aanpak van jeugdgroepen. Volgens een medewerker van de gemeente moeten de politie en medewerkers van Toezicht & Handhaving aan elkaar wennen, waarbij eerdere negatieve beelden en verwachtingen dit kunnen bemoeilijken en de nodige tijd vergen om te veranderen.

5.8 Verschillen

In het voorgaande is uitgebreid ingegaan op de wijze waarop in de praktijk gebruik wordt gemaakt van gebiedsverboden en de rol die de politie daarbij speelt. Hieruit blijkt dat er in de praktijk op uiteenlopende wijze invulling aan wordt gegeven. Deze verschillen zijn niet op eenvoudige wijze te typeren. Wel kunnen drie (ideaal)typen van samenwerking tussen gemeente en politie (en eventueel andere partijen) rond gebiedsverboden worden onderscheiden. Deze typen verschillen naar de reikwijdte van de samenwerking tussen de verschillende partijen en de mate waarin het gebiedsverbod onderdeel is van een bredere aanpak. Deze typen worden hieronder beschreven.

Het eerste type samenwerking kenmerkt zich door een verregaande, vaak bredere, samenwerking. Gemeente, politie en eventueel andere partijen werken

intensief samen bij de aanpak van problemen waarbij gebruik wordt gemaakt van gebiedsverboden. Hierbij is doorgaans sprake van een samenwerkingsverband gericht op de aanpak van problemen bij bepaalde doelgroepen of in bepaalde gebieden. Betrokken partijen voeren regelmatig overleg over actuele lokale problemen, waarbij van iedere partij een bijdrage wordt verwacht aan het signaleren, informeren en adviseren over de aanpak van het probleem. Alle betrokken partijen voelen zich verantwoordelijk voor de problemen en trachten deze gezamenlijk op te lossen. De mate van samenwerking is vergelijkbaar met het in eerder onderzoek onderscheiden 'coördinatiemodel' (Terpstra & Kouwenhoven, 2004, zie hoofdstuk 1). De inzet van gebiedsverboden vindt hier in de regel plaats in combinatie met of in aanvulling op andere maatregelen of interventies en maakt deel uit van een bredere aanpak. Deze aanpak kan overigens zowel een preventief, als een meer repressief karakter hebben.

Bij het tweede type samenwerking werken gemeente en politie intensief met elkaar samen bij de inzet van gebiedsverboden. Zij doen dit door middel van een bilateraal overleg waarin concrete gevallen worden besproken en waarbij per geval al dan niet wordt besloten tot de inzet van een gebiedsverbod. Hierbij is geen sprake van een periodiek overleg, maar medewerkers van gemeente en politie komen bij elkaar op het moment dat zich een concreet geval voordoet. Dit type samenwerking vertoont sterke gelijkenis met het zogenaamde 'coöperatiemodel' dat werd onderscheiden in eerder onderzoek (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). In de regel is de aanpak in deze gevallen vrijwel uitsluitend gericht op de inzet van gebiedsverboden en maakt deze geen deel uit van een bredere aanpak. Doordat gemeente en politie met elkaar om de tafel zitten en zij aan de hand van concrete informatie overleggen, levert dit een enkele keer overigens een andere (eventueel aanvullende) maatregel op.

Het laatste type samenwerking kenmerkt zich door ad-hocsamenwerking tussen gemeente en politie naar aanleiding van concrete gevallen. De samenwerking is hier beperkt tot bilateraal informeel overleg over de vraag of in een concreet geval mogelijkserwijs een gebiedsverbod kan worden ingezet. Het informeel overleg verloopt telefonisch of per e-mail. De mate van samenwerking bij dit type is vergelijkbaar met het 'communicatiemodel' (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Bij dit type samenwerking wordt in de regel alleen gesproken over de inzet van een gebiedsverbod zonder dat daarbij ook andere interventies worden besproken of overwogen.

Alle drie onderscheiden typen zijn in dit onderzoek naar voren gekomen. Deze typen kunnen echter niet eenvoudig worden gerelateerd aan de grootte van de gemeente. De verschillende typen komen zowel in grote, middelgrote

als kleine gemeenten voor. Zo is in een van de kleine gemeenten sprake van een samenwerkingsverband waarbij gebiedsverboden worden ingezet in combinatie met andere maatregelen en als onderdeel van een bredere aanpak, terwijl dit ook bij grote en middelgrote gemeenten is gevonden. Daar staat tegenover dat soms ook bij grote gemeenten sprake is van informele ad-hocsamenwerking waarbij gebiedsverboden als op zichzelf staande maatregelen worden ingezet zonder dat zij onderdeel zijn van een bredere aanpak of daarbij andere maatregelen worden besproken of overwogen. Binnen een gemeente kunnen meerdere typen samenwerking naast elkaar bestaan.

Opvallend is wel dat middelgrote en kleine gemeenten beduidend minder vaak gebruikmaken van gebiedsverboden dan in grote gemeenten het geval is. Slechts een van de onderzochte kleine gemeenten maakt regelmatig gebruik van gebiedsverboden. Deze gemeente heeft dan ook te maken met jeugdoverlast en -criminaliteit die wat betreft ernst en gevolgen vergelijkbaar is met grootstedelijke problematiek. Bij de andere kleine gemeenten lijken vooral onbekendheid en onervarenheid met gebiedsverboden ertoe bij te dragen dat zij nauwelijks van deze maatregel gebruikmaken.

Woningsluiting

Op basis van artikel 174a Gemeentewet en 13b Opiumwet heeft de burgemeester de bevoegdheid woningen te sluiten wegens (drugs)overlast. In dit hoofdstuk staat deze bevoegdheid centraal. De bevoegdheid op grond van artikel 174a Gemw. biedt een min of meer algemene grond voor woningsluitingen, namelijk bij (ernstige vrees voor een) openbare ordeverstoring. Artikel 13b Opiumwet biedt eenzelfde mogelijkheid alleen specifiek op grond van drugsoverlast. Doordat voor toepassing van artikel 174a Gemw. bewezen moet worden dat een ordeverstoring rond de woning is ontstaan door gedragingen in die woning, verloor dit artikel in de praktijk snel aan betekenis. De meeste woningsluitingen worden op grond van artikel 13b Opiumwet opgelegd (De Jong e.a., 2017).

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe in de praktijk gemeenten gebruikmaken van de bevoegdheid woningen te sluiten. Daarbij staat centraal de vraag hoe de politie daarbij is betrokken. Dit hoofdstuk start met de beschrijving van een concreet geval waarin een woning werd gesloten door een gemeente (§6.1). Daarna wordt ingegaan op de toepassing van de woningsluiting (§6.2) en de samenwerking tussen politie en gemeente bij de woningsluiting (§6.3). Vervolgens staan het initiatief (§6.4) en de informatievoorziening en dossiervorming (§6.5) centraal. Daarna komen de besluitvorming (§6.6) en de uitvoering, controle en handhaving van de woningsluiting aan bod (§6.7). Dit hoofdstuk sluit af met verschillen tussen de gemeenten in de uitvoering van de woningsluiting (§6.8).

6.1 Woningsluiting na aantreffen drugs en wapens: een concreet geval

De Landelijke Eenheid van de politie doet een langdurig onderzoek naar drugs-handel. In het kader van dat onderzoek wordt een Dienst Regionale Recherche (DRR) van de politie gevraagd onderzoek te verrichten naar een van de verdachten uit het landelijk onderzoek. Op basis van de informatie die de DRR krijgt van de Landelijke Eenheid, wordt een inval gedaan in de woning van die verdachte. Bij de inval treft de politie (meer dan 30 gram) softdrugs en wapens aan. Naar aanleiding daarvan heeft de tactisch coördinator van het team van de

DRR een vrij uitgebreide bestuurlijke rapportage opgemaakt. De officier van justitie, die formeel toestemming geeft de informatie aan de gemeente te verstrekken, is van oordeel dat deze te uitgebreid is en moet worden ingekort. Naar aanleiding van een verzoek van de medewerker van de gemeente wordt uiteindelijk toch meer informatie verstrekt.

In deze gemeente is een zogenoemd Damoclesbeleid vastgesteld (hiermee wordt het beleid bedoeld voor toepassing van artikel 13b Opiumwet). Het doel van het beleid is het bestrijden van de overlast als gevolg van de handel in drugs. In het beleid is opgenomen dat wanneer meer dan 30 gram softdrugs worden aangetroffen in een woning, de gemeente eerst een schriftelijke waarschuwing geeft aan de eigenaar van het pand. Pas bij een volgende overtreding wordt de woning gesloten. In ernstige gevallen en/of bij bijkomende omstandigheden kan de burgemeester hiervan echter afwijken en direct overgaan tot sluiting. In dit geval doet de burgemeester dat.

Uit de bestuurlijke rapportage blijkt namelijk dat de hoeveelheid drugs die is aangetroffen duidt op een handel in drugs op grotere schaal. Daarnaast zijn wapens, onderdelen van wapens en munitie aangetroffen in de woning. Ook blijkt betrokkene over een vuurwapen te beschikken om, naar eigen zeggen, zichzelf en zijn gezin te kunnen beschermen tegen een gewapende overval. De burgemeester besluit op basis van deze informatie over te gaan tot sluiting van de woning voor de duur van drie maanden met het doel handel in drugs vanuit de woning tegen te gaan, de bekendheid als drugspand te beëindigen en daarnaast veiligheidsincidenten (waarmee bijvoorbeeld een ripdeal wordt bedoeld) als gevolg van drugshandel te voorkomen. De omstandigheid dat in de woning ook minderjarige kinderen wonen, leidt niet tot een ander besluit.

Nadat eerst een voornemen aan de eigenaar van de woning is gestuurd, is dit omgezet in een definitief besluit tot een last onder bestuursdwang. De burgemeester gelast de woning te sluiten voor de duur van drie maanden. Dit besluit is genomen ruim vijfenhalve maand na de inval door de politie in de woning.

Vervolgens hebben medewerkers van Toezicht & Handhaving van de gemeente de woning gesloten. Dit is gedaan door het verzegelen van ramen en deuren aan de binnenzijde van de woning. Aan de buitenzijde van de woning heeft een medewerker van Toezicht & Handhaving een 'makelaarsbord' opgehangen waarop staat dat de woning door de gemeente is gesloten. Van extra controle op de naleving van de woningsluiting was na sluiting geen sprake. Wel is in de omgeving van de woning een bewonersbrief verspreid waarin is aangegeven dat omwonenden een centraal meldpunt kunnen bellen, wanneer zij activiteit zien bij de woning. In dit geval is hierover geen melding binnengeko-

men en na drie maanden werd de woning weer toegankelijk voor de eigenaar van de woning (en eventuele andere bewoners).

6.2 Toepassing van woningsluiting

Problematiek

Woningsluiting wordt in de meeste gevallen ingezet bij de aanpak van drugsge-relateerde overlast en criminaliteit. Hierbij is sprake van zowel aan softdrugs als aan harddrugs gerelateerde problematiek. De aard en ernst van de overlast en criminaliteit lopen hierbij sterk uiteen. Het gaat om de aanwezigheid, vervaardiging of handel van drugs. Zo worden woningen gesloten na het aantreffen van hennepkwekerijen, -stekkerijen, -drogerijen, -knipperijen of drugslaboratoria. Overigens worden dergelijke vondsten niet alleen in woningen gedaan, maar ook in (leegstaande) bedrijfspanden, schuren en loodsen. Ook die panden worden in de regel gesloten.¹¹⁰ Daarnaast worden zogenaamde ‘dealpanden’ gesloten, wanneer (grote) handelshoeveelheden drugs worden aangetroffen. De door omwonenden ervaren overlast in de hiervoor genoemde gevallen, loopt uiteen. Omwonenden merken soms helemaal niet dat er in een nabijgelegen pand sprake is van een kwekerij of drugslaboratorium. In geval van ‘dealpanden’ ligt dit vaak anders. Daar veroorzaken drugsgebruikers en -dealers soms ernstige overlast in de omgeving, bijvoorbeeld door de aanloop die het pand heeft. De veiligheidsrisico’s die verbonden zijn aan hennepkwekerijen en drugslaboratoria zijn echter mogelijk groter. Hierbij kan worden gedacht aan brand- en ontploffingsgevaar of ripdeals.¹¹¹

Daarnaast wordt van de woningsluiting gebruikgemaakt bij de aanpak van zogenaamde ‘ondermijnende criminaliteit’. Wat daaronder precies wordt verstaan, is niet altijd duidelijk. In veel van de onderzochte gemeenten blijkt dit betrekking te hebben op drugscriminaliteit. Daarnaast wordt hiermee onder andere gedoeld op ‘Outlaw Motorcycle Gangs’ en ‘witwassen’. Het gaat dan overigens slechts in een beperkt aantal gevallen om het sluiten van woningen. Het sluiten van (bedrijfs)panden komt hierbij vaker voor, zoals horecagelegenheden.

¹¹⁰ Dit onderzoek richt zich echter uitsluitend op woningsluiting.

¹¹¹ Hoewel ripdeals ook in dealpanden kunnen plaatsvinden.

In een klein aantal gemeenten is een woning gesloten waarbij geen drugs zijn aangetroffen. Het gaat dan om het aantreffen van vuurwapens in een woning, waarna de woning door de gemeente is gesloten.

Juridische basis

In verreweg de meeste gevallen vindt een woningsluiting plaats naar aanleiding van het aantreffen van drugs. In veel gevallen wordt daarbij de woning gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet (zowel in geval van hard-, als van softdrugs). In een aantal gemeenten wordt bij het aantreffen van softdrugs gebruikgemaakt van artikel 17 en artikel 92a van de Woningwet. Op basis daarvan kan het bevoegd gezag of het college van burgemeester en wethouders de woning bij herhaalde overtreding (bij de eerste constatering wordt alleen gewaarschuwd) sluiten of een bestuurlijke boete opleggen. De bevoegdheid van 13b Opiumwet wordt in deze gemeenten dan vaak alleen nog toegepast bij het aantreffen van harddrugs.¹¹²

Als er geen drugs zijn aangetroffen, kan niet worden gesloten op basis van artikel 13b Opiumwet en zal de sluiting op een andere wettelijke basis moeten worden genomen. In twee gemeenten werd ‘geëxperimenteerd’ met het sluiten van woningen op basis van artikel 174a Gemw. In beide gevallen ging het om het aantreffen van wapens. Bij de betreffende gemeenten bestaat twijfel over de juridische houdbaarheid hiervan. Tegen de beslissingen is echter geen bezwaar gemaakt, zodat de rechter zich hierover niet heeft kunnen uitlaten. De vraag of de gemeente erin zal slagen de rechter te overtuigen dat het wapenbezit in de woning overlast buiten de woning veroorzaakt, blijft bij gemeenten daarom nog bestaan.

Ten slotte is in een (beperkt) aantal gevallen van niet-drugsgerelateerde overlast vanuit een woning sprake geweest van een mogelijke sluiting van de

112 Daarnaast wordt in sommige gemeenten gebruikgemaakt van de mogelijkheid een boete op te leggen indien in een woning in strijd met de Huisvestingswet wordt gehandeld. Hiervan kan sprake zijn bij een hennepkwekerij in een woning. Het is op basis van artikel 21 van die wet zonder vergunning niet toegestaan de woning of een deel daarvan anders dan ten behoeve van bewoning of gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar aan de bestemming tot bewoning te onttrekken of onttrokken te houden. In een huisvestingsverordening kan de gemeenteraad bepalen dat het college van burgemeester en wethouders bij overtreding van artikel 21 een boete kan opleggen. In een enkele gemeente wordt in voorkomende gevallen een last onder dwangsom opgelegd op basis van het bouwbesluit. Aanwezigheid van een hennepkwekerij in een woning kan leiden tot het handelen in strijd met het bouwbesluit.

woning op basis van artikel 174a Gemw. Uiteindelijk heeft het daartoe (nog) niet geleid. Bewoners van de woning werden naar aanleiding van structurele overlast uitgenodigd op gesprek te komen bij de burgemeester. Deze heeft een ‘stevig gesprek’ gevoerd met de bewoners dat zij de overlast moesten stoppen. Wanneer zij dat niet zouden doen, zou de burgemeester mogelijk overgaan tot sluiting van de woning. Deze dreiging was vervolgens genoeg om de overlast te beëindigen. Overigens is het de vraag of de burgemeester daadwerkelijk van plan was over te gaan tot sluiting en of dat juridisch ook haalbaar zou zijn geweest.¹¹³

Inzet van woningsluiting

In de praktijk worden aan de woningsluiting vijf uiteenlopende doelen (soms meerdere tegelijk) verbonden. Een eerste doel van de woningsluiting, is het herstellen van de ‘normale woonsituatie’, waarmee de criminele of illegale situatie (bijvoorbeeld het illegaal gebruik van een woning) wordt beëindigd. Ook het herstellen van de openbare orde hoort hierbij. Het gaat dan om het beëindigen van de overlast als gevolg van bijvoorbeeld drugsgebruik en de aanloop die er rond het pand is, wat onder andere geluidsoverlast of afvaloverlast met zich kan brengen. Door de woning te sluiten proberen gemeenten ‘de loop uit het pand te halen’ en ‘de bekendheid van het pand in de drugscene als drugspand’ te beëindigen.

Daarnaast worden woningen gesloten uit het oogpunt van veiligheid (voor de bewoners en de omgeving). Een drugslaboratorium of hennepkwekerij in een pand kan voor een onveilige situatie zorgen. Vaak gaat het kweken van hennep gepaard met de diefstal van stroom. Bij het omzeilen van de elektriciteitsmeter ontstaan vaak (brand)gevaarlijke situaties. Daarnaast kan de bekendheid in de drugscene van een pand als drugspand het gevaar van ripdeals opleveren. Deze ripdeals gaan niet zelden gepaard met (grof) geweld waardoor dit een gevaar oplevert voor bewoners en omgeving.

Een derde doel van de woningsluiting is het afgeven van een signaal door de gemeente dat zij criminele activiteiten niet accepteert en daartegen krachtig optreedt. Met het sluiten van woningen (of het waarschuwen daarvoor) wordt geprobeerd te voorkomen dat dezelfde mensen nogmaals in de fout gaan en dat andere mensen een hennepkwekerij in hun woning gaan exploiteren. De gevol-

113 Dit speelde voordat de mogelijkheid tot een gedragsaanwijzing van artikel 151d Gemw. werd ingevoerd.

gen van het sluiten van een woning kunnen immers groot zijn. Ook zou het sluiten van woningen het veiligheidsgevoel van inwoners van de gemeenten bevorderen.

De woningsluiting wordt door gemeenten ook ingezet om andere partijen te bewegen maatregelen te treffen. Woningcorporaties of (particulier) verhuurders worden met een sluiting 'gestimuleerd' te voorkomen dat hun woningen worden gebruikt voor hennepkwekerijen, '(drugs)stashes' of andere drugsgerelateerde illegale activiteiten. Het risico van sluiting van de woning zou ertoe moeten leiden dat zij huurders zorgvuldig selecteren en controleren. Ook het inzetten van 'louche tussenpersonen of bedrijfjes die bemiddelen bij de verhuur' moet hiermee worden voorkomen. De sluiting van woningen kan een extra stimulans zijn voor corporaties en verhuurders om hierop maatregelen te treffen. Daarnaast wordt het voor een verhuurder gemakkelijker een huurovereenkomst te ontbinden als de woning door de gemeente is gesloten in verband met illegale praktijken van de huurder in de woning.

Ten slotte wordt met woningsluiting door gemeenten getracht (georganiseerde) criminaliteit aan te pakken en 'te voorkomen dat misdaad loont'. De bewoners van een pand waar drugs worden aangetroffen moeten met de woningsluiting ook worden 'getroffen'. Sommige respondenten geven aan dat dit niet als hoofddoel mag worden gezien, maar dat het een belangrijk bijkomend voordeel is als criminele organisaties worden verstoord, doordat faciliteiten waar zij hun illegale activiteiten kunnen ontplooiën worden 'afgenomen'.

Een deel van deze vijf doelen sluit aan bij het karakter van de bestuurlijke maatregel (gericht op herstel en beëindiging van de overtreding), terwijl andere doelen daar wat verder vanaf staan en dicht zitten tegen een bestraffend karakter. Dit sluit niet helemaal aan bij het karakter zoals het in de bestuursrechtpraak wordt gezien (zie hoofdstuk 4). Overigens zijn sommige respondenten zich daarvan bewust en benadrukken zij dat het geen doelen, maar 'bijkomende voordelen' zijn. Toch zijn het, daarnaar gevraagd, vaak de eerste doelen die worden genoemd. Hiermee wordt de suggestie gewekt dat het realiseren van een punitief effect in de praktijk toch belangrijker is dan slechts een bijkomend voordeel.

In een deel van de gemeenten is de bestrijding van de (georganiseerde) misdaad een belangrijk doel van de woningsluiting geworden, wat niet alleen wordt gezien als 'neveneffect'. Deze gemeenten zien de woningsluiting als een belangrijke maatregel in de aanpak van georganiseerde misdaad. Andere gemeenten stellen zich op dit punt terughoudender op en zien woningsluiting

vooral als maatregel tot herstel (eventueel ook van de openbare orde), waarbij het frustreren van georganiseerde misdaad een neveneffect kan zijn.

De woningsluiting wordt in veel gevallen toegepast naar aanleiding van een strafrechtelijk onderzoek waarin bijvoorbeeld een hennepkwekerij of een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen in een woning. De drugs worden door de politie in beslag genomen en in de meeste gemeenten is dan sprake van een strafrechtelijke ruiming van bijvoorbeeld de hennepkwekerij. Slechts in een van de onderzochte gemeenten wordt bestuurlijk geruimd. Over de vraag of de ruiming strafrechtelijk of bestuurlijk moet plaatsvinden, bestaat in de praktijk een regelmatig terugkerende discussie. Een argument voor bestuurlijke ruiming is dat de kosten kunnen worden verhaald op de eigenaar van het pand. In de praktijk blijkt dit echter niet of nauwelijks haalbaar te zijn. In sommige gemeenten is daarom besloten strafrechtelijk te (blijven) ruimen. Ook in de gemeente waar nu nog bestuurlijk wordt geruimd, wordt overwogen strafrechtelijk te gaan ruimen.

De woningsluiting kan worden gezien als een bestuurlijk vervolg op een strafrechtelijke aanpak. Naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage die door de politie is opgemaakt om de gemeente in kennis te stellen van de illegale activiteiten en de mogelijkheid van de burgemeester hierop maatregelen te treffen, wordt besloten al dan niet tot woningsluiting over te gaan. De strafrechtelijke aanpak staat hierbij centraal en de woningsluiting mag het strafrechtelijk onderzoek ook niet doorkruisen of belemmeren. De timing van de woningsluiting is daarom van belang.

Alle in dit onderzoek betrokken gemeenten hebben (een) beleid(sregel) opgesteld omtrent het sluiten van woningen in het kader van drugsgerelateerde overlast en criminaliteit (vaak genoemd 'Damoclesbeleid'). In dat beleid wordt onderscheid gemaakt tussen soft- en harddrugs. Meestal wordt bij het aantreffen van een (handels)hoeveelheid (meer dan 0,5 gram) harddrugs de woning direct gesloten voor een periode van bijvoorbeeld drie of zes maanden. Wanneer sprake is van recidive, wordt de woning de volgende keer voor langere duur gesloten (eventueel voor onbepaalde tijd). Bij softdrugs daarentegen wordt vaak eerst een waarschuwing gegeven. In sommige gemeenten die een wat strengere aanpak hanteren, wordt hiervan afgeweken en wordt direct gesloten of een boete gegeven. Wanneer sprake is van recidive binnen twee jaar, een aangetroffen hoeveelheid van meer dan bijvoorbeeld vijf kilo, meer dan 1000 planten of van verzwarende omstandigheden (zoals het aantreffen van vuurwapens), wordt vaak ook bij softdrugs direct gesloten. Als er niemand in de basis-

registratie personen (BRP) staat ingeschreven in de woning, geldt in veel gemeenten de regel dat dan (zowel bij soft- als harddrugs) ook direct wordt gesloten.

Er zijn ook gemeenten die een woning alleen sluiten wanneer sprake is van een 'ernstige situatie'. Daarvan kan sprake zijn als de drugshandel in georganiseerd verband in of vanuit de woning plaatsvindt of als aanwezigheid van drugs hierop duidt. In één gemeente zijn allerlei indicatoren opgesomd die dienen om na te gaan of inderdaad sprake is van drugshandel in georganiseerd verband of dat de aanwezigheid van de drugs hierop duidt.¹¹⁴ Deze gemeente beoordeelt op basis van de door de politie verstrekte informatie of hiervan sprake is en maakt daarin een afweging. De indicatoren blijven echter soms voor meer interpretaties vatbaar, zodat niet altijd duidelijk is wanneer waarvan sprake is. Zo geeft de politie bij een hennepkwekerij standaard aan dat sprake is van georganiseerd verband, omdat er 'facilitators zijn die de kwekerij bouwen en spullen daarvoor leveren'. Deze gemeente is het daarmee echter niet eens.

In veel gevallen is sprake van een huurwoning waarin de drugs zijn aangetroffen. Daarbij is het gebruikelijk dat wanneer sprake is van bonafide verhuurders, zoals een woningcorporatie of eventueel een particuliere verhuurder, de woning in de regel niet wordt gesloten. Hierbij weegt zwaar mee wat de woningcorporatie of de verhuurder heeft gedaan om de situatie te beëindigen, voorkomen en/of herstellen. Veel gemeenten hebben afspraken (vaak in convenanten) met woningcorporaties dat bij het aantreffen van bijvoorbeeld een kwekerij in een woning, de huurovereenkomst met de huurder per direct wordt ontbonden of dat bij de huurder wordt aangedrongen het huurcontract te beëindigen. De huurder wordt vervolgens door de woningcorporatie voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld twee jaar) uitgesloten van huur van haar panden. Gemeenten zien dan vaak geen aanleiding de woning alsnog te sluiten.¹¹⁵ De druk op de sociale huurmarkt speelt hierbij vaak een rol. Wanneer de

114 Indicatoren zijn onder andere de hoeveelheid drugs, of sprake is van georganiseerd verband, of van gewelds- of andere openbare-ordedelicten, of (vuur)wapens zijn aangetroffen, of het vermoeden bestaat dat betrokkenen in kringen verkeren met mensen die antecedenten hebben met betrekking tot bijvoorbeeld opiumwetdelicten, of sprake is van recidive, of een combinatie van middelen is aangetroffen, de mate van gevaar voor de omgeving en omwonenden, de mate van overlast, de aannemelijkheid dat de woning niet overeenkomstig de functie wordt gebruikt of de aannemelijkheid dat behalve de woning nog een of meer locaties betrokken zijn bij drugshandel in georganiseerd verband of als aanwezigheid van drugs hierop duidt.

115 Sluit de gemeente de 'verlaten' woning alsnog, dan accepteert de rechter dat daaraan het motief ten grondslag ligt 'de loop naar het pand eruit te halen', ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481.

huurovereenkomst niet kan worden beëindigd, bijvoorbeeld omdat de huurder is verdwenen, sluiten gemeenten soms in afwachting van beëindiging van het contract de woning alsnog.

Bij particuliere verhuur reageren gemeenten vaak strenger wanneer sprake is van recidive. Zij willen hiermee stimuleren dat verhuurders maatregelen treffen om te voorkomen dat de woning wordt gebruikt als drugspand. Sommige gemeenten zijn hierin strenger dan andere. In sommige gemeenten wordt in het geval dat een woning in particulier bezit is de woning ook gewoon gesloten, terwijl andere gemeenten dat (vaak) niet doen.

Bij het aantreffen van harddrugs wordt in de regel de woning direct gesloten. Als slechts een kleine hoeveelheid (maar meer dan een gebruikershoeveelheid) is aangetroffen, wordt hiervan vaak afgeweken en niet direct gesloten, tenzij sprake is van bijkomende omstandigheden, zoals dat in de woning ook verpakkingsmateriaal voor drugs is aangetroffen, sprake is van overlast(meldingen) of aanloop door junks.

Gemeenten kunnen van hun eigen beleid afwijken. In sommige gevallen gebeurt dat structureel. Bijvoorbeeld in een middelgrote gemeente worden door de burgemeester geen woningen gesloten bij het aantreffen van een hennepkwekerij. Dit is in strijd met het regionaal hennepconvenant waarin is afgesproken dat in dergelijke gevallen altijd wordt gesloten.

In principe moeten gemeenten als zij afwijken van hun beleid, dat goed motiveren. Er kunnen voor gemeenten verschillende redenen zijn om van het beleid af te wijken of te besluiten de woning niet te sluiten. Een belangrijke reden om een woning niet te sluiten is als er minderjarigen in de woning verblijven. Ook komt het voor dat gemeenten niet sluiten (of eventueel gedeeltelijk) als er in de woning andere mensen wonen die niet op de hoogte waren van de aanwezigheid van drugs en er niets mee te maken hadden. Daarbij kan een rol spelen dat de gemeente inwoners moet helpen vervangende woonruimte te zoeken op het moment dat zij op straat komen te staan. Voor de gemeente is het sluiten van een woning niet altijd de beste oplossing, omdat zij dan met een nieuw probleem wordt geconfronteerd en de mensen die op straat zijn komen staan (en daarbij niet kunnen terugvallen op hulp van anderen) alsnog moet helpen. Afhankelijk van de situatie wordt dit afgewogen door de gemeente.

Daarnaast kan de ernst van de situatie een reden zijn van het beleid af te wijken. Er kan sprake zijn van ernstige overlast (bijvoorbeeld meerdere overlastmeldingen over langere tijd). Ook kan sprake zijn van bijzondere omstandigheden, zoals wapenbezit of het gevaar voor een ripdeal, die ertoe leiden dat de gemeente wel besluit tot sluiting over te gaan (zie hiervoor in §6.1).

Bij de vraag of de gemeente afwijkt van het beleid kan een rol spelen of in de buurt waarin het drugspand gelegen is, sprake is van veel soortgelijke problematiek of dat het juist een 'nette wijk' betreft. Overigens kan dit op beide manieren worden uitgelegd. Een nette wijk kan aanleiding zijn om de woning te sluiten, om te voorkomen dat deze nette wijk geen nette wijk meer is. In een 'slechte wijk' moet worden voorkomen dat deze wijk 'nog verder afglijdt' en moet de woning dus ook worden gesloten.

Ten slotte kan hierbij het imago van de burgemeester een rol spelen. In sommige gemeenten wordt bijvoorbeeld nauwelijks tot sluiting overgegaan. Op het moment dat wel een woning wordt gesloten, kan dit in de media en politiek gevoelig liggen. Bij de argumentatie om dan over te gaan tot een sluiting, speelt een rol dat de burgemeester daarbij bijvoorbeeld 'niet te veel als een cowboy (moet) overkomen, maar wel daadkrachtig. Die balans wordt daarbij bewaakt.' (Interview medewerker gemeente)

Bredere aanpak

De woningsluiting wordt in de regel ingezet bij de aanpak van drugsproblematiek. Daarbij zijn drie typen aanpak te onderscheiden, die binnen een gemeente naast elkaar kunnen plaatsvinden.

De eerste, tevens meest voorkomende, is een strafrechtelijke aanpak met een bestuurlijk vervolg. Dit betekent dat de politie in het kader van een opsporingsonderzoek onderzoekt of mogelijk sprake is van drugs(handel) in een woning. De politie kan bijvoorbeeld het vermoeden hebben dat er vanuit een woning (hard)drugs worden verhandeld of er kan een MMA-melding (Meld Misdaad Anoniem) binnenkomen dat er vermoedelijk in een woning een hennepkwekerij aanwezig is. Ook kan de gemeente meldingen hebben gekregen dat mogelijk sprake is van drugshandel en die hebben doorgegeven aan de politie. De politie gaat dit vervolgens onderzoeken of, zoals dat wordt genoemd, 'opplussen'. Als er voldoende 'plusjes' zijn (wat betekent dat er voldoende aanwijzingen zijn dat er mogelijk een kwekerij is en de politie de woning kan en mag binnentreden), gaat de politie de woning binnen. Als daar bijvoorbeeld een hennepkwekerij wordt aangetroffen, wordt deze strafrechtelijk geruimd door de politie. De politie maakt hiervan een dossier op voor vervolging (waarbij ook een ontneeringsdossier wordt opgemaakt). Daarnaast maakt de politie voor de gemeente een hennepinformatiebericht of een bestuurlijke rapportage op. Op basis daarvan kan de gemeente vervolgens besluiten de woning te sluiten.

In veel gemeenten is de aanpak van hennep(teelt) gebaseerd op een hennepconvenant. Hieraan nemen vaak niet alleen politie en gemeente (waaronder de sociale dienst) deel, maar ook woningcorporatie(s), energiebedrijven en soms de belastingdienst. Deze hennepconvenanten worden vaak op regionaal niveau afgesloten. De aanpak op basis van deze convenanten sluit aan bij de hiervoor beschreven werkwijze. Naar aanleiding van meldingen die de politie heeft gekregen, doet zij onderzoek en valt eventueel de woning binnen. Een hennepinformatiebericht of bestuurlijke rapportage gaat dan niet alleen naar de gemeente, maar ook naar de andere partners. Iedere partner treft vervolgens (indien van toepassing) zelf maatregelen. Daarbij wordt gewerkt volgens het zogenoemde 'barrièremodel', waarbij iedere partner zijn of haar 'barrières' opwerpt. Zo doen de energiebedrijven aangifte van diefstal van elektriciteit, vordert de sociale dienst onterecht ontvangen uitkeringen terug, heft de belastingdienst een navordering, zegt de woningcorporatie de huurovereenkomst op, sluit de gemeente de woning en spoort de politie de daders op en stuurt het dossier in ter vervolging.

De voorgaande werkwijzen kunnen worden gekarakteriseerd als een strafrechtelijke aanpak met een bestuurlijk gevolg. De bestuurlijke maatregel, de woningsluiting in dit geval, wordt daarbij gezien als 'ondersteunend' of 'aanvullend' aan het strafrechtelijke instrumentarium. Mocht de strafrechtelijke aanpak uiteindelijk niet tot vervolging of oplegging van straf of maatregel leiden, dan is de woning in elk geval gesloten. Door sommige politiemensen wordt dit dan ook gezien als manier om een verdachte (financieel) hard te raken (zie ook hoofdstuk 8).

Het tweede type aanpak bestaat uit een bestuurlijke aanpak met een strafrechtelijk gevolg. Deze aanpak komt in de onderzochte gemeenten een enkele keer voor. In een van de onderzochte gemeenten bijvoorbeeld komt het voor dat (grote) hoeveelheden drugs worden aangetroffen in een bepaald soort woningen, maar dat op die adressen niemand in de BRP staat ingeschreven. Naar aanleiding van die informatie heeft de gemeente een scan gemaakt van het gebied waar deze soort woningen staan. Vervolgens zijn daar in het kader van de BRP controles uitgevoerd, waarbij de politie aansloot om eventuele boetes te kunnen innen. Bij dergelijke controles kunnen ook drugsvondsten worden gedaan of kan fraude aan het licht worden gebracht. Deze bestuurlijke controles kunnen daarom een strafrechtelijk gevolg hebben en op basis daarvan kan tot sluiting van de woning worden overgegaan.

Bij het derde type aanpak trekken de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak min of meer gelijktijdig met elkaar op. Daarbij is het moeilijker aan te geven welke aanpak 'leidend' is. Dit hangt ook samen met de wijze van samenwerken (zie hierover ook §6.3). Bij deze aanpak verzamelen zowel gemeente als politie informatie over woningen waar mogelijk drugs worden verhandeld of vervaardigd. Op vooraf geplande dagen (zogenaamde 'rooidagen') gaat een team van politie en gemeentelijk handhavers gezamenlijk op pad om in deze woningen bijvoorbeeld hennepkwekerijen te ruimen. De politie verzamelt in de woning informatie ten behoeve van het strafdossier, terwijl de gemeentelijke handhavers informatie verzamelen voor een eventuele sluiting van de woning. Bij dit type aanpak kan het ook voorkomen dat de politie over (anonieme) informatie beschikt, maar dat de informatie zo lang is blijven liggen dat de politie daarnaar verder geen onderzoek meer gaat doen of het 'niet voor elkaar krijgt op te plussen'. Die informatie kan worden doorgegeven aan de gemeente, op basis waarvan de gemeente zelf nog maatregelen kan treffen uit veiligheidsoverwegingen. De politie heeft dan slechts nog een ondersteunende rol bij het eventueel binnentreden van de woning.

De woningsluiting blijkt niet altijd te worden ingezet in het kader van een (brede) drugsaanpak. In met name kleinere gemeenten wordt de woningsluiting incidenteel ingezet naar aanleiding van het ad hoc aantreffen van drugs. Daarbij worden vaak geen andere maatregelen getroffen om de overlast tegen te gaan. Juist in middelgrote en grote gemeenten is de aanpak vaak meer probleemgericht. In alle gemeenten wordt direct overgegaan tot sluiting van de woning wanneer sprake is van acuut gevaar. In die gevallen wordt bijvoorbeeld het 'verder opplussen' niet afgewacht.

Naast de inzet van woningsluiting in het kader van de aanpak van drugsproblematiek, komt de woningsluiting aan de orde in het kader van een 'ondermijningsaanpak'. In veel van deze gevallen lijkt het in feite om de aanpak van drugscriminaliteit te gaan. In een van de onderzochte gemeenten is in een basisteam van de politie een aantal medewerkers als 'taakaccenthouder ondermijning' werkzaam. Op diverse manieren proberen zij bijvoorbeeld te achterhalen waar zich drugspannen bevinden. Dit doen zij onder andere door op basis van de bevoegdheid 'preventief fouilleren' in het geval van 'verdachte situaties' auto's te doorzoeken. Daarbij komt het regelmatig voor dat er steeds meer omstandigheden zijn op basis waarvan sprake kan zijn van een verdenking van een strafbaar feit. Het kan daarbij voorkomen dat naar aanleiding daarvan een woning kan worden betreden waar vervolgens drugs en wapens wor-

den aangetroffen. In die gevallen maakt de politie hiervan een bestuurlijke rapportage op voor de gemeente, die vervolgens de woning kan sluiten. (Dit past bij het eerste type aanpak, te weten strafrechtelijke aanpak met een bestuurlijk vervolg.) Daarnaast komt het voor dat de recherche in het kader van een (groot-schalig) opsporingsonderzoek naar ‘ondermijning’ drugs aantreft. In dit geval kan daarvan een bestuurlijke rapportage worden opgemaakt die naar de gemeente gaat voor een eventuele sluiting van de woning.

Ten slotte kan de woningsluiting onderdeel zijn van een bredere aanpak, bijvoorbeeld van een samenwerkingsverband gericht op veiligheid in wijken of op woonoverlast. Hierbij zijn vaak meer partijen betrokken, waaronder hulpverleningsinstanties. Het kan dan zowel gaan om sluiting van de woning in verband met het aantreffen van drugs, als om woonoverlast door ernstige vervuiling en verwaarlozing, illegale horeca of prostitutie. Naast een woningsluiting wordt daarbij bijvoorbeeld ook hulpverlening geboden aan de bewoner. Hierbij kan worden gedacht aan de voorwaarde dat de bewoner wiens woning wordt gesloten, hulpverlening moet accepteren als hij gebruik wil maken van gemeentelijke opvang in een andere woning. Een ander voorbeeld is het bieden van schuldhulpverlening aan mensen met financiële problemen die in hun woning een hennepkwekerij hebben om hun financiële problemen op te lossen.

Rol politie bij bepalen bredere aanpak

In de praktijk loopt de rol van de politie bij het bepalen van de bredere aanpak uiteen. Vooral bij de strafrechtelijke aanpak heeft de politie een belangrijke rol, maar ook bij de andere typen aanpak is een rol voor de politie weggelegd. Allereerst is de politie een belangrijke signalerende en adviserende partij, bijvoorbeeld in samenwerkingsverbanden die zich richten op de aanpak van woonoverlast of veiligheid in wijken. Daarnaast kan de politie ondersteuning bieden bij het opstellen van afspraken over de aanpak en in het kader van (hennep)-convenanten. De politie kan bijvoorbeeld een plan van aanpak maken over welke interventies door welke partijen kunnen worden gepleegd. Ook heeft de politie als convenantpartij de verantwoordelijkheid de afspraken die in het convenant zijn gemaakt voor haar deel na te komen. Meestal betekent dit dat de politie (naast de strafrechtelijke verantwoordelijkheid) verantwoordelijk is voor het opmaken van de bestuurlijke rapportage en het (op basis daarvan) informeren van de convenantpartijen, zodat zij hun maatregelen kunnen treffen. De politie is een belangrijke informatieleverancier, ook wanneer geen sprake is van

een convenant. Met de informatie die zij levert, kan ze invloed uitoefenen op de stappen die partners al dan niet kunnen zetten. Ten slotte kan de politie invloed uitoefenen op onder andere de prioriteitstelling en aanpak van een gemeente in de driehoek.

6.3 Samenwerking bij woningsluiting

Bij de samenwerking rond woningsluiting kijken alle partijen (waaronder politie en gemeente) vanuit hun eigen perspectief en mogelijkheden naar de problemen en de aanpak daarvan. De samenwerking beperkt zich in veel gevallen tot het uitwisselen van informatie op basis waarvan maatregelen kunnen worden getroffen. De politie heeft hierbij doorgaans een op het strafrecht georiënteerde benadering. De benadering van de gemeente heeft een bestuurlijk karakter. Deze kaders zijn soms strijdig met elkaar, wat wrijving kan veroorzaken tussen partijen. Soms moeten bijvoorbeeld strafrechtelijke belangen prevaleren boven bestuurlijke, wat tot frustratie leidt bij gemeenten en vice versa. Doordat politie en gemeente beide vanuit hun eigen kaders bezig zijn met de aanpak van (drugs)problematiek en de woningsluiting, is er vaak geen sprake van een 'regierol' die door één partij op zich wordt genomen. Beide partijen zijn verantwoordelijk voor hun 'eigen deel', waarbij in sommige gevallen sprake is van afstemming.

De mate waarin politie en gemeente zich beide verantwoordelijk voelen voor de aanpak, loopt in de praktijk sterk uiteen. Voor sommige gemeenten is er na het strafrechtelijk onderzoek en het ruimen van bijvoorbeeld een hennepkwekerij (waarvoor in de meeste gevallen de politie verantwoordelijk is) geen aanleiding meer om bestuurlijke maatregelen te treffen. Er wordt dan uitgegaan van het idee dat het gevaar is geweken wanneer de kwekerij is opgerold en dat sluiting van een woning daaraan niets toevoegt. Dit tot soms grote frustratie van politiemedewerkers. Zij vinden dat de gemeente ook haar 'verantwoordelijkheid moet pakken' en bijvoorbeeld tot sluiting van de woning moet overgaan. Andere gemeenten zien een dergelijke rol in de strijd tegen de misdaad juist wel voor zichzelf weggelegd en proberen de strafrechtelijke aanpak van de politie aan te vullen met bestuurlijke maatregelen. De politie voelt zich overigens voor die bestuurlijke aanpak vaak niet verantwoordelijk en laat het aan de gemeente over passende maatregelen te treffen. Eventueel zijn politie en gemeente op verzoek wel bereid met elkaar 'mee te denken' en zo mogelijk op zoek te gaan naar andere partners die een bijdrage zouden kunnen leveren. In

een van de gemeenten bijvoorbeeld is sprake van langdurige overlast door drugsgebruik en -dealen vanuit een woning. Strafrechtelijk krijgt de politie 'de zaak niet rond'. De politie heeft de gemeente verzocht bestuurlijke maatregelen te treffen, maar zij kan op basis van de beschikbare informatie de woning ook niet sluiten. De medewerker van de gemeente verwijst de politie door naar de woningcorporatie die mogelijk de huurders kan aanspreken.

De wijze waarop de samenwerking bij de woningsluiting verloopt, is voor een deel afhankelijk van de vraag of een zaak zich aandient in het kader van een structureel samenwerkingsverband gericht op de aanpak van bepaalde problemen of gebieden, of dat een zaak zich ad hoc aandient. Een veel voorkomend samenwerkingsverband is dat op basis van hennepconvenanten (zie ook 'Bredere aanpak'). Het hennepconvenant maakt het mogelijk voor de betrokken partijen om informatie met elkaar uit te wisselen naar aanleiding van het aantreffen van drugs door de politie, op basis waarvan partijen maatregelen kunnen treffen. In sommige gevallen blijft de samenwerking hiertoe beperkt. In andere gevallen gaat deze samenwerking verder, doordat ook in een eerder stadium informatie wordt uitgewisseld. Dit houdt in dat bijvoorbeeld energiebedrijven, gemeenten en politie informatie bundelen bij het opsporen van hennepkwekerijen. Ook kan dit betekenen dat partijen vooraf op de hoogte worden gebracht van de adressen waar de politie een inval zal gaan doen. In dergelijke gevallen kan bijvoorbeeld de gemeente zich voorbereiden en nagaan welke informatie zij zelf heeft over het pand, de bewoner of eigenaar. In de meest vergaande situatie zijn partijen ook betrokken bij de planning van de 'rooidagen' en zijn zij op het moment van de inval aanwezig of worden zij direct opgeroepen indien ergens iets wordt aangetroffen. In die gevallen kan de gemeente zelf informatie verzamelen door bijvoorbeeld foto's te maken van de aangetroffen situatie en daarover een eigen rapportage maken. Opvallend aan de samenwerking in dit laatste geval en kenmerkend voor de samenwerking bij woningsluiting, is dat betrokken partijen vanuit hun eigen kader en perspectief blijven handelen.

Naast de samenwerking rond de aanpak van hennep (teelt) wordt de woningsluiting soms ook ingezet of overwogen in het kader van samenwerkingsverbanden gericht op de aanpak van leefbaarheids- en veiligheidsproblemen in bepaalde gebieden. In een van de onderzochte gemeenten had een dergelijk team te maken met overlast in een woning veroorzaakt door verslaafden die de bewoner van het pand bezochten. De bewoner blijkt geen 'grip (...) te hebben op zijn bezoek dat overlast veroorzaakte voor omwonenden'. Het wijkteam, waarvan gemeente, politie en hulpverleningsinstanties deel uitmaken,

zoekt naar een oplossing om de overlast te beëindigen. Een van de mogelijkheden die wordt overwogen is de inzet van woningsluiting.

Bij ad-hoczaken verloopt de operationele samenwerking minder intensief, ook wanneer sprake is van een samenwerkingsverband. In een van de onderzochte gevallen gingen leden van een basisteam van de politie een kijkje nemen bij een woning naar aanleiding van een melding van een sterke hennepplucht. Nadat zij bij de woning hebben aangebeld, zien zij twee jongens aan de achterzijde van het huis op de vlucht slaan. De politie weet de jongens te pakken. In de woning blijkt een grote hoeveelheid drugs te liggen. De politie neemt de drugs in beslag. De verantwoordelijke medewerker bij de gemeente wordt op de hoogte gesteld door een hennepinformatiebericht nadat de politie het onderzoek ter plaatse heeft afgerond.

Bij ad-hoczaken wordt vaker op onpersoonlijke en afstandelijke wijze gecommuniceerd, bijvoorbeeld door het opsturen van een bestuurlijke rapportage. In sommige gevallen wordt wel bijvoorbeeld maandelijks overleg gevoerd tussen medewerkers van politie en gemeente, maar dat overleg gaat meer over beleid dan over concrete zaken.

Bij de samenwerking in het kader van de woningsluiting neemt het vertrouwen tussen politie en gemeente (en eventueel andere partijen) een belangrijke plaats in (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Dit heeft ermee te maken dat bij woningsluiting vaak een strafrechtelijke aanpak en dus de belangen van het opsporingsonderzoek centraal staan. Deze staan soms op gespannen voet met het belang van de handhaving van de openbare orde. De politie is daarbij vaak terughoudend met het vooraf verstrekken van informatie over op welk moment in welk pand een inval zal plaatsvinden in verband met het vermoeden van de aanwezigheid van drugs. De politie probeert hiermee te voorkomen dat het opsporingsonderzoek wordt verstoord doordat gevoelige informatie ‘op straat komt te liggen’ en de betrokken criminelen al op de hoogte zijn van de inval. Met andere woorden: ‘de politie wil zo weinig mogelijk mensen op de hoogte stellen van de adressen, om de pakkans zo groot mogelijk te houden’. Deze terughoudendheid of dit wantrouwen heeft echter nadelen voor de gemeente om zich goed te kunnen voorbereiden op de inval en zo snel mogelijk na de inval de woningsluiting te realiseren. Zo vindt in een van de onderzochte gevallen de woningsluiting plaats naar aanleiding van een onderzoek van de recherche. De handhavers van de gemeente worden in de regel door de politie vooraf ingelicht over acties en kunnen zich dan voorbereiden of aansluiten bij de inval. In dit geval werden de handhavers pas een aantal dagen na de inval op de

hoogte gebracht, waardoor de procedure met betrekking tot de woningsluiting later op gang kwam (wat met name problemen oplevert bij eventuele spoedeisende bestuursdwang).

Het vertrouwen en daarmee de samenwerking kan worden verbeterd wanneer partijen intensief met elkaar samenwerken, regelmatig met elkaar contact hebben en elkaar persoonlijk kennen (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Medewerkers van verschillende organisaties zijn dan eerder geneigd (informeel) informatie met elkaar te delen. Zowel de politie als de gemeente zijn 'logge organisaties' of 'veelkoppige monsters'. Als medewerkers elkaar niet kennen en binnen de organisatie gezocht moet worden naar de verantwoordelijke, 'beland je in een onduidelijke brij en ben je verloren'. 'Korte lijnen' en 'elkaar weten te vinden voor afstemming en overleg' zijn (zowel in de eigen organisatie als met medewerkers van andere organisaties) van belang bij de samenwerking. Een goede onderlinge verstandhouding helpt daarbij.

Daarnaast is bij de samenwerking van belang dat medewerkers van elkaar weten wat ze kunnen verwachten en welke afspraken zijn gemaakt over wie wat op welk moment doet. Vertrouwen kan worden gewonnen door elkaar op de hoogte te brengen van welke stappen op welk moment worden gezet. Met name in ad-hocsituaties is soms onduidelijk wie wat doet. Juist in deze situaties is het van belang dat partijen elkaar tijdig informeren. Bij zaken die plaatsvinden in het kader van een samenwerkingsverband zijn de afspraken vaak helderder en weet iedereen wat van hem of haar wordt verwacht. Het tijdig informeren van elkaar loopt daarbij vaak beter. Voor de politie is het hierbij overigens soms lastig dat het districtelijk hennepteam bij verschillende gemeenten met uiteenlopende afspraken heeft te maken. In de praktijk leidt dit soms tot verwarring en vertraging.

Ook is belangrijk dat partijen op de hoogte zijn van elkaars bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de praktijk blijkt voor partners niet altijd duidelijk wat het juridisch kader is waarbinnen wordt gehandeld en wie welke verantwoordelijkheden heeft. Bij de sluiting komt bijvoorbeeld soms de vraag op wie verantwoordelijk is voor het eventueel veiligstellen van waardevolle spullen.

Bij de wijze waarop de samenwerking tussen politie en gemeente bij de woningsluiting verloopt, speelt ook een rol op welk 'niveau' (lokaal, districts- of eenheidsniveau) binnen de politieorganisatie de medewerkers betrokken zijn bij de aanpak. Dit hangt samen met de aard en ernst van de problematiek of criminaliteit die wordt aangepakt. Naarmate de criminaliteit zwaarder is, wordt deze op 'hoger niveau' (districts- of eenheidsniveau) binnen de politie onderzocht. De samenwerking tussen gemeente en politie gaat moeizamer naarmate

een hoger niveau binnen de politie erbij is betrokken. Ook een sterkere (eenzijdige) oriëntatie op het strafrecht kan belemmerend werken. Rechercheurs hebben in de regel minder zicht op de bevoegdheden van de burgemeester:

‘Een rechercheur denkt alleen aan strafrecht, strafrecht, strafrecht, proces-verbaal opmaken en aan justitie overdragen. De bestuurlijke bevoegdheden zitten niet in het vizier bij de recherche.’ (Interview medewerker basisteam politie)

Overigens blijkt de betrokkenheid van bestuurlijk experts of specialisten bestuurlijke aanpak bij de eenheidsrecherche de afstand vaak wat te verkleinen en de samenwerking ten goede te komen. Zij zijn vaak beter op de hoogte van de bevoegdheden van de burgemeester en zijn in opsporingsonderzoeken gericht op zoek naar aanknopingspunten op basis waarvan deze bevoegdheden kunnen worden ingezet. Ook onderhouden zij contacten met medewerkers van gemeenten. Dit lijkt beter uit de verf te komen in grote steden dan bij kleinere gemeenten.

6.4 Initiatief

In de meeste gevallen van woningsluiting, neemt de politie het initiatief. Vaak komt de politie als eerste de mogelijke drugs op het spoor en gaat daarnaar onderzoek doen (‘opplussen’). Het initiatief hiervoor ligt ook bij de politie. Het initiatief kan ontstaan op basis van meldingen die bij de politie binnenkomen of op basis van gericht (eventueel proactief) onderzoek door de politie. De gemeente is hierbij afhankelijk van wat de politie initieert en aan de gemeente doorgeeft. De politie geeft daarbij voorrang aan het strafrechtelijk traject dat prevaleert boven het bestuurlijk vervolg. Bestuurlijke maatregelen moeten de strafrechtelijke aanpak niet belemmeren.

Het komt echter ook voor dat de gemeente al bij de inval in een pand betrokken is (bijvoorbeeld bij ‘rooidagen’). Het initiatief ligt hierbij wel bij de politie. De politie houdt zich dan afzijdig van het bestuurlijk traject. Achteraf wordt een bestuurlijke rapportage opgestuurd met daarin de informatie over bijvoorbeeld de aangetroffen hoeveelheden drugs. De gemeente is echter ter plaatse om direct informatie te verzamelen over de situatie om op basis daarvan de woningsluiting te initiëren.

Ten slotte zijn er gevallen waarbij het initiatief bij de gemeente ligt. Zo werd

eerder al het voorbeeld gegeven dat een gemeente het initiatief neemt controles uit te voeren in het kader van de BRP waarbij drugs worden aangetroffen. Ook kunnen meldingen van bewoners van bijvoorbeeld geur-, geluids- of parkeeroverlast bij de gemeente terechtkomen. Medewerkers van Toezicht & Handhaving kunnen hennepkwekerijen of drugs aantreffen naar aanleiding van meldingen of verdachte situaties. Het initiatief om over te gaan tot woningsluiting ligt in die gevallen bij de gemeente. De gemeente betreft de politie hier wel altijd bij, bijvoorbeeld om nader onderzoek te doen en 'op te plussen' of, wanneer drugs zijn aangetroffen, direct te beginnen aan de strafrechtelijke afhandeling. Ook komt het regelmatig voor dat de politie een bestuurlijke rapportage aan de gemeente toestuurde, maar dat zij daarbij alleen verzoekt om een bestuurlijke maatregel en het aan de gemeente overlaat om te bepalen welke maatregel moet worden getroffen. Hiermee lijkt te worden benadrukt dat het een verantwoordelijkheid is van de gemeente en dat de politie alleen de informatie aanlevert. Sommige gemeenten trekken dit meer naar zich toe en komen met alternatieve maatregelen in plaats van de woningsluiting. Andere gemeenten blijven hierin wat terughoudender en hebben behoefte aan advies van de politie. Hierbij speelt een rol dat de gemeente te weinig (context)informatie heeft over de problemen en niet weet wat de politie (en eventueel andere partijen) in een eerder stadium al hebben geprobeerd.

Het is van belang bij woningsluiting dat de betrokken politiemensen op de hoogte zijn van de bestuurlijke mogelijkheden die de gemeente heeft en weten welke informatie de gemeente nodig heeft. Niet altijd blijkt dit vanzelfsprekend te zijn. In een van de onderzochte gemeenten zou dit minder vanzelfsprekend worden, waarbij volgens de coördinator handhaving van die gemeente de komst van de nationale politie een rol speelt:

'Voorheen deed de meldkamer dat op basis van een protocol voor het aantreffen van een hennepkwekerij. Met de generieke taakstelling wordt van verbalisanten ter plaatse verwacht dat zij op basis van hun vakmanschap weten wie zij moeten inschakelen. (...) Het is echt een grote frustratie bij ons. Wij worden gewoon niet gebeld. Dan krijg je achteraf te horen dat hij [de kwekerij] er was en dan moet je rapportages opvragen bij de politie om maar een bestuurlijk traject te kunnen opstarten.'

De opstelling van de politie bij woningsluiting loopt sterk uiteen. Lokale problemen en de opvattingen hierover van een politieteam spelen hierbij een rol. In sommige gemeenten bestaat de indruk dat de hennepaanpak bij de politie

steeds minder prioriteit heeft en dat het aantal hennepmeldingen daardoor afneemt. Ook wordt bij de vondst van kleine hoeveelheden drugs niet snel gevraagd om een woningsluiting. In andere gemeenten wordt juist geconstateerd dat de politie snel geneigd is een woningsluiting te initiëren. In een van de gemeenten wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat de politie de woningsluiting heeft ‘ontdekt’ wanneer sprake is van een geringe hoeveelheid harddrugs die de gebruikershoeveelheid net overschrijdt. Als in een woning een heel kleine hoeveelheid harddrugs wordt aangetroffen en daarbij wat verpakkingsmateriaal, neemt de politie snel het initiatief een bestuurlijke rapportage op te sturen om over te kunnen gaan tot woningsluiting.

6.5 Informatievoorziening en dossiervorming

Vorm en inhoud van de politie-informatie

Bij woningsluiting houden politie en gemeente elk een eigen dossier bij. Als een woning mogelijk kan worden gesloten, verstrekt de politie in veel gevallen een bestuurlijke rapportage aan de gemeente. Vaak heeft de politie daarvoor al (informeel) contact gehad met de gemeente over de aangetroffen situatie en is al overleg gevoerd over de vraag of een bestuurlijke rapportage moet worden opgemaakt met het oog op een bestuurlijke maatregel. Als de politie een bestuurlijke rapportage aan de gemeente wil toesturen, moet (in een aantal gevallen) de officier van justitie daarvoor formeel toestemming geven. De officier wordt altijd geraadpleegd als leider van het opsporingsonderzoek. Hij bewaakt of de bestuurlijke aanpak de strafrechtelijke niet doorkruist of verstoort. Ook maakt hij de afweging of de openbare orde dusdanig is verstoord, dat hij de burgemeester hierover moet inlichten. In de praktijk bestaat hierover vaak onduidelijkheid, wat soms leidt tot discussie tussen gemeente en politie over de toereikendheid van de verstrekte informatie.

In veel gemeenten verloopt de informatievoorziening in het geval van de aanpak van hennep (kwekerijen) via een hennepinformatiebericht. Dit bericht wordt vaak niet alleen aan de gemeente gestuurd, maar ook aan andere partners (zoals energiebedrijven, woningcorporaties enzovoort). Doorgaans zijn de hennepinformatieberichten beknopt en bevatten deze alleen de hoogstnodzakelijke informatie. Het is vaak een ‘afvinklijstje’ waarop staat vermeld wanneer de politie waar drugs heeft aangetroffen. Informatie over de aanleiding, de aangetroffen situatie en over de aangetroffen personen ontbreekt hierbij vaak.

In een later stadium volgt dan meestal nog een bestuurlijke rapportage met uitgebreidere informatie dan in het hennepinformatiebericht. Daarbij zijn soms ook processen-verbaal, foto's en sfeerrapportages gevoegd. Uit de rapportage volgt vaak wat het probleem is, waarom de rapportage wordt opgemaakt en eventueel wat het advies van de politie is.

Niet in alle gevallen wordt ook nog een bestuurlijke rapportage opgestuurd. De gemeente kan ook besluiten het pand te sluiten op basis van het hennepinformatiebericht, eventueel aangevuld met eigen verzamelde informatie door bijvoorbeeld bij de ontmanteling aanwezige toezichthouders en handhavers van de gemeente.

Het moment waarop de informatie (in de vorm van een bestuurlijke rapportage of een hennepinformatiebericht) aan de gemeente wordt verstrekt loopt in de praktijk sterk uiteen. In sommige gemeenten zijn afspraken met de politie gemaakt dat deze binnen 24 uur, drie dagen of twee weken moet worden verstrekt na het constateren van de strafbare feiten.

In veel gevallen moet er nog aanvullende informatie worden verstrekt door de politie. In het geval van synthetische (hard)drugs bijvoorbeeld moet een onderzoek door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) worden afgewacht. Dit kan al snel een aantal weken duren, waardoor de beslissing van de gemeente ook op zich laat wachten.

Informatiepositie van de gemeente

Nog meer dan bij gebiedsverboden maken gemeenten bij woningsluiting gebruik van informatie die zij zelf hebben verzameld. Volgens sommigen is de gemeente hier steeds meer van afhankelijk, omdat de politie zich met name richt op opsporing en vervolging en minder actief op zoek gaat naar problemen of verdachte situaties.

Allereerst komt het regelmatig voor dat omwonenden van een overlastpand de overlast melden bij de gemeente. Naar aanleiding daarvan kan de gemeente contact opnemen met de politie om na te gaan over welke informatie de politie beschikt en wat de politie al heeft gedaan. Dit kan ook aanleiding zijn om de politie te vragen extra te investeren in het oplossen van het probleem of gezamenlijk op zoek te gaan naar een oplossing.

Soms hebben gemeenten ook een eigen afdeling die zich bezighoudt met woonoverlast (vgl. VROM-Inspectie, 2007). Naar aanleiding van meldingen kunnen medewerkers van de gemeente naar de woning gaan om te kijken

waaruit de overlast bestaat. In de praktijk komt het regelmatig voor dat zij daarbij op illegale situaties stuiten. Op dat moment wordt de politie ingeschakeld om het strafrechtelijk onderzoek te verrichten. De gemeente kan de informatie die daarbij wordt verzameld afwachten om vervolgens bestuurlijke maatregelen te treffen. Zij kan echter ook zelf in de woning informatie verzamelen die zij nodig heeft om de woning te kunnen sluiten. Bij een aantal gemeenten is het gebruikelijk dat de toezichthouders en handhavers bij het binnentreden van de woning aanwezig zijn en daar zelf de informatie verzamelen die nodig is om te kunnen besluiten tot woningsluiting. Overigens wordt op dat moment vaak niet alleen informatie verzameld voor de sluiting, maar wordt ook informatie verzameld met het oog op andere maatregelen, bijvoorbeeld het inschakelen van bouwtoezicht.

Ook als de gemeente zelf niet ter plaatse is, maakt zij vaak gebruik van eigen informatie, waaronder eigendomsgegevens van een woning, gegevens uit het kadaster, bewoningsgegevens, de geschiedenis van een pand of de bouwtekeningen. Het komt overigens regelmatig voor dat er bij verschillende afdelingen van een gemeente informatie over een bepaald pand of bepaalde personen aanwezig is, maar dat men hierop min of meer toevallig stuit. Verschillende respondenten constateren dat binnen de gemeente sprake is van schotten tussen de afdelingen en dat het geen vanzelfsprekendheid is dat informatie wordt uitgewisseld.

Rol van het RIEC

In de praktijk loopt de rol die het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) speelt bij de woningsluiting uiteen. In de meeste gevallen speelt het RIEC een beperkte rol bij de woningsluiting, hooguit op de achtergrond. Eventueel kan het RIEC ondersteuning bieden bij een woningsluiting, maar in de praktijk gebeurt dit niet vaak.

De hennepconvenanten worden vaak gesloten onder de vlag van het RIEC. In een van de onderzochte gemeenten werd tot voor kort in RIEC-verband een 'hennepoverleg' georganiseerd. Alle gemeenten uit de regio kwamen voor overleg bijeen om met elkaar ervaringen, *best practices* en concrete gevallen te bespreken. Ten slotte biedt het RIEC ondersteuning bij de integrale en bestuurlijke aanpak van bepaalde problemen in gemeenten. In de praktijk maakt het RIEC bijvoorbeeld een hennepscan waarmee gemeenten inzicht krijgen in de henneproblematiek in hun gemeente. Deze informatie kan door gemeenten gebruikt worden in het kader van de woningsluiting.

Kwaliteit van informatie

In veel gevallen is de gemeente bij de woningsluiting afhankelijk van de informatie die zij krijgt van de politie. Zoals ook bij gebiedsverboden het geval was, wordt ook bij de woningsluiting gesignaleerd dat er soms onvoldoende concrete informatie voorhanden is over overlast en criminaliteit om tot sluiting van een drugspand over te gaan. Vaak bestaat er bij de politie een bepaald beeld over de problemen in een pand, maar wanneer zij daarnaar wordt gevraagd, blijkt zij nauwelijks concrete informatie te hebben.

Voor het goed vastleggen van informatie is bij politiemensen kennis en ervaring nodig. Zij moeten weten wat zij moeten vastleggen en welke informatie aan de gemeente moet worden verstrekt. Dit gaat in de praktijk niet altijd goed, doordat sommige politiemensen geen ervaring hebben met het opmaken van bestuurlijke rapportages en soms zelf moeten uitzoeken wat zij daarvoor moeten doen. Een aantal gemeenten signaleert dat het verdwijnen van gespecialiseerde teams en functies hieraan debet is. Sommige teams of functies zijn met de komst van de nationale politie verdwenen (vgl. Terpstra e.a., 2016), waardoor volgens sommige gemeenten kennis van bestuurlijke bevoegdheden verloren is gegaan of in de nieuwe teams deze taken geen prioriteit hebben. Ook is voor gemeenten niet altijd duidelijk of en door wie bepaalde taken, zoals het opmaken van een bestuurlijke rapportage, zijn overgenomen.

Bij het opstellen van een bestuurlijke rapportage of hennepinformatiebericht maakt de politie in veel gevallen gebruik van een 'standaardformat'. De informatie die daarin is opgenomen, moet voldoende zijn voor de gemeente om het besluit een woning te sluiten op te baseren. In de praktijk schort het soms hieraan. Als de gemeente van het beleid afwijkt, zal dat moeten worden gemotiveerd. De gemeente heeft voor de motivering voldoende concrete informatie nodig. In sommige gevallen is het hennepinformatiebericht hiervoor te beknopt en moet de bestuurlijke rapportage worden afgewacht. Ook in de bestuurlijke rapportage, waarin meer ruimte is om bepaalde (context)informatie op te nemen, is de informatie soms te beperkt om een besluit op te baseren. Zo kan het relevant zijn hoe de toegankelijkheid van de woning is en of er sprake is van bewoning. Deze informatie wordt niet altijd door de politie in een rapportage opgenomen. Dit lijkt mede gevolg van het werken met een standaardformat voor de rapportages. Politiemensen vullen slechts de standaardblokken in en leveren daarbij in beperkte mate 'maatwerk'. Over de vraag welke informatie moet worden geleverd door de politie bestaat onder politiemensen ook verschil van mening. Sommigen zijn van mening dat de politie geen 'advocaat

van de gemeente is', terwijl anderen vinden dat maatwerk moet worden geleverd, waarbij soms ook uitvoerige, gedetailleerde informatie nodig is. In de praktijk zien gemeenten zich vaak genoodzaakt aanvullende informatie bij de politie op te vragen. Voor de gemeente kan het relevant zijn waar precies de drugs zijn aangetroffen, in verband met de vraag of de gehele woning moet worden gesloten of met een deel van het pand kan worden volstaan. Ook ontbreekt soms een advies van de politie over de aanpak en wordt die verantwoordelijkheid volledig bij de gemeente gelegd. Over de wenselijkheid van een advies van de politie wordt door gemeenten verschillend gedacht. Afstemming en overleg tussen politie en gemeente op dit punt zijn hiervoor noodzakelijk. Dit gaat beter wanneer 'de lijntjes tussen politie en gemeente kort zijn'.

Voor een aantal gemeenten zijn de gebrekkige informatieverstrekking door de politie en de sterke oriëntatie bij de politie op een strafrechtelijke aanpak redenen zelf in een woning informatie ten behoeve van de sluiting te gaan verzamelen. Voordeel hiervan is dat medewerkers van de gemeente de woning en de illegale situatie met eigen ogen zien, wat voorkomt dat later aanvullende informatie moet worden opgevraagd. Voor een gemeente kan het bijvoorbeeld van belang zijn het (precieze) aantal hennepplanten te weten, gelet op het beleid dat in de gemeente wordt gehanteerd. Voor de politie heeft dit niet altijd prioriteit, waardoor de gemeente op die informatie moet wachten.

Overigens zijn sommige politiemensen zich bewust van de winst die te behalen valt als de politie in het opsporingsonderzoek ook direct informatie verzamelt vanuit bestuurlijk oogpunt. De gemeente kan eerder in het opsporingsonderzoek worden betrokken en van informatie worden voorzien, zodat ook de gemeente zich kan voorbereiden op het treffen van maatregelen. Op sommige locaties is de politie in gesprek met gemeenten over de vraag of handhavers van de gemeente mee kunnen op de geplande ruimdagen en daarbij zelf proces-verbaal kunnen opmaken. Deze kunnen dan worden gebruikt voor de woningsluiting. Volgens politiemensen zou door het grote aantal hennepkwekerijen dat wordt aangetroffen te grote druk staan op de politie om in al die zaken bestuurlijke rapportages op te maken. Als de handhavers zelf de processen-verbaal opmaken, zou dit voor de politie een lastenverlichting opleveren.

Niet alleen de kwaliteit van de informatie is belangrijk bij de vraag of de gemeente overgaat tot woningsluiting. Ook het moment waarop de informatie aan de gemeente wordt verstrekt, is bepalend voor de inzet van woningsluiting. Soms duurt het te lang voordat informatie de gemeente bereikt (vgl. Gorissen, 2015), waardoor de gemeente besluit niet meer over te gaan tot sluiting van de woning. Dit is nog relevanter wanneer sprake is van een acuut gevaarlijke situ-

atie. Het is dan voor de gemeente van belang zo snel mogelijk informatie te krijgen om te kunnen handelen. Voor gemeenten is het dan frustrerend als een hennepinformatiebericht pas na twee weken binnenkomt. In sommige gevallen verneemt de gemeente eerder uit mediaberichten dat de politie een woning is binnengevallen en daarbij drugs heeft aangetroffen dan dat de politie de gemeente op de hoogte brengt.

Op welk moment de politie informatie aan de gemeente verstrekt, hangt in sommige gevallen af van het strafrechtelijk onderzoek. De officier van justitie speelt hierbij een belangrijke rol, omdat hij toeziet op welke informatie uit een strafrechtelijk onderzoek met de gemeente kan en mag worden gedeeld. Hoe de officier van justitie hiermee omgaat, verschilt in de praktijk. Er zijn officieren van justitie die informatie direct willen delen met de gemeente, terwijl andere zeer terughoudend zijn. Soms kan informatie nog niet aan de gemeente worden gegeven, omdat dit mogelijk het strafrechtelijk onderzoek kan schaden. Dit leidt onder gemeenten tot frustratie. Gemeenten moeten soms lang wachten op informatie en moeten herhaaldelijk de politie verzoeken informatie te verstrekken, zonder dat een afbreukrisico van strafrechtelijke belangen daarbij een rol speelt. Volgens sommige gemeenten komt dit doordat de prioriteiten van de politie niet altijd bij de bestuurlijke aanpak liggen.

Voor een aantal gemeenten is dit een reden om niet afhankelijk te willen zijn van de informatie die zij van de politie krijgen en daarom zelf naar de woning toe te gaan, mits zij tijdig op de hoogte worden gebracht door de politie (wat in de praktijk soms niet gebeurt, ook al is dat wel afgesproken). Op deze manier kunnen zij zelf direct informatie verzamelen en maatregelen treffen indien nodig. Ook kunnen zij intern gemakkelijker informatie doorgeven aan de juiste afdelingen.

6.6 Besluitvorming

Nadat de politie de bestuurlijke rapportage (of het hennepinformatiebericht) eventueel voorzien van een advies aan de gemeente heeft overgedragen, is de rol van de politie bij de besluitvorming verder beperkt. Doorgaans wordt de politie bij de besluitvorming alleen geraadpleegd wanneer er aanvullende vragen zijn (bijvoorbeeld naar aanleiding van een 'zienswijzegesprek'). Het kan voorkomen dat de gemeente voor het einde van de sluitingsperiode besluit de sluiting op te heffen. Hiervoor wordt de politie in de regel geraadpleegd voor advies. Er kan voor de gemeente een goede reden zijn een sluiting op te heffen.

Omwonenden in de buurt kunnen dit anders zien, bijvoorbeeld als er sprake is geweest van langdurige overlast. De politie zou hierop zicht moeten hebben en daarover de gemeente kunnen adviseren.

Naar aanleiding van de bestuurlijke rapportage eventueel aangevuld met door de gemeente zelf verzamelde informatie wordt de beslissing tot woning-sluiting ambtelijk voorbereid. Het voorgenomen besluit wordt vervolgens aan de eigenaar van het pand verstuurd, waarna de eigenaar in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze mondeling of schriftelijk kenbaar te maken. Daarna neemt de burgemeester (of degene die namens de burgemeester hiertoe is gemandateerd, zoals een leidinggevende van Toezicht & Handhaving) de beslissing. De beslissing wordt uitgereikt waarna nog de mogelijkheid van bezwaar openstaat. In de regel is in het besluit bepaald hoeveel tijd de eigenaar van het pand heeft de woning af te sluiten. Als deze daaraan geen gehoor geeft, zal de gemeente overgaan tot feitelijke sluiting van het pand (zie hierover §6.7).

In sommige gemeenten is deze procedure een soort 'lopendebandwerk', omdat naar eigen zeggen ongeveer wekelijks een woning wordt gesloten. Met name bij het aantreffen van hennepkwekerijen is het een 'standaardverhaal'. In geval van bijzondere omstandigheden ligt het vaak wat gecompliceerder om de beslissing te onderbouwen en verloopt het besluitvormingsproces soms minder soepel. In gemeenten waar veel minder vaak wordt gesloten, kan de besluitvorming ook wat stroever verlopen.

In sommige gemeenten verloopt het besluitvormingsproces iets anders. Daar wordt naar aanleiding van het aantreffen van drugs direct het pand gesloten vanwege spoedeisendheid. Volgens medewerkers van de gemeente waar dit de praktijk is, kan dit op basis van bestuursdwang direct gebeuren, mits het goed wordt beargumenteerd. Deze werkwijze zou tegemoet kunnen komen aan een veel geconstateerd probleem bij woningsluiting, namelijk dat regelmatig sprake is van een aanzienlijk tijdsverloop tussen het moment van aantreffen van drugs in een pand en de feitelijke sluiting. Soms zit hier wel een periode van zes maanden tussen. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. Allereerst duurt het soms (relatief) lang voordat de politie de schriftelijke informatie aan de gemeente heeft verstrekt op basis waarvan de beslissing kan worden genomen. Als de informatie binnen is, moet de beslissing nog ambtelijk worden voorbereid en moet de betrokken eigenaar nog ruimte worden geboden een zienswijze te geven. Hiermee gaat vaak ook een paar weken gepaard. Ten slotte wordt aangegeven dat in sommige gemeenten het aantal bevoegdheden waarvan de gemeente gebruikmaakt zo hoog ligt, dat er eigenlijk te weinig capaciteit is al deze besluiten te nemen.

Niet alle gemeenten gaan op eenzelfde wijze om met de periode tussen het moment van aantreffen van de drugs en het besluit. Veel gemeenten gaan, ook na een aantal maanden, nog over tot sluiting van een woning. Hoewel dit juridisch gezien vaak nog wel door de beugel kan, omdat een zorgvuldige besluitvormingsprocedure nu eenmaal tijd kost, is het wel de vraag in hoeverre een sluiting vier of vijf maanden na bijvoorbeeld de ontmanteling van de kwekerij nog noodzakelijk is. De maatregel lijkt hiermee vooral een bestraffend karakter te krijgen. In sommige gemeenten wordt besloten niet meer tot sluiting over te gaan, wanneer de informatie van de politie een paar weken op zich laat wachten. Argument dat daarbij wordt gegeven is dat sluiting van de woning dan niet noodzakelijk is voor het herstel van de openbare orde. Volgens sommige geïnterviewden laat dit zien dat er geen sprake is van een ‘gezamenlijk optreden’ van de overheid, maar dat de ene partner op het ene moment ingrijpt en de andere pas bijna een half jaar daarna.

Zoals hiervoor aangegeven, is de rol van de politie bij de besluitvorming beperkt tot het geven van antwoorden op aanvullende vragen en eventueel adviseren. In de meeste gemeenten speelt de politie ook geen rol bij het inwinnen van de zienswijze. In een van de onderzochte gemeenten was het echter gebruikelijk dat de politie ook bij de zienswijzegesprekken aanwezig was. Daar is recent besloten dat de politie daarbij niet meer aanwezig mocht zijn, tot ongenoegen van de betrokken medewerkers van gemeente en politie. Dat de politie niet meer tijdens het gesprek de gemeente van informatie kan voorzien en ook informatie van de betrokkene misloopt, wordt als gemis ervaren. Overigens trekken niet alle politiemensen zich iets aan van deze nieuwe afspraak en gaan zij soms alsnog naar het zienswijzegesprek toe.

Hoewel zowel politie als gemeente over het algemeen positief zijn over de wijze waarop de besluitvorming verloopt, worden hierbij ook kanttekeningen geplaatst. Sommige politiemensen zijn ontevreden over de ‘strengheid’ van de gemeente bij het al dan niet sluiten van woningen. Ook in gemeenten die een relatief ‘harde aanpak’ hanteren, zijn er politiemensen die de aanpak niet ver genoeg vinden gaan. Volgens sommigen heeft dat te maken met het bestuurlijk lef van burgemeesters. Ook de mate van ‘pionieren bij de aanpak’ van overlast en criminaliteit door de gemeente loopt in de praktijk uiteen en niet alle politiemensen zijn daarover tevreden. Zo zijn er gemeenten die in nog niet eerder aangetroffen situaties woningen toch proberen te sluiten (bijvoorbeeld wanneer alleen wapens en geen drugs worden aangetroffen), terwijl andere

gemeenten niet bereid (lijken te) zijn maatregelen te treffen als de juridische houdbaarheid daarvan niet is gegarandeerd. Kennis en ervaring met het sluiten van woningen spelen hierbij een rol. Relatief ervaren gemeenten zijn vaak eerder bereid iets nieuws te proberen.

Voor zowel politiemensen als medewerkers van gemeenten leidt het soms tot frustratie dat woningen niet kunnen worden gesloten, omdat geen drugs zijn aangetroffen, maar de woning wel vol staat met spullen om drugs mee te vervaardigen. Het gaat hierbij om de zogenoemde voorbereidingshandelingen. In die gevallen willen gemeenten graag dat woningen wel kunnen worden gesloten.¹¹⁶ Ook vinden politiemensen het frustrerend als net geen hoeveelheid drugs wordt aangetroffen en dus niet tot sluiting wordt overgegaan, maar bijvoorbeeld wel versnijdingsmiddel of wapens worden aangetroffen waarvan ze het idee hebben: dit klopt niet.

Voor politiemensen, maar ook voor sommige medewerkers van de gemeente speelt hierbij een rol dat zij de woningsluiting zien als ‘straf’ of ‘verlengstuk van het strafrecht’. In een gemeente werd bijvoorbeeld besloten de sluiting terug te draaien, omdat de eigenaar van het pand stelde dat hij niet op de hoogte was van de drugs en er niets mee te maken had. Betrokken politiemensen waren hier niet blij mee en vonden dat de gemeente strenger moest optreden: ‘Zo veel kilo coke in je huis, daar mag best wel wat tegenover staan.’ In een ander geval werden in een woning drugs aangetroffen, maar ging de gemeente niet over tot sluiting. Een wijkagent zegt hierover:

‘Het sluiten van de woning is nooit een bijkomende straf, maar wij vonden het in deze casus wel op zijn plek, omdat er ook wel andere signalen waren dat het niet alleen om hennepteelt ging, maar dat het om vage figuren ging die er kort waren. De buurt had het idee dat er dealactiviteiten waren. Dat hebben we niet hard kunnen maken, maar wij vonden dat, ook als signaal naar de bewoners toe, een woningsluiting wel op zijn plek was geweest.’

En een medewerker van een gemeente zegt over gevallen waarin sprake is van een woningcorporatie:

116 Dat beoogt wetsvoorstel 34 763 (Wijziging van de Opiumwet in verband met de verruiming sluitingsbevoegdheid artikel 13b Opiumwet).

‘(Sluiten) is een beetje lastig wanneer de woning is van de woningbouw. (...) Het is een hele afweging om nog drie maanden te sluiten. Daar tref je alleen de woningbouw nog mee. Je treft verder niemand. Dat doen we verder dus ook niet.’

Hier lijkt het ‘treffen van iemand’ een belangrijke overweging te zijn. Argumenten als het herstel van de openbare orde of ‘de loop uit het pand halen’, zijn dan blijkbaar van ondergeschikt belang.

6.7 Uitvoering, controle en handhaving van de woningsluiting

Uitvoering van de sluiting

In de meeste gevallen zijn het medewerkers van de gemeente (vaak Toezicht & Handhaving) die de woning feitelijk sluiten nadat het besluit is genomen. Vaak wordt de eigenaar van het pand een begunstigingstermijn gegeven om zelf maatregelen te treffen voor sluiting van de woning. Wanneer dat niet gebeurt, zal de handhaver van de gemeente het pand sluiten. In de regel is bijvoorbeeld de kwekerij in een eerdere fase (meestal direct bij het ontdekken) geruimd (waarvoor de politie vaak bedrijven inhuurt). Meestal zit er een periode tussen het ontruimen en het besluit tot woningsluiting. Eén gemeente wijkt hiervan af door het pand, gelet op de spoedeisendheid, direct te sluiten door middel van (spoedeisende) bestuursdwang.

Medewerkers van de gemeente, bijvoorbeeld een coördinator woonoverlast of een coördinator handhaving, gaan voor verzegeling van het pand ter plaatse. De medewerker van de gemeente zorgt ervoor dat de woning kan worden gesloten nadat eventueel kostbare spullen of bederfelijke waar uit het pand zijn gehaald. Het komt voor dat de bewoners of eigenaar van de woning al zijn vertrokken met hun spullen, maar het kan ook zijn dat deze nog aanwezig zijn en eventueel niet willen meewerken. In dat laatste geval kan de sluiting wat gecompliceerder zijn, zeker wanneer ook minderjarige kinderen aanwezig zijn. Het duurt dan vaak langer voordat de medewerker klaar is met de feitelijke sluiting van de woning. Vaak is de bewoner al vertrokken en is het voor de medewerker van de gemeente slechts vijf minuten werk om het pand te verzegelen met bijvoorbeeld stickers of het vervangen van de sloten. In sommige gevallen wordt de woning dichtgetimmerd met houten platen.

Sommige gemeenten sluiten de woningen aan de buitenkant nauwelijks

zichtbaar af. Soms wordt een A4'tje op de deur gehangen waarop staat dat het pand is gesloten. Andere gemeenten laten duidelijk zien dat het pand is gesloten door felgekleurde stickers te gebruiken waarmee de woning wordt 'verzegeld' of 'makelaarsborden' aan de woning te hangen waarop staat dat de woning is gesloten in verband met het aantreffen van drugs. Dit wordt gedaan om aan de omwonenden te laten zien dat de gemeente heeft ingegrepen, dat drugspanden niet worden getolereerd en dat omwonenden alert zijn op eventuele overtreding van de sluiting of verbreking van 'het zegel'.

De sluiting van de woning is een verantwoordelijkheid van de gemeente en zij dient te zorgen voor een gedegen afsluiting. Sommige gemeenten maken uitgebreid foto's van de situatie in de woning wanneer zij sluiten, zodat duidelijk is waar welke spullen staan en hoe de woning is verzegeld. Dit wordt gedaan om in een later stadium claims te voorkomen. Ook worden bijvoorbeeld gordijnen in een woning half open gezet. Gedachte hierachter is dat wanneer iemand insluipt, hij of zij de gordijnen direct zal sluiten en het daardoor van buitenaf zichtbaar is dat er mogelijk iemand in de woning is.

De rol van de politie bij de feitelijke sluiting is in de meeste gevallen beperkt. In sommige gemeenten is afgesproken dat de politie altijd meegaat bij een sluiting, terwijl in andere gemeenten de afspraak is dat zij alleen wordt ingelicht en in geval van nood snel ter plaatse kan zijn. Vaak wordt door de medewerker van de gemeente vooraf een schatting gemaakt of de aanwezigheid van de politie bij de sluiting noodzakelijk is of dat het voldoende is dat zij op de hoogte is en snel ter plaatse kan zijn als dat nodig is. Bijvoorbeeld in het geval dat sprake is van zware criminaliteit of bekend is dat betrokkenen agressief (kunnen) zijn, is de politie 'als sterke arm der wet' bij de sluiting aanwezig. Als sprake is van sluiting van een leegstaand pand of een woning van een woningcorporatie, wordt de politie vaak niet ingeschakeld.

Daarnaast geven sommige politiemensen en medewerkers van gemeenten aan dat de politie aanwezig is om naar buiten toe als één overheid op te treden. Vaak is het de wijkagent van de wijk waarin de woning zich bevindt die bij de sluiting aanwezig is. Wanneer de sluitingsperiode is afgelopen of het besluit is opgeheven, is het in sommige gemeenten gebruikelijk dat de medewerker van de gemeente ook weer aanwezig is bij het openen van de woning omdat 'het een afsluitlemomentje is samen met de eigenaar; van dit is gebeurd en het is achter de rug en zorg dat het niet meer voorkomt. Een stichtelijk praatje, zeg maar.' (Interview medewerker gemeente)

In een kleine gemeente was het gebruikelijk dat niet de gemeente de woning sloot, maar dat de sluiting helemaal geregeld werd door de politie.

Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat het een kleine gemeente betrof die over een beperkt toezicht- en handhavingsapparaat beschikte en die bovendien geen ervaring had met het sluiten van woningen.

Soms is voor de betrokken medewerkers niet helemaal duidelijk wie welke verantwoordelijkheid heeft. Zo kan het onduidelijk zijn wie de sleutel van de woning na sluiting dient te bewaren. Ook neemt de politie soms een actieve rol op zich door het voortouw te nemen bij het uitreiken van het besluit en de feitelijke sluiting. Af en toe levert dit verwarring op. De tendens is echter dat het volledig de verantwoordelijkheid is van de gemeente en dat zij deze verantwoordelijkheid op zich moet nemen. De politie moet zich daarbij beperken tot de eigen taak en zich niet mengen in de sluiting.

Controle en handhaving

Opvallend is dat de woningsluiting in de praktijk niet of nauwelijks blijkt te worden overtreden, althans dat dit niet wordt opgemerkt. In een van de gemeenten waar zeer regelmatig woningen worden gesloten vindt overtreding een enkele keer per jaar plaats. Het gaat dan bijvoorbeeld om iemand die nog spullen uit de woning wil halen of een zwerver of junk die op zoek is naar een slaap- of gebruiksplaats. Tot vervolging hiervoor komt het vaak niet, ondanks dat verbreking van de verzegeling een strafbaar feit is. Vaak wordt, nadat is geconstateerd dat iemand in de woning is geweest, met herstel van de verzegeling volstaan.

Het komt wel vaker voor dat wordt verzocht eerder in de woning te mogen, bijvoorbeeld voor het verrichten van werkzaamheden aan de woning, zodat de woning na opening weer kan worden gebruikt. De gemeente gaat hierop overigens in de regel niet in. Integendeel, het kan juist aanleiding geven om de politie of Toezicht & Handhaving te vragen het pand extra te controleren.

Bij de controle en handhaving van de woningsluiting spelen zowel politie als de afdeling Toezicht & Handhaving van de gemeente een rol. De politie wordt van de sluiting (en ook het einde van de sluiting) op de hoogte gebracht en vaak wordt de sluiting onder de aandacht gebracht tijdens de briefing in het basisteam, zodat de leden van het basisteam onder wie de wijkagent op de hoogte zijn. Hetzelfde geldt voor de toezichthouders en handhavers van de gemeente. Zij worden ook op de hoogte gebracht van de sluiting en kunnen in hun rondes controleren of de verzegeling van de woning nog intact is of dat er sporen zijn die duiden op insluiping. Mocht de politie of de gemeente activiteit

constateren, dan brengen zij elkaar daarvan vaak op de hoogte. De handhaver van de gemeente die verantwoordelijk is voor de sluiting wordt ook ingelicht en gaat naar de woning om de situatie te bekijken.

Vaak ontbreekt het bij de controle en handhaving door politie en gemeente aan concrete duidelijke afspraken. De verhoudingen en verantwoordelijkheidsverdeling tussen politie en Toezicht & Handhaving ten aanzien van de controles zijn vaak niet duidelijk:

‘Ik vermoed dat dit een beetje een soort hete aardappel is die ze wel door willen schuiven. De politie zegt snel: dit valt niet echt binnen onze taken, want we zijn geen beveiligers, pandbeveiligers. Als je dat wilt doen, doe dat lekker met Stadtoezicht of mensen van Toezicht & Handhaving. Toezicht & Handhaving zal ook zeggen: het hoort niet bij ons takenpakket. Als er wordt ingebroken is het gewoon een politiezaak. Het is dus een dingetje dat boven de markt hangt. Zolang het niet uit de hand loopt of het niet heel vaak voorkomt, gelooft iedereen het wel een beetje. De woning is gesloten en het komt wel goed zo.’ (Interview medewerker gemeente)

6.8 Verschillen

Uit het voorgaande blijkt dat gemeenten op verschillende wijzen gebruikmaken van de woningsluiting. Grote verschillen zijn waarneembaar tussen gemeenten ten aanzien van de mate waarin de gemeente een meer ‘harde of strenge’ of ‘gematigde of softe’ benadering heeft. Onder andere het politiek of bestuurlijk klimaat van de gemeenten lijkt hierbij een rol te spelen. In veel gevallen is de woningsluiting een bestuurlijk vervolg op een strafrechtelijke aanpak door de politie (zie ook ‘Bredere aanpak’). Een aantal gemeenten (waaronder zowel grote als kleine) sluit dicht op de strafrechtelijke aanpak aan en ziet de woningsluiting als een belangrijke maatregel in aanvulling op het strafrecht en geeft hieraan prioriteit. De gemeente stelt zich hierbij op als een ‘verlengstuk’ van politie en justitie. De gemeente hanteert dan een streng beleid waarbij in veel gevallen direct voor langere duur tot sluiting wordt overgegaan. Woningen worden in die gevallen ook gesloten als er minderjarigen in de woning verblijven. De betrokkene moet worden ‘geraakt’ en georganiseerde criminaliteit moet worden verstoord. Om dit voor elkaar te krijgen, werken deze gemeenten over het algemeen nauwer samen met de politie dan gemeenten die een gema-

tigder beleid hanteren. In deze gemeenten is dan ook niet alleen de strafrechtelijke aanpak met een bestuurlijk vervolg aan de orde. Hier lopen de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak soms min of meer gelijk op, of heeft de gemeente daarnaast bestuurlijke projecten om drugsoverlast en -criminaliteit aan te pakken. Dit laatste werd hiervoor genoemd de bestuurlijke aanpak met strafrechtelijk vervolg. De verschillende aanpakken komen in deze gemeenten soms naast elkaar voor.

Tegenover deze 'strengere gemeenten' staan gemeenten met een gematigder of softere aanpak. Deze gemeenten staan op wat grotere afstand van de strafrechtelijke aanpak en geven aan die strafrechtelijke aanpak eventueel een bestuurlijk vervolg met woningsluiting. Woningssluiting krijgt bij deze gemeenten niet altijd een hoge prioriteit. Daarvan wordt soms ook afgeweken. Er zijn gemeenten die structureel van hun (soms regionaal afgesproken) beleid afwijken en niet tot waarschuwing of sluiting van een woning overgaan. Bijvoorbeeld wanneer sprake is van minderjarigen die in de woning verblijven, zijn deze gemeenten terughoudend bij het sluiten van woningen. Als er wat tijd verstreken is tussen het aantreffen van de drugs en de bestuurlijke rapportage van de politie, zien zij minder snel het belang van sluiting. Ook geven deze gemeenten niet of nauwelijks ruchtbaarheid aan de sluiting en zijn zij eerder bereid of geneigd een eventuele sluiting te beëindigen.

Hiervoor zijn twee uitersten beschreven. Daartussenin zitten gemeenten die in meer of mindere mate als streng of gematigd kunnen worden gezien.

Rond de woningsluiting kunnen drie typen samenwerking tussen politie en gemeente worden onderscheiden. Deze worden hieronder beschreven aan de hand van de mate van integratie.

Het eerste type samenwerking kenmerkt zich door een verregaande samenwerking door gemeenten, politie en eventueel andere partijen bij de aanpak van (drugs)overlast en (-)criminaliteit. Binnen dit samenwerkingsverband is de woningsluiting een van de mogelijke maatregelen die kan worden getroffen. Er is hierbij sprake van een gezamenlijk probleembesef. Te denken valt aan de samenwerkingsverbanden in bijvoorbeeld wijkteams die te maken krijgen met drugsoverlast en -criminaliteit en die in overleg met elkaar proberen een oplossing te vinden voor de problemen. Hierbij kan de mogelijkheid van een woningsluiting aan de orde zijn. Daarnaast gaat het bij dit type om samenwerking tussen verschillende partijen (al dan niet onder de vlag van het RIEC) in het kader van de hennepproblematiek. Partijen hebben een hennepconvenant gesloten op basis waarvan uitwisseling van informatie tussen betrokkenen

mogelijk is en waarbij iedere partij met eigen maatregelen en bevoegdheden probeert een bijdrage te leveren aan de aanpak van het probleem. Partijen trekken hierbij gezamenlijk op en stemmen met elkaar af wanneer bepaalde problemen met elkaar worden aangepakt. Partijen treden naar buiten toe gezamenlijk op en hebben elk een verantwoordelijkheid in het signaleren van problemen en verzamelen van informatie. De mate van integratie bij de samenwerking is vergelijkbaar met het 'coördinatiemodel' (Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Bij het tweede type samenwerking werken gemeente, politie en andere partijen intensief met elkaar samen bij de aanpak van drugsgerelateerde overlast en criminaliteit. De mate van integratie gaat echter minder ver dan bij het hiervoor onderscheiden type en sluit aan bij het 'coöperatiemodel' (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Bij dit type samenwerking kan eveneens gedacht worden aan de aanpak van henneproblematiek. In concrete gevallen is hierbij echter geen sprake van (voorafgaande) afstemming en een gezamenlijk optreden, maar wordt slechts informatie uitgewisseld tussen partijen, waarna iedere partij zijn eigen verantwoordelijkheid neemt voor haar deel van het probleem. Dat wil zeggen: de politie zorgt voor het strafrechtelijk deel, de gemeente voor de woningsluiting, de energiebedrijven voor de aangifte en het herstel van de elektriciteit enzovoort. Op bijvoorbeeld regionaal niveau zijn afspraken gemaakt tussen partijen wat betreft de wijze van informatie-uitwisseling en is de intentie uitgesproken dat alle partijen de verantwoordelijkheid nemen voor hun deel van het probleem.

Bij het laatste type samenwerking is sprake van ad-hocsamenwerking tussen gemeente en politie naar aanleiding van concrete gevallen. De samenwerking is grotendeels beperkt tot informatie-uitwisseling. Eventueel kan sprake zijn van periodieke overlegmomenten waarin afstemming plaatsvindt over de wijze van informatie-uitwisseling. Bij dit type samenwerking kan worden gedacht aan de situatie waarin de politie ad hoc een drugspand aantreft en vervolgens een bestuurlijke rapportage opmaakt voor de gemeente. De gemeente kan vervolgens op basis daarvan maatregelen treffen. Een van de mogelijke maatregelen kan woningsluiting zijn. Dit type samenwerking vertoont sterke gelijkenis met het zogenaamde 'communicatiemodel' (Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Alle drie typen samenwerking zijn in dit onderzoek naar voren gekomen. Deze typen kunnen binnen een gemeente naast elkaar bestaan. Zoals ook bij de gebiedsverboden het geval was, kunnen deze typen niet eenvoudig worden gerelateerd aan de grootte van de gemeente. De verschillende typen komen zowel in grote, middelgrote als kleine gemeenten voor. Dit geldt ook voor de typering ten aanzien van de mate waarin gemeenten een meer 'harde of stren-

ge' of 'gematigde of softe' benadering hebben. Zowel een strenge, als een softe benadering komt voor onder gemeenten van verschillende grootte. Hoewel twee grote gemeenten met kop en schouders uitsteken boven de andere onderzochte gemeenten wat betreft het aantal keer dat woningen worden gesloten, is er geen direct verband met de grootte van de gemeente. Er zijn immers ook middelgrote en kleine gemeenten die direct overgaan tot sluiting van de woning, terwijl er ook grote gemeenten zijn die dit slechts in een beperkt aantal gevallen per jaar doen. Dit lijkt niet alleen samen te hangen met de aard en ernst van de problematiek in de betreffende gemeenten, maar ook met de vraag of de gemeente een meer 'harde of strenge' of 'gematigde of softe' benadering hanteert.

Bibob-onderzoek: toepassing door gemeenten en politie

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) maakt het mogelijk voor burgemeesters onder andere vergunningen en subsidies in te trekken of te weigeren, indien sprake is van ernstig gevaar dat deze vergunningen en subsidies mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of voordeel verkregen uit gepleegde strafbare feiten te benutten (artikel 3). Om het doel van de wet (de integriteit van het openbaar bestuur beschermen) te kunnen verwezenlijken, heeft het bestuur de mogelijkheid informatie in te winnen. Het Landelijk Bureau Bibob kan op verzoek van onder andere de burgemeester een uitgebreid onderzoek uitvoeren om vast te stellen of sprake is van ernstig gevaar dat een overheidsopdracht, subsidie of vergunning wordt gebruikt voor het plegen van strafbare feiten.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe gemeenten in de praktijk de Wet Bibob toepassen. Daarbij staat de vraag centraal hoe de politie daarbij is betrokken. Uit dit onderzoek blijkt dat politiemensen slechts in beperkte mate betrokken zijn bij het Bibob-onderzoek. Zo blijken politiemensen tijdens de interviews inhoudelijk weinig te kunnen vertellen over het Bibob-onderzoek. Vaak kunnen zij slechts beknopte informatie over de procedure geven en verwijzen zij door naar de medewerkers van de gemeente voor meer informatie. Deze bevinding heeft ook gevolgen voor de inhoud en het karakter van dit hoofdstuk. Dit hoofdstuk zal, anders dan in de voorgaande hoofdstukken het geval was, meer beperkt blijven tot procedurele aspecten van het Bibob-onderzoek en de betrokkenheid van de politie daarbij.

Dit hoofdstuk begint met de beschrijving van een concreet geval waarin een Bibob-onderzoek leidde tot intrekking en weigering van vergunningen (§7.1). Daarna wordt ingegaan op de toepassing van de Wet Bibob (§7.2) en de samenwerking tussen politie en gemeente daarbij (§7.3). Vervolgens komen het initiatief tot een Bibob-onderzoek (§7.4) en de informatievoorziening en dossiervorming (§7.5) aan bod. Daarna staan de besluitvorming en uitvoering (§7.6) centraal. Dit hoofdstuk sluit af met enkele verschillen tussen de gemeenten bij de toepassing van de Wet Bibob (§7.7) en een slotopmerking (§7.8).

7.1 Weigering en intrekking vergunningen op basis van Bibob-advies: een concreet geval

De eigenaar van meerdere horecagelegenheden in een gemeente wenst zijn horeca-activiteiten uit te breiden en vraagt daartoe een omgevingsvergunning aan. De eigenaar moet hiervoor allerlei informatie aan de gemeente verstrekken, waaronder informatie over de financiering voor het pand waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. Overeenkomstig het door de gemeente opgestelde Bibob-beleid, wordt in dit geval een 'lichte' Bibob-toets uitgevoerd. Omdat op basis daarvan onduidelijkheid bestaat over de wijze van financiering, vraagt de gemeente (overeenkomstig het Bibob-beleid) advies aan het Landelijk Bureau Bibob, onderdeel van de Dienst Justis (hierna: het Bureau). Uit het onderzoek van het Bureau komt naar voren dat er geen ernstig gevaar is als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

In diezelfde periode bestaat bij de politie het vermoeden dat de eigenaar betrokken is bij onder andere witwassen van crimineel vermogen dat hij heeft verdiend met vermoedelijk drugs- en mensenhandel. Naar de eigenaar verricht de politie een al langer lopend opsporingsonderzoek. De bij het onderzoek betrokken officier van justitie geeft de gemeente daarom een zogenaamde 'OM-tip' (artikel 26 Wet Bibob). Dit houdt in dat de officier van justitie informatie heeft die erop duidt dat de eigenaar in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd of waarvan vermoed kan worden dat ze gepleegd zullen worden en op grond waarvan hij de gemeente wijst op de mogelijkheid het Bureau om een advies te vragen. De politie en de gemeente voeren in RIEC-verband overleg over de vraag op welk moment de gemeente het Bureau het beste om aanvullend advies kan vragen. De gemeente kan de adviesaanvraag echter niet uitstellen tot het strafrechtelijk onderzoek ver genoeg gevorderd is. De gemeente vraagt daarom het Bureau om aanvullend advies. Omdat het Openbaar Ministerie (nog) niet alle strafrechtelijke informatie heeft kunnen verstrekken in verband met het afbreukrisico omdat het onderzoek 'nog niet is geklapt', luidt het aanvullend advies van het Bureau wederom dat geen sprake is van ernstig gevaar. De gemeente gaat daarom over tot het verlenen van de omgevingsvergunning.

Een tijd later, als ook nieuwe vergunningaanvragen van de eigenaar aan de gemeente voorliggen, is de 'klapdag' in het strafrechtelijk onderzoek naar de eigenaar en zijn vermeende witwaspraktijken. De politie doet een inval in de betreffende horecagelegenheden. Naar aanleiding daarvan geeft de officier van justitie de gemeente opnieuw een OM-tip, waarop de gemeente advies vraagt aan het Bureau. De informatie uit de lopende opsporingsonderzoeken naar de

eigenaar worden in deze fase door de officier van justitie wel prijsgegeven. Op basis van die informatie geeft het Bureau aan dat er sprake is van ernstig gevaar dat de vergunningen ook zullen worden gebruikt voor witwassen of andere strafbare feiten. De gemeente besluit daarop de verleende horecavergunningen in te trekken en de aangevraagde vergunningen te weigeren.

7.2 Toepassing

Problematiek

Met de inzet van de Wet Bibob proberen gemeenten te voorkomen dat zij (georganiseerde) criminaliteit faciliteren. In veel gemeenten wordt aangegeven dat Bibob een belangrijk instrument is om ‘ondermijnende criminaliteit’ aan te pakken. Zoals eerder (hoofdstuk 6) is geconstateerd, is vaak onduidelijk wat met ondermijnende criminaliteit precies wordt bedoeld en in hoeverre dit begrip verschilt van bijvoorbeeld georganiseerde criminaliteit (vgl. Huisman, 2017; Kolthoff & Khonraad, 2016). In de praktijk richten gemeenten zich bij de inzet van Bibob, naar eigen zeggen, vooral op het voorkomen dat zij aan criminelen onder meer vergunningen verlenen die deze kunnen gebruiken om hun illegaal verkregen geld wit te wassen of die gelegenheid bieden strafbare feiten, zoals drugs- of mensenhandel, te plegen. Aangegeven wordt bijvoorbeeld dat de inzet van de Wet Bibob vooral gericht is op ‘de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld’ en het voorkomen dat de gemeente daarin een faciliterende rol speelt. In hoeverre gemeenten erin slagen deze vormen van criminaliteit met de inzet van de Bibob-toets aan te pakken, is de vraag. Uit onderzoek (Van der Vorm, 2016: 351) blijkt dat de meeste Bibob-zaken (23,9%) betrekking hebben op opiumwetdelicten.

In de meeste gemeenten wordt de Bibob-toets ingezet voor vergunningen die worden verleend in specifieke branches. Het gaat dan om vergunningen die worden verleend aan seksinrichtingen, coffeeshops en horecabedrijven (vgl. Dienst Justis, 2013). Geprobeerd wordt bijvoorbeeld schijnbeheer van dergelijke bedrijven aan te pakken. Zo moet met een Bibob-toets onder meer duidelijk worden op welke wijze de financiering van de onderneming tot stand is gekomen en of daarbij bijvoorbeeld sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband met criminelen of dat sprake is van een katvanger. De Bibob-toets kan bijvoorbeeld ook worden gebruikt bij een problematisch horecaped, in de omgeving waarvan overlast wordt ervaren door vermeende

drugshandel. De gemeente bekijkt dan of (opnieuw) een Bibob-toets kan worden gedaan (eventueel bij een reeds verleende vergunning). Ook richten sommige gemeenten zich op bedrijven met een ‘criminogene aard’, waarbij wordt gedacht aan onder andere autosloperijen en growshops.

Inzet van de Bibob-toets

Belangrijkste doel van de inzet van de Bibob-toets is het voorkomen dat gemeenten met het verstrekken van onder andere vergunningen (georganiseerde) criminaliteit faciliteren. Gemeenten proberen hiermee te bewerkstelligen dat er zich geen ‘louche ondernemers’ in de gemeente vestigen. Gemeenten proberen een vestigingsklimaat te creëren in hun gemeente voor ‘eerlijke ondernemers’ en ondernemers met ‘kwade bedoelingen’ af te schrikken. Dit kan gelden voor de hele gemeente, maar soms richt de gemeente zich specifiek op een bepaald gebied (wijk of straat) waarvan zij vindt dat dit door allerlei ‘louche bedrijven afglijdt’.

In alle onderzochte gemeenten is een Bibob-beleid opgesteld, waarin is opgenomen in welke gevallen en op welke wijze de gemeente toetst. Dit beleid richt zich in alle onderzochte gemeenten ten minste op de vergunningen die worden verstrekt aan horecagelegenheden, seksinrichtingen en coffeeshops (artikel 3 Wet Bibob). In veel gemeenten is dit beleid in de loop van de tijd uitgebreid naar bijvoorbeeld omgevingsvergunningen, exploitatievergunningen en vergunningen op basis van de Wet op de kansspelen (speelautomatenhal-vergunningen). Ook is er een aantal gemeenten dat Bibob-beleid heeft bij evenementenvergunningen, aanbestedingsprocedures, vastgoedtransacties en subsidies (artikel 5 e.v. Wet Bibob). Meerdere gemeenten overwegen het Bibob-beleid uit te breiden naar aanbestedingen, vastgoedtransacties en subsidies.

De Bibob-procedure kent in de regel de volgende globale opbouw. De eerste stap kan zijn dat de aanvrager van bijvoorbeeld een Drank- en Horecawetvergunning¹¹⁷ een Bibob-formulier moet invullen. Dit gebeurt niet altijd standaard, maar soms alleen als twijfels rijzen over de aanvrager op basis van de

117 Hier en in het vervolg van dit hoofdstuk wordt voor de overzichtelijkheid telkens gesproken over de Bibob-procedure in het kader van een vergunningaanvraag of reeds verstrekte vergunning. De Bibob-toets wordt ook het meest in het kader hiervan uitgevoerd. De bevindingen die in dit hoofdstuk worden beschreven gelden in grote lijnen ook voor een subsidieaanvraag, vastgoedtransactie of aanbestedingsprocedure.

informatie die is verstrekt. Wanneer dat het geval is, is niet altijd op voorhand duidelijk.

Vervolgens verricht de gemeente op basis van het Bibob-formulier een eigen onderzoek. Eventueel kan worden volstaan met een 'lichte toets' of 'globale toets' door de afdeling die de vergunningen verstrekt. Onderdeel van dat onderzoek kan zijn dat de gemeente informatie over de aanvrager opvraagt bij het Districtelijk Informatieknooppunt (DIK) van de politie. Sommige gemeenten doen dit bij alle aanvragers, terwijl andere gemeenten een selectie maken. De politie kan vervolgens informatie verzamelen op basis van (een deel van) haar systemen. Op grond hiervan kan de gemeente nagaan of zij met de aanvrager een risico loopt of niet.

Als de gemeente 'geen risico' loopt, kan zij besluiten de vergunning te verlenen. Als er geen aanleiding toe is, kan hiermee worden volstaan en hoeft er geen uitgebreide Bibob-toets plaats te vinden. Als daartoe wel aanleiding is, kan de gemeente eerst zelf een 'diepgaand onderzoek' uitvoeren. In sommige gemeenten is hiervoor een speciale afdeling in het leven geroepen die zich bezighoudt met dergelijk onderzoek. Eventueel kan in deze fase het RIEC de gemeente ondersteunen. Als dit onderzoek nog steeds tot twijfel leidt over de vraag of de vergunning al dan niet kan worden verleend, wordt pas de stap gezet naar het Bureau voor advies. Afhankelijk van de uitkomst van die laatste stap, kan de gemeente de vergunning weigeren of alsnog verlenen.

Naast de mogelijkheid een Bibob-toets uit te voeren bij een vergunningaanvraag, kan de gemeente ook op eigen initiatief besluiten een tussentijdse Bibob-toets uit te voeren bij lopende vergunningen. Dit kan bijvoorbeeld naar aanleiding van informatie die zij van de politie heeft gekregen. De gemeente moet dit wel motiveren. Het kan ook voorkomen dat strafbare feiten worden geconstateerd en dat de gemeente naar aanleiding van de bestuurlijke rapportage die zij daarover van de politie ontvangt een Bibob-toets start of direct kan besluiten een vergunning in te trekken.

Ten slotte kan een Bibob-toets worden aangevraagd door de gemeente naar aanleiding van een zogenaamde OM-tip (artikel 26 Wet Bibob). Officieren van justitie kunnen een tip geven aan de gemeente om een uitgebreide Bibob-toets aan te vragen bij het Bureau als zij in een (lopend) strafrechtelijk onderzoek een vergunninghouder treffen die van betrokkenheid bij strafbare feiten wordt verdacht.

De Bibob-toets door het Bureau wordt in de praktijk gezien als ultimatum remedium. De mate waarin gemeenten in de praktijk daadwerkelijk gebruikmaken

van deze Bibob-toets, loopt sterk uiteen. Zo is er een grote gemeente waar op jaarbasis in ongeveer 40 gevallen een Bibob-toets aan het Bureau wordt gevraagd, terwijl er ook een kleine gemeente is die nog nooit naar het Bureau is gegaan met een adviesaanvraag. De reden die door deze kleine gemeente hiervoor wordt opgegeven is dat zij een ‘goed toegeruste APV’ heeft en daardoor niet aan de arbeidsintensieve Bibob-toets hoeft toe te komen. Met een ‘goed toegeruste APV’ wordt bedoeld dat de gemeente een vergunningenstelsel in de APV heeft opgenomen waarin de mogelijkheid van bijvoorbeeld een integriteitstoets is neergelegd of waarin eisen worden gesteld waaraan de aanvrager moet voldoen. Dit betekent dat bijvoorbeeld een exploitatievergunning (voor bijvoorbeeld ‘droge horeca’) vereist is in een bepaalde gemeente en dat bij verstrekking daarvan eerst een ‘levensgedragtoets’¹¹⁸ (dus op andere gronden dan artikel 3 Wet Bibob) wordt gedaan op basis waarvan vervolgens de vergunning kan worden geweigerd (of ingetrokken). Andere gemeenten die wel meerdere keren per jaar naar het Bureau gaan voor een advies, hebben overigens ook een ‘goed toegeruste APV’ waarmee zij op andere gronden dan artikel 3 Wet Bibob een vergunning kunnen weigeren of intrekken. Vermoed kan worden dat er andere factoren een rol spelen bij de vraag of het Bureau wordt ingeschakeld. Gedacht kan worden aan de grootte van de gemeente, het aantal (horeca)bedrijven dat zich daar vestigt en de capaciteit van de gemeente.

Bredere aanpak

De Bibob-toets kan onderdeel zijn van een bredere aanpak van overlast en criminaliteit. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de aanpak gericht op een bepaald gebied en de aanpak gericht op bepaalde branches of sectoren. Bij de eerste aanpak gaat het bijvoorbeeld om een wijk, straat, horecaconcentratiegebied, bedrijventerrein of een winkelgebied waarin sprake kan zijn van overlast en criminaliteit of waar de leefbaarheid in het geding is. Bij deze aanpak zijn vaak vertegenwoordigers van gemeente en politie betrokken, zoals een gebiedsmanager veiligheid van de gemeente, een wijkagent, een medewerker van de afdeling vergunningen en een Bibob-medewerker. Ook kunnen medewerkers van Toezicht & Handhaving in dit verband vertegenwoordigd zijn. Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is de aanpak van een winkelstraat in een

118 Bijvoorbeeld artikel 8 van de Drank- en Horecawet schrijft voor dat leidinggevenden van een horecabedrijf niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn.

van de onderzochte gemeenten. In het gebied was sprake van een concentratie van 'louche' bedrijven. Met dit laatste worden allerlei winkeltjes (onder andere telefoonwinkels en kapperszaken) bedoeld waarvan vermoed wordt dat sprake is van witwassen. Klanten worden in die winkels nauwelijks gesignaleerd, maar de bedrijfjes blijven wel bestaan.

Bij deze werkwijze gaan vertegenwoordigers van gemeente en politie met elkaar in overleg hoe de gesignaleerde problemen in het gebied kunnen worden opgelost, waarbij eventueel ook de Bibob-toets kan worden ingezet. Zowel politie, als de afdeling Toezicht & Handhaving van de gemeente kunnen in die gebieden, al dan niet in samenwerking, controlerend of handhavend optreden in het kader van onder meer sluitingstijden, alcohol schenken aan minderjarigen, de afwezigheid van een leidinggevende, overlast of vechtpartijen. Naar aanleiding van (herhaalde) overtredingen kunnen gemeenten besluiten vergunningen in te trekken of panden te sluiten. Het kan echter ook direct of indirect aanleiding geven tot een Bibob-toets. Controles en toezicht in het gebied kunnen informatie opleveren over wat er in en om de panden gebeurt. Daarbij kan het vermoeden ontstaan van bijvoorbeeld drugshandel of witwassen. Informatie hierover wordt door betrokken partijen vastgelegd en doorgegeven aan bijvoorbeeld de Bibob-medewerker van de gemeente, wat eventueel kan leiden tot een Bibob-toets. Ook kan de gemeente besluiten dat alle aanvragers van vergunningen (en eventueel houders van lopende vergunningen) in deze 'risicogebieden' worden onderworpen aan een Bibob-toets.

Bij de aanpak gericht op bepaalde branches of sectoren gaat het vaak om coffeeshops, horecabedrijven (zowel 'natte' als 'droge' horeca) of seksinrichtingen. Op deze thema's hebben de meeste gemeenten uitgebreid beleid ontwikkeld (zoals een horecabeleid of een coffeeshopbeleid), waarvan de Bibob-toets een vast onderdeel is. In het kader hiervan worden regelmatig controles uitgevoerd bijvoorbeeld ten aanzien van de handelsvoorraad in coffeeshops, sluitingstijden of het schenken van alcohol. In het kader van het toezicht kan worden gestuit op misstanden die gevolgen hebben voor de vergunningen of kunnen leiden tot een Bibob-toets.

In meerdere onderzochte gemeenten wordt hierbij gewerkt met interventieteams die integrale controles uitvoeren. Van deze teams kunnen onder meer gemeente, brandweer, politie en sociale dienst deel uitmaken. Soms werken deze interventieteams in regionaal verband en voeren controles uit in meerdere gemeenten. Zij kunnen zich op allerlei thema's richten bij de controles, bijvoorbeeld mensenhandel, arbeidsbetrekkingen, inschrijving in de gemeente,

brandveiligheid of strafbare feiten zoals drugshandel, hennepkwekerijen of heling. De Bibob-toets is een van de instrumenten die de gemeente naar aanleiding van de bevindingen van het interventieteam kan inzetten.

De werkwijze bij de aanpak gericht op zowel bepaalde gebieden, als bepaalde branches is niet alleen achteraf controlerend en handhavend. Ook wordt getracht criminaliteit en overlast te voorkomen door bijvoorbeeld goede contacten te onderhouden met ondernemers, waardoor ze gemakkelijker kunnen worden aangesproken (bijvoorbeeld door de wijkagent) wanneer iets niet goed gaat. Daar komt bij dat goede contacten met ondernemers mogelijk informatie kunnen opleveren over wie bij welke (criminele) activiteiten en gebeurtenissen in het gebied betrokken zijn (wat eventueel tot een Bibob-toets kan leiden). Ook is het in sommige gemeenten gebruikelijk met bijvoorbeeld alle nieuwe horecaondernemers een kennismakingsgesprek te voeren over wat zij van de gemeente kunnen verwachten en aan welke afspraken en regels zij zich moeten houden. Hierbij is vaak ook een vertegenwoordiger van de politie aanwezig:

‘Iedere ondernemer die zich wil vestigen in (gemeente), daarvan hebben we gezegd dat de gemeente een kennismakingsgesprek met hem aangaat. Daar zit ik namens de politie bij. De ondernemer wordt welkom geheten. Wij zijn benieuwd naar het concept, ga je verbouwen? Wij doen dan ook mededelingen en stellen vragen als heb je al eerder een zaak gehad? (...) Voorlichting wat er dan allemaal gebeurt en kan. Wat er gebeurt als er geluidsoverlast is, bijvoorbeeld. Wat de politie doet en wat stadsbeheer doet. (...) Vanuit de gemeente wordt dan ook altijd gevraagd of de ondernemer een standaardlijstje wil invullen met betrekking tot de Bibob. Heel vaak wordt dat ingevuld. Als ze het niet invullen, dan is het even de vraag hoe gaan we daarmee om als gemeente. (...) De gemeente geeft dan intern door van we gaan toch even een Bibob-onderzoek starten.’ (Interview medewerker politie)

Gemeenten hopen hiermee ‘louche’ ondernemers buiten de deur te houden. Ook een strenge Bibob-procedure kan hierbij afschrikkend werken.

Ten slotte kan de Bibob-toets deel uitmaken van een integrale aanpak van ‘ondermijning’ of georganiseerde criminaliteit, al dan niet in RIEC-verband. Verschillende bij het RIEC betrokken partijen (onder andere gemeente, politie, Openbaar Ministerie, belastingdienst, provincies, douane) kunnen concrete gevallen inbrengen waarbij vermoedens zijn van ‘ondermijnende criminaliteit’.

Op basis van een RIEC-convenant kunnen partijen informatie uitwisselen. De betrokken partijen gaan in hun eigen organisatie na wat bekend is van de betreffende casus. Vervolgens wordt met betrokken partijen bekeken op welke wijze deze kan worden aangepakt en welke rol iedere partij daarin heeft. Daarbij kan de Bibob-toets door de gemeente een van de instrumenten zijn die wordt ingezet.

Kenmerkend voor de hier beschreven werkwijzen is dat de bestuurlijke aanpak, waaronder de inzet van de Bibob-toets, volgt op of gelijktijdig is aan een eventuele strafrechtelijke aanpak (de zogenaamde ‘dubbele strategie’ (Fijnaut, 2010)). Zo kan naar een bepaald bedrijf achtereenvolgens of gelijktijdig een opsporingsonderzoek, een onderzoek door de belastingdienst en een Bibob-toets plaatsvinden. Vaak wordt in onderling overleg besloten wie op welk moment welke bevoegdheden of instrumenten inzet. De aanpak kan beperkt blijven tot de Bibob-toets of de Bibob-toets wordt gecombineerd met een strafrechtelijke aanpak. Ook kan de Bibob-toets worden ingezet als een strafrechtelijke aanpak niet haalbaar is of is mislukt. De informatie die met de strafrechtelijke aanpak is verzameld kan eventueel wel voldoende informatie opleveren om te kunnen spreken van ernstig gevaar en kan vervolgens leiden tot intrekking van een vergunning. Volgens een medewerker van een gemeente komt dit als bewuste strategie van de politie in de praktijk steeds vaker voor.

Bij het bepalen van de bredere aanpak waarvan de Bibob-toets onderdeel kan zijn, speelt de politie een signalerende en adviserende rol. De politie doet dit op basis van informatie die zij verzamelt en op grond waarvan bijvoorbeeld kan worden overgegaan tot (integrale) controle, handhavend optreden of een opsporingsonderzoek. De politie is bij bijvoorbeeld de ondermijningsaanpak een belangrijke informatieleverancier, omdat zij de ‘oren en ogen’ in de wijk moet zijn. Van de politie wordt verwacht dat zij informatie doorgeeft over wat er in bepaalde gebieden of bij bepaalde ondernemingen gebeurt en dat zij in samenwerking met betrokken partijen gesignaleerde problemen aanpakt. Het gaat hierbij vaak om een integraal optreden, waarbij de politie (in samenwerking met het Openbaar Ministerie) verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke aanpak.

7.3 Samenwerking bij Bibob

Kenmerkend voor de inzet en uitvoering van de Bibob-toets is dat de politie hierbij, afgezien van het aanleveren van informatie aan de gemeente, in beperkte mate is betrokken. Als politiemensen wordt gevraagd naar de inzet van de Bibob-toets, blijkt dat zij eigenlijk weinig weten van de toepassing van de Wet Bibob en dat de verantwoordelijkheid voor de Bibob-toets volledig bij de gemeente ligt. Politiemensen zien de Bibob-bevoegdheid in de regel als een instrument en het werk van de gemeente, waarmee zij weinig bemoeienis hebben. Tijdens de interviews blijkt ook dat zij weinig informatie hebben over hoe de Wet Bibob werkt, hoe de wet in de praktijk wordt toegepast, wat de procedure inhoudt en welke rol de politie daarbij kan spelen naast de rol van informatieleverancier:

‘Kijk, weet je, Bibob is eigenlijk niet ons instrument. Dat is echt een gemeente-instrument, dus kijk het enige bij ons zou dan het advies zijn als we wat horen, van volgens mij moet je een Bibob-procedure opstarten. (...) Dat is ons deel wat we ermee doen. De wijkagenten zijn daarbij cruciaal, want zij moeten zorgen dat ze de juiste informatiepositie hebben binnen de wijk. Want dat zie je vaak ook dat een vergunningaanvraag wordt gedaan door Klaasje, terwijl de echte eigenaar Pietje is. En die komt later in beeld en niet op de papieren. Stel dat je die informatie hebt, dan zorg je wel dat dat bij de gemeente komt van dat klopt niet. (...) Die informatie moeten we wel zo snel mogelijk delen met de gemeente.’
(Interview medewerker politie)

De Bibob-procedure speelt zich voor politiemensen vaak op grote afstand af en politiemensen zijn daarbij slechts in beperkte mate betrokken. Dit roept de vraag op in hoeverre bij de Bibob-toets kan worden gesproken van samenwerking tussen politie en gemeente. De samenwerking lijkt immers vaak niet verder te gaan dan enkel het verstrekken van informatie door de politie aan de gemeente, waarbij politie en gemeente zich blijven concentreren op hun eigen domein. Daar waar politiemensen in een concreet geval meer bij de procedure betrokken zijn en er meer is dan alleen informatieoverdracht, blijken zij vaak pas voor de eerste keer bij deze procedure betrokken te zijn. Ook in een op het gebied van Bibob zeer ervaren gemeente, hadden betreffende politiemedewerkers niet eerder met de gemeente samengewerkt in een concreet Bibob-onderzoek.

De wijze van samenwerken van gemeente met politie en andere partijen in het kader van de Bibob-toets, hangt af van de manier waarop een zaak bij de gemeente onder de aandacht komt en vervolgens wordt opgepakt. Allereerst kan de Bibob-toets worden uitgevoerd in het kader van een vergunningaanvraag of naar aanleiding van informatie die de gemeente heeft gekregen in geval van een 'lopende vergunning'. De Bibob-toets wordt dan als het ware 'ad hoc' ingezet. De inzet van de Bibob-toets is dan geen onderdeel van een 'brede aanpak' of een 'samenwerkingsverband'. In de praktijk komt deze wijze van samenwerken het meest voor. In deze gevallen beperkt de samenwerking zich meestal tot gemeente en politie die informatie uitwisselen. De verantwoordelijkheid voor de inzet van de Bibob-toets ligt hierbij volledig bij de gemeente; de politie is betrokken als informatieleverancier. De politie ziet hierbij vaak geen andere rol voor zichzelf weggelegd.

Bij een deel van de zaken gaat de samenwerking verder en is er sprake van overleg en afstemming tussen gemeente en politie (en officier van justitie). Dit kan het geval zijn wanneer sprake is van een nog lopend opsporingsonderzoek door de recherche. In deze gevallen kan het van belang zijn af te stemmen wanneer de gemeente het beste advies kan vragen aan het Landelijk Bureau Bibob. Als strafrechtelijke belangen prevaleren, kan de officier van justitie immers besluiten bepaalde informatie niet te verstrekken aan het Bureau.

Daarnaast voeren gemeenten Bibob-toetsen uit in het kader van samenwerkingsverbanden die zich richten op de aanpak van bepaalde problemen in een bepaald gebied. Hierbij zijn doorgaans meer partijen betrokken, zoals de belastingdienst, de sociale dienst, de provincie en de brandweer. Het gaat dan bijvoorbeeld om samenwerking in RIEC-verband, een interventieteam of integrale bestuurlijke controle. De Bibob-toets is hierbij een van de instrumenten die kan worden ingezet. Zo kunnen een Bibob-toets, een opsporingsonderzoek door de politie en een boekenonderzoek door de belastingdienst naast of na elkaar worden ingezet. De samenwerking hierbij kenmerkt zich door een gedeelde verantwoordelijkheid voor de aanpak van geconstateerde problemen in een bepaalde branche of bepaald gebied. Betrokken partijen pakken in overleg met elkaar de problemen aan, waarbij iedere partij haar deel van de aanpak voor haar rekening neemt. Daarbij wordt bekeken welke partijen het beste kunnen ingrijpen:

'We hebben elke zes weken een lokaal RIEC-overleg waarin we concrete casus bespreken. (...) Daar bespreken we ook wat nu het beste instrument is om een bepaald bedrijf aan te pakken. Wie kan er wat doen op

welk moment? Bibob maakt daar deel van uit.' (Interview medewerker gemeente)

Overigens kan het voorkomen dat een Bibob-toets naar aanleiding van een ad-hocgeval informatie oplevert die kan worden ingebracht in een samenwerkingsverband. Daar wordt vervolgens besloten of de zaak binnen het samenwerkingsverband wordt aangepakt.

Zowel bij een ad-hoctoepassing van de Bibob-toets, als bij een samenwerkingsverband is informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen belangrijk. Centraal doel van de samenwerkingsverbanden is vaak het bij elkaar brengen van informatie die versnipperd is over meerdere organisaties, waardoor een duidelijker beeld van het probleem ontstaat en de aanpak daarop kan worden afgestemd.

Voor betrokken partijen moet hierbij duidelijk zijn welke informatie wel en niet mag worden uitgewisseld. Onduidelijkheid op dit punt kan de samenwerking schaden. Zo kunnen partijen uit angst voor het overtreden van de privacywetgeving zich terughoudend opstellen bij het uitwisselen van informatie. Ook kan informatie worden uitgewisseld die niet mag worden uitgewisseld, waardoor (in een later stadium) problemen kunnen ontstaan. In de praktijk wordt de wetgeving door verschillende partijen soms anders uitgelegd of geïnterpreteerd, waardoor onduidelijkheid ontstaat en zij informatie niet durven te delen, of juist meer delen dan is toegestaan. Convenanten kunnen op dit punt duidelijkheid bieden, maar volgens sommigen is in veel gevallen een convenant niet nodig en kan ook buiten convenanten om veel informatie worden uitgewisseld.

Het onderling vertrouwen tussen partijen speelt hierbij een belangrijke rol. Niet altijd kan formeel gezien informatie worden uitgewisseld, maar informeel blijkt veel mogelijk te zijn. Zo wordt in het voorbeeld in §7.1 de Bibob-medewerker van de gemeente op informele wijze door de teamleider van het rechercheonderzoek op de hoogte gehouden van de fasen waarin het onderzoek zich bevindt, zodat deze medewerker daarmee bij de timing van het Bibob-onderzoek rekening kan houden.

Om het onderlinge vertrouwen tussen partijen te bevorderen kan het van belang zijn vooraf duidelijke afspraken te maken en 'te zeggen wat je doet en te doen wat je zegt'. Ook kan frequent (face-to-face)overleg hierop van invloed zijn. Informele, persoonlijke relaties tussen vertegenwoordigers van de betrokken partijen zijn hierbij relevant. Daarnaast geldt ook hier dat 'korte lijntjes', 'elkaar kennen', 'elkaar weten te vinden' en 'elkaar kunnen bereiken' de samen-

werking ten goede komen (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004). De gemeentegrootte speelt hierbij een rol. In kleinere gemeenten komen deze persoonlijke relaties gemakkelijker tot stand. De formele wijze van informatie-uitwisseling of het volgen van de procedures op dit punt, wordt daarom weleens vermeden:

‘Als we alles via het centrale informatiepunt moeten laten lopen bij de politie, is het maar de vraag in hoeverre dat echt neerdaalt bij de politieman die ermee bezig is en wat daarvan terugkomt bij ons (...). Ik ben ook wel gebaat bij korte lijnen dus. (...) Ik vind het een potentieel risico als het van hogerhand wordt opgelegd of veel in procedures wordt gevat, terwijl juist dat benen-op-tafelgesprek zo veel waardevolle informatie kan opleveren. Al is het maar dat je dan zegt met elkaar van laten we die zaak beter gaan bekijken, want we hebben er allemaal een ongemakkelijk gevoel bij.’ (Interview medewerker gemeente)

Een groot verloop van medewerkers of vertegenwoordigers in samenwerkingsverbanden kan hierop een negatieve invloed hebben (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004):

‘Dat heeft er ook mee te maken dat je elkaar kent en elkaar vertrouwt. Met al die bewegingen in die organisatie (de politie), met nieuwe poppetjes op nieuwe plekken, moet zich dat wel weer settelen. Als dat steeds opnieuw blijft wisselen, dan is het maar de vraag of je überhaupt wel zo’n relatie terugkrijgt die garant staat voor succes.’ (Interview medewerker gemeente)

Niet alleen is vertrouwen essentieel bij de samenwerking, ook kennis van elkaars bevoegdheden en de informatie die andere partijen nodig hebben om instrumenten te kunnen inzetten is belangrijk. Zo is het zowel voor een wijkagent als een onderzoeker van belang te weten welke informatie of signalen relevant zijn voor een gemeente om een Bibob-toets te kunnen inzetten. Kennis van elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden kan onderlinge frustratie en irritatie voorkomen. Zo is het soms voor politiemensen onbegrijpelijk waarom een gemeente een bepaalde vergunning verleent. Zij realiseren zich echter niet dat de gemeente bijvoorbeeld over onvoldoende concrete informatie beschikt om de vergunning te kunnen weigeren of dat de gemeente de vergunning eenvoudigweg niet mag weigeren.

In sommige gevallen gaat het om ingewikkelde materie (zoals complexe

financiële constructies). Niet alle vertegenwoordigers van betrokken partijen zijn hierin voldoende ingewijd. De samenwerking tussen partijen kan worden bevorderd door goede communicatie, elkaar uit te leggen wat er precies aan de hand is en hoe bepaalde informatie moet worden begrepen:

‘De samenwerking verliep heel goed. (...) de communicatie was gewoon heel goed. (...) Het advies van het Landelijk Bureau Bibob was ook best wel heel uitgebreid. Daarover hebben we regelmatig vragen gesteld (aan de politie) over hoe we bepaalde dingen uit het advies moesten interpreteren. Die antwoorden kwamen gewoon vrij gemakkelijk. (...) In het kader daarvan hebben we ook nog regelmatig met elkaar gezeten en gesproken over het besluit, of ik bepaalde dingen wel goed had geïnterpreteerd.’ (Interview medewerker gemeente)

Daarnaast is het bij de samenwerking van belang dat betrokken partijen de nodige middelen ter beschikking stellen (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004). De partijen moeten daarbij het belang van samenwerking inzien. Hierbij wijzen veel respondenten op het belang van ‘optreden als één overheid’. Vanuit de eigen organisatie moeten de betrokken partijen daarom voldoende capaciteit en middelen hebben om in het samenwerkingsverband in te zetten. Zo kan het voor politiemensen frustrerend zijn als de belastingdienst geen onderzoek kan instellen in verband met een gebrek aan capaciteit om een grote som geld terug te vorderen, terwijl dat een grote kans van slagen zou hebben en er strafrechtelijk gezien geen mogelijkheden zijn.

Bij de samenwerking in het kader van de Bibob-toets ligt de ‘regie’ over het algemeen bij de gemeente. De gemeente is immers verantwoordelijk voor het verstrekken van de vergunningen, het Bibob-beleid en de uitvoering van de Bibob-toets. Daar komt bij dat de gemeente in veel gevallen de coördinerende taak heeft bij de aanpak van problemen in een bepaald gebied. Als de strafrechtelijke aanpak centraal staat, heeft echter vaak de politie de leiding over de afstemming, ook ten aanzien van de vraag of de gemeente wel of niet overgaat tot een Bibob-toets. Dit gebeurt om het strafrechtelijk onderzoek niet te schaden en het afbreukrisico zo veel mogelijk te beperken.

7.4 Initiatief

In de meeste gevallen ligt het initiatief een Bibob-toets uit te voeren bij de gemeente en is de aanleiding een vergunningaanvraag (zie ‘Inzet van de Bibob-toets’). Eventueel kan de gemeente voordat de vergunningaanvraag is ontvangen, al signalen of informatie hebben gekregen van bijvoorbeeld de politie dat een ‘louche’ ondernemer zich in de gemeente wil vestigen. De gemeente kan pas een Bibob-onderzoek starten naar aanleiding van de vergunningaanvraag, maar de gemeente wordt al wel alert gemaakt op een mogelijke aanvraag en de relevantie van een Bibob-onderzoek.

Het initiatief een Bibob-toets uit te voeren, kan ook van andere partijen komen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in het kader van een RIEC-overleg of naar aanleiding van een integrale controle. Ook kan de politie (buiten een samenwerkingsverband) initiatief nemen door de gemeente informatie en advies te geven. Zo kunnen in een bepaalde horecagelegenheid regelmatig leden van een OMG worden gezien. De wijkagent kan de gemeente hierop wijzen, waardoor op basis van (eventueel ook andere) signalen de gemeente kan besluiten een Bibob-toets uit te voeren.

Als sprake is van een (nog lopend) strafrechtelijk onderzoek, kan ook gebruik worden gemaakt van de zogenoemde OM-tip. Afhankelijk van het soort onderzoek kan de officier van justitie hierover direct informatie geven aan de gemeente. Verschillende gemeenten hebben nog nooit een Bibob-toets door het Landelijk Bureau Bibob laten uitvoeren naar aanleiding van een OM-tip. In andere gemeenten wordt slechts in een beperkt aantal gevallen een OM-tip ontvangen. Dit wordt bevestigd in eerder onderzoek van Van der Vorm (2016: 343). Daaruit blijkt dat in zestien procent van de daar onderzochte gevallen een adviesaanvraag plaatsvond naar aanleiding van een OM-tip. Gemeenten geven hierover aan dat OM-tips slechts in een beperkt aantal gevallen worden verstrekt, vermoedelijk omdat officieren van justitie niet op de hoogte zijn van verstrekte vergunningen of daarop niet worden geattendeerd door de politie. De zogenaamde ‘omgekeerde OM-tip’ komt in de praktijk dan soms voor:

‘Wij kunnen als gemeente een tip uitlokken. Er zit namelijk nooit een officier die heel wakker om zich heen kijkt van hé! Die officier moet daarop geattendeerd worden door de politie. Die porfunctie is een beetje weggevallen. Tenzij we als gemeente al intensief met iemand bezig zijn, dan kunnen we zelf de politie porren de officier aan te sporen om een tip te geven aan de gemeente.’ (Interview medewerker gemeente)

Overigens hebben gemeenten een OM-tip niet nodig om een tussentijdse Bibob-toets uit te voeren. Gemeenten kunnen in hun beleid bepalen dat zij altijd tussentijds een Bibob-toets kunnen uitvoeren als daartoe aanleiding is.

De vraag of de politie (eventueel via het Openbaar Ministerie of in een breder samenwerkingsverband) het initiatief neemt om de gemeente informatie te geven die kan leiden tot een Bibob-toets, is voor een deel afhankelijk van de kennis die zij heeft over de Bibob-procedure. Wanneer sprake is van een strafrechtelijk onderzoek is voor medewerkers van de politie vaak duidelijker dat die informatie relevant kan zijn voor gemeenten dan wanneer het gaat om meer ‘zachte informatie’, waarmee hier wordt bedoeld vermoedens van strafbare feiten die in het strafrecht onvoldoende concrete verdenking opleveren, maar voor het bestuursrecht wel relevante informatie kunnen zijn.¹¹⁹ De politiemedewerker moet daarvoor bedacht zijn op bepaalde situaties die hij of zij in zijn dagelijkse werkzaamheden aantreft en waarvan hij of zij weet dat de gemeente mogelijk belang heeft bij die informatie. Zo signaleert een wijkagent in een van de onderzochte gemeenten dat iemand die op papier niet de leidinggevende van een bepaald café is, wel regelmatig in het café aanwezig is en zich daarbij uitgeeft of gedraagt als de eigenaar of leidinggevende. Dit kan relevante informatie zijn voor de gemeente, omdat de feitelijk leidinggevend van een horeca-inrichting aan de gemeente moeten worden gemeld. Daarbij kan een levensgedragtoets en eventueel een Bibob-toets aan de orde zijn. De wijkagent moet zich dus realiseren dat dit voor de gemeente relevante informatie kan zijn. In dit concrete geval had de wijkagent kennis van de Bibob-procedure en begreep de relevantie van de informatie voor de gemeente. Hij meldde deze informatie daarom direct aan de Bibob-medewerker van de gemeente, waardoor uiteindelijk een tussentijdse Bibob-toets wordt uitgevoerd. Deze kennis en alertheid is echter niet bij alle geïnterviewde politiemensen aanwezig:

119 Aan het begrip ‘zachte informatie’ geven respondenten niet altijd dezelfde betekenis. Het kan gaan om verschillende categorieën informatie, die wordt onderverdeeld naar waarvoor zij wordt gebruikt. Bij ‘zachte informatie’ kan het gaan om ‘onderbuikgevoelens’ of vermoedens van strafbare feiten in plaats van concrete verdenkingen. Deze vermoedens van strafbare feiten leveren soms voor het bestuursrecht relevante informatie op, maar zouden voor het strafrecht bijvoorbeeld nog niet voldoende ‘bewijs’ of ‘verdenking’ opleveren (vaak wordt dan verwezen naar ‘harde’ of ‘concrete’ informatie). Ten slotte wordt met ‘zachte informatie’ bedoeld informatie die niet wordt vastgelegd in de politiesystemen, maar die ‘in de hoofden van politiemensen’ zit.

‘Ik roep het weleens: moeten jullie die niet bibobben? Maar wat ik roep, weet ik eigenlijk niet, want ik heb er niet veel verstand van. (...) We hebben een keer uitleg gehad, maar ik ben toen eigenlijk afgehaakt. (...) Het ontbreekt aan kennis en kunde.’ (Interview medewerker politie)

Van belang hierbij is dat de politie zich niet alleen richt op een strafrechtelijke aanpak, maar ook oog heeft voor bestuurlijke mogelijkheden. Voor gemeenten is het belangrijk politiemensen hierop te attenderen en eventueel te vragen om bepaalde zaken in een gebied in de gaten te houden. Ten slotte speelt hierbij vaak dat onduidelijk is welke informatie de politie wel of niet aan de gemeente mag meedelen.

7.5 Informatievoorziening en dossiervorming

Vorm en inhoud van de politie-informatie

Op vier verschillende momenten in de Bibob-procedure kan de politie de gemeente direct of indirect informatie aanleveren ten behoeve van de Bibob-toets. Allereerst levert de politie (in)formeel informatie aan de gemeente op basis waarvan de gemeente kan besluiten een Bibob-procedure te starten. Dit kan bijvoorbeeld ‘zachte informatie’ zijn, waarmee wordt bedoeld vermoedens van strafbare feiten. Zo zegt een medewerker van een gemeente:

‘Het kan voor mij belangrijk zijn om te weten te komen wat omtrent bepaalde personen buiten de justitiële documentatie om nog van belang is. Ik zal een voorbeeld geven. Stel dat een bepaalde persoon met zijn auto is gecontroleerd tijdens een normale routinecontrole en er is vastgesteld dat er bijvoorbeeld henneprestanten in die auto lagen. Die restanten leveren misschien geen strafbaar feit op, maar het kan natuurlijk wel iets zeggen over de persoon in kwestie.’

Daarnaast kan in deze fase ook ‘harde informatie’ een rol spelen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om resultaten van een strafrechtelijk onderzoek waarover de politie de gemeente door middel van een bestuurlijke rapportage op de hoogte brengt.

Het tweede moment waarop de politie informatie aanlevert, is naar aanleiding van een verzoek van de gemeente. Het gaat hierbij om antecedenteninformatie van de betreffende vergunningaanvrager.

Als de gemeente besluit uitgebreider onderzoek te doen, raadpleegt zij haar eigen en open informatiebronnen en kan daarnaast een informatieverzoek worden gedaan bij de politie. Dit kan, afhankelijk van de aard van de informatie, resulteren in een bestuurlijke rapportage met daarin bijvoorbeeld concrete informatie over betrokkenheid bij strafbare feiten. Een andere mogelijkheid is dat het informatieverzoek leidt tot een OM-tip. Die bevat vaak slechts het advies aan de burgemeester om een adviesaanvraag te doen bij het Bureau. Via het RIEC kan ook informatie van de politie worden geraadpleegd.

Het vierde moment waarop de politie informatie aan de gemeente verstrekt, is op indirecte wijze in het advies van het Bureau. De gemeente verzoekt het Bureau onderzoek te doen en te adviseren over de vraag of sprake is van ernstig gevaar dat de vergunning wordt gebruikt voor strafbare feiten. Het Bureau vraagt vervolgens informatie op bij politie en Openbaar Ministerie (via de Bibob-officier van justitie). In het advies dat het Bureau aan de gemeente stuurt, is deze informatie (deels) opgenomen.

Informele informatie-uitwisseling tussen politie en gemeente kan in de Bibob-procedure van groot belang zijn. Dit geldt zowel voor een Bibob-toets naar aanleiding van een vergunningaanvraag, als voor een (tussentijdse) Bibob-toets bij een lopende vergunning. Daarnaast is informele informatie-uitwisseling van belang voor de timing van het moment waarop de gemeente bijvoorbeeld een advies aanvraagt bij het Bureau. Bestuurlijke en strafrechtelijke procedures kunnen elkaar doorkruisen en mogelijk belemmeren. Afstemming is daarom van belang en daarvoor is formeel uitwisselen van informatie noodzakelijk. Zo zegt een medewerker van een gemeente:

‘Het is wel praktisch (...) om informatie op informele basis met elkaar te delen voordat je echt formeel informatie met elkaar deelt middels een vordering of wat dan ook. Anders is het in de praktijk best wel onwerkbaar.’

Informatiepositie van de gemeente

De gemeente maakt bij de Bibob-procedure gebruik van informatie die zij zelf heeft verzameld. Dit is het geval zowel bij de vraag of een Bibob-onderzoek moet worden gedaan als tijdens het Bibob-onderzoek. In de praktijk komt een Bibob-onderzoek soms voort uit constatering die zijn gedaan door de afde-

ling Toezicht & Handhaving van de gemeente. Zij houdt bijvoorbeeld toezicht en voert controles uit in de horeca. De informatie die daarmee wordt verzameld, kan aanleiding vormen een Bibob-onderzoek te starten.

Daarnaast moet de gemeente, alvorens zij naar het Bureau gaat, een eigen onderzoek uitvoeren. Daarbij maakt de gemeente gebruik van de informatie die zij heeft gekregen van de aanvrager. De gemeente onderzoekt en beoordeelt die informatie. Daarbij maakt zij in deze fase vaak alleen gebruik van informatie van de politie met betrekking tot antecedenten van de aanvrager. Doordat gemeenten dit onderzoek zelf uitvoeren en ervaring opdoen met de Bibob-procedure, bouwen zij kennis op van waar zij op moeten letten in een Bibob-procedure. Ook vergaren zij hiermee informatie over lokale situaties en mogelijk lokale (criminele) samenwerkingsverbanden. Sommige gemeenten beschikken hierdoor over zo veel informatie dat zij het wenselijk achten een analist in dienst te nemen of deze al hebben aangesteld om over bepaalde personen of panden informatie te verzamelen afkomstig van verschillende afdelingen van de gemeente. Daarbij speelt ook een rol dat de informatie in een Bibob-procedure complex kan zijn:

‘Waar wij informatie hebben binnen de organisatie zullen we die gebruiken. (...) In sommige gevallen is een eigen analist wenselijk. De casuïstiek en vergunningverlening wordt complexer. Het is niet vanzelfsprekend dat je een vergunning afgeeft. (...) Alles wordt meer omvattender en op die manier zou het handig zijn om wat meer met analytische blik te kunnen kijken naar alle informatie.’ (Interview medewerker gemeente)

Rol van het RIEC

Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) speelt bij de Bibob-procedure op meerdere manieren een rol. Allereerst kunnen bij het RIEC betrokken partners (onder andere politie, Openbaar Ministerie, belastingdienst en gemeente) informatie met elkaar uitwisselen op basis van het RIEC-convenant dat hiervoor is afgesloten. Door met elkaar informatie uit te wisselen over (signalen van) georganiseerde criminaliteit, ontstaat bij partijen een beeld van welke informatie beschikbaar is. Soms is de informatie zo versnipperd over verschillende partijen dat pas op het moment dat de informatie bij elkaar wordt gelegd, duidelijk wordt wat het probleem eigenlijk is. In overleg en afstemming met de verschillende partners wordt besloten welke gevallen van mogelijke georganiseerde cri-

minaliteit door welke partijen worden aangepakt. Dit kan aanleiding vormen voor een gemeente een (tussentijdse) Bibob-toets in te zetten.

Het RIEC kan voor gemeenten ook een gebiedsscan maken op basis van informatie die door de betrokken partijen wordt aangeleverd. De gebiedsscan kan voor gemeenten inzichtelijk maken waar zij mogelijk risico's lopen georganiseerde criminaliteit te faciliteren. Ook dit kan eventueel resulteren in een Bibob-toets.

Ten slotte kan het RIEC gemeenten ondersteunen bij de Bibob-toets in concrete gevallen. De gemeente kan zich laten adviseren door de medewerker van het RIEC naar aanleiding van bijvoorbeeld een vergunningaanvraag. Het RIEC maakt daarbij gebruik van de informatie die het heeft gekregen van partners en gaat op basis daarvan na welk risico de betrokken gemeente loopt als het de vergunning verstrekt. Het RIEC kan de gemeente ondersteunen bij het onderzoek en de beslissing al dan niet een vergunning te verstrekken. Daarnaast kan het RIEC de gemeente voorzien van recente informatie als er bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen een besluit een vergunning te weigeren of in te trekken.

De ervaringen van gemeenten met het RIEC lopen in de praktijk sterk uiteen. Sommige gemeenten maken intensief gebruik van de ondersteuning door het RIEC, terwijl andere gemeenten dit niet of nauwelijks doen. Vooral kleinere gemeenten maken gebruik van deze ondersteuning, omdat zij geen aparte afdeling of medewerkers hebben die zich (alleen maar) bezighouden met Bibob-onderzoek.

Kwaliteit van de politie-informatie

Gemeenten zijn vaak ontevreden over de kwaliteit en diepgang van de politie-informatie in de Bibob-procedure. Verschillende omstandigheden spelen daarbij een rol. Allereerst is van belang dat politiemensen vaak niet weten welke informatie relevant kan zijn voor de gemeente. Politiemensen leggen daardoor informatie soms niet vast. Daarbij kan een rol spelen dat ze niet weten of er iets en, zo ja, wat er intern met die informatie wordt gedaan en daarom het belang van het vastleggen van de informatie niet zien. Daarbij speelt op sommige locaties ook een rol dat er weinig ervaring is opgedaan met de Bibob-procedure. Medewerkers van de politie zijn daardoor niet op de hoogte welke informatie relevant is of zijn daarop niet alert. Ook wanneer medewerkers van de gemeente politiemensen gericht vragen bepaalde situaties in de gaten te houden, levert

dat voor gemeenten soms nauwelijks bruikbare informatie op. Een medewerker van een kleine gemeente zegt hierover:

‘De politie komt vaak (bij locatie) voorbij en kan veel informatie verzamelen op momenten dat wij niet werken. Dat is vaak in de weekenden. Maar de informatie die ze dan aanleveren is niet altijd transparant en helder. Onduidelijk is dan wat de betrokkenheid is van de persoon bij het strafbaar feit.’

Ook moet in deze gemeente soms meerdere keren worden gevraagd aan de politie om bepaalde situaties in de gaten te houden of daar informatie over te verzamelen: ‘Ze moeten er vaak een aantal keer op gewezen worden voordat ze echt iets doen.’ (Interview medewerker gemeente) Dit kan te maken hebben met een gebrek aan kennis van de procedure, maar ook met de opvatting over wat wel en niet politiewerk is:

‘Ze zijn vrij passief (...). De corebusiness van de politie gaat veel naar het strafrecht toe. Ze doen geen leefbaarheid meer. Daar hebben ze echt geen zin in. En bestuursrechtelijk nee, daar hebben ze gewoon geen zin in. Dat moet de gemeente maar oplossen zeggen ze. Dat merk je wel heel erg. De passieve houding en gericht op de corebusiness.’ (Interview medewerker gemeente)

Bij de vraag of politiemensen informatie doorgeven aan de gemeente, spelen informele en persoonlijke contacten tussen mensen van de politie en de gemeente een belangrijke rol (zie ook §7.3). Als politiemedewerkers en medewerkers van de gemeente goede contacten hebben, zijn zij vaak eerder geneigd informatie te delen. In een van de onderzochte gemeenten bijvoorbeeld heeft een wijkagent informeel informatie doorgegeven aan een Bibob-medewerker van de gemeente. Hij deed dit, omdat hij dacht dat de informatie mogelijk relevant zou zijn voor die medewerker. Bovendien kennen zij elkaar al jaren, hebben zij regelmatig informeel contact en hebben zij met elkaar de afspraak dat hij dergelijke informatie aan hem doorgeeft.

Daarnaast zijn gemeenten vaak ontevreden over de door het Districtelijk of Regionaal informatieknooppunt van de politie aangeleverde antecedenteninformatie. Deze informatie bestaat vaak uit niet meer dan een uitdraai uit een bepaald systeem. Het gaat soms om niet meer dan een opsomming van een aantal wetsartikelen of strafbare feiten. De context ontbreekt echter. Onduidelijk

is bijvoorbeeld op welke wijze de aanvrager betrokken is bij die strafbare feiten en wat er precies aan de hand was of waarom uiteindelijk is besloten tot een sepot. Het kan voorkomen dat iemand bijvoorbeeld als getuige is betrokken in plaats van als verdachte. Dit blijkt echter niet uit de informatie. Voor de gemeente is het dan moeilijk de informatie op waarde te schatten. Raadplegen van bijvoorbeeld de wijkagent levert ook niet altijd wat op. Zo zegt een medewerker van een gemeente hierover:

‘De wijkagent heeft vaak niet meer informatie erover. Nabellen levert ook niet vaak meer resultaat op. Het is zo – onze ervaring is in ieder geval zo – dat (...) het niet te herleiden is wat er nu precies bij een situatie aan de hand is geweest.’

In een andere gemeente speelde in het verleden een horecacoördinator van de politie hierbij een belangrijke rol. Hij voorzag de gemeente van meer (context)-informatie en was door zijn grote kennis van de horeca in staat verbanden te leggen en de gemeente daarover aanvullende informatie te verstrekken. Deze medewerker is echter met pensioen gegaan en er is geen medewerker voor teruggekomen die zijn functie heeft overgenomen. Ook het regionaal informatieknooppunt kan in deze lokale contextinformatie niet voorzien.

Sommige politiemensen wijzen er juist op dat de gemeente in dit stadium te veel vertrouwt op de informatie die uit de systemen wordt gehaald en dat zij de politie er onvoldoende bij betreft:

‘Bijvoorbeeld een man die meermalen bij hennep betrokken is geweest, maar nooit is veroordeeld vraagt een vergunning aan. (...) Alles is geponeerd, dus hij heeft geen strafblad en dan kom je door de Bibob-toets. Maar de gemeente heeft de mogelijkheid het Landelijk Bureau Bibob in te schakelen als er onderbuikgevoelens zijn. Die informatie hadden ze kunnen krijgen door bijvoorbeeld met een hennepteam of de eenheidscoördinator een gesprek te voeren, zo van: kennen we deze man, want wij zijn hiermee bezig. Hebben jullie nog informatie over? Want niet alle informatie zit in het systeem. Er zit ook heel veel informatie in mijn hoofd. Op basis van informatie in het systeem komt hij de Bibob-toets door, maar misschien kunnen we wel zeggen dat we meer kunnen vinden. Ik weet bijvoorbeeld dat hij in verband wordt gebracht met een groot onderzoek naar mensenhandel in een andere eenheid. Hij is daar facilitator. En hij is door de Bibob-toets gekomen? Daar slaan we de plank

dan dus mis. Dat zou wel beter kunnen. (...) De gemeente betreft ons er niet goed genoeg bij.' (Interview medewerker politie)

Overigens is hierbij de vraag of dit de gemeente kan worden verweten of dat dit de politie zelf kan worden aangerekend. De gemeente doet immers een informatie-verzoek en krijgt dan niet meer dan een uitdraai uit het systeem. Daarbij komt dat de informatie niet uit het systeem kan worden gehaald als het niet is vastgelegd, maar 'in het hoofd zit'. Het voorgaande benadrukt in elk geval het belang van regelmatige (informele) contacten en kennis over welke informatie relevant is.

De informatie die in een bestuurlijke rapportage is opgenomen, is vaak wel uitgebreider. De hoeveelheid informatie die de gemeente krijgt, is echter op sommige locaties de afgelopen jaren veranderd. Allereerst wordt signaleerd dat de bestuurlijke rapportages steeds vaker door afdelingen worden opgemaakt buiten de gebiedsgebonden teams (zoals een regionaal informatieknooppunt). Dit betekent voor de gemeenten dat lokale, contextgebonden informatie steeds vaker ontbreekt. De informatie is daardoor moeilijker te duiden voor gemeenten. Ook ontbreekt in veel gevallen vooraf de afstemming met de burgemeester en de teamchef van het basisteam voordat dergelijke bestuurlijke rapportages 'over de schutting worden gegooid'. Het kan dan ook voorkomen dat de burgemeester een bestuurlijke rapportage heeft gekregen die de basisteamchef van de politie niet kent. De samenwerking tussen gemeente en politie op lokaal niveau wordt hierdoor bemoeilijkt.

Daarnaast wordt signaleerd dat de omvang van de informatie is veranderd. Eerder werden bijna complete dossiers aan de gemeente verstrekt. Soms was deze informatie overbodig, maar in sommige gevallen voorzag dit in de behoefte aan meer achtergrondinformatie over wat zich precies afspeelde. Inmiddels wordt de verstrekte informatie zorgvuldig geselecteerd en wordt niet zomaar alles aan de gemeente verstrekt. De eerder signaleerde strengere interpretatie van de wetgeving en onduidelijkheid over wat wel en niet mag worden medegedeeld aan de gemeente spelen hierbij een rol (§7.3) (vgl. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2011: 44).

Ten slotte speelt bij de informatie die aan de gemeente wordt verstrekt de afweging tussen bestuurlijke en strafrechtelijke belangen een rol. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de officier van justitie. Volgens verschillende medewerkers van gemeenten gaan officieren van justitie hiermee in de praktijk op uiteenlopende wijzen om. Sommige officieren zijn bereid informeel informatie aan de gemeente te verstrekken, terwijl andere officieren zich terughoudend opstellen omdat zij 'niet zitten te wachten op pottenkijkers'.

7.6 Besluitvorming en uitvoering

Op basis van het onderzoek van de gemeente, een bestuurlijke rapportage van de politie en een eventueel Bibob-onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob neemt de gemeente een beslissing over de vraag of de vergunning moet worden verleend, geweigerd of ingetrokken. Afgezien van de rol van informatieleverancier (eventueel naar aanleiding van een ‘zienswijzegesprek’ met de aanvrager), speelt de politie hierbij verder geen directe rol.

De gemeente maakt een afweging of zij de vergunning al dan niet (onder voorwaarden) zal verlenen of intrekken. Een eventueel advies van het Bureau kan niet klakkeloos worden overgenomen. Uit het onderzoek van Van der Vorm (2016: 365) blijkt dat in 68 procent van de zaken waarin door het Bureau een ‘ernstig-gevaar-advies’ wordt gegeven, de vergunning wordt geweigerd of ingetrokken. In twaalf procent van deze gevallen worden voorwaarden aan de vergunning verbonden en in nog eens twaalf procent wordt de vergunning toch verleend.

De afwegingen moeten in het besluit aan de aanvrager of vergunninghouder worden uiteengezet. In een van de onderzochte gevallen waarin naar aanleiding van een ‘ernstig-gevaar-advies’ werd besloten de vergunning in te trekken, werd in het voornemen op dat besluit toegelicht dat vermoed werd dat de verleende vergunningen werden gebruikt bij het plegen van strafbare feiten. Ook zou sprake zijn van ernstig gevaar dat in de toekomst de vergunningen ook zouden worden gebruikt voor witwassen en andere strafbare feiten. In een uitgebreid relaas werd uiteengezet van welke strafbare feiten aanvrager werd verdacht (onder andere mensenhandel, witwassen en deelname aan een criminele organisatie). Per strafbaar feit werden door de gemeente de feiten en omstandigheden beschreven die aanleiding waren voor deze vermoedens.

Belangrijk knelpunt bij de besluitvorming is de duur van de procedure. Deze kan jaren in beslag nemen (vgl. De Voogd, Doornbos & Huntjens, 2007; Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2011; Sibma, Tollenaar, De Jager, Van Buggenum & Winter, 2014). In bijvoorbeeld de in het begin van dit hoofdstuk geschetste casus, duurde de hele procedure (vanaf aanvraag vergunning tot weigeringsbesluit) vier jaar. Hierbij speelt een rol dat de procedure en het onderzoek ingewikkeld kunnen zijn. Een vergunning kan niet ‘zomaar worden geweigerd’. Medewerkers van gemeenten geven aan dat met name schijnconstructies (met behulp van stromannen) heel moeilijk zijn aan te tonen, zeker in de fase van vergun-

ningverlening. Als een schijnconstructie al kan worden aangetoond, zou dit vaak pas kunnen als de vergunning al verleend is. Zo is het aantonen van een zakelijke samenwerking tussen een stroman en een crimineel of criminele organisatie voor gemeenten erg lastig. Daarnaast ontstaan problemen bij het onderzoek van de gemeente, wanneer sprake is van buitenlandse financieringsconstructies. Zo was in een concreet geval sprake van een financieringsconstructie met China. Nader onderzoek door de gemeente naar de bankverklaringen in China leverde niets op, terwijl in een later stadium in het strafrechtelijk onderzoek sprake bleek te zijn van vervalste verklaringen. Volgens de betrokken medewerkers spelen een gebrek aan mogelijkheden en middelen bij de gemeente hierbij een rol. Overigens kan de politie in een vroegtijdig stadium niet altijd concrete informatie aanleveren op basis waarvan een schijnconstructie kan worden aangetoond. Bij de politie blijft dit dan ook vaak beperkt tot ‘onderbuikgevoelens’ en ‘een slecht gevoel’. Toch leidt dit bij politiemensen soms tot onvrede over de besluiten die de gemeente neemt. Sommige politiemensen vinden het onbegrijpelijk dat aan bepaalde personen vergunningen worden verleend, ook al kunnen zij hun vermoedens zelf ook niet concreter maken. Bij sommige politiemensen speelt daarbij ook een rol dat zij vermoeden dat gemeenten soms lokale economische belangen laten prevaleren. In hoeverre dat daadwerkelijk het geval is, kan met dit onderzoek niet worden geconstateerd.

Ten slotte speelt een rol dat strafrechtelijke belangen prevaleren boven bestuurlijke belangen, zodat deze laatste moeten wijken. Zoals eerder aan de orde is geweest, is de timing van het moment waarop een Bibob-toets wordt uitgevoerd van belang. Als bijvoorbeeld te vroeg een Bibob-toets wordt gedaan en er op dat moment geen reden is de vergunning te weigeren, kan de verleende vergunning niet meer worden ingetrokken als na het verleningsmoment blijkt dat toch sprake was van strafbare feiten. Dan zal intrekking in beginsel pas mogelijk zijn als een hernieuwde of aanvullende Bibob-toets tot het advies ‘ernstig gevaar’ leidt.

Wanneer de gemeente het besluit heeft genomen en de vergunning niet wordt verleend of wordt ingetrokken, speelt de politie weer een rol. In sommige gevallen (bijvoorbeeld bij intrekking van een vergunning) wordt het besluit door de politie uitgereikt aan de betrokkene of gaat de politie met de medewerker van de gemeente mee ter ondersteuning als ‘sterke arm der wet’. Overigens mag de politie niet kennisnemen van de motivering van het besluit, omdat daarin mogelijk informatie is verwerkt die de aanvrager zelf heeft verstrekt. Om te voorkomen dat de politie daarvan kennisneemt en dit mogelijk zou gebrui-

ken in een opsporingsonderzoek, blijft de motivering voor de politie onbekend en is zij alleen op de hoogte van de beslissing. De politie reikt aan de aanvrager een dichte envelop uit. Indien bij intrekking of weigering van de vergunning de betrokkene niet meewerkt, zal de politie daarover rapporteren aan de gemeente. De gemeente kan vervolgens maatregelen treffen, zoals het fysiek sluiten van de onderneming. Dit komt in de praktijk echter niet vaak voor.

Daarnaast vraagt de gemeente in sommige gevallen aan de politie in het bijzonder alert te zijn op bijvoorbeeld bepaalde cafés als er ondanks twijfels toch een vergunning is verleend. De gemeente vraagt de politie dan om informatie die mogelijk relevant kan zijn voor een eventuele tussentijdse Bibob-toets. De politie doet dit soms ook uit eigen beweging als daartoe aanleiding is. Bijvoorbeeld in het geval de gemeente, ondanks ‘onderbuikgevoelens’ of ‘vraagtekens’ van de politie toch een vergunning heeft verleend.

Ten slotte speelt de politie nog een rol bij verleende vergunningen, namelijk bij het toezicht en de controle daarop. Tussen politie en Toezicht & Handhaving kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over wie hoeveel controles uitvoert. Informatie die tijdens dergelijke controles naar voren komen, kan aanleiding geven tot een (tussentijdse) Bibob-toets.

7.7 Verschillen

De gemeentegrootte lijkt bij de inzet van de Bibob-toets van belang te zijn. Met name kleine gemeenten beperken de hoeveelheid Bibob-onderzoeken, door bijvoorbeeld niet standaard een Bibob-formulier bij een vergunningaanvraag te laten invullen. Alleen wanneer relevante signalen bij die gemeenten binnenkomen of er twijfels rijzen, wordt overgegaan tot een Bibob-onderzoek. Belangrijkste argument hiervoor is dat kleinere gemeenten onvoldoende capaciteit hebben (of vrijmaken) om deze formulieren te verwerken en te onderzoeken. In de grote en middelgrote steden daarentegen zijn vaak hele afdelingen in het leven geroepen of zijn meerdere medewerkers dagelijks bezig met Bibob-onderzoeken. Ook zijn het vaker de grotere gemeenten die een Bibob-beleid hebben en toepassen op subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. Kleinere gemeenten zijn hieraan niet toegekomen of beraden zich nog hierover.

Kleinere gemeenten zijn bij hun eigen onderzoek ook vaker afhankelijk van ondersteuning door het RIEC. Grotere gemeenten maken van die adviserende en ondersteunende rol minder gebruik. De integrale aanpak wordt vaak wel in RIEC-verband gedaan. Kleinere gemeenten wijzen erop dat de aanpak in RIEC-

verband voor hen lastiger is, omdat zij bij de vraag of een probleem in hun gemeente integraal moet worden aangepakt, moeten concurreren met zaken uit grotere gemeenten. Bij medewerkers in deze kleinere gemeenten bestaat de indruk dat door hen aangedragen problemen minder snel tot een zogenoemde 'RIEC-casus' leiden.

Ten aanzien van de reikwijdte van de samenwerking tussen gemeente en politie (en eventueel andere partijen) op het gebied van Bibob kunnen drie typen worden onderscheiden die binnen een gemeente naast elkaar voor kunnen komen. De drie typen samenwerking vinden zowel bij grote, middelgrote, als kleine gemeenten plaats. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij deze typen de samenwerking met name betrekking heeft op de vraag of en, zo ja, op welk moment de Bibob-toets wordt ingezet. De uitvoering van de Bibob-toets blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente, waarbij de politie slechts op afstand als informatieleverancier betrokken is.

Het eerste type samenwerking is vergelijkbaar met het zogenaamde 'coördinatiemodel' (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Hierbij werken gemeente, politie en eventueel andere partijen intensief samen bij de aanpak van problemen in een bepaalde branche (bijvoorbeeld coffeeshops) of een bepaald gebied (bijvoorbeeld een horecaconcentratiegebied). Ook de aanpak van georganiseerde criminaliteit in RIEC-verband kan hieronder worden geschaard. De betrokken partijen voeren regelmatig overleg over de problemen, waarbij van partijen wordt verwacht dat zij problemen of 'verdachte situaties' signaleren. Partijen brengen vanuit hun eigen organisatie informatie over de problemen in, waarna in overleg wordt besloten wie welke maatregelen treft of bevoegdheden inzet. In sommige gevallen wordt besloten de verantwoordelijkheid voor de aanpak vervolgens bij een van de partijen te leggen, terwijl het in andere gevallen kan gaan om een langduriger samenwerking tussen partijen bij een (integrale) aanpak, waarbij alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid houden.

Bij het tweede type samenwerking werken gemeente en politie intensief met elkaar samen bij de inzet van de Bibob-toets. Hierbij is sprake van bilateraal (informeel) overleg tussen medewerkers van politie en gemeente over een actueel concreet geval, waarbij de Bibob-toets wordt ingezet. Het gaat hierbij om intensieve samenwerking op casusniveau, waarbij de werkwijze en frequentie van overleg afhangt van de concrete omstandigheden. Dit type samenwerking vertoont sterke gelijkenis met het zogenaamde 'coöperatiemodel' (Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Ten slotte kenmerkt het laatste type samenwerking zich door ad-hocsamen-

werking tussen gemeente en politie naar aanleiding van concrete gevallen. Dit type samenwerking komt in de praktijk het meest voor. De samenwerking is hierbij beperkt tot het (eenzijdig) verstrekken van informatie. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de gemeente bij het Districtelijk Informatie Knooppunt van de politie om antecedenteninformatie vraagt. Pas wanneer daar aanleiding toe is, kan de mate van samenwerking worden geïntensiveerd. De samenwerking hierbij verloopt in de regel op afstandelijke wijze, bijvoorbeeld per e-mail. De gemeente vraagt dan bijvoorbeeld antecedenten op over een aanvrager van een vergunning, waarop de politie een uitdraai uit het politiesysteem toestuurt. De mate van samenwerking bij dit type is vergelijkbaar met het ‘communicatie-model’ (Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

7.8 Tot slot

In dit hoofdstuk stonden de wijze waarop de gemeente het Bibob-onderzoek inzet en de rol van de politie daarbij centraal. Opvallend aan het Bibob-onderzoek is dat daarbij de betrokkenheid van de politie, in vergelijking met de betrokkenheid van de politie bij de gebiedsverboden en de woningsluiting, beperkt is. De samenwerking van de gemeente met de politie rond de uitvoering van het Bibob-onderzoek is beperkt. De Bibob-toets is een instrument dat aan de orde kan komen in het kader van een breder samenwerkingsverband, maar de uitvoering van het onderzoek vindt op relatief grote afstand van de politie plaats. Politie mensen zien het Bibob-onderzoek ook als instrument van de gemeente. Een deel van de in dit hoofdstuk geconstateerde knelpunten, zoals de gebrekkige kwaliteit en diepgang van de politie-informatie, kan ook worden verklaard door deze relatief grote afstand waarop de politie staat bij het Bibob-onderzoek. Veel politie mensen weten niet welke informatie voor de gemeente relevant is, omdat zij onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het Bibob-onderzoek.

Gevolgen voor de politie

Het gebruik van burgemeestersbevoegdheden kan uiteenlopende gevolgen hebben voor de wijze waarop de politie lokale onveiligheid aanpakt. De komst en uitbreiding van de bestuurlijke bevoegdheden hebben diverse gevolgen voor de politie en het politiewerk. Zo kunnen de bestuurlijke bevoegdheden de politie extra mogelijkheden bieden om problemen van overlast en criminaliteit aan te pakken. Hierbij komen de vragen op in hoeverre de politie daar wat aan heeft, of de maatregelen effectief zijn en in hoeverre nieuwe problemen ontstaan. Daarnaast vraagt de toepassing van de bevoegdheden mogelijk om andere werkwijzen van de politie doordat zij bijvoorbeeld andersoortige informatie moet aanleveren dan bij een strafrechtelijke aanpak het geval is. Wat betekent dit voor de gehanteerde werkwijzen en strategieën van de politie bij de aanpak van overlast en criminaliteit? Wat betekent het gebruik van de bevoegdheden voor de controle, toezicht en handhaving door de politie? En wat betekenen de bevoegdheden voor de samenwerking tussen politie en gemeente?

In dit hoofdstuk wordt op deze vragen ingegaan. Eerst wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de politie de bevoegdheid bruikbaar en effectief acht voor het oplossen van problemen van overlast en criminaliteit (§8.1). Vervolgens komen eventuele waterbedeffecten of verplaatsing van problemen (§8.2), de gevolgen voor de probleemoriëntatie en informatievoorziening van de politie (§8.3) en voor de controle, toezicht en handhaving door de politie (§8.4) aan de orde. Daarna staan de gevolgen voor de verhouding tussen politie en gemeente centraal (§8.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met gevolgen voor de verhouding tussen de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak (§8.6).

Twee opmerkingen moeten hieraan voorafgaand nog worden gemaakt. Allereerst richt deze studie zich op de betrokkenheid van de politie bij de toepassing van drie burgemeestersbevoegdheden. Voor deze drie specifieke bevoegdheden is gekozen, omdat de aard van deze bevoegdheden, de aard van de aan te pakken problematiek en de wijze waarop de politie betrokken is, variëren. Dit betekent dat de gevolgen ook divers zullen zijn. De relevantie van de gevolgen voor de politie blijft hiertoe echter niet beperkt. Vermoed kan immers worden dat vergelijkbare gevolgen kunnen optreden bij andere

bevoegdheden die gebruikt kunnen worden bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit.

Daarnaast is opvallend dat het voor politiemensen lastig blijkt te zijn de gevolgen voor hen en hun werk te noemen. Vaak kunnen politiemensen wel aangeven of de inzet van een bevoegdheid hen bijvoorbeeld helpt bij het oplossen van een probleem of dat zij veel of weinig tijd kwijt zijn aan de administratieve taken die erbij komen kijken. Andere gevolgen kunnen politiemensen vaak echter niet noemen.

8.1 Oplossing voor geconstateerde problemen?

Politiemensen zien de toepassing van gebiedsverboden in veel gevallen als een effectief middel om problemen van (structurele) overlast en criminaliteit aan te pakken. Door overlastgevers een tijd te weren uit het gebied waar zij vaak overlast plegen, kan de rust in dat gebied terugkeren. In veel gevallen wordt de overlastgever voor de duur van het gebiedsverbod niet in het gebied gesignaleerd. Mocht de overlastgever wel in het gebied worden aangetroffen, dan is dit voor de politie eenvoudig te constateren en (eventueel na waarschuwing) te handhaven. Dit is vaak gemakkelijker dan het constateren van overlast en criminaliteit. Politiemensen zetten het gebiedsverbod graag in, omdat het een snelle en zichtbare interventie oplevert. Dit geldt nog sterker bij gebiedsverboden waarvoor de politie is gemandateerd.

Veel van de geïnterviewde politiemensen geven aan dat zij van betrokkenen (bijvoorbeeld jongeren) te horen krijgen dat zij een gebiedsverbod als ingrijpend ervaren en willen voorkomen dat dit wordt verlengd. Zo geven de betrokken jongeren aan dat een gebiedsverbod hen belemmert in hun sociale contacten. Zij kunnen hierdoor bijvoorbeeld niet met hun vrienden uitgaan in het centrum als hiervoor een gebiedsverbod is opgelegd. Politiemensen zien het opleggen van een gebiedsverbod daarom als een mogelijkheid een betrokkene in zijn belangen 'te raken'. Ook krijgen politiemensen van omwonenden positieve reacties. Voor omwonenden vermindert de overlast en kan de rust terugkeren. Daar komt bij dat politiemensen het opleggen van een gebiedsverbod zien als belangrijk signaal naar zowel andere overlastplegers, omwonenden, als andere burgers. De politie laat hiermee zien dat zij de overlast serieus neemt en aanpakt. Dit zou volgens sommige politiemensen bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de politie. Keerzijde hiervan is dat bij omwonenden soms het beeld bestaat dat een gebiedsverbod eenvoudig kan worden opgelegd en zij

daarom snel roepen dat de politie dat maar moet inzetten. In de praktijk ligt dit echter ingewikkelder en kan niet altijd een gebiedsverbod worden opgelegd. Burgers kijken de politie hierop aan, waarna zij moet uitleggen waarom het gebiedsverbod niet kan worden opgelegd. Politie mensen zijn hiertoe niet altijd in staat omdat ook zij soms niet begrijpen waarom de gemeente niet wil of kan overgaan tot het opleggen van een gebiedsverbod.

Het voorgaande geldt niet voor alle geconstateerde problemen. Met name de overlast veroorzaakt door verslaafden, daklozen en drugsdealers wordt met (alleen) gebiedsverboden niet structureel aangepakt. Dit geldt in de gevallen wanneer de overlast samenhangt met kenmerken van het specifieke gebied, zoals in een ‘dealeroverlastgebied’. De locatie is dan zo aantrekkelijk voor drugsdealers dat wanneer de ene drugsdealer met behulp van een gebiedsverbod uit het gebied wordt geweerd, de andere drugsdealer zijn plek al heeft overgenomen: ‘Eigenlijk is het dweilen met de kraan open.’ (Interview medewerker politie)

Daarnaast geldt voor onder anderen verslaafden en zwervers dat vaak sprake is van een ernstige achterliggende problematiek die door alleen het opleggen van een gebiedsverbod niet wordt opgelost. In veel gevallen wordt het gebiedsverbod daarom ingezet in combinatie met andere maatregelen, zoals hulpverlening. Voor de notoire overlastplegers die hiermee niet geholpen zijn, is het gebiedsverbod slechts een tijdelijke oplossing. Veel notoire overlastplegers zijn ‘honkvast in hun overlast’ en keren telkens weer terug.

Ten slotte geven meer politie mensen aan dat het gebiedsverbod ‘slim moet worden ingezet’, omdat dit anders negatieve gevolgen kan hebben voor de relatie die de politie heeft opgebouwd met bijvoorbeeld een jeugdgroep. Het gaat hierbij om het opleggen van het gebiedsverbod aan de juiste personen (bijvoorbeeld de raddraaiers of sfeerbepalende jongeren in een groep) en op het juiste moment (nog niet als er andere minder vergaande mogelijkheden zijn, maar ook niet pas als het al uit de hand is gelopen).

De overwegend positieve ervaringen van politie mensen met de effecten van gebiedsverboden, zijn bij woningsluiting in mindere mate te constateren. Hoewel politie mensen de woningsluiting, evenals het gebiedsverbod, graag inzetten omdat het (relatief) snelle en zichtbare interventies oplevert, zijn zij somberder over de effecten die ermee worden bereikt. De woningsluiting wordt door veel politie mensen gezien als een maatregel waarmee slechts de ‘kleine spelers’ of ‘sufferdjes’ worden aangepakt die daardoor vaak nog verder in de problemen raken. Het blijft beperkt tot ‘symptoombestrijding’. De achterliggende, georganiseerde (zwarte) criminaliteit blijft grotendeels buiten schot of

wordt hiermee slechts in beperkte mate ‘geraakt’ of ‘gefrustreerd’. Hoewel de bevoegdheid door politiemensen vooral wordt gezien als instrument in de strijd tegen (georganiseerde) criminaliteit, biedt het daarvoor volgens de meeste politiemensen geen oplossing.

Met het sluiten van een woning wordt volgens politiemensen en medewerkers van gemeenten aan zowel betrokkenen, omwonenden, als andere burgers vooral het signaal afgegeven dat drugscriminaliteit niet wordt getolereerd. Daarnaast is het voor politiemensen een maatregel die relatief gezien weinig werk kost, maar een grote impact heeft op de eigenaar of bewoner van wie de woning wordt gesloten. Bovendien houden de meeste mensen zich aan een woningsluiting en kan de rust in en om het pand terugkeren. Bij grote overlast van een pand, scheelt het de politie meldingen met betrekking tot het pand.

Zoals ook bij de gebiedsverboden het geval is, kan de woningsluiting de relatie van de politie met bewoners verstoren. Volgens politiemensen zijn veel mensen niet in staat onderscheid te maken tussen wat de politie doet en een beslissing van de gemeente. De beslissing wordt de politie dan ook aangerekend ‘als zijnde één overheid’. Ook moet de politie aan omwonenden uitleggen wanneer de gemeente bijvoorbeeld besluit een woning van waaruit veel overlast wordt ervaren, niet te sluiten:

‘We hadden een inval in een woning van een overlastgevend en crimineel gezin. (...) Omwonenden kwamen bijna huilend naar beneden van: “O, politie, eindelijk pakken jullie die mensen een keer aan.” Een collega heeft een huilende buurvrouw omarmd gekregen, want die was zo blij dat de politie daar wat ging doen. (...) Toen hebben we een rapportage opgemaakt voor de gemeente over de actie zelf en wat is er aangetroffen onder welke omstandigheden. (...) Uiteindelijk is door de gemeente besloten de woning niet te sluiten. De wijkagenten kregen van die omwonenden te horen: “Help, ze zitten er nog steeds. Hoe kan het? Ze hebben ons zo veel overlast aangedaan. En ze zijn nog steeds onze burens.” (...) De wijkagent wordt ermee geconfronteerd. Die moet dat gaan uitleggen.’ (Interview medewerkers politie)

Anders dan het gebiedsverbod en de woningsluiting vormt de Bibob-toets voor de politie geen snelle en zichtbare interventie. Eventueel kan een Bibob-procedure leiden tot sluiting van bijvoorbeeld een horecagelegenheid, maar in de regel zijn het voor politiemensen (eindeloze) procedures die nauwelijks tot voor hen concreet en zichtbaar resultaat leiden. Bovendien is de politie vaak

slechts in beperkte mate bij de Bibob-procedure betrokken. Zo merkt de politie er weinig van dat een vergunningaanvraag wordt ingetrokken als de gemeente besluit naar het Landelijk Bureau Bibob te stappen.

Ondanks deze nauwelijks zichtbare resultaten, hebben veel politiemensen wel hoge verwachtingen van de Bibob-procedure. Zij denken vaak dat met relatief weinig informatie de gemeente over kan gaan tot weigering of intrekking van een vergunning. Aan die verwachtingen kan de gemeente niet altijd voldoen:

‘Politiemensen denken eerder dat ik met bepaalde informatie meer kan dan werkelijk het geval is. Als de politie mij allemaal informatie geeft die niet op harde feiten is gebaseerd, dan is het allemaal te mager (om een vergunning te weigeren of in te trekken).’ (Interview medewerker gemeente)

Evenals bij de woningsluiting wordt hier door politiemensen gesignaleerd dat de achterliggende (georganiseerde) criminaliteit slechts in beperkte mate met Bibob kan worden aangepakt. Volgens politiemensen en medewerkers van gemeenten zouden criminelen vaak een stroman naar voren schuiven die de vergunning aanvraagt en feilloos door de Bibob-procedure komt. Deze schijnconstructies zijn moeilijk aan te tonen.

8.2 Waterbed- of verplaatsingseffecten

Politiemensen en medewerkers van de gemeente wijzen er bij alle drie de bevoegdheden op dat problemen zich door de inzet van de bevoegdheden kunnen verplaatsen naar andere gebieden binnen de gemeente of naar andere gemeenten. Verplaatsing van overlast en criminaliteit door getroffen maatregelen wordt ook wel het waterbedeffect genoemd (o.a. Bernasco, Elffers & Bruinsma, 2006). In dit onderzoek zijn gevallen aan de orde gekomen die mogelijk op deze effecten duiden. In hoeverre en hoe vaak in de praktijk daadwerkelijk sprake is van verplaatsingseffecten kan met deze studie niet worden vastgesteld.

Uit dit onderzoek blijkt echter wel dat zowel politiemensen als medewerkers van gemeenten rekening houden met de mogelijkheid van verplaatsing van het probleem. Dit is bijvoorbeeld bij gebiedsverboden aan de orde. Soms wordt in het besluit aangekondigd dat als betrokkene zich elders in de gemeente misdraagt, het gebiedsverbod zal worden verlegd en/of verlengd. Daarnaast wordt

in regionaal verband soms getracht verschillen tussen gemeenten met betrekking tot het Bibob-beleid te verkleinen om te voorkomen dat criminelen gaan 'shoppen bij gemeenten'. Ook kan bijvoorbeeld sluiting van een horecagelegenheid naar aanleiding van een Bibob-onderzoek ertoe leiden dat openbare-ordeproblemen (zoals overlast door dronken bezoekers) zich verplaatsen naar andere locaties. In verschillende gemeenten heeft de laatste jaren een uitbreiding van het vergunningstelsel in de APV plaatsgevonden of wordt een uitbreiding daarvan overwogen. Deze uitbreiding is er onder meer op gericht om criminaliteit in bepaalde branches of sectoren te voorkomen. Door een uitgebreider vergunningstelsel en de bijbehorende mogelijkheid van een Bibob-onderzoek in te voeren, wordt geprobeerd te voorkomen dat criminaliteit zich naar andere branches verplaatst.

Er zijn ook gemeentemedewerkers die een verplaatsing zien naar andere sectoren waarin de overheid geen bemoeienis heeft met bijvoorbeeld een vergunningsplicht. Hierbij gaat het onder andere om kapperszaken en telefoonwinkels (vgl. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2011). Zo had in een van de onderzochte gevallen een ondernemer een vergunning aangevraagd voor een horecagelegenheid. Deze ondernemer had echter een strafblad op basis waarvan de gemeente de kans niet groot achtte dat hij door de Bibob-procedure zou komen. Na een gesprek met de gemeente heeft de ondernemer vervolgens de vergunningaanvraag ingetrokken en is een bezorgservice gestart, die niet vergunningsplichtig is.

8.3 Strafrechtelijke oriëntatie en vastleggen van informatie

Zowel medewerkers van de gemeente als politiemensen benadrukken in dit onderzoek dat de politie zich in de praktijk met name richt op strafrechtelijke handhaving. De oplossing voor problemen wordt door een deel van de politiemensen vooral in het strafrecht gezocht. Soms worden problemen ook pas als verantwoordelijkheid van de politie beschouwd als daarop een strafrechtelijke reactie mogelijk is. Veel politiemensen bekijken problemen vanuit de vraag of zaken strafrechtelijk bewijsbaar zijn. Dit betekent dat een deel van de politiemensen bij hun werkzaamheden vooral strafrechtelijk georiënteerd is en in veel gevallen niet meteen initiatief neemt om een burgemeestersbevoegdheid in te zetten. Hierbij speelt een rol dat zij niet altijd (juridische) kennis hebben van de bestuurlijke mogelijkheden en regels. Zo wordt gesignaleerd dat de toepassing van gebiedsverboden afneemt, onder andere omdat politiemensen niet denken

aan de mogelijkheid. Medewerkers van gemeenten nemen daarom het initiatief 'op tournee te gaan' om de mogelijkheid van gebiedsverboden bij politiemensen onder de aandacht te brengen.

De strafrechtelijke oriëntatie bij het oplossen van problemen door de politie heeft gevolgen voor de informatie die politiemensen verzamelen en vastleggen. Deze informatie is vaak verzameld met het oog op een strafrechtelijke afhandeling in plaats van een bestuurlijke: 'Soms zie je dat bestuurlijke rapportages vanuit de strafrechtelijke optiek zijn geschreven en niet vanuit de bestuursrechtelijke optiek. Dat is ook steeds een aandachtspunt.' (Interview medewerker gemeente) Veelal ontbreekt bij politiemensen kennis over welke informatie voor het bestuur relevant is en beperken politiemensen zich tot het invullen van standaardformulieren voor het bestuur. Voor het bestuur relevante informatie, waaronder ontlastende informatie, kan daardoor ontbreken. In sommige gemeenten is mede hierom de rol van de gemeente groter geworden bij bijvoorbeeld het ontmantelen van hennepkwekerijen, doordat medewerkers van de gemeente in een groot deel van die gevallen aanwezig zijn om informatie te verzamelen. In sommige gemeenten is deze ontwikkeling, die gepaard gaat met versterking van de eigen informatiepositie, duidelijk zichtbaar. Andere gemeenten zijn op dit punt echter terughoudend. Hierbij lijkt een rol te spelen of de gemeente zich al dan niet sterk richt op criminaliteitsbestrijding en 'hard' of 'soft' optreedt tegen criminaliteit (zie §8.5).

Ondanks deze toegenomen informatiepositie van gemeenten, zijn de meeste gemeenten in de regel sterk afhankelijk van de informatie die de politie verzamelt en verstrekt. Zoals in voorgaande hoofdstukken is geconstateerd, laat de kwaliteit van deze informatie soms te wensen over. Naast de strafrechtelijke oriëntatie die hierbij een rol speelt, is bovendien van belang dat informatie vaak wel 'in de hoofden van politiemensen' aanwezig is (bijvoorbeeld over wie de grootste raddraaier is in een jeugdgroep), maar dat uit de informatiesystemen nauwelijks concrete informatie kan worden gehaald om een gebiedsverbod op te baseren. Vaak is een andere medewerker van de politie (bijvoorbeeld een coördinator op districtsniveau in plaats van de betrokken wijkagent) verantwoordelijk voor het opmaken van de rapportage aan het bestuur met het oog op de inzet van de bevoegdheden. In de praktijk blijkt deze medewerker echter in belangrijke mate afhankelijk te zijn van de informatie die bijvoorbeeld wijkagenten of medewerkers uit de noodhulp in de systemen zetten: 'Ik ben afhankelijk van alles wat collega's voor mij in de computer zetten. Als collega's niets in de computer zetten, dan kan ik naar huis toe.' (Interview medewerker poli-

tie) Gebrekkige informatie leidt ertoe dat de politie soms extra moet investeren om concrete feiten te constateren zodat deze aan de gemeente kunnen worden voorgelegd. Overigens is voor politiemensen vaak niet precies duidelijk waaruit die informatie moet bestaan. Dit heeft tot gevolg dat bij de politie sterk de nadruk komt te liggen op het vastleggen van mogelijk relevante informatie in de systemen, terwijl het nut daarvan niet altijd zonder meer duidelijk is. Daarbij speelt een rol dat politiemensen geen keuzes durven te maken bij het al dan niet vastleggen van informatie, omdat zij bang zijn (mogelijk relevante) informatie te missen. De informatie die wordt vastgelegd krijgt daardoor een ongericht karakter. Het ‘opbouwen van een dossier’ wordt hierdoor een op zich staand doel (vgl. Terpstra, 2008: 171 e.v.).

Bij de vraag om (het vastleggen van) informatie speelt de opstelling van de gemeente een belangrijke rol. In sommige gevallen zijn medewerkers van gemeenten onzeker over welke informatie voldoende is om een gebiedsverbod op te baseren. Daarbij speelt dat er sprake kan zijn van een bestuurlijk afbreukrisico. Wanneer fouten worden gemaakt of bezwaren ofwel beroep tegen maatregelen gegrond worden verklaard, kan de burgemeester of de politie gezichtsverlies lijden. Gemeenten willen deze risico’s beperken waardoor zij mogelijk de politie overvragen of soms onder druk zetten om informatie te verstrekken die de politie eigenlijk niet wil, mag of kan verstrekken. Hierdoor is bij een deel van de politiemensen het beeld ontstaan dat het opleggen van een gebiedsverbod veel dossierwerk vereist. De administratieve lasten die in hun ogen gepaard gaan met het voorbereiden van een gebiedsverbod zijn voor sommige politiemensen dan ook een reden niet meer over te gaan tot het vragen van een gebiedsverbod. Er zijn echter ook verschillende politiemensen die het tegenovergestelde beweren en aangeven dat het papierwerk bij een gebiedsverbod beperkt is. Hoeveel tijd politiemensen feitelijk kwijt zijn met de administratieve voorbereiding en in hoeverre klachten over de administratieve last terecht zijn, blijft dan ook onduidelijk (vgl. Terpstra & Kort, 2017).

8.4 Gevolgen voor controle, toezicht en handhaving

De wijze waarop de onderzochte bestuurlijke bevoegdheden in de huidige praktijk worden ingezet, zorgt nauwelijks voor extra belasting van de politie op het gebied van controle, toezicht en handhaving. In slechts een beperkt aantal gevallen worden overtredingen van het gebiedsverbod, een woningsluiting of intrekking van een vergunning naar aanleiding van een Bibob-onderzoek

geconstateerd. De politie investeert ook nauwelijks in extra controle of toezicht hierop.

Als toch een overtreding wordt geconstateerd, blijft een strafrechtelijke reactie volgens politiemensen en medewerkers van de gemeente vaak uit. Volgens politiemensen worden overtredingen van gebiedsverboden door het Openbaar Ministerie vaak snel geseponeerd of wordt eerst ‘gestapeld’ voordat de overtreder wordt vervolgd. Dit laatste houdt in dat eerst meerdere overtredingen van gebiedsverboden worden afgewacht om zodoende een ‘dossier op te bouwen’, zodat de rechter een (hogere) straf kan opleggen. De ervaring zou namelijk zijn dat de straf van de rechter bij een enkele overtreding nogal ‘laag’ uitvalt, waardoor het beter zou zijn meer overtredingen in één keer aan de rechter voor te leggen.

Ten slotte geldt voor zowel de controle, toezicht en handhaving als het signaleren van problemen en verzamelen van informatie hierover, dat de politie er belang bij heeft (intensief) samen te werken met andere partijen, waaronder de afdeling Toezicht & Handhaving van de gemeente. Gemeentelijke boa's zijn bijvoorbeeld belangrijke ‘ogen en oren’ in de wijk, aangezien de politie niet altijd overal aanwezig kan zijn. Zij kunnen zowel aan de gemeente als de politie informatie verstrekken die relevant is voor het al dan niet inzetten van de burgemeestersbevoegdheden of voor de handhaving ervan. In de praktijk blijkt deze samenwerking soms moeizaam te verlopen. De politie zoekt in het kader van de bestuurlijke bevoegdheden vooral naar mogelijkheden om de rol van Toezicht & Handhaving te vergroten. Dit gebeurt dan wel selectief, namelijk voor zover dit het belang van de politie versterkt (vgl. Eikenaar, 2017). Bijvoorbeeld door deze boa's de bevoegdheid te geven een gebiedsverbod op te leggen of bij overtreding daarvan proces-verbaal op te laten maken, zodat de politie niet meer ter plaatse hoeft te komen.

Daarnaast bieden deze bevoegdheden mogelijkheden voor politie, gemeente en partners in een samenwerkingsverband drang of dwang uit te oefenen ‘als stok achter de deur’ bij bijvoorbeeld verslaafden zodat zij hulpverlening aangaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het gebiedsverbod en de woningsluiting. Zo kan de woningsluiting achterwege blijven als de woningcorporatie de huur van de woning door bijvoorbeeld hennep telers opzegt. De mogelijkheden van drang en dwang raken hierdoor verspreid over andere partijen dan de politie (vgl. Terpstra, 2010: 60). In de praktijk bieden deze samenwerking en spreiding van ‘dwang en drang’ voor de politie een mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor problemen van zich af te schuiven en bij andere partners neer te leggen. Dit is met name zichtbaar in de verhouding met de gemeente.

8.5 Verhouding tussen politie en gemeente

De verhoudingen tussen politie en gemeente en de afstand tussen deze partijen (en andere partijen) lopen in de praktijk bij de verschillende bevoegdheden uiteen. Daarbij spelen diverse factoren en omstandigheden een rol die de afstand zowel kunnen vergroten als verkleinen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de betrokkenheid van de politie bij de toepassing van gebiedsverboden groter is dan bij de woningsluiting en Bibob-procedure. De afstand tussen politie en gemeente is daar het kleinst. Hoewel formeel gezien het gebiedsverbod een bevoegdheid is van de burgemeester, kan deze in de praktijk worden gezien als extra bevoegdheid van de politie om problemen van criminaliteit en overlast aan te pakken. Dit is het sterkste het geval bij de gemandateerde bevoegdheid om een gebiedsverbod op te leggen. De gemeente komt daaraan niet te pas, tenzij de betrokkene bezwaar maakt. In de andere gevallen neemt in de regel de politie initiatief, verzamelt zij informatie voor de gemeente, reikt zij het besluit aan de betrokkene uit en heeft zij een belangrijke rol bij de controle, toezicht en handhaving van het verbod.

Bij de woningsluiting is de afstand tussen politie en gemeente groter dan bij de gebiedsverboden. De woningsluiting wordt in de praktijk vooral gezien als een aanvulling op de strafrechtelijke aanpak van met name drugscriminaliteit. Hoewel het initiatief en de informatie hierbij nog vaak van de politie komen, speelt de gemeente de hoofdrol bij de besluitvorming en feitelijke sluiting van de woning.

De Bibob-procedure speelt zich voornamelijk bij de gemeente af, op relatief grote afstand van de politie en de strafrechtelijke aanpak. De betrokkenheid van de politie is, op het aanleveren van informatie na, gering. De afstand tussen politie en gemeente wordt versterkt doordat de informatieverstrekking door de politie op grote afstand van de gemeente is georganiseerd. Veel informatieverzoeken van gemeenten aan de politie moeten op districts- of regionaal niveau worden gedaan, met als gevolg dat lokale contextinformatie vaak ontbreekt. Voor de gemeente krijgt de politie hiermee een afstandelijk of abstract karakter (vgl. Terpstra, Fyfe & Salet, 2018; Terpstra & Salet, 2018).

Bij de verhoudingen tussen politie en gemeente en de afstand tussen deze partijen is de strafrechtelijke oriëntatie van politiemensen van belang. Doordat een belangrijk deel van de politiemensen vooral georiënteerd is op handhaving door middel van het strafrecht, zijn zij zich niet altijd bewust van de (on)moge-

lijkheden van de burgemeestersbevoegdheden en hebben zij daarvan onvoldoende kennis om tot toepassing van die bevoegdheden over te gaan. De afstand tussen de politie en de gemeente wordt hierdoor vergroot. Wanneer wel sprake is van kennis bij de politie van de bestuurlijke bevoegdheden en politiemensen georiënteerd zijn op bestuurlijke mogelijkheden om problemen van criminaliteit en overlast aan te pakken, kan dit de afstand verkleinen en de samenwerking intensiveren. In zijn algemeenheid kan worden geconstateerd dat de afstand tussen gemeenten en de politie op lokaal niveau in de basisteams het kleinste is, terwijl met de politie op districts- of eenheidsniveau vaak een grotere afstand wordt ervaren: 'De basisteams hebben al contacten lopen met de gemeente. Die zijn ook van nature meer gewend de samenwerking op te zoeken en die bestuurlijke aanpak in te zetten.' (Interview medewerker politie) Ook is de afstand en strafrechtelijke oriëntatie onder rechercheurs ten opzichte van de gemeente groter dan bij bijvoorbeeld wijkagenten en operationeel experts uit de basisteams:

'Medewerkers van de generieke opsporing en hun teamleiders zijn vooral gericht op de traditionele opsporingstactieken. Zij zijn niet gewend om buiten de kaders te denken en zijn daarom niet of nauwelijks in staat het belang van een goede samenwerking met de gemeente te zien, behalve dan de resultaten die het af en toe heeft. Ze denken vooral vanuit een strafrechtelijk stramien, waarop ze worden afgerekend. Wat de gemeente doet, zien ze dus niet echt als een succes.' (Interview medewerker politie)

Dat gemeenten de mogelijkheid hebben burgemeestersbevoegdheden in te zetten, zorgt er bij politiemensen voor dat zij het gevoel hebben er niet alleen voor te staan, maar dat zij samen met de gemeente een signaal afgeven aan burgers over wat wel en niet wordt getolereerd. Zij voelen zich, overigens afhankelijk van de opstelling van de gemeente hierbij, gesteund bij de aanpak van overlast en criminaliteit. Dit blijkt sterker het geval te zijn bij de woningsluiting en de Bibob-procedure dan bij het gebiedsverbod. Dit kan worden verklaard doordat het gebiedsverbod als een extra bevoegdheid voor de politie functioneert, terwijl de woningsluiting en de Bibob-procedure als bevoegdheden van de gemeente worden gezien, die worden ingezet in aanvulling op de bestaande strafrechtelijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Deze laatste bevoegdheden bieden bovendien voor gemeenten de mogelijkheid min of meer zelfstandig op te treden in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit.

Doordat gemeenten over bevoegdheden beschikken die kunnen worden ingezet om problemen van overlast en (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden, is er een verschuiving opgetreden in verantwoordelijkheid om deze problemen aan te pakken. Deze bevoegdheden brengen verantwoordelijkheden met zich, zoals het moeten voeren van regie. Politie mensen benadrukken vaak dat de gemeente ‘haar verantwoordelijkheid moet pakken’ in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en na het aantreffen van bijvoorbeeld een grote hoeveelheid drugs in een woning moet overgaan tot het sluiten van de woning. Voor de politie betekent dit dat zij een deel van de verantwoordelijkheid voor de aanpak van problemen bij de gemeente kan neerleggen. Dit versterkt de toch al bestaande neiging van een deel van politie mensen de problemen vooral strafrechtelijk te (blijven) benaderen en voor andere oplossingen naar andere partijen, waaronder de gemeente, te kijken: ‘Ik heb ook weleens het idee dat de politie daardoor de handen ervan aftrekt en denkt: mooi, dat is een probleem van de gemeente geworden.’ (Interview medewerker gemeente)

Gemeenten gaan hier op verschillende manieren mee om. Zo zijn er gemeenten die de beschikbaarheid van deze bevoegdheden zien als mogelijkheid om hard op te treden tegen allerlei vormen van overlast en criminaliteit. Er zijn verschillende gemeenten die zich de rol van *crime fighter* graag laten aanmeten en hard optreden tegen zowel overlast als (zwaardere) criminaliteit door snel gebiedsverboden op te leggen, woningen te sluiten en een streng Bibob-beleid te voeren. Daarbij zien sommige gemeenten zich vooral als verlengstuk van de politie. Daar komt bij dat deze gemeenten zich aan inwoners graag presenteren als ware *crime fighters* en bereid zijn streng op te treden en maatregelen te treffen. Burgemeesters worden door sommige politie mensen geprezen voor het bestuurlijk lef dat zij in concrete gevallen tonen:

‘We hebben hier in (gemeente) een burgemeester die weet wat handhaven is. Als hij vindt dat er een pand gesloten moet worden, dan sluit hij het ook. Bijvoorbeeld recent is de woning van een woonwagenbewoner gesloten en vervolgens heeft hij ook nog een keer de huur opgezegd van het stukje grond. Dat impliceert dat hij daar helemaal weg moet. Dat vind ik wel getuigen van lef als burgemeester. (...) Je weet wel dat je er veel gezeik mee krijgt. Ik geloof dat hij de eerste twee weken extra beveiligd is, omdat die man had gezegd: “Ik kom nog wel een keer bij de burgemeester langs.” Maar hij zet het wel gewoon door.’

In dit onderzoek zijn echter ook (grote) gemeenten naar voren gekomen die zich veel terughoudender opstellen en die taak van zich af proberen te houden door zich met name te richten op het verlenen van hulp en zorg. Zij maken bijvoorbeeld in beperkte mate gebruik van gebiedsverboden en gaan slechts in uitzonderlijke gevallen over tot het sluiten van woningen. Zij benadrukken dat zij zich juist niet als crime fighters moeten opstellen. Herstel van de openbare orde en daarbij preventief optreden staan voor deze gemeenten meer centraal. Daarbij willen deze gemeenten ervoor waken strafrechtelijke doelen na te streven, en voorkomen dat hun bevoegdheden ‘in de frontlinie van de opsporing’ worden ingezet en daarmee eventueel strafrechtelijke waarborgen kunnen worden omzeild.

Zowel in gemeenten die hard optreden als in gemeenten die zich terughoudender opstellen, ontstaat soms onvrede onder politiemensen over de opstelling van de gemeente. Zo zijn politiemensen erg ontevreden over hun gemeente als deze niet overgaat tot de inzet van bevoegdheden en daarmee onvoldoende haar ‘verantwoordelijkheid pakt’. Ook ontstaat frustratie onder politiemensen als gemeenten niet streng optreden, een besluit terugdraaien of van de toepassing van een bevoegdheid afzien. Zo is het voor politiemensen soms onbegrijpelijk als gemeenten nauwelijks overgaan tot het sluiten van woningen, terwijl in andere gemeenten daartoe wel wordt overgegaan. Maar ook in gemeenten die in de regel streng optreden, ontstaat soms frustratie bij politiemensen als de gemeente een bevoegdheid onvoldoende gebruikt.

8.6 Verhouding tussen strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak

De wijze waarop de bevoegdheden in de praktijk worden toegepast, heeft gevolgen voor de verhouding tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke aanpak. Het gebiedsverbod wordt door de politie min of meer geïntegreerd in de (strafrechtelijke) aanpak van overlast en criminaliteit. Een gebiedsverbod maakt bijvoorbeeld deel uit van de aanpak van jeugdoverlast waarbij gemeente, politie en andere partijen betrokken zijn. Het gebiedsverbod wordt daarbij soms ingezet om strafrechtelijk te kunnen ingrijpen. Voor de woningsluiting geldt dat de strafrechtelijke aanpak hiermee wordt aangevuld door de gemeente. De politie voert het strafrechtelijk onderzoek uit en de gemeente treft in aanvulling daarop bestuurlijke maatregelen, zoals het sluiten van de woning. Ten slotte vindt de Bibob-procedure plaats naast of los van de strafrechtelijke aan-

pak van (georganiseerde) criminaliteit. De Bibob-procedure kan ook plaatsvinden, zonder die strafrechtelijke aanpak of informatie, omdat het een bevoegdheid betreft die kan worden ingezet naar aanleiding van een vergunningaanvraag.

Dit onderzoek laat bij sommige burgemeestersbevoegdheden een grote afstand tussen gemeente en politie zien. Ook is geconstateerd dat een groot deel van de politiemensen op het strafrecht is georiënteerd. Toch blijkt uit dit onderzoek ook dat sprake is van een groeiend besef van het belang van de bestuurlijke aanpak onder politiemensen. De bevindingen op dit punt verschillen per bevoegdheid. Dit groeiend besef blijkt niet bij gebiedsverboden aan de orde te zijn. Daarbij is immers sprake van een afname van het aantal gebiedsverboden dat wordt gevraagd. Bij de toepassing van de woningsluiting komt die bewustwording wel naar voren in de aantallen. In ander onderzoek is immers een stijging geconstateerd van het aantal woningsluitingen (Bruijn & Vols, 2017). Hierbij lijkt het vooral te gaan om woningsluiting in het kader van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Politiemensen constateren daarbij dat alleen een strafrechtelijke aanpak niet volstaat en dat ook gebruik moet worden gemaakt van bestuurlijke mogelijkheden: 'Je moet strafrecht wel blijven inzetten, maar alleen strafrecht daar lachen de criminelen soms ook gewoon bij.' (Interview medewerker politie) Hier staat tegenover dat eerder is geconstateerd dat de opstelling van de politie hierbij uiteenloopt. Lokale problemen en opvattingen over de vraag hoe drugscriminaliteit moet worden aangepakt spelen een rol bij de vraag of politiemensen sneller en vaker om woningsluiting vragen of dat de aandacht hiervoor juist afneemt.

Opvallend aan de aandacht die ontstaat voor de bestuurlijke mogelijkheden, is dat deze ook in een strafrechtelijk perspectief worden geplaatst. Veel politiemensen beoordelen bestuurlijke bevoegdheden aan de hand van strafrechtelijke doeleinden. Politiemensen zien bijvoorbeeld de woningsluiting als extra straf. Deze wordt slechts in beperkte mate beoordeeld aan de hand van het oorspronkelijke doel van de maatregel, namelijk herstel van de woonsituatie of beëindiging van overtreding van de Opiumwet. Zij willen ook dat de gemeente haar verantwoordelijkheid neemt en streng optreedt tegen criminelen door ze 'te raken' door middel van het sluiten van de woning of het intrekken van een vergunning. Ook wordt soms de bestuurlijke aanpak voorgesteld ter vervanging van de strafrechtelijke aanpak als deze laatste onvoldoende of geen vruchten afwerpt. Onvrede over (het uitblijven van) de strafrechtelijke reactie kan hierbij een rol spelen:

‘Ik merk wel dat de politie het in de opsporing niet redt of dat het veel te lang duurt en zegt: “Als de gemeente nu even een klap kan uitdelen door die kroeg te sluiten, dan hebben we die crimineel toch ook te pakken.” Dan moet je wel even uitkijken dat wij niet met punitieve zaken aan de slag gaan. Ik zelf heb dat weleens bespeurd.’ (Interview medewerker gemeente)

Dit laatste wijst erop dat hierdoor een ‘straffende burgemeester’ kan ontstaan (vgl. Sackers, 2010a). Dit speelt eens te meer als, zoals eerder ook geconstateerd is, sprake is van een groot tijdsverloop tussen het aantreffen van drugs in een woning en de sluiting van die woning. De vraag rijst dan immers of het bij de sluiting nog wel gaat om herstel van de situatie, beëindiging van de overtreding of dat het gaat om leedtoevoeging (vgl. Peters, 2017; anders: Van der Vorm, 2017).

Ten slotte kunnen de strafrechtelijke en de bestuurlijke aanpak elkaar bijten. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Allereerst kan de gemeente bezig zijn met een bestuurlijke aanpak van een bepaald probleem, terwijl tegelijkertijd de politie (onder leiding van het Openbaar Ministerie) een strafrechtelijke aanpak hanteert voor hetzelfde probleem. In verband met de strafrechtelijke aanpak en de belangen die daarbij een rol spelen, kan het voorkomen dat de politie hierover geen informatie verstrekt aan de gemeente. Later kan dan blijken dat beide partijen tegelijk bezig waren met een aanpak en zij elkaar daarbij eventueel in de weg liepen:

‘Als wij een strafrechtelijk onderzoek doen, dan kunnen we dat niet altijd delen met de gemeente, omdat het OM ook zegt: mooi niet, dat is gewoon strafrechtelijk onderzoek. Dat gaat de gemeente niks aan en zeker in dit stadium niet. (...) Sommige gemeenten zijn dan verbaasd als blijkt dat wij daar een onderzoek doen. Waarom weten wij dat niet, had je dat niet kunnen zeggen? Want wij zijn ook met dit of dat bezig.’ (Interview medewerker politie)

Daarnaast speelt een rol dat de inzet van bestuurlijke bevoegdheden, met name de Bibob-procedure, een afbreukrisico kan opleveren voor het strafrechtelijk onderzoek. In de praktijk prevaleren de strafrechtelijke belangen dan vaak, waardoor de bestuurlijke belangen daarvoor moeten wijken. Dit kan overigens soms tot merkwaardige situaties leiden. Zo heeft een gemeente een vergunning

moeten verstrekken waarmee vervolgens vermoedelijk in één klap een enorme som geld kon worden witgewassen, omdat het strafrechtelijk onderzoek nog niet voldoende ver was afgerond. De strafrechtelijke belangen wogen hier echter zwaarder, waardoor daaraan voorrang werd gegeven.

Een laatste risico ontstaat als bestuurlijke bevoegdheden als deze gebruikt worden om het strafrechtelijk onderzoek verder te helpen (stukken in beslag nemen nadat eerst een Bibob-onderzoek is aangewakkerd). In interviews worden situaties beschreven die op het risico van oneigenlijk gebruik van de bestuurlijke bevoegdheden wijzen. Op basis van deze studie kan niet worden vastgesteld of en, zo ja, in hoeveel gevallen sprake is van oneigenlijk gebruik van bestuurlijke bevoegdheden om het vastgelopen strafrechtelijk onderzoek weer op gang te helpen. Het risico daarop is echter wel aanwezig.

Slotbeschouwing

De positie van gemeenten in de veiligheidszorg is de afgelopen 25 jaar in Nederland veranderd. Zo heeft de burgemeester een groot aantal bevoegdheden gekregen in de aanpak van overlast en (dreigende) criminaliteit. Voor de inzet van deze bevoegdheden is hij in grote mate afhankelijk van (door de politie verzamelde) informatie. In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van een empirisch onderzoek naar de vraag wat de bijdrage van de politie is aan de inzet van deze bevoegdheden en welke gevolgen dit heeft voor politie en politiewerk bij de aanpak van onveiligheid.

Dit onderzoek heeft zich, na een eerste brede oriëntatie, geconcentreerd op drie bevoegdheden. Achtereenvolgens het gebiedsverbod, de woningsluiting en de toepassing van de Wet Bibob zijn aan de orde gekomen. Voor elk van deze bevoegdheden is nagegaan hoe deze in de praktijk worden toegepast en wat de rol van de politie is bij het initiatief tot de inzet van de bevoegdheden, de informatie en dossiervorming, de besluitvorming, de controle en handhaving, en hoe de samenwerking tussen politie en gemeente (en andere partijen) hierbij verloopt. Daarnaast is telkens ingegaan op de vraag welke gevolgen de voorgaande punten hebben voor de politie en het politiewerk.

De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op interviews met 22 gemeentemedewerkers en 29 politiemensen werkzaam in vijftien gemeenten. Daarnaast zijn in een kleiner aantal gemeenten in totaal tien concrete gevallen waarin de genoemde bevoegdheden zijn ingezet, diepgaand onderzocht. Dit heeft plaatsgevonden aan de hand van een dossieranalyse en interviews met nog eens dertien gemeentemedewerkers en twaalf politiemensen die bij deze zaken betrokken waren.

In dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste bevindingen van deze studie beschreven (§9.1). Vervolgens wordt gereflecteerd op de positie van politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit (§9.2). Het hoofdstuk sluit af met enkele aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen politie en gemeente (en andere partijen) bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit (§9.3).

9.1 Belangrijkste bevindingen

Toepassing van bevoegdheden

Dit onderzoek laat zien dat in de praktijk een deel van de burgemeestersbevoegdheden in de maatschappelijke veiligheidszorg niet of nauwelijks wordt toegepast (vgl. De Jong e.a., 2017). Zo wordt het bevel bestuurlijk ophouden in de onderzochte gemeenten niet toegepast en de zogenoemde lichte bevelsbevoegdheid slechts in beperkte mate. Met name grote gemeenten passen de verschillende bevoegdheden regelmatig toe. In kleinere gemeenten wordt in de regel gebruikgemaakt van een beperkter aantal bevoegdheden. De burgemeestersbevoegdheden worden ingezet voor uiteenlopende problemen, zoals (jeugd)overlast, (dreiging van) rellen, huiselijk geweld en (georganiseerde) criminaliteit.

Naast het huisverbod worden in de praktijk vooral het gebiedsverbod, de woningsluiting en de Bibob-toets regelmatig ingezet. Ook kleinere gemeenten maken van deze bevoegdheden gebruik. Het gebiedsverbod wordt vaak ingezet om problemen van overlast en (kleine) criminaliteit aan te pakken en heeft als voornaamste doel het herstellen van de openbare orde. Ook wordt met het gebiedsverbod geprobeerd een gedragsverandering bij betrokkenen te bewerkstelligen, een signaal af te geven aan onder anderen de slachtoffers van overlast en een dossier op te bouwen voor eventuele strafrechtelijke handhaving. De duur van een gebiedsverbod varieert sterk (uiteenlopend van acht uur tot twaalf weken) en is onder meer afhankelijk van de regelgeving en beleidsregels in de gemeente. De maatregel is vaak onderdeel van een bredere aanpak gericht op een bepaalde doelgroep (bijvoorbeeld jeugdgroepen of verslaafden) of gericht op een bepaald gebied (bijvoorbeeld een horecaconcentratiegebied), waarbij de maatregel kan worden ingezet zowel vanuit preventief, als repressief oogpunt.

De woningsluiting vindt het vaakst toepassing in het kader van de aanpak van drugsgerelateerde overlast en criminaliteit op basis van artikel 13b Opiumwet, waarmee het herstel van de ‘normale woonsituatie’ wordt beoogd. Daarnaast worden woningen gesloten vanuit het oogpunt van veiligheid, om een signaal af te geven dat drugscriminaliteit niet wordt getolereerd en andere partijen te bewegen maatregelen te treffen die drugscriminaliteit voorkomen. Voor een deel van de gemeenten geldt dat de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit het voornaamste doel is en dat de woningsluiting daarbij een belangrijke maatregel is. De woningsluiting wordt in de regel ingezet als bestuurlijk vervolg op een strafrechtelijk onderzoek waarbij een hoeveelheid drugs is aange-

troffen. Daarbij maken gemeenten onderscheid tussen soft- en harddrugs. In geval van softdrugs wordt vaak volstaan met het geven van een waarschuwing. Bij een handelshoeveelheid harddrugs wordt de woning vaak direct gesloten voor een periode van drie of zes maanden.

Met de Bibob richten de gemeenten zich vooral op het voorkomen dat zij georganiseerde of ‘ondermijnende’ criminaliteit faciliteren. Vaak wordt de Bibob-toets ingezet bij een vergunningaanvraag voor seksinrichtingen, coffeeshops en horecabedrijven. Op basis van een eigen onderzoek (een lichte toets en/of een diepgaand onderzoek) door de gemeente of een uitgebreid onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob, besluit de gemeente de vergunning al dan niet te verlenen. In een later stadium kan de Bibob-toets ook worden ingezet bij de beslissing een vergunning in te trekken. De Bibob-toets kan deel uitmaken van een bredere (bestuurlijke) aanpak van overlast en criminaliteit in een bepaald gebied of in bepaalde branches. Kenmerkend is dat de bestuurlijke aanpak, waarvan de Bibob-toets deel kan uitmaken, volgt op of gelijktijdig plaatsvindt met een eventuele strafrechtelijke aanpak.

Tabel 9.1: Overzicht toepassing gebiedsverbod, woningsluiting en Bibob

| | Problematiek | Voornaamste doel | Aanpak |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebiedsverbod | Overlast en kleine criminaliteit door o.a. jeugd en verslaafden of zwervers | Herstel van de openbare orde | Onderdeel bredere aanpak van bepaalde personen of gebieden, gericht op preventie en/of repressie |
| Woningsluiting | Drugscriminaliteit | Herstel van de woonsituatie en openbare orde | Bestuurlijke maatregel als vervolg op een strafrechtelijk onderzoek |
| Bibob | (Georganiseerde) criminaliteit | Aanpakken of voorkomen van (het faciliteren van) georganiseerde criminaliteit | Onderdeel van een bestuurlijke of integrale aanpak, eventueel volgend op of gelijktijdig aan een strafrechtelijke aanpak |

Samenwerking

In de praktijk loopt de wijze waarop politie en gemeente (en andere partijen) samenwerken bij de inzet van burgemeestersbevoegdheden sterk uiteen. Bij iedere bevoegdheid zijn telkens drie (ideaal)typen van samenwerking onderscheiden. Deze typen verschillen naar de reikwijdte van de samenwerking. Het eerste type samenwerking is vergelijkbaar met het in eerder onderzoek onder-

scheiden ‘coördinatiemodel’ (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Dit type samenwerking kenmerkt zich door een verregaande samenwerking tussen gemeente, politie en eventueel andere partijen. Het gaat hierbij doorgaans om samenwerking in een breder verband waarbij de betrokken partijen regelmatig overleg voeren en van iedere partij een bijdrage wordt verwacht aan het signaleren van het probleem en het informeren en adviseren over de aanpak van het probleem. De betrokken partijen voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk voor de problemen en werken samen om deze aan te pakken.

Bij het tweede type samenwerking werken politie en gemeente (en eventueel andere partijen) ook intensief met elkaar samen, maar de integratie gaat minder ver dan bij het eerste type samenwerking. Bij dit type samenwerking is sprake van onderling overleg, afstemming en uitwisseling van informatie, maar in de regel blijft iedere partij verantwoordelijk voor het eigen deel van de aanpak. Dit type samenwerking vertoont sterke gelijkenis met het zogenoemde ‘coöperatiemodel’ (Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

De samenwerking tussen politie en gemeente blijft bij het laatste type beperkt tot ad-hocsamenwerking naar aanleiding van concrete gevallen. De samenwerking richt zich in de meeste gevallen alleen op informatie-uitwisseling en verloopt in de regel op informele wijze. Dit type samenwerking sluit aan bij het ‘communicatiemodel’ (Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Hoewel alle drie typen samenwerking bij de bevoegdheden in dit onderzoek aan de orde zijn geweest, komen bij iedere bevoegdheid een of twee typen het sterkst naar voren. De samenwerking bij de gebiedsverboden kenmerkt zich door een gezamenlijk probleembesef en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het oplossen van de geconstateerde problemen. Met name het eerste en tweede type samenwerking komt bij de gebiedsverboden naar voren. Het tweede type samenwerking komt vaak naar voren bij de woningsluiting. Bij deze vorm van samenwerking kijken alle partijen vanuit hun eigen perspectief en mogelijkheden naar de problemen en de aanpak ervan, waarbij informatie-uitwisseling centraal staat. Ten slotte komt het derde type samenwerking vaak voor bij de Bibob-toets. In veel gevallen is de samenwerking beperkt tot informatieverstrekking door de politie aan de gemeente. De Bibob-toets door de gemeente vindt vaak ook op grote afstand van de politie plaats.

Tabel 9.2: Overzicht belangrijkste kenmerken van de typen samenwerking

| Type 1 (coördinatiemodel) | Type 2 (coöperatiemodel) | Type 3 (communicatiemodel) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Intensieve samenwerking • Gezamenlijk probleembesef • Regelmatig overleg • Iedere partij signaleert, informeert en adviseert over de aanpak • Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor oplossing probleem • Inzet in combinatie met andere maatregelen | <ul style="list-style-type: none"> • Intensieve samenwerking • Bij concrete gevallen niet altijd afstemming en gezamenlijk optreden • Informatie-uitwisseling • Iedere partij verantwoordelijk voor haar deel van de aanpak van het probleem | <ul style="list-style-type: none"> • Ad-hocsamenwerking • Naar aanleiding van concreet geval • (Eenzijdig) verstrekken van informatie • Afstandelijk |
| Vooraf aangetroffen bij gebiedsverboden | Vooraf aangetroffen bij woningsluiting en gebiedsverboden | Vooraf aangetroffen bij Bibob-toets |

Hoewel de wijze van samenwerking tussen gemeente en politie bij de verschillende bevoegdheden uiteenloopt, is met dit onderzoek een aantal elementen naar voren gekomen dat de samenwerking kan bevorderen (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Bij alle drie de bevoegdheden geldt dat vertrouwen tussen de betrokken partijen en tussen de betrokken medewerkers van groot belang is voor de samenwerking. Vertrouwen is belangrijk voor de informatie-uitwisseling tussen partijen. Wanneer sprake is van vertrouwen, zijn medewerkers eerder bereid informatie (ook als die formeel niet kan worden gedeeld) op informele wijze met elkaar te bespreken, zodat onderlinge afstemming kan plaatsvinden. Vertrouwen wordt bevorderd door regelmatig (informeel) en persoonlijk contact tussen de betrokken medewerkers. Ook kennis van elkaars bevoegdheden en (on)mogelijkheden is hierbij relevant. Duidelijkheid over wat medewerkers van elkaar kunnen verwachten en welke informatie zij wel en niet met elkaar kunnen uitwisselen, bevordert de samenwerking. Ten slotte is de samenwerking gebaat bij een gezamenlijke definitie van de aan te pakken problemen en van de wijze waarop deze moeten worden aangepakt.

Dit onderzoek laat zien dat de regierol bij de inzet van burgemeestersbevoegdheden en de samenwerkingsverbanden waarbinnen deze worden toegepast in de meeste gevallen bij de gemeente ligt. Veelal heeft de gemeente de leiding over de samenwerkingsverbanden gericht op de aanpak van bepaalde doelgroepen of gebieden. Hoewel ook problemen zijn geconstateerd bij de wijze waarop gemeenten deze regietaak invullen, bevestigt dit onderzoek dat deze is toegenomen en verstevigd (vgl. Tops, Van Os & Van der Torre, 2017).

Initiatief

Zowel bij de gebiedsverboden, als bij de woningsluitingen neemt de politie in de regel het initiatief. Bij de Bibob-toets ligt het initiatief in de meeste gevallen bij de gemeenten. Om tot dit initiatief te komen, is van belang dat politiemensen op de hoogte zijn van de burgemeestersbevoegdheden en van de (on)mogelijkheden daarvan. Zij moeten (juridische) kennis hebben van de bevoegdheid om te kunnen bepalen of het vragen om die bevoegdheid zinvol is. Met name ten aanzien van de Bibob-toets is sprake van gebrekkige kennis bij politiemensen. De Bibob-procedure speelt zich op grote afstand van politiemensen af, waardoor zij niet goed weten wat het inhoudt en wanneer zij om een Bibob-toets kunnen vragen of daartoe de gemeente kunnen informeren.

In dit onderzoek is gesignaleerd dat sprake lijkt te zijn van een afname van het aantal gebiedsverboden dat door de politie wordt gevraagd. Daarbij speelt, naast gebrekkige (juridische) kennis van politiemensen over de mogelijkheden van een gebiedsverbod, een rol dat bij politiemensen soms het beeld bestaat dat het opleggen van een gebiedsverbod zware administratieve lasten met zich brengt en het erg lastig is om een gebiedsverbod op te leggen.

Bij de woningsluiting is het initiatief voor politiemensen het meest vanzelfsprekend, omdat in veel gemeenten de afspraak geldt dat bij een drugsvondst altijd een hennepinformatiebericht of een bestuurlijke rapportage wordt opgestuurd aan de gemeente. Toch blijken bij het initiatief tot woningsluiting opvattingen binnen een politieteam over wat de belangrijkste lokale problemen zijn en de beste aanpak hiervan relevant te zijn. De opstelling van politiemensen ten aanzien van de woningsluiting loopt hierdoor sterk uiteen. In de ene gemeente leidt dit ertoe dat politiemensen eerder en in steeds minder ernstige gevallen geneigd zijn om om een woningsluiting te vragen, terwijl in andere gemeenten nauwelijks, of alleen in tamelijk ernstige gevallen, om een woningsluiting wordt gevraagd.

Informatievoorziening en dossiervorming

De politie speelt bij alle drie bevoegdheden een belangrijke rol bij de informatievoorziening aan de gemeente. De gemeente is bij de inzet van de bevoegdheden voor een groot deel afhankelijk van de informatie die zij van de politie krijgt. De kwaliteit en diepgang van de politie-informatie laten soms echter te wensen over (vgl. Winter e.a., 2012; Inspectie VenJ, 2012; Gorissen, 2015). Zo

is de informatie die de politie aanlevert soms onvoldoende concreet, onvoldoende duidelijk en ontbreekt de (lokale) context. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. Soms is sprake van gebrekkige kennis bij politiemensen over welke informatie voor de gemeente relevant is om tot toepassing van de bevoegdheid te komen. Ook leggen betrokken politiemensen niet alle relevante informatie in de systemen vast, zodat de betrokken medewerkers van de politie die bij de gemeente het verzoek doen, niet over voldoende informatie beschikken. Daarnaast speelt hierbij een rol dat de politie veelal gericht is op de strafrechtelijke afhandeling van problemen en slechts in beperkte mate denkt aan bestuurlijke mogelijkheden. Daar komt bij dat de informatiepositie van de politie niet altijd even sterk zou zijn, doordat de politie zich volgens sommigen zou terugtrekken (vgl. Terpstra e.a., 2010) en op grotere afstand van de lokale problemen is komen staan (vgl. Terpstra e.a., 2016; Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015; Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017). Ook is van belang dat voor politiemensen niet altijd duidelijk is welke informatie zij wel en niet aan de gemeente mogen verstrekken. Daarbij speelt de officier van justitie als verantwoordelijke voor het opsporingsonderzoek en de informatie die wordt verzameld, een belangrijke rol. Formeel bepaalt de officier welke informatie wel en niet mag worden verstrekt. Ten slotte duurt het soms te lang voordat informatie de gemeente bereikt. Als gevolg hiervan kan de gemeente niet altijd meer overgaan tot toepassing van de bevoegdheid. Dit leidt er in sommige gemeenten toe dat zij niet afhankelijk willen zijn van de informatie die zij van de politie krijgen. Onder meer door medewerkers van de afdeling Toezicht & Handhaving informatie te laten verzamelen, zelf (open en eigen) bronnen te raadplegen of zelf ter plaatse te gaan om informatie te verzamelen, proberen sommige gemeenten hun eigen informatiepositie te versterken.

Bij de informatievoorziening ten behoeve van de burgemeestersbevoegdheden speelt het RIEC in veel gevallen een beperkte rol. Bij de inzet van gebiedsverboden is het RIEC helemaal niet betrokken en bij de woningsluiting slechts in beperkte mate. Bij de Bibob-procedure ligt dit anders. Daarbij is het RIEC op verschillende manieren betrokken, zowel bij het uitwisselen van informatie door betrokken partijen, het aanleveren van informatie, als bij het ondersteunen en adviseren van gemeenten op dossierniveau bij de Bibob-toets. De ervaringen van gemeenten hiermee lopen sterk uiteen. Met name de kleinere gemeenten maken gebruik van de ondersteuning die het RIEC biedt bij de Bibob-toets op casusniveau.¹²⁰

120 Van betrokkenheid van de regionale instituten voor veiligheidsanalyse (zie hoofdstuk 1) is in dit onderzoek niet gebleken.

Besluitvorming

In de meeste gevallen is de rol van de politie bij de besluitvorming beperkt. Alleen bij de gemandateerde bevoegdheid verblijfsontzeggingen op te leggen, beslissen politiemensen. De beoordelingsruimte is hierbij overigens beperkt. In alle andere gevallen heeft de politie na het signaleren, informeren en adviseren een zeer beperkte rol bij de besluitvorming. Slechts wanneer er tijdens de besluitvormingsprocedure aanvullende informatie nodig is, wordt de politie geraadpleegd.

Over het algemeen zijn zowel politiemensen als gemeenteamttenaren tevreden over de wijze waarop de besluitvorming in de praktijk verloopt. Wel is regelmatig geconstateerd dat het erg lang duurt voordat een besluit is genomen nadat het strafbaar feit of de overlast heeft plaatsgevonden. Verschillende factoren spelen daarbij een rol. Onder meer de soms relatief lange periode die de politie nodig heeft om informatie te verstrekken en de tijd die bij de gemeente gepaard gaat met de ambtelijke voorbereiding en de formele eisen die aan de procedure worden gesteld, zijn van belang.

Ten slotte is in dit onderzoek regelmatig geconstateerd dat politiemensen ontevreden zijn over het optreden van de gemeente. Zo vinden zij dat gemeenten soms niet streng genoeg zijn of dat de aanpak niet ver genoeg gaat. Dit leidt met name tot frustratie als politiemensen veel tijd en werk hebben besteed aan een zaak en de gemeente besluit van bijvoorbeeld een gebiedsverbod of woningsluiting af te zien. Ook ontstaat frustratie wanneer gemeenten overgaan tot het verlenen van vergunningen aan mensen die in de ogen van politiemensen criminele activiteiten ontplooiën. Politiemensen baseren zich daarbij slechts op ‘onderbuikgevoelens’. Hierbij speelt ook een rol dat politiemensen de inzet van sommige bevoegdheden zien als een ‘straf’ of ‘verlengstuk van het strafrecht’, overigens vaak als zaken strafrechtelijk niet succesvol konden worden afgerond.

Uitvoering, controle en handhaving

Nadat de gemeente het besluit heeft genomen een gebiedsverbod op te leggen, een woning te sluiten of een vergunning te weigeren of in te trekken, speelt de politie een beperkte rol bij de uitvoering hiervan. Vaak is de politie wel betrokken bij de uitreiking van de beslissing (vgl. Koffijberg, Dekkers & Kriek, 2007). De politie heeft daarbij in de regel alleen de rol van de ‘sterke arm der wet’. Ook bij de feitelijke sluiting van een woning heeft de politie alleen die rol en sluiten

medewerkers van de gemeente de woning af. In alle gevallen is met name de politie verantwoordelijk voor de controle en handhaving van de beslissing. In de praktijk blijkt het van handhaving echter nauwelijks te komen (vgl. Winter e.a., 2012; Inspectie VenJ, 2012). Politie mensen en medewerkers van de gemeente geven aan dat overtreding van gebiedsverboden en woningsluitingen niet vaak plaatsvindt. Uitzondering hierop is de verblijfsontzegging die aan notoire overlastplegers wordt opgelegd. Overtreding hiervan komt in de praktijk regelmatig voor. In de andere gevallen is dat vaker uitzondering dan de regel. Een gebrek aan investering in de handhaving lijkt hierbij geen rol te spelen.

Bij de controle en handhaving is vaak niet alleen de politie betrokken, maar speelt de afdeling Toezicht & Handhaving van de gemeente ook een rol. Belangrijk hierbij is dat medewerkers van Toezicht & Handhaving ook op de hoogte zijn van bijvoorbeeld gebiedsverboden of woningsluitingen, zodat zij de politie kunnen ondersteunen als extra 'oren en ogen'. Deze rol speelt Toezicht & Handhaving ook (in toenemende mate) bij het signaleren van problemen. In de praktijk bestaat regelmatig onduidelijkheid over de verhoudingen en verantwoordelijkheidsverdeling tussen politie en Toezicht & Handhaving. Goede afstemming en samenwerking tussen politie en Toezicht & Handhaving is van belang, maar loopt in de praktijk niet altijd probleemloos (vgl. Eikenaar & Van Stokkom, 2014).

Verschillen

Welke bevoegdheden worden gebruikt, verschilt niet erg tussen grote en kleine gemeenten. Zo gaan zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten over tot het opleggen van gebiedsverboden, het sluiten van woningen en het uitvoeren van Bibob-toetsen. Geconstateerd is wel dat middelgrote en kleine gemeenten beduidend minder vaak gebiedsverboden inzetten en met name de kleine gemeenten de hoeveelheid Bibob-onderzoeken beperken. Ten aanzien van de woningsluiting zijn grote verschillen zichtbaar tussen gemeenten met een 'harde of strenge' benadering en gemeenten met een 'gematigde of meer softe' benadering. De strengere gemeenten sluiten dicht aan op de strafrechtelijke aanpak en zetten de woningsluiting in als een verlengstuk daarvan. De gemeenten met een softere benadering bewaren wat meer afstand en gaan niet altijd over tot sluiting wanneer drugs worden aangetroffen. Deze diversiteit in het gebruik van de bevoegdheden duidt op het belang van lokaal maatwerk.

Gevolgen voor de politie

De inzet van burgemeestersbevoegdheden heeft uiteenlopende gevolgen voor de politie en het politiewerk. Allereerst zien politiemensen met name de inzet van gebiedsverboden als een effectief middel om geconstateerde problemen van overlast en (kleine) criminaliteit aan te pakken. Het levert een snelle en zichtbare interventie op, hetgeen politiemensen waarderen. Dit laatste geldt ook voor de woningsluiting. Politiemensen zien dit als een manier om (relatief) snel en zichtbaar te reageren op drugscriminaliteit. De maatregel kost politiemensen relatief weinig werk, maar heeft wel een grote impact op de betrokkenen. De achterliggende (georganiseerde) criminaliteit blijft echter bij de woningsluiting grotendeels buiten schot, waardoor de meeste politiemensen de woningsluiting niet zien als een werkelijke oplossing voor de aanpak daarvan. Dit laatste geldt ook voor de inzet van de Bibob-toets. Criminelen schuiven vaak een stroman naar voren die door de Bibob-toets komt. Deze schijnconstructies zijn volgens de meeste politiemensen en gemeenteamttenaren met de Bibob-toets moeilijk aan te pakken. Doordat de Bibob-procedure op relatief grote afstand van de politie plaatsvindt, levert deze bevoegdheid voor de politie geen snelle en zichtbare interventie op.

Bij de inzet van de bevoegdheden houden partijen rekening met mogelijke waterbed- of verplaatsingseffecten. Zo wordt vaak op regionaal niveau Bibob-beleid afgesproken, zodat wordt voorkomen dat criminelen naar omliggende gemeenten uitwijken om hun criminele vermogen daar wit te wassen.

Uit dit onderzoek blijkt dat een deel van de politiemensen bij de aanpak van problemen met name op het strafrecht is gericht. De oplossing van problemen zoeken zij vooral in het strafrecht en problemen beschouwen zij ook pas als hun verantwoordelijkheid als een strafrechtelijke reactie mogelijk is. Dit heeft onder andere gevolgen voor de vraag of politiemensen de gemeente verzoeken om burgemeestersbevoegdheden in te zetten en voor de wijze waarop de politie informatie verzamelt en vastlegt. Omdat onder andere hierdoor de kwaliteit van de informatie soms te wensen overlaat, zijn sommige gemeenten enerzijds bezig met versterking van de eigen informatiepositie. Dit kan de afstand van de politie tot de gemeente vergroten. Anderzijds wordt bij de politie steeds meer gestuurd op het vastleggen van voor het bestuur relevante informatie. Bij de politie komt daardoor sterk de nadruk te liggen op het vastleggen van mogelijk relevante informatie in de systemen, zonder dat het nut en de noodzaak daarvan zonder meer duidelijk is. Het belang van het opbouwen van een dossier wordt daarbij steeds belangrijker. Daar komt bij dat

gemeenten soms te veel informatie vragen van de politie waardoor de administratieve lasten daar toenemen.

De inzet van burgemeestersbevoegdheden leidt in de huidige praktijk nauwelijks tot extra investeringen in controle, toezicht en handhaving door de politie. De afdeling Toezicht & Handhaving van de gemeente is voor de politie een belangrijke partner, omdat zij haar informatie verstrekt. De politie heeft er daarom belang bij de samenwerking met de gemeentelijke boa's te versterken.

Daarnaast heeft de politie met de komst van de burgemeestersbevoegdheden de mogelijkheid verantwoordelijkheden voor problemen van zich af te schuiven en bij de gemeente neer te leggen. Gemeenten hebben hierdoor immers meer mogelijkheden gekregen dwingend op te treden tegen overlast en criminaliteit. Politie mensen benadrukken dat de gemeente 'haar verantwoordelijkheid moet pakken' in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit door gebruik te maken van haar bevoegdheden. Voor de politie betekent dit dat zij een deel van de verantwoordelijkheid voor de aanpak bij de gemeente kan neerleggen. Dit versterkt de toch al bestaande neiging van een deel van de politie mensen om problemen strafrechtelijk aan te (blijven) pakken, zich verder terug te trekken op de strafrechtelijke handhaving en voor de bestuurlijke aanpak naar de gemeente te kijken. Gemeenten gaan hier op hun beurt op verschillende manieren mee om. Zo zijn er gemeenten die dit als een mogelijkheid zien hard op te treden tegen criminaliteit en hiermee de rol van *crime fighter* naar zich toe trekken. Andere gemeenten zien die rol niet voor zichzelf weggelegd en treden meer gematigd op. Zij grijpen alleen in bij ernstige gevallen en gevallen waarbij herstel van de openbare orde centraal staat.

Ten slotte blijkt uit dit onderzoek dat bij politie mensen de bewustwording van de bestuurlijke aanpak en mogelijkheden daarvan lijkt te zijn gegroeid. Dit komt echter niet bij alle bevoegdheden in de praktijk tot uitdrukking. Geconstateerd is dat de afstand tussen de politie en de gemeente met name bij de inzet van de Bibob-toets groot is. De betrokkenheid van de politie is, op het aanleveren van informatie na, gering. De Bibob-procedure staat los van de strafrechtelijke aanpak en kan onafhankelijk daarvan worden ingezet.

Bij de inzet van de woningsluiting ligt dit anders. De woningsluiting wordt gezien als een aanvulling op de strafrechtelijke aanpak. Dit maakt de afstand tussen politie en gemeente wat kleiner. Toch speelt de gemeente de hoofdrol bij de besluitvorming en de feitelijke sluiting van de woning. De rol van de politie is met name beperkt tot het initiatief en het aanleveren van informatie.

De afstand tussen politie en gemeente is bij de gebiedsverboden het kleinst. Het gebiedsverbod wordt vaak gezien als een extra bevoegdheid van de politie

en is onderdeel van of is min of meer geïntegreerd in de aanpak van overlast en criminaliteit. Hoewel het formeel gezien een bevoegdheid is van de burgemeester, komt de gemeente er bij de oplegging daarvan soms helemaal niet aan te pas (in geval van mandatering van de beslissing aan de politie). Het is daarom een bevoegdheid die dicht bij de politie ligt en waarbij de betrokkenheid van de politie groot is. Toch is hierbij geconstateerd dat politiemensen steeds minder vaak initiatief nemen om een gebiedsverbod op te leggen, wat duidt op een toenemende afstand.

9.2 Positie van politie en gemeente

In dit onderzoek stonden centraal de toepassing van burgemeestersbevoegdheden in de aanpak van lokale veiligheidsproblemen en de rol van de politie daarbij. De verwachting was dat de politie hierbij een cruciale rol zou spelen. De politie is immers primair belast met de zorg voor (lokale) veiligheid. Bovendien kan de burgemeester bij de inzet van zijn bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde gebruikmaken van de onder zijn gezag staande politie. Uit dit onderzoek blijkt dat deze verwachting in de praktijk voor een groot deel wordt waargemaakt. Zo is het in veel gevallen de politie die initiatief neemt problemen aan te pakken met behulp van burgemeestersbevoegdheden en die daartoe de gemeente van informatie voorziet. Bij de wijze waarop dit in de praktijk verloopt, is een aantal knelpunten geconstateerd. Daarbij spelen uiteenlopende factoren een rol. Veel van deze knelpunten hebben te maken met de positie die de politie bij de aanpak van overlast en criminaliteit inneemt ten opzichte van de gemeente. De politie positioneert zich in meerdere opzichten op afstand van de bestuurlijke aanpak van gemeenten ten aanzien van overlast en criminaliteit.

In deze paragraaf komt een aantal centrale overwegingen en aandachtspunten aan de orde die voortvloeien uit dit onderzoek. Deze hebben betrekking op de positie van politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit.

Doelen

Een eerste belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat de doelen die met de bestuurlijke aanpak (waaronder de burgemeestersbevoegdheden) worden

nagestreefd in veel gevallen nogal diffuus en onduidelijk blijven. In de praktijk lopen vaak verschillende doelen bij de bestuurlijke aanpak door elkaar. Het gaat soms zowel om het herstel van de openbare orde als om doelen die eigenlijk bij het strafrecht horen (zoals het toevoegen van leed) of meer op een strafrechtelijke afhandeling zijn gericht (zoals het vereenvoudigen van de strafrechtelijke handhaving). Zo wordt bijvoorbeeld de bestuurlijke bevoegdheid meer ingezet om de betrokkene ‘in zijn belangen te raken’ of wordt de bevoegdheid gebruikt om vervolging en bestraffing van de persoon in kwestie te bevorderen.

Het nastreven van strafrechtelijke doelen bij de bestuurlijke aanpak vindt mede plaats op grond van het argument dat de strafrechtelijke aanpak er onvoldoende in slaagt bestraffing te realiseren. Het niet of onvoldoende bereiken van deze doelen door middel van het strafrecht blijkt volgens politiemensen op verschillende manieren. Zo zou de strafrechtelijke afhandeling van zaken soms niet efficiënt genoeg zijn, waardoor strafrechtelijke reacties te lang op zich laten wachten. Ook lopen opsporingsonderzoeken soms vast, of kunnen zaken strafrechtelijk om bewijstechnische redenen niet worden ‘rondgemaakt’ waardoor vervolging niet mogelijk is of verdachten moeten worden vrijgesproken. Ten slotte kost een strafrechtelijke aanpak naar de opvatting van politiemensen veel tijd en werk. De bestuurlijke aanpak daarentegen levert wel snelle en zichtbare interventies op, waarmee de strafrechtelijke doelen alsnog kunnen worden bereikt. Door middel van burgemeestersbevoegdheden kan de crimineel toch nog worden aangepakt. In het bestuursrecht gelden immers andere eisen, die naar het oordeel van sommige politiemensen veel minder zwaar zijn en daarom voor hen minder werk met zich brengen. De verwachtingen over de bevoegdheden van de burgemeester zijn in die zin bij politiemensen hoog: met relatief weinig werk zouden op die manier criminelen kunnen worden aangepakt. Het streven naar efficiëntie lijkt hiermee de boventoon te voeren. De vraag rijst echter wat dit betekent voor de zorgvuldigheid en andere rechtstatelijke waarborgen.

Aldus lijkt de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit zich met name te richten op het nastreven van strafrechtelijke doelen. Het bestuurlijk systeem wordt daarbij ingezet om het ervaren falen van het strafrechtelijk systeem te compenseren (vgl. Kort, Fedorova & Terpstra, 2014). Dit roept de vraag op of daarmee de grenzen tussen het strafrecht en het bestuursrecht niet al te zeer vervagen. Zo is in dit onderzoek geconstateerd dat de wijze waarop de woningsluiting op basis van artikel 13b Opiumwet in een deel van de gevallen wordt toegepast, meer het karakter krijgt van een punitieve sanctie dan van een herstelsanctie. Een herstelsanctie strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan

maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding (artikel 5:2 Awb). Wanneer de drugs in beslag zijn genomen of de kwekerij is ontmanteld, is het gevaar voor verstoring van de openbare orde vaak al geweken. In deze gevallen wordt op dat moment vaak nauwelijks overlast meer ervaren in de publieke ruimte. Als de burgemeester een half jaar na het aantreffen van de drugs overgaat tot sluiting van de woning, kan terecht de vraag worden gesteld of dit nog wel bijdraagt aan bijvoorbeeld ‘de loop uit het pand halen’ of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Zowel politiemensen als medewerkers van de gemeente geven aan dat van een herstelsanctie op deze manier eigenlijk geen sprake is, maar dat het (naast het afgeven van een signaal dat dergelijke feiten niet worden getolereerd) meer lijkt te gaan om ‘het raken’ van de belangen van de overtreder, ofwel leedtoevoeging. De bestuurlijke bevoegdheden verschuiven hierdoor richting het strafrecht, waardoor de grens tussen bestuursrecht en strafrecht vervaagt. Dit kan als problematisch worden beschouwd, omdat in het bestuursrecht niet dezelfde waarborgen en eisen gesteld worden als in het strafrecht. Daar waar in het kader van het strafrecht niet succesvol wordt opgetreden, mogelijk door beperkingen die deze strafrechtelijke waarborgen kunnen opleveren, kan de burgemeester relatief eenvoudig op punitieve of repressieve wijze optreden tegen criminaliteit. De ‘belemmeringen van het strafrecht’ worden op deze manier vermeden. De vraag rijst echter welke prijs hiervoor betaald wordt. De bestuurlijke procedure voldoet niet zonder meer aan de eisen die aan een strafrechtelijke worden gesteld. Wat betekent dit voor de zorgvuldigheid van de procedure? Hoe zit het met de waarborgen van een verdachte? De vraag blijft of dit vermijden van het strafrecht wel in de lijn ligt van wat de wetgever heeft beoogd en of rechtstatelijke waarden hierdoor niet te veel onder druk komen staan.

Effectiviteit

Het voorgaande roept de vraag op waarom politiemensen en medewerkers van gemeenten denken dat de bestuurlijke aanpak effectief is, en effectiever dan het strafrecht. Welke effecten worden van de bestuurlijke aanpak verwacht? Waarom zou een bestuurlijke aanpak beter in staat zijn dan een strafrechtelijke om deze effecten te realiseren?

Zoals hiervoor bleek, worden bij de toepassing van de burgemeestersbevoegdheden vaak vooral strafrechtelijke doelen nagestreefd en worden andere doelen in

veel gevallen pas daarna genoemd. De beoordeling van de effectiviteit van de bevoegdheden meten politiemensen vaak primair af aan de hand van die strafrechtelijke doelen. Bijvoorbeeld het toevoegen van leed wordt soms direct naar voren geschoven als belangrijkste effect dat moet worden bereikt. In hoeverre die effecten in de praktijk ook worden bereikt, is echter vaak niet geheel duidelijk. Zowel politiemensen, als medewerkers van gemeenten, signaleren dat degenen die door de maatregel worden getroffen deze als ingrijpend ervaren. Daar staat tegenover dat het gebruik van de bevoegdheid vaak geen structurele oplossing biedt voor bijvoorbeeld notoire overlastplegers of voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De bestuurlijke aanpak blijft volgens politiemensen en medewerkers van gemeenten in feite beperkt tot symptoombestrijding. Om structurele veranderingen teweeg te brengen of de (achterliggende) georganiseerde criminaliteit te bestrijden, zou in hun ogen enkel de inzet van burgemeestersbevoegdheden onvoldoende zijn. Andere middelen, zoals zorg- en hulpverlening, maar ook een strafrechtelijke aanpak blijven daarnaast van belang.

De populariteit van de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit kan dan ook eigenlijk niet goed worden verklaard uit een duidelijke effectiviteit, integendeel. Er zijn dan ook andere redenen waarom de bestuurlijke aanpak en de toepassing van (een deel van de) burgemeestersbevoegdheden aan aandacht winnen en door zowel gemeenten als politie hoog op de agenda worden gezet. Allereerst speelt hierbij een rol, zoals hiervoor ook bleek, dat burgemeestersbevoegdheden snelle en zichtbare interventies opleveren. Dit is bij de strafrechtelijke aanpak van overlast en criminaliteit in de praktijk vaak anders. Daarbij wordt gewezen op een vaak trage reactie op overlast en criminaliteit of het zelfs helemaal uitblijven daarvan. Als wel een strafrechtelijke reactie volgt, is deze volgens politiemensen vaak ontoereikend of niet zwaar genoeg.

Maar niet alleen het argument dat een strafrechtelijke aanpak faalt, speelt hierbij een rol. Ook andere ontwikkelingen zijn hierbij relevant. Deze kunnen worden gezien als onderdeel van een 'strijd' om een positie binnen het veiligheidsdomein.

Strijd binnen het veiligheidsdomein

Uit dit onderzoek blijkt dat de politie op verschillende manieren taken binnen het veiligheidsdomein (die eerder wel bij de politie lagen of door de politie op zich werden genomen) probeert op afstand te houden of af te stoten. De politie heeft zich in meerdere opzichten teruggetrokken op haar 'kerntaken'. Hoewel

op beleidsniveau de kerntakendiscussie (zie hoofdstuk 1) ten einde lijkt te zijn gekomen en op dat niveau de strakke focus op de kerntaken (met name 'boeven vangen' en repressief optreden) is losgelaten, ligt dit in de praktijk anders. Politie- en politiemensen leggen in de praktijk toch in veel gevallen de nadruk op een strafrechtelijke en repressieve aanpak van problemen. Andere taken, zoals de regietaken in samenwerkingsverbanden, probeert de politie op afstand te houden (vgl. Terpstra e.a., 2010). Ook dit onderzoek laat zien dat de politie de leiding over een samenwerkingsverband vaak niet op zich neemt of regelmatig verstek laat gaan bij bijeenkomsten van samenwerkingsverbanden.

De samenwerking met andere partijen en de ontstane mogelijkheden van andere partijen ook op te treden tegen overlast en criminaliteit, maken het voor de politie mogelijk de verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze problemen bij anderen te leggen. Daar komt bij dat een deel van de politiemensen bij de aanpak van lokale overlast en criminaliteit vooral is georiënteerd op een strafrechtelijk vervolg. Een deel van de politiemensen lijkt (overigens ten onrechte) in de veronderstelling te leven dat alleen wanneer de problemen strafrechtelijk kunnen worden afgehandeld (dus bewijsbaar en vervolgbaar moeten zijn om ze te kunnen aanpakken), de politie voor de aanpak daarvan verantwoordelijk is. Wanneer en op welke wijze een bestuurlijke reactie mogelijk is, weten politiemensen vaak niet. Als zij dat al weten, wordt de bestuurlijke aanpak echter vaak niet als hun verantwoordelijkheid gezien of wordt de bestuurlijke aanpak zo ingezet dat strafrechtelijke handhaving gemakkelijker wordt gemaakt (bijvoorbeeld de inzet van gebiedsverboden om na overtreding daarvan een dossier aan de strafrechter te kunnen voorleggen op basis waarvan deze zwaarder kan straffen en eventueel andere maatregelen kan treffen).

Deze beweging van de politie om bepaalde taken af te houden of af te stoten gaat gepaard met een andere ontwikkeling die plaatsvindt bij gemeenten. Gemeenten trekken steeds meer taken in de aanpak van overlast en (georganiseerde) criminaliteit naar zich toe. Gemeenten claimen een rol in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, een voor gemeenten relatief nieuw domein. Gemeenten krijgen hiervoor steeds meer middelen en bevoegdheden tot hun beschikking. Niet alle gemeenten gaan hiermee op dezelfde wijze om. Er zijn gemeenten die zich hierbij terughoudend opstellen en voor zichzelf een bescheiden rol zien in de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en proberen te voorkomen dat zij daarbij vooral repressief optreden. Het initiatief om bevoegdheden in te zetten en het verzamelen van informatie daartoe laten ze daarbij bij voorkeur over aan de politie.

Er zijn echter ook gemeenten die door middel van de burgemeestersbe-

voegdheden hard optreden tegen uiteenlopende vormen van overlast en criminaliteit. Sommige gemeenten passen de burgemeestersbevoegdheden vooral toe in het kader van het strafrecht en kunnen meer als verlengstuk van politie en justitie worden gezien, waarbij zij zich grotendeels laten leiden door wat de politie doet en voorstelt. Andere gemeenten treden meer zelfstandig op, min of meer als alternatief voor de strafrechtelijke aanpak. Deze gemeenten proberen zich niet afhankelijk te maken van de politie die in hun ogen door gebrekkige (juridische) kennis onvoldoende in staat zou zijn snel de juiste relevante informatie aan te leveren. Deze gemeenten nemen zelf initiatief de bevoegdheden in te zetten en proberen hun eigen informatiepositie te versterken door bijvoorbeeld medewerkers van Toezicht & Handhaving in te schakelen of eigen medewerkers ter plaatse te sturen om informatie te verzamelen. Ook nemen deze gemeenten informatieanalisten aan om de eigen informatie te verwerken en analyseren.

Sommige gemeenten trekken deze rol als crime fighter sterk naar zich toe en nemen deze graag op zich. De toepassing van burgemeestersbevoegdheden met het oog op het toevoegen van leed, past daarbij. Dit versterkt het eerder gesignaleerde beeld van een straffende burgemeester of een burgemeester als ‘sheriff’ (vgl. Peters, 2017; Sackers, 2010a; Mein, 2010). Niet het bewaken van orde en rust door op te treden als burgervader stellen burgemeesters hiermee op de voorgrond, maar de daarmee op gespannen voet staande rol van een burgemeester die overlast en criminaliteit streng bestraft, staat hierdoor steeds meer centraal. De rol van burgervader, waaronder de rol als verbinder en symbool van lokale eenheid, komt op deze manier onder druk te staan. Hierbij spelen de wijze waarop de burgemeester zich wil profileren en het bestuurlijk klimaat in de gemeente een belangrijke rol. Een strenge en harde opstelling van het gemeentebestuur bij de aanpak van overlast en criminaliteit versterkt de neiging om ‘in het gat te springen’ dat de politie laat vallen en met de bestuurlijke aanpak (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden. De gemeente versterkt hiermee haar positie waardoor de politie nog meer in de gelegenheid komt taken af te schuiven of af te houden en zich nog sterker te richten op enkel strafrechtelijke handhaving. Deze ontwikkeling maakt de burgemeester ook kwetsbaarder. Het risico ontstaat immers dat bij gebrek aan een nabij functionerende politie, de burgemeester zijn beloftes niet waar kan maken of niet kan voldoen aan de eisen die gemeenteraad en burgers aan hem stellen (vgl. De Jong e.a., 2017).

Naar aanleiding van het voorgaande kunnen uiteenlopende vragen worden gesteld. Zo rijst de vraag of deze ontwikkelingen wenselijk zijn. Het ligt voor de

hand (opnieuw) een discussie te voeren over de vraag of we een politie willen die zich louter richt op strafrecht en repressie. Ook komt de vraag op of op deze wijze niet een op opsporing gerichte (nationale) politie ontstaat met daarnaast een lokale politie die zich bezighoudt met toezicht en handhaving. Het is van belang over de wenselijkheid hiervan te debatteren en eventueel hoe deze ontwikkelingen kunnen worden gekeerd. Ten slotte kan worden gediscussieerd over de vraag hoe moet worden omgegaan met een roep om meer bevoegdheden voor burgemeesters om georganiseerde of ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Is het wenselijk en zinvol burgemeesters nog meer bevoegdheden te geven? Hoe kunnen daarbij de hiervoor beschreven spanningen en risico's worden beperkt?

De hiervoor beschreven ontwikkelingen in de positie van politie en gemeente bij de aanpak van overlast en criminaliteit kennen echter ook tegengestelde bewegingen. De positie die de politie inneemt, is namelijk nogal ambivalent. Politie mensen houden aan de ene kant bepaalde taken af en leggen deze neer bij de gemeente. De bestuurlijke aanpak zou daarbij echter moeten functioneren als een aanvulling op of als vervanging van het (falende) strafrecht. Gemeenten moeten streng optreden en hun verantwoordelijkheid daarvoor 'pakken'. Wanneer gemeenten de bestuurlijke aanpak niet of, in de ogen van politiemensen, niet op de juiste manier invullen, krijgen zij daarover stevige kritiek te verduren. Deze kritiek doet sterk denken aan kritiek die uitvoerende politiemensen vaak hebben op het functioneren van het strafrecht (Kort, Fedorova & Terpstra, 2014). Zo vinden politiemensen in een dergelijk geval dat de gemeente te hoge eisen stelt aan de informatie die zij moeten aanleveren. Ook is de gemeente in hun optiek te soft als zij een woningsluiting terugdraait omdat de eigenaar van de woning zegt niet op de hoogte te zijn geweest van de in zijn woning aanwezige drugs.

Daarnaast concentreert de politie zich op 'crime fighting' en een harde repressieve aanpak. In meerdere gevallen geeft de politie echter niet thuis als zij daaraan een bijdrage kan leveren in het kader van een bestuurlijke aanpak. De rol van de politie bij de toepassing van de burgemeestersbevoegdheden is in een deel van de gevallen dan ook beperkt of van onvoldoende niveau of kwaliteit. Daar komt bij dat de aanpak voor deze politiemensen dan wel moet passen binnen het strafrecht. Als de aanpak buiten die kaders treedt, kunnen zij daar blijkbaar niet goed mee uit de voeten.

Ook stellen politiemensen zich ambivalent op ten aanzien van de rol van Toezicht & Handhaving. Enerzijds willen zij dat de dienst Toezicht & Handha-

ving een eigen rol en positie binnen het veiligheidsdomein krijgt, bijvoorbeeld met betrekking tot de handhaving van gebiedsverboden. Anderzijds willen zij dat alleen voor zover dit de eigen belangen en positie niet schaadt en juist versterkt. Zo willen politiemensen daarover wel de regie houden (vgl. Eikenaar, 2017; Eikenaar & Van Stokkom, 2014).

Overigens, niet alleen de positie van de politie is ambivalent, maar ook die van de gemeenten. Enerzijds trekt een deel van de gemeenten de rol van crime fighter naar zich toe en probeert hard op te treden tegen criminaliteit. Deze gemeenten proberen in dat domein een eigen rol en positie te verwerven. Zij kunnen daarbij echter niet zonder de politie. Gemeenten zijn ontevreden over de kwaliteit van de informatie die zij van de politie krijgen en de wijze waarop de politie optreedt. Opvallend is dat een deel van de gemeenten de oplossing daarvoor niet zonder meer zoekt in verbetering en versterking van de betrokkenheid en rol van de politie bij de bestuurlijke aanpak. Integendeel, recent pleitte een aantal burgemeesters voor een investering in de traditionele strafrechtelijke rol van de politie, namelijk uitbreiding van de researchcapaciteit van de politie om de (georganiseerde) criminaliteit beter aan te kunnen pakken (Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017; Noordanus, Jorritsma, Van de Donk, Depla, Blanksma-Van den Heuvel & Rombouts, 2017).

Afstand

Veel van de hiervoor beschreven ontwikkelingen en de in de voorgaande hoofdstukken geconstateerde knelpunten hangen samen met de afstand tussen de politie en de gemeente. De politie positioneert zich op afstand van de bestuurlijke aanpak die gemeenten hanteren ten aanzien van lokale overlast en criminaliteit. Uit dit onderzoek blijkt dit het sterkst het geval te zijn bij de inzet van de Bibob-toets en de woningsluiting, maar het is ook, zij het in mindere mate, aan de orde bij het gebiedsverbod.

De afstand tussen gemeente en politie is overigens niet op alle organisatie-niveaus van de politie even groot. De afstand tussen gemeente en rechercheurs lijkt over het algemeen groter dan de afstand tussen gemeente en bijvoorbeeld wijkagenten of operationeel experts van de basisteams. Gezien de van oudsher bestaande oriëntatie van rechercheurs op het strafrecht, wekt dit geen verbazing. De fysieke en sociale afstand tussen de politie op lokaal niveau in de basisteams en de gemeenten is ook kleiner dan de afstand tussen gemeenten en politie op districts- of eenheidsniveau.

De afstand tussen politie en gemeente heeft uiteenlopende, soms negatieve gevolgen. Allereerst is de informatie die de politie aan de gemeente aanlevert niet altijd adequaat. Dit heeft te maken met de informatiepositie van de lokale politie die niet altijd op orde is, doordat zij zich in veel opzichten over de afgelopen jaren heeft teruggetrokken van het lokale niveau en op grotere afstand is komen staan van problemen die in de gemeente spelen. De inrichting van de Nationale Politie heeft hieraan bijgedragen (vgl. Terpstra e.a., 2016; Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017). Ook de strafrechtelijke oriëntatie van de politie heeft gevolgen voor haar informatiepositie. Mede hierdoor slaagt de politie er niet altijd in voldoende concrete informatie aan te leveren om tot toepassing van bestuurlijke bevoegdheden over te gaan.

Daarnaast is de informatieverstrekking soms op zo grote afstand georganiseerd dat slechts ‘systeeminformatie’ aan de gemeente wordt verstrekt, waarbij de (lokale) context ontbreekt (vgl. Terpstra, Fyfe & Salet, 2018; Terpstra & Salet, 2018). De inrichting van de Nationale Politie heeft hieraan ook bijgedragen. De interne arbeidsverdeling binnen de politie heeft gezorgd voor (districtelijke of regionale) informatieknooppunten die in de praktijk vaak geïsoleerd zijn ten opzichte van de basisteams (vgl. Terpstra e.a., 2016). De medewerkers van het (districtelijke of regionale) informatieknooppunt die verantwoordelijk zijn voor de informatieverstrekking staan daardoor soms op te grote afstand van de lokale situatie waardoor zij niet goed weten wat de lokale problemen zijn, welke informatie relevant is en welke informatie mogelijk nog meer beschikbaar is. Zij kunnen om die reden vaak ook niet goed de betekenis van de informatie uitleggen wanneer de gemeente daarom vraagt. De gemeente kan de ontvangen informatie hierdoor nauwelijks op waarde schatten, waardoor deze in veel gevallen voor haar betekenisloos blijft. De lokale politieteams worden hierbij soms ook niet betrokken, waardoor hierover geen afstemming kan plaatsvinden en de informatie niet kan worden aangevuld met lokale politiekennis. De samenwerking op lokaal niveau wordt hierdoor bemoeilijkt en de politie krijgt hierdoor in de ogen van de gemeente een wat eerder is genoemd, abstract karakter (vgl. Terpstra, Fyfe & Salet, 2018; Terpstra & Salet, 2018). De relatie tussen de politie en de gemeente wordt hierdoor afstandelijker, onpersoonlijker en komt los van de lokale context te staan. Gemeenten proberen deze gebrekkige informatievoorziening door de politie en de samenwerking op dit punt te compenseren door een eigen expertise op te bouwen. Zo investeren veel gemeenten onder meer in de eigen informatiepositie en het verwerken en analyseren van die verzamelde informatie.

De afstand tussen politie en gemeente heeft ook gevolgen voor de sociale verhoudingen tussen medewerkers van politie en gemeente. Dit maakt het

samenwerken voor partijen lastig. De samenwerking is daarbij in grote mate afhankelijk van individuele medewerkers die hun weg weten te vinden en 'korte lijntjes' en 'informele contacten' weten te bereiken. Dit is nu eenmaal lastiger wanneer sprake is van meer afstand tussen betrokken partijen.

In dit onderzoek is geconstateerd dat sprake is van grote afstand tussen politie en gemeente bij de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden. Uit ander onderzoek blijkt dat het gezag in de praktijk moeilijk te realiseren is, vooral in kleinere gemeenten waar geen eigen driehoeksoverleg plaatsvindt (Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015; Terpstra e.a., 2016). Het voorgaande roept de vraag op in hoeverre de burgemeester feitelijk in staat is politiemensen aanwijzingen te geven om zijn gezag uit te kunnen oefenen bij de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden. Dit is onder meer problematisch in geval van mandatering van de bevoegdheid aan een politieambtenaar bijvoorbeeld bij het opleggen van verblijfsontzeggingen. Juridisch gezien heeft dit, ondanks het wettelijke uitgangspunt dat de bevoegdheid een gebiedsverbod op te leggen niet mag worden gemandateerd aan een politieambtenaar (artikel 177 Gemeentewet), geen problemen opgeleverd. De Hoge Raad oordeelde immers dat door middel van een 'mandaatbesluit' de politie de bevoegdheid van de burgemeester 'uitvoert' en het mandaatverbod niet wordt geschonden. Dit onderzoek laat echter zien dat (nadat het beleid is vastgesteld) bij de toepassing van het gemandateerde gebiedsverbod de gemeente helemaal niet is betrokken. Het wordt aan de politie zelf overgelaten deze verblijfsontzeggingen op te leggen. Gelet op de bepaling dat de politie onder gezag van de burgemeester staat en de burgemeester de politie daartoe de nodige aanwijzingen kan geven, levert dit op papier weliswaar geen problemen op. De praktijk is echter weerbarstiger en roept de vraag op of door de praktische invulling van de verblijfsontzegging het mandaatverbod toch niet geschonden wordt, nu de feitelijke invloed van de burgemeester op de toepassing van dit gebiedsverbod zeer beperkt blijkt te zijn. De politie beslist hier immers (binnen gegeven kaders) zelfstandig over, en alleen wanneer daartegen bezwaren worden gemaakt, vindt hierop controle plaats door de burgemeester en eventueel een rechter. Dit is een weinig transparante werkwijze die vragen oproept, temeer nu in dit onderzoek is geconstateerd dat vaak onduidelijk is wanneer wel of niet een verbod wordt opgelegd en dit enigszins willekeurig lijkt te gebeuren. Verantwoording hierover hoeft door de politie alleen te worden afgelegd in gevallen waarin tot oplegging is besloten en daartegen bezwaar wordt gemaakt. Dit is overigens niet alleen aan de orde bij de toepassing van het gebiedsverbod, maar kan ook relevant zijn bij een gemandateerd huisverbod (vgl. Schreijenberg e.a., 2010).

9.3 Tot slot

De betrokkenheid van de politie bij de toepassing van burgemeestersbevoegdheden loopt in de praktijk uiteen. De daarbij ervaren afstand tussen de politie en de gemeente heeft verschillende gevolgen voor de positie van beide partijen in de maatschappelijke veiligheidszorg. Bovendien kan deze afstand de samenwerking tussen de betrokken partijen belemmeren. In deze slotparagraaf wordt op basis van deze studie stilgestaan bij een aantal aandachtspunten die relevant zijn voor het verkleinen van deze afstand en het bevorderen van de samenwerking tussen politie, gemeente en andere partijen rond de bestuurlijke aanpak.

Aandacht voor burgemeestersbevoegdheden

Om de afstand tussen politie en gemeente bij de toepassing van de burgemeestersbevoegdheden te verkleinen en de samenwerking te bevorderen is allereerst van belang dat de kennis van politiemensen over de burgemeestersbevoegdheden wordt vergroot. Bij de aanpak van problemen zullen politiemensen zich beter bewust moeten zijn van de mogelijkheden en beperkingen van burgemeestersbevoegdheden. Problemen die zich bij uitstek laten aanpakken met burgemeestersbevoegdheden of andere bestuurlijke middelen moeten door de politie als zodanig worden herkend. Politiemensen moeten daartoe duidelijk voor ogen hebben op welke wijze een bevoegdheid kan worden ingezet om het geconstateerde probleem op te lossen of hoe deze kan bijdragen aan de aanpak daarvan. Ook is het noodzakelijk dat politiemensen weten welke overwegingen voor de gemeente een rol spelen al dan niet over te gaan tot de toepassing van de bevoegdheid en welke informatie daartoe aanwezig moet zijn. De hiervoor noodzakelijke (juridische) kennis van de bevoegdheden zal bij de politie vergroot moeten worden. Ondersteuning van politiemensen uit de basispolitiezorg door middel van een intern coördinatiepunt die zich ook richt op verdere kennisontwikkeling en -overdracht kan hierbij behulpzaam zijn. Ook duidelijkheid over de vraag welke informatie wel en niet mag worden verstrekt, dient te worden bevorderd.

Informele en persoonlijke relaties

De samenwerking tussen politie en gemeente met betrekking tot de burgemeestersbevoegdheden is gebaat bij informele en persoonlijke relaties tussen de betrokken medewerkers. Medewerkers die elkaar kennen en weten wie waarvoor verantwoordelijk is, werken gemakkelijker met elkaar samen. Geconstateerd is dat persoonlijk vertrouwen tussen de betrokken partijen van belang is bij samenwerking en met name bij het uitwisselen van informatie. Dit kan worden vergroot als medewerkers elkaar kennen en weten te vinden en regelmatig met elkaar contact hebben. Openheid over wat met de informatie gebeurt die aan elkaar wordt verstrekt is daarbij ook van belang.

Informatiepositie politie

De toepassing van burgemeestersbevoegdheden en de samenwerking tussen politie en gemeente daarbij is gebaat bij een sterke informatiepositie van de politie. Dit betekent dat de politie de afstand tot de lokale situatie moet beperken en goed geïnformeerd moet zijn over de problemen van overlast en criminaliteit die in de gemeente spelen. Op deze manier kan de politie tijdig problemen signaleren en de gemeente informeren en adviseren over de wijze waarop de problemen kunnen worden aangepakt. De informatie die daartoe wordt aangeleverd, moet relevant zijn voor toepassing van burgemeestersbevoegdheden en worden voorzien van (lokale) contextinformatie. Dit betekent dat de informatieverstrekking aan de gemeente op het niveau van de basisteams moet worden georganiseerd, dat betrokken medewerkers goed op de hoogte moeten zijn of worden gebracht van de lokale situatie om de gemeente voldoende te kunnen informeren. Afstemming tussen de gemeente en de politie over de te volgen aanpak en in te zetten bevoegdheden is hierbij van belang. Ook zal moeten worden nagedacht over de wijze waarop de afstand tussen het districtelijk of regionaal informatieknoppunt en de gemeente kan worden verkleind en hoe informatie die daar wordt verzameld en geanalyseerd beter kan worden voorzien van voor de gemeente relevante (lokale) context.

Vastleggen van informatie

Voorkomen moet worden dat het verzamelen en vastleggen van informatie een doel op zich wordt en onduidelijk is wat het nut en de noodzaak daarvan zijn. Dit betekent dat voor betrokken politiemensen duidelijk moet zijn welke informatie relevant is voor de toepassing van burgemeestersbevoegdheden. Informatie moet ook met het oog daarop worden vastgelegd en niet alleen zijn gericht op strafrechtelijke afhandeling. Gerichte sturing welke informatie op welke wijze moet worden vastgelegd is hierbij van belang. Gemeenten moeten duidelijk maken welke informatie voor hen van belang is.

Handhaving

Hoewel geconstateerd is dat overtreding van een gebiedsverbod of een woning-sluiting in de meeste gevallen niet aan de orde is, is het toch belangrijk meer aandacht te besteden aan de reactie hierop. Gebleken is immers dat wanneer sprake is van overtreding van bijvoorbeeld het gebiedsverbod een reactie hierop vaak uitblijft. Om te voorkomen dat op die manier de kracht van een gebiedsverbod verloren gaat, is aandacht nodig voor de handhaving van het verbod. Daarbij kunnen verlenging van het gebiedsverbod of uitbreiding van het gebied waarvoor het verbod geldt ook aan de orde zijn.

Positie van de burgemeester

Burgemeesters moeten ervoor waken dat hun bevoegdheden louter worden ingezet voor strafrechtelijke doeleinden waar het strafrecht het laat afweten. Het risico bestaat hierdoor immers dat burgemeestersbevoegdheden oneigenlijk worden gebruikt en strafrechtelijke waarborgen worden omzeild door toepassing van burgemeestersbevoegdheden. Niet voor niets hebben justitie en burgemeesters verschillende rollen en zijn hun taken gescheiden. Het nastreven van strafrechtelijke doeleinden hoort niet bij de rol van burgemeester. Om dit te voorkomen geldt dat de burgemeester, vergelijkbaar met de rol van de officier van justitie, zijn taak moet vervullen met betrokken distantie. Dit betekent dat de burgemeester onafhankelijk een oordeel moet kunnen vormen en besluiten over de inzet van de bevoegdheden, om de verantwoordelijkheid daarvoor te kunnen dragen. Hij zal zich betrokken moeten opstellen bij het werk van de

politie en de toepassing van de burgemeestersbevoegdheden. Tegelijkertijd zal hij op enige afstand moeten blijven om onafhankelijk een afweging te kunnen maken op basis van concrete informatie en niet blind te varen op vage informatie van politiemensen.

Literatuur

- Bernasco, W., Elffers, H. & Bruinsma, G. (2006). 'Het waterbedeffect: Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit'. *Tijdschrift voor Criminologie* (48)3, pp. 243-258.
- Bijl, N. van der, Bijvoet, S.P.A., Dorst, P.C. van, Matthijssen, S., Pronk, J.A.M., Roeloffzen, M. & Vegter, B.J. (2011). *Waarborgen bij preventief fouilleren. Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*. Den Haag: Deltahage.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers (inaugurele rede).
- Broekhuizen, J., Steden, R. van, & Boutellier, H. (2010). 'Versnipperde regie. De positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk'. *Tijdschrift voor veiligheid* (9)3, pp. 21-33.
- Brouwer, J.G. & Schilder, A.E. (2011). 'Dwalen door het woud van het openbare-orderecht'. *Trema*, 5, pp. 168-175.
- Brouwer, J.G. & Wierenga, A.J. (2014). 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht'. In: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Kluwer, pp. 163-191.
- Bruijn, L. M. & Vols, M. (2017). 'Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles'. In: H.D. Tolsma & P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*. Den Haag: Boom Juridisch, pp. 189-205.
- Cachet, A. & Prins, R.S. (2012). 'Ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid'. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer, pp. 477-495.
- CCV (Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid) (2016). *Infosheet Gebiedsverbod*. Geraadpleegd (augustus 2017) op <https://hetccv.nl/onderwerpen/keuzewijzer-veilig-uitgaan/gebiedsverbod/>.
- CCV (Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid) (2017). *Aanpak woonoverlast*. Geraadpleegd (augustus 2017) op <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/>.

Dienst Justis (2013). *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Eikenaar, T. (2017). *Municipal disorder policing. Dealing with annoyances in public places*. The Hague: Eleven (dissertatie).

Eikenaar, T. & Stokkom, B. van (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Apeldoorn/Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit Nijmegen.

Fijnaut, C. (2010). 'Introduction of the New York double strategy to control organised crime in the Netherlands and the European Union'. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2010, 18(1), pp. 43-65.

George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

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

Handreiking Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. *Nieuwe bevoegdheden voor de aanpak van (voetbalgerelateerde) overlast van groepen en individuen* (2010). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Veiligheid en Justitie. Geraadpleegd (augustus 2017) op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2010/09/13/handreiking-wet-maatregelen-bestrijding-voetbalvandalisme-en-ernstige-overlast>.

Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2013). *Openbare-orderecht*. Deventer: Kluwer. (Serie: Bestuursrecht in praktijk).

Holtslag, T. & Vols, M. (2010). *Woonoverlast. Analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering*. Den Haag: VROM-Inspectie.

Huisman, W. (2010). 'Gemeenten en de strijd tegen de georganiseerde misdaad'. *Tijdschrift voor veiligheid* (9) 3, pp. 45-59.

Huisman, W. (2017). 'De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?' *Delikt en Delinkwent*, 2017/31.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *Aan de slag met BIBOB: Onderzoek naar knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

- Inspectie VenJ (2012). *Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Toepassing in de praktijk 2012*. z.p.: z.u.
- Johnston, L. & Shearing, C. (2003). *Governing Security. Explorations in policing and justice*. Londen/New York: Routledge.
- Jong, M.A.D.W. de (2013). 'Lokale openbare-ordehandhaving'. In: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving*. Deventer: Kluwer, pp. 461-483.
- Jong, M.A.D.W. de, Woude, W. van der, Zorg, W.S., Broeksteeg, J.L.W., Nehmelman, R., Tappeiner, I.U. & Kummeling, H.R.B.M. (2017). *Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare orderecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Kamerstukken II 2005/06, 29628, 25. Bijlage 'Notitie Kerntaken'.
- Kamerstukken II 2007/08, 22991, 10.
- Koffijberg, J., Dekkers, S. & Kriek, F. (2007). *Evaluatie verwijderingsbevelen overlastgebieden Amsterdam*. Amsterdam: Regioplan.
- Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016). 'Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld'. *Tijdschrift voor Criminologie*, (58) 2, pp. 76-90.
- Kort, J., Fedorova, M. & Terpstra, J. (2014). *Politie mensen over het strafrecht*. Apeldoorn/Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit.
- Leys, M. (2009). 'De gevalstudie'. In: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven/Den Haag: Acco, pp. 173-194.
- Meershoek, G. (2018). 'Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid bij de georganiseerde misdaadbestrijding'. *Tijdschrift voor de Politie*, (80) 1, 6-10.
- Mein, A. (2010). 'Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester?' *Tijdschrift voor veiligheid* (9) 3, pp. 34-44.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Veiligheidsagenda 2015-2018*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie. Geraadpleegd (augustus 2017) op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/09/17/veiligheidsagenda-2015-2018>.
- Muller, E.R. (2014). 'Burgemeester en veiligheid: bestuurlijke evenwichtskunst'. In: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Kluwer, pp. 193-222.
- Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M., Dammen, R., Bron, R.P., Wolter, A.J.Th., Kalkhoven, V.C. (2008). *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke*

- bevoegdheden voor openbare orde handhaving en terrorismebestrijding. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Noordanus, P.G.A. (2016). 'Weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit organiseren. Lessen uit de aanpak in Brabant en Zeeland'. *Tijdschrift voor de Politie*, (78)7, pp. 6-10.
- Noordanus, P.G.A., Jorritsma, J.A., Donk, W.B.H.J. van de, Depla, P.F.G., Blanksma-Van den Heuvel, P.J.M. & Rombouts, A.G.J.M. (2017). *Opstaan tegen ondermijning*. Brief geraadpleegd (mei 2018) op <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/14/brandbrief-150-euro-miljoen-voor-deltaplan-tegen-drugs-criminaliteit-a1545919>.
- Ouden, W. den, (2010). 'De intrekking van een begunstigende beschikking door bestuursorganen'. In: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren. 15 jaar Awb*. Den Haag: Boom juridische uitgevers, pp. 689-715.
- Peters, Th. (2017). 'Het sluiten van woningen op basis van de Opiumwet: orde-maatregel of straf?' *De Gemeentestem*, 122, pp. 642-649.
- Pol, A. van de (red.) (2012). *Politie: Partner in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit*. De Bilt: Politie-programma FinEC.
- Prins, R. (2016). 'De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland. Hoe het lokale bestuur een partner werd in de gezamenlijke strijd tegen georganiseerde criminaliteit'. In: A. Verhage, A. Jorissen, R. Prins & J. Jaspers (red.), *Criminele organisaties en organisatiecriminaliteit*. (Cahiers Politie-studies nr. 39, 2016-2) Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, pp. 151-165.
- Projectgroep visie op de politiefunctie in opdracht van de Raad van Hoofddcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Roorda, B. (2016). *Het recht om te demonstreren: Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Roorda, B., Brouwer, J.G. & Schilder, A.E. (2015). *Evaluatie Wet openbare manifestaties*. Geraadpleegd (augustus 2017) op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/03/evaluatie-wet-openbare-manifestaties>.

- Sackers, H.J.B. (2010a). *Herder, hoeder en handhaver*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen (inaugurale rede).
- Sackers, H.J.B. (2010b). 'De burgemeester als veiligheidsbaas'. *Justitiële Verkenningen* (38)3, pp. 86-98.
- Schreijenberg, A., Vaan, K.B.M. de, Vanoni, M.C. & Homburg, G.H.J. (2010). *Procesevaluatie wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan.
- Sibma, A., Tollenaar, A., Jager, L. de, Buggenum, I. van & Winter, H. (2014). *De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen. Een verkenning van scenario's*. Groningen: Pro Facto.
- Smits, J., Struiksma, N. & Schudde, B. (2016). *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek naar de stand van zaken in 2016*. Deventer/Groningen: Arena Consulting, Pro Facto.
- Steden, R. van (2011). 'Sturing van lokale veiligheid. Een achtergrondstudie'. In: R. van Steden (red.), *Strategieën van lokale veiligheid. Een achtergrondstudie en drie reflecties*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 9-51.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Terpstra, J. (2011). 'The warning and advisory task of the police. Forging a link between police information and multi-agency partnerships'. *Policing* (6)1, pp. 67-75.
- Terpstra, J., Duijneveldt, I. van, Eikenaar, T., Havinga, T. & Stokkom, B. van (2016). *Basisteam in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Apeldoorn/Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit.
- Terpstra, J., Foekens, P. & Stokkom, B. van (2015). *Burgemeesters over hun nationale politie*. Nijmegen: Radboud Universiteit, Nijmegen State and Law Research Papers series 2015/1.
- Terpstra, J., Fyfe, N. & Salet, R. (2018). 'The Abstract Police: unintended consequences of organisational change of the police'. *The Police Journal* (aangeboden ter publicatie).
- Terpstra, J., Gunther Moor, L. & Stokkom, B. van (2010). 'De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit'. In: B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, pp. 25-50.
- Terpstra, J. & Kort, J. (2017). 'Rigmarole and red tape. Background to a common police officers' complaint'. *Policing: A Journal of Policy and Practice* (11)4, pp. 437-447.

- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Apeldoorn/Enschede: Politie & Wetenschap/IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente.
- Terpstra, J. & Krommendijk, M. (2010). 'Gemeentelijke regie in de veiligheidszorg. Schets van relevante factoren en een wetsvoorstel'. *Tijdschrift voor veiligheid* (9)3, pp. 9-20.
- Terpstra, J. & Mein, A. (2010). 'De positie van de gemeente in de veiligheidszorg'. *Tijdschrift voor veiligheid* (9)3, pp. 3-8.
- Terpstra, J. & Salet, R. (2018). 'De abstracte politie'. *Tijdschrift voor de politie* (80)5, pp. 42-46.
- Terpstra, J., Stokkom, B. van & Spreeuwiers, R. (2013). *Who patrols the streets? An international comparative study of plural policing*. The Hague: Eleven.
- Timmermans, M. & Vaan, K. de (2014). 'Een evaluatie van de effectiviteit van de Wet tijdelijk huisverbod'. *Tijdschrift voor veiligheid* (13)2, pp. 3-23.
- Tops, P.W., Duin, M. van, Os, P. van & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn/Den Haag: Politieacademie/Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Tops, P.W., Os, P. van & Torre, E. van der (2017). *Sleuren en sturen in 2017. De ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*. z.p.: Commissie Bestuur en Veiligheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Tops, P.W. & Torre, E. van der (2014). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Tilburg/Apeldoorn: Tilburg University/Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & Torre-Eilert, T.B.W.M. van der (2013). *Driehoeken: Overleg en verhoudingen*. Amsterdam: Reed Business.
- Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. van (2017). *De lokale betekenis van basisteams: Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Den Haag: Boom criminologie.
- Vaan, K.B.M. de, Timmermans, M. & Homburg, G.H.J. (2013). *Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan.
- Voogd, M.C. de, Doornbos, F. & Huntjens, L.L.L. (2007). *Evaluatie Wet Bibob*. Utrecht: Berenschot.
- Vorm, B. van der (2013). 'De 'strafrechtelijke' weigerings- en intrekingsgrond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob'. *De Gemeentestem*, 91.
- Vorm, B. van der (2015). 'Door de achterdeur van de Wet Bibob'. *TBS&H* 1(3), pp. 98-109.
- Vorm, B. van der (2016). *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers (dissertatie).

Vorm, B. van der (2017). 'De straffende burgemeester: een gevaar voor het strafrecht?' *Delikt en Delinkwent*, 2017/9.

VROM-Inspectie (2007). *Overlast en verloedering. Evaluatie wetten Victoria en Victor*. z.p.: z.u.

Wierenga, A.J., Post, C. & Koornstra, J. (2016). *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*. Apeldoorn/Groningen: Politie & Wetenschap/Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid.

Winter, H., Sibma, A., Struiksma, N., Beswerda, E. & Woestenburg, N. (2012). *Op doel? Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*. Groningen: Pro facto.

Yin, R.K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed.). Los Angeles: Sage.

Korte uiteenzetting van de belangrijkste bevoegdheden van de burgemeester

De burgemeester heeft uiteenlopende bevoegdheden op het terrein van de maatschappelijke veiligheidszorg. Allereerst is in de Gemeentewet een aantal bevoegdheden opgenomen. Veel van deze bevoegdheden verkrijgt de burgemeester niet rechtstreeks uit de Gemeentewet, maar uit de gemeentelijke verordening, mits de gemeenteraad ervoor kiest de burgemeester die bevoegdheid te geven. Ook kan de raad daarbij beperkingen stellen.

Op basis van artikel 151a van de Gemeentewet kan de raad prostitutiebeleid opstellen waarin bijvoorbeeld aan de burgemeester de bevoegdheid kan worden toegewezen een exploitatievergunning in te trekken indien sprake is van openbare-ordeproblemen. Daarnaast is in de Gemeentewet bepaald dat de burgemeester de bevoegdheid heeft een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen (artikel 151b Gemw.). In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie vervolgens de bevoegdheden uitoefenen uit de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie, waaronder is begrepen een bevel tot preventief fouilleren. Ook kan de burgemeester camera's plaatsen ten behoeve van het toezicht op openbare plaatsen (artikel 151c Gemw.). In geval van onduidbare woonoverlast heeft de burgemeester de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang (artikel 151d Gemw.). Ook kan de burgemeester een bevel geven tot bestuurlijke ophouding (artikel 154a Gemw.) en kan de burgemeester bestuurlijke boetes opleggen bij overtreding van regels die de burgemeester uitvoert (artikel 154b Gemw.).

Bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees daarvoor, is de burgemeester bevoegd bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Dit is de zogenoemde lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172 lid 3 Gemw.). Hieronder valt de mogelijkheid voor de burgemeester een gebiedsverbod op te leggen. De bevoegdheid een gebiedsverbod op te leggen heeft de burgemeester ook op basis van artikel 172a. Dit artikel biedt de burgemeester de mogelijkheid aan een persoon die (al dan niet herhaaldelijk) individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig heeft verstoord of bij

groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, een gebiedsverbod op te leggen. Hierbij heeft de burgemeester ook de mogelijkheid een groepsverbod en/of een meldplicht op te leggen.

In het geval dat 12-minners de openbare orde verstoren, kan de burgemeester aan de persoon die het gezag over de minderjarige uitoefent een bevel geven zorg te dragen dat de minderjarige zich niet bevindt in een bepaald gebied in de gemeente of tussen 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends zich niet op voor het publiek toegankelijke plaatsen mag bevinden (artikel 172b Gemw.).

De burgemeester is verder belast met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden en op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Bij het uitoefenen van dat toezicht kan de burgemeester bevelen geven met het oog op de bescherming van de veiligheid en de gezondheid (artikel 174 Gemw.). Bij verstoring van de openbare orde rond een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een daarbij behorend erf, heeft de burgemeester de bevoegdheid de woning, het lokaal of het erf te sluiten, indien die ordeverstoring haar oorzaak vindt in gedragingen in die woning (artikel 174a Gemw.).

In geval van oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of rampen of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de burgemeester noodbevelen of noodverordeningen geven (artikel 175 respectievelijk 176 Gemw.). Ten slotte is in de Gemeentewet de bevoegdheid opgenomen groepen van personen op een door de burgemeester aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden in het geval personen de noodbevelen en noodverordeningen niet naleven en voorkoming van voortzetting of herhalen daarvan niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd (artikel 176a Gemw.).

Naast de bevoegdheden in de Gemeentewet zijn ook in andere (bijzondere) wetten burgemeestersbevoegdheden opgenomen. Op basis van artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering kan aan de burgemeester de bevoegdheid worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen. Voor zover in andere (bijzondere wetten) aan de burgemeester handhavende bevoegdheden zijn toegerekend, komt de burgemeester de bevoegdheid toe bestuurlijke boetes op te leggen. Dit is het geval in bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet. De Wet tijdelijk huisverbod maakt het mogelijk voor de burgemeester om een huisverbod op te leggen (artikel 2) en een woning te betreden (artikel 4). De Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid woningen of lokalen (en bijbehorende erven) te sluiten als daarin drugs worden verkocht, afgeleverd, verstrekt of daartoe aanwezig zijn (artikel 13b). Op basis van de Drank- en Horecawet heeft de burgemeester de bevoegdheid verleende vergunningen in te trekken (artikel 31) of

bij overtreding van in deze wet bepaalde verboden andere maatregelen te treffen. Voorbeelden van verboden die kunnen worden opgenomen in de verordening zijn een terrasverbod, een verbod op het houden van een *happy hour* of op de stuntverkoop van alcohol.

Ook kan de burgemeester bij beschikking lastgeven dat een persoon in bewaring wordt gesteld indien deze persoon gevaar veroorzaakt, het ernstige vermoeden bestaat dat een stoornis van de geestvermogens de betrokkene het gevaar doet veroorzaken, het gevaar zo onmiddellijk dreigend is dat een voorlopige machtiging niet kan worden afgewacht en het gevaar niet door tussenkomst van personen of instellingen buiten een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend (artikel 20 Wet BOPZ).

De Wet Bibob geeft de burgemeester de bevoegdheid beschikkingen, subsidies of vergunningen te weigeren of in te trekken wanneer ernstig gevaar bestaat dat deze mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen (artikel 3 tot en met 7 Wet Bibob).

Daarnaast kan de burgemeester in geval van openbare manifestaties bepalen stellen, aanwijzingen geven, manifestaties verbieden of de beëindiging daarvan bevelen. Dit kan de burgemeester op basis van de Wet openbare manifestaties (artikelen 5, 6 en 7).

Ten slotte heeft de burgemeester op basis van de Wet veiligheidsregio's het gezag bij brand en ongevallen en is hij bevoegd bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn (artikel 4). Ook heeft hij bij een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan het opperbevel. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel (artikel 5). Daarbij is de burgemeester ook bevoegd alle plaatsen te betreden voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (artikel 62).

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof. em. dr. H.G. van de Bunt
Hoogleraar Criminologie
Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr. drs. C. Bangma
Landelijk programma Vernieuwend Werken
Politie, Eenheid Midden-Nederland

mr. W.M. de Jongste
Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid

dr. P.P.H.M. Klerks
Raadadviseur
Parket-Generaal, Openbaar Ministerie

prof. em. dr. P. van Reenen
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
Universiteit Utrecht

drs. M.H.M. van Tankeren
Operational auditor/onderzoeker, Politie, Eenheid Den Haag

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
Politieonderwijsraad
Mauritskade 37
2514 HE Den Haag

Postbus 25842
2502 HV Den Haag
www.politeenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen**
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2^e druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofddlijnen voor politie en beleid**
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006

- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politieacademie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
33. **Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
34. **De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
35. **Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. **Asielmigratie en criminaliteit**
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. **Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. **'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
37. **Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
38. **Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg**
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
39. **Niet verschenen**
40. **Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007
41. **Opsporing onder druk**
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008

42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, daderkenmerken en aanpak**
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiebestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010

- 51a. Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
- 52. Lokale politiek over politie**
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53a. Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren**
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk**
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingsservaring op de schietprestatie onder druk**
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 54. Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
- 55. Managing collective violence around public events: an international comparison**
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
- 56. Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
- 57. De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
- 58. Proactief handhaven en gelijk behandelen**
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011

- 59a. **De sterkte van de arm: feiten en mythes**
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. **Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
60. **De nachtdienst 'verlicht'**
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
61. **Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
62. **Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive**
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
63. **Hoe een angstaas een jkkebrok herkent**
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
64. **Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
65. **Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
66. **Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
67. **Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
68. **Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
69. **Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
70. **Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013

71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden**
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014
74. **Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie**
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. **Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving**
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. **Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders**
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. **Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte**
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. **Politiemensen over het strafrecht**
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
79. **Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachten-verhoren**
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. **De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren**
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. **Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden**
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015
82. **Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland**
L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015

83. **Demonstratieve kampementen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
84. **Private ordebewaarders bij betogingen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
85. **Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams**
W. Landman, R. Kouwenhoven & M. Brussen, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2015
86. **‘Onnodige’ bureaucratie binnen het basispolitiewerk. Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel**
J. Kort & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2015
87. **Politie en GHB-problematiek op het platteland**
T. Nabben & D.J. Korf, Universiteit van Amsterdam, 2016
88. **Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk**
J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom, Radboud Universiteit Nijmegen, 2016
89. **Samen of apart. De invloed van overleg tussen agenten bij het opstellen van het proces-verbaal**
A. Vredevelde, L. Kesteloo & P.J. van Koppen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2016
90. **Overvallen in beeld. Gedrag van daders, slachtoffers en omstanders**
M.R. Lindegaard, W. Bernasco & T. de Vries, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2016
91. **Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden**
W. Landman & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016
92. **VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk**
R. Salet & J. Terpstra, m.m.v. P. Frielink, Radboud Universiteit Nijmegen, 2017
93. **De mogelijke meerwaarde van bodycams voor politiewerk. Een internationaal literatuuronderzoek**
S. Flight, Sander Flight Onderzoek & Advies, Amsterdam, 2017
94. **Criminele families in Noord-Brabant. Een verkenning van generatie-effecten in de georganiseerde misdaad**
H. Moors & T. Spapens, EMMA, Den Haag; Tilburg University, Tilburg, 2017
95. **Effectiviteit van het verdachtenverhoor. Een veldstudie naar de relatie tussen verhoortechnieken, de verklaring van verdachten en de aanwezigheid van de advocaat in zware zaken**
W.J. Verhoeven & E. Duinhof, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2017
96. **Van meerdere markten thuis? Overlap in markten van zware en georganiseerde misdaad en de consequenties voor de opsporing**
T. Spapens, m.m.v. M. Bruinsma, Tilburg University, Tilburg, 2017

97. **Horen, zien en zwijgen. Opsporing in dorpen en stadsbuurten met een gesloten leefgemeenschap**
E. Bervoets & M. Bruinsma, Bureau Bervoets, Amersfoort, 2017
98. **Geweld tegen hulpverleners in de psychiatrie. Aard, omvang en aangifte bij de politie**
J.M. Harte, I. van Houwelingen & M.E. van Leeuwen, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2017
99. **Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit**
C.G. van Wingerde & H.G. van de Bunt, Erasmus School of Law, Rotterdam, 2017
100. **Doorgroeiërs in de misdaad. De criminele carrières en achtergrondkenmerken van jonge daders van een zwaar delict**
V. van Koppen, V. van der Geest & E.R. Kleemans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2017
101. **Profielen van Nederlandse outlawbikers en Nederlandse outlawbikerclubs**
A. Blokland, W. van der Leest & M. Soudijn (m.m.v. E. Kleinheerenbrink & I. van Die), Leiden Law School, Leiden, 2017
102. **Verdachten van terrorisme in beeld. Achtergrondkenmerken, 'triggers' en eerdere politie-contacten**
F. Thijs, E. Rodermond & F. Weerman, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2018
103. **Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld**
W. Bantema, S.M.A. Twickler, S.A.J. Munneke, M. Duchateau & W.Ph. Stol, NHL Stenden Hogeschool, Leeuwarden; Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 2018
104. **Een bittere pil. Het fenomeen en de aanpak van illegale medicijnenhandel**
I. van Leiden, A. Lenders & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2018
105. **Vastzitten zonder straf. Over inverzekeringstellingen en schadevergoedingen op basis van artikel 89 Sv**
P. Kruize & P. Gruter, Bureau Ateno, Amsterdam, 2018
106. **'Ik hou het hier wel uit, hoor'. Mentale weerbaarheid binnen de districtsrecherche**
H. Sollie, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2018

