

# *Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur*

EEN INVENTARISATIE VAN DE BRUIKBAARHEID EN EFFECTIVITEIT  
VAN BESTUURSRECHTELIJKE MAATREGELEN

Menno Ezinga

Lisanne Drost

Marjolein Odekerken

Hans Boutellier

Jon Schilder

# Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur

EEN INVENTARISATIE VAN DE BRUIKBAARHEID EN EFFECTIVITEIT VAN  
BESTUURSRECHTELIJKE MAATREGELEN

Dr. M.A.J. Ezinga  
Mr. drs. L. F. Drost  
Dr. M. Odekerken

Utrecht, mei 2019

# Inhoud

	Concluderende samenvatting	3
1	Inleiding	6
2	Methode van onderzoek	9
3	Resultaten	11
4	Interveniëren bij niet strafbare vormen van ondermijning	36
5	Reflectie	39
	Literatuur	41
	Bijlage 1	42

# Concluderende samenvatting

De huidige samenleving kent een hoge mate van onzekerheid. Internationale politiek, democratische rechtsstaat, sociale spanningen – er zijn veel thema's waar de maatschappelijke verhoudingen lijken te verschuiven. Wat gisteren nog vanzelfsprekend was, kan morgen totaal anders eruit zien. Het brengt een gevoel van onbehagen met zich mee dat doorklinkt in de politiek, maar ook in het dagelijks leven. De criminaliteit is de laatste 10-15 jaar bijvoorbeeld drastisch veranderd. De kleine criminaliteit nam af, maar politie en justitie hebben het desalniettemin drukker dan ooit. Dit heeft onder meer te maken met een toenemende aandacht voor georganiseerde criminaliteit, waar veelal minder zichtbare en ondermijnende processen aan gerelateerd zijn.

Ondermijning van de economie, de rechtsorde en de sociale kwaliteit van de samenleving kent echter ook vormen van problematisch gedrag die niet zonder meer crimineel zijn te noemen. We noemen wat voorbeelden: een radicale imam die de gelijkheid van man en vrouw ter discussie stelt; mentale druk op een gemeenteraadslid om zich te verzetten tegen een verordening; het isolement van religieuze groepen, extremistische provocaties rond een moskee – stuk voor stuk incidenten waar moeilijk de vinger op te leggen is, maar die bijdragen aan een gevoel van onbehagen bij burgers en autoriteiten.

Dit rapport heeft betrekking op deze laatste categorie van problematische gedragingen met ondermijnende effecten. Het heeft tot doel de instrumenten in kaart te brengen die een gemeente c.q. een burgemeester ten dienste staan om problematisch gedrag tegen te gaan. Het aantal bestuursmaatregelen voor onwettelijk gedrag is in de afgelopen jaren behoorlijk gegroeid. Op basis van empirisch onderzoek en enkele gevalstudies laten we zien dat een omvattend instrumentarium ter beschikking staat voor het aanpakken van de kluwen van strafbaar, onwettelijk en onwenselijk gedrag. Maatregelen hebben soms een heel specifieke werking, maar vaak ook een breder toepassingsgebied.

## Instrumenten

Hieronder geven we een beknopt overzicht van het instrumentarium dat de burgemeester ter beschikking staat. Het bleek lastig om die te beperken tot niet-strafbare gedragingen. Het komt erop aan proportioneel, en op het juiste moment het meest geschikte instrument in te zetten. Daarom eindigt het rapport met een zogenoemde escalatiepiramide, waarmee de zwaarte van de interventie kan worden bepaald. Dit model is ook in deze samenvatting meegenomen. In het rapport is de achtergrond ervan te lezen; het geeft een meer inhoudelijk beeld van problematische gedragingen, mogelijkheden en feitelijke inzet van bestuurlijke maatregelen.

Tabel 1: Schematisch overzicht van maatregelen

### Algemene wet bestuursrecht (Awb)

- Bestuursdwang.
- (Preventieve) last onder dwangsom.
- Intrekking of weigeren begunstigende beschikking.
- Bestuurlijke boete / bestuurlijke strafbeschikking

### Sluiting en onteigening

- Artikel 174 Gemeentewet.
- Artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria).
- Artikel 13b Opiumwet.
- Artikel 14 Woningwet (Wet Victor).
- Artikel 17 Woningwet.
- Sluiting op grond van de APV.
- Artikel 77 Onteigeningswet.
- De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp).

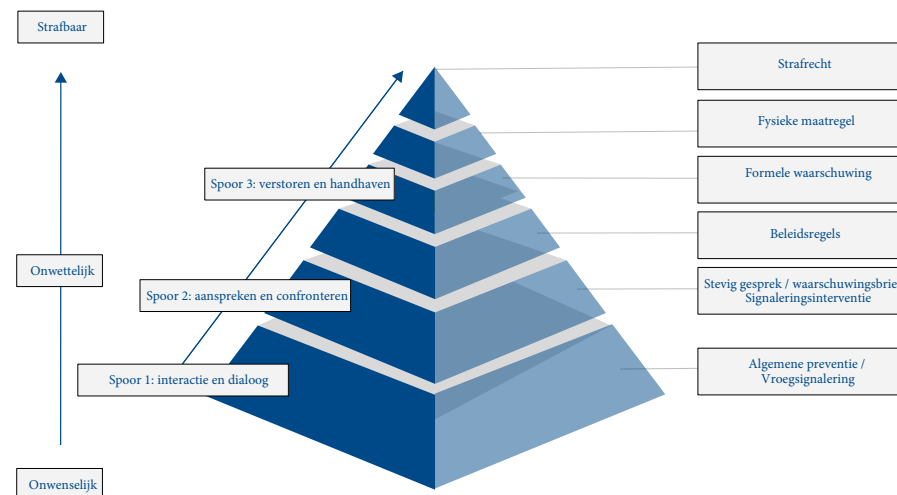
### Overige bevoegdheden burgemeester

- Artikel 175 en 176 Gemeentewet (noodbevel / noodverordening).
- Artikel 172 lid 3 Gemeentewet (lichte bevelsbevoegdheid).
- Artikel 151d Gemeentewet (opleggen gedragsaanwijzing bij woonoverlast).

### Andere mogelijkheden

- Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.
- Wet Bibob.
- De Voetbalwet.
- Lokale instrumenten (o.a APV, verordeningen, vergunningen).

### Escalatiepiramide



Bovenstaand figuur toont een piramide van interventies, waarbij wij in dit onderzoek er van uitgaan dat het onderkennen van gedrag en fenomenen start met (vroeg)signalering. Deze eerste trede vertoont de meeste overeenkomsten met het eerste spoor 'interactie en dialoog' zoals landelijk is omschreven in het aanpakken van problematisch gedrag. Op basis hiervan wordt door gemeenten veelal eerst ingezet op algemene preventieve maatregelen om problematisch gedrag tegen te gaan. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het aanbrengen van voldoende verlichting op plekken waar overlast gevende jongeren zich bevinden, maar ook de inzet van jongerenwerkers of maatschappelijke hulpverlening in een wijk.

De *tweede trede* is de eerste 'reactieve' interventie na het signaleren van problematisch/ongewenst gedrag. Veelal zijn preventieve maatregelen in beperkte mate van toepassing. Gemeenten zetten in op een "informeel" gesprek dan wel een brief van de burgemeester met het verzoek het gedrag aan te passen. Een dergelijke interventie kan bijvoorbeeld plaatsvinden bij gespannen situaties tussen (leden van) het college van B&W of de gemeenteraad, en lokale gemeenschappen. Deze trede heeft de meeste overeenkomsten met het tweede spoor 'aanspreken en confronteren'. De omschrijving uit de Kamerbrief uit 2015 richt zich meer op de islamitische gemeenschappen, maar de werking van dit spoor gaat breder dan alleen bij de islamitische gemeenschap. Door de interactie te vergroten en de dialoog te intensiveren, verkleint de kloof van onbegrip tussen gemeente en inwoners. Het begrijpen van de gedragingen en uitleggen waar de grenzen liggen, biedt een fundament voor effectief interveniëren.

De *derde trede* betreft het opstellen/aanpassen van beleidsregels door het gemeentelijk bestuur die leiden tot een beperking van ongewenste gedrag. Beleidsregels zijn geschikt om al bestaande bevoegdheden van bestuursorganen nader vorm te geven. Hierbij kan worden gedacht aan het al dan niet verlenen van een ontheffing of vergunning; welke boete worden opgelegd bij overtreding van wettelijke voorschriften; hoe te voldoen aan een voorschrift in de wet; het omgaan met de bevoegdheden door een toezichthouder, en hoe subsidies worden beoordeeld.

Indien algemene beleidsregels niet de gewenste werking hebben, kunnen gemeenten formele waarschuwingen geven (vierde trede). Hierbij wordt aan de hand van een formele aankondiging gewezen op het feit dat het ongewenste gedrag moet stoppen. Gebeurt dit niet, dan zal bestuursrechtelijk worden opgetreden. Dit gebeurt op de vijfde, voorlaatste trede: het daadwerkelijk uitvoeren van bestuursrechtelijke sancties, bijvoorbeeld in de vorm van bestuurlijke boetes, dwang en intrekken van beschikkingen.

In termen van intensiteit en impact zou als laatste trede het strafrechtelijk optreden plaats kunnen vinden indien het problematische gedrag niet is verminderd aan de hand van eerder genoemde mogelijkheden. De realiteit leert dat gemeenten eerder een integrale aanpak wensen, waarbij straf- en bestuursrecht (of welk rechterlijk van belang zijnde richting) samen optrekken. Daarbij is het strafrecht vaak al veel eerder in beeld of vindt strafrechtelijk optreden parallel aan bestuurlijke reactie plaats.

# 1 Inleiding

Het lokaal bestuur in Nederland is zich in toenemende mate bewust van fenomenen in hun gemeenten die de democratische rechtsorde ondermijnen, en maakt zich zorgen over tal van ondermijnende gedragingen, zoals die onder andere naar voren kwamen uit de behoeftepeiling die het Ministerie van BZK in 2017 heeft gehouden bij een aantal gemeenten en uit gesprekken met burgemeesters. De zorgen richten zich in belangrijke mate op (gedragingen van) radicale, extremistische groepen, criminele groepen en personen of organisaties die een rol spelen bij het importeren en aanwakkeren van buitenlandse spanningen binnen migrantengemeenschappen.

Gegeven deze problemen blijken veel gemeenten een zekere handelingsverlegenheid te ervaren bij het aanpakken van ondermijnende activiteiten. Waar het strafbare feiten betreft, bestaat het vermoeden dat veel van deze gedragingen niet aan de oppervlakte komen en onbestraft blijven. Vaak is sprake van gesloten gemeenschappen waarop het zicht van de (lokale) overheid beperkt is. Voor zover problematische gedragingen en activiteiten niet strafbaar zijn is het handelingsperspectief van gemeenten vaak beperkt tot het voeren van een (stevig) gesprek. Het alternatief voor gemeenten is om de ondermijnende activiteiten via andere wegen aan te pakken door bijvoorbeeld te verstoren, uit te sluiten of op andere (rechts)gronden aan te pakken. Maar niet iedere gezagsdrager overziet de mogelijkheden hiertoe.

In het regeerakkoord zet het kabinet in op het aanpakken van strafbare gedragingen en georganiseerde ondermijnende criminaliteit via het invoeren van een ondermijningswet en een verbod op 'outlaw motor gangs'. Daarnaast zet het in op het aanpakken van niet-strafbare ondermijnende gedragingen via de uitbreiding van de verbodsgrond voor antidemocratische organisaties en het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding door geldstromen vanuit onvrije landen richting politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties meer transparant te maken. Een ambtelijke zoektocht

naar regelgeving op het gebied van financiële transparantie heeft tot op heden echter weinig haalbare voorstellen opgeleverd.

De in het regeerakkoord genoemde maatregelen voor de niet-strafbare, ondermijnende gedragingen vormen slechts de eerste en laatste stap van een breder handelingsperspectief. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om een inventariserend onderzoek uit te voeren naar het bestuurlijk instrumentarium voor ondermijnende processen en een eerste inzicht te bieden op een handelingsperspectief voor het lokaal bestuur dat start met meer transparantie op de financieringsstromen en ondermijnende gedragingen, dan doorpakt via een escalatieladder van mogelijke bestuurlijke maatregelen. Naast dit onderzoek wordt ook gerelateerd onderzoek verricht door Bureau Beke en Bastiaan Rijkema van de Universiteit Leiden, respectievelijk op de beleidsmaatregelen rondom problematisch gedrag en het normerende kader van het bestuursrechtelijke instrumentarium van het lokaal bestuur.

## Doel van het onderzoek

- Inzicht krijgen in het beschikbare instrumentarium voor het lokaal bestuur in de aanpak van niet-strafbare ondermijnende gedragingen.
- Inzicht krijgen in de effectiviteit en de voor- en nadelen van het gebruik van dit instrumentarium.
- Een opschaling van interventies (escalatieladder) in hoofdlijnen ten behoeve van de aanpak van niet strafbare ondermijnende gedragingen.

Door een inventarisatie van het huidige bestuurlijke instrumentarium en een verkenning naar aanvullende maatregelen kan het lokaal bestuur beter toegerust worden in de aanpak van antidemocratische, ondermijnende tendensen.

Deze verkenning vormt onderdeel van een breder traject met tien gemeenten om een handelingsperspectief te ontwikkelen in de aanpak van problematische gedragingen vanuit ideologie of buitenlandse beïnvloeding. Tevens wordt bij de opschaling van de interventies aangesloten bij de het drie-sporen beleid, dat reeds in 2010 kenbaar is gemaakt: (I) interactie en dialoog; (II) aanspreken en confronteren; (III) verstoren en handhaven<sup>1</sup>.

## Afbakening begrip ondermijning

De definitie van ondermijning staat ter discussie. Dit maakt een goede afbakening complex. Tegelijkertijd zijn bestaande definities dermate “breed” dat veel gedragsaspecten onder dit proces vallen. Het Ministerie van BZK hanteert zelf de volgende werkdefinitie:

*Ondermijning van de democratische rechtsorde betreft stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakt, destabiliseert, ondergraaft of saboteert.*

De zoektocht rondom het begrip en de uitingsvormen van ondermijning vindt ook verder binnen de (Rijks)overheid plaats. Niet strafbare vormen van ondermijnende processen waren voorheen vrij conceptueel in beleid omschreven en kenden vanuit het perspectief van onderzoek een geringe afbakening. De doorontwikkeling op dit thema heeft er toe geleid dat verschillende departementen de handen ineen hebben geslagen in het interdepartementale samenwerkingsverband problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstaat onder problematisch gedrag *een vorm van ondermijning van de democratische rechtsorde*. Voorbeelden die worden gegeven zijn het stelselmatig en dwingend afwijzen of belemmeren van democratische processen (zoals raadsvergaderingen en verkiezingen) en het gezag van democratisch-rechtstatelijke instituties (zoals de rechterlijke macht en overheid). De overheid acht dergelijke problematische gedragingen, ook wanneer zij niet vallen binnen het strafrechtelijke kader, onacceptabel.<sup>2</sup>

In dezelfde Kamerbrief van februari 2019 wordt onderstreept dat problematisch gedrag door buitenlandse financiering kan worden veroorzaakt of versterkt. Indien een dergelijke financiering gepaard gaat met invloed die problematisch gedrag bij de ontvangende organisatie teweegbrengt dan wel versterkt, acht de overheid deze financiering als ongewenst en dient deze te worden tegengegaan.

In opdracht van het Ministerie van BZK een afwegingskader gemaakt waarin vijf typen van problematisch gedrag, die de democratische rechtsorde ondermijnen, worden onderscheiden. Dit afwegingskader komt voort uit het normatief kader problematisch gedrag dat gemeenten en andere partijen kunnen inzetten als er onwenselijke gedragingen worden geconstateerd.<sup>3</sup>

In een recente Kamerbrief van 11 februari 2019 wordt gesproken over gedragingen die op gespannen voet staan met onze democratische rechtsorde, en die als onverdraagzaam en anti-integratief kunnen worden beschouwd. Binnen de kaders van de democratische rechtsorde hebben mensen de vrijheid hun eigen keuzes te maken.

<sup>1</sup> Kamerbrief 2019 Integrale aanpak Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/11/kamerbrief-integrale-aanpak-problematisch-gedrag-en-ongewenste-buitenlandse-financiering-van-maatschappelijke-en-religieuze-instellingen>.

<sup>2</sup> ibid.

<sup>3</sup> Normatief Kader Problematisch Gedrag 2016. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/02/25/normatief-kader-problematisch-gedrag>.



Tegelijkertijd trekt het kabinet een duidelijke grens aan deze vrijheden:

*'Overheid en samenleving moeten zich teweerstellen tegen de uitwassen die op basis van ideologische of religieuze overtuigingen leiden tot actieve onverdraagzaamheid, en - onder omstandigheden - het belemmeren van anderen in het uitoefenen van hun grondwettelijke rechten en vrijheden.'*

De overheid zet in op een integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering. Hierbij worden echter nog drie problemen onderscheiden:

- De beschikbare informatie over problematisch gedrag en (ongewenste) buitenlandse financiering is versnipperd, daarbij ontbreekt het aan coördinatie.
- Problematisch gedrag is gedrag dat vaak binnen de grenzen van de wet valt en dat maakt de aanpak ervan lastig.
- Buitenlandse financiering draagt in sommige gevallen bij aan problematisch gedrag.

Om deze drie problemen aan te pakken zet het kabinet in op de volgende drie maatregelen:

1. Het versterken van de informatiepositie van Rijk en gemeenten.
2. Het vergroten van het handelingsperspectief van gemeenten.
3. Het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering.

Met de Taskforce Problematisch gedrag en Ongewenste Buitenlandse Financiering<sup>4</sup> pakt de overheid deze problematiek op een integrale manier aan, waarbij onder andere proportionele en aanvullende maatregelen worden ontwikkeld die het handelingsperspectief van het Rijk en gemeenten kunnen vergroten.

## Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee behandelt de methoden die zijn gehanteerd tijdens het onderzoek. Dit is onderverdeeld in drie deelprojecten: 1. Desk-research rondom bestaand instrumentarium, 2. Interviews met twintig geselecteerde gemeenten, en 3. Drie verdiepende casussen. In hoofdstuk drie worden de resultaten behandeld van elk van de drie deelprojecten. Hoofdstuk 4 behandelt daarop volgend een analyse over de gevonden resultaten waarbij wordt gestuurd naar een handelingsperspectief op basis van een escalatiemodel (escalatiepiramide). Hoofdstuk vijf beschrijft ten slotte een nadere reflectie over de resultaten.

---

<sup>4</sup> Bestaande uit afgevaardigden van het ministerie van SZW, BZK (incl. de AIVD), Buitenlandse Zaken en Justitie & Veiligheid (incl. de NCTV).

# 2 Methode van onderzoek

Dit project kent meerdere onderdelen, te weten een inventarisatie van het bestaande juridische instrumentarium, een empirisch onderzoek onder twintig geselecteerde gemeenten aangevuld met drie verdiepende case studies, en een eerste opzet van een handelingsperspectief op basis van een escalatiemodel waarbij gestuurd wordt op een opschaling van interventies. In dit hoofdstuk wordt per deelproject uitgelegd hoe te werk is gegaan om de resultaten te verkrijgen.

## Deelproject A: inventarisatie van bestuurlijk instrumentarium

Dit deelproject richt zich op de bestaande mogelijkheden die het lokaal bestuur heeft om ondermijnende tendensen tegen te gaan. Hiertoe wordt een juridische en beleidsmatige literatuurinventarisatie gemaakt van de mogelijkheden. Basis voor de ondermijnende activiteiten is de bijlage die is meegegeven in de offerteaanvraag.

De inventarisatie kende de volgende stappen:

1. Analyse van beleidsdocumenten en wetgeving.
2. Analyse op het gebied van aanpalende (beleids)terreinen (voetbalwet, prostitutie et cetera) gericht op de handelingsperspectieven ten aanzien van die specifieke thema's aan de hand van beleidsdocumentatie.

### Analyse van beleidsdocumenten en wetgeving

Voorafgaand aan de analyse is gesproken met Jon Schilder, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij heeft tijdens dit gesprek aangegeven binnen welk kader bepaalde wetgeving een rol speelt in het handhaven van bestuursrechtelijke overtredingen. Tegelijkertijd kwam in dit gesprek naar voren dat niet-straftbaar ondermijnend gedrag geen specifieke wetgeving kent, er is immers geen sprake van een (dreigende) wetsovertreding of evidente ordeverstoring om bestuursrechtelijk op te kunnen treden.

In dat kader hebben we besloten een breed perspectief aan te houden en alle relevante bestuursrechtelijke maatregelen te inventariseren. Hiertoe is gebruikt gemaakt van diverse vindplaatsen, onder andere:

- Zakboek openbare orde en veiligheid: <https://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/Zakboek%20orde%20en%20veiligheid%202017.pdf>
- Wetgeving Overheid: <https://wetten.overheid.nl/zoeken>

De inventarisatie biedt inzicht in de mogelijkheden die bestuursrechtelijk bestaat met een literatuur- en wetstechnische analyse rondom bestaande instrumenten gericht op niet strafbare ondermijning, en een vergelijkende beleidsanalyse van maatregelen gehanteerd bij samenhangende beleidsterreinen waarbij ontwrichtend gedrag tot uiting komt.

## Deelproject B en C: inzicht instrumentarium

Het tweede deel van het project betrof het inventariseren van gebruikt instrumentarium en een nadere analyse op een aantal casus. De volgende stappen zijn hierin genomen.

1. (Duo)interviews met beleidsadviseurs openbare orde en veiligheid<sup>5</sup> van 20 gemeenten voor een inventarisatie van het gebruikte instrumentarium, de ervaren knelpunten en beoordeling van effectiviteit van het instrument en de bepaling van de aard van het knelpunt.
2. Kwalitatieve analyse van drie casus op basis van beleidsdocumentatie, bestuurlijke rapportages en interviews geselecteerd op basis van eerdere interviews uit onderdeel I van deelproject B.

---

<sup>5</sup> De benaming van de functie kan verschillen per gemeente.

De gemeenten zijn op basis van availability sampling geselecteerd, waarbij rekening is gehouden met de ligging van gemeenten. Er is getracht een redelijke spreiding over Nederland aan te houden. Daarnaast is ook bij enkele gemeenten specifiek gevraagd om deel te nemen vanuit hun specifieke ligging (randstad/niet randstad). De interviews duurde maximaal anderhalf uur en betrof in enkele gevallen een duo-interview. De topiclijst is te vinden in bijlage 1. Van elk gesprek is een verslag gemaakt. De bevindingen vanuit elke gemeente zijn geanalyseerd en in hoofdstuk drie thematisch beschreven.

### Opzet van escalatieladder

Het laatste deel van het project betreft een analyse waarom interventies kunnen plaatsvinden als het gaat om het aanpakken van niet strafbare vormen van ondermijning. Hierbij wordt nadrukkelijk aangehaakt bij de bestaande kaders in de aanpak van problematisch gedrag zijnde: (I) interactie en dialoog; (II) aanspreken en confronteren; (III) verstoren en handhaven. In navolging op bovenstaande onderdelen is een opzet gemaakt voor een escalatieladder op hoofdlijnen gericht op niet strafbare ondermijning.

# 3 Resultaten

## Deelproject A: Inventarisatie van bestuurlijk instrumentarium

### Doelstelling deelproject

De doelstelling van dit deelproject is het verkrijgen van inzicht in het beschikbare instrumentarium voor het lokaal bestuur in de aanpak van niet-straftbare ondermijnende gedragingen.

We hebben een scan gemaakt van het bestaand juridisch instrumentarium. Dit presenteren we aan de hand van een brede analyse van wetstechnische en beleidsdocumentatie. Naast het verkennen van het juridisch instrumentarium is ook een licht geworpen op wetenschappelijke studies naar niet-straftbare vormen van ondermijning en hebben we gekeken naar mogelijke eerdere bevindingen.

### Niet-straftbare ondermijning vs. rechtszekerheidsbeginsel

In het huidige bestuurlijke instrumentarium wordt met name gesproken over gedrag waarbij een (dreigende) wetsovertreding en/of evidente ordeverstoring (waarbij de fysieke veiligheid in het geding is) aan de orde is. Daarmee lijken de bestuursrechtelijke instrumenten (in tegenstelling tot beleidsmatige instrumenten) minder toepasbaar voor niet-straftbare vormen van ondermijning. Bij niet-straftbare vormen van ondermijning is er immer géén sprake van een wetsovertreding of een dusdanige ordeverstoring waar op basis daarvan juridisch kan worden opgetreden, de gedraging is immer niet strafbaar.

Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid/democratisch rechtstatelijk perspectief is het ook te verklaren dat er sprake moet zijn van een (dreigende) wetsovertreding en/of evidente ordeverstoring om bestuursrechtelijk op te kunnen treden. Het zou immers vreemd zijn als bestuursorganen kunnen ingrijpen in de vrijheidssfeer van burgers wanneer de wetgever niet van tevoren een normatief kader heeft ontwikkeld.

Als bestuurders uitkeringen kunnen intrekken, mensen gedwongen kunnen laten behandelen en vestigingsverboden kunnen opleggen: dan moet er van tevoren wel duidelijk vaststaan wat de burger verkeerd doet of gaat doen.

Bestuursrechtelijke middelen richten zich niet *primair* op niet-straftbare vormen van ondermijnend gedrag. Eén van de punten ter bespreking is hoe om te gaan met het bestaande bestuurlijk instrumentarium wanneer we de werkdefinitie van het Ministerie van BZK hanteren rondom niet-straftbare ondermijning. In deze notitie beperken we ons *niet alleen* tot niet-straftbare ondermijnende gedragingen, maar beschrijven wij het bestuurlijk juridisch instrumentarium met betrekking tot ondermijnende gedragingen waarbij er in de kern doorgaans wél een wetsovertreding / ordeverstoring aan ten grondslag ligt of aan lijkt te komen. Dit om een eerste juridische basis te hebben voor het onderzoek in de volgende fasen.

### Bureau Beke

Parallel aan dit onderzoek wordt een onderzoek door Bureau Beke uitgevoerd met betrekking tot niet-straftbare ondermijnende gedragingen. De opdracht die Bureau Beke heeft gekregen vertoont overlap met de opdracht die het Verwey-Jonker Instituut uitvoert. Om die reden is in samenspraak met het Ministerie en Bureau Beke het offertevoorstel uitgewisseld. Daarnaast hebben we elkaars werkdefinitie met betrekking tot niet-straftbare ondermijning gedeeld. Bureau Beke hanteert voor haar onderzoek de volgende doelstellingen:

- Inzicht krijgen in het beschikbare instrumentarium voor het lokaal bestuur in de aanpak van al bestaande overlast (bijvoorbeeld jeugdoverlast, woonoverlast, Outlaw Motorcycle Gangs, hooligans en overlast van maatschappelijk kwetsbaren).

- Een verkenning uitvoeren van de haalbaarheid om aanpak op deze fenomenen succesvol te transponeren naar de aanpak van niet-strafbare ondermijnende gedragingen.
- Suggesties geven voor de wijze waarop dergelijke aanpakken in de al bestaande aanpak van niet-strafbare ondermijnende gedragingen geïntegreerd kunnen worden.

Gegeven het voorstel dat wij bij aanvang van het onderzoek hebben gedaan is het belangrijk om ons in eerste instantie te richten op de juridische samenstelling van het bestuurlijk instrumentarium. Daarnaast geven we een eerste inzicht in de instrumenten voortkomend uit andere beleidsterreinen die werkzaam kunnen zijn voor het tegengaan van niet strafbare ondermijning. Gezien de verwachte overlap is er gedurende het onderzoekstraject afstemming geweest met Bureau Beke.

#### Bestaand instrumentarium vs. andere instrumenten

Een ander punt ter bespreking is de overlap in het bestaand instrumentarium en instrumenten voortkomend uit aanpalende beleidsterreinen. Deze verkenning van het bestaand instrumentarium hanteert in fase 1 een juridisch perspectief. Dit is recht-toe-recht-aan afgebakend. Echter, de wens is om juist meer 'out-of-the-box' te kijken naar de mogelijkheden. Daartoe wordt een aanvulling gewenst, namelijk het onderzoeken van instrumenten bij aanpalende terreinen. De verwachting hierbij is dat een overlap bestaat in maatregelen die het lokaal bestuur kan nemen om ondermijnende processen tegen te gaan of te voorkomen.

#### Literatuurverkenning

Wetenschappelijke literatuur betrekking hebbende op niet-strafbare ondermijning is schaars. Criminologisch onderzoek naar dergelijk gedrag vanuit dit perspectief staat

daarbij nog in de kinderschoenen. Toch worden her en der afbakeningen gemaakt om het concept (niet strafbare) ondermijning te vatten:

---

*'Om van ondermijning te spreken is echter een aantasting van de rechtsstaat of samenleving in brede zin noodzakelijk, hoe ondermijmend bepaalde gedragingen ook voor een individueel slachtoffer kunnen zijn. Daar staat tegenover dat ook ondermijnende activiteiten worden gesignaleerd die in strikt juridische zin geen criminaliteit zijn (Kolthoff & Khonraad, 2016).'*

Om op basis van deze kaderstelling verder te werken heeft Kolthoff getracht het gedrag in vier kwadranten te verdelen:

- Gedrag dat weliswaar hinderlijk, mogelijk zelfs intimiderend is, maar op de keper beschouwd niet crimineel, laat staan ondermijnd: baldadig gedrag van hangjongeren bijvoorbeeld.
- Gedrag dat wel een strafbaar feit behelst, maar dat niet ondermijnd is: een eenmalige tasjesdief, een uit de hand gelopen vechtpartij.
- Gedrag dat wel ondermijnd is, maar niet strafbaar: een wijkagent die niet optreedt als dat geboden is, belangenverstremgeling door een bestuurder zonder dat sprake is van corruptie, of de miljoenen die verdwijnen bij woningcorporaties als gevolg van wanbestuur.
- Gedrag dat én ondermijnd én strafbaar/crimineel is: het ontwrichten van de samenhang in wijken, het op grote schaal systematisch schenden van wettelijke normen, intimidatie, omkoping, chantage van burgers, bedrijven, bestuurders en het ambtelijk-uitvoerend apparaat.

Aangaande dit onderzoek richten we ons voornamelijk op punt 3. De vraag is of ondermijning en ondermijnende processen zo scherp zijn af te bakenen. Kunnen de verschillende vormen van (niet) ondermijnd gedrag ook tegelijk voorkomen? En wat doet

dit met de integrale aanpak of de preventie van ondermijning? Empirische evidentie ontbreekt helaas tot op heden.<sup>6</sup>

### Inventarisatie

De laatste jaren is het belang van bestuurlijk handhaven, naast de privaatrechtelijke en de strafrechtelijke instrumenten, steeds groter geworden. Het bestuurlijk instrumentarium waar het lokaal bestuur gebruik van kan maken bij de aanpak van ondermijnende gedragingen is in de loop der jaren dan ook steeds verder uitgebreid en is nog volop in ontwikkeling. In onderstaande schetsen we de bestuurlijke maatregelen vastgelegd in bestaande wet- en regelgeving aangevuld met enkele verwijzingen naar relevante jurisprudentie. Daarbij merken we op dat voor de inzet van onderstaande instrumenten wel sprake moet zijn van een (dreigende) wetsovertreding dan wel een evidente ordeverstoring waarbij de fysieke veiligheid in het geding is.

Daarnaast verkennen we de mogelijkheden voor aanvullende (bestuurlijke) maatregelen vanuit aanpalende beleidsterreinen die aanknopingspunten bieden voor de aanpak van niet strafbare ondermijnende gedragingen.

### Bestuurlijk instrumentarium ondermijning

In het zogenaamde openbare-orderecht, een rechtsgebied waartoe niet alleen de openbare orde bevoegdheden uit de Gemeentewet vallen maar ook de bevoegdheden vastgelegd in onder andere de wet BIBOB en Opiumwet, staan de bestuursrechtelijke bevoegdheden beschreven die door het lokaal bestuur kunnen worden ingezet (Tuk & Vols, 2018). Hieronder zetten we beknopt de relevante instrumenten met bijbeho-

rende wet- en regelgeving uiteen. Het betreft een korte omschrijving van het instrument waarbij enkel de essentie wordt aangestipt. Eventuele uitzonderingen, knelpunten of bijvoorbeeld extra vereisten laten we voor de leesbaarheid buiten beschouwing.

Allereerst gaan we in op de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, de bij ons enige bekende wet die gebruikt kan worden om niet-strafbare ondermijning aan te pakken. Vervolgens staan we stil bij de Awb, beschrijven we de mogelijkheden van sluiting en onteigening op grond van verschillende wetten en beschrijven we de wet BIBOB. Tot slot volgen nog enkele overige instrumenten die kunnen worden ingezet op grond van verschillende wetten.

### Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Deze wet is de enige bij ons bekende wet die gebruikt kan worden om niet strafbare vormen van ondermijnd gedrag aan te pakken is. Het doel van deze tijdelijke wet is de bescherming van de nationale veiligheid door het opleggen van vrijheid beperkende maatregelen en het voorkomen van ongewilde facilitering van terroristische activiteiten door de overheid. In deze tijdelijke wet is onder andere de bevoegdheid voor (alle) bestuursorganen vastgelegd om beschikkingen te weigeren of in te trekken indien het ernstige gevaar bestaat dat deze worden gebruikt voor terroristische activiteiten. Zo heeft de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid tot oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen. Het gaat om een meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod en uitreisverbod. De omstreden imam Fawaz Jneid kreeg op grond van deze wet een gebiedsverbod opgelegd met als doel een einde te maken aan de door hem georganiseerde bijeenkomsten in Den Haag die een negatieve (radicaliserende) invloed op jongeren konden hebben. (Zie voor jurisprudentie: ABRS 30 mei 2018, ECLI:N-L:RVS:2018:1763.).

---

<sup>6</sup> Een ander perspectief dat mogelijk interessant kan zijn en dat nog nauwelijks in verband wordt gebracht met het fenomeen "niet strafbare ondermijning" zijn de gedragswetenschappen. Vanuit de psychologie en pedagogiek wordt veelvuldig gesproken over "ondermijning van gezag" of "ondermijning van besluitvorming". In hoeverre is kennis uit deze kennisdomeinen te gebruiken in de ondermijningsfenomenen waar wij in dit onderzoek over praten?

### Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat de algemene regels die bij de oplegging van diverse sancties die kunnen worden ingezet voor de aanpak van ondermijning in acht dienen te worden genomen. Afhankelijk van de ondermijnende gedragingen kunnen de volgende sanctiemogelijkheden worden toegepast; bestuursdwang, (preventieve) last onder dwangsom, bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking en intrekking of weigeren beschikking.

*Bestuursdwang:* Het toepassen van bestuursdwang (artikel 5.3.1 Awb) is een van de handhavinginstrumenten die bestuursorganen hebben tegen overtredingen van de wet en illegale situaties. De bestaande illegale situatie kan door het optreden van het bestuursorgaan in overeenstemming gebracht worden met de wettelijk geldende normen. Indien duidelijk is dat er een overtreding van de wet gaat plaatsvinden, dan kan bestuursdwang tevens preventief worden toegepast.

*(Preventieve) last onder dwangsom:* Met een last onder dwangsom wordt getracht tot herstel van een met de wet strijdige situatie te komen of herhaling van een overtreding van de wet te voorkomen. Aan de overtreder wordt door het bestuursorgaan de verplichting opgelegd om een geldsom te betalen, tenzij binnen de gestelde termijn wordt voldaan aan de in de beschikking opgenomen last (artikel 5:32 Awb). Deze last houdt in dat de overtreder de illegale situatie in overeenstemming met de wet dient te brengen of een overtreding achterwege dient te laten. Een preventieve last onder dwangsom kan worden opgelegd indien er duidelijk gevaar dreigt dat er een nog niet eerder gepleegde overtreding zal worden begaan.

*Intrekking of weigeren begunstigende beschikking:* Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een beschikking, dit kan zijn een subsidie, vergunning of ontheffing, is mogelijk indien er sprake is van een overtreding door de houder van deze beschikking. Het weigeren van een beschikking is in sommige gevallen tevens mogelijk.

*Bestuurlijke boete / bestuurlijke strafbeschikking:* Indien er sprake is van een overtreding van een APV betrekking hebbend tot een overlast in de publieke ruimte kan in enkele gevallen een bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd aan de overtreder. Dit moet dan wel vastgelegd zijn door de gemeenteraad.

### Sluiting en onteigening

Indien er sprake is van ondermijnende activiteiten in een lokaal of woning zijn er verschillende wetten die een sluiting of onteigening mogelijk maken.

*Artikel 174 Gemeentewet:* De burgemeester kan een voor het publiek openstaand gebouw voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten, wanneer er gevaar is voor verstoring van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid (zoals verschillende criminele activiteiten waaronder heling en handel in vuurwapens). Van deze bevelsbevoegdheid kan de burgemeester gebruik maken wanneer er sprake is van een onmiddellijke dreiging van de openbare orde veiligheid en er geen reguliere bevoegdheden (bijvoorbeeld krachtens de APV) toepasselijk zijn. (Zie: ABRS 9 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137).

*Artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria):* De burgemeester kan op grond van dit artikel besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een erf te sluiten indien door gedragingen de openbare orde rond die locatie wordt verstoord. Sluiting kan ook in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde, op grond dat de rechthebbende eerder een woning, lokaal of erf, op een zodanige wijze heeft gebruikt dat deze is gesloten en dat er aanwijzingen zijn dat betrokkene wederom de fout in zal gaan. Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat er dan wel sprake moet zijn van ernstige verstoringen van de openbare orde waardoor de veiligheid én gezondheid van de omwonenden in gevaar wordt gebracht. (Zie: ABRS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718.)

*Artikel 13b Opiumwet:* Een andere bevoegdheid die wordt ingezet voor het tegengaan van ondermijnende (druggerelateerde) activiteiten is de sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet, ook wel bekend als de Wet Damocles. Wanneer er in een lokaal of woning drugs wordt verhandeld, dan kan de burgemeester bestuursdwang toepassen en het lokaal of de woning sluiten of een dwangsom opleggen. Deze bevoegdheid is een van de meest toegepaste bestuurlijke bevoegdheden in het tegengaan van ondermijnende activiteiten (Tuk & Vols, 2018). (Zie: ABRS 5 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2924.)

*Artikel 14 Woningwet (Wet Victor):* Indien een woning, woonkeet, woonwagen of ander gebouw is gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet, op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet of op grond van artikel 13b Opiumwet, dan kan het gemeentebestuur de eigenaar aanschrijven om naar keuze van het gemeentebestuur het gebouw aan een ander in gebruik te geven of het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling werkzaam op het terrein van de huisvesting.

*Artikel 17 Woningwet:* Artikel 17 Woningwet maakt het mogelijk om een woning te sluiten. Er moet dan wel sprake zijn van een herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of artikel 1b van de Woningwet. Bovendien moet de overtreding gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Deze bepaling wordt ingezet door lokale overheden om woningen te laten sluiten waar (brandgevaarlijke) hennepplantages worden aangetroffen. (Zie: ABRS 11 december 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:401)

*Sluiting op grond van de APV:* Indien de inrichting wordt geëxploiteerd zonder geldige vergunning, wordt geëxploiteerd in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften of als de burgemeester oordeelt dat zich bepaalde, in de APV vastgelegde situaties voordoen waarin intrekking van de vergunning mogelijk is. (Zie: Rb Amsterdam 24 juli 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5258).

*Artikel 77 Ontheingingswet:* Op grond van dit artikel is de onteigening van panden mogelijk in geval van handhaving van de openbare orde of overtreding van artikel 2 of 3 Opiumwet.

*De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp):* Deze wet biedt gemeenten met ernstige problemen onder andere de mogelijkheid om malafide huis-eigenaren nog strenger aan te pakken door gemakkelijker panden te kunnen sluiten en het beheer daarvan over te kunnen nemen. Belangrijke bepalingen zijn een uitbreiding van artikel 77 Ontheingingswet, artikel 14 Woningwet en opname van artikel 97 Woningwet.

*Wet Bibob:* De wet Bibob is een belangrijk instrument voor de burgemeester in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Deze wet geeft gemeenten de bevoegdheid om voor bepaalde branches vergunningen en subsidies te weigeren of in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten zullen worden gepleegd of uit strafbare feiten verkregen voordelen zullen worden benut. De methode BIBOB is inmiddels een geijkte manier om als burgemeester een integriteitstoets te doen bij een vermoeden van malafide en ondermijnende activiteiten in zijn gemeente. (zie: ABRS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2238).

*De Voetbalwet:* In het kader van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO) hebben burgemeesters en de Officier van Justitie extra bevoegdheden om in te grijpen bij voetbalvandalisme en ernstige overlast. Ze kunnen een gebiedsverbod, meldplicht en groepsverbod ook gespreid over een langere periode opleggen. (zie: ABRS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2112.)

### Lokale instrumenten

Een gemeente beschikt, al dan niet in combinatie met bovenstaande wetgeving, tevens over lokaal vastgestelde instrumenten die kunnen worden ingezet om ondermijnende



gedragingen tegen te gaan. Middels de APV kan de gemeente eigen regelgeving vaststellen met betrekking tot openbare orde en veiligheid en derhalve ook artikelen opstellen die sommige vormen van ondermijnende gedragingen tegenaan. Er zijn verschillende verordeningen die kunnen worden ingezet indien er sprake is van (vermoeden van) ondermijnende gedragingen, zoals een huisvestingsvergunning, bouwvergunning, milieuvergunning, exploitatievergunning, beheersverordening of bestemmingsplan.

### Overige bevoegdheden

De burgemeester heeft op grond van artikel 175 en 176 Gemeentewet de bevoegdheid om met een noodbevel resp. een noodverordening de orde in een gebied te herstellen. Hij mag daarbij zelfs van de wet (met uitzondering van de Grondwet) afwijken. Bij minder ernstige ordeverstoringen kan de burgemeester gebruik maken van de zgn. 'lichte' bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet. Indien er sprake is van (enkel) woonoverlast, dan kan de burgemeester als de gemeenteraad daarvoor de noodzakelijke verordening heeft gemaakt een gedragsaanwijzing of een huisverbod opleggen op grond van artikel 151d Gemeentewet.

### Aanpalende terreinen

Naast het bestuurlijk instrumentarium hebben we tevens gekeken naar aanpalende beleidsterreinen/aanpakken die mogelijke aanknopingspunten bieden voor de aanpak van ondermijning. In onderstaande geven we een eerste aanzet voor mogelijke aanknopingspunten. In fase 2 van het onderzoek (interviewgesprekken met gemeenten) zal meer aandacht komen voor andere voorbeelden en de bijbehorende casuïstiek.

*Het Wallen Project:* Een voorbeeld van een bestuurlijk preventieve benadering is het Wallen Project, Van Traa-project, Bureau Integriteit. Er ligt al geruime tijd een voorstel voor de Wet regulering prostitutie (Wrp). Door het raadplegen en koppelen van informatie uit openbare bronnen, gemeentelijke registers en eventueel vertrouwelijke infor-

matie van politie, justitie en fiscus, ontstaat een criminaliteitsbeeld van het betreffende gebied of de branche. Op basis daarvan kunnen vervolgens handhavingsacties worden geïnitieerd, waarvan de uitkomsten in een latere onderzoeksfase kunnen leiden tot het nemen van maatregelen zoals het intrekken van een vergunning, het vorderen van een naheffing, het instellen van een opsporingsonderzoek of zelfs het aankopen van een pand (Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit).

*Verwarde personen:* Een nieuwe ontwikkeling is de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvvgz), waarbij het gezondheidsaspect en fysieke veiligheid van anderen op de voorgrond staat. Deze wet gaat op 1 januari 2020 in. Nieuw is dat iedereen zijn zorgen over een persoon bij de gemeenten moet kunnen melden en dat de gemeente die melding ook moet onderzoeken en tijdig afhandelen. Daarmee is de burger een belangrijke partner in het voorkomen en tegengaan van ondermijnende processen.

*'Een stevig gesprek':* Er zijn ook 'zachtere' instrumenten te voorhanden, bijvoorbeeld 'een stevig gesprek'. Zo wordt er bij de aanpak van polarisatie gebruik gemaakt van dialoog-bijeenkomsten en portiekgesprekken.

Ook het verhogen van de sociale controle kan een positief effect hebben alsmede het vergroten van meldingsbereidheid (anoniem, laagdrempelig). Daarnaast kan meer zichtbaar toezicht door handhavende diensten mogelijk effectief werken tegen ondermijnende activiteiten.

Verdere aanpalende thema's zijn de aanpak van probleemjongeren bijvoorbeeld door de inzet van straatcoaches of buurtvaders, het opheffen van een bordeelverbod, de aanpak Roma/ woonwagencampen, aanpak short- en longstay (vakantie-) woningen zoals cameratoezicht en het aanstellen van een huismeester, aanpak vakantieparken, AZC's. De verkenning laat tot nu toe zien dat overlap bestaat tussen de behandeling van bestaand instrumentarium en instrumenten gebruikt bij aanpalende terreinen.

## Conclusie

Het bestuurlijke instrumentarium dat kan worden ingezet voor de aanpak van niet-straftbare ondermijning zoals omschreven in de huidige definitie van BZK is strikt genomen beperkt. Alleen de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding kan mogelijk ingezet worden bij niet strafbare ondermijnende gedragingen. Voor gebruik van andere instrumenten moet er, mede gezien vanuit het oogpunt van rechtszekerheid/democratisch rechtstatelijk perspectief, sprake zijn van een (dreigende) wetsovertreding en/of evidente ordeverstoring om bestuursrechtelijk op te kunnen treden. Omdat veel problematische gedragingen zich in een schemergebied ophouden van al dan niet aantoonbare strafbaarheid, is er desalniettemin een heel scala van maatregelen mogelijk waarvoor niet de strafrechtelijke procedures hoeven te worden gevolgd. Dat maakt ingrijpen eerder en sneller mogelijk – met het risico van te geringe rechtsbescherming voor de betrokkenen.

Overigens zijn er natuurlijk meer bestuurlijke instrumenten die een bijdrage kunnen leveren tegen het ongewenste gedrag. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- Bestuurlijk ophouden bij verstoring openbare orde (154a en 176a Gemeentewet).
- Camera's plaatsen in de openbare ruimte (151c Gemeentewet).
- Preventief fouilleren op verboden wapens (151b en 174b Gemeentewet).
- (voornemen tot) Gebiedsverbod en meldplicht (172a en 172b Gemeentewet).
- Tijdelijk huisverbod (Wet tijdelijk huisverbod).
- Vergunningstelsel (APV).
- Rotterdamwet (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek).
- 

Het overzicht in dit hoofdstuk biedt aanknopingspunten om na te gaan welke middelen op welk moment kunnen worden toegepast, teneinde niet-straftbare ondermijnend gedrag tegen te gaan. Doel is om in navolging op de empirische bevindingen rondom de toepasbaarheid van deze instrumenten, te komen tot een escalatieladder van instrumenten om effectief te interveniëren op het ongewenste, ondermijnende gedrag.

## Deelproject B: Interviews met 20 geselecteerde gemeenten

### Vormen van niet-straftbare ondermijning binnen gemeente

We hebben de gemeenten gevraagd met welke ondermijnende, niet strafbare gedragingen zij te maken hebben in hun gemeenten. In onderstaande paragraaf beschrijven we de verschillende gedragingen van niet-straftbare ondermijning waarmee respondenten<sup>7</sup> te maken hebben binnen hun gemeenten.

---

7 De respondenten zijn werkzaam als beleidsmedewerker / beleidsadviseur openbare orde en veiligheid.

De genoemde gedragingen zijn grofweg onder te verdelen in vijf overkoepelende thema's te weten:

Huisvesting	Bestuurlijke integriteit	Economie	Overlast	Culturele / religieuze opvattingen
Huisvesting arbeidsmigranten ('Polenhotels')	Belangenverstrengeling raadsleden	Glazenwassers	Jongeren overlast	Sinterklaas / pieten discussie
Woonwagenkampen	Overtuigingen ambtenaren	Prostitutie	Verwarde personen	Radicalisering
Vakantieparken (permanente bewoning)	Vertrouwelijke informatie doorgeven	Louche ondernemers (met name vastgoed en horeca)		Demonstraties AZC's
Asowoningen		Drugs (gedogen)		Spanningen in wijk met betrekking tot Erdogan
Verkamering		Motorclubs		Komst islamitische school

### Woonmisstanden

Bijna elke gemeente geeft aan te maken te hebben met vormen van niet strafbare ondermijning gerelateerd aan wonen. Met name de huisvesting van arbeidsmigranten wordt veelvuldig genoemd. De arbeidsmigranten, veelal Polen, Roemenen en Bulgaren, zorgen voor overlast en spanning in de gemeenten. *'We zien dat sommige wijken als het ware worden overgenomen door de arbeidsmigranten. 's Avonds staat de muziek hard aan, staan ze in hun ontblote bovenlijf op het balkon te schreeuwen, wordt er veel gedronken en ruimen hun afval niet op. Dit alles zorgt voor veel overlast en verloedering in deze wijken'*, aldus een van de respondenten. In enkele gemeenten werd als voorbeeld ook de permanente bewoning in vakantieparken genoemd als vorm van niet strafbare ondermijning. *'Mensen kiezen om te wonen op zo'n vakantiepark, door liever geen bemoeienis van gemeente te hebben. Het zijn vaak de sociale lagere klasse die er wonen waarbij sprake is van meerdere problemen zoals een scheiding, schulden en/of verslaving. Er zitten*

*schrijnende gevallen tussen'. Niet-strafbaar ondermijnd gedrag werd bij een enkele gemeente ook gezien bij woonwagenkampen. 'Wij hebben meerdere woonwagenkampen in onze gemeente, de bewoners zetten zich af tegen het lokale gezag hier. Ze proberen er alles aan te doen om er niet bij te horen, zo zit er een groot hekwerk om hun terrein en hebben ze camera's geplaatst.'*

Tot slot werd door een enkele gemeenten de steeds verder toenemende verkamering van woningen genoemd als vorm van niet strafbare ondermijning. *'Veel panden worden opgekocht door investeerders. Vervolgens worden de panden verbouwd en worden er veel kleine kamers in gemaakt en particulier verhuurd. Deze kamers worden veelal gehuurd door studenten, maar ook door kwetsbare personen die bij de reguliere woningbouwcorporaties niet meer mogen huren vanwege bijvoorbeeld overlast en/of verslavingen (waardoor huren niet betaald werden en uitzetting volgde).'* De particuliere sector neemt het regelmatig niet zo nauw met de regels, dus bescherming hebben de huurders amper'. Een andere gemeente geeft aan dat er onlangs een brand was geweest in een van dit soort panden en dat toen bleek dat ruim vijftientig procent van de bewoners niet stond ingeschreven bij de gemeente.

### Bestuurlijke integriteit

Diverse gemeenten noemen niet strafbare ondermijnende gedragingen die te maken hebben met de bestuurlijke integriteit. Deze gedragingen kwamen onder andere door gebrek aan goede screening, het (al dan niet) bewust achterhouden van informatie en / of weerbaarheid van de bestuurders (mate van beïnvloedbaarheid). Enkele respondenten noemde tevens de persoonlijke of financiële belangenverstrengeling en nevenfuncties van bestuurders waardoor de bestuurlijke integriteit in het geding komt. *'Raadsleden zijn bij ons in de gemeente diepgeworteld in de samenleving, het is ook echt 'ons kent ons', belangenverstrengeling ligt dan op de loer'*.

### Informele economie

Een derde overkoepelend thema dat we kunnen onderscheiden als het gaat om niet strafbare ondermijning heeft te maken met informele economie. Hieronder vallen uiteenlopende voorbeelden. Zoals de strijd om bepaalde straten tussen glazenwassers maar ook de 'louche ondernemers' die zich met name bezighouden met vastgoed of horeca wordt als voorbeeld genoemd.

---

*'We hebben een figuur in onze gemeente die zich profileert binnen het vastgoed, hij koopt diverse panden met geld dat vermoedelijk ooit een strafrechtelijke oorsprong had, maar dat kunnen wij niet meer achterhalen. Je weet dat het niet klopt, maar we kunnen er niks aan doen.'*

Tot slot zijn niet strafbare ondermijnende gedragingen gerelateerd aan prostitutie en drugs als voorbeeld genoemd. Te denken aan drugsbeurzen waar alle innovaties te zien zijn (bijvoorbeeld materialen om drugs te maken).

### Overlast

Overlast door jongeren, waar nog geen sprake is van een overtreding van de APV, wordt door het merendeel van de bevroegde gemeenten genoemd als voorbeeld van niet strafbare vormen van ondermijnd gedrag. Het gaat hierbij veelal om de spanningen die ontstaan tussen groepen jongeren en buurtbewoners. De jongeren provoceren en intimideren buurtbewoners en zorgen voor overlast door bijvoorbeeld het hard optrekken en rijden met scooters en auto's. Met name het provocerende en intimiderende gedrag naar andere buurtbewoners zorgt voor spanningen en polarisatie. Daarbij wordt tevens aangegeven dat er zorgen bij de gemeenten bestaan dat deze jongeren zich gaan begeven op het criminele pad.

---

*'In onze gemeente is een kleine groep jongeren die zorgen voor veel overlast en zich afzetten tegen andere bewoners, met name de bewoners van een echte volkswijk. Er is weinig tolerantie aan beide kanten en dit zorgt voor veel spanningen in de wijk.'*

In het verlengde van overlastgevend gedrag van jongeren wordt door een enkele gemeente ook het fenomeen van de zuipkeet genoemd. Waarbij jongeren in een hok of keet voor de gezelligheid samenkomen en hierbij dikwijls veel alcohol drinken. Dit kan voor overlast zorgen.

Maar niet alleen jongeren zorgen voor overlast, enkele gemeenten noemen de overlast die ontstaat door de huisvesting van criminelen in hun wijk. Waarbij het niet strafbare ondermijnende aspect vooral ligt in de sociale spanningen die hierdoor ontstaan en dit ten koste gaat van de sociale cohesie in de wijk. Buurtbewoners voelen zich immers onveilig door de komst van een crimineel in de wijk, en ervaren een zekere dreiging die hiervan uit gaat, bijvoorbeeld kans op liquidaties en/of drugsoverlast.

Overlast door verwarde personen wordt tevens genoemd, hierbij wordt echter direct de kanttekening geplaatst dat dit gedrag niet opzettelijk is en daarom niet direct ondermijnd gedrag kan worden geschaard, aldus enkele respondenten.

### Culturele / religieuze opvattingen

Het zwarte pietten debat met bijbehorende discussies en demonstraties van voor- en tegenstanders is een vaak genoemd voorbeeld. Gemeenten willen hun inwoners de ruimte geven om hun mening te uiten en te demonstreren ook al kan dit leiden tot spanningen of zelfs ongeregelheden.

Gemeentes noemen diverse voorbeelden van demonstraties die leiden tot spanningen en ongeregelheden, zoals demonstraties tegen de komst van een asielzoekerscentra, een islamitische school of andere religieuze instellingen of groeperingen binnen de gemeenten.

---

*'Binnen onze gemeente vond er een demonstratie plaats van leden behorend tot de Turkse gemeenschap tijdens een Armeense herdenking, waardoor de herdenking grof werd verstoord. Dit zorgde voor veel spanningen.'*

Een andere vorm van niet strafbare ondermijning die door enkele gemeenten is genoemd heeft te maken met de gesloten gemeenschappen die woonachtig zijn in een gemeente en waar weinig zicht op is.

---

*'In onze gemeente heb je een hele hechte gemeenschap afkomstig uit land X. Deze bevolkingsgroep doet heel goed mee (op het eerste gezicht) maar ze houden er een geheel eigen leven op na in hun eigen gemeenschap. De moraal en de mores binnen die gemeenschap wegen veel zwaarder dan in het maatschappelijke verkeer in Nederland.'*

Tot slot wordt radicalisering als voorbeeld genoemd.

## Aanpak niet-strafbare ondermijning

We hebben de respondenten gevraagd welke (bestuurlijke) maatregelen het lokaal bestuur inzet om niet strafbare ondermijnende gedragingen zoals beschreven in Deelproject A aan te pakken en wat hun ervaringen zijn met deze maatregelen.

### Preventieve maatregelen

In de aanpak, maar ook in het voorkomen van niet strafbare ondermijnende gedragingen wordt het belang van maatregelen / interventies die zijn gericht op de voorkant en een preventief karakter hebben onderschreven. Zo benoemden respondenten 'het gesprek aan gaan', 'in contact komen en blijven met de inwoners', 'inwoners blijven informeren', 'in dialoog gaan' en 'zichtbaar zijn in de wijk', als belangrijke interventies met een preventief karakter en gericht op de 'voorkant' die door de gemeenten worden ingezet om niet-strafbare gedragingen van ondermijning te voorkomen en aan te pakken. 'Het hoeft niet allemaal heel groot, begin klein, daar zit de kracht', aldus een van de respondenten over het preventief optreden.

Het hebben van laagdrempelig contact met de inwoners is volgens de respondenten belangrijk om signalen tijdig op te pikken, in gesprek te gaan en vervolgens ook te

kunnen handelen en de regie te pakken. Professionals zoals wijkagenten, jongerenwerkers, wijkmanagers etc. spelen hierbij een belangrijke rol. 'Deze mensen hebben voelsprietten in wijk en zijn erg belangrijk. Zij zijn de ogen en oren van de wijk'.

We zien dat bij veel gemeenten, indien sprake is van niet strafbare ondermijnende gedragingen, eerst wordt ingestoken op een laagdrempelig gesprek met bijvoorbeeld de wijkagent, mocht dit niet afdoende zijn dan kan een normoverdragend gesprek met een ambtenaar of de burgemeester volgen. 'Het doel van een bestuurlijk dialoog (gesprek met burgemeester) is om elkaar proberen te begrijpen.'

*(Waarschuwing)brief van burgemeester*

Naast een officiële waarschuwingbrief, die conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verstuurd wordt, gaven enkele gemeenten aan dat een brief van de burgemeester of ambtenaar, soms ook al voldoende is in de aanpak. 'Je wilt in die brief niet te veel met het vingertje wijzen, maar het signaal is wel tot hier en niet verder of we houden je in de gaten'.

In gemeente B. is geruime tijd sprake van overlast door jongeren. Dit zorgt voor spanningen in de wijk.

*We hebben alles geprobeerd; we zijn met ze in gesprek gegaan, zelfs de burgemeester heeft met ze gesproken, we hebben de moskee betrokken en de gemeenschap. Maar dat maakte totaal geen indruk. We hebben hard opgetreden met politie en OM, waardoor er steeds weer een kat en muis spel ontstond wat we verloren. Het schoot niet op. Uiteindelijk hebben we geïnvesteerd 'aan de voorkant' door het inschakelen van jongerenwerk. De jongerenwerkers spreken dezelfde taal, kennen de wijk, de jongeren en hun leefomgeving goed. De jongerenwerkers werken samen met de wijkagent en de overlast is minder geworden. Hier zijn we tevreden over, je moet echt aan de voorkant zitten. Repressief optreden moet echt als laatste middel worden gezien.*

#### Inzetten extern contactpersoon

In gemeente X zijn er in het verleden diverse problemen geweest tussen de gemeente en de woonwagenvelden binnen deze gemeente. Om het contact tussen de woonwagenveldbewoners en de gemeente te bevorderen, heeft de gemeente ervoor gekozen om geen ambtenaar maar een extern persoon (bedrijf als intermediair) aan te stellen als contactpersoon voor de woonwagenveldbewoners. De werkzaamheden van deze extern persoon zijn enkel gericht op de woonwagenvelden binnen de gemeenten, zoals contact onderhouden met de woonwagenveldbewoners en het behandelen van vergunningen. Maar ook meedenken en ontwikkelen van het woonwagenveldbeleid behoort tot de taken. Dit bedrijf behartigt zoveel mogelijk de belangen van de overheid als de belangen van woonwagenveldbewoners. Ze spreken de taal van bewoners en zijn niet de 'overheid'.

De gemeente X is tot op heden tevreden over deze nieuwe maatregel.

Respondenten erkennen tijdens de gesprekken dat wel degelijk moet worden opgetreden bij niet strafbare ondermijnende gedragingen. Juist door in te zetten op preventieve en laagdrempelige interventies zoals de inzet van wijkagenten of een brief van de burgemeester, wordt mogelijke escalatie volgens een groot deel van de respondenten voorkomen.

---

*'Ook al is er nu nog geen sprake van strafbare ondermijning, je moet als gemeente ingrijpen, want anders gaat het broeien, wordt het groter en heb je over een tijdje echt ellende'.*

Deze preventieve laagdrempelige interventies worden dan ook als zeer waardevol gezien en de ervaringen ermee zijn positief. Maatwerk is volgens de respondenten wel noodzakelijk en per casus moet goed bekeken worden wat werkt en wat niet. Daarbij moet juist niet alleen worden gekeken naar repressieve maatregelen. Respondenten geven aan dat in toenemende mate een beweging naar de voorkant gaande is en samenwerking wordt gezocht met het sociaal domein.

## Bestuurlijk instrumentarium

### Lokaal beleid

Naast de laagdrempelige maatregelen en / of de maatregelen gericht op de voorkant is er nog een andere mogelijkheid om niet-strafbare ondermijnende gedragingen (beter) aan te pakken, namelijk door middel van het aanscherpen en/of vaststellen van het lokaal beleid. Om het lokale beleid te kunnen aanscherpen of vaststellen hoeft er geen (dreigende) wetsovertreding en/of evidente orderverstoring aan ten grondslag te liggen. Bestuursorganen mogen immers zelf weten of ze het gebruik van bestaande bevoegdheden aanscherpen. Dat is een politieke/beleidsmatige afweging. Aanleiding voor een dergelijke koerswijziging ligt meestal wel in maatschappelijk ongewenst gedrag waartegen (meer effectief) moet worden opgetreden.

Zo vertelt een respondent over de aanpak van woonmismstanden in de gemeenten:

---

*'We proberen nu als tussenoplossing de huisjesmelkers aan te pakken, door extra beleidsregels te maken om huisvesting beter te kunnen reguleren en vervolgens deze ook goed te handhaven.'*

### Inzet bestuurlijk instrumentarium

De verschillende bestuurlijke maatregelen zoals omschreven in hoofdstuk 2 worden door de respondenten niet ingezet voor de aanpak van niet-strafbare ondermijning. Er moet immers sprake zijn van een (dreigende) wetsovertreding, want zoals ook uit hoofdstuk 2 naar voren komt, is het gebruik van het instrumentarium alleen dan mogelijk.

### Betrokken partijen bij de aanpak

Gemeenten hebben een scala aan partners waarmee ze zich inzetten op het terrein van ondermijning. Ze zoeken de samenwerking met partners buiten de gemeenten; ook op privaatrechtelijk en strafrechtelijk terrein. Het gaat bijvoorbeeld om het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) en het LIEC (Landelijk Informatie en Expertise Centrum), de politie en wijkagenten, het Openbaar Ministerie, jongerenwerk, bouw en woningtoezicht, woningcorporaties, leerplichtambtenaren, wijkteam, scholen, welzijnswerk, religieuze instellingen, wijkvereniging, wijkraad, interventieteam, reguliere asielzoekerscentra, het Veiligheidshuis, maatschappelijke instellingen, UWV, GGZ jeugdinstellingen en de Belastingdienst. Ook hebben diverse gemeenten contact met andere afdelingen binnen de gemeente zoals de afdeling het sociaal domein/sociale zaken/burgerzaken en met andere gemeenten.

Gemeenten zien het belang in om integraal samen te werken. Bij eenzelfde casus kunnen bijvoorbeeld meerdere collega's van verschillende partners met de aanpak bezig zijn. Het is dan van belang om de samenwerking op te zoeken.

Het valt op dat de betrokken partijen die gemeenten noemen vooral ook een link hebben met de aanpak van strafbare-vormen van ondermijning.

### Knelpunten

Gemeenten ervaren meerdere knelpunten op het terrein van de aanpak van niet-strafbare ondermijning. Achtereenvolgens zullen we de knelpunten noemen en een toelichting geven. De knelpunten hangen in de praktijk met elkaar samen zoals straks ook naar voren zal komen.

- **Onvoldoende capaciteit, tijd en geld**

Gemeenten ervaren het als groot probleem dat zij onvoldoende capaciteit hebben om niet-strafbare vormen van ondermijning aan te pakken. Bezuinigingen, ziekteverzuim en ambtelijke procedures zorgen voor veel spanning om voldoende capaciteit in te zetten.

Bij sommige gemeenten is soms maar één beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid werkzaam die alle zaken op het terrein van ondermijning moet aanpakken. De tijd is schaars voor alle zaken die nog dienen te worden opgelost. De prioriteit van niet-strafbare vormen van ondermijning is dan laag.

Ook is er bij gemeenten niet altijd voldoende budget om ondermijning aan te pakken. In de praktijk ervaren gemeenten dat ze vooral “brandjes blussen”. Vanwege de schaarste aan capaciteit, tijd en geld wordt prioriteit gegeven aan de meest acute situaties. Veelal voeren gemeenten uit wat binnenkomt en op dat moment actieve aandacht vergt. Soms komt bij gemeenten de focus op zaken te liggen die het makkelijkst zijn binnen te halen (laaghangend fruit). Daarnaast wordt vooral op casuïstiek geacteerd (repressief) waardoor weinig ruimte is om ook preventieve maatregelen te nemen.

- **Bureaucratie/starheid**

Gemeenten ervaren hinder van de bureaucratische rompslomp en de starheid aan regels. Voor gemeenten is het lastig om hierdoor bijvoorbeeld de extra stap naar het nemen van preventieve maatregelen te kunnen maken. Alles is dichtgetimmerd met indicaties en normen. Een voorbeeld hiervan is de BIBOB procedure:

---

*‘Deze wet biedt door de integriteitstoets veel mogelijkheden maar wordt nu onvoldoende benut. Het is nu veelal een lijstje afvinken zonder dat er naar de informatie uit de samenleving wordt gekeken, of de context/fenomenen die spelen. Dat moet anders, de wet biedt mogelijkheden omdat integriteit geen harde definitie is.’*

Gemeenten ervaren het instrumentarium te beperkt om niet-straftbare vormen van ondermijning aan te pakken, in het bijzonder met betrekking tot de wet Bibob:

*'Informatie die je gebruikt bij je Bibobtoets mag daar alleen maar gebruikt worden. Die informatie kan je ook nooit delen. Bijvoorbeeld als horecaexploitant een drank- en horecaverunning vraagt en die weiger je op grond van Bibob dan mag je die informatie niet delen met anderen als degenen bij iemand anders komt. Je kan niet tegen de politie zeggen "let op hij wilde daar iets gaan vestigen maar het is geen betrouwbare kandidaat, er zijn vermoedens van witwassen". Want een advocaat kan soms wel vragen hoe komen jullie aan de informatie voordat er een zaak is. We zijn weleens strafrechtelijk onderuit gegaan. Dat maakt het lastig. Gemeenten gaan wel creatiever om met hun Bibob-beleid maar het mag niet te creatief zijn. Je wil eigenlijk barrières opwerpen dat er geen personen met crimineel geld in je gemeente gaan vestigen.'*

In de praktijk blijkt dat gemeenten creatief met de wet- en regelgeving omgaan. Daarbij kunnen soms andere belangen naar de achtergrond verschuiven zoals die van de privacy. Een voorbeeld hiervan is een gemeente waar een incident had plaatsgevonden: een vuurwerkbom was voor iemands deur afgegaan/ontploft. De gemeente wist dat de bewoner een lid van een motorclub was. De burgemeester wilde graag iets aan deze situatie doen en heeft ervoor gekozen om een brief op te stellen. Hierin werd op een stevige manier de mededeling gegeven dat ze dergelijk gedrag als gemeente niet toelaten en dat ze de verbinding leggen met het feit dat hij lid is van een motorclub. Dat hij verantwoordelijk is voor de mensen die links en recht van hem woonden. Dat de buurt hierover geïnformeerd is en dat zijn anonimiteit weg is. Er is ook een brief naar de buurt gestuurd. Uiteindelijk is de man verhuisd naar een naastliggende gemeente. De gemeente heeft toen ook een brief gestuurd naar die gemeente om uit te leggen wat er gebeurd was. De wijkagent heeft laten weten dat deze persoon vervolgens in de gaten wordt gehouden.

Gemeenten zijn over het algemeen zoekende naar een juiste manier om het huidige instrumentarium in te zetten. Het is soms lastig dat ze niet altijd een juridische grondslag hebben.

- **Gebrek aan ervaring/deskundigheid/specialisme**

Ondermijning is een onderwerp dat de laatste jaren hoog op de agenda is komen te staan. In het bijzonder is met betrekking tot niet-straftbare vormen van ondermijning veel onwetendheid. Gemeenten waarmee we gesproken hebben, zijn niet allemaal op de hoogte van deze vorm van ondermijning. De focus ligt vooral op strafbare vormen van ondermijning waar de beleidsstukken ook op zijn gericht. De niet-straftbare vorm van ondermijning hoort volgens sommige gemeenten veel meer bij beleidsstukken van andere afdelingen, waar de problematiek overigens niet ondermijning wordt genoemd.

Om niet-straftbare vormen van ondermijning aan te pakken, ontbreekt het aan gedegen kennis en opleiding. Sommige gemeenten huren extern deskundigheid in (maar hier is helaas geen budget voor beschikbaar zoals eerder werd vermeld).

- **Informatie- en vertrouwenspositie**

Gemeenten zijn zich sterk bewust van het feit dat ze niet altijd een goede informatiepositie hebben. Ze zijn afhankelijk van burgers en de signalen die zij krijgen vanuit de samenleving. Gemeenten zeggen dat ze niet altijd weten wat er speelt, bijvoorbeeld vooral op het terrein van niet-straftbare ondermijning omdat die verschijningsvorm minder zichtbaar is dan de strafbare vormen van ondermijning. Daarbij noemen gemeenten ook de moraal die in de samenleving heerst. Volgens gemeenten is die lastig te doorbreken aangezien bijvoorbeeld al generatie op generatie een bepaalde denkwijze aan elkaar wordt doorgegeven. Zo is bijvoorbeeld hennepcultuur een 'normale gang van zaken'.



Om ondermijning op een effectieve wijze aan te pakken, is het tevens van belang dat er vanuit de organisatie voldoende integriteit is geborgd. Soms is dat lastig. Het gaat dan bijvoorbeeld om het serieus oppakken van signalen die ter ore komen bij de gemeente.

---

*‘Een collega had signalen verkregen over de onderhandse verkoop van panden, maar had dat niet gemeld. Deze collega wilde deze mevrouw - die dat pand had gekocht - niet dwars zitten want het ging om haar pensioen. Panden worden afgepikt, onderhands. Die collega wilde er niet moeilijk over doen. Een andere collega zou haar erop aanspreken, maar ik heb de melding gewoon nog niet gezien. Als die melding niet komt, die melding moet wel komen want waar hebben we het dan over?’*

De vertrouwenspositie waarin sommige medewerkers verkeren, kan soms ook lastig zijn. De informatiepositie maakt hen kwetsbaar. Door hun werk krijgen ze allerlei informatie over personen en situaties:

---

*‘Soms hebben we ook dat we ons niet meer fijn voelen dat we al die informatie weten. Dat wilden we eigenlijk niet hebben. Die integraliteit is goed, maar als je op spilfuncties zit: dat maakt het moeilijk. Je bent wel afhankelijk van je manager, je komt in de wind te staan.’*

- **Geen doordachte beleidsstrategie**

Sommige gemeenten ervaren hun manier van werken als ‘dweilen met de kraan open’. Ze houden zich vooral bezig met de strafbare vormen van ondermijning: *‘Ik heb nu het gevoel dat je aan de achterkant aan het dweilen bent, dat we niet eens zicht hebt op waar water uit komt.’*

Het voeren van een bepaald beleid kan onbedoeld leiden tot een bijkomstige reactie: het waterbedeffect. Bepaalde vormen van niet-strafbare ondermijning kunnen bijvoorbeeld verplaatsen van de ene gemeente naar een ander gemeente. In een gemeente is bijvoorbeeld een grote herstructurering geweest in oude buurten aangezien er rondom flats veel criminaliteit was. De flats zijn afgebroken zodat mensen weer vertrouwen kregen in de wijk. Particulier zijn er ook nieuwe huizen geplaatst:

---

*‘Maar in andere buurten zag je omgekeerde ontwikkeling. Daar waren de mensen gaan zitten uit de oude buurt. Daar hebben we voor een heel groot deel in verzuimd. Vanuit de woningbouw daar duurder huizen neerzetten, maar dan los je het niet mee op maar verplaats je het probleem gewoon. Zonder vooraf bedachte strategie.’*

Enkele gemeente zeggen dat zij ook last hebben van omliggende gemeenten: *‘Als gemeente X iets gaat doen, krijgen wij last van het waterbedeffect. We zijn een middelkleine gemeente, maar door onze ligging hebben wel te maken met grootstedelijke problematiek.’*

- **Samenwerking verloopt stroef**

---

*Niet altijd verloopt de samenwerking tussen de verschillende afdelingen van de gemeenten soepel. Het kan zijn dat iedere afdeling apart van elkaar met een zelfde casus bezig is. Of dat er is sprake van een verkokering van de afdeling sociaal domein en veiligheid.*

---

*‘De gemeente is heel breed. Hoe groot de gemeente is, hoe lastiger. Ieder zit op zijn eigen afdeling. Mensen van afdeling vergunning weten niet wat mensen van de afdeling sociaal domein in hun gereedschapskist hebben. Bijvoorbeeld met name bij probleemgezinnen. Samenwerking is het moeilijkste en gaat het meeste fout.’*

Gemeenten werken ook vaak samen met externe partijen. Soms verloopt dit stroef, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst. Er zijn bijvoorbeeld moeilijkheden met informatie delen, trage slagkracht of de effectiviteit is beperkt.

- **Informatiedeling**

Naast de samenwerking is het soms moeilijk om informatie te delen binnen de verschillende afdelingen van de verschillende gemeenten. Als gemeenten bijvoorbeeld bezig zijn met eenzelfde casus dan zoeken zij ieder afzonderlijk in de informatiesystemen. Niet alle gemeenten hebben een overkoepelend informatiesysteem. Het delen van informatie brengt nu met de komst van de AVG ook meer problemen met zich mee:

'iedereen schiet heel snel in de informatiekrimp'. Er mag geen informatie gedeeld worden met andere instanties, ook niet als dit soms in het belang kan zijn van de inwoners van de gemeente. Verschillende afdelingen gaan wisselend om met het delen van informatie:

---

*'Bijvoorbeeld een casus waarbij iemand veel overlast veroorzaakt in zijn omgeving. Dan vindt er overleg plaats van wat is de beste aanpak. Dan is er wel verschil. Collega's uit de veiligheidshoek die delen wel makkelijker informatie dan collega's uit het sociale domein. Vanuit de harde kant gaan we bij elkaar zitten en sociale domein zegt dan: weet hij dat?'*

### Verbeteringen

Tijdens de interviewgesprekken zijn verschillende concrete punten genoemd ter verbetering. Hieronder worden de punten genoemd die het vaakst terugkomen.

### Preventief optreden

Gemeenten zijn zich ervan bewust dat ze vooral inzetten op de aanpak van strafbare vormen van aanpak. Ze acteren nu vooral op het moment dat er een casus is en dan wordt opgepakt. Het is volgens hen zinvol om meer maatregelen te nemen op het preventieve vlak (aan de voorkant). Ze zijn zich bewust van hun eigen verantwoordelijkheid indien ze zelf niet optreden. Door zich al in een vroeg stadium te focussen op niet strafbare vormen van ondermijning kan escalatie (bij strafbare vormen van ondermijning) worden voorkomen. Doordat gemeenten in een vroeg stadium interveniëren, voorkomt dit verdere escalatie van problemen.

Een onderdeel van preventie kan bijvoorbeeld ook vroegsignalering zijn:

---

*'Als wij mensen signaleren - daar gaat het niet goed - ; bijvoorbeeld mensen die niet meer voor zichzelf kunnen zorgen, verloederen, hoe kunnen zij zo leven. De omgeving heeft er last van. Als je dit niet oppakt worden zij op enig moment een keer gepakt door criminelen, dan krijgen ze geld. En lenen zichzelf voor strafbare feiten puur en alleen omdat ze geen uitweg meer zien. Je moet ze als gemeente goed begeleiden. De verwarde personen zijn visvoer voor de criminelen, gelijk monitoren en zorgen dat ze worden geholpen.'*

- **Integrale aanpak en maatwerk leveren**

Ook op het terrein van samenwerking kan het soms nog beter. Het gaat dan bijvoorbeeld om de samenwerking met collega's binnen de gemeente maar juist ook met buiten gemeentelijke partners, ook op privaatrechtelijk en strafrechtelijk terrein. Zo is het van belang om bijvoorbeeld Burgerzaken, sociale zaken, bouw en woningtoezicht, Openbare Orde en Veiligheid allen te betrekken bij een bepaalde casus:

---

*'Alles en iedereen erbij betrekken: we hebben gemerkt dat er over bepaalde gevallen heel veel info is maar niet bekend is bij elkaar. Andere collega's waren ook met die casus bezig, dat wisten we niet van elkaar.'*

Als voorbeeld wordt een situatie met betrekking tot een huurwoning genoemd waarbij sprake is van onderhuur en de bewoner er zelf nog woont. De verbinding wordt gezocht met de verhuurder, informatie wordt gedeeld en de controles worden samen uitgevoerd. In dit geval was het zinvol om samen te werken met de woningbouwvereniging. De woningbouwvereniging kan namelijk optreden (als het in strijd is met het wooncontract). Daarnaast kan de Belastingdienst worden ingeschakeld: *'De slagkracht is veel groter als je samenwerkt. En dan kan je echt op treden.'*

- **Laagdrempelige kleinschalige voorzieningen**

Door bezuinigingen zijn laagdrempelige en kleinschalige voorzieningen weg. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om het welzijnswerk:

---

*'Wijkagent, buurtcoach. Mensen met een band met de buurt die de handen vrij hebben om mensen te helpen en bij mensen vertrouwen te winnen. Ook mensen die in de volksbuurten iets kunnen doen.'*

Door deze lacune is het minder gemakkelijk om een goede band met de buurt te hebben. Daardoor is het lastig om situaties ook vroegtijdig in beeld te hebben. Er is minder *feeling* met de buurt, gemeenten 'raken hun voelsprietten kwijt'. Hierdoor kunnen bepaalde situaties bijvoorbeeld pas (te) laat in beeld komen.

- **Informatiepositie versterken**

Gemeenten vinden hun informatiepositie niet altijd voldoende. Ze zijn afhankelijk van burgers in hoeverre zij bijvoorbeeld signalen afgeven waarmee ze iets kunnen. In de praktijk krijgen ze deze signalen niet altijd (vroegtijdig) bijvoorbeeld omdat ze het niet durven te vertellen:

---

*'Er is vaak overlast door abc-ers, maar mensen melden niet. Bewoners laten zich niet horen. Waarom melden mensen het niet? De gemeente X staat ook wel bekend als ...; er heerst een angst cultuur in deze gemeente. Bewoners durven niet te melden; not in my backyard, mijn buurman blijft mijn buurman.'*

Gemeenten geven aan namelijk met juist concrete meldingen aan de slag te kunnen:

---

*'We proberen als gemeenten er nu wel echt iets aan te doen, je moet laten zien dat je er wat aan doet (als er een melding binnenkomt). Door de toename van het aantal meldingen, moeten we nu wel gelijk doorpakken en met oplossingen komen anders denken de bewoners weer 'de gemeenten doet niks'.*

Indien ze in een vroeg stadium zicht krijgen op problemen in de gemeenten dan kunnen ze ook sneller in actie komen. Een verbeterpunt is om de informatiepositie van de gemeente te versterken bijvoorbeeld door gebruik te maken van sleutelfiguren die informatie kunnen doorspelen. Daarbij zien gemeenten het ook als zinvol om meer bewustwording bij burgers te creëren om meldingen te doen.

- **Voldoende personeel met de juiste expertise**

Om niet-straftbare ondermijning aan te pakken, is het volgens gemeenten noodzakelijk dat er voldoende personeel is die ook over de juiste opleiding beschikken. Niet iedere gemeente, zeker de kleinere gemeenten niet, hebben personeel in dienst dat over voldoende expertise beschikt om niet-straftbare vormen van ondermijning aan te pakken. In een kleinere gemeente kan bijvoorbeeld maar één medewerker Openbare Orde en Veiligheid verantwoordelijk zijn voor ondermijning. De prioriteiten liggen

vooral nog bij acute casussen en dit maakt het lastig om ook toe te komen aan de aanpak van niet-straftbare vormen van ondermijning.

De behoefte bestaat om medewerkers te trainen en ze voldoende vaardigheden bij te brengen om signaleren van niet-straftbare ondermijning ook tijdig te signaleren. Daarbij zien gemeente het als belangrijk uitgangspunt dat er voldoende kennis is van niet-straftbare ondermijning. Nu is er nog veel onwetendheid en niet bij iedereen is er sprake van bewustzijn van de ernst van de problematiek van niet-straftbare ondermijning.

- **Samenwerking, kennisuitwisseling en leren van elkaar**

Gemeenten zouden graag (meer) leren van elkaar maar ook van andere instanties die zich op het terrein van ondermijning bezighouden. Er wordt bijvoorbeeld voorgesteld om meer gebruik te maken van de kennis van het LIEC en het RIEC. Gemeenten vinden dat bij deze instanties de focus nu nog vooral op het terrein van strafrechtelijke ondermijning ligt en dat het zinvol zou zijn om deze kennis verder uit te breiden naar niet-straftbare ondermijning.

Een praktische manier om tussen gemeente te leren van elkaar is volgens een gemeente door het inrichten van een informatieplein voor inwoners voor medewerkers van de gemeente. Vragen zoals: Wat is ondermijning en wat kunnen we eraan hebben? kunnen daar een plaats krijgen. De beleidsmedewerker zegt:

---

*'Een algemeen iets: wat kunnen we er met elkaar aan doen en ook duidelijk maken bij wie je daarvoor moet zijn. Een soort medicijnkast bouwen. Waar kan je het melden en wat moeten we er nu mee?'*

Ook een andere gemeente stelt voor om een platform op te richten om meer kennis met elkaar uit te kunnen wisselen. Als voorbeeld wordt het VNG KCHN<sup>8</sup> genoemd.

---

8 <https://vng.nl/vng-bedrijven/vng-kchn>

Voor verschillende vormen van ondermijning zou een platform wenselijk zijn, aldus de gemeente.

Slechts enkele gemeenten hebben initiatieven genomen ten behoeve van kennisuitwisseling en het leren van elkaar. Er worden bijvoorbeeld ondermijningstafels georganiseerd waarbij onder andere sessies worden gehouden met ondernemers. Een gemeente heeft een programma ondermijning opgericht en het is de bedoeling om dit ook verder naar andere gemeenten uit te breiden:

---

*‘Ondermijning heeft ook sociaal maatschappelijke effecten, dus er zijn ook interventies op het sociaal domein nodig. Dat zit nu nog onvoldoende in het vizier. Vooral binnen gemeenten is het erg verkokerd. Alleen focus op veiligheid iemand anders richt zich weer op sociaal domein. Maar nu met programma ondermijning wat de gemeente op aan het zetten is, wordt geprobeerd om diverse disciplines ook bij elkaar te zetten.’*

Sommige gemeenten fungeren als voorbeeld voor andere gemeenten:

---

*‘De lijnen zijn gewoon heel kort. Gemeente ... en gemeente ... zijn veel verder in deze aanpak, die zal ik ook contacten om te kijken wat ze hebben liggen.’*

Andere gemeenten bellen collega- gemeenten al op voor advies:

---

*‘De contacten in de regio zijn sterk. Als er vragen zijn, of een knelpunt dat lokaal niet kan worden opgelost, dan wordt contact gelegd met andere gemeenten. Ook op eenheidsniveau is sprake van een gezamenlijke agenda rond aanpak ondermijnende criminaliteit. Het Damoclesbeleid is bijvoorbeeld regionaal eenduidig. Datzelfde is met het Bibob-beleid de bedoeling. Er is een platform met alle ambtenaren openbare orde en veiligheid en de regio waar alle beleidsmatige onderwerpen op de agenda komen.’*

Zo worden er bijvoorbeeld werkgroepen van centrumgemeenten opgericht om informatie te delen. Kennis wordt gedeeld, bijvoorbeeld over woningoverlast.

Een andere gemeente is in gesprek met een externe partner om te kijken hoe ze het veiligheidsplan met betrekking tot ondermijning vorm kunnen geven. Ook wordt een veiligheidsapp ontwikkeld:

---

*‘Hoe vlieg je dat hele veiligheidsplan aan? Hoe ga je dat introduceren bij medewerkers? Daar zit een deel van ondermijning in. Een externe trainer kunnen we huren om een dergelijke les te geven.’*

---

*‘We zijn bezig met een veiligheidsapp waarin het thema ondermijning een onderdeel is. Alle tools waar je ondermijning aan kan herkennen en waarbij je ook een meldknop hebt. Dit doen we samen met de gemeente X.’*

Gemeenten hebben de behoefte om te leren van elkaar. Een aantal gemeenten zegt dat zij dit nog niet doen maar dat wel willen.

- **Gedeelde visie**

Gemeenten ondervinden dat er soms verschillende belangen in het spel zijn. Bijvoorbeeld mensen die in de gemeenteraad zitten, hebben weer andere belangen dan het college. Elke wethouder en burgemeester hebben ook weer een eigen portefeuille. Het is van belang om iedereen bewust te maken en informatie over te brengen voordat er een besluit wordt gemaakt. Soms kijkt de driehoek verschillend tegen bepaalde thema's aan en is het van belang om hier afstemming tussen te vinden.

Enkele gemeenten krijgen nog wel eens de vraag of de aanpak van ondermijning nu eigenlijk wel een taak is van de gemeente. En of het noodzakelijk is dat een aantal mensen van de gemeente er vast mee bezig is. Het verhogen van de bewustwording om ondermijning aan te pakken blijft volgens hen dan ook aandachtspunt.

- **Bredere toepassing van het huidige instrumentarium**

Eerder werden al verschillende knelpunten genoemd met betrekking tot de wet Bibob. Gemeenten stellen voor om deze wet breder in te zetten. Daarbij is het van belang dat er wetgeving is die flexibel genoeg is om bijvoorbeeld te screenen of te toetsen als hulpmiddel. Het is niet zinvol dat er wetgeving komt om meer regels te maken.

- **Informatie delen stimuleren**

Er wordt gezocht naar manieren om het probleem van de privacy te overbruggen. Eén gemeente heeft een convenant gesloten met andere partners om informatie te kunnen delen.

Sommige gemeenten houden zich in de praktijk niet altijd strikt aan de regels en delen (onder bepaalde condities) wel (altijd) informatie. Het zou volgens enkele gemeenten wel zinvol zijn dat door professionele instanties en geborgd wordt dat er geen misbruik van gemaakt kan worden.

- **Krachtenveld**

Bovendien zijn gemeenten nog erg afhankelijk van de (landelijke) politiek: 'Als gemeente kan je best veel, maar je bent ook politiek afhankelijk. Er is een beleidslijn uitgezet, maar die had ook zomaar andere kant op kunnen vallen (bijvoorbeeld met verkamering).'

Om niet-straftbare vormen van ondermijning effectief aan te kunnen pakken, zijn volgens hen oplossingen vanuit de lokale politiek:

---

*'De lokale politiek moet het voorbeeld geven en de achterban informeren. Daar valt nog meer winst te behalen. Vooral in kleine gemeente: waar ons kent ons is.'*

### Randvoorwaarden

Op nummer één staan tijd, capaciteit en geld om niet-straftbare vormen van ondermijning effectief aan te kunnen pakken. Verder wordt veel belang gehecht aan de betrokkenheid en inzet van bestuurders/burgemeesters. Zonder bestuurlijke dekking is het moeilijk om effectief op te treden. Daarbij is het van belang dat er sprake is van een lange termijn focus waarbij alle neuzen dezelfde kant op wijzen: 'Het gaat dan om een gezamenlijk doel waar de focus op ligt. Daar ligt de focus anders ga je je richten op alles. En dan verzanden dingen.'

Daarbij vergt het aanpakken van niet-straftbare ondermijning enige creativiteit om met de bestaande regels en maatregelen om te gaan en het huidige instrumentarium zo breed mogelijk in te zetten. Ook wordt een beroep gedaan op hun daadkracht en lef:

---

*'Er is bestuurlijk lef nodig, een houding van: tot hier en niet verder. Je moet wel durven om het te doen. Misschien word je een keer terug gefloten, maar daar moet je niet bang voor zijn.'*

Enkele gemeenten zijn het erover eens dat een randvoorwaarde de integriteit van het bestuur moet zijn. Als gemeente moet je ervoor zorgen dat elke medewerker dit ook uitstraalt. Een gemeente noemt een concrete maatregel:

---

*'Screening van wethouders en burgemeesters, dat is nodig. Dat is er nu niet. De Verklaring Omtrent Gedrag is nog een wassen neus. Je zit heel dicht tegen politiemensen aan. Het is heel tricky. Daarom is het ook belangrijk om dit uitgebreid te screenen.'*

Ook het vergroten van bewustwording van verschillende partijen die van belang zijn om niet-straftbare vormen van ondermijning aan te pakken wordt genoemd als randvoorwaarde. Het belang om niet-straftbare vormen (vroegtijdig) te signaleren en aan te pakken, staat nog niet bij iedereen scherp op het vizier. Het gaat hier zowel om interne partijen (bijvoorbeeld mensen die binnen verschillende afdelingen van de gemeente

werkzaam zijn) als partners waar gemeenten veel meer samenwerken. Niet onbelangrijk is dat juist ook bij wethouders niet-straftbare ondermijning hoog op de agenda staat.

De laatste randvoorwaarde, maar zeker niet de minst belangrijke, is dat de overheid stimuleert om kennisopbouw/training naar een hoger plan te tillen. Daarbij is het van belang om mogelijkheden en kansen te benutten en daarbij past geen overheid die haar handen afhoudt van het aanpakken van niet-straftbare vormen van ondermijning. De overheid zou bijvoorbeeld een programma (of bijvoorbeeld in de vorm van een campagne) kunnen aansturen waarbij niet-straftbare vormen van ondermijning onder de aandacht komen.

### Deelproject C: verdiepende casuïstiek

Naast een globale bevraging van 20 gemeenten hebben we op basis van deze gesprekken drie gemeenten gevraagd een extra gesprek met ons te voeren naar aanleiding van een door hun aangedragen onderwerp tijdens het interview. Deze verdieping heeft als doel om de processen rondom een lokaal vraagstuk in kaart te brengen alsmede de wijze waarop mogelijkheden worden gebruikt om problematiek aan te pakken. De drie casus hebben betrekking op 1) woonmisstanden; 2) de intocht en viering van sinterklaas met de discussie rondom zwarte piet; en 3) woonwagenlocaties.

#### 1. Gemeente X: aanpak woonmisstanden; een integrale informatie gestuurde aanpak

(Gemeente X is een stedelijke gemeente, tussen de 25.000-50.000 inwoners.)

#### De situatie

Sinds 2017 heeft bij de gemeente X de aanpak van misstanden op het gebied van wonen hoge prioriteit gekregen. De woonmisstanden hebben een negatieve invloed op de veiligheid en leefbaarheid van de woonomgeving in de gemeente. *'Inwoners voelen zich*

*niet veilig, bepaalde wijken staan slecht bekend en deze wijken verloederen steeds meer'*, aldus de gemeenteambtenaar.

Tot 2017 was er geen duidelijk beeld over de aard en omvang van de misstanden. Er is daarom besloten om in de gemeente een pilot uit te voeren waarbij tachtig risicoadressen onder de loep zijn genomen. *'Binnen de gemeente hadden we wel een 'onderbuikgevoel' wat er speelde, maar sommige bestuurders dachten dat het allemaal wel mee zou vallen. Maar de bevindingen waren zorgwekkender dan gedacht'*.

Uit de pilot kwam naar voren dat er bij een (groot) deel van deze risicoadressen sprake was van ondermijnende criminaliteit, zoals hennepcultuur, mensenhandel, uitbuiting, woonfraude en criminele netwerken. Daarnaast was in veel gevallen ook sprake van niet-straftbare ondermijnende gedragingen. Zoals particulier onderverhuren, spookbewoning, zorgmijders, (volledige) verhuur van woningen via air B&B, schijnbewoning, overbewoning door veelal arbeidsmigranten en huizen die worden opgekocht door investeerders en vervolgens weer worden verhuurd tegen hoge huren waardoor er steeds meer krapte op de woningmarkt ontstaat. Hoewel deze gedragingen in beginsel veelal niet strafbaar zijn, hebben ze wel degelijk een ondermijnend effect. Zij zorgen voor overlast in de wijken van gemeente X en dit gaat ten koste van de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente. Een woning verhuren mag in principe. Echter, de kwestie wordt gecompliceerder als er in die woning 16 arbeidsmigranten verblijven die na het werk tot 's nachts veel drinken en luidruchtig zijn. Vaak zorgt bepaalde overlast ook voor aanverwante problematiek zoals ingenomen parkeerplekken door bestelbusjes waardoor er parkeerproblemen ontstaan. Dit alles zorgt voor de nodige overlast en irritaties bij de buurtbewoners in de gemeente. *'We moeten als gemeente hier tegen op treden. Maar veel mogelijkheden heb je niet als er geen (vermoeden van een) strafbaar feit is. Je kan een wijkagent eens laten kijken, buurtbemiddeling inzetten, of een controle uitvoeren in het kader van bouw en woningtoezicht. Maar vaak levert dit niet het gewenste resultaat op'*.

### **Juridisch kader**

Relevante regelgeving die veelal de basis vormt voor de aanpak van de woonmistanden zijn de Wet basisregistratie personen (BRP), de Woningwet, de Huisvestingswet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Op basis van deze wetten kan toezicht worden gehouden en gehandhaafd. Indien er zwaardere maatregelen, zoals het sluiten van panden of een gebiedsverbod, kunnen worden ingezet moet er een (vermoeden van) een strafbaar feit zijn en wordt altijd de politie ingeschakeld die vervolgens met het Openbaar Ministerie tot vervolging over kan gaan. Bij vormen van niet strafbare ondermijning is er (nog geen) strafbaar feit, waardoor er geen beroep kan worden gedaan op deze maatregelen en het bestuurlijk instrumentarium derhalve (zeer) beperkt blijft. *‘Zo zien we op basis van de BRP dat bijvoorbeeld op een adres (pand van nog geen 60 m2) wel erg veel mensen staan ingeschreven. Of zien we dat een gezin op een adres staat ingeschreven terwijl de kinderen 200 km verderop naar de basisschool gaan, dit is op z'n minst wonderlijk en bij ons gaat er dan wel een (alarm) belletje af. We kunnen dan een controle uitvoeren op grond van de BRP of de Leerplichtwet, maar vervolgens hebben we eigenlijk geen gemeentelijke instrumenten om verder op te treden. Er is immers (nog) geen strafbaar feit. Om slagkracht te krijgen hebben we als gemeenten samenwerking gezocht. Niet alleen binnen de verschillende afdelingen van de gemeenten maar ook daar buiten’.*

### **Integrale aanpak**

De gemeente X werkt in haar aanpak samen met verschillende teams binnen de gemeente van Burgerzaken; Handhaving & Openbare Orde en Veiligheid; Bouw- en Woningtoezicht; Sociale Zaken; WMO en Leerplicht. Ook de ketenpartners van de Landelijke stuurgroep interventieteams (LSI) worden indien nodig betrokken: Belastingdienst(-blauw)/Belastingen & Toeslagen(rood), Politie / AVIM, SVB, UWV, Inspectie SZW (team Arbeidsmarktfraude). Daarnaast wordt de verbinding gezocht bij woningbouworganisaties particuliere verhuurders en nutsbedrijven.

Voorheen werd er veelal gehandeld op basis van een melding van eventuele misstanden. Met de nieuwe aanpak is de insteek verschoven van repressief (handelen naar aanleiding van een melding) naar proactief en preventief optreden (handelen naar aanleiding data gestuurde analyses). Dit kan door een wijkgerichte aanpak of bijvoorbeeld door het actiever verlenen van zorg zodat de betrokkenen minder kwetsbaar worden voor criminelen.

*‘We hebben gemerkt dat er over bepaalde casus veel informatie lag bij de verschillende partners, maar ook binnen de verschillende gemeentefdelingen zelf. Deze informatie kwam alleen niet samen waardoor signalen van misstanden niet werden gezien. Door de informatie samen te brengen bij onder andere de casustafel waar we met alle betrokken ketenpartners zitten, ontstaat er een completer beeld waardoor we veel sneller kunnen optreden. We noemen dit informatie gestuurd handhaven’.* Het informatie gestuurd handhaven zorgt niet alleen dat (mogelijke) ondermijnende gedragingen veel sneller aan het licht komen. Er gaat ook een preventieve werking vanuit. Zo is er meer oog voor kwetsbare personen die een interessant doelwit zijn voor criminelen. De zorgkant wordt bij de integrale aanpak dan ook juist actief betrokken.

Waar de gemeenten voorheen voor hun gevoel te weinig slagkracht hadden om echt op te treden, immers als er bijvoorbeeld sprake was van onderhuur, maar inschrijving in BPR was correct, dan kan een gemeente weinig doen. Maar door de integrale aanpak en samenwerking te zoeken met andere partners, kan er meer worden bereikt. Bijvoorbeeld door de samenwerking met verhuurders aan te gaan bestaat de mogelijkheid om het huurcontract te ontbinden waardoor de situatie gestopt wordt. ‘Een bewoner van een sociale huurwoning verhuurt zijn woning onder aan verschillende personen maar woont er zelf niet. Dit laatste is ook vastgesteld bij een adrescontrole. Nadat betrokkene is opgeroepen verklaart hij dat hij er wel degelijk woont maar tijdens de controle toevallig op vakantie was. Al een aantal keer is dezelfde situatie vastgesteld maar is er

bestuurlijk niets mee te doen. Door de samenwerking met de woningbouwvereniging is de controle gezamenlijk uitgevoerd. Door de woningbouwvereniging is vervolgens vastgesteld dat huurder handelde in strijd met het huurcontract en heeft deze toen opgezegd. In een kort geding is de opzegging door de rechter bevestigd. Zonder die samenwerking had deze situatie nog jaren voort kunnen duren.'

Het integraal samenwerken en aanpakken van woonmisstanden, ook bij niet strafbare vormen van ondermijning wordt door de gemeenten als succesvol ervaren. *'We zitten er nu veel dichterbij, de bewoners zien ook dat er wordt opgetreden. Daarnaast boeken we echt resultaat en dat motiveert alle partners die mee doen ook'*. De gemeente X hoopt dat door het meer zichtbaar zijn en het aanpakken van de misstanden de burgers ook meer vermoedens gaan melden.

#### **Verbeterpunten & randvoorwaarden**

De integrale aanpak en informatie gestuurd handhaven biedt veel perspectief in de aanpak van niet-strafbare ondermijnende gedragingen. Een ervaren knelpunt is echter wel de privacy / Algemene verordening gegevensbescherming. Convenanten zijn opgesteld om dit deels te ondervangen, maar informatiedeling blijft een knelpunt. Een ander punt dat naar voren komt is de Awareness, of het gebrek ervan. *'Lang niet iedereen binnen het lokaal bestuur van de gemeente is zich bewust van de misstanden die zich afspelen. We proberen het lokaal bestuur en de raad dan ook zo goed mogelijk te informeren wat er allemaal speelt. Uiteindelijk gaat het ook om het creëren van draagvlak en om de middelen die beschikbaar worden gesteld'*. Een ander aandachtspunt heeft te maken met het kennisniveau en de weerbaarheid van de gemeenteambtenaren:

---

*'We vragen nu veel meer van bijvoorbeeld onze boa's, zoals het identificeren en bevragen van personen die ze aantreffen bij adrescontroles en het onderkennen van bepaalde situaties zoals uitbuiting, mensenhandel etc., maar hiervoor zijn ze niet opgeleid.'*

Tevens wordt opgemerkt dat er een behoefte is aan een kennisplatform voor gemeenten:

---

*'Elke gemeente is nu opnieuw het wiel aan het uitvinden. Een platform waar bijvoorbeeld good practices en kennis kunnen worden gedeeld zou een aanwinst zijn'*

Belangrijke randvoorwaarden voor het slagen van de aanpak zijn een goede samenwerking met de verschillende betrokken ketenpartners met korte lijntjes en informatiedeling, een bestuurlijke aanjager, het hebben van voelsprietten en aandacht voor de voorkant (preventief).

#### **Conclusie**

De aanpak van woonmisstanden in gemeente x kenmerkt zich door een integrale informatie gestuurde aanpak. Er wordt actief informatie bij elkaar gebracht van allerlei verschillende partners uiteenlopend van belastingdienst tot vreemdelingenpolitie. Vermoedens van mogelijke misstanden komen zo veel sneller aan het licht en er kan direct worden opgetreden. De gemeente heeft door de samenwerking met de verschillende partners meer mogelijkheden buiten haar eigen bestuurlijke instrumentarium om de situatie aan te pakken. De gemeente hoopt door deze nieuwe manier van werken bij de aanpak van woonmisstanden de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente te verbeteren en een signaal af te geven aan haar inwoners dat woonmisstanden, maar ook andere vormen van (niet-strafbare) vormen van ondermijning worden aangepakt.

#### **2. Gemeente Y; intocht van Sinterklaas: Je haalt niet alleen een feestje binnen**

Gemeente Y is een kleine landelijke gemeente met minder dan 25.000 inwoners

#### **De situatie**

De intocht van Sinterklaas is voor gemeenten niet alleen een kinderfeest, maar ook een jaarlijks terugkerende discussie die dermate is gepolariseerd dat deze leidt tot demonstraties tussen voor- en tegenstanders van zwarte piet. Zo ook in gemeente Y. Tijdens de intocht van de Sint in de gemeente wilden voor- en tegenstanders demonstreren.



In de aanloop naar de intocht toe zijn er in de gemeente diverse acties ondernomen om de intocht zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen. Daarbij was de insteek van de gemeenten om de demonstranten hun grondrecht op demonstratie zo goed mogelijk te faciliteren, ondanks de kritieken en mogelijke onrust die zou kunnen ontstaan. Het recht van demonstratie als onderdeel van de democratie is in deze gemeente ten tijde van de intocht echter door bepaalde acties van burgers aangetast. Er ontstonden ongeregeldeheden, waarbij sprake was van zowel strafbare als niet strafbare gedragingen, waardoor de veiligheid van de demonstranten en het publiek niet meer kon worden gegarandeerd. De focus bij deze case ligt met name in het belemmeren van anderen om te demonstreren, waar niet een strafrechtelijk kader aan vast zit.

#### **Juridisch kader**

In artikel 9 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden is het recht tot betoging vastgelegd. De Wet openbare manifestaties (Wom) is van toepassing wanneer een betoging of demonstratie wordt gehouden. In de Wom staat beschreven dat een burgemeester op grond van de kennisgeving van een openbare manifestatie eventueel voorschriften en beperkingen kan stellen en de nodige veiligheidsmaatregelen kan treffen om de betoging ordelijk en vreedzaam te laten verlopen. Ook is de mogelijkheid tot het verbieden van een manifestatie vastgelegd in de Wom.

Op grond van de artikelen 175 en 176 Gemeentewet kan een burgemeester demonstraties tijdelijk verbieden of beperken door een noodverordening of een noodbevel af te kondigen. Deze bevoegdheden heeft de burgemeester indien er sprake is van 'oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan' (artikel 175 lid 1 Gemeentewet). In Gemeente Y lag dit noodbevel ook klaar.

#### **De aanpak**

Voorafgaand aan de intocht van de Sint heeft de gemeente Y enerzijds verschillende activiteiten rondom het maatschappelijke zwarte pietten debat ondernomen om burgers de mogelijkheid te geven met elkaar in gesprek te gaan en zo lokale spanningen die mogelijk zouden kunnen ontstaan te beperken. Zo is er onder een tentoonstelling over Sinterklaas georganiseerd. Tevens zijn lokale ondernemers actief betrokken bij de organisatie van de intocht. 'We hebben veel 'aan de voorkant' geïnvesteerd, zo zijn we in gesprek gegaan met de inwoners en ondernemers voor begrip en ook met het oog om spanningen te voorkomen'. Daarnaast zijn er tal van gesprekken gevoerd met betrokken partijen. Er is ook rekening gehouden met de uitlatingen van de burgemeester met betrekking tot de zwarte pietten discussie. 'De burgemeester heeft zich heel bewust buiten de maatschappelijke discussie gehouden en geen persoonlijke mening geuit.'

Anderzijds waren er de activiteiten gericht op het faciliteren van de demonstranten en het bewaken van de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente. Bij de gemeente Y hadden demonstranten middels een kennisgeving, conform de APV, kenbaar gemaakt te komen demonstreren tijdens de intocht. De insteek van de gemeente Y was om het recht op demonstreren maximaal te faciliteren ten tijde van en rondom de intocht van de Sint, ook al kon dit negatieve gevolgen hebben voor de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente. 'Het recht op demonstratie is een grondrecht. Het was voor ons geen belangenafweging tussen het recht op demonstreren en het belang van de openbare orde en veiligheid. We moeten dit recht faciliteren en we willen dit recht als gemeente ook faciliteren', aldus een van de betrokken gemeenteambtenaren. Middels een open brief van de burgemeester aan de inwoners van gemeente Y, stelde de burgemeester haar inwoners op de hoogte van de demonstratie die ging plaatsvinden. In de brief werd onder andere het recht van demonstreren benoemd en werd gevraagd elkaars mening te respecteren.

Voorafgaand aan de intocht heeft een gesprek plaatsgevonden met de demonstranten die zich hadden gemeld en zijn er afspraken gemaakt over hoe de demonstratie zou worden gefaciliteerd. Zo waren er onder andere op de dag van de intocht speciale demonstratie vakken ingericht waar voor- en tegenstanders konden demonstreren zonder de intocht van de Sint te verstoren.

Tot slot was er voor die dag extra politie inzet, was er een veiligheidsplan opgesteld en lag een noodbevel klaar om kwaadwillenden uit de stad te kunnen weren ter bescherming van de onder andere demonstratie. Kortom, de gemeente Y. had in de aanloop naar de dag van de intocht, naar eigen zeggen, alles goed voorbereid. *‘We hadden voorafgaand aan de intocht er alles aan gedaan om die dag goed te laten verlopen. We hebben tijdig inwoners, lokale ondernemers en ook demonstranten betrokken. Er was extra politie inzet en we waren klaar voor een mooi feest. Het liep alleen iets anders’.*

Op de dag zelf ontstonden er (ver) buiten de gemeente ongeregelheden en waren er signalen dat ook binnen de gemeente zelf mogelijk ongeregelheden zouden kunnen ontstaan waardoor de veiligheid van de demonstranten en het publiek van de intocht niet te garanderen was. Dit werd besproken in de driehoek met de locoburgemeester, de officier van Justitie en de politiechef. Daarop nam de locoburgemeester het besluit tot een demonstratieverbod. Demonstraties hebben er in gemeente Y die dag dus niet plaatsgevonden.

#### **Verbeterpunten & belangrijke aandachtspunten**

Terugkijkend had gemeente Y. de intocht tot in de puntjes goed voorbereid, alleen was er vanuit politie en gemeente onvoldoende zicht op de online ‘tegenbeweging’ die ontstond, waardoor ongeregelheden niet tijdig in beeld waren. Het vroegtijdig oppikken van (online) signalen is dan ook belangrijk en hier moet voldoende aandacht voor zijn.

Het wordt door de gemeente betreurd dat door bepaalde activiteiten van burgers buiten de gemeente Y. de locoburgemeester moest besluiten tot een demonstratieverbod waardoor het recht op demonstratie voor de demonstranten is aangetast. Voor gemeente Y stond en staat het recht op demonstreren, in nauwe samenhang met een veilig verloop van de intocht, voorop. Ook ten tijde van de intocht van Sinterklaas waarbij er sprake is van een dermate gepolariseerde discussie, wilde de gemeente dit zo goed mogelijk wilde faciliteren. De burgemeester heeft dit ook onder haar inwoners uitgedragen. Een belangrijke randvoorwaarde die naar voren is gekomen is dan ook het belang van een transparante communicatie naar en het betrekken van de inwoners, ondernemers en andere betrokkenen. Ook het tijdig in contact komen met groepen die acties aankondigen en met hun goede afspraken maken omtrent de demonstratie, is als belangrijk punt genoemd.

#### **Conclusie**

Gemeente Y heeft getracht om de aangekondigde demonstratie in haar gemeenten ten tijde van de intocht van de Sint zo goed mogelijk te faciliteren. Immers elke burger heeft recht om in vrijheid haar mening - hoe impopulair ook- te mogen uiten. Door ongeregelheden waarbij een kleine groep burgers betrokken was kon de veiligheid van de demonstranten en het publiek niet meer worden gegarandeerd en zag de locoburgemeester zich genoodzaakt om gebruik te maken van haar juridisch instrumentarium om de demonstratie te verbieden.

Deze discussie laat zien dat een gepolariseerd beeld in de samenleving ontstaat waarbij twee groepen duidelijk tegenover elkaar staan, en op sommige momenten elkaar bestrijden in hun democratisch recht – dit kan ondermijning worden genoemd. De discussie mondt uiteindelijk wel uit in een strafrechtelijke uitspraak, vanwege het belemmeren van een demonstratie en het opruien van anderen om dit te doen.

### 3. Gemeente Z: Woonwagenlocaties

#### *De situatie*

De gemeente Z heeft iets meer dan 25.000 inwoners. Het is een relatief kleine gemeente en heeft een centrale ligging met uitvalswegen (snelwegen en spoorwegen). In de gemeente zijn twee woonwagenlocaties waar sprake is van verschillende gebeurtenissen die raakvlak hebben met niet-strafbare vormen van ondermijning. Ook is hier weer de relatie met strafbare vormen van ondermijning terug te zien (glijdende schaal).

- **Locatie 1**

In dit woonwagenkamp heeft een vrouw keer op keer haar huur voor de woonwagen en de standplaats niet betaald. De zesde keer is de huur ontbonden (door de rechter) en is de vrouw uit haar woonwagen gezet. De woonwagen is verkocht. Hierdoor is veel spanning ontstaan. Uiteindelijk is de vrouw zelf vertrokken. De gemeente heeft een brief gestuurd met de vraag wie de standplaats zou kunnen gaan betrekken waarop de bewoners de zoon van de vrouw voorstelde. Toen is iemand anders gekozen waar niet iedereen het mee eens was. Dit leidde tot veel ophef en uiteindelijk heeft de zoon de door de gemeente geplaatste betonblokken verplaatst en de standplaats als het ware gekraakt.

- **Locatie 2**

20-30 jaar heeft de gemeente niet naar dit woonwagenkamp omgekeken. Het kamp was verloederd: de openbare ruimte was in slechte staat, de woonwagens waren verouderd, er was sprake van illegale bouw en achterstallige huur. Verschillende zaken kwamen niet overeen met het bestemmingsplan. Bewoners hadden een nieuwe woning gebouwd (een gezin woonde daar) waar de gemeente nooit op heeft gehandhaafd. Tegelijkertijd was er een andere plek in het kamp waar niemand woonde. Dit adres fungeerde als postadres, er werd twee keer een hennepkwekerij aangetroffen en eenmaal een gestolen aanhangwagen.

#### *Juridisch kader*

Allereerst heeft de gemeente als juridische grondslag gebruik gemaakt van de Opiumwet voor het sluiten van woonwagens. De gemeente ziet het niet als haar taak te voorzien in volkshuisvesting en wil de locaties graag overdragen aan de woningstichting. Alvorens ze dit doen, willen ze de locaties eerst grondig herstructureren. Vervolgens hebben ze een voorstel ingediend bij de gemeenteraad en is de gemeenteraad akkoord gegaan en is meer dan 2 ton beschikbaar gesteld.

#### *De aanpak*

Voor het herinrichten van de twee locaties heeft de gemeente onder andere gebruik gemaakt van bestuursrechtelijke handhaving. De aanpak is divers en varieert van het schrijven van brieven aan de bewoner en het voeren van een rechterlijke procedure tegen de bewoners die in de woning woonden. Verschillende maatregelen zijn genomen zoals het plaatsen van zeecontainers op een standplaats en het slopen van een boomhut (waarvan de kosten op de bewoners werden verhaald), druk uitoefenen/dreigen en het inschakelen van een bedrijf als intermediair. Dit bedrijf behartigt zoveel mogelijk de belangen van de overheid als de belangen van woonwagenbewoners. Ze spreken de taal van bewoners en zijn niet de 'overheid'.

De gemeente heeft verder diverse afspraken met de bewoners gemaakt zoals het aanschaffen van nieuwe woonwagens indien de bewoners zelf de oude woonwagens op zouden ruimen. De gemeente noemt het 'een onderhandelingstraject'. Dit document met afspraken is vervolgens ondertekend met handtekeningen. De afspraken worden in de praktijk niet altijd nagekomen waardoor de gemeente weer nieuwe maatregelen heeft getroffen. Zo hebben de bewoners een grote bouwcontainer neergezet en zeiden ze dat ze zouden gaan beginnen met het opruimen van hun oude wagens. Maar twee weken geleden heeft de gemeente uiteindelijk zelf de woonwagens op moeten ruimen met een bulldozer/grijper 'waarvan de rekening nu weer naar de bewoners gaat'.

Een andere gebeurtenis was wederom aanleiding om door te pakken. Om de straat opnieuw in te richten, had de gemeente bouw materiaal klaargelegd. Toevallig was een sociaal onderzoeker (voor de aanpak van bijstandsfraude) in de buurt van het woonwagenveld en zag hij bewoners de bakstenen stelen en bij iemand brengen (die het gekocht had). Deze onderzoeker heeft daar filmopnames van gemaakt. De gemeente heeft kortdaar opgetreden en gezegd: *'Jullie geven onze bakstenen terug, of anders gaan we aangifte doen en komen afspraken te vervallen. Dan zijn jullie alles kwijt'*.

#### **Randvoorwaarden & verbeterpunten**

Het kost de gemeenten veel tijd, energie maar bovenal ook geld om een dergelijke aanpak te bewerkstelligen. Het plaatsen van de containers is kostbaar maar bijvoorbeeld ook de gang naar de rechter. Bovendien worden afspraken gemaakt maar moet de gemeente elke keer weer alert zijn en al dan niet aanvullende maatregelen nemen. Het is daarbij belangrijk dat 'bewoners niet van de regen in de drup raken' doordat de huren bijvoorbeeld zo hoog zijn.

Vanuit de gemeente vraagt een dergelijke aanpak om vasthoudendheid, 'het gewoon doen', ruimte creëren en heldere grenzen stellen waarbij ook rekening wordt gehouden met de belangen van woonwagenveldbewoners. De gemeente wil nu doorzetten, al waren ze liever niet een stap verder gegaan. De gemeente heeft haar tanden laten zien. Verder is het van belang om realistisch te zijn *'je moet niet de illusie hebben dat een situatie die je jarenlang als overheid hebt laten ontstaan en dat je dan binnen een paar maanden schoon schip kan maken.'*

De gemeente heeft gekozen om te investeren op de lange termijn in plaats van een ad hoc brede handhavingsactie te ondernemen (bv. grote actie door de Belastingdienst/politie). Andere randvoorwaarden zijn het hebben van bestuurlijke rugdekking van de burgemeester/wethouder en er een andere *mindset* van het bestuur van een ambtelijke

organisatie. Verder is het van belang om iemand binnen de gemeente verantwoordelijk te maken en te belasten met het dossier woonwagenveldlocatie.

#### **Conclusie**

Uiteindelijk werpt de herstructurering zijn vruchten af: er zijn duidelijke standplaatsen, goede voorzieningen en goede huurcontracten/overeenkomsten. De randvoorwaarden (tijd, energie en geld) zijn voor de gemeente belangrijker dan het instrumentarium waarover ze al dan niet beschikken. Met name is het hebben van voldoende budget cruciaal om de problematiek aan te pakken: *'daarmee konden we maatregelen nemen.'*

Voor de gemeente is het huidige instrumentarium toereikend genoeg. *'Met RIEC instrumenten kan je ook al veel oppakken, de Opiumwet en bestuursrechtelijke instrumenten. En natuur je gezonde verstand. Daarmee heb je al aardig wat in handen.'*

De gemeente is van mening dat het niet nodig is om het instrumentarium uit te breiden. In andere gemeenten (afhankelijk van de problematiek en de ernst) kan wel behoefte zijn aan andere instrumentarium.

# 4 Intervenieren bij niet strafbare vormen van ondermijning

Bovenstaande uitwerking van de interviews en de verdiepende casus laten zien dat een zeer diverse aanpak bestaat om problematisch gedrag in de gemeente te signaleren en op in te spelen. Ook valt uit de interviews op te maken dat van verschillende instrumenten binnen het bestuursrechtelijk spectrum gebruik wordt gemaakt. Wij benoemen vijf thema's; huisvesting, bestuurlijke integriteit, economie, overlast en culturele / religieuze opvattingen, die in onze ogen vaak naar voren kwamen als problematiek rondom niet strafbaar ondermijnd gedrag. Aan de hand van de inzichten verkregen in de interviews alsmede de verdiepende analyses in de casus hebben wij, met in het achterhoofd het in ontwikkeling zijnde afwegingskader, een schaal van interventies op hoofdlijnen opgesteld. Hierbij is de casuïstiek begeleidend geweest in de wijze waarop interventies worden ingezet.

In de afgelopen jaren hebben we een flinke proliferatie gezien van de mogelijkheden om bestuurlijk in te grijpen, ook indien er sprake is van strafbare gedragingen. Hierbij zijn veel bevoegdheden komen te liggen bij de burgemeester, hetgeen diens positie behoorlijk onder druk heeft gezet. Ook gemeenteraden worden daarmee kwetsbaarder voor corruptie, omkoping, intimidatie of bedreiging. Voor het creëren van duidelijkheid is het raadzaam een onderscheid te maken in soorten gedragingen, in relatie met de rechtsgrond van de het optreden daartegen.

3. Strafrechtelijk relevant gedrag: het gaat hier om uitingen die strafrechtelijk verboden en dus vervolgbaar zijn. Dit kan ook gelden voor gedragingen die niet per se in het Wetboek van strafrecht staan, maar wel vervolgbaar zijn, zoals opiumdelicten. Denk hierbij aan productie van en handel in drugs, illegale prostitutie, mensenhandel en dergelijke. Politie, OM en gemeente hebben hier een gezamenlijke taak, waarbij overigens niet altijd besloten hoeft te worden tot vervolging. Dit zal afhankelijk zijn van capaciteit en beleidsoverwegingen, vergelijkbaar met strafrechtelijk

optreden bij andere delicten of op andere plaatsen in het land. In principe is hier sprake van vervolgbaar gedrag.

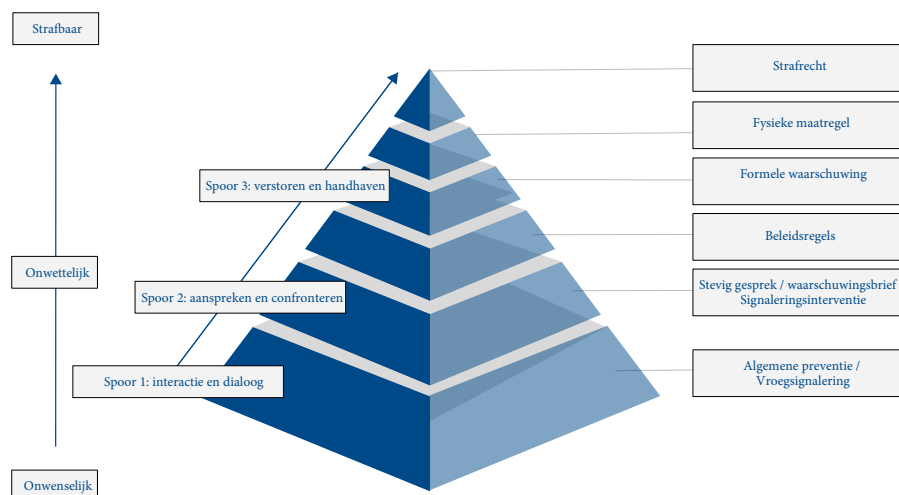
4. Onwettelijk gedrag: het gaat hier om uitingen waarbij niet het strafrecht in het geding is, maar waarbij men zich niet houdt aan de wettelijke voorschriften. Het gaat hier bijvoorbeeld om bouwen zonder vergunning, zuipketen of faciliterende activiteiten. Ook hier zal de mate en aard van optreden afhankelijk zijn van capaciteit en bestuurlijke inschatting. Het instrumentarium is eerst en vooral bestuursrechtelijk.
5. Onwenselijk gedrag: het gaat hier om uitingen die niet strafbaar of onwettelijk zijn, maar die de (lokale) overheid niet zomaar kan tolereren. Hierbij valt te denken aan het vermijden van zorg, intimiderend gedrag bij onwelgevallig beleid of onvoldoende bescherming in geval van het breken met het geloof. Bij dergelijke gedragingen kan de gemeente optreden door te faciliteren, te verleiden en door aan te spreken, maar er kan geen sprake zijn van een harde interventie.

In dit rapport hebben we vooral de bevoegdheden op een rij gezet die voortvloeien uit het bestuursrecht. Het gaat daarbij om de mogelijkheden van het lokaal bestuur om op te treden. Daartoe hebben we getracht een escalatieladder te ontwikkelen. Daarbij laten we ons inspireren door het werk van de Australische criminoloog John Braithwaite<sup>11</sup>, die voor diverse domeinen zogenaamde 'reguleringspiramides' heeft ontwikkeld. Deze piramides zijn zowel voor positieve als negatieve escalatie van maatregelen op te zetten, afhankelijk van de sterkte van de actie. We concentreren ons op de negatieve piramide en laten de positieve variant voor wat het is. Een dergelijk model kunnen we ons ook voorstellen in het geval van ondermijnende gedragingen, waarbij drie hoofdcategorieën zijn ontleend aan het onderscheid tussen onwenselijk, onwettelijk en strafbaar. De mogelijke interventies kunnen worden opgesteld aan de hand van de eerder geïntrodu-

---

91 Zie bijvoorbeeld: [http://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/03/essence\\_responsive\\_regulation.pdf](http://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/03/essence_responsive_regulation.pdf)

ceerde drie-sporen aanpak, (I) interactie en dialoog; (II) aanspreken en confronteren; (III) verstoren en handhaven .



Bovenstaand figuur toont een piramide van interventies, waarbij wij in dit onderzoek ervan uitgaan dat het onderkennen van gedrag en fenomenen start met (vroeg)signalering. Deze eerste trede vertoont de meeste overeenkomsten met het eerste spoor ‘interactie en dialoog’ zoals landelijk is omschreven in het aanpakken van problematisch gedrag. Op basis hiervan wordt door gemeenten veelal eerst ingezet op algemene preventieve maatregelen om problematisch gedrag tegen te gaan. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het aanbrengen van voldoende verlichting op plekken waar overlast gevende jongeren zich bevinden, maar ook de inzet van jongerenwerkers of maatschappelijke hulpverlening in een wijk.

De eerste trede is vergelijkbaar met het basisniveau waar gemeenten op kunnen opereren door (bestuurlijke) interventies plegen via communicatiestrategieën, informeren, overreden, dialogiseren en formeren (zie bijvoorbeeld rapport Platform31). De eerste trede vormt eigenlijk de grens van wettelijk en onwettelijk gedrag en laat zien op welk moment bestuurlijke acties mogelijk zijn.

De tweede trede is de eerste ‘reactieve’ interventie na het signaleren van problematisch/ongewenst gedrag. Veelal zijn preventieve maatregelen in beperkte mate van toepassing. Gemeenten zetten in op een “informeel” gesprek dan wel een brief van de burgemeester met het verzoek het gedrag aan te passen. Een dergelijke interventie kan bijvoorbeeld plaatsvinden bij gespannen situaties tussen (leden van) het college van B&W of de gemeenteraad, en lokale gemeenschappen. Deze trede heeft de meeste overeenkomsten met het tweede spoor ‘aanspreken en confronteren’. De omschrijving uit de Kamerbrief<sup>11</sup> richt zich meer op de islamitische gemeenschappen, maar de werking van dit spoor gaat breder dan alleen bij de islamitische gemeenschap. Door de interactie te vergroten en de dialoog te intensiveren, verkleint de kloof van onbegrip tussen gemeente en inwoners. Het begrijpen van de gedragingen en uitleggen waar de grenzen liggen, biedt een fundament voor effectief interveniëren.

De derde trede betreft het opstellen/aanpassen van beleidsregels door het gemeentelijk bestuur die leiden tot een beperking van ongewenste gedrag. Beleidsregels zijn geschikt om al bestaande bevoegdheden van bestuursorganen nader vorm te geven. Hierbij kan worden gedacht aan het al dan niet verlenen van een ontheffing of vergunning al; welke boete worden opgelegd bij overtreding van wettelijke voorschriften; hoe te voldoen aan

11 Kamerbrief 2019 Integrale aanpak Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze instellingen <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/11/kamerbrief-integrale-aanpak-problematisch-gedrag-en-ongewenste-buitenlandse-financiering-van-maatschappelijke-en-religieuze-instellingen>.

een voorschrift in de wet; het omgaan met de bevoegdheden door een toezichthouder, en hoe subsidies worden beoordeeld.

Indien algemene beleidsregels niet de gewenste werking hebben, kunnen gemeenten formele waarschuwingen geven. Hierbij wordt aan de hand van een formele aankondiging gewezen op het feit dat het ongewenste gedrag moet stoppen. Gebeurt dit niet, dan zal bestuursrechtelijk worden opgetreden. Dit gebeurt op de voorlaatste trede: het daadwerkelijk uitvoeren van bestuursrechtelijke sancties, bijvoorbeeld in de vorm van bestuurlijke boetes, dwang en intrekken van beschikkingen.

In termen van intensiteit en impact zou als laatste trede het strafrechtelijk optreden plaats kunnen vinden indien het problematische gedrag niet is verminderd aan de hand van eerdergenoemde mogelijkheden. De realiteit leert dat gemeenten eerder een integrale aanpak wensen, waarbij straf- en bestuursrecht (of welk rechterlijk van belang zijnde richting) samen optrekken. Daarbij is het strafrecht vaak al veel eerder in beeld of vindt strafrechtelijk optreden parallel aan bestuurlijke reactie plaats.

# 5 Reflectie

Het doel van dit onderzoek was beschrijvend van aard en kenmerkte zich in het inventariseren van (het gebruik van) bestaand bestuursrechtelijk instrumentarium en een verkenning van andere initiatieven door gemeenten om problematisch, doch niet strafbare, vraagstukken op te pakken. Daarnaast had dit onderzoek als doel om een eerste opzet voor een handelingsperspectief op te stellen, in de vorm van een escalatieladder.

Het begrip ondermijning is lastig te definiëren. Daar zijn alle (wetenschappelijke) auteurs het in ieder geval wel over eens. We beschouwen het als een *'sensitizing concept'*, dat in de sociale wetenschappen wordt gebruikt voor een begrip dat attendeert op bepaalde aspecten van een zaak. Iets dergelijks geldt voor de wereld van beleid en politiek, waarin bepaalde begrippen een mobiliserende werking hebben (zie Huisman & Weerman, 2017). In de jaren negentig werd ook veel discussie gevoerd over de definitie van 'georganiseerde misdaad' – intussen is dat een geaccepteerd begrip. Bij ondermijning lijkt het er vooral om te gaan dat zich gedragingen, fenomenen of processen voordoen, waar de overheid moeilijk zicht en dus weinig vat op heeft. De juridische aard ervan speelt vooral een rol in de mogelijkheden om er tegen op te treden. In de praktijk lopen deze door elkaar – sterker nog, dat is een cruciaal kenmerk van ondermijnende processen: ze doen zich in verschillende vormen op allerlei niveaus voor.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Er is sprake van handel in synthetische drugs (strafbaar), waarbij ingrediënten worden gekocht (legaal), drugs worden geproduceerd (strafbaar) en het afval wordt gedumpt (onwettelijk). De handel (strafbaar) leidt tot het bezit van veel zwart geld (strafbaar) dat wordt gebruikt voor de aankoop van vastgoed (onwettelijk). De makelaar faciliteert de koop (onwenselijk); de notaris bemiddelt financieel (strafbaar). In de verkoop wordt gebruik gemaakt van scholieren (drugrunners – strafbaar), die niet langer naar school gaan (onwenselijk) en hun vriendenkring de ogen uitsteken met bling-bling (onwenselijk). Ter bescherming wordt een lid van de

gemeenteraad omgekocht (strafbaar), die bij raadsvergaderingen de belangen van de drugshandel probeert te behartigen (onwenselijk).

## Conclusie

Instrumentarium voor gemeenten om in te grijpen op problematisch gedrag is aanwezig, doch veelal gericht op specifieke casuïstiek (bijvoorbeeld woonmisstanden) en neigend naar strafbaar gedrag. Een duidelijk onderscheid tussen niet-strafbaar en strafbaar in de uitvoering van beleid is daarbij moeilijk te maken. Gemeenten geven zelf aan kennis over het bestaande instrumentarium te hebben, maar geven soms ook aan dat instrumenten lang niet altijd voor andere doeleinden worden ingezet dan de gedachte is. Zo lijkt de wet Victoria met name worden ingezet bij drugs gerelateerde overlast terwijl de relatie met drugs niet per definitie nodig is. Aan de andere kant is dit ook een zware interventie. Gemeenten geven ook aan de voorkeur te bieden aan meer preventieve en zachtere oplossingen alvorens te grijpen naar de repressieve bestuursrechtelijke methoden. Hier zijn ook positieve geluiden over. De casuïstiek illustreert het spanningsveld tussen problematisch gedrag en strafbaar gedrag, zoals helder wordt met het demonstratieverbod. Wanneer er een niet-strafrechtelijke aanpak mogelijk lijkt, hechten gemeenten aan goede informatiedeling en integraal werken. Ten slotte zijn een aantal noodzakelijke randvoorwaarden nodig om bestuursrechtelijk te slagen, te weten tijd, geld en capaciteit. Aan de andere kant lijkt bestuursrechtelijk optreden bijna nooit alleen op te treden, omdat 1) er vrij snel sprake is van strafbaar gedrag, en 2) gemeenten vroegtijdig willen ingrijpen en daarmee het gebruik van de bestuursrechtelijke instrumenten tot het minimum lijken te willen houden.



## Slot

In dit onderzoek hebben we een verkenning gedaan naar de huidige werking van het bestuursrechtelijke instrumentarium, met problematisch, ondermijnend gedrag als onderwerp van onderzoek. Buiten de complexiteit van het definiëren van niet strafbaar ondermijnend gedrag, geven gemeenten aan open te staan om te leren van elkaar. Om te willen weten welke best practices op dit moment bestaan ten aanzien van actuele casuïstiek rondom het tegengaan van problematisch gedrag. Daarmee is nog veel winst te behalen in het delen van kennis tussen gemeenten over de aanpak, en biedt de intrinsieke motivatie van gemeenten veel voor de toekomst om problematisch gedrag tegen te gaan.

## Literatuur

Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie* 58(2): 77-90.

Schilder, A.E. (2018). Ondermijning burgemeestersambt voorkomen. *De gemeentestem*, 7473 (75), p. 395.

Tops, P. & Tromp J. (2016). *De achterkant van Nederland*. Balans.

Tuk, M. & Vols, M. (2018). Ondermijning en het openbare-orderecht. *NJB* 2018/1190.

Van den Berg, A.E.M., Van der Grinten, J.H.A., & Schilder A.E. (red.) (2015). *Hoofdstukken openbare-orderecht*. Ars aequi libri.

Van Rooij, A.E. (2017). *Orde in het semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*. Den Haag: Boom.

<https://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/Zakboek%20orde%20en%20veiligheid%202017.pdf>

<https://www.regioburgemeesters.nl/thema/aanpak-onveiligheid/ondermijnende-criminaliteit/>

<https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2582-openbare-orde-recht.aspx>

<https://www.hetccv-woonoverlast.nl/documenten>

<https://hetccv.nl/onderwerpen/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/bestuurlijk-instrumentarium/>

<https://www.politieacademie.nl/actueel/Documents/sluipend%20gif.pdf>

<https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/ondermijning/nieuws/aanpak-ondermijnende-criminaliteit-vraagt-om-meer-inzet>

<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/handboekbestuurlijkeaanpakgeornaseerdecriminaliteit.pdf>

[https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/attachments/ao\\_ondermijning\\_21\\_feb\\_-\\_bijlage\\_brief\\_minister\\_vergeleken\\_met\\_proeve.pdf](https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/attachments/ao_ondermijning_21_feb_-_bijlage_brief_minister_vergeleken_met_proeve.pdf)

[https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/attachments/ao\\_ondermijning\\_21\\_feb\\_-\\_aandachtspunten\\_vng.pdf](https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/attachments/ao_ondermijning_21_feb_-_aandachtspunten_vng.pdf)

<https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/ondermijning>

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/07/12/aanpak-ondermijnende-criminaliteit-vooral-in-de-regio-versterkt>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/11/tk-versterking-aanpak-ondermijning>

<https://ateno.nl/wp-content/uploads/2016/09/VU-Rapport-Het-Van-Traa-project-December-2005-1.pdf>

# Bijlage 1

## Topiclijst onderzoek ondermijning

Bedankt voor uw deelname aan dit onderzoek.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert het Verwey- Jonker Instituut een onderzoek uit naar niet-straftbare ondermijning. BZK wil graag inzicht krijgen in de beschikbare instrumenten die gemeenten gebruiken in hun aanpak van niet-straftbare ondermijnende gedragingen. Welke aanpakken hanteert men, en hoe effectief zijn deze in de praktijk. Wat zijn de voor- en nadelen ervan? Samen met de uitkomsten van andere onderzoeken die BZK hierover heeft lopen wordt een goed beeld verkregen van bestuurlijke instrumenten en aanvullende maatregelen om het lokaal bestuur beter uit te rusten in hun aanpak van niet-straftbare, ondermijnende fenomenen.

Voor dit onderzoek wil ik u graag spreken over niet-straftbare vormen van ondermijning als aantasting van de democratische rechtsorde. Dit zijn vormen van ondermijning die sluipend zijn en een navenant risico voor de integriteit van de samenleving vormen (sociale instabiliteit), maar lastig zijn aan te pakken omdat ze niet strafbaar zijn. Dan gaat het bijvoorbeeld om intimidatie of hard verzet tegen de komst van een AZC, om (religieuze) uitingen die haaks staan op onze grondrechten of om buurten of gemeenschappen die weinig waarde hechten aan, en zich afzetten tegen (autoriteiten) binnen de democratische rechtsorde.

### Introductie

- Wat is uw functie? Hoe lang houdt u zich al met het thema ondermijning bezig?
- Op welke manier bent u betrokken bij het onderwerp ondermijning?

### Ondermijning

- Met welke vormen van niet-straftbare ondermijning krijgt uw gemeente te maken? Kunt u hier voorbeelden van noemen?
- Is er volgens u ook een verdeling te maken tussen minder en zwaardere vormen van niet-straftbare ondermijning en de bijbehorende interventie? (escalatieladder m.b.t. niet-straftbare vormen van ondermijning) Hoe ziet deze er in de praktijk volgens u uit?

### Bestuurlijke aanpak niet-straftbare ondermijning

- Welke bestuurlijke maatregelen zet het lokaal bestuur in om de eerder genoemde vormen van niet-straftbare ondermijning aan te pakken? Kunt u hier een toelichting bij geven?
- Kunt u verschillende concrete voorbeelden noemen van deze aanpak?
- Welke partijen (o.a. partners, verenigingen, groepen inwoners etc.) zijn daarbij betrokken (intern/extern)?
- Heeft u ook contact met anderen gemeenten voor kennisuitwisseling, collegiale toetsing, samenwerking van uw aanpak? Kunt u dit toelichten?

Op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding kreeg de omstreden imam Fawaz Jneid een gebiedsverbod opgelegd met als doel een einde te maken aan de door hem georganiseerde bijeenkomsten in Den Haag die een negatieve (radicaliserende) invloed op jongeren konden hebben. Wat is uw visie hierop? Denkt u dat deze maatregel zich in uw gemeenten ook leent voor het aanpakken van niet-straftbare vormen van ondermijning?

### ***Knelpunten***

- Welke lacunes of knelpunten ervaart u bij het inzetten van het huidig instrumentarium? Kunt u hier een toelichting bij geven?
- Van welke aard zijn de aangetroffen lacunes en knelpunten (gebrek aan kennis, knellende regels, problemen in de samenwerking)?
- Geldt dit specifiek voor niet-strafbare ondermijning?

### ***Effectiviteit***

- Wat is het doel van de gebruikte maatregelen?
- Wat is de visie vanuit de gemeente over de effectiviteit van deze maatregelen? Kunt u hier een toelichting bij geven?
- Wat zou er volgens u verbeterd kunnen worden? Kunt u hier een toelichting bij geven?

### ***Randvoorwaarden***

- Wat is er volgens u nodig om niet-strafbare vormen van ondermijning op een effectieve manier bestuurlijk aan te pakken? (bv. tijd, geld, inzet, politiek bestuurlijke sensitiviteit).
- Informeert u de Raad of College over deze aanpak c.q. voortgang? Wat zijn hierover de afspraken?
- Wordt er vanuit de lokale politiek gesproken over meer oplossingen?

### ***Eigen aanpak***

- Als u met de kennis die u heeft over het bestuurlijk instrumentarium ondermijnende fenomenen zoals u heeft verteld zou aanpakken, wat zou u dan anders doen?

Eind.

#### Colofon

Opdrachtgever	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auteurs	Dr. M.A.J. Ezinga Mr. drs. L.F. Drost Dr. M. Odekerken
Met medewerking van	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Prof. mr. A.E. Schilder
Omslag Uitgave	Ontwerppartners, Breda Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-9488

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2019.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzocht welke middelen gemeenten vanuit het bestuursrecht kunnen inzetten om niet-strafbare ondermijnende activiteiten tegen te gaan. Ondermijning van de democratische rechtsorde wordt een steeds groter probleem. Gemeenten maken zich vooral zorgen om (gedragingen van) radicale, extremistische groepen, criminele groepen en personen of organisaties die een rol spelen bij het importeren en aanwakkeren van buitenlandse spanningen binnen migrantengemeenschappen. Veel gemeenten weten niet goed hoe ze deze ondermijnende activiteiten aan moeten pakken. Vooral als het gaat om niet-strafbare fenomenen, kunnen gemeenten vaak niet meer doen dan een stevig gesprek voeren. Het alternatief is om de ondermijnende activiteiten via andere wegen aan te pakken door bijvoorbeeld te verstoren, uit te sluiten of op andere rechtsgronden aan te pakken. Maar niet iedere gezagsdrager overziet de mogelijkheden hiertoe.

In dit onderzoek is een overzicht gegeven van de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten om vormen van niet strafbaar ondermijnd gedrag tegen te gaan of aan te pakken. Ook wordt in het onderzoek inzicht gegeven in de visie die gemeenten hebben op dit type gedrag en hoe zijn tegen hun eigen aanpak aankijken. Het onderzoek sluit af met een handelingsperspectief in de vorm van een escalatiepiramide om ongewenst ondermijnd gedrag tegen te gaan.