



POLITIE: PARTNER IN DE BESTUURLIJKE AANPAK

De gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit

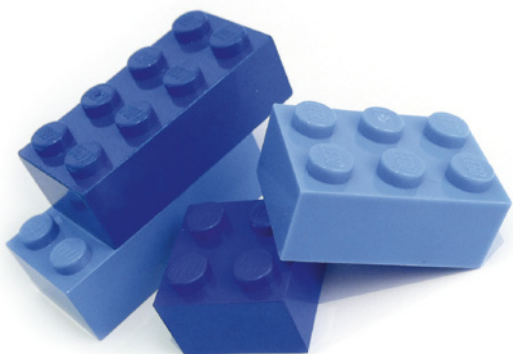
POLITIE NEDERLAND



POLITIE: PARTNER IN DE BESTUURLIJKE AANPAK

De gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit

Inhoudsopgave



Inhoudsopgave	3
Voorwoord	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doel van deze uitgave	6
1.3 Leeswijzer	7
Casus: Sluiten growshop	8
2 Bestuurlijke aanpak	10
2.1 Wat is de bestuurlijke aanpak?	10
2.2 Barrièremodel	11
2.3 Hoe werkt de bestuurlijke aanpak?	12
2.4 Algemene aandachtspunten bestuursrecht	14
2.5 Bestuursdwang	15
Casus: Handhaving prostitutie-inrichting	16
3 Partijen in de bestuurlijke aanpak	18
3.1 Politie	18
3.2 Gemeenten	20
3.3 Het Openbaar Ministerie	22
3.4 Het RIEC en het LIEC	22
3.5 Woningcorporaties	24
3.6 Belastingdienst	24
3.7 Andere partijen	25
Wet Bibob	26
4 Informatie-uitwisseling	28
4.1 Bestuurlijk dossier en Bestuurlijke rapportage	28
4.2 Convenanten	30
4.3 Wet Politiegegevens	32
Casus: Sluiten dealpand	34
5 Toekomstperspectief	36
5.1 Ontwikkelingen	36
5.2 Geen bestuurskundige, maar toch bestuurlijke aanpak?	36
5.3 Meer informatie	37
6 Bijlagen	38
Colofon	56

Voorwoord

Misdaad mag niet lonen! Dat is het uitgangspunt van het politieprogramma Financieel Economische Criminaliteit (FinEC). Dit programma is in 2008 gestart als één van de versterkingsprogramma's binnen de politie om ernstige vormen van criminaliteit aan te pakken. Een belangrijk resultaat van het programma is dat de politie is versterkt met financieel deskundigen van buiten de politieorganisatie (onder meer accountants, bankmedewerkers, fiscalisten), met financieel analisten voor de intelligence-functie en met bestuurskundigen. Met deze deskundigen zijn we, samen met onze huidige financieel rechercheurs, beter in staat om criminele samenwerkingsverbanden aan te pakken.

De bestuurskundigen zijn aangetrokken om de bestuurlijke aanpak te versterken, om daarmee het palet aan interventies te vergroten. Binnenkort zullen in alle politieregio's bestuurskundigen werkzaam zijn. Hun taak is onder meer om bestuurders van gemeenten en andere organisaties, op basis van beschikbare politie-informatie, te informeren over mogelijke maatregelen die zij kunnen nemen om georganiseerde criminaliteit te voorkomen of te bestrijden en verstoringen van de openbare orde te herstellen.



De politie kan en wil dit niet in haar eentje, dat moeten we met zijn allen doen. In veel gevallen gebeurt dit al, bijvoorbeeld in samenwerking met het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC).

De bestuurskundigen kunnen gemeenten en andere organisaties informeren door middel van een Bestuurlijke rapportage of een Bestuurlijk dossier. Daarin kunnen zij aangeven welk bestuurlijk instrument ingezet kan worden om bepaalde criminaliteit of criminele organisaties aan te pakken. Het gaat erom dat we de crimineel zo effectief mogelijk aanpakken.

De ene keer is dat via het strafrecht (politie, FIOD en Openbaar Ministerie), de andere keer fiscaal (Belastingdienst) en soms is het bestuurlijk instrumentarium van gemeenten effectiever. Vaak is ook een combinatie mogelijk, dan worden meerdere strategieën aanvullend op elkaar ingezet. Het maakt de burger niet uit wie de crimineel aanpakt, als hij maar wordt aangepakt.

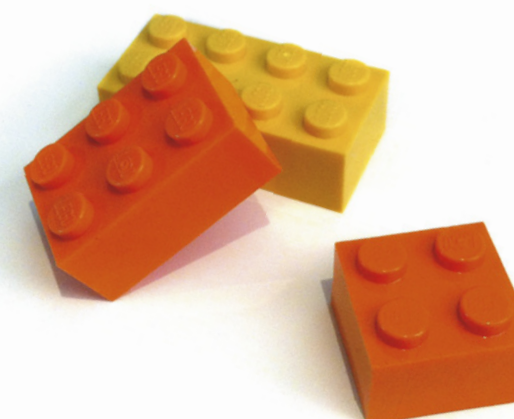
Deze uitgave over de bestuurlijke aanpak is in eerste instantie bedoeld voor de politie. Het staat vol met voorbeelden en praktische tips over de bestuurlijke aanpak. Daardoor is het tegelijkertijd

ook een interessante publicatie voor betrokkenen bij de bestuurlijke aanpak van gemeenten, het Openbaar Ministerie, het RIEC en andere publieke en private partners. Want het maakt duidelijk waar en wanneer partners bij de politie kunnen aankloppen voor vragen over de bestuurlijke aanpak en over de aanpak van criminelen of criminaliteitsvormen.

Ik hoop dat deze uitgave bijdraagt aan verdere samenwerking tussen de politie en haar ketenpartners. Want alleen als we samenwerken, kunnen we criminaliteit aanpakken. Misdaad mag niet lonen!

Frederik Jansen

Programmamanager Financieel Economische Criminaliteit



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Door het programma FinEC zijn meerdere politieregio's versterkt met bestuurskundigen. Hun taak is onder meer de bestuurlijke aanpak binnen de politie verder vorm te geven. Onderling vormen de bestuurskundigen een netwerk waarin ze kennis en ervaringen over de bestuurlijke aanpak uitwisselen. Nog niet in ieder politiekorps zijn bestuurskundigen werkzaam, maar dat is wel het streven. Naar verwachting zal uiterlijk eind 2013 elke politieregio over één of meerdere bestuurskundigen beschikken. Mede met het oog op deze versterking van de politieorganisatie willen de huidige bestuurskundigen in samenwerking met het programma FinEC hun kennis en ervaringen graag breder delen en de politie (en haar ketenpartners) handvatten bieden bij het werken met de bestuurlijke aanpak.

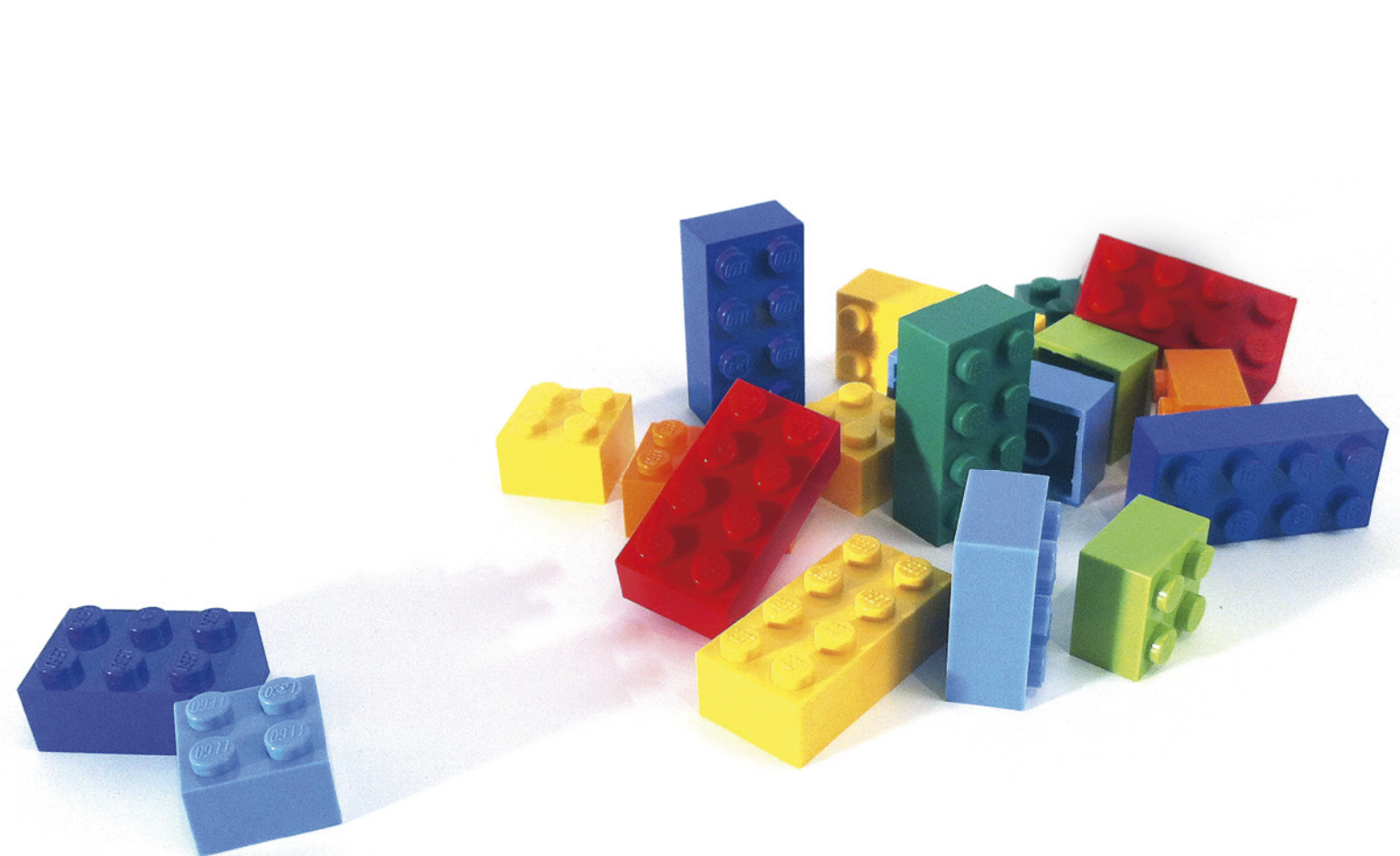
1.2 Doel van deze uitgave

Deze uitgave is in eerste instantie bedoeld om ook korpsen die nog geen bestuurskundige hebben, praktische handreikingen te bieden bij het werken met de bestuurlijke aanpak. Omdat juist in de bestuurlijke aanpak samenwerking en informatie-

uitwisseling zo belangrijk zijn, wordt deze uitgave ook beschikbaar gesteld aan samenwerkingspartners zoals gemeenten, RIEC's en het Openbaar Ministerie (OM).

Hoewel de bestuurlijke aanpak veel partners kent, ligt in deze uitgave de nadruk op de samenwerking met gemeenten (RIEC) en op het palet aan instrumenten dat zij voorhanden hebben. Gemeenten zijn een belangrijke partner van de politie. Door hun bestuurlijk instrumentarium zijn zij in staat om criminaliteit en onveiligheid op een snelle en effectieve manier mede aan te pakken. Gemeenten, OM en politie zijn echter niet de enige partijen die een rol spelen in de bestuurlijke aanpak. Belastingdienst, woningbouwcorporaties, UWV en FIOD zijn ook partijen die bijdragen om criminaliteit en onveiligheid aan te pakken en die betrokken (kunnen) zijn bij de bestuurlijke aanpak. Hoofdstuk 3 van deze uitgave gaat hier verder op in.

Deze publicatie biedt richtlijnen en handvatten voor de bestuurlijke aanpak en de samenwerking daarin, maar het is van belang om te noemen dat deze niet 'in beton gegoten' zijn. De bestuurlijke aanpak is altijd een maatwerktraject,



waarbij veiligheidspartners samen bekijken wat de meest effectieve aanpak van een veiligheids- of criminaliteitsprobleem is.

1.3 Leeswijzer

Dit boekje bestaat uit vijf hoofdstukken die worden afgewisseld met waargebeurde, geanonimiseerde cases.

In hoofdstuk 2 wordt de bestuurlijke aanpak beschreven: wat is het, hoe werkt het en wat zijn de uitgangspunten? Hoofdstuk 3 gaat in op de partijen die een rol (kunnen) spelen bij de bestuurlijke aanpak. Er wordt een overzicht gegeven van de bij de bestuurlijke aanpak betrokken partijen en hun rol hierin. Hoofdstuk 4 gaat over informatie-uitwisseling. Welke mogelijkheden zijn er om informatie te delen en welke wettelijke kaders zijn daarbij van toepassing? Hoofdstuk 5 biedt een korte doorkijk naar de toekomst: welke ontwikkelingen zijn er gaande? Ook staat in dit hoofdstuk aangegeven waar je terecht kunt voor meer informatie over de bestuurlijke aanpak.

Achterin deze uitgave staan bijlagen die kunnen helpen bij het werken met de bestuurlijke aanpak.

Casus:

Sluiten growshop

Bestuursdwang op grond van artikel 13b Opiumwet



Aanleiding Bestuurlijke rapportage

De hoofdverdachte in een grootschalig opsporingsonderzoek naar handel in softdrugs is eigenaar van diverse ondernemingen, waaronder een growshop. Gedurende het onderzoek ontstaat een sterk vermoeden dat vanuit de growshop gehandeld wordt in wietstekken. In de growshop vindt een zoeking plaats waarbij 3000 wietstekken en ruim 400 kilo softdrugs in een verborgen ruimte worden aangetroffen. Vanwege de overtreding van de Opiumwet is het wenselijk dat de gemeente wordt ingelicht, waarna de burgemeester kan besluiten het pand te sluiten.

De aangetroffen hoeveelheid softdrugs bevestigt het vermoeden dat de growshop een belangrijke spil is in de handel in softdrugs. Sluiting van de growshop belemmert de criminele organisatie in haar handel in softdrugs en dient daarmee ook het politie- en maatschappelijk belang.

Wettelijk kader

De burgemeester kan op grond van artikel 13b Opiumwet bestuursdwang toepassen op het pand (sluiting) waarin de growshop is gevestigd (een voor het publiek toegankelijk lokaal). Het bepalen van de duur van de sluiting is een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester.

De burgemeester bepaalt daarom in eerste instantie de duur van de sluiting, waarna deze door de rechter wordt getoetst. De voorgeschiedenis speelt een grote rol bij de bepaling van de duur van de sluiting. Een herhaling van overtredingen kan zelfs leiden tot definitieve sluiting van het pand.

Actie bestuurskundige

De projectleider van het opsporingsonderzoek neemt contact op met de bestuurskundige. Na analyse van de resultaten van de zoeking vraagt deze toestemming aan de zaakofficier om de informatie te delen met het bestuur. Vervolgens neemt de bestuurskundige

contact op met de juridische afdeling van de gemeente. De situatie wordt geschetst en er wordt aangekondigd dat naar aanleiding van de zoeking een Bestuurlijke rapportage zal worden opgemaakt. Een conceptversie van de Bestuurlijke rapportage wordt vervolgens met de juridische afdeling van de gemeente besproken. In dit gesprek wordt de gemeente de ruimte geboden voor het plaatsen van op- en aanmerkingen op de Bestuurlijke rapportage. De politie krijgt op haar beurt de mogelijkheid haar verwachtingen uit te spreken en de haalbaarheid van de opgestelde adviezen te toetsen. Op deze wijze wordt de boodschap van de Bestuurlijke rapportage afgestemd op de ontvanger en wordt gezorgd voor een goede landing van de Bestuurlijke rapportage bij de gemeente. Afhankelijk van het gesprek met de gemeente wordt de Bestuurlijke rapportage nog aangepast. De definitieve versie wordt vervolgens formeel aangeboden aan de burgemeester.

Resultaat

De growshop is voor een termijn van zes maanden gesloten.

Aandachtspunten

In het geval van een sluiting op grond van Opiumwet 13b is het nodig dat gemeente en politie nauw met elkaar samenwerken. Zorg dat duidelijk is op grond van welke bevindingen de growshop dicht moet. Stem de Bestuurlijke rapportage onderling af voordat deze formeel wordt ingediend. Eventueel politiejargon kan dan nog worden toegelicht en / of aangepast, de haalbaarheid van het advies kan worden besproken en het proces van het bestuurlijk advies krijgt een meer coöperatief karakter.

2

Bestuurlijke aanpak

2.1 Wat is de bestuurlijke aanpak?

De aanpak van criminaliteit is oorspronkelijk een verantwoordelijkheid van politie en justitie. Zij bestrijden criminaliteit met het strafrecht als juridische basis voor hun optreden. Criminaliteit is echter aan veranderingen onderhevig. Door maatschappelijke en economische ontwikkelingen ontstaan er nieuwe criminaliteitsvormen en kunnen politie en justitie de criminaliteit niet langer alleen voorkomen of aanpakken. Zo is er voor de bestrijding van bepaalde criminaliteitsvormen soms specialistische kennis nodig. Ook beschikken andere organisaties dan politie en justitie eveneens over informatie, middelen en bevoegdheden om criminaliteit te bestrijden. Hoewel politie en justitie nog steeds primair verantwoordelijk zijn, is het tegengaan van onveiligheid en criminaliteit dan ook een gedeelde verantwoordelijkheid geworden van meerdere partijen. Publieke en private actoren zoeken gezamenlijk naar slimme en effectievere manieren om criminaliteit aan te pakken. Dit maakt dat naast de traditionele strafrechtelijke aanpak van criminaliteit er ook andere werkwijzen ontstaan, zoals de programmatische aanpak, waarvan de bestuurlijke aanpak onderdeel is.



Bestuurlijke mogelijkheden

Juridische grondslag



Drugshandel
art. 13b Opiumwet



Zware verstoring openbare orde (o.a. wapen(handel), illegale prostitutie)
art. 174a Gemeentewet



sluiting



waarschuwing van sluiting

In de bestuurlijke aanpak wordt een beroep gedaan op het palet aan bestuursrechtelijke middelen waarover het lokaal bestuur of andere partijen beschikken. Voorbeelden hiervan zijn het toepassen van de wet Bibob, het sluiten van overlastgevend panden, het ontbinden van huurcontracten, het handhaven van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en het opleggen van bestuurlijke boetes. Een overzicht van dit bestuurlijk instrumentarium is opgenomen in bijlage 1.

De bestuurlijke aanpak is onderdeel van de programmatische aanpak. De programmatische aanpak gaat uit van een gecoördineerde inzet van strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale en civiele instrumenten bij de bestrijding van criminaliteit(sfenomenen). Diverse publieke en private organisaties hebben een rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden om criminaliteit te bestrijden en te voorkomen.

Hoewel de programmatische aanpak overeenkomsten heeft met de bestuurlijke aanpak, zijn beide aanpakken niet hetzelfde. De overeenkomst is dat samenwerking en informatie-uitwisseling de kern vormen in beide aanpakken.

Het verschil is dat de programmatische aanpak gaat over het onderzoeken van de mogelijkheid tot toepassing van het hele palet aan interventiestrategieën. De bestuurlijke aanpak kan geplaatst worden binnen de programmatische aanpak en is hier een onderdeel van. De bestuurlijke aanpak is geen doel op zich, maar is een instrument in het voorkomen en tegengaan van (georganiseerde) criminaliteit. Een bestuurlijk traject kan parallel lopen aan een strafrechtelijk traject.

2.2 Barrièremodel

Het barrièremodel is een belangrijk instrument binnen de bestuurlijke aanpak. Het maakt inzichtelijk welke partner op welk moment in het criminaliteitsproces kan interveniëren. Het barrièremodel is ontwikkeld door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) naar aanleiding van het onderzoek *Sneep*, naar mensenhandel en gedwongen prostitutie¹. Het model is ontwikkeld vanuit het gezichtspunt van een crimineel: het geeft aan welke barrières (hindernissen of kritische processen) deze moet nemen om een delict te plegen. Voor elke barrière geeft het barrièremodel aan welke facilitators criminelen

¹ Het model is ontleend aan Sieber et al. (1993)

2 Bestuurlijke aanpak

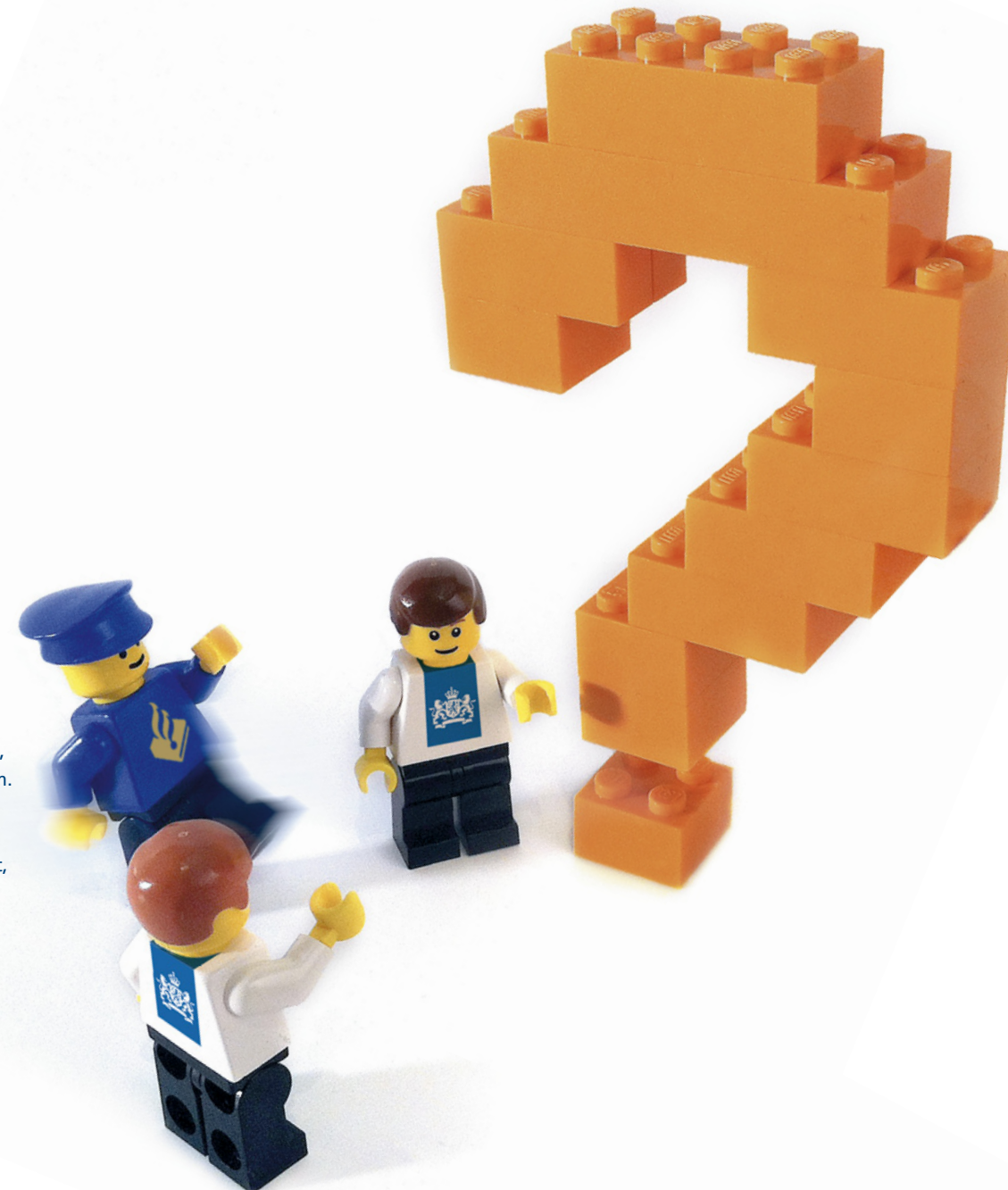
ondersteunen bij het slechten van de barrière. Daarnaast geeft het barrière-model aan welke publieke en private partners interventies kunnen plegen om te voorkomen dat de crimineel de barrière neemt en op deze manier het criminaliteitsproces succesvol doorloopt. Het barrièremodel is toepasbaar op diverse vormen van criminaliteit. Er zijn inmiddels diverse modellen ontwikkeld op bijvoorbeeld de thema's mensenhandel, witwassen en hennepsteelt. Het barrière-model is gebaseerd op drie uitgangspunten. Ten eerste is een belangrijk idee achter het barrièremodel dat politie en justitie niet de enige actoren zijn die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit. Alle publieke en private partijen ondervinden hinder van criminaliteit en veel partijen beschikken over mogelijkheden, taken of bevoegdheden, waarmee ze in het criminele proces kunnen interveniëren. In de tweede plaats gaat het barrière-model uit van een programmatische aanpak waarin een gecoördineerde samenwerking plaatsvindt tussen de strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale en civiele aanpak. Tot slot betekent de programmatische aanpak meer aandacht voor preventie.

Het helpt bewustwording te creëren ten aanzien van criminele processen en geeft inzicht in mogelijkheden voor interventie in een vroeg stadium. In bijlage 2 is een voorbeeld van een barrièremodel opgenomen.

2.3 Hoe werkt de bestuurlijke aanpak?

Diverse partijen kunnen baat hebben bij strafrechtelijke informatie om op basis hiervan hun bestuursrechtelijk instrumentarium toe te passen. De bestuurlijke aanpak is gericht op het gezamenlijk optrekken van partijen in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit, het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium. Andere partijen met wie politie en OM kunnen optrekken, zijn bijvoorbeeld gemeenten, provincies, de Belastingdienst, banken en woningcorporaties. De Bestuurlijke rapportage en het Bestuurlijk dossier zijn instrumenten die binnen de bestuurlijke aanpak zijn ontwikkeld om conclusies en aanbevelingen uit (opsporings)onderzoeken te kunnen delen met deze partners.

De start van een bestuurlijk traject kan heel divers zijn. Soms wordt de bestuurskundige gevraagd al in de



De bestuurlijke aanpak is niet nieuw. Wel kunnen we deze naar een hoger plan tillen, daar werken we nu ook aan. We hebben als politie en gemeente een structureel overleg waarin we casussen bespreken en bekijken wat de mogelijkheden zijn om onwenselijke situaties aan te pakken. Voor een succesvolle bestuurlijke aanpak moet er bij alle betrokken partijen duidelijkheid zijn over de lijn die gevolgd wordt en welke aanpak wordt gekozen in welke situatie. Het is belangrijk dat de standpunten van alle partijen onderling bekend zijn en dat er vaste afspraken zijn. Als er zich een situatie voordoet en de afspraken zijn gemaakt, dan kun je als partners snel handelen in de informatieoverdracht en snel tot elkaar komen. Natuurlijk is wel elke casus anders en moet er altijd ruimte zijn om af te wijken van de vaste lijn als de situatie erom vraagt.

Ruud Edelbroek, wijkchef Amersfoort, politie Utrecht

projectvoorbereidingsfase van een opsporingsonderzoek mee te kijken naar de mogelijkheden van een bestuurlijke aanpak. In andere gevallen wordt de bestuurlijke aanpak lopende het opsporingsonderzoek opgestart. Het kan ook voorkomen dat er tijdens de noodhulpdienst een misstand geconstateerd wordt, bijvoorbeeld de aanwezigheid van een grote hennepdrogerij in een woning. De bestuurskundige kan dan besluiten hier een Bestuurlijke rapportage over op te stellen om deze te delen met de gemeente. De gemeente kan ook op eigen initiatief verzoeken om een rapportage. Omdat het startpunt voor een Bestuurlijke rapportage zo kan verschillen, is het lastig om één eenduidig antwoord te geven op de vraag hoe het bestuurlijke traject eruit ziet. Het is daarom van belang onderstaande beschrijving vooral te beschouwen als richtinggevend.

In de bestuurlijke aanpak is het allereerst van belang om duidelijkheid te krijgen over de casus of het opsporingsonderzoek: er vindt eerst een interne probleemverkenning plaats. Op basis van deze verkenning wordt gekeken of de informatie voldoende aanknopingspunten biedt om überhaupt een bestuurlijk traject te

starten. Het is erg van de situatie afhankelijk of een bestuurlijk traject kans van slagen heeft. De bestuurskundige kan deze situatie vaak goed beoordelen en plaatsen binnen de wettelijk kaders en het politiek-bestuurlijke speelveld. Als er gekozen wordt voor een bestuurlijke aanpak, moet in veel gevallen de officier van justitie hiervan op de hoogte zijn, evenals (in het geval van een opsporingsonderzoek) de teamleider van politie. De officier van justitie moet toestemming geven voor de informatieverstrekking aan externe partners en de teamleider moet hiervan uiteraard op de hoogte zijn vanwege het opsporingsbelang.

Voordat er met de externe partner, bijvoorbeeld de gemeente, in gesprek wordt gegaan, kan worden overwogen om aanvullende informatie over de casus op te vragen: overzicht van antecedenten, vergunningen, gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) et cetera. In het gesprek met de externe partner wordt het probleem verder verkend. Daarnaast wordt er in dit gesprek draagvlak gecreëerd voor een bestuurlijke aanpak. Het is namelijk belangrijk dat wanneer er een advies wordt opgesteld,

Belangrijk!

Toestemming van de officier van justitie om de Bestuurlijke rapportage te verstrekken is essentieel.

2 Bestuurlijke aanpak

er voor de uitvoering van de aanbevelingen wel draagvlak is. Naar aanleiding van het gesprek wordt in concept een Bestuurlijke rapportage of een Bestuurlijk dossier opgesteld. Overigens geldt niet altijd dat de politie een actie op het probleem onderneemt. Het kan ook zo zijn dat één andere of juiste meerdere partners het probleem beter kunnen aanpakken.

Na toestemming van de officier van justitie kan de Bestuurlijke rapportage of het Bestuurlijk dossier in definitieve vorm worden aangeboden aan de betreffende partner. Het verdient de voorkeur deze rapportage op hoog niveau aan te bieden: dit vergroot de kans op opvolging. In het geval van een gemeente wordt de rapportage aan de burgemeester aangeboden. Aanbieding van de rapportage vindt vaak plaats door de gebiedsgebonden politiefchef in de lokale driehoek. Na het aanbieden is het zaak de besluitvorming over opvolgingsmaatregelen te beïnvloeden.

2.4 Algemene aandachtspunten bestuursrecht

De bestuurlijke aanpak verschilt op diverse punten van de strafrechtelijke aanpak. Zo is in het bestuursrecht de bewijslast anders dan in het strafrecht. In het bestuursrecht geldt de vrije-bewijsleer. De Algemene wet bestuursrecht kent namelijk geen materieel bewijsrecht, er ontbreken regels over de bewijslastverdeling, de toegestane bewijsmiddelen en de bewijswaardering. De rechter bepaalt omtrent het leveren en waarderen van bewijs. Dit heeft tot gevolg dat de bewijslast soepeler is dan in het strafrecht, wat niet wegneemt dat een besluit door een bestuursorgaan zeer goed onderbouwd moet worden, wil een besluit juridisch standhouden. Bestuurskundigen hebben een belangrijke rol bij het opstellen van een goed juridisch advies, door hun bekendheid en ervaring met de materie. Een belangrijk verschil tussen strafrecht en bestuursrecht is bovendien dat het bestuur in veel gevallen

beoordelings- en beleidsvrijheid heeft. Het bestuur beoordeelt zelf of zij gebruik gaat maken van een bevoegdheid en op welke wijze. Hiervoor kan het bestuur beleid opstellen. Deze ruime toepassing brengt met zich mee dat het besluitvormingsproces binnen het openbaar bestuur is gebonden aan uitgebreide eisen, normen, regels en beginselen die zijn beschreven in de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet regelt de verhouding tussen overheid en burgers en / of bedrijven.

In een bestuursrechtelijk traject gelden veel eisen en regels waarop de burger een beroep kan doen. Dit is niet anders dan in een strafrechtelijk traject. Daarnaast heeft het bestuur rekening te houden met de lokaal bestuurlijke en politieke realiteit. Ook kan op basis van economische of financiële aspecten de afweging worden gemaakt om wel of geen bestuurlijk traject in te zetten. Het gaat erom in een casus de meest effectieve en kansrijke



methode te kiezen om criminaliteit te stoppen en de veiligheid te vergroten. Soms is het voldoende om criminele activiteiten te stoppen door een strafrechtelijke veroordeling. Soms is het voldoende om criminele activiteiten te stoppen door het intrekken van een vergunning. En soms is een combinatie van beide aanpakken nodig.

2.5 Bestuursdwang

Het gemeentebestuur heeft op basis van artikel 125 van de Gemeentewet de algemene bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang. Dit betekent dat voor de wettelijke voorschriften waarvoor het bestuur is belast met de uitvoering, zij de bevoegdheid heeft ervoor te zorgen dat deze voorschriften op de juiste wijze worden nageleefd. Deze bevoegdheid kan het bestuur inzetten in tal van situaties waarin sprake is van overtreding van een wettelijk voorschrift².

Bestuursdwang kan bestaan uit alle activiteiten die gericht zijn op het beëindigen van een onrechtmatige situatie: wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen, verzegelen van een gebouw of terrein, meeveren en opslaan van zaken et cetera. Naast het toepassen van bestuursdwang is het voor het bestuursorgaan mogelijk om de voor de bestuursdwang gemaakte kosten te verhalen. Het gemeentebestuur kan naast bestuursdwang ook een last onder dwangsom opleggen. De overtreder betaalt dan een dwangsom zolang de onrechtmatige situatie blijft bestaan en moet daarnaast de situatie zelf in goede staat brengen.

Om bestuursdwang daadwerkelijk toe te passen, moet het bestuur een aantal stappen doorlopen. Eerst moet de overtreding worden geconstateerd, eventueel met herhaling. Daarna geeft

het bestuur een waarschuwing en / of maakt het een voornemen van toepassing van bestuursdwang bekend. Vervolgens heeft de overtreder de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. Tenslotte wordt een bestuursdwangaanschrijving gedaan, met een begunstigingstermijn waarin de overtreder de mogelijkheid heeft om zelf de situatie in goede staat (terug) te brengen of maatregelen te nemen. Alleen in geval van direct gevaar kan het bestuur spoedeisende bestuursdwang opleggen en zijn deze stappen niet nodig. Motivering en onderbouwing zijn dan des te belangrijker.

Drie belangrijke uitgangspunten bij besluitvorming door het openbaar bestuur zijn subsidiariteit, proportionaliteit en het verbod van 'détournement de pouvoir'.

Subsidiariteit

Het besluit moet in verhouding staan tot het te bereiken doel. Er moet gekozen worden voor de minst ingrijpende manier om het doel te bereiken.

Proportionaliteit

Het besluit mag niet onevenredig nadelig zijn voor een belanghebbende.

Geen 'détournement de pouvoir'

Het bestuur mag haar bevoegdheden niet anders gebruiken dan waar die voor bedoeld zijn.

² Het bestuur is, afhankelijk van welk wettelijk voorschrift het betreft, ofwel het College van Burgemeester en Wethouders ofwel de Burgemeester.

Casus:

Handhaving prostitutie-inrichting

Exploitatievergunning is nodig

Aanleiding Bestuurlijke rapportage

In een strafrechtelijk onderzoek blijkt dat in een prostitutie-inrichting mensenhandel plaatsvindt. De beheerder van de inrichting zou hiervan op de hoogte zijn of er zelfs een rol in vervullen. De prostitutie-inrichting wordt door de gemeente gedoogd op de betreffende locatie, hoewel hier geen bestemming voor is conform het bestemmingsplan en er geen vergunning verleend is voor een dergelijke inrichting. Bij een zoeking worden een handelsvoorraad sterke drank en een tapinstallatie in de (openbare) inrichting aangetroffen. Er worden kamers verhuurd, maar hier is geen toestemming voor. Ook worden er softdrugs aangetroffen.

Wettelijk kader

Op basis van de APV heeft een prostitutie-inrichting een exploitatievergunning nodig. In deze vergunning zijn eisen verbonden aan beheerder / vergunninghouder, onder andere ten aanzien van slecht levensgedrag. Dit wil zeggen dat de leidinggevende niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn. Aan de

vergunning worden tevens voorschriften verbonden ten aanzien van beheer en openingstijden. Voor het schenken van alcohol anders dan om niet is een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet nodig. Voor kamerverhuur is een ontheffing / vergunning nodig. Wanneer er drugs worden aangetroffen, kan de burgemeester op grond van de Opiumwet bestuursdwang opleggen.

In een vergunningen-procedure kan een uitgebreide Bibob-toets worden gedaan naar de inrichting.

Op grond van het bestemmingsplan is een dergelijke inrichting op de betreffende locatie niet mogelijk. Deze situatie wordt echter gedoogd en dat is ook vastgelegd. De inrichting heeft geen exploitatievergunning. Wel zijn er door de gemeente

in een brief regels bekend gemaakt waaraan de inrichting zich moet houden. Omdat er geen exploitatievergunning is aangevraagd en verleend, is de beheerder niet Bibob-gescreend. De inrichting heeft geen Drank- en Horecawetvergunning. De aangetroffen hoeveelheid softdrugs is te beperkt om hierop verder actie te ondernemen.

Actie bestuurskundige

De bestuurskundige gaat mee met de zoeking om direct op de hoogte te zijn van wat er wordt aangetroffen. Zowel voor als na de zoeking overlegt de bestuurskundige met een adviseur van de gemeente en de zaakofficier. In dit overleg wordt besproken welke bestuurlijke mogelijkheden er zijn om deze casus aan te pakken. Het gezamenlijke besluit, alle wettelijke mogelijkheden overwegend, is om eerst het strafrechtelijke proces af te wachten. Wanneer mensenhandel bewezen wordt geacht, kan bestuurlijk vrij eenvoudig worden gehandhaafd op grond van de APV.

De informatie uit het onderzoek en de mogelijk te nemen stappen worden in een Bestuurlijke rapportage gezet die met beide partijen wordt gedeeld. De rapportage wordt besproken in de lokale driehoek. De gemeente wacht de strafrechtelijke uitspraak eerst af.

Resultaat

De beheerder wordt niet veroordeeld voor betrokkenheid bij mensenhandel. De gemeente heeft de beheerder

opgedragen een exploitatievergunning aan te vragen. De aanvrager draagt echter niet tijdig de juiste informatie en het juiste materiaal aan. De vergunning wordt daarom niet verleend en de gemeente gaat nu handhaven. Op de locatie komt geen prostitutie-inrichting terug, omdat dit niet in het bestemmingsplan past.

Aandachtspunten

De rapportage is voorbereid en opgesteld door mensen die niet deelnemen aan de lokale driehoek. De communicatie met de deelnemers van de driehoek moet goed zijn, omdat de rapportage anders 'uit de lucht komt vallen'. Ook als de Bestuurlijke rapportage inhoudelijk wordt onderschreven is dit van belang omdat de lokale driehoek in veel gevallen het centrale beslisorgaan is. In deze casus blijkt dat het belangrijk is dat de bestuurskundige dicht bij het onderzoek zit, omdat deze bij een zoeking bepaalde misstanden kan signaleren en in overleg kan rapporteren op basis waarvan de gemeente een bestuurlijke maatregel kan nemen en onderbouwen.

3

Partijen in de bestuurlijke aanpak

3.1 Politie

Met het oog op haar wettelijke taakopdracht vervult de Nederlandse politie verschillende functies. De taken handhaving, opsporing, noodhulp-verlening en signalering & advisering kunnen worden onderscheiden³.

Handhaving

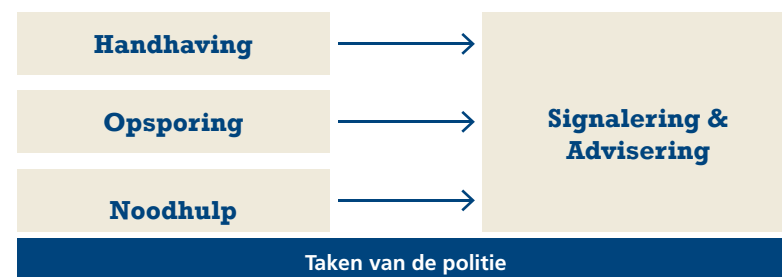
Onder handhaving van de rechtsorde vallen handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving. Met het oog op de bestuurlijke aanpak is hierbij vooral de informatiepositie van de politie ten opzichte van haar partners belangrijk. Vanuit de uitvoering van haar taken heeft de politie de beschikking over strafrechtelijke- en handavingsinformatie. Deze informatie doet zij onder andere op tijdens handavingsinzet, strafrechtelijke onderzoeken of de analyse voorafgaand daaraan. Informatie van de politie is vaak interessant en relevant voor haar partners. Zo is het voor gemeenten van belang om te weten dat vergunningvoorwaarden overschreden worden in de horeca of dat panden worden gebruikt in strijd met het bestemmingsplan. Wanneer de politie over informatie beschikt die mogelijk interessant is voor partners omdat het

betrekking heeft op de beleidsterreinen waar deze partners zich mee bezig houden, kan samenwerking worden gezocht. Deze samenwerking kan bestaan uit het informeren van partners over illegale of onwenselijke situaties (informatieverstrekking) of uit het samen optrekken om illegale of onwenselijke situaties ongedaan te maken door er samen tegen op te treden (handhaven).

Opsporing

Naast het delen van informatie die voortvloeit uit de handhavingstaak van de politie, kunnen ook opsporingsonderzoeken informatie opleveren die relevant is voor partners van de politie. De politie kan deze informatie delen met de betreffende partners door middel van een Bestuurlijke rapportage, dit is nader beschreven in hoofdstuk 4. Informatie uit

een strafrechtelijk onderzoek kan op deze manier aanleiding geven tot een bestuurlijk traject. Strafrechtelijke en bestuurlijke trajecten kunnen echter ook samengaan. Bestuurskundigen werken mee aan (de voorbereiding van) opsporingsonderzoeken om de mogelijkheden te onderzoeken voor een bestuurlijke aanpak van veiligheidsproblemen.



³ Afbeelding ontleend aan *Politie in ontwikkeling*, Projectgroep Visie op de Politiefunctie, Raad van Hoofdd commissarissen (2005)

De bestuurlijke aanpak gaat om het aanpakken van veiligheidsproblemen op andere manieren dan via het strafrecht alleen. De wil om met innovatieve werkwijzen aan de slag te gaan, is zeker aanwezig. Bij de politie, maar ook bij partners als gemeenten en de Belastingdienst is er veel enthousiasme. Hoewel de wil er is, is het nog zoeken naar de manier waarop we het beste kunnen samenwerken. Samenwerking is de essentie van de aanpak, je moet het echt samen doen. Een belangrijke succesfactor daarbij is dat alle relevante partners in een casus vanaf de start van het proces betrokken zijn. Zo kan elke partij aangeven wat haar mogelijkheden zijn en kan in overleg bepaald worden wie de beste maatregelen kan treffen om een probleem aan te pakken. Het is een gezamenlijke strategie en dat moet vanaf het begin blijken. Samenwerking, daar valt en staat het mee.

Daphne Andriessen, bestuurskundige, politie Kennemerland

Noodhulp

Voor de taak tot het verlenen van noodhulp geldt net als bij de opsporings-taak dat de politie tijdens de uitvoering ervan veel informatie vergaart die belangrijk kan zijn voor strafrechtelijke of bestuurlijke trajecten. Politied medewerkers bevinden zich vaak op straat en zien en horen veel. De informatie die zij opdoen tijdens hun inzet, verwerken zij in informatiesystemen. Deze informatie kan in een later stadium in een strafrechtelijk onderzoek van pas komen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een kenteken van en auto dat op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats is gezien. Ook kan informatie afkomstig vanuit de noodhulp of de opsporing helpen in de besluitvorming hoe een veiligheidsprobleem aan te pakken: vanuit een strafrechtelijke of juist een bestuurlijke aanpak. Informatie is een belangrijk instrument om de meest effectieve en kansrijke methode te kiezen om een onwenselijke situatie te stoppen en de veiligheid te vergroten.

Signalering en advisering

De taak tot signaleren en adviseren vloeit voort uit de andere taken van de politie. Met de informatie die voortkomt uit deze

taken, beschikt de politie over belangrijke en nuttige informatie. Op basis van de informatie van de politie, kunnen partners bezien hoe zij hun rol in de bestuurlijke aanpak kunnen oppakken, zodat zij een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de veiligheid. Dat kunnen zij bijvoorbeeld doen door het uitvoeren van toezicht en controle, handhaving en het toetsen van vergunningen. Signaleren, informeren en optreden zijn belangrijke taken van de politie in het kader van de bestuurlijke aanpak. Dit komt ook terug in de lokale driehoek, waar de politie samen met het OM en het bestuur (de burgemeester) aan tafel zit. Tijdens dit overleg dient een gezamenlijke aanpak van veiligheid centraal te staan, zowel preventief als repressief.

Bestuurskundigen binnen de politie

De politie heeft, onder de vlag van het Programma Financieel Economische Criminaliteit, de laatste jaren sterk geïnvesteerd in het toevoegen van extra deskundigheid aan de zogenoemde pilotkorpsen. In 2008 en 2009 is gestart met de eerste vijf FinEC pilotkorpsen. Deze korpsen kregen de mogelijkheid extra deskundigheid van buiten de politie aan te trekken om een bijdrage te leveren

3 Partijen in de bestuurlijke aanpak

aan financieel rechercheren en de aanpak van financieel-economische criminaliteit. In 2010 zijn nog eens twee FinEC pilotkorpsen aangewezen, alsmede het Korps landelijke politiediensten (met de Nationale Recherche) en drie Bovenregionale Recherches. Uiteindelijk zijn ruim honderd zij-instromers aangenomen binnen de pilotkorpsen waaronder financieel-economisch experts, informatiespecialisten en bestuurskundigen. Deze versterking gaat door in de komende jaren, maar dan onder de vlag van het ketenprogramma Afpakken.

De bestuurskundigen zijn nieuw binnen de politieorganisatie en toegevoegd om de bestuurlijke aanpak vorm te geven. De kern hiervan is dat bestuurskundigen in lopende onderzoeken en in de voorbereiding van onderzoeken bekijken wat de mogelijkheden zijn om een veiligheidsprobleem aan te pakken middels de bestuurlijke aanpak. Daarbij kijken ze naar welke informatie uit een opsporingsonderzoek gedeeld kan worden met een partner zoals de gemeente. Op grond hiervan kan de partner, indien mogelijk, haar bestuurlijk instrumentarium inzetten.

Naast het bijdragen in operationele onderzoeken, is het een taak van bestuurskundigen om de bestuurlijke aanpak binnen de korpsen verder uit te rollen. Dat doen zij bijvoorbeeld door het maken van werkprocesbeschrijvingen waardoor de bestuurlijke aanpak in een vroeg stadium wordt ingezet en door het vervaardigen van documenten om uniformiteit en kwaliteit te waarborgen. Daarnaast zijn bestuurskundigen op de hoogte van de laatste jurisprudentie op relevante criminaliteitsthema's en adviseren ze de korpsen over te nemen maatregelen.

Een belangrijk doel van de inzet van bestuurskundigen is de veiligheidsproblemen met een andere bril dan enkel de strafrechtelijke te bekijken. Bestuurskundigen zijn bij uitstek geschikt om vanuit een concreet opsporingsonderzoek de verbinding te zoeken met relevante partners. Bereidheid tot samenwerking, gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen, een goed netwerk en gedegen vakkennis zijn hierbij onontbeerlijk.

3.2 Gemeenten

In de Gemeentewet is beschreven hoe de gemeente is ingericht en welke taken de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, wethouders en de burgemeester juridisch hebben. De gemeenteraad heeft onder meer als taak het vaststellen van regelgeving (zoals de APV) en het controleren van het college van burgemeester en wethouders. Het college en de burgemeester kunnen vergunningen verlenen. Daarnaast heeft de burgemeester op basis van de Gemeentewet de wettelijke taak tot 'handhaving van de openbare orde'. Deze taak met bijbehorende bevoegdheden is specifiek bij de burgemeester belegd omdat hij onafhankelijk is. Een burgemeester wordt namelijk benoemd en niet gekozen. Daarnaast is de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad (geen lid) en voorzitter van het college.

In het kader van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit zijn de volgende werkgebieden van de gemeente relevant: openbare orde en veiligheid, horeca, evenementen, ruimte, wonen en milieu, zorg en inkomen, (basis)registraties en belastingen. De gemeente beschikt over

verschillende instrumenten die betrekking hebben op deze beleidsterreinen:

- Toezicht en controle (door toezichthouders en BOA's);
- Beschikkingverlening (screening, weigering, intrekking en verlening onder voorwaarden);
- Handhaving (bestuursdwang, dwangsom, intrekking beschikking).

Een beschikking is een besluit zoals het verlenen of weigeren van een vergunning, maar ook het toekennen van een subsidie of uitkering. In het kader van de bestuurlijke aanpak kan in samenwerking met de gemeente gekozen worden voor het inzetten van instrumenten, bijvoorbeeld een extra controle of toezicht door de gemeente, starten van een handhavingstraject of nadrukkelijker toetsen van een aanvraag en de aanvrager.

De werkzaamheden van de gemeente binnen de bestuurlijke aanpak zijn divers. Kort gezegd is mijn rol die van adviseur richting burgemeester en / of het college en regisseur van de uitvoering van de aanpak. Die uitvoering bestaat onder andere uit het opstellen van beschikkingen, interne afstemming binnen de gemeente en overleg met samenwerkingspartners. Ook moeten we er als gemeente voor zorgen dat in bestuurlijke trajecten alles juridisch klopt. Gemeenten moeten feiten 'aannemelijk maken', dat is een ander soort bewijslast dan in het strafrecht. Daarvoor hebben we, naast onze eigen informatie, informatie van partners nodig. Het is belangrijk dat we als gemeente in een vroeg stadium betrokken worden, zodat we de mogelijkheden voor de bestuurlijke aanpak van een veiligheidsprobleem kunnen afwegen. We kunnen dan de nodige voorbereidingen treffen of direct overgaan tot uitvoering van de maatregel(en). Als we vanaf de start betrokken zijn, kunnen we aangeven welke informatie we nodig hebben om een bestuurlijke maatregel te kunnen treffen. Ook kunnen we dan in overleg bepalen welke maatregel(en) we inzetten, zodat we als partners elkaar aanvullen en niet frustreren in de samenwerking. Zo is het heel goed mogelijk om een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk traject naast elkaar te laten lopen. Een goed voorbeeld is de samenwerking tussen politie, OM, gemeente en de woningcorporatie, waarbij we in aanvulling op elkaar ieder ons eigen traject met passende maatregelen hebben genomen met als uitkomst dat een ongewenste situatie werd beëindigd. Dus een succesvolle samenwerking!

Marije Woudstra, senior vakspecialist Veiligheid, gemeente Raalte

Het bestuurlijk optreden van een gemeente wordt bepaald door het bestuursrecht. Eventueel kan civiel worden opgetreden op basis van privaatrecht (bijvoorbeeld het aankopen van grond door een gemeente). De juridische kaders voor het bestuurlijk overheidshandelen volgen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), hierin staat bijvoorbeeld wat een besluit is, hoe de besluitvorming moet plaatsvinden, hoe toezichtbevoegdheden en bestuursdwang uitgeoefend mogen worden en welke mogelijkheden van rechtsbescherming er zijn. Naast deze wettelijke regels zijn er ook in de rechtspraak beginselen ontwikkeld waar een gemeente zich aan moet houden: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een deel van deze beginselen is ook vastgelegd in de Awb⁴. Deze bestuursrechtelijke kaders zijn erop gericht om de burger een positie te geven tegenover de 'machtige overheid' en hem

eventueel te beschermen. Dit brengt met zich mee dat een gemeente voorzichtig (goed voorbereid) moet opereren en verschillende processtappen zorgvuldig moet doorlopen. Daarnaast moet een gemeente altijd de overweging maken of een bepaald optreden van een 'behoorlijke en betrouwbare' overheid mag worden verwacht. Dit leidt ertoe dat bestuurlijke procedures vaak lang duren, betrokkenen over alle stappen en informatie worden geïnformeerd en daar ook een reactie op kunnen geven.



Aandachtspunten voor samenwerking tussen politie en gemeente:

- Zorg als politie en gemeente na samenwerking voor goede onderlinge contacten. Dit maakt een volgende samenwerking makkelijker en zorgt voor een goede onderlinge toegankelijkheid.
- Houd rekening met de politiek-bestuurlijke context. Het bestuur van de gemeente is gekozen of heeft politieke banden (lidmaatschap politiek partij) en is dus afhankelijk van stemmen van burgers. Er kunnen dus andere belangen spelen dan uitsluitend juridische of beleidsmatige. Dit kan het proces vertragen of invloed hebben op of er wel of niet wordt opgetreden.
- Houd rekening met de bestuursrechtelijke waarborgen van het bestuurlijk optreden. Dit brengt vaak met zich mee dat processen lang(er) duren en dat na een daadwerkelijk actie er nog jarenlange juridische trajecten kunnen volgen. Draag daarnaast zorg voor het informeren van betrokken burgers over de informatie op basis waarvan wordt opgetreden. Zij moeten hier inzage in krijgen (ook politie-informatie).
- Informatiedeling met de gemeente is mogelijk op grond van de Wet politiegegevens (WPG). Naast deze formeel juridische toets is het raadzaam om het uiteindelijk delen ook goed af te stemmen, zowel intern als met de informatie- of zaaksofficier.

⁴ Zie ook hoofdstuk 2.4

3 Partijen in de bestuurlijke aanpak

3.3 Het Openbaar Ministerie

In de Wet op de rechterlijke organisatie is de rol van het Openbaar Ministerie als volgt beschreven: “Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken”. Deze strafrechtelijke handhaving wordt verdeeld in de subtaken opsporing van strafbare feiten, vervolging van strafbare feiten en toezicht houden op de uitvoering van strafvonnissen.

Ten aanzien van de bestuurlijke aanpak heeft de informatieofficier van justitie binnen het parket een belangrijke rol. Zijn verantwoordelijkheid is zowel intern als extern gericht. De informatieofficier van justitie is namens het OM verantwoordelijk voor de regie op het intelligenceproces en draagt samen met de Regionale Informatieorganisatie (RIO) van de politie zorg voor kwalitatief goede en bruikbare informatieproducten op strategisch, tactisch en operationeel niveau. In dit kader is de informatieofficier tevens belast met het namens het OM bepalen van de informatiebehoefte van het regioparket en draagt hij er zorg voor dat de gestelde prioriteiten van het OM op de intelligenceagenda komen.

De informatieofficier van justitie heeft samen met de rechercheofficier van justitie een rol in het weegproces, waarbij samen met de politie wordt gekozen en gewogen, kijkend naar de gestelde beleidskaders en ernst en impact van het strafbare feit(en), welke préweegdocumenten worden opgepakt. Verder kan vanuit het OM de criminoloog een rol krijgen bij het opstellen van de aanbevelingen waar het beleidsmatige Bestuurlijke rapportages betreft. Daarnaast zorgt de informatieofficier voor verbinding en afstemming met externe partners, opdat zoveel mogelijk onderling informatie wordt uitgewisseld. Zo kunnen gezamenlijk effectieve interventies gepleegd worden ten aanzien van criminele samenwerkingsverbanden en bij de bestrijding en voorkoming van criminaliteitsproblemen. De rol van de informatieofficier en criminoloog van het OM in het proces rondom Bestuurlijke dossiers en -rapportages wordt op dit moment op elk parket nog anders ingevuld en is daarom niet eenduidig te beschrijven.

Naast de informatieofficier van justitie en de criminoloog heeft ook de zaaksofficier van het OM een belangrijke rol bij de

bestuurlijke aanpak. Hij is immers gezagsmatig verantwoordelijk voor de opsporingsactiviteiten binnen zijn eigen zaken. Daarom worden de activiteiten die in het kader van de bestuurlijke aanpak ondernomen worden door de bestuurskundige afgestemd met de zaaksofficier.

3.4 Het RIEC en het LIEC

De aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit vergt een stevige geïntegreerde aanpak van de politie, het OM, het lokaal bestuur, de Belastingdienst en andere partijen. Ter versterking van deze aanpak zijn er in Nederland tien Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC) en een Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) opgericht. In de geïntegreerde aanpak van criminaliteit treden zij op als informatieknoppunt en expertisecentrum voor alle aangesloten (semi-) overheidsinstanties. Door informatie van de verschillende partijen te delen, kan beter gezamenlijk worden opgetreden tegen georganiseerde misdaad. Het delen van informatie is in beginsel mogelijk op basis van het Regionaal Convenant dat door de deelnemende partijen is ondertekend.



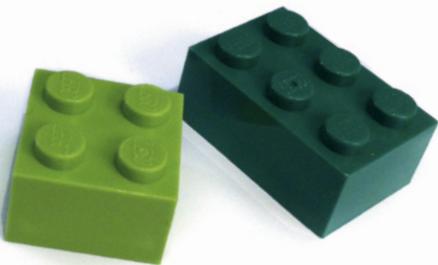
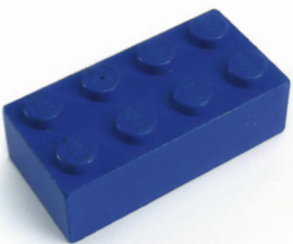
De belangrijkste doelstelling van de RIEC's is om bij het openbaar bestuur de bestuurlijke bekendheid met de aanwezigheid van georganiseerde misdaad te vergroten. Het openbaar bestuur dient zich bewust te worden van de risico's die georganiseerde misdaad met zich meebrengt. Daarnaast blijkt dat bij met name kleinere gemeenten kennis over het bestuurlijk aanpakken van criminaliteit ontbreekt. Het RIEC biedt hierbij ondersteuning. De RIEC's kunnen bestuursorganen ondersteunen bij de inrichting van de bestuurlijke aanpak, de implementatie van het beleid en het verbeteren van de informatiepositie van

gemeenten. Daarnaast kunnen op regionaal niveau afspraken worden gemaakt met de diverse partners met betrekking tot uitwisseling van informatie. Ook worden regionale bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyses opgesteld.

Het LIEC houdt zich bezig met regio-overstijgende problematiek en landelijke taken. Het LIEC zoekt actief naar een inhoudelijke overlap in de werkzaamheden van de RIEC's en pakt onderwerpen op die tussen wal en schip dreigen te vallen. Tevens is bij het LIEC het Landelijk Loket Bestuurlijke Dossiers ondergebracht. Dit loket verzamelt alle Bestuurlijke

dossiers en zorgt voor de afhandeling ervan. Op basis van de ontvangen dossiers kan het LIEC trends signaleren en bijvoorbeeld een landelijk bestuurlijk criminaliteitsbeeld opstellen. Hiernaast zorgt het LIEC voor het maken en onderhouden van landelijke afspraken ten aanzien van de bestuurlijke aanpak met diverse partners en is het een kenniscentrum op het terrein van bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad.

De RIEC-gebieden dienen samen te vallen met de politieregio's en de indeling van de gerechtelijke kaart.



3 Partijen in de bestuurlijke aanpak

Dit is met name van belang om dicht bij de overige veiligheidspartners te komen. Zo kan gecoördineerde taakafstemming en uitvoering worden bevorderd. De RIEC's worden aangestuurd door een regionale stuurgroep bestaande uit alle deelnemende partners die op basis van het Regionaal Convenant met elkaar samenwerken. De verantwoordelijkheid voor het beheer van het RIEC wordt in beginsel belegd bij de korpsbeheerder en, in het nieuwe politiebestedel, de regioburgemeester.

3.5 Woningcorporaties

Woningcorporaties hebben een signalerende rol met betrekking tot onwenselijke of onveilige situaties en kunnen de nodige informatie leveren voor een strafrechtelijk of bestuurlijk traject. Wanneer een woningcorporatie is aangesloten bij een regionaal convenant, bijvoorbeeld op het thema hennepsteelt, kan op basis van artikel 20 Wet politiegegevens (WPG), informatie worden gedeeld. Woningcorporaties nemen steeds vaker deel aan dit soort convenanten en hebben ook eigen taken en verantwoordelijkheden in de aanpak van veiligheidsproblemen, zoals in het geval van hennepsteelt. Zo is het aan

woningcorporaties om huurwoningen waarin een hennepkwekerij gevestigd is geweest in goede staat te herstellen. Tevens kunnen woningcorporaties huurcontracten beëindigen wanneer blijkt dat huurders zich hebben ingelaten met illegale activiteiten. De grondslag voor deze 'buitengerechtelijke ontbinding' ligt in het Burgerlijk Wetboek. Wanneer er geen convenant is, kan in zwaarwegende gevallen op basis van artikel 19 WPG informatie met woningcorporaties worden gedeeld.

3.6 Belastingdienst

De Belastingdienst kan een belangrijke partner zijn in de bestuurlijke aanpak van criminaliteit. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het heffen en innen van belastingen. Daarnaast worden inkomensafhankelijke toeslagen voor kinderopvang, huur en zorg door de Belastingdienst uitgekeerd en houdt de Belastingdienst toezicht op de in-, uit- en doorvoer van goederen. Het toezicht houden op de naleving van fiscale wetten en regels en het opsporen van fiscale, economische en financiële fraude behoort ook tot de kerntaken van de Belastingdienst.

De Belastingdienst beschikt over veel nuttige informatie voor de opsporing en bestuurlijke aanpak. Om informatie uit te wisselen met de Belastingdienst is een convenant of een vordering van de officier van justitie vereist. De Belastingdienst kan inzicht verschaffen in geheven belastingen zoals loonbelasting, omzetbelasting en vennootschapbelasting en uitgekeerde toeslagen. Ook worden eventuele vermogensbestanddelen geregistreerd. Op basis hiervan kan een beeld worden

gevormd van de financiële positie van een natuurlijk persoon of rechtspersoon. Van natuurlijke personen kan worden opgevraagd in welke rol zij aan welke ondernemingen zijn verbonden (bestuurder, aandeelhouder, vennoot et cetera). Bij een besloten vennootschap of naamloze vennootschap kunnen in het geval van meerdere aandeelhouders deze opgevraagd worden bij de Belastingdienst. Aandeelhouderschap is relevante informatie wanneer bijvoorbeeld een

Goede wil en vertrouwen zijn randvoorwaardelijk voor een succesvolle bestuurlijke aanpak. Dat geldt zowel extern als intern, dus tussen maar ook binnen de betrokken organisaties. Dit is bijvoorbeeld van toepassing bij het delen van informatie. Als informatie-uitwisseling juridisch gezien mogelijk is, moet je als organisatie vervolgens ook daadwerkelijk kunnen en durven delen met andere partijen. Daarvoor is wederzijds vertrouwen nodig en dat vertrouwen moet groeien. Het helpt als je als partners kennis hebt van elkaars (on)mogelijkheden en weet dat veilig wordt omgegaan met de informatie die je deelt. Als er dan ook nog resultaten zichtbaar worden, werpt dat zijn vruchten af in het verder versterken van de bestuurlijke aanpak. Het gaat om samenwerking, elkaar vertrouwen en durf, waarbij er sprake moet zijn van tweerichtingsverkeer.

Ronald Samsom, bestuurskundig financieel onderzoeker, politie Flevoland

coffeeshop als onderneming in een besloten vennootschap is ondergebracht en een vergunning vervolgens wordt aangevraagd op de bestuurder van de coffeeshop en niet op één van de aandeelhouders. Deze veelvoorkomende constructie waarin katvangers of handlangers door de georganiseerde misdaad worden gebruikt kan hiermee worden doorzien. Enkele bevoegdheden van de Belastingdienst kunnen ook ingezet worden ten behoeve van de opsporing. Zo kan de Belastingdienst een dwangbevel uitvaardigen waardoor een geldsom bij de betrokken (rechts)persoon geïncasseerd kan worden zonder een gerechtelijk vonnis. Ook heeft de Belastingdienst een fiscaal voorrecht. Indien een schuldenaar meerdere schuldeisers heeft, hebben in dat geval alleen de pandhouder en de hypotheekhouder voorrang op de vordering van de Belastingdienst op de schuldenaar.

3.7 Andere partijen

Eerder genoemde partijen zijn niet de enige die een aandeel kunnen hebben in de bestuurlijke aanpak. Afhankelijk van welke casus het betreft, kunnen ook veel andere partijen een bijdrage leveren.

Waaruit de bijdrage van deze partijen bestaat, verschilt. Zo zijn er partijen die meldingen van of tips over onrechtmatige situaties kunnen (door)geven. Voorbeelden hiervan zijn Stichting M. (Meld Misdaad Anoniem) en private partijen als banken en notarissen. Ook zijn er partijen die waardevolle informatie kunnen leveren ten behoeve van de bestuurlijke (en ook de strafrechtelijke) aanpak. Voorbeelden hiervan zijn het Kadaster en de Kamer van Koophandel, maar ook energiemaatschappijen en netbeheerders in het geval van hennepsteelt. Daarnaast zijn er partijen die zelf over instrumenten beschikken om problemen effectief aan te pakken. Voorbeelden hiervan zijn bijzondere opsporingsdiensten als de FIOD en SIOD en uitkeringsinstanties die ten onrechte ontvangen uitkeringen kunnen terugvorderen.

Wet Bibob



Ernstig gevaar
Minder gevaar
Geen gevaar

Bevoegdheden

De Wet Bibob is in het leven geroepen om te voorkomen dat de overheid, door het verlenen van vergunningen, het verstrekken van subsidies of het gunnen van overheidsopdrachten, onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. Met behulp van deze wet kunnen bestuursorganen bepaalde beschikkingen of overheidsopdrachten niet verlenen of intrekken indien er 'ernstig gevaar' bestaat dat hiermee criminele activiteiten gefaciliteerd worden. Bestuursorganen kunnen met behulp van de Wet Bibob de integriteit van een vergunninghouder of -aanvrager kritisch beoordelen. Bestuursorganen zijn bevoegd hen hiervoor om extra informatie te vragen, bijvoorbeeld over de financiering van de onderneming of de zeggenschap binnen de onderneming.

Landelijk Bureau Bibob

Wanneer eigen onderzoek resulteert in twijfels over de integriteit van een betrokkene, dan kan het bestuursorgaan bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB) een integriteitsonderzoek laten doen. Het LBB geeft op basis van het onderzoek een advies. Dit advies kan drie uitkomsten hebben: geen gevaar (het bestuur kan de beschikking verlenen), mindere mate van gevaar (het bestuursorgaan kan extra voorwaarden verbinden aan de te verlenen beschikking) of ernstig gevaar (het bestuursorgaan kan negatief

beschikken). Het LBB raadpleegt allerlei bronnen die voor anderen niet toegankelijk zijn waaronder politie-informatie, CIE-informatie (Criminele Inlichtingen Eenheid), informatie van de Belastingdienst, UWV en andere overheidsorganisaties. Daarnaast doet Bureau Bibob eigen onderzoek dat betrekking heeft op de financiering en zeggenschap binnen de onderneming. Het LBB heeft geen opsporingsbevoegdheid en stelt schriftelijk vragen aan de onderneming.

Reikwijdte

De Wet Bibob is van toepassing op vergunningen, aanbestedingen en subsidies. Het gaat hierbij met name om⁵:

- vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet,;
- exploitatievergunningen voor coffeeshops, smartshops, growshops, seksinrichtingen en speelautomatenhallen;
- milieu- en bouwvergunningen;
- opiumonthefingen;
- vergunningen die worden verstrekt binnen het kader van personen- en goederenvervoer over de weg;
- vergunningen op het gebied van verkoop van onroerende zaken door woningcorporaties aan particulieren;
- aanbestedingen, indien het gaat om aanbestedingen binnen de sectoren bouw, milieu en ICT;
- subsidies.

⁵ Op het moment van schrijven van deze publicatie (december 2011) ligt er een wetsvoorstel om de Wet Bibob uit te breiden naar andere branches: vastgoedtransacties waarbij de overheid betrokken is als civiele partij; exploitatie van headshops; import van vuurwerk; organiseren van lokaal vergunningplichtige vechtsportgala's. Daarnaast is een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel beschreven die de uitvoering en toepassing van de Wet Bibob door gemeenten moet vereenvoudigen en wordt de rechtsbescherming van betrokkenen verbeterd.

Meerwaarde

Criminelen kunnen ondernemingen misbruiken als dekmantel voor ongeoorloofde activiteiten. Vaak vragen katvangers in opdracht van criminelen de benodigde vergunningen of subsidies aan. Criminelen blijven zo bij de kritische integriteitsbeoordeling door bestuursorganen buiten beeld. De meerwaarde van het Bibob-instrument ligt in het feit dat het LBB niet alleen de aanvrager of vergunninghouder beoordeelt maar ook derden screent die de onderneming financieren of die in een zakelijk samenwerkingsverband met de ondernemer staan. Indien deze

relatie aangetoond wordt en deze derden antecedenten hebben, dan kan het advies 'ernstig gevaar' luiden en kan de gemeente negatief beschikken.

Rol politie en OM, de tipfunctie

Artikel 26 van de Wet Bibob regelt de bevoegdheid van de Bibob-officier van justitie om een tip uit te brengen aan een bestuursorgaan. Dit gebeurt wanneer de officier van justitie op basis van gegevens uit een lopend opsporingsonderzoek of afgesloten onderzoek (bijvoorbeeld restinformatie) het bestuursorgaan waarschuwt dat vergunningverlening een ernstig gevaar vormt of kan vormen.

Naast het OM kan ook de politie een tip initiëren door het OM te verzoeken ten aanzien van een subject een tip te verstrekken. De politie verzoekt dit bij voorkeur door middel van een rapportage aan het OM. Overigens kan ook het bestuursorgaan het OM verzoeken om een tip indien daartoe aanleiding is. De tipfunctie van het OM wordt steeds vaker toegepast.

De procedure van de tipfunctie op initiatief van de politie is opgenomen in bijlage 3.

Om te bepalen of er sprake is van gevaar wordt gekeken in hoeverre een vergunninghouder in relatie staat tot strafbare feiten. Voor dit 'in relatie staan' zijn 3 mogelijkheden: of de vergunninghouder maakt zichzelf schuldig aan criminele activiteiten, of de vergunninghouder is op de hoogte dat beheerders / geldschieters criminele activiteiten ontplooiën, of de vergunninghouder wordt gestuurd / beïnvloed door geldschieters / beheerders. Het begrip 'zakelijk samenwerkingsverband' speelt hierbij een rol. Hiermee kan worden onderbouwd dat er een financiële relatie is tussen de vergunninghouder en de geldschieder daarachter.

Om informatie over de achtergrond van de betrokkenen te krijgen worden door de gemeente uitgebreide vragenlijsten voorgelegd aan de vergunningaanvrager. Dit gebeurt in veel gemeenten voornamelijk bij horeca en prostitutiebedrijven.

De gemeente kan voor het motiveren van het besluit advies inwinnen van het Landelijk Bureau Bibob. Dit bureau verzamelt informatie over betrokkene(n) en geeft advies of er sprake zou zijn van geen, enig of ernstig gevaar. De gemeente krijgt geen inzicht in de onderliggende informatie die het bureau gebruikt om tot dit advies te komen. Tegelijk heeft de gemeente wel de plicht om zelf te beoordelen of het advies goed tot stand is gekomen (vergewisplicht).

De Bibob / informatieofficier van het OM kan de gemeente een zogenaamde 'Bibob-tip' geven. Op basis van zo'n tip kan de gemeente een onderzoek starten naar een vergunninghouder.

Het is wenselijk dat gemeenten Bibob-beleid vaststellen om de mogelijkheden die de Wet Bibob biedt optimaal te kunnen gebruiken.

4

Informatie-uitwisseling

4.1 Bestuurlijke rapportage en Bestuurlijk dossier

Het openbaar bestuur (gemeenten, provincies en rijksoverheid) en andere publieke en private partijen kunnen veel voordeel hebben bij zogenaamde (rest) informatie uit opsporingsonderzoeken. De Bestuurlijke rapportage en het Bestuurlijk dossier zijn instrumenten die binnen de bestuurlijke aanpak zijn ontwikkeld om conclusies en aanbevelingen uit (opsporings)onderzoeken te kunnen delen.

4.1.1 Bestuurlijke rapportage

Een Bestuurlijke rapportage wordt opgesteld om een signaal, doorgaans een concreet feit, door te geven aan het openbaar bestuur, opdat het in staat wordt gesteld bestuurlijke maatregelen te nemen. Het kan hierbij gaan om overlastgevendende situaties, maar ook om (gezamenlijk) de georganiseerde misdaad te bestrijden.

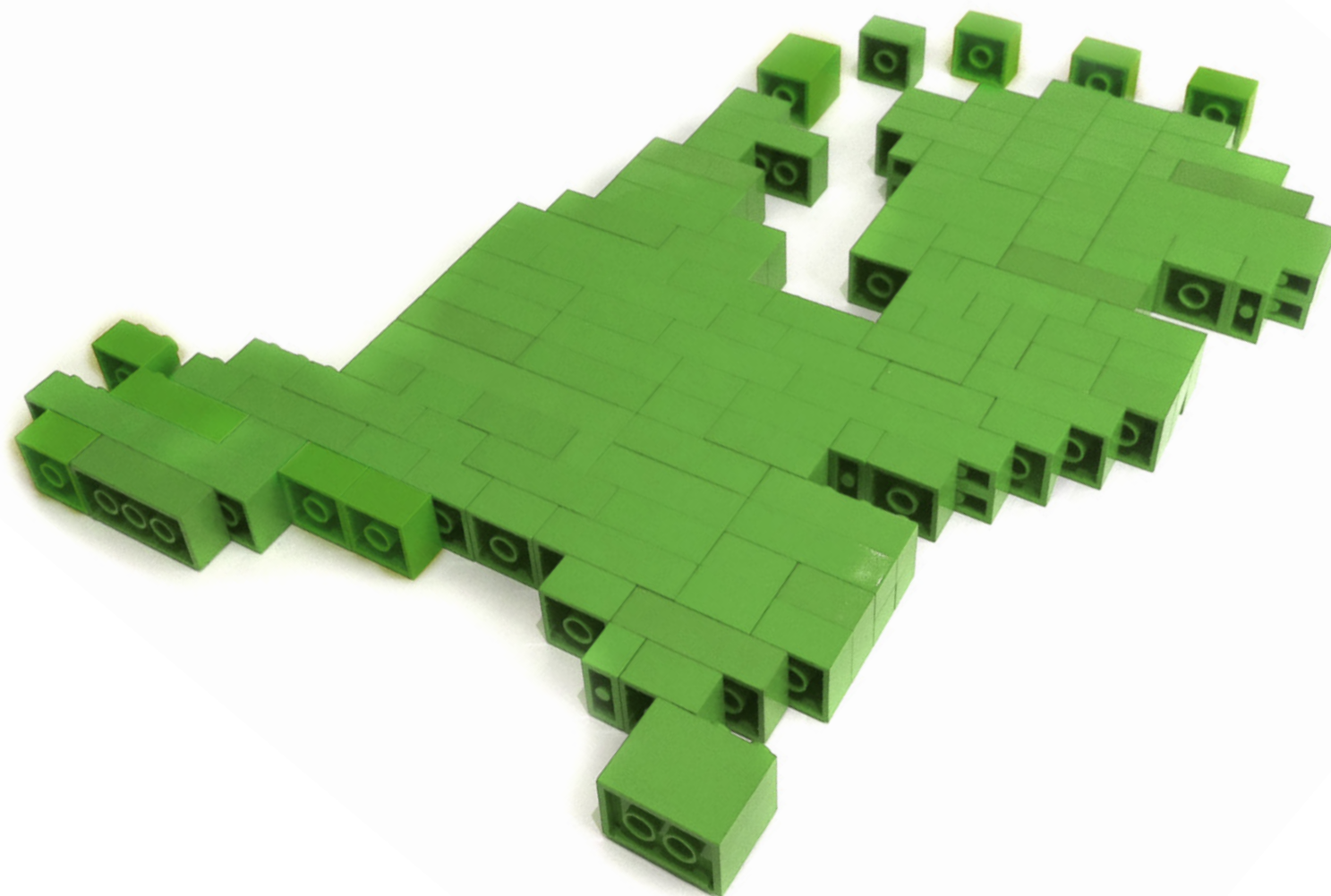
Het verschil tussen het Bestuurlijk dossier en de Bestuurlijke rapportage is met name dat een rapportage altijd gaat over een concrete misstand of situatie, terwijl een

Bestuurlijk dossier een crimineel fenomeen blootlegt⁶. Gemeenten die een rapportage ontvangen op één van de convenant-thema's van het RIEC (mensenhandel, vastgoedfraude, hennepeteelt en witwassen) kunnen voor hulp en advies terecht bij hun RIEC. Ook de bestuurskundigen van de politie kunnen op elk thema assisteren en adviseren. Een format voor een Bestuurlijke rapportage staat in bijlage 4.

4.1.2 Bestuurlijk dossier

Een Bestuurlijk dossier wordt gebruikt om een fenomeen bloot te leggen waarin legale processen worden gebruikt of misbruikt om criminele activiteiten te plegen of te faciliteren. In een Bestuurlijk dossier wordt op basis van ervaringen uit een (opsporings)onderzoek aandacht gevraagd voor de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen, die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak⁷.

Indien mogelijk stelt de politie adviezen op en geeft deze aan de veiligheidspartners die betrokken zijn of kunnen worden



Voor gemeenten is het interessant om restinformatie te krijgen uit politieonderzoeken om onwenselijke situaties te kunnen beëindigen of voorkomen. Het is noodzakelijk om zo volledig mogelijke informatie te hebben, omdat bestuursorganen hun besluiten grondig moeten onderbouwen. Doen ze dat niet, dan houden besluiten bestuursrechtelijk geen stand. Daarom is het belangrijk dat er afspraken zijn tussen samenwerkingspartners over informatie-uitwisseling, los van wie welke functie vervult. Zo blijven afspraken in stand ook als mensen van functie wisselen en is een succesvolle samenwerking niet persoonsafhankelijk. De culturen en werkwijzen van de bij de bestuurlijke aanpak betrokken partijen matchen niet altijd met elkaar. Daarnaast is het lastig voor organisaties om zich kwetsbaar op te stellen, vooral als zaken intern niet helemaal goed gaan. Eerlijkheid naar elkaar is dan ook belangrijk. Als organisaties open en eerlijk naar elkaar zijn, dan is er onderling meer begrip voor elkaars (on)mogelijkheden, problemen en beschikbare capaciteit.

Monique Polder, manager Vergunningen, Handhaving en Veiligheid, gemeente Dronten

bij het aanpakken van de betreffende knelpunten en kwetsbaarheden.

Door Bestuurlijke dossiers te verzamelen en te analyseren, kunnen lessen voor de toekomst worden getrokken en kunnen best practices worden verzameld. Door bevindingen op een goede manier te communiceren en uit te leren, kunnen zelfs preventieve maatregelen worden genomen.

Hoewel de term zo doet vermoeden, hoeft een Bestuurlijk dossier niet altijd tot het bestuur gericht te worden. Ook andere organen of private partners kunnen baat hebben bij een dossier. Adviezen die op landelijk niveau opgepakt kunnen worden, worden aan het Landelijk Loket Bestuurlijke Dossiers aangeboden. Dit landelijke loket is ondergebracht bij het LIEC. Het LIEC zet deze dossiers door naar de betreffende (bestuurlijke) instanties en coördineert de opvolging. Hiermee kan het centrum signalen uit verschillende regio's opvangen en landelijke trends signaleren. Het dossier kan ook in afschrift worden gestuurd aan het betreffende RIEC of andere RIEC's wanneer dit relevant is.

Casus Bestuurlijke rapportage

Uit een opsporingsonderzoek bleek dat een woonwagen een centrale plek in de georganiseerde hennephandel vervulde. De bestuurskundige stelde naar aanleiding van de aanwezige informatie een Bestuurlijke rapportage op en opperde hierin de mogelijkheid te onderzoeken deze woonwagen te sluiten op basis van artikel 13b van de Opiumwet. Belangrijk is dat het bestuursrecht niet spreekt van 'bewijs', maar dat iets 'aannemelijk' moet worden bevonden. Dit is een aanmerkelijk lichtere bewijslast dan het strafrecht. Uiteindelijk besloot de burgemeester de woonwag en één jaar te sluiten.

Casus Bestuurlijk dossier

Naar aanleiding van een opsporingsonderzoek naar gestolen mobiele telefoons die weer werden doorverkocht, werd een Bestuurlijk dossier opgesteld. Uit de ontwikkelingen van de voorgaande jaren op dit fenomeen werd duidelijk dat deze vorm van heling een trend was. Maar, zo dacht het onderzoeksteam, stel dat de gestolen telefoons onbruikbaar zouden worden gemaakt, wie zou er dan nog een tweedehands (gestolen) telefoon kopen? Onderzoek wees vervolgens uit dat het technisch mogelijk was om een mobiele telefoon via het zogenoemde IMEI-nummer te blokkeren. Dit werd ook al door buitenlandse telecombedrijven gedaan. In het Bestuurlijk dossier werden de mogelijkheden voor IMEI-blocking in Nederland in kaart gebracht, evenals redenen om deze mogelijkheden te benutten. Het dossier werd aangeboden aan het landelijk loket Bestuurlijke dossiers, ondergebracht bij het LIEC. Het LIEC coördineerde de verdere opvolging van het dossier.

⁶ Bron: Landelijke werkgroep format Bestuurlijk dossier (Ministerie Veiligheid en Justitie - Politie - Openbaar Ministerie). Format Bestuurlijke rapportage. April 2011

⁷ Bron: Landelijke werkgroep format Bestuurlijk dossier (Ministerie Veiligheid en Justitie - Politie - Openbaar Ministerie). Format Bestuurlijk dossier. April 2011.

4 Informatie-uitwisseling

Het uitgebreide format voor een Bestuurlijk dossier is opgenomen in bijlage 5. In bijlage 6 is de procesbeschrijving opgenomen die aangeeft welke route een Bestuurlijk dossier kan volgen. Per casus kunnen omstandigheden ervoor zorgen dat hiervan moet worden afgeweken om het proces beter af te stemmen op de casus.

4.2 Convenanten

Voor een goede bestuurlijke aanpak is samenwerking tussen partijen belangrijk. Afhankelijk van het probleem dat men wil aanpakken zijn er vaak verschillende partijen die hierbij betrokken kunnen zijn. Elke afzonderlijke organisatie beschikt over haar eigen deskundigheid en informatiebronnen. Daarnaast hebben organisaties op hun werkterrein eigen bevoegdheden en instrumenten om zaken aan te pakken. Door deskundigheid van verschillende partijen bijeen te brengen en informatie uit te wisselen, ontstaat meer inzicht in het probleem en kunnen de juiste keuzes worden gemaakt voor een efficiënte aanpak ervan.

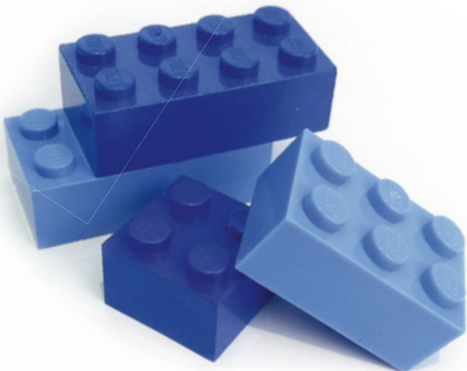
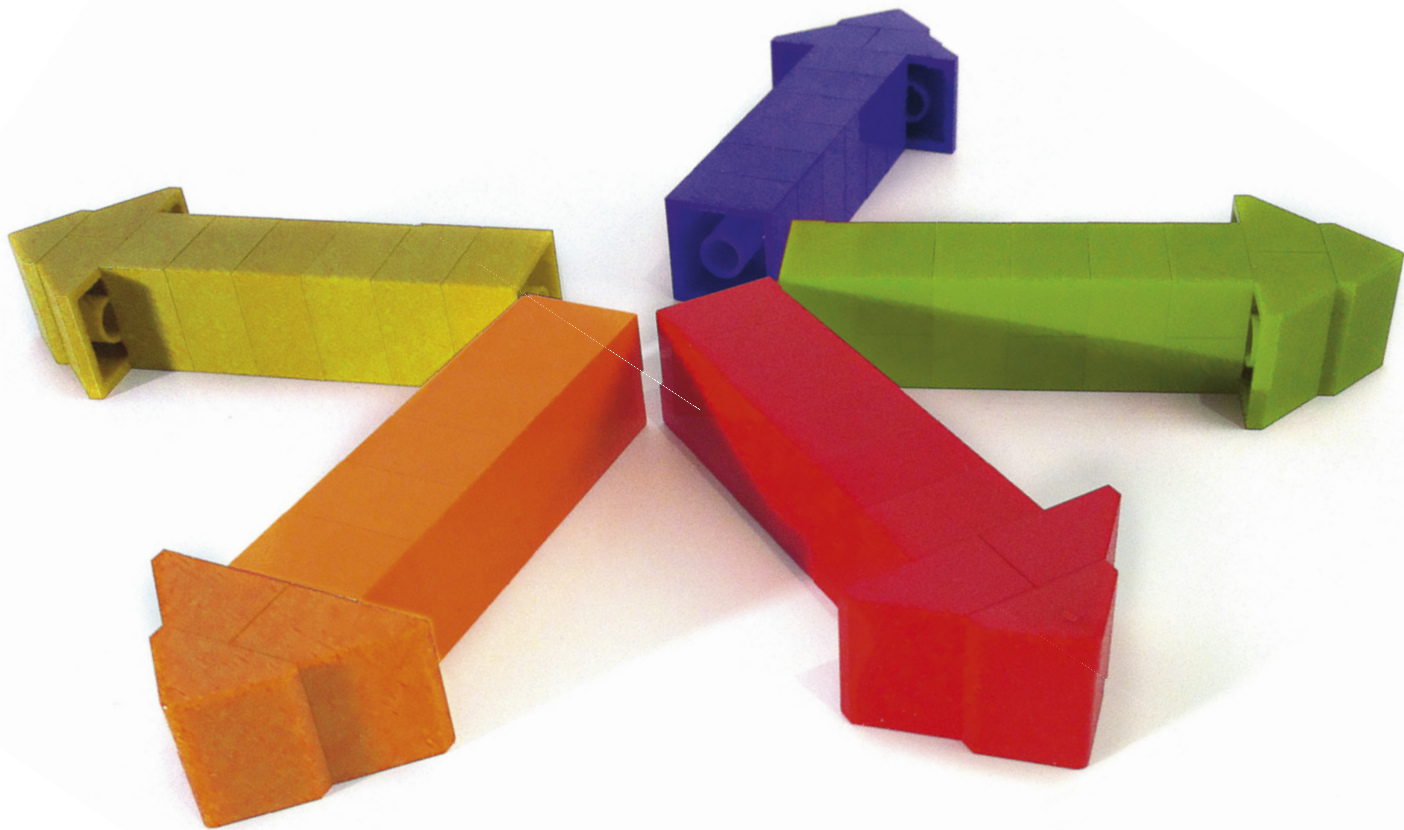
Het uitwisselen van informatie is echter aan juridische randvoorwaarden verbonden. Zo moet de gemeente zich

houden aan de Wet bescherming persoonsgegevens, dient de politie zich te houden aan de Wet politiegegevens, geldt voor het OM de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en heeft de Belastingdienst te maken met de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Door gebruik te maken van een convenant, waarin tegemoet wordt

gekomen aan de juridische randvoorwaarden van de betrokken partijen (bijvoorbeeld beschrijving van het doel van het convenant), ontstaat een rechtmatige grondslag voor onderlinge informatie-uitwisseling.

Naast de hiernaast genoemde voorbeelden zijn uiteraard ook voor andere

onderwerpen convenanten denkbaar. Het is zaak om de juiste partners bijeen te brengen en op basis van goede afspraken een gezamenlijke aanpak tot stand te brengen. Dit kan naast een bestuurlijke aanpak ook een fiscale, strafrechtelijke of civiele aanpak zijn.



Soort convenant	Onderwerpen	Partners
Regionaal Convenant Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Misdad (ook wel RIEC-convenant genoemd)	Mensenhandel en mensensmokkel, georganiseerde hennepcultuur, fraude / misbruik in de vastgoedsector, witwassen, andere verschijningsvormen van georganiseerde misdaad, milieucriminaliteit, handhavingsschakels	Politie, Openbaar Ministerie, gemeente, Belastingdienst / FIOD, Koninklijke Marechaussee, provincie, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Het RIEC (Regionale Informatie en Expertisecentrum) fungeert als informatieknoppunt en expertisecentrum voor alle aangesloten partijen en heeft primair tot taak de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit te versterken. Hierbij vervult zij een belangrijke rol bij het ondersteunen en realiseren van de programmatische aanpak.
Kaderconvenant integrale overheidshandhaving	Bijvoorbeeld hennep, ongebruikelijk bezit, prostitutie / mensenhandel	Gemeente, Politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst / FIOD
Hennepconvenant / protocol	Hennep	Gemeente, Politie, Openbaar Ministerie, woningbouwcorporaties, elektriciteitsbedrijf, Belastingdienst, UWV
Convenant / protocol ongebruikelijk bezit	Ongebruikelijk bezit	Gemeente, Politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, UWV
Convenant FEC 2009 / Informatieprotocol FEC 2011 Versterken integriteit financiële sector (www.fec-partners.nl)	Financieel - economische criminaliteit	AFM, AIVD, Belastingdienst, DNB, FIOD, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, KLPD en OM (en als waarnemers: ministerie van Financiën en ministerie van Veiligheid & Justitie)

4 Informatie-uitwisseling

4.3 Wet Politiegegevens

De bestuurlijke aanpak is pas succesvol als er sprake is van een optimale informatie-uitwisseling tussen de politie en partners. Met deze informatie kunnen partners maatregelen nemen of bestuurlijke instrumenten inzetten. Gemeenten kunnen met informatie van de politie vergunningen intrekken of weigeren, panden sluiten of andere bestuurlijke maatregelen treffen. Maar ook valt te denken aan hypotheekverstrekkers die op basis van politie-informatie fraudeurs kunnen aanpakken of betere beveiligingsmaatregelen kunnen nemen.

De politie adviseert steeds vaker partners. Dit gebeurt onder meer met behulp van het Bestuurlijke dossier en de Bestuurlijke rapportage. Deze adviezen bevatten veel nuttige informatie die met derden wordt gedeeld. De Bestuurlijke rapportage bevat vaak operationele informatie. Daarom is het belangrijk te verifiëren of deze informatie wel gedeeld kan en mag worden. In veel gevallen wordt dit beoordeeld door het OM. De Informatieofficier speelt een belangrijke rol bij de beoordeling of informatie verstrekt mag worden. De officier toetst onder meer of het proportioneel



Een bijzonder samenwerkingsverband is het Financieel Expertise Centrum (FEC). In dit gremium wordt informatie uitgewisseld tussen AFM, AIVD, Belastingdienst, DNB, FIOD, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, KLPD en het OM, ten behoeve van het versterken van de integriteit van de financiële sector. Hiervoor is het Informatieprotocol FEC 2011 opgesteld. Door de FIOD, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland en KLPD is een besluit artikel 20 WPG ondertekend, zodat deze opsporingsdiensten uitvoering kunnen geven aan dit Informatieprotocol. Politie en FIOD kunnen na toestemming van genoemde partners informatie delen met bestuurlijke partijen.

De bestuurlijke aanpak is in ontwikkeling. Ik zie dat er meer toenadering en vertrouwen tussen partners is en dat er steeds meer samenwerkingsverbanden ontstaan: we kijken breder en moeten dat in de huidige tijd ook wel. We zijn als partners in de bestuurlijke aanpak allemaal overheidsorganisaties, maar toch hebben we verschillende belangen, doelen en werkwijzen. We moeten op zoek gaan naar het gezamenlijk belang en doel. Door elkaar op te zoeken en in gesprek te gaan, kunnen we samen bepalen wat de meest effectieve aanpak van een criminaliteits- of veiligheidprobleem is: de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of fiscale aanpak. We zijn daarbij afhankelijk van elkaars kennis en kwaliteiten, maar ook van een gezamenlijk commitment. We gebruiken bij de bestuurlijke aanpak informatie die afkomstig is uit verschillende hoeken. Die informatie moet allemaal aan elkaar gekoppeld en geanalyseerd worden. Het gevaar is dat er soms gebrek aan kennis is over regelgeving omtrent informatiedeling, waardoor al snel te veel of te weinig informatie gedeeld wordt. Beide zijn funest; informatie moet niet te veel, niet te weinig, niet te vroeg en niet te laat gedeeld worden. Belangrijk hierbij voor politie en OM is dat opsporingsonderzoeken niet geschaad worden en een gezamenlijk belang is dat de privacywetgeving in acht wordt genomen.

Gijs van der Zee, CIE- en Informatie officier van justitie, parket Utrecht / Lelystad

is om de informatie te delen en daarnaast beoordeelt hij of het strafrechtelijke onderzoek niet wordt geschaad door het delen van de informatie.

De Wet Politiegegevens (WPG) biedt een aantal mogelijkheden om informatie te delen. Hier volgen enkele wetsartikelen die van belang zijn en waarmee men te maken krijgt bij advisering naar derden.

Artikel 16 lid 1d WPG

De burgemeester kan op basis van artikel 16 lid 1d Wet Politiegegevens in kennis worden gesteld van onveilige situaties in voor het publiek toegankelijke ruimten en de daarbij betrokken natuurlijke- of rechtspersonen. Het artikel geeft de politie de mogelijkheid informatie te delen bij bijvoorbeeld ernstige overlastsituaties of situaties die de openbare orde en veiligheid bedreigen. Op basis van dit artikel is in het kader van de handhaving van de openbare orde veel mogelijk op het gebied van informatie-uitwisseling.

Artikel 19 WPG

De politie kan, indien er aan een aantal voorwaarden is voldaan, incidenteel informatie verstrekken aan derden. Dit kan als er sprake is van een

zwaarwegend algemeen belang. Informatieverstrekking moet gericht zijn op het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde, het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven en het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving. Dit artikel kan uitkomst bieden indien er geen convenant aanwezig is of indien men incidenteel aan een instantie informatie wil verstrekken. Het verdient aanbeveling de privacy-functionaris van de politie te laten beoordelen of aan de criteria is voldaan.

Artikel 20 WPG - samenwerkingsverbanden

Bij duurzame samenwerkingsverbanden kan artikel 20 WPG worden toegepast. Dit artikel wordt veel toegepast omdat er steeds vaker van convenanten gebruik wordt gemaakt. Er wordt vooral gebruik gemaakt van het Regionaal Convenant in de context van het Bestuurlijk Akkoord (het RIEC-convenant). Artikel 20 WPG rechtvaardigt het delen van informatie met externe partners voor zover de informatie wordt gebruikt conform de doelstellingen van het convenant (doelbinding).

Casus:

Sluiten dealpand

Artikel 13b Opiumwet sluiting i.v.m. aantreffen drugs

Aanleiding bestuurlijke aanpak

Vanuit een woning wordt al jarenlang in drugs gehandeld, voornamelijk harddrugs. Er is overlast in de buurt, wat gepaard gaat met onveiligheidsgevoelens. Daarnaast is bekend dat ook aan minderjarigen wordt verkocht en de gelegenheid wordt geboden om te gebruiken. Dit veroorzaakt onrust bij ouders.

Bij de politie is informatie over drugs-handel en drugsgebruik in de woning. Er wordt daarom in het kader van een strafrechtelijk onderzoek een zoeking gepland. De verwachting is dat er een handelshoeveelheid harddrugs zal worden gevonden.

Wettelijk kader

De burgemeester kan op grond van artikel 13b van de Opiumwet bestuursdwang opleggen indien vanuit een pand drugs worden verstrekt, verhandeld of daartoe aanwezig zijn. Op basis van jurisprudentie kan worden gesteld dat bij het aantreffen van harddrugs het direct sluiten van een woning over het algemeen wordt geaccepteerd, hierbij is het hebben

van gemeentelijk beleid voor de uitvoering van artikel 13b Opiumwet gewenst. De gemeente in deze casus heeft geen beleid op dit gebied.

Actie bestuurskundige

De bestuurskundige dringt aan op samenwerking met de gemeente. Eerst wordt contact opgenomen met

de teamchef van politie om dit idee voor te leggen. Die stemt in, na contact met de zaakofficier en overleg met de burgemeester. Daarna wordt contact gezocht met de adviseur van de burgemeester van de betreffende gemeente en wordt op hoofdlijnen de situatie geschetst. De burgemeester staat open voor een besluit tot sluiting

van de woning indien er harddrugs worden aangetroffen. Hij geeft aan welke informatie hij nodig heeft voor het nemen en onderbouwen van dit besluit. De bestuurskundige gaat mee met de zoeking. Na afloop is er overleg met de adviseur van de gemeente, waarin de resultaten van de zoeking worden gedeeld. Er wordt besproken dat het om harddrugs gaat en van welke hoeveelheid sprake is. Ook worden de persoonsgegevens van de verdachten gedeeld.

Resultaat

De gemeente sluit de woning direct na de zoeking en informeert de woningcorporatie. De woningcorporatie besluit om de sloten te vervangen en de huur op te zeggen. De gemeente hangt het besluit tot sluiting op de deur en overhandigt dit later ook aan de verdachten zelf. De betrokkenen stellen geen bezwaar in.

Aandachtspunten

Zoals blijkt uit deze casus kan de bestuurskundige een belangrijke rol spelen in de afstemming ten aanzien van informatie-uitwisseling. Zowel de teamchef van politie als de zaakofficier moet hiermee instemmen. De gemeente

heeft informatie nodig om een bestuurlijke maatregel te kunnen nemen, maar tegelijkertijd mag het delen van informatie geen schade toebrengen aan het opsporingsonderzoek. Daarom moet er altijd een goede afweging worden gemaakt met betrekking tot het delen van informatie.

In deze casus is de informatie niet via een formele Bestuurlijke rapportage gedeeld. Dat is mogelijk, maar juridisch gezien is het beter en zorgvuldiger om informatie wel schriftelijk via een Bestuurlijke rapportage te delen. De bestuurskundige was in deze casus nauw betrokken bij het opsporingsonderzoek. Dat is goed, omdat de bestuurskundige op deze manier de mogelijkheid tot een bestuurlijke aanpak direct kan signaleren en het strafrechtelijke- en bestuurlijke traject zo mooi op elkaar kunnen aansluiten.

Toekomstperspectief

5.1 Ontwikkelingen

De bestuurlijke aanpak krijgt in steeds grotere mate vorm. Nog niet ieder politiekorps heeft een bestuurskundige in dienst, maar daar komt verandering in. Door het ketenprogramma Afpakken wordt de komende jaren een landelijk dekkend netwerk van bestuurskundigen binnen de politie gerealiseerd.

Ondertussen ontwikkelen de RIEC's en het LIEC zich steeds verder. Inmiddels zijn er tien RIEC's actief in het hele land om de verschillende partijen te ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak. Door de landelijke dekking en de overkoepelende functie van het LIEC wordt de opvolging van regionale problematiek gecoördineerd en worden landelijke trends gesignaleerd. Dit is onder meer belangrijk ter voorkoming van de verplaatsing van criminaliteit, het zogenaamde 'waterbedeffect'. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de RIEC's ligt nu nog bij de korpsbeheerders. In het nieuwe politiebestedel komt de verantwoordelijkheid te liggen bij de regioburgemeester.

Ook bij partners als gemeenten vinden veranderingen plaats. De laatste jaren komen steeds meer toezichthoudende taken bij partners zelf te liggen,

bijvoorbeeld door de inzet van BOA's of toezichthouders. Het gevolg hiervan is dat gemeenten meer misstanden zelf kunnen signaleren en hiervoor minder afhankelijk worden van de politie. Dit vergt echter wel goede afspraken over taken en verantwoordelijkheden.

5.2 Geen bestuurskundige, maar toch bestuurlijke aanpak?

Nog niet ieder politiekorps heeft een eigen bestuurskundige, maar dat staat een bestuurlijke aanpak niet in de weg. Deze uitgave en de kennis in de eigen

organisatie bieden (waar nodig) aanknopingspunten hiervoor. Eén van de succesfactoren van de bestuurlijke aanpak is het samenwerken met derden. Schroom dus niet om ook buiten de politieorganisatie kennis in te winnen. Hierbij kan gedacht worden aan de reguliere partners zoals de gemeente, het OM, de ministeries, het landelijk bureau Bibob en het RIEC. Maar vaak is ook veel kennis beschikbaar bij bijvoorbeeld universiteiten, private partijen zoals banken en grote ondernemingen en partijen als het

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) of het RCF Kenniscentrum Handhaving. Afhankelijk van de casus kan bij eerdergenoemde partijen informatie ingewonnen worden. In dit verkenningproces kan men ruggespraak houden met een bestuurskundigen van één van de politiekorpsen. Er kan bijvoorbeeld nagedacht worden over welke informatie in een Bestuurlijke rapportage moet komen, welke adviezen de politie voor ogen heeft en of dit alles past binnen

Als één van de FinEC pilotkorpsen werken we in Hollands Midden intensief aan de financiële en bestuurlijke aanpak. Op onze afdeling werken naast tactisch rechercheurs ook financieel rechercheurs en financieel experts, waaronder bestuurskundigen. Met behulp van deze experts proberen we zaken niet alleen vanuit de opsporing, maar juist integraal aan te pakken: in samenwerking met partners en met een breder palet aan mogelijkheden. Door de aanstelling van experts komen we naar mijn mening verder met de financiële en bestuurlijke aanpak dan wanneer we deze zelf in de reguliere werkzaamheden zouden oppakken. De bestuurlijke aanpak is soms best een zoektocht naar de meest effectieve manier om een probleem aan te pakken en de bestuurskundigen hebben de ruimte om zich hierin verder te specialiseren en de aanpak vorm te geven. Het werken volgens andere aanpakken dan de opsporing is vanuit onze bestaande cultuur soms nog lastig, maar ik merk dat de bestuurskundigen steeds beter gepositioneerd worden binnen onze organisatie en werkprocessen.

Erick Pastoor, plaatsvervangend teamchef Team Tactische Opsporing, politie Hollands Midden

de wettelijke kaders.

In deze uitgave zijn verschillende voorbeelden van de bestuurlijke aanpak genoemd. Deze voorbeelden zijn niet uitputtend. De bestuurlijke aanpak omvat een breed scala van mogelijkheden, waarbij de eerste stap is om deze mogelijkheden te verkennen. Dit vergt ondernemerschap en doorzettingsvermogen. De bestuurskundigen willen je hier graag in bijstaan.

5.3 Meer informatie

Met deze uitgave is op hoofdlijnen een beeld geschetst van de bestuurlijke aanpak en de mogelijkheden hiervan. Achterin staan enkele bijlagen opgenomen die handvatten kunnen bieden wanneer je zelf te maken krijgt met een bestuurlijk vraagstuk. Zo is een overzicht van het bestuurlijk instrumentarium en formats van de Bestuurlijke rapportage en het Bestuurlijk dossier opgenomen.

Meer informatie over de bestuurlijke aanpak vind je hier:

Websites

www.bestuurlijkhandhaven.nl
www.hetccv.nl
www.riecnet.nl
www.burgemeesters.nl
www.vng.nl
www.naleving.net

Literatuur

Programma FinEC, Kookboek met recepten tegen 'Fout geld', deel I en II (redactiekookboek@finec.nl)

Zakboek Openbare orde en veiligheid, Nederlands Genootschap van Burgemeesters (www.burgemeesters.nl)

Handboek Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, 2010 (www.hetccv.nl)

Bijlage 1

Schema bestuurlijk instrumentarium

Problematiek	Signalen	Bestuurlijke mogelijkheden	
DRUGSHANDEL			
Drugshandel vanuit openbare inrichting of een woning	Er wordt drugs verstrekt, verhandeld of het is daartoe aanwezig (dus meer dan hoeveelheid voor eigen gebruik) in bijvoorbeeld: • Horeca • Winkel • Prostitutiebedrijf • Coffeeshop (bij niet houden aan AHOJG-criteria, beleid of Leefbaarheidsverordening) • Woning	De burgemeester is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang (sluiting) wanneer drugs worden verstrekt, verhandeld of daartoe aanwezig zijn. De burgemeester kan ook woningen waarin drugs verstrekt en verhandeld worden of daartoe aanwezig zijn, sluiten.	Art. 13b Opiumwet “Wet Damocles” Mogelijkheid na wijziging van de Opiumwet in 2007
Drugshandel op straat	Drugshandel op straat waarbij overlast wordt veroorzaakt of de openbare orde wordt verstoord.	De burgemeester kan een gebiedsverbod of een samenscholingsverbod opleggen.	Gemeentewet art. 172 lid 3
HENNEPTEELT			
Hennepteelt in een huurwoning	Er wordt een hennepkwekerij aangetroffen in een huurwoning	De woningcorporatie kan het huurcontract beëindigen. De gemeente (College) kan bestuursdwang opleggen (zie hierna)	Art. 125 Gemeentewet
Hennepteelt in particuliere woning	Er wordt een hennepkwekerij aangetroffen in een particuliere woning Er is strijd met het Bestemmingsplan Er is brandgevaar of strijd met overige voorschriften in het Bouwbesluit Er is sprake van overlast (geluid, stank) instortings- / omvalgevaar Er is gevaar voor gezondheid of veiligheid	De gemeente kan bestuursdwang opleggen. Dit kan op basis van verschillende juridische gronden: • op basis van Bestemmingsplan (kan alleen voor binnen de bebouwde kom, want buiten de bebouwde kom zit er een agrarische bestemming op, daar valt hennepteelt ook onder) • op basis van Bouwbesluit • op basis van Bouwverordening	Art. 125 Gemeentewet Art. 7.10 Wet RO Art. 2. Woningwet Art. 2.2 e.v. Bouwbesluit Art. 8 Woningwet Art. 1 Woningwet
Hennepteelt in bedrijfsgebouw	Er wordt een hennepkwekerij aangetroffen in een bedrijfsgebouw	Bij niet-vergunningplicht: Bestuursdwang (zie hierboven) Bij vergunningplicht: intrekken vergunning (bijvoorbeeld bij niet voldoen aan eisen bij milieuvergunning, bouwvergunning, enz.)	Art. 125 Gemeentewet

Problematiek	Signalen	Bestuurlijke mogelijkheden	
PROSTITUTIE			
Prostitutiebedrijf met vergunning	Een prostitutiebedrijf overtreedt de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden	Intrekken exploitatievergunning (evt. tijdelijk)	APV of prostitutiebeleid
	Binnen een prostitutiebedrijf worden strafbare feiten gepleegd (mensenhandel / gedwongen prostitutie, uitbuiting, minderjarige prostitutees)	Intrekken exploitatievergunning APV (afhankelijk van wat de gemeente in de eigen APV heeft geregeld).	APV (Gemeentewet)
	Er vindt drugshandel en / of drugsgebruik plaats in het prostitutiebedrijf	Sluiting van de inrichting (Zie eerder)	Wet Damocles
	Degene die op de vergunning staat, staat in relatie tot strafbare feiten. Bibob (zie hierna):	Intrekken of weigeren vergunning na een advies van het Landelijk Bureau Bibob.	Wet Bibob
	Er is sprake van prostitutie vanuit een woning in combinatie met zeer ernstige overlast	Sluiting woning op basis van Wet Victoria (zie eerder; ook de beperkingen).	
Prostitueren zonder vergunning / registratie	Illegale prostitutie in een inrichting Illegaal prostitueren op straat Illegale escort e.d.	Bestuursdwang op basis van APV. Bij illegale prostitutie vanuit een inrichting, kan de inrichting worden gesloten. Bij illegaal prostitueren op straat speelt de openbare orde een rol. Vanaf medio 2012 speelt de nieuwe Prostitutiewet hierbij een belangrijke rol. Elke prostituee moet zich laten registreren. Daarmee wordt ook de controle op escort e.d. beter mogelijk. ¹	APV
HORECA			
“Natte horeca” (er wordt alcoholhoudende drank verkocht voor gebruik ter plaatse)	Er worden strafbare feiten gepleegd in de horeca-inrichting.	Intrekken vergunning op basis van Drank en horecawet. • Als exploitant of leidinggevende afgelopen 5 jaar veroordelingen heeft. • Sprake van (vermoeden) tot verstoring openbare orde, veiligheid of zedelijkheid) • Advies van politie geeft aanleiding hiertoe.	Drank en Horecawet Art. 8 Art. 21
	De horeca-inrichting houdt zich niet aan de Leefbaarheidsverordening / Horecaconvenant / exploitatievergunning (sluitingstijden, overlast, enz.)	Gemeenten regelen dit op hun eigen manier op basis van de APV. Gemeenten kunnen sancties treffen bij overtreding (bestuursdwang of dwangsom) bijv. (tijdelijke) sluiting.	APV
	Er is geen vergunning.	Sluiting pand / Bestuursdwang Gemeente moet kijken of legalisering mogelijk is. Dan moet dus een vergunning worden aangevraagd. De gemeente moet de vergunning verlenen als aan alle eisen wordt voldaan. Weigeren kan alleen als niet aan de vastgestelde eisen wordt voldaan of bij strijd met Bestemmingsplan.	Drank en Horecawet

¹ Moet nog goedkeuring door de Eerste Kamer plaatsvinden

Schema bestuurlijk instrumentarium

Problematiek	Signalen	Bestuurlijke mogelijkheden	
“Droge Horeca” Er wordt geen alcohol geschonken (Shoarmazaak, broodjeszaak, snackbar)	Er wordt wel alcohol geschonken of er gebeuren andere dingen die niet vallen onder de “functie” van de inrichting.	Handhaving op basis van bestemmingsplan (bestuursdwang of dwangsom). Gebruik is in strijd met bestemming en functie.	Wet RO
	Niet in bezit van exploitatievergunning	In sommige gemeenten is geregeld dat alle (dus natte en droge) horeca een exploitatievergunning nodig hebben. Dan kan op grond van de APV worden gesloten	APV
	In geval van witwassen / vermenging boven en onderwereld.	Bestuursdwang (sluiten) door de burgemeester na Bibob traject	Dit betreft een voorgenomen wijziging van de Wet Bibob. Ingangsdatum nog niet bekend.
	Bij openbare orde problemen of overlast.	Zie bij Openbare Orde en overlast	Gemeentewet Art. 172

Om te bepalen of er sprake is van gevaar wordt gekeken in hoeverre een vergunninghouder in relatie staat tot strafbare feiten. Voor dit ‘in relatie staan’ zijn 3 mogelijkheden: of de vergunninghouder maakt zichzelf schuldig aan criminele activiteiten, of de vergunninghouder is op de hoogte dat beheerders / geldschieters criminele activiteiten ontplooiën, of de vergunninghouder wordt gestuurd / beïnvloed door geldschieters / beheerders. Het begrip ‘zakelijk samenwerkingsverband’ speelt hierbij een rol. Hiermee kan worden onderbouwd dat er een financiële relatie is tussen de vergunninghouder en de geldschieder daarachter.

Om informatie over de achtergrond van de betrokkenen te krijgen worden door de gemeente uitgebreide vragenlijsten voorgelegd aan de vergunningaanvrager. Dit gebeurt in veel gemeenten voornamelijk bij horeca en prostitutiebedrijven.

De gemeente kan voor het motiveren van het besluit advies inwinnen van het Landelijk Bureau Bibob. Dit bureau verzamelt informatie over betrokkene(n) en geeft advies of er sprake zou zijn van geen, enig of ernstig gevaar. De gemeente krijgt geen inzicht in de onderliggende informatie die het bureau gebruikt om tot dit advies te komen. Tegelijk heeft de gemeente wel de plicht om zelf te beoordelen of het advies goed tot stand is gekomen (vergewisplicht).

De Bibob / informatieofficier van het OM kan de gemeente een zogenaamde ‘Bibob-tip’ geven. Op basis van zo’n tip kan de gemeente een onderzoek starten naar een vergunninghouder.

Het is wenselijk dat gemeenten Bibob-beleid vaststellen om de mogelijkheden die de Wet Bibob biedt optimaal te kunnen gebruiken.

Problematiek	Signalen	Bestuurlijke mogelijkheden	
GROWSHOPS, SMARTSHOPS, HEADSHOPS			
Betreft een winkel waar legale spullen worden verkocht.	Er is geen exploitatievergunning.	Enkele gemeenten hebben t.a.v. deze winkels een vergunningsstelsel. Deze winkels moeten dus een exploitatievergunning hebben. Ze kunnen op grond van de APV worden gesloten en kunnen ook met Bibob worden getoetst. De meeste gemeenten hebben geen vergunningsstelsel omdat er geen sprake is van structurele overlast.	Vrije verordende bevoegdheid. Alleen bij overlast.
	Er wordt (een aanzienlijke hoeveelheid) drugs gevonden ter handel en verstrekking.	Als er drugs wordt verhandeld / verstrekt of daartoe aanwezig is, kan het pand worden gesloten op basis van de Opiumwet	Art. 13b Opiumwet
	Strijd met bestemmingsplan	Wanneer een genoemde winkel gevestigd is op een plaats waar het bestemmingsplan daarvoor geen mogelijkheid biedt, kan handhaving plaatsvinden.	Wet RO
	Witwassen / verweven onder- en bovenwereld.	Bestuursdwang (sluiten) door de burgemeester na Bibob traject	Dit betreft een voorgenomen wijziging van de Wet Bibob. Ingangsdatum nog niet bekend.
OVERIGE VERGUNNINGS PLICHTIGE INRICHTINGEN			
Alle inrichtingen die op basis van de APV een vergunning nodig hebben. vb horeca, kansspelen, evenementen.	• bij exploitatie zonder geldige vergunning • exploitatie in strijd met de voorschriften • strijd met concrete, in APV strafbaar gestelde situaties	In deze gevallen kan de gemeente op basis van de APV handhaven. Dit hoeft niet direct sluiting tot gevolg te hebben.	APV
Alle overige inrichtingen die een vergunning nodig hebben (bouwvergunning, milieuvergunning)	• bij exploitatie zonder geldige vergunning • exploitatie in strijd met de voorschriften	(preventieve) bestuursdwang (preventieve) dwangsom Intrekken begunstigende beschikking (bijv. subsidie, vergunning of ontheffing)	Art. 125 gemeentewet
NIET- VERGUNNINGS PLICHTIGE INRICHTINGEN			
Gaat om alle openbare inrichtingen waar geen vergunning voor nodig is. Dus ook growshops e.d., winkels, sportclubs, kappers, enz.	Bij gevaar voor vermenging boven- en onderwereld. Witwassen e.d.	De burgemeester kan de inrichting sluiten	Wijziging wet Bibob 2010
OVERIGE STRAFBARE FEITEN			
Vermoeden wapenbezit	Wanneer er signalen zijn dat in een bepaald gebied veelvuldig wapenbezit voorkomt.	Het college kan een veiligheidsrisicogebied aanwijzen. In dit gebied kan preventief worden gefouilleerd. Bijvoorbeeld tijdens een uitgaansavond.	Gemeentewet 174a

Schema bestuurlijk instrumentarium

Problematiek	Signalen	Bestuurlijke mogelijkheden	
OPENBARE ORDE			
Openbare orde en overlast algemeen	Er is nog geen verstoring van de openbare orde, maar wettelijke voorschriften die daar betrekking op hebben worden overtreden (bijv. bepalingen in de APV)	Burgemeester kan overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op openbare orde, (met hulp van politie) beletten (preventie) of beëindigen (repressie).	Gemeentewet 172 lid 2
	Er is wel (dreigende) verstoring van de openbare orde, maar geen overtreding van een wettelijk voorschrift.	Burgemeester is bevoegd de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Wel binnen geldende wetgeving en verordeningen en in “normale omstandigheden”. In de praktijk alleen: Tijdelijk Gebiedsverbod (zie hierna). Andere bevoegdheden in normale omstandigheden zijn expliciet beschreven in de Gemeentewet, zoals: • Preventief fouilleren (151b) • Bestuurlijke ophouding (154a) • Cameratoezicht (151c) • Sluiting woningen (174a) • Bepalingen in de Wet Openbare Manifestaties De politie kan ook zelfstandig optreden op basis van eigen bevoegdheden. Afhankelijk of het gaat om vervolging van strafbare feiten of handhaving van de openbare orde valt de politie daarbij onder verantwoordelijkheid van het OM of de burgemeester.	Gemeentewet 172 lid 3
Overlast personen	Er is sprake van verstoring van de openbare orde in een bepaald gebied door bepaalde personen.	De burgemeester kan een Gebiedsverbod opleggen. Maar dit kan slechts tijdelijk en moet direct verband houden met de openbare orde verstoring. Als die er niet meer is, dan moet het verbod worden opgeheven. (Het OM kan een gebieds-verbod opleggen als extra maatregel bij een sanctie. Dit kan voor een langere periode worden opgelegd, maar is een strafrechtelijk traject).	Op basis van de APV (en Gemeentewet 172 lid 3)
		Daarnaast kan de gemeente in de APV een samenscholingsverbod opnemen. (wel bepaalde eisen op basis van jurisprudentie).	APV of Art. 149 Gemeentewet
Openbare orde grootschalig	Er is sprake van (ernstige vrees voor) grootschalige verstoringen van de openbare orde. Er is sprake van ‘buitengewone omstandigheden’ ²	Noodbevel (bij specifieke personen)	Art. 174 Gemeentewet
		Noodverordening (geldt voor alle burgers)	Art. 175 Gemeentewet

² Het begrip “buitengewone omstandigheden” is slechts een juridische kwalificatie voor het wel of niet gebruiken van Art. 175 en 176 Gemeentewet. Het zegt niets over de ernst van de situatie. Het gaat er om of er een vitaal belang wordt bedreigd en of normale bevoegdheden wel of niet toereikend zijn. Het gaat ook niet om de oorzaak van de bedreiging.

Problematiek	Signalen	Bestuurlijke mogelijkheden	
Groepsgewijs verstoren van de openbare orde.		Bestuurlijke ophouding	Art. 154a of art. 176a Gemeentewet
		Omgevingsverbod Groepsverbod Meldingsplicht	Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (vallen onder Art. 172A)
Zeer ernstige overlast bij een woning	Er is sprake van (ernstige vrees voor) zeer ernstige overlast vanuit een woning (dus niet bij geluidsoverlast, parkeeroverlast, o.i.d.).	De burgemeester kan een woning sluiten en uiteindelijk onteigenen. (langdurig) dossier opbouw is hierbij van belang ³ .	Gemeentewet art. 174a Wet Victoria en Wet Victor

³ Nu de Wet Damocles / Opiumwet ook van toepassing is op woningen zal de wet Victoria in de praktijk naar verwachting nauwelijks meer gebruikt worden. Het is een erg ingewikkeld proces, waarbij dossieropbouw van belang is. Alle andere mogelijkheden die er zijn (zowel binnen bestuursrecht als strafrecht) zijn meestal effectiever.

Barrièremodel Witwassen

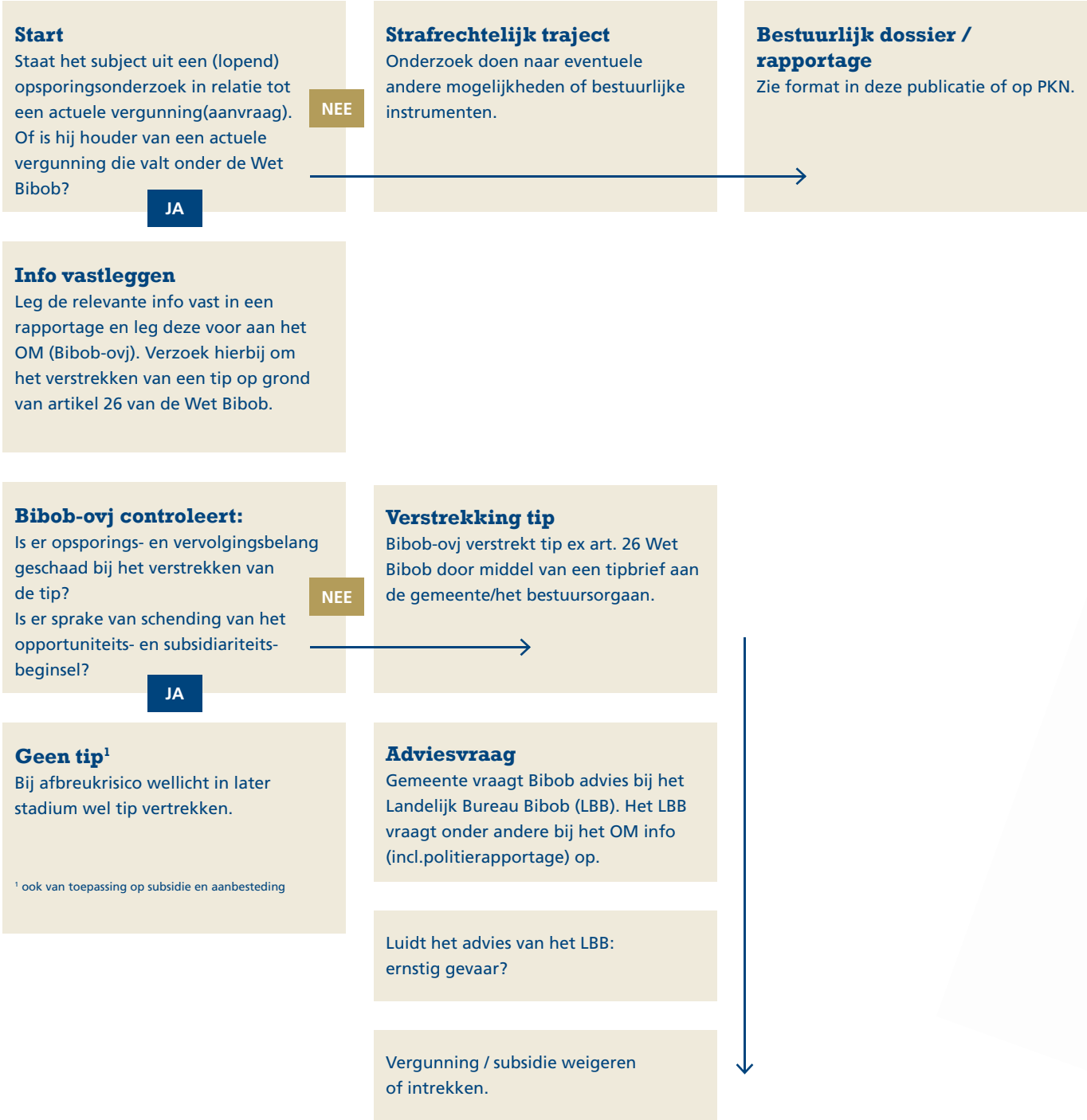
Fase	Barrière	Methode	Bijzonderheid
Plaatsing	Verplaatsen	Geld over de landsgrenzen brengen	Aangeven bij douane
			Niet aangeven bij douane
		Money transfer	Per (pakket)post, koerier
		Informal Value Transfer Systems	
	Omwisselen van coupures en valuta	Informal Value Transfer Systems	Ondergronds bankieren (Hawala, Hundi, Fie Ch'ien)
		Virtueel geld	Ondergronds bankieren (Black Market Peso Exchange)
		Valuta- en coupureswisselingen bij geldtransactiekantoren	Bv. Second life, role playing games, online kansspellen
	Omzetten in commodities, cheques en waardepapieren	Aankoop effecten aan toonder	Bv. Bearer securities
		Contante aankoop verzekeringen	
		Aankoop debit cards, prepaid cards	
		Aankoop winnende tickets	
Storten van geld	Contant storten bij financiële instelling		
	Contant storten bij niet-financiële instelling	(Jaar)afrekening op bankrekening van contant betaalde voorschotten	
Versluiering	Vermengen van illegaal en legaal vermogen		Annulering op bankrekening van contant betaalde diensten
	Gireren	Veelvuldig mengen van (internationale) geldstromen	
		Gebruik money mules	
	Verkoop investering	Veelvuldig mengen van (internationale) geldstromen	
		Buitenlandse koopsompolis	
	Afschermen van bezit en belangen	Stichtingen	
		Buitenlandse rechtspersoon	
		Leaseconstructies	
		Trust	
Rechtvaardiging	Het voorwenden van inkomen	Misbruik van arbeidsovereenkomsten	
		Trade Based Money Laundering	Overwaarden import of onderwaarden export
		Omzetmanipulatie	
			Ondernemingen met veel (voornamelijk) contant geldverkeer, vooral bij geen of beperkte goederenstroom.
			Beschikbaarstellen van ruimte(n)
	Het voorwenden van leningen		Vrije beroepen
			Overig
			Zekerheid bij financiële instelling of rechtspersoon (bijvoorbeeld deposito, garantstelling of in depot gegeven financiële waarden)
Het voorwenden van waardefluctuaties	Investeren in duurzame goederen met hoge en subjectieve waarde		
Het voorwenden van vermogensoverdracht	Erfernis		
	Vondst van geldbedragen		
	Schenkingen		
	Verzekeringsuitkeringen		
Investering	Schadeloosstellingen		

[illegible]

Bijlage 3

Tipfunctie OM Bibob

Stroomschema procedure tipfunctie OM ex Art 26 en Wet Bibob bij initiatief politie



Format Bestuurlijke rapportage

U bent gevraagd een Bestuurlijke rapportage op te stellen naar aanleiding van een (opsporings)onderzoek of een geconstateerd concreet feit in uw dagelijkse (handhaving)werkzaamheden. Met deze rapportage stelt u het bestuur in de gelegenheid om bestuurlijk op te treden. In dit format wordt u op weg geholpen bij het opstellen van deze rapportage.

Een Bestuurlijke rapportage wordt opgesteld om een signaal, doorgaans een concreet feit, door te geven aan het openbaar bestuur, opdat zij in staat wordt gesteld bestuurlijke maatregelen te treffen. Deze mogelijkheid omvat vele verschillende soorten verzoeken. Een deel betreft vooral overlastgerelateerde situaties, maar ook om (gezamenlijk) georganiseerde misdaad te bestrijden wordt de Bestuurlijke rapportage opgesteld. Het verschil met Bestuurlijke dossiers is met name dat rapportages altijd gaan over een concrete misstand of situatie, waar Bestuurlijke dossiers een crimineel fenomeen blootleggen.

Doel

- Het doel van een Bestuurlijke rapportage is:
- het signaleren en benoemen van knelpunten en misstanden in de maatschappij die worden geconstateerd tijdens de uitvoering van de politietaken of bijzondere opsporingstaak.
 - het doen van aanbevelingen aan betrokken instanties om die ongewenste situatie te beëindigen of te voorkomen in de toekomst.

Zowel uit handhavingwerkzaamheden (bijvoorbeeld uit de politietaken het

signaleren en adviseren) of in opsporingsonderzoeken op lokaal en districtelijk niveau als uit regionale onderzoeken kunnen knelpunten naar voren komen waar ketenpartners invloed op zouden kunnen uitoefenen. Denk hierbij aan panden, locaties, personen of instanties die negatief opvallen in onderzoeken of in het straatbeeld. Dit kan een growshop of coffeeshop zijn, een café waar gehandeld wordt in drugs, een overlastgevend pand, een verhuurder die illegale bewoning faciliteert, overtredingen van de geluidsnormen, etc. Bij constatering van criminele activiteiten of als het vermoeden bestaat dat door het aanpakken van een dergelijk knelpunt de overlastproblematiek afneemt, kan gekeken worden naar de mogelijkheden van andere ketenpartners. De gemeenten bijvoorbeeld hebben in dergelijke situaties relatief veel bestuurlijke middelen tot haar beschikking die ingezet kunnen worden om de problemen aan te pakken. In een Bestuurlijke rapportage kan aan de betrokken gemeente worden gevraagd een maatregel in te zetten.

Routing

Op enig moment is bedacht dat in een bepaalde situatie een Bestuurlijke

rapportage naar de betrokken gemeente kan worden gestuurd om een maatregel te treffen. Dit kan op elk moment in een onderzoek of tijdens de reguliere werkzaamheden voorkomen. Vanuit het team kan een dergelijke rapportage worden opgesteld, de omvang en inhoud afhankelijk van het geconstateerde feit, onder verantwoordelijkheid van de lijnverantwoordelijke. Indien de Bestuurlijke rapportage opgesteld moet worden in een opsporingsonderzoek is afstemming met de betrokken zaaks-officier noodzakelijk. De lijnverantwoordelijke ondertekent de rapportage, in het geval van een opsporingsonderzoek tekent vanuit het OM ook de zaakofficier, en verstuurt het document naar de ontvangende partij.

Voor het versturen

Het is het meest effectief en efficiënt om met de ontvanger (bijv. de gemeente of andere instantie) af te stemmen wát er nodig is in de rapportage opdat het besluit stand houdt bij de bestuursrechter. Dit kan door tussenkomst van bijvoorbeeld een beleidsadviseur geregeld worden, waarbij de kans op goede ontvangst en daadwerkelijke uitvoering van de gewenste maatregel vergroot wordt.

Heel belangrijk is het om de ontvanger te benoemen, bij voorkeur met naam en toenaam. Dit maakt dat iemand zich aangesproken voelt en meer verantwoordelijk voor de situatie. Ook is het hierdoor gemakkelijker om iemand na een tijdje te vragen wat er met het document is gebeurd.

Informatie

De informatie die wordt gebruikt in de Bestuurlijke rapportage is doorgaans operationele informatie aangezien het concrete casus betreft waar een maatregel in wordt verzocht. Deze dient wel - waar mogelijk - voldoende geabstraheerd te worden tot een bruikbaar niveau. Hierbij geldt nadrukkelijk: voor zover de WPG en de Wjsg dit toelaten. Het concrete doel van de Bestuurlijke rapportage dient voorop te blijven staan, waarbij informatie over de context of persoonsinformatie van andere betrokkenen uit het onderzoek niet relevant is. Let op dat Bestuurlijke rapportages vaak gebruikt zullen worden bij de bestuursrechter en dat de informatie in de stukken in de openbaarheid zal komen. In opsporingsonderzoeken is afstemming met de privacyfunctionaris en zaakofficier noodzakelijk.

Timing

Denk goed na over het geschikte moment om een rapportage op te stellen en aan te bieden. Het is belangrijk voor het nemen van een maatregel dat de informatie niet verouderd is. Echter, ook moet de afweging worden gemaakt of het vanuit het opsporingsonderzoek bezien een goed moment is. Een dergelijke afweging dient in overleg met de zaakofficier en ontvangende partij gemaakt te worden.

Betrokkenheid RIEC

Het is in principe niet de bedoeling vooraf

of tijdens het opstellen vanuit politiezijde het RIEC te benaderen voor hulp. Het is doorgaans voldoende de ontvanger te contacten; indien dit toch onvoldoende blijkt, is het uiteraard een mogelijkheid om het RIEC te benaderen voor feedback. Gemeenten die een rapportage ontvangen op één van de convenant-thema's (mensenhandel, vastgoedfraude, witwassen, hennepcultuur) kunnen wel het RIEC om advies vragen. Een verwijzing naar deze mogelijkheid kan wel worden opgenomen in de rapportage (aanbeveling).

Voorblad:

- Organisatie / afdeling
- Opsteller / contactgegevens
- Plaats, datum
- Ontvanger / afdeling / functie
- Betreft:
- Aanbieder

1. Aanleiding

Geef aan naar aanleiding van welk geconstateerd feit deze rapportage wordt opgemaakt. Is er een opsporingsonderzoek geweest, heeft controle plaatsgevonden waarbij een overtreding o.i.d. is opgemerkt.

2. Doel

Het doel van een Bestuurlijke rapportage is om een concreet feit / overtreding kenbaar te maken bij de ontvanger opdat deze een maatregel kan treffen. Dit kan ook omschreven worden als 'het tegengaan van overlast, het beëindigen van een ongewenste situatie, etc.'. Vraag je af wat je wilt bereiken, waartoe wil je het bestuur bewegen?

3. Knelpunten

Wat is het probleem dat is geconstateerd:

- a. waarom is het een probleem,
- b. wie of wat veroorzaakt het probleem,
- c. wanneer,
- d. hoe vaak,

- e. wie heeft er last van,
 - f. op welke wijze doet diegene dat?
- Hoe is dit probleem geconstateerd? Hier kan indien nodig informatie worden gebruikt uit het proces verbaal, mits goed wordt gekeken welke operationele informatie relevant is. Een uitgewerkt telefoongesprek is bijv. niet altijd nodig. Informatie over de hoeveelheid drugs wel.

4. Maatschappelijke relevantie

- Waarom is het belangrijk dat tegen het feit of de situatie daaromheen vanuit maatschappelijk oogpunt wordt opgetreden? Denk aan overlast, volksgezondheid, aantasting integriteit, etc.

5. Aanbevelingen / gewenste maatregel

- Indien bekend is welke maatregel genomen zou kunnen worden, bijvoorbeeld door goede afstemming met beleidsadviseurs of de ontvangende partij, kan dit expliciet worden gemaakt. Het is uiteraard ook mogelijk dat meerdere maatregelen worden gevraagd of dat onbekend is welke specifieke maatregel van toepassing is.

- Het is niet nodig om altijd in te vullen welke maatregel genomen zou kunnen worden. Het is ook een optie om het bestuur te vragen 'het bestuurlijk instrumentarium' te gebruiken. Denk er aan dat aanbevelingen wel realistisch moeten zijn. Liever geen specifieke aanbeveling dan een onrealistische aanbeveling.

6. Afsluitend

- Verzoek in de laatste zinnen om een reactie op de rapportage.
- Geef aan dat het RIEC door het openbaar bestuur kan worden benaderd voor advies en ondersteuning.

Format Bestuurlijk dossier

U bent gevraagd een Bestuurlijk dossier op te stellen naar aanleiding van een (opsporings)onderzoek of naar aanleiding van kwetsbaarheden en misstanden die door uw organisatie zijn geconstateerd bij de uitoefening van de publieke taak. Dit kan ook in gevallen waar geen strafrechtelijk onderzoek aan verbonden is, maar wordt geacteerd naar aanleiding van een signaal. In dit format wordt u op weg geholpen bij het opstellen van dit dossier.

Tips voor opbouw

- Voorblad: titel document, datum
- Binnenzijde voorblad: organisatie, opdrachtgevers & auteurs, contactgegevens ontvangende partij, organisatie, (evt. afdeling), naam ontvanger
- Managementsamenvatting (½ - 1 A4)
- Inhoudsopgave
- Inleiding (1 - 1 ½ A4)
- Doelstelling Bestuurlijk dossier (½ A4)
- Aanleiding (1 - 2 A4)
- Opzet & uitvoering (½ - 1 A4)
- Onderzoeksbevindingen (3 - 4 A4)
- Conclusie (1 - 2 A4)
- Aanbevelingen (1 - 2 A4)
- Literatuurlijst / Bronnenoverzicht
- Bijlage met schema / plaatje

NB. Tussen haakjes staat een indicatie van het aantal pagina's vermeld, het aantal pagina's is uiteraard geheel afhankelijk van de aard van het Bestuurlijk dossier. Aangeraden wordt om (van voorblad tot eindpagina) een maximum van 20 pagina's aan te houden.

Definitie Bestuurlijk dossier

Een Bestuurlijk dossier wordt gebruikt om een fenomeen bloot te leggen waarin legale processen worden gebruikt of

misbruikt om criminele activiteiten te plegen of zelfs te faciliteren. De definitie luidt als volgt:
In een Bestuurlijk dossier wordt op basis van ervaringen uit een (opsporings) onderzoek, aandacht gevraagd voor de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen, die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak. Indien mogelijk worden adviezen opgesteld en gericht aan de verschillende betrokken organisaties om deze knelpunten en kwetsbaarheden aan te pakken.

Wanneer Bestuurlijk dossier nodig

Niet elk opsporingsonderzoek of fenomeen leent zich voor het opstellen van een Bestuurlijk dossier. Onderzoeks-instituut Verwey Jonker heeft in augustus 2010 op verzoek van het Functioneel Parket een aantal criteria genoemd dat bij de keuze moet worden meegenomen. Deze criteria geven tevens aan waar de kracht van een Bestuurlijk dossier ligt:

- Gelegenheidscriterium: Er moet te verwachten zijn dat de verdachten / betrokkenen gebruik maken van legale maatschappelijke processen, denk aan

wetgeving, gewoonten, vergunningsstelsel, subsidies, beperkte handhaving, etc. Belangrijk is daarbij dat het meestal zaken betreft die deels in het legale circuit spelen of in ieder geval nadrukkelijk gebruik maken van legale structuren. Verborgene criminaliteit in het illegale circuit zoals heroïnehandel leent zich daar minder makkelijk voor. De verwevenheid met de 'bovenwereld' is dus belangrijk.

- Generaliseerbaarheidscriterium: Het beschreven probleem moet betrekking hebben op structurele knelpunten en niet gaan om incidenten. Een Bestuurlijk dossier hoeft alleen opgesteld te worden als te verwachten is dat het een veelvoorkomende werkwijze is of een werkwijze waarvan te verwachten is dat ook in de toekomst criminelen hier gebruik van zullen maken. Er moet een gelegenheidsstructuur of een werkwijze (door facilitators) in kaart worden gebracht, waarmee een terugkerend probleem wordt aangepakt.

Een derde punt, dat wel genoemd wordt, maar niet van doorslaggevend belang is:

- Veroordelingscriterium: De meeste dossiers worden opgemaakt naar aanleiding van een strafrechtelijk onderzoek, het is voor de inhoud van het dossier niet nodig dat iemand ook daadwerkelijk veroordeeld is voor de gepleegde feiten. Het dossier staat in die zin los van het strafrechtelijke traject; de informatie wordt benut om een fenomeen bloot te leggen en om die activiteiten lastiger te maken in de toekomst of preventief aan te pakken ("tegenhouden"). Het wordt niet opgesteld om een bijdrage te leveren in het strafproces tegen een rechtssubject en kan op verschillende momenten gedurende het strafrechtelijke traject worden opgeleverd. Daarom kan het dossier onafhankelijk van de strafzaak worden opgesteld en gebruikt. Enerzijds is het dus niet nodig dat een verdachte daadwerkelijk wordt veroordeeld voor strafbare feiten om een Bestuurlijk dossier mogelijk te maken. Anderzijds is het voor de kracht van een dossier wel goed dat er een veroordeling van verdachte volgt.

Timing

Zoals genoemd, staat het Bestuurlijk dossier deels los van het strafrechtelijke traject dat doorlopen wordt. Dit maakt dat per geval bekeken kan worden wanneer het een goed moment is om een dergelijk dossier op te leveren. In sommige gevallen zal het goed zijn om te wachten tot de strafzaak afgelopen is, bijvoorbeeld daar waar bestuurlijke en politieke gevoeligheden liggen, of om meer informatie te verzamelen of indien de strafzaak schade zou oplopen door het naar buiten brengen van de (criminele) werkwijze van verdachten of andere betrokkenen. In andere situaties staat het fenomeen dusdanig los van de strafzaak en is het voldoende te abstraheren om er

geen 'last' van te hebben en tussentijds een dossier te kunnen opleveren. In de meeste gevallen zal het dossier ongeveer tegelijk met het aflopen van het opsporingsonderzoek worden opgeleverd aan de opdrachtgevers, maar dit hoeft dus geen standaard afspraak te zijn.

Het is zinvol om te beseffen dat de bevindingen kunnen leiden tot media-aandacht. Media-aandacht kan worden benut om de resultaten breed kenbaar te maken, maar kan ook nadelige invloed hebben. Bijvoorbeeld op het verloop van de strafzaak indien in het dossier aanwijzingen staan die van belang zijn voor de specifieke zaak, maar die niet relevant zijn voor het blootleggen van een fenomeen. Zodoende is het erg belangrijk te realiseren welke informatie wel en welke informatie niet relevant is. Daarnaast kan media aandacht leiden tot ergernis bij de ontvangende partij, die eerst in alle rust de bevindingen wil bestuderen alvorens te reageren. De media invloed moet niet onderschat worden en qua timing dient ook met deze mogelijkheid rekening gehouden te worden. De communicatieadviseurs kunnen hier uiteraard een belangrijke rol in spelen, betrek deze experts er tijdig bij!

Instructie format

Op de volgende pagina's vindt u het format. Getracht is om de vragen en opmerkingen bij de verschillende kopjes zo uitgebreid mogelijk te maken zonder te specifiek te worden. Let wel, het zijn voornamelijk vragen en opmerkingen om u op weg te helpen bij het ontwikkelen en schrijven van het dossier. Niet alle vragen / opmerkingen zullen voor iedereen relevant zijn, een groot deel is dus optioneel.

Het dossier kan uiteindelijk met een aanbiedingsbrief worden aangeboden

aan de ontvangende partij(en). Let op: het staat de ontvanger vrij om met de bevindingen en aanbevelingen te doen wat hij goed acht. Het kan dus zijn dat aanbevelingen niet worden overgenomen. In de aanbiedingsbrief kan gevraagd worden om binnen een redelijke termijn te reageren op het aangeboden dossier.

Bij dit format hoort een uitgebreide procesbeschrijving.

Voorblad:	Het doel van een Bestuurlijk dossier is tweeledig:
• Titel • Plaats • Datum	- Het maakt inzichtelijk wat de structurele knelpunten en kwetsbaarheden zijn in legale processen welke zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak. - Er worden voorstellen gedaan voor de adressering van probleemeigenaren.
Binnenzijde (of pagina 2)	
• Organisatie(s) • Opdrachtgevers (functie / naam) • Auteurs (functie / naam) • Gegevens contactpersoon • Ontvangende partij(en) • Organisatie / afdeling • Naam ontvanger (aan wie is het doc. gestuurd).	Een Bestuurlijk dossier kan daarnaast ook een ander doel dienen:
Handtekening opdrachtgevers.	- Indien het onderzoek het toelaat, kan met behulp van een Bestuurlijk dossier gedurende een strafrechtelijk onderzoek tussentijdsesignaleerde knelpunten worden afgegeven aan ketenpartners.

1. Inleiding
Kort aangeven wat het probleem is en waarom er een Bestuurlijk dossier wordt opgemaakt. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van beknopte informatie uit een onderzoek, maar ook bijvoorbeeld van een actueel krantenbericht. De inleiding is bedoeld om de ‘aandacht te trekken van de lezer’. Na een korte introductie moet diegene denken: dit is een probleem, dit wil ik lezen.

Het kort beschreven probleem mondt uit in een vraagstelling die beantwoord kan worden in het dossier (bijv. Hoe kunnen de verschillende partners het omkatten van auto's tegengaan? Hoe kunnen ketenpartners misbruik van een bepaald vergunningsstelsel tegengaan? etc.)

Leeswijzer voor het document

2. Doelstelling
De Bestuurlijke dossiers worden opgesteld vanuit de gedachte dat politie en OM veel zien in de samenleving en graag samen met partners geconstateerde misstanden tegen gaan. De laatste jaren wordt in de programmatische aanpak al meer en meer samengewerkt, het Bestuurlijk dossier is een goed instrument om partijen betrokken te maken. Beschrijf hier het doel van het Bestuurlijk dossier in het algemeen. Daar kun je dit tekstvoorstel voor gebruiken:

- In de meeste gevallen is het logisch om hier een korte beschrijving te geven van het (strafrechtelijk) onderzoek. Let op, dit moet geanonimiseerd!

- Geef aan waarom dit probleem maatschappelijk relevant is. Waarom is het belangrijk dat hier iets aan gedaan wordt? Bijvoorbeeld: gevaar voor de gezondheid, de aantasting van de integriteit bij mensenhandel, de aantasting van de integriteit van een beroepsgroep, het verliezen van vertrouwen in de economie of overheid, etc. Beschrijf de maatschappelijke relevantie van het fenomeen en de

esignaleerde knelpunten. Waarom moet hier echt wat aan gedaan worden? Bepaal daarvoor welk risico deze criminaliteitsvorm met zich meebrengt voor de maatschappij, oftewel wat is de impact)

- Is er een relatie met eerdere Bestuurlijke dossiers te leggen. Zijn er al eerder Bestuurlijk dossiers over hetzelfde onderwerp geschreven en hoe verhoudt dit dossier zich tot de andere? Kijk ook wat breder: Zijn er linken naar andere onderzoeken / fenomenen die al eerder op wat voor een manier dan ook onder de aandacht zijn gebracht van (keten) partners?

Waarom leent dit onderwerp zich voor een Bestuurlijk dossier (betrek hierin de criteria voor een Bestuurlijk dossier, dus het gelegenheidscriterium en generaliseerbaarheidscriterium)

4. Opzet en uitvoering
Beschrijf de wijze waarop het Bestuurlijk dossier tot stand is gekomen. Hoe is dit opgezet en uitgevoerd? Is er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, politiebronnen, andere databronnen, dossieronderzoek, interviews, expert-meeting e.d. Als de uiteindelijke uitvoering anders is geweest dan vooraf was gepland, door bijvoorbeeld gebrekkige informatie of is het niet gelukt om een interview te plannen, schrijf dit dan ook op.

- Eventuele bijzonderheden en beperkingen dienen hier meegenomen te worden. Is het niet gelukt een belangrijke organisatie te interviewen of daar informatie van te krijgen, dan is dat een beperking van het Bestuurlijk dossier.

- Hier is het ook zeer relevant om te melden of betrokken organisaties hebben mogen reageren op conceptversies van het document.

5. Onderzoeksbevindingen
Optie 1:

- Het fenomeen is op te splitsen in de verschillende fases of stappen die een crimineel / facilitator in het (crimineel) proces moet doorlopen om tot een bepaalde handeling (al dan niet een - voltooid - strafbaar feit) te komen. Door dit (crimineel) proces goed te beschrijven, is sneller en gemakkelijker inzichtelijk te maken waar in dat proces kwetsbaarheden zitten, welke organisaties een rol spelen en op welke momenten er barrières kunnen worden opgeworpen.
- Beschrijf de verschillende fases of stappen in het criminele proces, bij voorkeur aan de hand van een schema / plaatje (voor in de bijlage).
- Als de fases of stappen inzichtelijk zijn gemaakt, kunnen per fase of stap de kwetsbaarheden worden benoemd en de mogelijke interventies op die kwetsbaarheden verder uitgewerkt.
- Formuleer per fase of stap welke organisaties / instanties hierbij betrokken zijn

- Het inzichtelijk maken van het gebruik of misbruik van het reguliere legale proces, de kwetsbaarheden en de betrokken organisaties kan uiteraard per fase of stap worden beschreven.
- Niet ieder onderwerp leent zich voor een dergelijke uitgebreide beschrijving, het is - indien mogelijk - wel de meest volledige en duidelijke manier om een probleem te schetsen en de mogelijke aanbevelingen op basis van de probleemanalyse.

Optie 2:

- Indien een uitgebreide beschrijving niet mogelijk of nodig is, is het handig om eerst in een algemene paragraaf het normale proces te beschrijven op een beknopte, begrijpelijke manier. Probeer hierbij zo min mogelijk afkortingen en jargon te gebruiken, maar in simpele bewoordingen het reguliere proces voor een leek te schetsen. Bijvoorbeeld de aanvraag voor een visum of een vergunning. Hoe moet dat normaal gesproken?

- En, welke organisaties zijn betrokken in dit reguliere proces?
- Na deze algemene beschrijving volgt de beschrijving van de stappen die de criminelen / facilitators (kunnen) zetten om tot een handeling te komen. Aangezien het reguliere proces al beschreven is, kunnen bijzondere stappen daarin goed benoemd en herkend worden. Dus hoe past misbruik in dat reguliere proces? Van welke kwetsbare plekken in de systemen / organisaties maken zij misbruik.
- Benoem deze kwetsbare plekken expliciet, bijvoorbeeld gebrekkig toezicht, geen controle, weinig communicatie tussen betrokkenen, geen informatie-uitwisseling, etc.

NB. Als op bovengenoemde wijze het Bestuurlijk dossier wordt opgemaakt, dan worden de bevindingen logisch en compleet besproken. Uiteraard is er de mogelijkheid om naar eigen inzicht de bevindingen te delen.

Daarbij moet worden gelet op een aantal punten:

- Het gaat om de verwevenheid met de bovenwereld, dus het reguliere proces moet goed benoemd zijn,
- Zorg dat de knelpunten en kwetsbaarheden duidelijk zijn beschreven en onderbouw deze aspecten voldoende.

6. Conclusie

- In de inleiding is een vraag geformuleerd waar in het Bestuurlijk dossier antwoord op moet worden gegeven. Herhaal deze vraag en zorg voor een duidelijke beantwoording van de vraag aan de hand van de onderzoeksbevindingen
- In de conclusie volgt een beknopte beschrijving van deze bevindingen
- In de conclusie komen de meest opvallende punten nog even extra naar voren.
- Let op: er mag geen nieuwe informatie in de conclusie staan. Alles moet in het voorgaande zijn besproken en uitgelegd.

7. Aanbevelingen

- Na de beantwoording van de vraag, worden de verschillende knelpunten /

kwetsbaarheden heel kort weergegeven met daarbij een of meer aanbevelingen voor de aanpak. Waarbij het belangrijkste is: hoe kunnen wij voorkomen dat criminelen en / of (bewuste) facilitators het reguliere proces misbruiken voor hun activiteiten?

- Deze adviezen moeten goed worden onderbouwd. Denk hierbij aan proportionaliteit en haalbaarheid; als de enige aanbeveling van een dossier is om de OV-chipkaart af te schaffen, dan is helder dat dit geen realistisch advies is en dat men het document zal negeren.
- Om te zorgen dat de aanbevelingen ‘landen’ is het goed om vooraf bij de betrokken instanties te toetsen wat zij zelf denken en waar zij oplossingen zien. Hierdoor wordt bij het doen van aanbevelingen zoveel mogelijk aangesloten bij hun wensen en wordt er gezorgd voor draagvlak bij die organisatie.

- Visualiseer de knelpunten, de aanbevelingen en de adressanten in de vorm van een barrièremodel en voeg deze eventueel als bijlage toe. Gebruik waar mogelijk bestaande barrièremodellen om deze verder te ontwikkelen.

8. Bronnenoverzicht.

- Geef aan van welke verschillende bronnen gebruik is gemaakt. Maak daarbij in ieder geval onderscheid naar:
 - Literatuur
 - Beleidsrapportages
 - Informatieproducten
 - opsporingsinstanties
 - Dossiers opsporingsinstanties
 - Internetbronnen

Bijlage(n):

Handtekening lijnverantwoordelijke:

Handtekening informatieofficier / opdrachtgever:

Processschema Bestuurlijk dossier



Colofon

Eindredactie

Alfred van de Pol (politieprogramma FinEC)

Samenstelling

Inge Gorissen (VDMMP) en Marleen Veldhuis (politie Utrecht)

Tekstbijdragen van bestuurskundigen politie Nederland

Daphne Andriessen	Daphne.andriessen@kennemerland.politie.nl
Katrien Fleskens	Katrien.fleskens@mw-brabant.politie.nl
Joelle Hermens	Joelle.hermens@utrecht.politie.nl
Janienke Knol	Janienke.knol@ijsseiland.politie.nl
Wilma Loeffen	Wilma.loeffen@gelderland-midden.politie.nl
Ronald Samsom	Ronald.samsom@flevoland.politie.nl
Tim Spies	Tim.spies@hollands-midden.politie.nl
Marleen Veldhuis	Marleen.veldhuis@utrecht.politie.nl

Vormgeving

Graphic Invention, De Meern

Drukwerk

Drukkerij De Bink, Leiden

Misdaad mag niet lonen!

Programma Financieel Economische Criminaliteit
Utrechtseweg 2
3732 HB De Bilt
030 - 63 48 726

De Bilt, februari 2012

