

## De bestuurlijke rapportage



---

# De bestuurlijke rapportage

Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit  
en overlast

I. Gorissen MSc

m.m.v.:  
Drs. R.H. Johannink MCDm

In opdracht van:  
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag:  
Flip Franssen/Hollandse Hoogte

Ontwerp:  
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 857 1  
NUR: 800, 624

Realisatie:  
Reed Business, Amsterdam

© 2015 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; PBLQ, Den Haag

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

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

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

---

# Inhoud

1	<i>Inleiding</i>	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Onderzoeksdoelstelling	9
1.3	Vraagstelling	10
1.4	Relevantie	10
1.5	Beschrijving kernbegrippen en afbakening	12
1.6	Onderzoeksmethoden en werkwijze	13
1.7	Leeswijzer	16
2	<i>De bestuurlijke aanpak: een nadere verkenning</i>	17
2.1	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	17
2.2	Waarom bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast?	18
2.3	Belangrijke uitgangspunten	20
3	<i>Analyse interviews</i>	21
3.1	Werkwijze en procedures gemeenten	21
3.1.1	Inrichting organisatie	21
3.1.2	De start van een bestuurlijk traject	22
3.1.3	Afhandeling bestuurlijke rapportages binnen de gemeente	23
3.1.4	De keuze voor een maatregel	25
3.2	Samenwerking en informatie-uitwisseling met de politie	26
3.2.1	Persoonlijk contact en een goed netwerk	26
3.2.2	Voldoende en kwalitatief goede informatie	27
3.2.3	Samenwerking in een vroeg stadium	29
3.2.4	Op de stoel van het bestuur	30

3.3	Samenwerking met het RIEC	32
3.4	Successen, knelpunten en verbeterpunten	34
3.4.1	Successen	34
3.4.2	Knelpunten	35
3.4.3	Verbeterpunten	37
4	Analyse documentstudie	39
4.1	Vorm en inhoud van de bestuurlijke rapportages	39
4.2	Routing van de bestuurlijke rapportages	41
4.3	Opvolging van de bestuurlijke rapportages	42
5	Conclusies en aanbevelingen	47
5.1	Vraagstelling	47
5.2	Beantwoording onderzoeksvragen	48
5.2.1	Beantwoording deelvragen	48
5.2.2	Beantwoording hoofdvraag	53
5.3	Aanbevelingen	55
5.4	Reflectie: interpretatie van de onderzoeksresultaten	57
6	Slotbeschouwing	59
	Literatuur	61
	Bijlagen	63
1	Respondenten	63
2	Topiclijst interviews	64
3	Checklist documentstudie	68
4	Lijst van afkortingen	70

# Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Een georganiseerde en samenwerkende overheid is noodzakelijk om criminaliteit effectief te bestrijden én te voorkomen. Verschillende partijen kunnen een bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van criminaliteit; ieder vanuit eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Soms kunnen criminele activiteiten worden gestopt door een strafrechtelijke veroordeling. Soms is het intrekken van een vergunning voldoende, en soms is een combinatie van maatregelen nodig om criminaliteit te stoppen en de veiligheid te vergroten. Dit vereist informatie-uitwisseling, afstemming en samenwerking: een integrale aanpak. De integrale aanpak gaat uit van een gecoördineerde inzet van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, fiscale en civiele instrumenten bij de bestrijding van criminaliteit(sfenomenen).

De noodzaak voor een integrale aanpak bij criminaliteitsbestrijding staat sinds enige jaren op de beleidsagenda's. Zo startte al in 2007 het programma *Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad*,<sup>1</sup> als onderdeel van het bredere kabinetsprogramma *Veiligheid begint bij Voorkomen*. Het doel van dit programma was de bestuurlijke, geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad op lokaal niveau te faciliteren en de preventieve en bestuurlijke aanpak te versterken. Om de samenwerking tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke kolommen op lokaal niveau te verbeteren, werden vanuit het Rijk bij wijze van een pilot zes Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) gefinancierd.<sup>2</sup> Dit aantal werd later uitgebreid naar tien en ook kwam er een landelijk centrum (LIEC). Sinds 2012 is er sprake van een structurele voorziening. En er zijn meer ontwikkelingen. Zo is begin 2013 door de Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit de leidraad *Integraal, tenzij... Samen het criminele ondernemingsklimaat ver-*

---

1 Zie Kamerstukken II, 2008-2009, 29 911, nr. 11.

2 Zie Kamerstukken II, 2008-2009, 29 911, nr. 27 en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie (2008).

slechteren opgesteld. In deze leidraad van het Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie, het LIEC, de gemeente Tilburg (co-voorzitter van de Taskforce B5),<sup>3</sup> het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie staat beschreven hoe ‘de overheid handen en voeten kan geven aan de gezamenlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit’.

De vertegenwoordiging van de politie in de RIEC’s en de Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit illustreert het belang van de politie om te werken aan een effectieve integrale aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Ook in de activiteiten van andere politie- en ketenprogramma’s is een omslag zichtbaar naar een daadwerkelijke ‘integraal, tenzij-cultuur’; bijvoorbeeld op de thema’s ‘Afpakken’, ‘Ondermijning’ en ‘High Impact Crimes (HIC)’. Dit heeft ook uitwerking op de interne politieorganisatie. Zo zijn sinds 2009 bij de politie bestuurskundigen werkzaam. Zij zijn aangesteld vanuit het programma Financieel Economische Criminaliteit (FinEC) of de opvolger daarvan (programma Afpakken) en hebben als doel de integrale aanpak van criminaliteit binnen de politie verder vorm te geven en te versterken. Zij doen dit onder andere door bestuurders van gemeenten op basis van beschikbare politie-informatie te informeren over mogelijke maatregelen die zij kunnen nemen voor het voorkomen of bestrijden van (georganiseerde) criminaliteit of verstoringen van de openbare orde.<sup>4</sup>

Het laatstgenoemde aspect staat centraal in dit onderzoek: de informatie-uitwisseling tussen politie en het lokaal bestuur ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast. In het bijzonder wordt ingezoomd op het gebruik van bestuurlijke rapportages daarbij. Bestuurskundigen, maar ook andere politiefunctionarissen, gebruiken deze rapportages om politie-informatie te delen met het lokaal bestuur. Op basis van de gedeelde informatie kunnen burgemeesters maatregelen treffen om criminaliteit te bestrijden of overlastgevend situaties te beëindigen. In opdracht van het onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap heeft adviesbureau PBLQ (voorheen: VDMMP) in 2014 binnen vijf gemeenten onderzocht hoe het proces rondom het ontvangen en opvolgen van bestuurlijke rapportages door het

3 In de Taskforce bestrijding georganiseerde criminaliteit (ook wel Taskforce B5 genoemd) werkten het ministerie van Veiligheid en Justitie, de burgemeesters van de vijf grotere steden in Brabant, het OM, de Belastingdienst, de Koninklijke Marechaussee en de politie nauw samen om de georganiseerde criminaliteit in Brabant terug te dringen. Sinds 1 januari 2014 zijn de activiteiten van de Taskforce B5 uitgebreid naar alle gemeenten in Brabant en Zeeland; de Taskforce heet sindsdien Taskforce Brabant Zeeland.

4 Zie Programma Financieel Economische Criminaliteit, 2012.



lokaal bestuur verloopt en hoe de samenwerking met de politie daarbij ervaren wordt. Dit rapport is het verslag van dat onderzoek.

## 1.2 Onderzoeksdoelstelling

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Het eerste doel is om inzicht te krijgen in de manier waarop de bestuurlijke rapportage als instrument in de bestuurlijke aanpak zo effectief mogelijk kan worden ingezet. Wanneer is het bijvoorbeeld wel of niet zinvol om een bestuurlijke rapportage aan burgemeesters aan te bieden? Aan welke voorwaarden moet deze voldoen om opvolging te krijgen? Kennis met betrekking tot dit soort vragen zorgt ervoor dat de – meestal beperkte – capaciteit en middelen van zowel de politie als het lokaal bestuur zo succesvol mogelijk zijn aan te wenden. Dat draagt niet alleen bij aan een sterke gezamenlijke aanpak van criminaliteit, maar staat voor de politie ook in direct verband met haar eigen efficiëntie en effectiviteit als het aankomt op het terugdringen van criminaliteit en overlast.

Het tweede doel van het onderzoek is om verbeterpunten voor de politiepraktijk te vinden in het proces rond het opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages. De politie wil een betrouwbare partner zijn in de samenwerking met andere partijen, zoals blijkt uit de Call 2013 van Politie en Wetenschap (p. 5)<sup>5</sup>: ‘Wanneer ben je als politie een betrouwbare partner bij informatiedeling?’ en uit het *Inrichtingsplan Nationale Politie*: ‘De politie is daarbij een betrouwbare partner die zich houdt aan gemaakte afspraken.’<sup>6</sup> De aanstelling van bestuurskundigen binnen de politie en het ‘integraal, tenzij-denken’<sup>7</sup> in diverse politie- en ketenprogramma’s laten onder andere zien dat de organisatie haar bijdrage aan de bestuurlijke aanpak van criminaliteit serieus neemt en ook daarin een betrouwbare partner wil zijn. Wordt dit in de praktijk ook als zodanig ervaren? Welke verwachtingen heeft men op lokaal niveau van de politie omtrent de bestuurlijke aanpak en komt dit overeen met de praktijk van samenwerking en informatie-uitwisseling? Waar is hierbij eventueel nog winst te behalen? Dit onderzoek draagt eraan bij om dit voor de politie inzichtelijk te maken.

---

<sup>5</sup> Dit onderzoek komt voort uit de Call 2013 van Politie en Wetenschap.

<sup>6</sup> Kwartiermaker Nationale Politie, 2012: 39.

<sup>7</sup> Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit, 2013.

## 1.3 Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*Wanneer vindt succesvolle opvolging van het instrument bestuurlijke rapportage door het lokaal bestuur plaats en welke succes- en faalfactoren spelen hierbij een rol?*

Deze hoofdvraag valt uiteen in zes deelvragen:

- 1 Welke 'route' leggen bestuurlijke rapportages in de praktijk af en welke fasen en beslistmomenten kunnen daarin worden onderscheiden?
- 2 Aan welke voorwaarden moet de inhoud van bestuurlijke rapportages voor het lokaal bestuur voldoen om er succesvol opvolging aan te kunnen geven?
- 3 Wat zijn voor het lokaal bestuur, buiten de inhoud ervan, redenen om wel of geen opvolging te geven aan ontvangen bestuurlijke rapportages?
- 4 Welke factoren dragen eraan bij dat bestuurlijke rapportages een succesvolle opvolging krijgen?
- 5 Welke factoren verminderen de kans op een succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages?
- 6 Welke verbeterpunten kan de politie als partner in de bestuurlijke aanpak doorvoeren om met de bestuurlijke rapportages die zij verstrekt zo veel mogelijk rendement te behalen in de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit en overlast?

## 1.4 Relevantie

In de afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd naar de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Zo hebben Morée en Hols in 2010 een nulmeting bestuurlijke aanpak uitgevoerd, waarin de stand van zaken ten aanzien van de bestuurlijke aanpak in de Nederlandse gemeenten per 2009 is vastgelegd. Deze kwantitatieve inventarisatie richt zich met name op het gemeentelijk instrumentarium en op de toegevoegde waarde van de RIEC's voor de bestuurlijke aanpak. Medio 2013 is als vervolg op deze nulmeting in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een éénmeting afgerond, waarin de stand van zaken per eind 2012 in beeld is gebracht (Smits e.a., 2013). De rapportage van deze meting gaat in op het bewustzijn van de aanwezigheid van criminaliteit, de beleidsmatige en organisatorische verankering van de bestuurlijke aanpak, samenwerking, inzet

van instrumenten en verwachtingen ten aanzien van effectiviteit van de bestuurlijke aanpak. Ook zijn waar mogelijk verschillen tussen de situatie in 2009 en die in 2012 beschreven. Het belangrijkste instrument voor de éénmeting is een door 313 gemeenten ingevulde digitale vragenlijst. Dat betekent een respons van 75% en de onderzoeksresultaten zijn daarmee representatief voor alle gemeenten in Nederland. De onderzoekers noemen daarbij echter wel één uitzondering, namelijk het thema ‘samenwerking’. Op de vragen over dit thema is te weinig respons, waardoor op basis van de vragenlijst geen algemeen geldende uitspraken zijn te doen over de samenwerking (Smits e.a., 2013: 3).

Ook de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)<sup>8</sup> heeft onderzoek gedaan naar de bestuurlijke aanpak van criminaliteit. In 2011 verscheen het rapport *Aan de slag met BIBOB*, waarin verslag is gedaan van het onderzoek naar knelpunten bij de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) door gemeenten. Er is in het onderzoek met name gekeken of gemeenten Bibob-beleid hebben en hoe zij de wet toepassen. Daarnaast komt de samenwerking van gemeenten met externe partners aan bod. De samenwerking met de politie wordt, zo stelt het rapport, door gemeenten als positief ervaren. Toch is er ruimte voor verbetering, met name op het gebied van informatie-uitwisseling: ‘De kwaliteit van bestuurlijke rapportages bijvoorbeeld is niet altijd voldoende’ (IOOV, 2011: 43).

In de hiervoor genoemde onderzoeken ligt de focus vooral op de algemene stand van zaken in gemeenten met betrekking tot de bestuurlijke aanpak. Dat is zeker relevante informatie in het kader van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en overlast, maar de onderzoeken geven geen antwoord op de vraag wat de politie nu kan doen om haar bijdrage aan de bestuurlijke aanpak te verbeteren, zodat hiermee zo veel mogelijk rendement kan worden behaald. Voorliggend onderzoek zoomt wel dieper in op de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het lokaal bestuur en de politie door middel van bestuurlijke rapportages en is erop gericht om hierin verbeterpunten voor de politie te identificeren. Het onderzoek is daarmee zeer relevant voor de politiepraktijk. De recente ontwikkelingen in het veiligheidsdomein en de huidige context waarin de politie daardoor opereert, zoals kort geschetst in §1.1, versterken deze relevantie nog eens.

---

8 Sinds 2012 Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ).

## 1.5 Beschrijving kernbegrippen en afbakening

### Bestuurlijke aanpak

De bestuurlijke aanpak is een instrument in het voorkomen en tegengaan van (georganiseerde) criminaliteit en overlast. Met de bestuurlijke aanpak wordt een beroep gedaan op het palet aan bestuursrechtelijke middelen waarover het openbaar bestuur, voornamelijk op lokaal niveau, beschikt.<sup>9</sup> Enkele voorbeelden hiervan zijn het weigeren of intrekken van vergunningen, het sluiten van panden en het opleggen van bestuurlijke boetes. Bestuurlijke maatregelen kunnen op zichzelf staan, maar kunnen ook onderdeel zijn van de integrale of programmatische aanpak.

De integrale aanpak gaat uit van een gecoördineerde inzet van de strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale en civiele instrumenten voor de bestrijding van criminaliteit (sfeenomenen). Binnen de integrale aanpak kunnen verschillende instrumenten tegelijk of na elkaar worden ingezet. Zo kan een bestuurlijk traject volgen na een strafrechtelijk traject, maar zijn beide trajecten ook parallel in te zetten. Ook wanneer er sprake is van uitsluitend een strafrechtelijk of fiscaal traject en géén bestuurlijk traject, kan het lokaal bestuur vanuit de integrale aanpak toch nog een rol hebben. Het kan namelijk ook informatie leveren aan partners als politie of Belastingdienst om maatregelen te kunnen treffen tegen criminaliteit. In dit onderzoek wordt dat echter niet beschouwd als de bestuurlijke aanpak, maar als een rol en verantwoordelijkheid die het bestuur heeft vanuit de integrale aanpak.

### Bestuurlijke rapportage

Om bestuurlijke maatregelen te kunnen treffen, is informatie nodig. Een bestuurlijke maatregel moet immers kunnen worden onderbouwd. Dergelijke informatie kan binnen de gemeentelijke organisatie zelf aanwezig zijn, maar kan ook afkomstig zijn van partners van het lokaal bestuur, zoals de politie. De politie heeft verschillende mogelijkheden om informatie te delen met partners ten

---

9 Zie voor definities bijvoorbeeld Programma Financieel Economische Criminaliteit, 2012; Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010.

behoefte van samenwerking in criminaliteitsbestrijding en -preventie. Voor het delen van informatie met het bestuur kan zij gebruikmaken van bestuurlijke rapportages. Een bestuurlijke rapportage wordt opgesteld om een signaal, meestal een concreet feit, door te geven aan het openbaar bestuur. Hiermee wordt het bestuur in staat gesteld bestuurlijke maatregelen te treffen om (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden of overlastgevende situaties te beëindigen.<sup>10</sup>

De bestuurlijke rapportage moet niet verward worden met het bestuurlijke signaal. Een bestuurlijk signaal heeft geen betrekking op een concreet feit, maar legt een fenomeen bloot waarin legale processen worden gebruikt om criminele activiteiten te plegen of te faciliteren. Met het bestuurlijk signaal wordt aan belanghebbenden aandacht gevraagd voor structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale processen, zodat deze zijn weg te nemen. Bij het LIEC is het Landelijk Loket Bestuurlijke Signalen gehuisvest. Daar worden bestuurlijke signalen verzameld, geanalyseerd, gewogen en afgehandeld.

## 1.6 Onderzoeksmethoden en werkwijze

In dit onderzoek is binnen vijf grote Nederlandse gemeenten gezocht naar factoren die van invloed zijn op een al dan niet succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages die door de politie aan gemeenten zijn aangeboden. Dit in het kader van de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast. De gehanteerde onderzoeksmethoden zijn interviews met professionals in de bestuurlijke aanpak en documentstudie.

### Interviews

Ten behoeve van het onderzoek zijn interviews gehouden met directbetrokkenen bij de bestuurlijke aanpak vanuit gemeenten, een RIEC en het LIEC. In totaal is er in negen sessies gesproken met twaalf respondenten. De respondenten zijn negen medewerkers vanuit gemeenten die werken als juridisch- of beleidsadviseur of coördinator op het gebied van gemeentelijk toezicht en handhaving. Ook is gesproken met twee medewerkers van een RIEC en het hoofd van het LIEC. De RIEC's werken in het kader van de bestuurlijke en integrale aanpak

---

<sup>10</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie & Openbaar Ministerie, z.j.

samen met alle gemeenten in hun regio en andere betrokken partijen bij de bestuurlijke aanpak. De mensen van het RIEC en het LIEC hebben dan ook goed zicht op de samenwerkingsverbanden binnen de integrale en bestuurlijke aanpak en weten veel van de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, werkwijzen en cultuur van de organisaties die hier een rol in (kunnen) spelen.

In semigestructureerde interviews zijn de respondenten bevraagd op de bestuurlijke aanpak vanuit het oogpunt van gemeenten in het algemeen, werkwijzen en procedures binnen de eigen organisatie, samenwerking met partners in het algemeen, samenwerking en informatie-uitwisseling met de politie in het bijzonder en succesverhalen, knelpunten en verbeterpunten. De gebruikte topiclijst is opgenomen in bijlage 2.

### Documentstudie

Naast interviews is er gebruikgemaakt van documentstudie als onderzoeksmethode. De beoogde werkwijze voor de documentstudie was om in elk van de vijf gemeenten vijftien bestuurlijke rapportages te verzamelen en te reconstrueren:

- welke 'route' deze informatieproducten hebben doorlopen;
- of er succesvolle opvolging aan is gegeven;
- welke fase en beslissing in dit proces bepalend is geweest voor deze uitkomst.

Reconstructie van de routing van bestuurlijke rapportages geeft de mogelijkheid om aan de hand van concrete cases te onderzoeken hoe een bestuurlijk traject in de praktijk verloopt en daarbij meer aanwijzingen te vinden over succes- en faalfactoren voor een succesvolle opvolging ervan. Dit als aanvulling op de informatie die hierover is verzameld in de interviews.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek het voor de respondenten echter niet (goed) mogelijk om de gevraagde informatie voor vijftien afzonderlijke bestuurlijke rapportages aan te leveren. De belangrijkste reden hiervoor is dat de gezochte informatie omtrent de routing en afhandeling van bestuurlijke rapportages in de aan het onderzoek deelnemende gemeenten niet (altijd) wordt vastgelegd. De informatie waar we in het kader van het onderzoek naar op zoek waren, zie de checklist in bijlage 3, is slechts ten dele vindbaar in de daadwerkelijke bestuurlijke rapportages. Zo is op basis van de rapportages relatief eenvoudig te achterhalen op welk onderwerp ze betrekking hebben, wan-

neer ze zijn opgesteld en uit welke onderdelen ze bestaan, maar andere zaken – bijvoorbeeld waar binnen de gemeente de bestuurlijke rapportages precies zijn binnengekomen, welk (samenwerkings)traject hier wel of niet aan vooraf is gegaan en welke opvolging eraan is gegeven – blijken op het niveau van individuele rapportages niet goed te achterhalen. Daarnaast is in meerdere gemeenten het proces rond bestuurlijke rapportages zodanig gestandaardiseerd, dat ze altijd bij dezelfde persoon terechtkomen, op dezelfde wijze worden afgehandeld en altijd opvolging krijgen, zo geven de respondenten aan. In deze gevallen is volstaan met het beschrijven van het gemeentelijke proces rond bestuurlijke rapportages in het algemeen. Tot slot hebben meerdere respondenten aangegeven in de afgelopen jaren minder dan vijftien bestuurlijke rapportages te hebben ontvangen vanuit de politie. Dat is opvallend, omdat in andere gemeenten er honderden per jaar worden ontvangen. Er lijken in de praktijk dan ook verschillende definities gehanteerd te worden voor de bestuurlijke rapportage. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan en worden de resultaten van de documentstudie gepresenteerd. Er is in elk geval voldoende relevante documentatie aanwezig om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

### Selectie van gemeenten

In overleg met Politie en Wetenschap als opdrachtgever is besloten het onderzoek uit te voeren in vijf grote gemeenten. Enschede, Groningen, Maastricht, Rotterdam en Utrecht zijn hiervoor benaderd en waren alle bereid om medewerking te verlenen. Bij de selectie van gemeenten is uitgegaan van geografische spreiding. In de eerste plaats omdat daarmee (indirect) verschillende politie-eenheden in het onderzoek konden worden betrokken. In de tweede plaats omdat elke regio zijn eigen problematiek kent. Zo is bijvoorbeeld in Utrecht de afgelopen jaren veel gebeurd op het gebied van prostitutie en mensenhandel, terwijl in de zuidelijke grensgemeenten juist veel drugsoverlast is. Door gemeenten met een verschillende problematiek, die samenwerken met verschillende politie-eenheden, in het onderzoek te betrekken, is een zo compleet mogelijk beeld verkregen.

## 1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt een nadere verkenning van de bestuurlijke aanpak, gebaseerd op de informatie die de respondenten van het onderzoek in de interviews hebben gegeven. Wat houdt de bestuurlijke aanpak precies in en wat zijn daarbij belangrijke uitgangspunten?

De hoofdstukken 3 en 4 bevatten de analyse van de onderzoeksdata: in hoofdstuk 3 worden de resultaten van de interviews geanalyseerd en in hoofdstuk 4 die van de documentstudie.

In hoofdstuk 5 worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd: de onderzoeksvragen worden beantwoord en er worden aanbevelingen gegeven. Daarnaast wordt er kort gereflecteerd op de onderzoeksresultaten. Het rapport eindigt met een slotbeschouwing in hoofdstuk 6.



## De bestuurlijke aanpak: een nadere verkenning

In het inleidende hoofdstuk is de bestuurlijke aanpak beschreven als het inzetten van bestuurlijk instrumentarium om (georganiseerde) criminaliteit en overlast te voorkomen of te bestrijden. Ter nadere introductie bevat dit hoofdstuk een beknopte verkenning van de bestuurlijke aanpak vanuit het perspectief van de gemeente. Wat houdt de bestuurlijke aanpak voor gemeenten precies in? Welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft het lokaal bestuur, in het bijzonder de burgemeester, in dit kader en welk instrumentarium hoort daarbij? Welke doelen worden hiermee nagestreefd en wat zijn daarbij belangrijke uitgangspunten? Het hoofdstuk is gebaseerd op de informatie die de respondenten hierover in de interviews hebben gegeven.

### 2.1 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Het lokaal bestuur heeft diverse taken en verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. Zo is de burgemeester wettelijk verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde, stelt de gemeenteraad de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) vast en kunnen burgemeester en wethouders vergunningen afgeven. Om invulling te geven aan deze taken en verantwoordelijkheden, beschikt het bestuur – in het bijzonder de burgemeester – over bevoegdheden die het mogelijk maken om op te treden tegen onwenselijke situaties. Die bevoegdheden zijn divers, enkele voorbeelden zijn: het sluiten van panden, vergunningen weigeren of intrekken, gebiedsverboden uitvaardigen of bestuurlijke boetes opleggen.<sup>11</sup>

De thema's waarbinnen dit bestuurlijk instrumentarium kan worden ingezet, zijn eveneens divers. Landelijk zijn er prioriteiten benoemd voor de bestuurlijke aanpak: mensenhandel en -smokkel, georganiseerde hennepcultuur, fraude in de vastgoedsector, misbruik binnen de vastgoedsector en witwassen

11 Zie voor een uitgebreid overzicht van bevoegdheden van de burgemeester bijvoorbeeld Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2010.

en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit.<sup>12</sup> Daarnaast zijn op regionaal of lokaal niveau speerpunten benoemd voor de bestuurlijke aanpak. Thema's die de respondenten van het onderzoek in dit kader noemen, zijn: ondermijning, drugs, *Outlaw Motorcycle Gangs* (OMG's), pat-sers, kansspelen, en handhavingsknelpunten als aanpak woonwagencampen, straatdealers, prostitutie, horeca en coffeeshops.

Het kunnen inzetten van bestuurlijke maatregelen komt voor een groot deel voort uit de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het handhaven van de openbare orde. Artikel 172 Gemeentewet beschrijft deze wettelijke taak. Daarnaast is er nog allerlei andere wetgeving die een basis vormt voor bestuurlijk optreden, waaronder de Wet bibob, de Opiumwet, de Drank- en horecawet, de Wet op de kansspelen, de Woningwet, de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast ('Voetbalwet') en de APV. Op basis van dit wettelijk kader heeft het bestuur echter meer bevoegdheden dan alleen het voorkomen of beëindigen van verstoringen van de openbare orde. Het bestuurlijk instrumentarium kan namelijk ook worden ingezet voor het voorkomen en bestrijden van zware, georganiseerde criminaliteit en dat wordt in de praktijk ook gedaan.

## 2.2 Waarom bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast?

Uit de interviews met professionals op het gebied van de bestuurlijke aanpak binnen gemeenten blijkt dat het bestuur verschillende redenen heeft voor het aanwenden van zijn instrumentarium ter voorkoming of bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

In de eerste plaats kunnen vormen van georganiseerde criminaliteit overlast en openbareordeproblematiek met zich meebrengen. Een voorbeeld hiervan is overlast in de buurt als gevolg van drugspanden, zoals de aanwezigheid van verslaafden, geluidsoverlast en parkeeroverlast. Door de criminele activiteiten vanuit een dergelijk pand te stoppen, bijvoorbeeld door het betreffende pand te sluiten, eindigt ook de overlast.

---

12 Zie Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014 ('RIEC-convenant').

Ten tweede geven de respondenten aan dat het voor het bestuur van belang is om criminele invloeden in de gemeente te voorkomen. Door ervoor te zorgen dat de georganiseerde criminaliteit geen gebruik kan maken van gemeentelijke dienstverlening, wordt de bewegingsruimte voor de georganiseerde criminaliteit in de gemeente zo klein mogelijk gehouden. Een voorbeeld om dit te verduidelijken: de Wet bibob stelt het openbaar bestuur in staat te onderzoeken of aanvragers van vergunningen voor bijvoorbeeld coffeeshops, prostitutie- of horeca-inrichtingen van onbesproken gedrag zijn of niet. Wanneer dit niet het geval is, bijvoorbeeld omdat men eerder strafbare feiten heeft gepleegd, kan de gemeente besluiten een vergunning te weigeren of in te trekken. De achterliggende gedachte is het voorkomen van het gebruiken van de inrichting om bijvoorbeeld met criminele activiteiten verkregen geld wit te wassen. Door een Bibob-screening te doen, kan de gemeente ervoor zorgen dat ze criminele activiteiten niet (onbedoeld) faciliteert en dat legale processen niet worden vermengd met illegale activiteiten. Omdat de georganiseerde misdaad wel afhankelijk is van onder meer gemeentelijke dienstverlening om uitvoering te geven aan haar criminele activiteiten, wordt haar hiermee een slag toegebracht. Daarnaast beschermt de gemeente op deze wijze de concurrentiepositie van bonafide ondernemers.

De derde reden die door de respondenten genoemd wordt, is de (mede)-verantwoordelijkheid van het bestuur om, net als zijn partners, een bijdrage te leveren aan het voorkomen of bestrijden van (georganiseerde) criminaliteit. Aangezien de gemeente beschikt over instrumenten hiervoor, moet zij deze ook inzetten, zo geven verschillende respondenten aan.

In het kader van de bestuurlijke aanpak wordt in alle gemeenten het meest samengewerkt met de politie. Daarnaast is er veel samenwerking met het OM, de Belastingdienst en het RIEC. De politie en het OM zijn samen met de burgemeester vertegenwoordigd in de lokale driehoek. De Belastingdienst en het RIEC zijn belangrijke partners specifiek als het aankomt op de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Andere genoemde samenwerkingspartners zijn de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), het landelijk bureau Bibob, de Kamer van Koophandel, de Kansspelautoriteit, woningcorporaties, de GGD en afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie.

## 2.3 Belangrijke uitgangspunten

Hoewel het bestuur net als het OM, de politie en andere opsporingsdiensten een rol kan vervullen in het voorkomen en bestrijden van criminaliteit, is de werkwijze van het bestuur in dit kader niet helemaal vergelijkbaar met zijn partners. Het OM en de politie opereren op basis van het strafrecht, terwijl het bestuur op basis van het bestuursrecht werkt. Het moet dus ook de regels in acht nemen die daarbij gelden. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel, zijn van belang. Zo mag bijvoorbeeld niet meteen het zwaarste middel worden ingezet om een onwenselijke situatie te beëindigen, maar moet eerst afgewogen worden of een lichter middel ook volstaat, bijvoorbeeld een waarschuwing. Een respondent legt dit uit aan de hand van een voorbeeld:

‘Als je iemand een maatregel wilt opleggen, bijvoorbeeld een gebiedsverbod, dan heb je daar een hele riedel voor nodig. Ik begin met een waarschuwing wijkverbod. Dan een verbod van 3 dagen, 14 dagen, dan 30 dagen, 30 dagen eerste verlenging en pas dan, als ze het verbod overtreden of een nieuwe overlastgevende gedraging plegen, kan dat hele dossier naar de burgemeester.’

Zorgvuldigheid is van groot belang bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Bovenstaand voorbeeld illustreert dat er sprake is van een opbouw: er moeten verschillende stappen worden doorlopen voordat de daadwerkelijke maatregel is te nemen. Het is voor het bestuur van belang dat dit zorgvuldig gebeurt en dat het zijn handelen goed kan onderbouwen. Deze vereiste zorgvuldigheid en de opbouw in zwaarte van maatregelen die het bestuur kan nemen, zorgt ervoor dat een bestuursrechtelijk traject enige tijd kan duren.

## Analyse interviews

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, zijn ten behoeve van dit onderzoek respondenten van vijf gemeenten, een RIEC en het LIEC geïnterviewd. In totaal betreft het twaalf personen, die allen direct betrokken zijn bij de bestuurlijke aanpak. Bijlage 1 bevat de namen van de geïnterviewden. Dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste bevindingen uit de interviews. De volgende onderwerpen komen achtereenvolgens aan bod:

- werkwijze en procedures binnen de gemeenten in het kader van de bestuurlijke aanpak;
- samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie en gemeenten;
- samenwerking tussen RIEC en gemeenten;
- successen, knelpunten en verbeterpunten.

### 3.1 Werkwijze en procedures gemeenten

Om goed inzicht te krijgen in hoe de processen rond de bestuurlijke aanpak binnen de gemeente eruitzien, is de respondenten gevraagd naar de werkwijze en procedures binnen de eigen gemeentelijke organisatie. Van de negen gemeentelijke respondenten zijn er zeven werkzaam als juridisch en/of beleidsadviseur; twee respondenten hebben een coördinerende functie op het gebied van gemeentelijke handhaving en toezicht en zijn op die manier betrokken bij de bestuurlijke aanpak.

#### 3.1.1 Inrichting organisatie

Voor alle vijf gemeenten geldt dat de beleidsmatige voorbereiding en uitvoering van bestuurlijke maatregelen bij juridische en/of beleidsadviseurs op het gebied van veiligheid ligt. Zij zijn werkzaam in de concernstaf van de gemeente en/of de afdeling Veiligheid en adviseren en ondersteunen de burgemeester direct op het gebied van de bestuurlijke aanpak. Soms is er zelfs een aparte sub-

afdeling voor de bestuurlijke aanpak; zo beschikt de afdeling Veiligheid van de gemeente Utrecht over een Team Georganiseerde Criminaliteit en Bestuurlijk Instrumentarium en de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam over een Team Beleid & Interventies.

De respondenten ontvangen van de politie – of van andere samenwerkingspartners – informatie ten behoeve van het inzetten van bestuurlijk instrumentarium. Afhankelijk van de gemeente, verzorgen de adviseurs soms ook de operationele uitvoering van maatregelen. Denk bijvoorbeeld aan het fysiek sluiten van een pand. Ook het vertegenwoordigen van de burgemeester als het naar aanleiding van een bestuurlijke maatregel komt tot een rechtszaak, wordt genoemd als taak. In het kader van de bestuurlijke aanpak wordt door de respondenten binnen de gemeente vaak nauw samengewerkt met andere afdelingen, zoals de afdeling die gaat over vergunningen, toezicht en handhaving, en de afdeling ruimtelijke ordening.

### 3.1.2 De start van een bestuurlijk traject

Wanneer het gaat om het nemen van bestuurlijke maatregelen, zijn er verschillende manieren waarop het traject van start kan gaan. Uit de interviews komen de volgende mogelijkheden naar voren:

- 1 *De burgemeester ontvangt van een partner, in veruit de meeste gevallen is dit de politie, een rapportage met daarbij het verzoek om over te gaan tot het treffen van een bestuurlijke maatregel.*  
De politie beschikt in zo'n geval over informatie op basis waarvan de burgemeester een einde kan maken aan een onwenselijke situatie. Als het politie-informatie betreft, kan er bijvoorbeeld sprake zijn van (rest)informatie uit een opsporingsonderzoek, maar de informatie kan ook voortkomen uit de handhavende taak van de politie. Zo kan de politie constateren dat er sprake is van een overschrijding van de maximaal toegestane hoeveelheid drugs in een coffeeshop en dat rapporteren aan de burgemeester met het verzoek er maatregelen tegen te treffen.
- 2 *Toezichthouders/handhavers vanuit de gemeente zelf treffen bij het uitvoeren van een controle een misstand aan die aanleiding geeft tot het treffen van een bestuurlijke maatregel.*  
Het gaat dan bijvoorbeeld om overtreding van de regels op het gebied van de Drank- en horecawet of de Wet op de kansspelen. Mogelijk heeft het bestuur zelf niet voldoende informatie om in een bepaalde zaak te kunnen

doorpakken. Aanvullende politie-informatie kan dan het verschil maken tussen wel of niet kunnen optreden. Het komt in dergelijke gevallen voor dat het bestuur de politie zelf actief om informatie vraagt.

- 3 Er vindt overleg tussen de gemeente en partner(s) plaats, waarbij men gezamenlijk besluit dat een bestuursrechtelijk traject het kansrijkst is voor het beëindigen van een onwenselijke situatie. Het kan hier gaan om overleg op casusniveau, bijvoorbeeld in een ‘Werk-groep bestuurlijke aanpak’ (gemeente Maastricht) of een ‘Proeftuin aanpak drugsoverlast’ (gemeente Rotterdam), waar voor concrete gevallen wordt bekeken wat de kansrijkste interventie is. Ook kan het hier gaan om afspraken die zijn gemaakt in de lokale driehoek. De betrokken partners leveren informatie die het bestuur nodig heeft om het nemen van een maatregel te kunnen onderbouwen.
- 4 DeWet bibob wordt toegepast. Het Bibob-traject wordt door respondenten als een op zichzelf staand traject genoemd op basis waarvan bestuurlijk kan worden opgetreden. Een Bibob-screening kan ertoe leiden dat een vergunning wordt geweigerd of ingetrokken. Het verschilt per gemeente in welke gevallen er een Bibob-screening wordt gedaan. Zo kan het lokaal beleid zijn dat voor seksinrichtingen en coffeeshops standaard een Bibob-screening wordt gedaan, maar bij horeca-inrichtingen alleen als er signalen zijn dat daar iets aan de hand is wat de gemeente niet wil faciliteren.

Verschillende gebeurtenissen kunnen dus aanleiding zijn voor een bestuurlijk traject. Gezien de doelstelling van dit onderzoek, verdiepen we ons in het vervolg van dit hoofdstuk met name in de varianten waarbij het bestuur informatie van de politie ontvangt op basis waarvan bestuursrechtelijk kan worden opgetreden tegen criminaliteit of overlast. Wat gebeurt er precies binnen gemeenten als de burgemeester van de politie een bestuurlijke rapportage krijgt?

### 3.1.3 Afhandeling bestuurlijke rapportages binnen de gemeente

- Als de burgemeester van de politie een rapportage ontvangt met het verzoek tot het nemen van een bestuurlijke maatregel, beoordeelt de behandelend beleidsadviseur of jurist de geleverde informatie om te bepalen of het verzoek in behandeling kan en zal worden genomen.

- Als dit het geval is, is er sprake van een voornemen tot het nemen van een bestuurlijke maatregel en worden belanghebbenden door middel van een voornemenbrief uitgenodigd om hun zienswijze te geven op de voorgenomen maatregel. Of er wel of niet een voornemenbrief uitgaat, is een beslissing van de burgemeester.
- Als het zienswijzegesprek geen aanleiding geeft om af te wijken van het voornemen, volgt daarna een advies voor een definitief besluit tot het treffen van een bestuurlijke maatregel aan de burgemeester of de lokale driehoek.
- Als de burgemeester of de driehoek instemt met dit definitieve besluit, ondertekent de burgemeester het besluit waarna het kan worden uitgereikt. Het gaat dan bijvoorbeeld om een besluit dat een bepaald verbod of de sluiting van een pand inhoudt.

Het komt ook voor dat de burgemeester van de politie informatie ontvangt die niet voldoende is om een bestuurlijke maatregel te kunnen treffen. Volgens de respondenten wordt dan in de praktijk altijd contact opgenomen met de afzenders van bestuurlijke rapportages met het verzoek om ontbrekende informatie aan te vullen, zodat alsnog door het bestuur kan worden opgetreden. Als dat voor de afzende partij niet mogelijk is, stopt daar het traject (al dan niet tijdelijk). Als de afzende partij – of een andere partij – de informatie wel kan aanvullen (dat kan ook op een later moment), kan alsnog een bestuurlijke maatregel worden genomen. De respondenten geven aan nooit verzoeken om bestuurlijk op te treden zonder verder overleg met de partners naast zich neer te leggen.

‘We leggen sowieso geen maatregelen [verzoeken tot het nemen van bestuurlijke maatregelen, IG] terzijde. Als de maatregelen gewoon vol-  
doen en we hebben daar beleid op, of geen beleid maar het is wel een  
bevoegdheid van de burgemeester, dan pakken we hem wel op.’

‘In principe doen we er altijd iets mee. Het is niet zo dat we op basis van  
gebrek aan capaciteit iets niet oppakken. We hebben het proces wel zoda-  
nig vormgegeven voor onszelf, dat we door middel van formats dingen  
kunnen invullen en dan gaat het wel wat sneller.’



### 3.1.4 De keuze voor een maatregel

Als na beoordeling van de rapportage en eventuele bijbehorende stukken blijkt dat een bestuurlijke maatregel kan worden getroffen, is het aan het bestuur om te bepalen welke maatregel. Vaak is dat op voorhand al duidelijk: veel gemeenten beschikken over handhavingsprotocollen waarin precies staat beschreven op welke overtreding van welke regel welke sanctie staat. Dergelijke protocollen zijn er bijvoorbeeld op het gebied van horeca, coffeeshops (softdrugs) en prostitutie. Afhankelijk van de ernst van de geconstateerde overtreding kan de gemeente eerst een waarschuwing geven in plaats van direct een sanctie op te leggen. Zie hierover ook §2.3.

‘De trajecten liggen vast in de protocollen van de driehoek. Op het moment van de rapportage van de politie, dan is stap één van het protocol: wat betekent dit? Bij Bibob is glashelder hoe dat moet lopen. Artikel 13B Opiumwet, illegale hennepteelt; dan gaat het dicht. Dat is ook duidelijk. Een waarschuwing is afhankelijk van de ernst van wat er gebeurt. Poging tot doodslag [bijvoorbeeld in een horeca-inrichting, IG] is sluiten. Bij een ruzie is dat niet zo. Ja, het protocol is niets anders dan een stappenplan. Wat ik bepalend vind: is het regulier of is het zware criminaliteit? De vraag is vooral: wat is de inhoud van de rapportage van de politie?’

‘De politie heeft een handhavende taak bij coffeeshops en stapt af en toe een coffeeshop binnen. [...] Dan controleren ze de hoeveelheden die aanwezig zijn. Dat wordt gewogen en als er te veel is, volgt een voorstel naar de burgemeester en dat komt dan bij ons terecht. Degene die over het coffeeshopbeleid gaat, controleert of zo’n dossier voldoet. Als er tien gram is overtreden, is een belletje voldoende om zo’n dossier niet in behandeling te nemen. Maar als er een grote constatering is plus er zijn wapens aangetroffen, pepperspray of het gebeurt keer op keer, dan is de maat op een gegeven moment wel vol.’

Wanneer het aankomt op bestuurlijke handhaving, is er veel vastgelegd in protocollen. Toch is voor gemeenten niet altijd sprake van *business as usual*. Soms moet ook worden gekeken welke ruimte er precies is voor het bestuurlijk aanpakken van een bepaalde casus. De burgemeester beslist uiteindelijk of en hoe er wordt opgetreden, aangezien hij over de bevoegdheden beschikt om bestuurlijk op te treden.

‘Als het heel helder is, zal de burgemeester zeggen: “Natuurlijk, sluiten of een gebiedsverbod.” Maar in sommige gevallen kan het verschil uitmaken of de burgemeester een risico wil lopen of niet. Het is ook wel handig om dat duidelijk te hebben vooraf, je moet ook wat aan verwachtingen doen. Men kan wel iets willen, maar ik denk dat het onze rol is om te adviseren wat kan en wat niet kan. De burgemeester beslist, maar die moet wel inzichtelijk hebben wat het risico is als het wankel is. Hij moet een afweging maken. [...] Op het moment dat er nog geen jurisprudentie is, moet jij kijken of het standhoudt bij de rechter. Onze burgemeester is wel iemand die de grenzen opzoekt. Je hebt als burgemeester bij openbare orde dus ook wel een bepaalde marge, een bepaalde bewegingsvrijheid. Die geeft de rechter je ook wel. Jij bent verantwoordelijk voor de openbare orde dus moet je in eerste instantie zelf een afweging maken, en als dat onredelijk is, zal de rechter daar een streep door zetten.’

## 3.2 Samenwerking en informatie-uitwisseling met de politie

De politie is voor gemeenten een belangrijke partner in de bestuurlijke aanpak: vaak is de onderbouwing van een bestuurlijke maatregel (onder meer) gebaseerd op politie-informatie die met het lokaal bestuur wordt gedeeld in een bestuurlijke rapportage. Dit kan zowel informatie zijn vanuit de handhavende taak van de politie als informatie afkomstig uit een opsporingsonderzoek van de politie en het OM. Op grond van de Wet politiegegevens – in sommige gevallen in combinatie met het RIEC-convenant (zie ook §3.3) – kan de politie haar informatie delen met het bestuur ten behoeve van de bestuurlijke aanpak. De politie doet een verzoek of geeft een advies tot het nemen van een bestuurlijke maatregel, waarbij zij idealiter de informatie voegt die het bestuur daarvoor nodig heeft. Om meer inzicht te krijgen in de manier waarop de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen politie en bestuur in de praktijk plaatsvinden, zijn de respondenten hier in de interviews specifiek op bevraagd.

### 3.2.1 Persoonlijk contact en een goed netwerk

De respondenten vanuit de gemeenten geven aan over het algemeen tevreden te zijn over de samenwerking met de politie in het kader van de bestuurlijke aan-

pak. Vooral op persoonsniveau gaan er dingen goed: de lijnen zijn kort, het onderlinge contact is prettig en men weet elkaar goed te vinden. Dit persoonlijke contact is volgens de respondenten noodzakelijk om als partners van elkaar te weten wat de bevoegdheden, werkwijzen en (on)mogelijkheden van de ander zijn, en dus noodzakelijk om goed te kunnen samenwerken tegen criminaliteit en overlast.

Hoewel persoonlijk contact en een goed netwerk volgens de respondenten van belang zijn, geven zij aan regelmatig te worden geconfronteerd met functiewisselingen binnen de politieorganisatie. Zo krijgen ze niet zelden te maken met nieuwe leidinggevendenden binnen de politie of bijvoorbeeld een nieuwe privacyfunctionaris, waardoor ze het gevoel hebben steeds opnieuw te moeten beginnen met het opbouwen van een relatie om tot een effectieve samenwerking te kunnen komen. Daarbij moeten steeds dezelfde hobbels worden genomen, bijvoorbeeld het uitleggen van wat het bestuur wel of niet kan betekenen in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en vooral wat het bestuur daarvoor nodig heeft van zijn partners. De angst bestaat onder meerdere respondenten dat het nieuwe politiebestel en de daaruit voortkomende functiewisselingen de samenwerking in het kader van de bestuurlijke aanpak niet ten goede zullen komen.

### 3.2.2 *Voldoende en kwalitatief goede informatie*

Als het erom gaat wat het lokaal bestuur nodig heeft van de politie in het kader van een succesvolle bestuurlijke aanpak, komen er uit de interviews twee belangrijke zaken naar voren: de kwaliteit van informatie en samenwerking in een vroeg stadium (zie §3.2.3).

In de eerste plaats wordt de kwaliteit van informatie genoemd: er is ‘harde informatie’ nodig in het kader van de bestuurlijke aanpak. Het bestuur kan niet optreden op basis van aannames of vermoedens; aan het nemen van een bestuurlijke maatregel moet een degelijk dossier ten grondslag liggen. Hier blijkt het in de praktijk nog vaak aan te schorten, volgens de respondenten.

‘Wat ik in twee jaar nu heb meegemaakt, is de wens van de politie om zaken ook bestuurlijk aan te pakken. Soms komt dat ook uit de driehoek. [...] Op zich zijn er bestuurlijk best mogelijkheden, maar die vallen of staan met een goed dossier. Wat je vaak ziet is dat er heel veel informatie in de hoofden van de politie zit, van de wijkagent, en als je dan vraagt

om alle PV's en allerlei bijbehorende stukken en een briefje erbij voor de burgemeester, dan zie je dat er vaak niet goed gemuteerd is of er is op andere artikelen geschreven en dan houdt het dus gewoon op qua maatregel.'

'Geef ons de feiten. Voorbeeld: illegale prostitutie zonder vergunning. Dan horen we van de politie het volgende: "Die heeft van die gehoord en die heeft aan die verklaard." Maar ik vraag dan: "Hebben jullie dat ook als feiten? Zijn er PV's? Nee?" Dat vind ik dus te dun. En dan hoor je weer: "Jullie doen nooit wat." Maar ik wil het zien. Ik wil bronnen hebben. Als ze dat nu in een PV vastleggen, dan heb ik iets waar een rechter enige waarde aan hecht.'

Uit de interviews blijkt dat zowel gemeenten als politie aandacht besteden aan het waarborgen van de kwaliteit van de informatie ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en overlast. Drie concrete voorbeelden ter illustratie:

- In de gemeente Enschede geeft men aan dat de invloed van bestuurskundigen, die sinds enige tijd werkzaam zijn binnen de politie, merkbaar is. Deze bestuurskundigen stellen bestuurlijke rapportages op en weten vanuit hun eigen expertise wat de gemeente nodig heeft om een maatregel te kunnen toepassen. Er is informeel ambtelijk contact over de rapportages die worden aangeleverd, zodat, indien nodig, aanpassingen in de rapportage snel kunnen worden gedaan.
- In Maastricht is een format ontwikkeld voor sluitingsrapportages van de politie aan het bestuur in het kader van artikel 13B van de Opiumwet. De voor de gemeente benodigde informatie om een pand te kunnen sluiten, is vertaald naar een door de politie gehanteerd format. Op deze manier krijgt de gemeente steeds een volledig rapport met de juiste informatie aangeleverd en is er voldoende onderbouwing voor de sluiting van een pand.
- In Rotterdam is bij de politie een medewerker aangesteld voor de administratieve afhandeling van verzoeken tot een bestuurlijke maatregel en bijbehorende stukken. Zij checkt of de verzoeken compleet zijn voordat ze worden aangeboden aan de burgemeester. Op deze manier wordt er binnen de politie al gecontroleerd of een rapportage compleet is en wordt eventueel ontbrekende informatie aangevuld voordat de rapportage naar de gemeente gaat.

Meerdere respondenten geven aan het gevoel te hebben dat gemeenten worden onderschat in de kennis en informatie die zij hebben ten aanzien van problemen die er spelen; gemeenten weten veel meer dan uitsluitend de informatie uit de Basisregistratie Personen (BRP). Gemeenten leggen ook onderlinge verbanden tussen de informatie die op andere gemeentelijke afdelingen aanwezig is of die zij bijvoorbeeld van wijkagenten krijgen. Daarnaast kan de gemeente ten behoeve van een bepaalde casus bijvoorbeeld kijken naar eerdere Opiumwet 13B-sluitingen of uitkomsten van Bibob-trajecten. Dergelijke informatie stelt de gemeente in staat om verbanden te leggen en, op informatiegestuurde wijze, verder onderzoek te doen.

‘Op een gegeven moment ga je de verbanden zien en ga je een en ander doorlichten. Dan kom je uit bij financieringen, oprichting van bv’s en zo plus je de informatie op. Door het onder het convenant te brengen, kunnen ook politie en Belastingdienst erbij betrokken worden. Door hun informatie toe te voegen, worden witwasconstructies zichtbaar.’

### 3.2.3 Samenwerking in een vroeg stadium

Op de vraag wat het lokaal bestuur nodig heeft van de politie in het kader van een succesvolle bestuurlijke aanpak, geven respondenten in de tweede plaats aan dat zij graag meer aan de voorkant willen worden betrokken bij cases waarin mogelijk bestuurlijk kan worden opgetreden. Door in een vroeg stadium al betrokken te worden bij een casus, kan het bestuur tijdig aangeven welke maatregelen het eventueel kan nemen en welke informatie daarvoor nodig is. Daarnaast weet men op deze manier eerder wat er aan werklast aan zit te komen. Het initiatief voor het nemen van een bestuurlijke maatregel ligt – in de ogen van sommige respondenten – nog te veel bij de politie.

‘Formeel zou de gemeente het initiatief tot een bestuurlijk traject moeten nemen, maar in de praktijk is dit vaak... wij krijgen het pas van de politie als zij vinden dat wij iets moeten doen. Nou zeg ik het ongenueerd. Maar ik ben stapvoets bezig: geef ons informatie.’

‘Het kan zijn dat de politie een bepaalde zaak onderzoekt en daarom in die fase de informatie nog niet met ons deelt of geen mededelingen doet. Nu ook in het geval van een drugszaak die al heel lang loopt,

drugshandel vanuit een pand. Op een bepaald moment komt dat dan naar voren en komt er een rapportage, en dan wordt wel de vraag gesteld of er toch niet eerder informatie gedeeld had kunnen worden. Maar goed, als gemeente heb je het te doen met wat je op dat moment weet en wat je niet weet, daar kun je niets mee. De politie bepaalt zelf wanneer er aanleiding is om met een rapportage te komen of niet. Dat is voor de gemeente zelf niet in te schatten.’

Hoewel het soms frustrerend blijkt voor gemeenten dat bepaalde politie-informatie niet in ieder stadium met hen gedeeld kan en mag worden, is er wel begrip voor dat soms eerst een strafrechtelijk onderzoek moet worden afgerond voordat partners bij een casus kunnen worden betrokken. Toch is dit niet altijd een excuus, zo blijkt. Een respondent geeft aan eens een sluitingsrapportage te hebben ontvangen van de politie, vijf maanden na de inval in het betreffende pand. Dat is het andere uiterste: voor de gemeente is het dan lastiger om nog een maatregel te treffen, omdat zij aannemelijk moet maken dat er sprake is van een verstoring van de openbare orde of een overlastsituatie die met een bestuurlijke maatregel kan worden beëindigd. Het is lastig om de bestuursrechter vijf maanden na dato nog te overtuigen van de acute noodzaak hiervoor. Uiteindelijk bleek in dit geval capaciteitsgebrek bij de politie de reden te zijn voor de verlate aanlevering van de rapportage.

Een andere respondent geeft aan soms te twijfelen of bepaalde politie-informatie echt niet mag worden gedeeld in verband met een strafrechtelijk onderzoek of dat dit soms alleen als argument wordt gebruikt. Meerdere respondenten ervaren een bepaalde terughoudendheid of angst bij de politie om informatie te delen met de gemeente, omdat men niet zeker weet wat ermee gebeurt. Wat hierbij belangrijk is om te vermelden, is dat wanneer het informatie uit een opsporingsonderzoek betreft, de officier van justitie de politie toestemming moet geven voor het delen van informatie met het bestuur (zie §4.2). De politie gaat hier dus niet alleen over.

### 3.2.4 Op de stoel van het bestuur

Hoewel uit de interviews blijkt dat alle respondenten het nut en de noodzaak inzien van de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast door gemeenten, worden er ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de huidige samenwerking met de politie in het kader van de bestuurlijke aanpak. In de

eerste plaats geven respondenten uit verschillende gemeenten aan dat zij soms druk ervaren vanuit de politie om een bestuurlijke maatregel toe te passen. Dat kan wringen, omdat de burgemeester uiteindelijk bepaalt of er wel of niet bestuursrechtelijk wordt opgetreden in een bepaalde casus.

‘Nee, we pakken niet alles op. De politie wil vaak meer pakken. Soms zie je in de samenwerking dat het wordt opgedrongen: “Nu weet je het en moet je wel handelen.” Maar dat is niet wenselijk.’

‘Het is niet altijd vrijblijvend. Er zit wel een bepaalde druk op. Je kan niet altijd even overwegen of een jaar lang nadenken wat je gaat doen. In dat samenspel kan nog wel wat worden verbeterd.’

Overigens komt ook het omgekeerde voor, namelijk dat de politie in een casus aangeeft dat er niet bestuurlijk hoeft te worden opgetreden. Een respondent gaf hiervan het volgende voorbeeld:

‘Vanochtend had ik een informeel vertrouwelijk overleg over mogelijk hennepgedoe. Gisteren zag ik in het nieuws dat een hennepplantage boven een kledingzaak was gevonden. De politie zei: “Sluiten hoeft niet meer, want de eigenaar heeft het zelf gemeld.” Maar dat bepalen zij niet, maar wij! Dat is cultuur, dat speelt al jaren zo. Als bestuursjurist moeten we vaak uitleggen waarom het niet kan. De politie is daar niet deskundig in, maar verwacht wel iets van ons. Ze worden kribbig. “Dat moet toch”, zeggen ze dan, maar dan moeten ze ook zelf een breder PV aanleveren. Dat heeft tijd nodig. Politie hou nou eens op met zeuren. Geloof ons nou. Ook met het OM heb ik forse discussies gehad, waarbij ze echt overtuigd moeten worden dat we niets kunnen. Dat is niet prettig. Maar dat is investeren tot je wel begrepen wordt.’

Overigens zorgt niet alleen de politie voor een bepaalde druk op gemeenten voor het toepassen van bestuurlijk instrumentarium. Ook de verantwoordelijkheid die het bestuur nu eenmaal heeft, en voelt, op het gebied van openbare orde en veiligheid speelt een rol:

‘Het punt is vaak: als je wat kunt en er is aanleiding voor om het te doen, dan moet je het ook doen. Je komt er als gemeente niet mee weg om te zeggen: “Ik doe iets niet.” [...] Wij doen ook huisverboden, tussen 60 en

100 per jaar. Dit wordt in eerste instantie gedaan door de politie en de verlenging is voor ons, het komt terecht bij het team Veiligheid. En daarbij kun je helemaal niet zeggen: “We doen het maar niet.” Het gaat om iemands veiligheid in de woning.’

Uit de interviews blijkt dat de respondenten soms het gevoel hebben dat de politie op de stoel van het bestuur gaat zitten. Een soortgelijk gevoel ontstaat soms ook als de politie in een bestuurlijke rapportage te expliciet is over welke bestuurlijke maatregel getroffen zou kunnen of moeten worden. Het bestuur moet zelf de afweging maken wat haalbaar en nodig is om te doen in een bepaalde casus. Immers: het gaat om de toepassing van bevoegdheden van de burgemeester en het is dan ook aan hem en zijn adviseurs om in te schatten wat wel en niet kan. Hoewel de respondenten onderstrepen dat het bestuur uiteindelijk zelf bepaalt of er al dan niet bestuurlijk wordt opgetreden, blijkt het toch lastig te zijn om een gekregen advies niet op te volgen.

‘Het punt is dat als je een heel gericht advies krijgt en je wat anders doet, dan wijk je dus af van het verzoek, het advies. Formeel gezien. Nou hoeft dat niet echt een punt te zijn, maar dan wijk je dus af van iets wat je geadviseerd wordt. Dat is altijd lastiger dan wanneer je algemeen wordt geadviseerd en de ruimte hebt om zelf een weg te kiezen. [...] Eigenlijk zou je als politie vóór zo’n rapportage in overleg moeten gaan met elkaar: is wat er ligt nu voldoende? En moet je überhaupt met een rapportage komen? Want als wij de inschatting maken van: dit haalt het niet of dit leidt tot niks, dan kun je je de moeite van het maken van een rapportage besparen. En op dat niveau gaat het op dit moment ook wel vaak.’

### 3.3 Samenwerking met het RIEC

In het onderzoek zijn grote gemeenten betrokken die beschikken over capaciteit, kennis en kunde op het gebied van de bestuurlijke aanpak. Er zijn echter ook gemeenten waarbinnen minder kennis en ervaring aanwezig is over de bestuurlijke mogelijkheden in het kader van de aanpak van overlast en criminaliteit. Om een volledig beeld te krijgen over de samenwerking tussen politie en gemeenten in het kader van de bestuurlijke aanpak, is in dit onderzoek ook gesproken met twee medewerkers van een RIEC. Zij geven aan dat er grote



onderlinge verschillen zijn tussen gemeenten en dat de ondersteuning die de RIEC's leveren aan gemeenten dan ook verschilt.

De RIEC's versterken de bestuurlijke aanpak en ondersteunen de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Zoals gezegd verschilt de wijze waarop zij gemeenten kunnen helpen bij de bestuurlijke aanpak. De geïnterviewde medewerkers van een RIEC geven aan voor grote gemeenten vaak op te treden als sparringpartner; het gaat dan om het delen van bepaalde expertise of juridische kennis die bij het RIEC aanwezig is. Daarnaast kan het RIEC grote gemeenten helpen door 'zachte informatie hard te maken' of door partners om de tafel te krijgen. Bij kleine gemeenten is de rol van het RIEC anders. Daar is vaak ondersteuning nodig, omdat men ter plaatse onvoldoende kennis van en ervaring met de bestuurlijke aanpak heeft. Een respondent van het RIEC legt uit:

'Dan vragen ze ons om bij een gesprek met een ondernemer te komen zitten. Dat kan soms ook zijn omdat het anders te veel "ons kent ons" wordt. Vaak is onze inbreng vanwege de ervaring en kennis; wij weten bijvoorbeeld de juiste vragen te stellen. Gemeenten zijn bang om niet de juiste keuze te maken. Onder meer omdat ze onvoldoende kennis of informatie hebben om een keuze te maken hoe te handelen.'

Omdat bij kleine gemeenten de *caseload* laag is, is het voor hen moeilijk om professionaliteit in het onderwerp op te bouwen. Daarom worden zij intensiever ondersteund in de bestuurlijke aanpak dan grote gemeenten. Wat verder volgens de respondenten nog meespeelt, is dat in kleine gemeenten de urgentie voor een bestuurlijke aanpak van een bepaald probleem niet altijd gevoeld wordt. Dit verschilt per onderwerp. Hennepteelt bijvoorbeeld leeft ook in kleinere gemeenten, maar van een onderwerp als mensenhandel wordt soms nog gevonden en gezegd dat het lokaal niet speelt en dat het een zaak voor justitie is.

Niet alleen het feit of een gemeente groot of klein is, bepaalt aan welke ondersteuning van het RIEC behoefte is. Ook uit de interviews met de gemeentebambtenaren, allemaal uit grote gemeenten, blijkt dat de behoeften op dit vlak verschillen. In de ene gemeente wordt nauw samengewerkt met het RIEC en is men daar heel positief over, terwijl men in de andere gemeente nog weinig ervaringen met het RIEC heeft opgedaan of minder enthousiast is over de samenwerking tot dusver. Het is voor gemeenten ook niet noodzakelijk om in elke casus samen te werken met het RIEC. Een van de respondenten vanuit het RIEC zegt over de bestuurlijke aanpak:

‘Het hoeft niet altijd te zijn op basis van een bestuurlijke rapportage. Het staat een burgemeester vrij om zijn bevoegdheden te gebruiken. Dit kan ook op eigen titel. Ook zonder bestuurlijke rapportage. Het kan ook prima buiten het RIEC om gaan. Als een gemeente denkt: dit is klip-en-klaar, dan hoeven wij er niet bij te zijn.’

Wel geven alle respondenten vanuit de gemeenten aan voor het delen van informatie met partners gebruik te maken van het RIEC-convenant.<sup>13</sup> Uit het interview met het hoofd van het LIEC blijkt dat 98% van alle Nederlandse gemeenten het RIEC-convenant gebruikt. Het convenant stelt gemeenten in staat om met partners informatie uit te wisselen op de thema's die vallen onder de reikwijdte van het convenant.

### 3.4 Successen, knelpunten en verbeterpunten

Tot slot is de respondenten in de interviews gevraagd naar de successen en knelpunten die zij (hebben) ervaren in het kader van de bestuurlijke aanpak en de verbeterpunten die zij hiervoor zien.

#### 3.4.1 Successen

Wat meerdere respondenten als succes benoemen, is dat zij in de praktijk ervaren dat de gemeente een constructieve bijdrage kan leveren aan de aanpak van criminaliteit. Hoewel de bestuurlijke aanpak niet nieuw is, geven zij aan te merken dat meer en meer gebruik wordt gemaakt van het bestuurlijk instrumentarium voor criminaliteitsbestrijding en -preventie. Daarmee worden regelmatig mooie resultaten geboekt, waardoor criminaliteit beter wordt beheerst en er meer grip op is, wat uiteindelijk resulteert in een veilige stad. Dat laatste is voor hen een belangrijke drijfveer.

Verschillende respondenten geven daarnaast aan het gevoel te hebben dat de politie en gemeenten elkaar in de afgelopen jaren steeds beter zijn gaan vinden, dat er meer en beter met elkaar gecommuniceerd wordt en dat dit heeft geleid tot toegenomen begrip en respect voor elkaars bevoegdheden en (on)mogelijkheden.

---

<sup>13</sup> Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

### 3.4.2 Knelpunten

Knelpunten voor de bestuurlijke aanpak worden door de respondenten zowel gesignaleerd bij de politie als bij gemeenten.

#### Reorganisatie politie

Ten aanzien van de politieorganisatie zeggen verschillende respondenten dat zij de schaalvergroting binnen de politie als knelpunt voor een goede samenwerking op het gebied van de bestuurlijke aanpak beschouwen. Door de functiewisselingen die men als gevolg van het nationale politiebestedel opmerkt en verwacht, zijn en worden opgebouwde relaties in het kader van de bestuurlijke aanpak mogelijk tenietgedaan. Dat is een bedreiging voor een succesvolle bestuurlijke aanpak van criminaliteit, omdat samenwerking tussen gemeenten en politie daar juist zo belangrijk is. Samenwerken met nieuwe contactpersonen betekent opnieuw afspraken maken en een nieuwe relatie opbouwen. Dat kost tijd en er gaat altijd iets verloren.

#### Capaciteit

Een tweede knelpunt is de capaciteit voor de bestuurlijke aanpak. Hoewel de respondenten vanuit de gemeenten aangeven verzoeken tot het nemen van bestuurlijke maatregelen altijd op te pakken, kan de beschikbare capaciteit die hiervoor aanwezig is in de gemeente toch een knelpunt zijn:

‘De politie is met 4000 en wij zijn met 8 of 10. Dus het is altijd druk. [...] Als we morgen 30 dossiers krijgen, dan gaan we het niet halen. We zitten met allerlei wettelijke termijnen dus dan hebben we gewoon een probleem.’

‘Op het moment dat rapportages worden uitgebracht, wordt er verwacht dat je vrij snel met maatregelen komt. Dat je niet nog eens een half jaar wacht. Je moet ernaartoe werken dat je daar snel iets mee doet. Het bestuursrechtelijk proces kost ook tijd: bestudering van een dossier, de driehoek moet een beslissing nemen, op dat moment kun je van start [...] Voorbereiding van het besluit, zienswijzegesprek binnen een of

twee weken of zo kort als je kunt, en dan het besluit en de uitvoering. Daar zit vaak druk op: dat moet geen eeuwen duren. Dan zegt de politie ook: “We hebben daar dat probleem geconstateerd, we hebben de rapportage aangeleverd, maar de winkel is nog steeds open. Hoe zit dat nou?” Laatst hadden we meerdere sluitingen tegelijk en toen hebben we wel overlegd met de politie: welke doen we eerst? Want je kunt niet alles tegelijk.’

‘Bibob heeft nu nog te weinig capaciteit om goed door te pakken. Je ziet horeca... nou ja, alles wijst erop: dit is niet in de haak. Alleen door capaciteit en prioriteit worden ze niet ge-Bibobd. Dan krijg je toch in de uitvoering overlast, waarbij ik liever aan het begin had gezien: pak het nu op. Capaciteit is vooral het probleem, niet de instrumenten.’

### *Kritische kanttekeningen bij rol lokaal bestuur in criminaliteitsbestrijding*

Een ander knelpunt dat meerdere respondenten signaleren binnen gemeenten, is dat het bestuur zich in toenemende mate bezighoudt met de bestrijding van (zware) criminaliteit, maar hier van origine niet voor uitgerust is. Deze ontwikkeling kan verschillende problemen met zich meebrengen. Zo lijkt screening van gemeenteamtbenaren die zich bezighouden met de bestuurlijke aanpak van criminaliteit eerder uitzondering dan regel te zijn. Dit kan integriteitsrisico's met zich meebrengen. Los van het feit dat integriteitsschendingen logischerwijs onwenselijk zijn, kan het risico hierop partners als politie en OM ervan weerhouden informatie te delen met het bestuur. Men weet immers niet precies bij wie de informatie terechtkomt.

Daarnaast brengt het nemen van bestuurlijke maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit risico's voor gemeenteamtbenaren met zich mee. In tegenstelling tot medewerkers van politie en OM, zijn zij er niet op voorbereid om met zware criminaliteit en de plegers daarvan om te gaan. Een respondent geeft aan dat het voorkomt dat er grenzen worden overschreden in de tegenreactie van de georganiseerde criminaliteit op bestuurlijke maatregelen. Zij maakt zich zorgen over de positie waarin mensen van de afdeling soms terechtkomen en of hun wel de juiste bescherming kan worden geboden. Dat geldt niet alleen op het werk maar ook op het huisadres. Dat maakt dat deze respondent zegt terughoudend te zijn in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Verder zijn twijfels merkbaar bij respondenten over of het bestuursrecht wel geëigend is voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Past dit wel binnen de scheiding der machten? Wordt de burgemeester door de politie niet te veel gezien als hulpsheriff die dossiers die men strafrechtelijk niet rond krijgt bestuurlijk kan aanpakken?

### 3.4.3 Verbeterpunten

Dan de verbeterpunten voor de bestuurlijke aanpak. Er is winst te behalen op het gebied van samenwerking met partners. De samenwerking tussen gemeenten en politie kan versterkt worden door in concrete cases eerder gezamenlijk op te trekken: alleen schriftelijk informatie delen met behulp van bestuurlijke rapportages, zoals nu vaak nog gebeurt, is niet voldoende. Van écht succesvolle samenwerking is pas sprake als in gezamenlijkheid wordt afgewogen wat de meest kansrijke en effectieve aanpak is in een bepaalde casus en als alle betrokken partijen hun bijdrage leveren aan het gezamenlijk gekozen traject. Op die manier wordt voor de politie en andere samenwerkingspartners ook beter duidelijk wat het bestuur nu eigenlijk kan en weet. Dit leidt in de eerste plaats tot realistische(r) wederzijdse verwachtingen en heeft daarnaast mogelijk een positief effect op de bereidheid om informatie te delen met het bestuur. Respondenten ervaren nog regelmatig 'stiekem gedoe' bij de samenwerking met de politie, ook wanneer dat naar hun mening niet nodig is omdat binnen de gemeente ook veel kennis aanwezig is over een bepaalde casus.

De respondenten zien ook verbeterpunten voor gemeenten zelf. In de eerste plaats het beter stroomlijnen van interne processen die raken aan de bestuurlijke aanpak. Niet in elke gemeente is duidelijk welke afdeling over de bestuurlijke aanpak gaat en wie de contactpersonen zijn voor de politie. Dat maakt het er voor de politie niet makkelijker op om op voorhand in overleg te treden over een bepaalde casus en een bestuurlijke rapportage op de juiste plek in de organisatie aan te bieden. Daarnaast wordt genoemd dat gemeenten met betrekking tot de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit nog veel bij te leren hebben; de eigen deskundigheid op dit gebied kan (verder) worden vergroot. De respondenten van het RIEC bevestigen dit.



## Analyse documentstudie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de documentstudie besproken. Waar in de interviews de respondenten zijn bevraagd op organisatie en werkwijzen van hun gemeente op het gebied van de bestuurlijke aanpak, samenwerking en informatie-uitwisseling met partners, ligt voor de documentstudie de nadruk op de bestuurlijke rapportages. Er is met name gekeken naar de vorm, inhoud en kwaliteit ervan, de routing binnen gemeenten en overwegingen bij het al dan niet inzetten van bestuurlijk instrumentarium naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage. Zoals beschreven in paragraaf 1.6, was de beoogde werkwijze om per gemeente de afgelegde route van vijftien bestuurlijke rapportages te reconstrueren en na te gaan op welke wijze opvolging is gegeven aan de rapportage.

Het bleek echter in de praktijk niet voor alle gemeenten mogelijk om ten behoeve van deze reconstructies de gevraagde informatie voor vijftien bestuurlijke rapportages aan te leveren. Ook bestond in sommige gemeenten de verwachting dat dit niet veel extra informatie zou opleveren, omdat een bestuurlijk traject steeds hetzelfde verloopt. Wel hebben de respondenten de vragen ten behoeve van de reconstructies (zie daarvoor de checklist in bijlage 3) in het algemeen beantwoord. Daarnaast zijn verschillende aangeleverde documenten bestudeerd, zoals (formats voor) bestuurlijke rapportages en sluitingsrapportages, jaarverslagen, handhavingsprotocollen en beleidsregels van gemeenten.

### 4.1 Vorm en inhoud van de bestuurlijke rapportages

Het blijkt dat de vijf gemeenten in het kader van de bestuurlijke aanpak verschillende (soorten) informatieproducten aangeleverd krijgen van de politie. Het doel ervan is steeds hetzelfde, namelijk de gemeente verzoeken om op basis van de aangeleverde informatie een bestuurlijke maatregel te treffen. Vanuit die hoedanigheid vallen al deze informatieproducten onder de noemer 'bestuurlijke rapportage', zoals gedefinieerd in hoofdstuk 1. De vorm en de naam van de informatieproducten verschilt echter. De volgende zijn gevonden:

- bestuurlijke rapportage;
- bestuurlijk dossier;
- verzoek tot nemen bestuurlijke maatregel;
- proces-verbaal van bevindingen;
- sluitingsrapportage.

Diverse zaken vallen op in de informatie die de respondenten hebben aangeleverd over de opzet van deze informatieproducten. Ten eerste blijkt er een onderscheid te zijn tussen informatieproducten voortkomend uit de handhavende taak van de politie en informatieproducten voortkomend uit de opsporingstaak van de politie.

Informatieproducten die voortkomen uit de handhavende taak worden door de respondenten over het algemeen als ‘regulier’ beschouwd; het gaat dan bijvoorbeeld over sluitingsrapportages die betrekking hebben op hennepsteelt. In diverse gemeenten wordt voor hennepzaken (veelal sluiting van een pand op basis van Opiumwet artikel 13B) gewerkt met formats. De politie vult deze in en biedt ze vervolgens aan het bestuur aan. In dit geval vindt bijna altijd opvolging plaats en meestal conform het door de politie gegeven advies. Daaruit blijkt ook dat bij dergelijke zaken sprake is van een zekere routine.

Naast de reguliere sluitingsrapportages, komt informatie van de politie ook op andere manieren bij de gemeenten terecht. Zo krijgen diverse gemeenten waarin wordt samengewerkt met bestuurskundigen van de politie informatie aangeboden volgens een standaardformat voor een bestuurlijke rapportage. In deze bestuurlijke rapportages, die vaak gebaseerd zijn op informatie uit opsporingsonderzoeken en uitgebreider zijn dan de sluitingsrapportages, geven de bestuurskundigen een advies voor het treffen van een bestuurlijke maatregel. Dit advies onderbouwen zij met de daarvoor benodigde informatie in enkele A4-tjes. Het feit dat deze rapportages onder ambtseed of ambtsbelofte zijn opgemaakt, maakt dat de respondenten dit over het algemeen als voldoende beschouwen: zij hoeven alle achterliggende stukken niet zelf te ontvangen. Eén gemeente geeft aan sinds de komst van de bestuurskundige bij de politie een duidelijke verandering te zien in de informatie die wordt aangeleverd. Waar voorheen hele politiedossiers werden aangeleverd, inclusief processen-verbaal, mutaties, foto's en verslagen van verhoren, is nu sprake van beknopte bestuurlijke rapportages.

De documentstudie laat zien dat gemeenten naast bestuurlijke rapportages ook nog wel complete politiedossiers aangeboden krijgen, bijvoorbeeld als het gaat om gebiedsverboden. De dossiers zijn vaak vergezeld van een brief aan de



burgemeester met daarin het ‘verzoek tot het nemen van een bestuurlijke maatregel’. De verzender van dergelijke dossiers is over het algemeen niet de bestuurskundige, maar bijvoorbeeld een lokale beleidsmedewerker van de politie. Een van de geïnterviewde beleidsadviseurs die zich met name bezighoudt met woonoverlast en maatregelen tegen personen, bijvoorbeeld gebiedsverboden voor drugsrunners, gaf aan er de voorkeur aan te geven zo veel mogelijk informatie te ontvangen en daaruit zelf te filteren en bij elkaar te zoeken wat nodig is voor het nemen van een bestuurlijke maatregel. Soms hoort hier ook het anonimiseren van deze dossiers bij als dat door de politie nog niet is gedaan. Het uitpluizen van dossiers kost hem veel tijd, maar op deze manier is hij er zeker van dat er voldoende geconstateerde feiten zijn, vastgelegd in processen-verbaal, om een bestuurlijke maatregel te kunnen onderbouwen.

Dan de kwaliteit van bestuurlijke rapportages. In de praktijk blijkt het voor de respondenten niet zo belangrijk te zijn of er weleens een spelfout in zit of dat er een briefhoofd op zijn kop staat. De kwaliteit van een bestuurlijke rapportage heeft vooral betrekking op de inhoud ervan: is het volledig, is er sprake van voldoende onderbouwing om een maatregel te kunnen treffen? Soms is het een uitdaging om te begrijpen wat er nu eigenlijk in een bestuurlijke rapportage staat, doordat de politie sterk gebruikmaakt van jargon. De ontvanger van een bestuurlijke rapportage moet in staat zijn hier met een bestuursrechtelijke bril op naar te kijken, om zo de inhoud van een rapportage te kunnen vertalen naar informatie waar het bestuur iets mee kan.

## 4.2 Routing van de bestuurlijke rapportages

Binnen de politie stellen verschillende functionarissen bestuurlijke rapportages op, de respondenten noemen bestuurskundigen, lokale beleidsmedewerkers, wijkagenten, taakaccenthouders Verdovende middelen en het controleteam Prostitutie en Mensenhandel. Wanneer sprake is van een bestuurlijke rapportage gebaseerd op informatie uit een strafrechtelijk onderzoek, is voor het delen van de betreffende informatie instemming van de officier van justitie vereist. Dit kan zowel de zaakofficier zijn als de informatieofficier. Als de officier van justitie en/of de teamleider van een strafrechtelijk onderzoek informatie niet willen of kunnen delen, wordt die niet aan de gemeente verstrekt. Een dergelijke afweziging kan worden gemaakt met het oog op het niet willen schaden van een strafrechtelijk onderzoek. Wanneer is besloten informatie wel te delen met de

gemeente of als toestemming van de officier van justitie niet vereist is, wordt een bestuurlijke rapportage opgesteld en aangeboden aan de burgemeester.

Hoewel bestuurlijke rapportages formeel altijd zijn gericht aan de burgemeester, verschilt het per gemeente waar de rapportages binnenkomen. Over het algemeen is dit direct bij de beleidsadviseurs of juristen die de aangeleverde informatie beoordelen en op basis daarvan al dan niet een bestuurlijke maatregel voorbereiden. In één gemeente komen rapportages eerst binnen bij het secretariaat van de afdeling, waarna ze op onderwerp onder de beleidsadviseurs worden verdeeld. Ook komen bestuurlijke rapportages via (het vooroverleg van) de lokale driehoek bij de gemeente terecht.

Voor alle onderzochte gemeenten geldt dat de rapportages op de juiste plek terechtkomen, namelijk bij de mensen die er ook iets mee moeten doen. Uit de documentstudie blijkt niet dat rapportages ‘ronddwalen’ door het gemeentehuis of bijvoorbeeld blijven liggen bij het secretariaat van de burgemeester tot ze uiteindelijk bij de juiste persoon terechtkomen en kunnen worden afgehandeld. Wel komt het voor dat de behandelende beleidsadviseurs of juristen aanvullende informatie van andere gemeentelijke afdelingen nodig hebben, maar die vragen zij dan zelf op. De rapportages worden intern niet verspreid.

Als een beleidsadviseur en/of jurist naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage van mening zijn dat bestuursrechtelijk kan en moet worden opgetreden, bereiden zij een bestuurlijke maatregel voor. Dit conceptbesluit gaat naar de burgemeester, die beslist of inderdaad bestuurlijk zal worden opgetreden.

### 4.3 Opvolging van de bestuurlijke rapportages

Uit de interviews is het algemene beeld ontstaan dat bestuurlijke rapportages vanuit de politie vrijwel altijd opvolging krijgen met het treffen van bestuurlijke maatregelen. Uit de aangeleverde informatie blijkt echter dat dit iets genuanceerder ligt. Er zijn in de vijf gemeenten zeven redenen gevonden waarom bestuurlijke rapportages niet altijd leiden tot optreden door het bestuur.

#### 1 Informatie is niet volledig

De aangeleverde informatie van de politie aan het bestuur ten behoeve van de bestuurlijke aanpak, is niet altijd volledig. Bestuursrechtelijk optreden moet goed onderbouwd kunnen worden, onder andere op basis van ‘harde’ informatie van de politie. Beleidsadviseurs en juristen toetsen voor bestuurlijke rapportages of een eventuele maatregel juridisch houdbaar is, mocht

het tot een rechtszaak komen. In de vijf gemeenten die meewerkten aan het onderzoek, is dit vaak niet het geval, omdat informatie ontbreekt. Er is dan bijvoorbeeld niet aangegeven hoeveel drugs ergens precies zijn aangetroffen of het is niet duidelijk of aangetroffen harddrugs wel of niet zijn onderzocht door het NFI (Nederlands Forensisch Instituut) en om welke drugs het precies gaat. Vaak kan de ontbrekende informatie nog wel worden opgevraagd, waardoor alsnog kan worden opgetreden. Soms kan de ontbrekende informatie niet worden aangevuld, omdat die er simpelweg niet is. Er kan dan geen bestuurlijke maatregel worden getroffen, omdat het bestuur die niet voldoende kan onderbouwen.

## 2 *Onvoldoende grondslag voor bestuursrechtelijk optreden*

De burgemeester kan besluiten af te zien van bestuursrechtelijk optreden als hij van mening is dat de aangeboden informatie van de politie onvoldoende grondslag daarvoor biedt. De zaak is dan niet sterk genoeg en doorstaat de toets van de gemeente niet. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er onvoldoende relatie is tussen een incident, zoals beschreven in een bestuurlijke rapportage, en de betreffende persoon, woning of inrichting. Zo vertelt een respondent dat het sluiten van een pand omdat er een slachtoffer van mensenhandel werkt, voor de burgemeester geen reële mogelijkheid is. Ondanks dit advies in een bestuurlijke rapportage. Hier kunnen verschillende dingen aan de hand zijn. In de eerste plaats kan het zo zijn dat de opsteller niet voldoende kennis heeft van bestuursrechtelijke mogelijkheden in het algemeen of het lokale beleid in het bijzonder. Als gevolg daarvan kan een bestuurlijke maatregel worden geadviseerd die volgens het bestuur niet haalbaar is. Daarnaast kunnen er ook andere belangen spelen. Zo is een voorbeeld gevonden van een café waar veel mis is, waaronder de wijze van exploitatie. De vergunninghouder wordt op enig moment aangehouden met een pistool op zak. De gemeente krijgt vervolgens vanuit de politie het verzoek om bestuurlijke maatregelen te nemen tegen de eigenaar van het café: de politie wil het café laten sluiten vanwege het wapenbezit van de eigenaar. De ernst van het feit en de relatie met de inrichting liggen in dit geval te ver uit elkaar, waardoor het bestuur niet kan voldoen aan het verzoek vanuit de politie.

## 3 *Informatie is te laat*

Het komt soms voor dat een bestuurlijke rapportage pas ruim nadat een incident plaatsvond wordt aangeboden aan het bestuur. De informatie kan dan te laat zijn voor de gemeente om nog geloofwaardig te kunnen optre-

den: wat is nog het belang in het kader van openbare orde als er pas enkele maanden later actie wordt ondernomen? Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen waardoor informatie soms te laat bij het bestuur terechtkomt. Het kan bijvoorbeeld komen doordat in de betreffende casus ook strafrechtelijk wordt opgetreden en dat traject voorrang krijgt. Er wordt dan bewust (nog) geen informatie richting het bestuur vrijgegeven om het strafrechtelijke proces niet te frustreren. Ook is soms het strafrechtelijk onderzoek nog niet klaar, waardoor politie en gemeente nog niet over de feiten beschikken die nodig zijn om het nemen van een bestuurlijke maatregel te onderbouwen. Andere oorzaken voor het (te) laat aanleveren van bestuurlijke rapportages zijn ziekte, vakantie of 'gewoon vergeten'.

#### 4 *Omstandigheden zijn veranderd*

De gemeente kan afzien van het treffen van een bestuurlijke maatregel als de omstandigheden in de periode tussen een incident en het ontvangen van een bestuurlijke rapportage zodanig zijn veranderd dat een bestuurlijke maatregel overbodig wordt geacht. Dit is bijvoorbeeld het geval als een exploitant zijn vergunning heeft ingeleverd of als de eigenaar van een pand het pand verkocht heeft. De onwenselijke situatie waarvan sprake was, is dan al op een andere manier beëindigd.

#### 5 *Andere oplossing is doeltreffender*

Soms zoekt de gemeente liever een andere oplossing dan het uitvoeren van een bestuurlijke maatregel. Bijvoorbeeld omdat hulpverlening aan een bepaald persoon nodig is en zinvoller wordt geacht dan het sluiten van zijn woning, of omdat een bestuurlijke maatregel grote gevolgen zou hebben voor indirect betrokkenen, denk bijvoorbeeld aan de sluiting van een woning waar ook kinderen wonen. Een respondent zegt in een eerdere casus te veel gefocust te zijn geweest op het bestrijden van criminaliteit, in dit geval mensenhandel, waardoor niet voldoende is stilgestaan bij wat het bestuursrechtelijk optreden voor gevolgen zou hebben voor de betrokken partijen, in dit geval prostituees. De betreffende respondent geeft aan in de toekomst bij het overwegen van een bestuurlijke maatregel meer rekening te houden met de gevolgen van een eventuele maatregel voor alle betrokkenen.

#### 6 *In strijd met lokaal beleid*

Voor verschillende onderwerpen waarop de bestuurlijke aanpak betrekking heeft, hebben gemeenten beleid geformuleerd. Dit lokale beleid beschrijft

de wijze van optreden door het bestuur bij overtreding van de regels. Omdat het beleid per gemeente verschilt, kan het zo zijn dat in de ene gemeente bijvoorbeeld wel wordt overgegaan tot de sluiting van een pand als daar een hennepkwekerij wordt aangetroffen en in de andere gemeente niet.

Onderdeel van lokaal beleid kan ook zijn dat bij een bepaalde overtreding eerst wordt gewaarschuwd voordat een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd. Dit ook met het oog op subsidiariteit: er moet een opbouw zitten in de zwaarte van het optreden door het bestuur. Om een bepaald doel te bereiken, moet eerst de minst ingrijpende manier worden gekozen. Als dat niet werkt, kunnen pas zwaardere maatregelen worden getroffen. Dit kan de reden zijn dat in een bepaalde casus niet direct een bestuurlijke maatregel volgt. Deze waarschuwing is echter noodzakelijk om, wanneer de situatie niet verbetert, uiteindelijk wel een maatregel te kunnen opleggen. Hoewel in dergelijke gevallen niet direct sprake is van het opleggen van een bestuurlijke maatregel, is er toch sprake van bestuurlijk optreden.

## 7 Politiek-bestuurlijke context

De laatste gevonden invloedsfactor op het al dan niet opleggen van een bestuurlijke maatregel, is de politiek-bestuurlijke context waarbinnen moet worden opgetreden. Spelen er zaken op politiek gebied? Zijn er in dezelfde week al veel andere bestuurlijke maatregelen opgelegd? Hier wordt door het bestuur soms rekening mee gehouden bij de keuze voor het al dan niet inzetten van bestuurlijk instrumentarium. Ook de afweging of de burgemeester een (juridisch) risico wil lopen in een bepaalde casus, kan onder deze noemer geschaard worden. Dit kan namelijk het verschil maken tussen wel of niet een (bepaalde) bestuurlijke maatregel opleggen.

### *Hoe vaak geen opvolging?*

In het voorgaande zijn zeven redenen benoemd voor het niet (kunnen) optreden naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage. Hoe vaak is daar nu eigenlijk sprake van? Op basis van de geanalyseerde data is deze vraag niet goed te beantwoorden; het registreren van ontvangen bestuurlijke rapportages en de op basis daarvan genomen bestuurlijke maatregelen is in de onderzochte gemeenten eerder uitzondering dan regel gebleken. Alleen de gemeente Rotterdam heeft hiervan een totaaloverzicht beschikbaar. In Rotterdam wordt elk jaar een jaarverslag 'Bestuurlijke handhaving' opgesteld en daarin staat te lezen dat in

2011, 2012 en 2013 er respectievelijk 185, 125 en 178 dossiers zijn ingediend. In respectievelijk 48, 20 en 23 gevallen is hier afgezien van het nemen van een bestuurlijke maatregel. In respectievelijk 9, 30 en 52 gevallen is eerst een waarschuwing gegeven. Het betreft hier een totaaloverzicht van bestuurlijke handhaving op allerlei terreinen, variërend van horeca tot coffeeshops en van seksinrichtingen tot overlastgevende panden of personen. Deze handhaving raakt dan ook zowel aan criminaliteit als aan overlast.

## Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk behandelt de conclusies van het onderzoek. In paragraaf 5.1 is eerst de vraagstelling herhaald, waarna in paragraaf 5.2 iedere onderzoeksvraag afzonderlijk wordt beantwoord. In paragraaf 5.3 worden aanbevelingen voor de politie gedaan, gevolgd door een korte reflectie op de onderzoeksresultaten in paragraaf 5.4.

### 5.1 Vraagstelling

In dit onderzoek is gezocht naar voorwaarden voor succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages door gemeenten en succes- en faalfactoren die daarbij van invloed zijn. De hoofdvraag was:

*Wanneer vindt succesvolle opvolging van het instrument bestuurlijke rapportage door het lokaal bestuur plaats en welke succes- en faalfactoren spelen hierbij een rol?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn zes deelvragen geformuleerd:

- 1 Welke 'route' leggen bestuurlijke rapportages in de praktijk af en welke fasen en beslismomenten kunnen daarin worden onderscheiden?
- 2 Aan welke voorwaarden moet de inhoud van bestuurlijke rapportages voor het lokaal bestuur voldoen om er succesvol opvolging aan te kunnen geven?
- 3 Wat zijn voor het lokaal bestuur, buiten de inhoud ervan, redenen om wel of geen opvolging te geven aan ontvangen bestuurlijke rapportages?
- 4 Welke factoren dragen eraan bij dat bestuurlijke rapportages een succesvolle opvolging krijgen?
- 5 Welke factoren verminderen de kans op een succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages?
- 6 Welke verbeterpunten kan de politie als partner in de bestuurlijke aanpak doorvoeren om met de bestuurlijke rapportages die zij verstrekt zo veel mogelijk rendement te behalen in de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit en overlast?

## 5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

### 5.2.1 Beantwoording deelvragen

- 1 Welke ‘route’ leggen bestuurlijke rapportages in de praktijk af en welke fasen en beslismomenten kunnen daarin worden onderscheiden?

Het doel van deze vraag is om na te gaan hoe in de praktijk het proces van ontvangst en afhandeling van bestuurlijke rapportages eruitziet: wie doet wat met bestuurlijke rapportages en welke beslismomenten zijn van invloed op een al dan niet succesvolle opvolging ervan? De routing van bestuurlijke rapportages is in paragraaf 4.2 beschreven. Op hoofdlijnen zijn de volgende fasen en beslismomenten te onderscheiden in het traject dat bestuurlijke rapportages afleggen:

- 1 Politie: opstellen en aanbieden bestuurlijke rapportage aan burgemeester (bij strafrechtelijke onderzoeken is vooraf instemming van officier van justitie vereist).
- 2 Beleidsadviseur of jurist gemeente: beoordelen aangeleverde informatie op volledigheid/voldoende grondslag voor bestuurlijk optreden.
- 3 Burgemeester: besluiten wel of niet bestuurlijk optreden, voornemenbrief naar belanghebbenden.
- 4 Beleidsadviseur of jurist gemeente: zienswijzegesprek en advies aan burgemeester over definitief besluit bestuurlijk optreden.
- 5 Burgemeester: definitief besluit en ondertekening.
- 6 Burgemeester, beleidsadviseur of jurist gemeente: uitreiking besluit en uitvoeren van bestuurlijke maatregel.

In sommige gemeenten gaan de politie en gemeente nog voordat het komt tot een bestuurlijke rapportage met elkaar in overleg, dit kan zowel op ambtelijk niveau zijn als in de lokale driehoek. In deze extra stap stemmen zij af of het bestuur in een casus inderdaad kan en wil optreden en of het dus zinvol is om een bestuurlijke rapportage op te stellen en aan te bieden. Zo nee, dan kan de tijd en moeite van het opstellen van een bestuurlijke rapportage worden bespaard. Zo ja, dan is er – mits de vervolgens aangeleverde informatie inderdaad voldoende is – door de onderlinge afstemming een heel grote kans dat de bestuurlijke rapportage de door de politie beoogde opvolging krijgt. Met het oog op doeltreffendheid en efficiëntie is het opvallend dat deze werkwijze niet altijd en overal gehanteerd wordt. Overigens heeft afstemming vooraf waar-



schijnlijk de meeste meerwaarde in complexe zaken waarbij niet helemaal duidelijk is of bestuursrechtelijk kan worden opgetreden en wat daarbij de mogelijkheden zijn. Bij meer ‘reguliere’ zaken is over het algemeen duidelijker of en hoe bestuurlijk optreden mogelijk is.

## 2 *Aan welke voorwaarden moet de inhoud van bestuurlijke rapportages voor het lokaal bestuur voldoen om er succesvol opvolging aan te kunnen geven?*

Voldoende en kwalitatief goede informatie is een eerste voorwaarde voor het bestuur om opvolging te kunnen geven aan bestuurlijke rapportages. Kwalitatief goede informatie houdt in dit geval in dat bestuurlijke rapportages gebaseerd moeten zijn op feitelijke bronnen. Dat klinkt wellicht logisch, maar daarvan blijkt in de praktijk (nog) niet altijd sprake te zijn. Het gaat erom dat de informatie in bestuurlijke rapportages niet gebaseerd is op de kennis die uitsluitend aanwezig is in de hoofden van politiefunctionarissen, maar dat er bijvoorbeeld processen-verbaal en andere formele dossierstukken aan ten grondslag liggen. Dat is voor het bestuur noodzakelijk om bestuurlijk optreden te kunnen onderbouwen.

Een tweede voorwaarde is dat sprake is van feiten op basis waarvan het bestuur ook echt kan optreden: de geconstateerde feiten moeten voldoende wettelijke grondslag bieden om een bestuurlijke maatregel te kunnen nemen. Ze moeten dus raken aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur.

Waar het de vorm van bestuurlijke rapportages betreft, is het voor het bestuur niet nodig om naast de bestuurlijke rapportage ook alle onderliggende stukken, zoals foto's, processen-verbaal en getuigenverslagen, te ontvangen. Een onder ambtseed of ambtsbelofte opgemaakte bestuurlijke rapportage, waarin alleen de voor het bestuur benodigde informatie is gepresenteerd, is voldoende. In het algemeen ervaren de respondenten dit in de praktijk ook zo.

## 3 *Wat zijn voor het lokaal bestuur, buiten de inhoud ervan, redenen om wel of geen opvolging te geven aan ontvangen bestuurlijke rapportages?*

Voor zover zichtbaar is op basis van de interviews en de aangeleverde documenten, wordt er in de meeste gevallen wel opvolging gegeven aan bestuurlijke rapportages. De respondenten geven aan dat het bestuur ook een verantwoordelijkheid heeft voor, en belang heeft bij het bestrijden van criminaliteit en onveiligheid en het handhaven van de openbare orde. Dit is de voornaamste reden

om op te treden naar aanleiding van bestuurlijke rapportages. Er zijn zeven redenen gevonden voor mogelijk niet optreden door het lokaal bestuur naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage:

- 1 informatie is niet volledig;
- 2 onvoldoende grondslag voor bestuursrechtelijk optreden;
- 3 informatie is te laat;
- 4 omstandigheden zijn veranderd;
- 5 andere oplossing is doeltreffender;
- 6 in strijd met lokaal beleid;
- 7 politiek-bestuurlijke context.

De eerste en tweede reden hebben betrekking op de inhoud van bestuurlijke rapportages. Aan welke voorwaarden de inhoud van bestuurlijke rapportages moet voldoen, is reeds beschreven onder de beantwoording van deelvraag 2.

Als op basis van de informatie in een bestuurlijke rapportage bestuursrechtelijk optreden in principe mogelijk is, zijn er dus nog vijf andere factoren waarmee rekening gehouden moet worden. Bij de derde reden is het overigens maar de vraag of bestuursrechtelijk optreden in principe inderdaad mogelijk is: is het wel legitiem om maanden na dato bestuurlijk instrumentarium in te zetten, als de acute noodzaak eigenlijk al niet meer aanwezig is?

Uit de interviews blijkt dat, naast de hiervoor opgesomde redenen voor eventueel niet bestuursrechtelijk optreden, ook capaciteit een rol speelt bij de besluitvorming hierover. In de documentstudie zijn er echter geen aanwijzingen gevonden dat in de vijf gemeenten door capaciteitsgebrek bestuurlijke rapportages niet worden opgepakt. Wel komt het voor dat er prioriteiten moeten worden gesteld, omdat niet alle zaken tegelijk kunnen worden opgepakt. De gestelde vraag daarbij is dan ook niet welke bestuurlijke rapportage op te pakken, maar welke rapportage als eerste op te pakken. Tevens blijkt dat als gevolg van beperkte capaciteit sommige gemeenten niet al het mogelijke doen in het kader van preventie. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het doen van Bibob-checks.

De context waarin een feit plaatsvindt speelt ook mee bij de afweging om al dan niet een maatregel op te leggen: in de praktijk wordt bij bestuursrechtelijk optreden rekening gehouden met wat binnen de grenzen van het redelijke valt. Een kleine overschrijding van de maximaal toegestane hoeveelheid drugs in een coffeeshop leidt echt niet altijd tot een bestuurlijke maatregel. Maar als er ook wapens worden aangetroffen of als er sprake is van stelselmatige overtreding van de regels of een grote overschrijding van de maximaal toegestane hoeveelheid, verandert dat de zaak.

Tot slot kan er bij gemeenten een zekere terughoudendheid zijn bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit met het oog op de veiligheid van gemeenteambtenaren. De gemeente is van oudsher niet toegerust voor het bestrijden van zware georganiseerde criminaliteit, maar krijgt hier met de bestuurlijke aanpak wel een rol in. Dat brengt risico's op onveilige situaties voor gemeenteambtenaren met zich mee. Een respondent geeft aan hier in de praktijk ervaring mee te hebben en om deze reden terughoudend te zijn met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

#### 4 Welke factoren dragen eraan bij dat bestuurlijke rapportages een succesvolle opvolging krijgen?

Het spreekt voor zich dat in de eerste plaats de inhoud van bestuurlijke rapportages goed moet zijn; zie hierover het antwoord op deelvraag 2. Er moet sprake zijn van kwalitatief goede informatie die voldoende basis biedt voor bestuursrechtelijk optreden.

Als aan deze voorwaarde is voldaan, is afstemming vooraf een tweede belangrijke succesfactor gebleken voor de opvolging van bestuurlijke rapportages. Dit heeft vooral betrekking op het informeren van de gemeente. Als de gemeente vooraf weet dat er een bestuurlijke rapportage aan komt, kan men er rekening mee houden. Afstemming is ook nuttig om op voorhand na te gaan of het bestuur in de betreffende zaak kan en wil optreden. Dit is afhankelijk van de juridische mogelijkheden die het bestuur in het algemeen heeft, maar ook van lokaal beleid. Zo gaat men in de ene gemeente bij het aantreffen van een hennepkwekerij in een pand wel over tot sluiting van dat pand, maar is het beleid van de andere gemeente om dat niet te doen.

Als de gemeente tijdig betrokken wordt in een casus, kan zij vooraf aangeven welke informatie zij van de politie nodig heeft om een bestuurlijke maatregel te kunnen opleggen. In een vroeg stadium met elkaar in overleg treden over een casus draagt dan ook als derde bij aan succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages.

Ten vierde: al het voorgaande gaat makkelijker wanneer politie- en gemeentefunctionarissen elkaar kennen, elkaar makkelijk kunnen benaderen, elkaar vertrouwen en van elkaar weten hoe ze werken en wat hun mogelijkheden en bevoegdheden zijn. Persoonlijk contact en een goed netwerk zijn dan ook van belang om ervoor te zorgen dat bestuurlijke rapportages een succesvolle opvolging krijgen.

In de vijfde plaats kan toelichting op een bestuurlijke rapportage door de bestuurskundige van de politie, als daar vanuit het bestuur behoefte aan is, ook bijdra-

gen aan een succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages. De bestuurskundige kan adviseren over de bestuursrechtelijke mogelijkheden, maar heeft bijvoorbeeld ook kennis van jurisprudentie, wat het bestuur kan helpen bij het nemen van een besluit over mogelijk bestuursrechtelijk optreden. Wanneer een gemeente bij een casus behoefte heeft aan advies of ondersteuning, kan het RIEC ook een belangrijke rol spelen.

## 5 Welke factoren verminderen de kans op een succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages?

Een factor die de kans op succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages verkleint, is *onbekendheid met de bestuursrechtelijke mogelijkheden*. Dit kan zich zowel voordoen bij de verzender van een bestuurlijke rapportage als bij de ontvanger. Aan de verzendende kant kan dit leiden tot bestuurlijke rapportages met daarin adviezen die voor het bestuur niet reëel zijn. Bijvoorbeeld omdat er niet voldoende relatie is tussen een geconstateerd feit en een persoon, woning of inrichting, of omdat het gegeven advies niet in lijn is met lokaal beleid. Aan de ontvangende kant kan onvoldoende kennis van en ervaring met de bestuurlijke aanpak leiden tot onzekerheid over het maken van de juiste keuze, waardoor helemaal niet wordt opgetreden.

Naast onbekendheid met de bestuurlijke aanpak, kan binnen gemeenten ook sprake zijn van *onbekendheid met bepaalde problematiek*. Zo hebben veel gemeenten ervaring met hennepsteelt, maar hebben niet alle gemeenten ervaring met bijvoorbeeld mensenhandel of denken zij dat dit in hun gemeente niet speelt. Dat kan ervoor zorgen dat de urgentie van een probleem in een gemeente niet wordt gevoeld, waardoor men terughoudend is om bestuursrechtelijk op te treden.

Met ondersteuning of voorlichting door het RIEC is, zowel bij onervarenheid met de bestuurlijke aanpak als bij onbekendheid met bepaalde criminaliteitsthema's, te ondervangen dat als gevolg hiervan helemaal niet bestuurlijk wordt opgetreden.

## 6 Welke verbeterpunten kan de politie als partner in de bestuurlijke aanpak doorvoeren om met de bestuurlijke rapportages die zij verstrekt zo veel mogelijk rendement te behalen in de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit en overlast?

In de eerste plaats is het van belang dat alle politiefunctionarissen die bestuurlijke rapportages opstellen voor gemeenten, en niet alleen bestuurskundigen,

voldoende kennis hebben van de mogelijkheden en bevoegdheden van de gemeente: wat kan de gemeente wel en wat kan zij niet? Wat wil het bestuur wel en niet bereiken met de bestuurlijke aanpak en waar verschilt dat met de taken en bevoegdheden van de politie? En waar moet ten gevolge daarvan rekening mee worden gehouden bij het opstellen en aanbieden van bestuurlijke rapportages? 'Wat kan de ander betekenen en wat heeft hij daarvoor nodig?', is de vraag die centraal zou moeten staan bij het opstellen van een bestuurlijke rapportage.

Een tweede verbeterpunt is om in een vroeg stadium met de gemeente in overleg te treden, mits de casus dat toelaat, liefst voorafgaand aan het opstellen van een bestuurlijke rapportage. Op die manier kan de gemeente direct aangeven of bestuurlijk optreden een reële mogelijkheid is en wat zij hiervoor nodig heeft. Er is dan sprake van een gezamenlijke keuze voor een bestuurlijk traject in een bepaalde casus, wat vaker tot succes zal leiden dan een eenzijdig oordeel van de politie dat in een casus bestuurlijk kan en moet worden opgetreden. Op sommige plekken wordt al zo gewerkt, maar dit is zeker nog niet overal het geval.

Tot slot moet de politie, of dat nu bewust of onbewust is, niet op de stoel van de gemeente (proberen te) gaan zitten. Hoewel de respondenten aangeven dat zij de samenwerking met de politie in het kader van de bestuurlijke aanpak in het algemeen goed vinden, blijkt dat in de samenwerking met de politie toch ook de nodige wrevel bestaat. De ervaring van respondenten is dat de politie nog te veel wil bepalen wanneer wel of niet bestuurlijk opgetreden moet worden. De politie onderschat de kennis en informatie waarover gemeenten beschikken en adviseert soms te dwingend in bestuurlijke rapportages. Natuurlijk kan de politie het bestuur adviseren over wat volgens haar de mogelijkheden voor bestuurlijk optreden in een bepaalde casus zijn. Met name voor gemeenten die nog niet veel ervaring hebben met de bestuurlijke aanpak kan dat prettig zijn. De burgemeester blijft echter verantwoordelijk voor bestuurlijk optreden tegen (georganiseerde) criminaliteit en overlast.

### 5.2.2 Beantwoording hoofdvraag

*Wanneer vindt succesvolle opvolging van het instrument bestuurlijke rapportage door het lokaal bestuur plaats en welke succes- en faalfactoren spelen hierbij een rol?*

Bestuurlijke rapportages zijn een instrument voor de politie om informatie te delen met het bestuur en zo input te leveren voor het nemen van bestuurlijke maatregelen ter bestrijding of voorkoming van (georganiseerde) criminaliteit

of overlastsituaties. Succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages is mogelijk als deze kwalitatief goede informatie bevatten die voldoende wettelijke grondslag biedt om bestuursrechtelijk te kunnen optreden. Dat is een harde voorwaarde en het is aan het bestuur om te bepalen of aan deze voorwaarde is voldaan in een bestuurlijke rapportage.

In het onderzoek zijn zeven redenen gevonden die er direct toe kunnen leiden dat een bestuurlijke rapportage geen succesvolle opvolging krijgt:

- 1 informatie is niet volledig;
- 2 onvoldoende grondslag voor bestuursrechtelijk optreden;
- 3 informatie is te laat;
- 4 omstandigheden zijn veranderd;
- 5 andere oplossing is doeltreffender;
- 6 in strijd met lokaal beleid;
- 7 politiek-bestuurlijke context.

Succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages kan plaatsvinden als geen van bovenstaande zaken een belemmering vormt in een bepaalde casus. Door dit voorafgaand aan het opstellen van een bestuurlijke rapportage op ambtelijk niveau en/of in de lokale driehoek af te stemmen met het bestuur, kan de politie de kans op succesvolle opvolging van een bestuurlijke rapportage vergroten.

Er spelen echter meer factoren een rol. Deze gelden niet zozeer op het niveau van individuele bestuurlijke rapportages, maar meer voor de bestuurlijke aanpak in het algemeen. Het gaat om:

- 1 beperkte capaciteit binnen de gemeente;
- 2 de context waarin feiten zijn gepleegd;
- 3 voorzichtigheid in verband met risico's voor gemeenteambtenaren;
- 4 onvoldoende kennis van bestuurlijke mogelijkheden bij de ontvanger van een bestuurlijke rapportage;
- 5 (te) weinig gevoelde urgentie voor de aanpak van een bepaald criminaliteits thema.

Al deze factoren kunnen ervoor zorgen dat gemeenten terughoudend zijn met het inzetten van bestuurlijk instrumentarium.

Door de gemeente tijdig bij een casus te betrekken, kan men aangeven welke informatie van de politie voor het bestuur van belang is om te kunnen optreden en of de bestuurlijke aanpak inderdaad een goede mogelijkheid is voor de aanpak van een veiligheidsprobleem. Zo niet, dan kan dit leiden tot de beslissing

van de politie om geen bestuurlijke rapportage op te stellen en aan te bieden. Voor de rapportages die met deze werkwijze wel worden opgesteld en aangeboden aan het bestuur, geldt dat er een grotere kans is op succesvolle opvolging ervan dan voor bestuurlijke rapportages die ‘koud’ worden aangeboden. Andere succesfactoren voor de opvolging van bestuurlijke rapportages zijn: goed onderling contact op ambtelijk niveau, toelichting op bestuurlijke rapportages door de opstellers ervan en advisering en ondersteuning door het RIEC. Dat maakt het namelijk mogelijk om met elkaar in gesprek te gaan, vraag en aanbod van informatie beter op elkaar af te stemmen en hulp en advies te bieden waar nodig en wenselijk.

### 5.3 Aanbevelingen

- Een voorwaarde voor succesvolle opvolging van bestuurlijke rapportages is de kwaliteit van de aangeboden informatie: deze moet, geredeneerd vanuit de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur, voldoende onderbouwing voor een bestuurlijke maatregel vormen. Juist omdat de beoordeling van de informatie in een bestuurlijke rapportage en het besluit tot het nemen van een bestuurlijke maatregel bij het bestuur liggen, is het van belang dat een bestuurlijke rapportage wordt opgesteld met zijn mogelijkheden en bevoegdheden in gedachten: ‘Wat kan het bestuur betekenen?’, maar ook: ‘Wat heeft het daarvoor nodig?’ De informatie in een bestuurlijke rapportage moet, met andere woorden, zijn afgestemd op de informatiebehoefte van de ontvangende partij. Dat kan de politie bereiken door in elk geval het gesprek aan te gaan met het bestuur, zich te verdiepen in de informatiebehoefte van het bestuur in het kader van de bestuurlijke aanpak en door bijvoorbeeld gezamenlijk formats of checklists te kiezen en hanteren bij het opstellen van bestuurlijke rapportages.
- Afstemming vooraf, niet alleen in de lokale driehoek maar juist ook op ambtelijk niveau, tussen gemeente en politie is een belangrijke succesfactor als het de opvolging van bestuurlijke rapportages betreft en zou daarom altijd moeten plaatsvinden (mits de casus dat toelaat). Door op voorhand te bespreken hoe kansrijk het opstellen en aanbieden van een bestuurlijke rapportage in een bepaalde casus is, wordt voorkomen dat schaarse politie- en gemeentecapaciteit verloren gaat. Vooral bij complexe zaken is vroegtijdige afstemming van meerwaarde; bij meer reguliere zaken hoeft dit niet steeds opnieuw plaats te vinden. Door te werken met formats of checklists (zie de

vorige aanbeveling) die door gemeenten en politie gezamenlijk worden opgesteld, bijvoorbeeld voor sluitingsrapportages in het kader van hennep-teelt of dossiers ten behoeve van gebiedsverboden, kan ook bij eenvoudiger zaken sprake zijn van een zekere afstemming vooraf.

- Voor een succesvolle bestuurlijke aanpak is het noodzakelijk dat politie en gemeenten het gesprek met elkaar (blijven) aangaan. Op sommige plekken gebeurt dat al, op andere nog niet. Dit is echter wel nodig om tot succesvolle samenwerking te komen. Politie en bestuur verschillen in hun werkwijzen, bevoegdheden en belangen. Zij kunnen alleen goed samenwerken als ze deze onderlinge verschillen (er)kennen en respecteren, en zich concentreren op waar ze elkaar kunnen vinden en versterken als gelijkwaardige partners. Nu adviseert de politie soms dwingend in bestuurlijke rapportages om het bestuur te overtuigen van de noodzaak op te treden tegen een bepaald criminaliteitsprobleem. Uit het onderzoek blijkt dat dit eerder irritatie opwekt dan dat het bewustwording creëert. Anderzijds kan de gemeente om uiteenlopende redenen besluiten om niet op te treden in een casus terwijl de politie van mening is dat dit wel mogelijk is. Dit soort gebeurtenissen kan een wig drijven tussen politie en gemeente en dat komt de bestuurlijke aanpak niet ten goede. Door met elkaar in gesprek te blijven, eventueel ondersteund door de RIEC's die hierbij een brugfunctie kunnen vervullen, kunnen gemeenten en politie zich samen blijven inzetten voor een gemeenschappelijk doel: de bestrijding en voorkoming van (georganiseerde) criminaliteit en overlast. Politie en gemeenten moeten dit gemeenschappelijke doel, ondanks al hun onderlinge verschillen, niet uit het oog verliezen.
- Uit het onderzoek blijkt dat er met betrekking tot de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast geen vast recept voor succesvolle samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie en gemeenten is. Niet alleen waar het de inhoud van een bestuurlijke rapportage betreft, maar ook als het gaat om de mate waarin en de manier waarop de betreffende gemeente wordt geadviseerd, moet daarom de vraag gesteld worden: 'Wat heeft de ander nodig?' Het antwoord op deze vraag zal verschillen per gemeente: voor de vijf in het onderzoek betrokken gemeenten geldt dat het verschilt hoe ver ze zijn met de bestuurlijke aanpak, hoe ze die hebben georganiseerd en welke kennis en ervaring ze op dat gebied hebben, maar ook waar ze in de samenwerking met de politie behoefte aan hebben. Een gelijkwaardige samenwerking waarbij politie en gemeente elkaar als volwaardige partner beschouwen, met elkaar in gesprek gaan en elkaars belangen, mogelijkheden en werkwijze kennen, is een voorwaarde om het antwoord te vin-



den op de vraag ‘Wat heeft de ander nodig?’, en het rendement van bestuurlijke rapportages zo groot mogelijk te maken. Dit is een verantwoordelijkheid van beide partijen.

#### 5.4 Reflectie: interpretatie van de onderzoeksresultaten

Voorliggend onderzoek is een verkennend onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de opvolging van bestuurlijke rapportages door het lokaal bestuur. Het onderzoek is uitgevoerd in vijf grote gemeenten die kennis, ervaring en capaciteit hebben op het gebied van de bestuurlijke aanpak. Daarmee zijn de onderzoeksresultaten niet generaliseerbaar voor alle Nederlandse gemeenten. Dat is echter ook niet de doelstelling van het onderzoek: het doel is om aanknopingspunten te vinden voor de politie om zo goed mogelijk bij te dragen aan een succesvolle bestuurlijke aanpak van criminaliteit door middel van het opstellen en aanbieden van bestuurlijke rapportages aan het lokaal bestuur. Wat dit betreft, is met het onderzoek een goed beeld verkregen. Het geeft een inzicht in hoe de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast door medewerkers van vijf grote gemeenten in Nederland wordt ervaren en met welke uitdagingen zij daarbij te maken hebben.



## Slotbeschouwing

Dit onderzoek was een zoektocht naar factoren die van invloed zijn op de opvolging van bestuurlijke rapportages door het lokaal bestuur. De beoogde werkwijze was om op het niveau van individuele bestuurlijke rapportages te reconstrueren wanneer bestuurlijke rapportages wel of niet worden opgevolgd en welke factoren daarbij een rol spelen. Daarmee zouden uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van de bestuurlijke rapportage als instrument in de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast. Gaandeweg het onderzoek bleek reconstructie van de routing en afhandeling van individuele bestuurlijke rapportages niet goed mogelijk. Toch is er met het onderzoek wel een goed beeld gekregen van het nut en de noodzaak van de bestuurlijke rapportage.

Naar aanleiding van het onderzoek mag geconcludeerd worden dat de bestuurlijke rapportage zeker een waardevol instrument is in de bestrijding van criminaliteit en overlast: het stelt politie en lokaal bestuur in staat gezamenlijk op te treden tegen onwenselijke en onveilige situaties. Hoe effectief de bestuurlijke rapportage precies is, is echter in belangrijke mate afhankelijk van de manier waarop ermee gewerkt wordt. De bestuurlijke rapportage is een middel, en geen doel. Het is alleen een effectief instrument als er voor het lokaal bestuur sprake is van een realistisch handelingsperspectief waarbij eventueel bestuurlijk optreden voldoende onderbouwd kan worden. Het lukraak aanbieden van bestuurlijke rapportages waarvan de kwaliteit van de geboden informatie onder de maat is, heeft weinig zin.

Daarnaast blijkt het hele proces rondom het opstellen en aanbieden van bestuurlijke rapportages minstens zo belangrijk als het product zelf. De kans op succesvolle opvolging is het grootst als al op voorhand met de ontvanger van een bestuurlijke rapportage is afgestemd dat een bestuurlijke maatregel geëigend is in een bepaalde casus, en als er goede nazorg is om er zeker van te zijn dat de bestuurlijke rapportage voldoet aan de informatiebehoefte van de ontvanger. De bestuurlijke rapportage als instrument kan de politie en het lokaal bestuur helpen om gezamenlijk (georganiseerde) criminaliteit en overlast te

bestrijden en voorkomen, maar het is aan de gebruikers ervan om ervoor te zorgen dat het een succesvol toegepast instrument is.

Dat is overigens niet eenvoudig, zoals blijkt uit dit onderzoek. De afgelopen jaren heeft de bestuurlijke aanpak van criminaliteit een vlucht genomen. Hoewel de bestuurlijke aanpak niet nieuw is, is er meer bewustwording op het gebied van mogelijkheden van het bestuur en criminaliteitsvormen die met bestuurlijk instrumentarium voorkomen of bestreden kunnen worden. Doordat vaker een beroep wordt gedaan op het lokaal bestuur om zijn bevoegdheden en instrumentarium toe te passen, komen nu echter ook knelpunten en dilemma's aan het licht. Zo vragen respondenten van dit onderzoek zich af of de bevoegdheden van het bestuur wel juist worden toegepast waar het de aanpak van criminaliteit betreft en of gemeenten eigenlijk wel zijn uitgerust voor de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit. Ook breder wordt deze discussie gevoerd. Tegelijkertijd hebben politiefunctionarissen ook te maken met allerlei veranderingen, onder andere als gevolg van de reorganisatie van de politie.

Het is een uitdaging voor zowel de politie als gemeenten om een goede balans te vinden tussen enerzijds het blijven werken aan een succesvolle gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast, en anderzijds het nadenken en met elkaar in gesprek gaan over de ontwikkelingen, veranderingen en vraagstukken waarmee zij worden geconfronteerd.

## Literatuur

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2010). *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk*. Utrecht: CCV.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011). *Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Kamerstukken II, 2008-2009, 29 911, nr. 11.

Kamerstukken II, 2008-2009, 29 911, nr. 27.

Kwartiermaker Nationale Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Te raadplegen via: [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2012/12/07/inrichtingsplan-nationale-politie](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2012/12/07/inrichtingsplan-nationale-politie).

Landelijk Informatie en Expertise Centrum (2014). *Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen*.

Morée, R.J. & Hols, M.C.A.B. (2010). *Nulmeting bestuurlijke aanpak; Landelijk beeld*. Utrecht/Amersfoort: Capgemini Consulting/Twynstra Gudde.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie (2008). *Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad*.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie & Openbaar Ministerie (z.j.). *Format Bestuurlijke Rapportage*. Te raadplegen via: [www.riec.nl/doc/Definitief%20Format%20Bestuurlijke%20Rapportage.pdf](http://www.riec.nl/doc/Definitief%20Format%20Bestuurlijke%20Rapportage.pdf).

Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2010). *Zakboek Openbare orde en veiligheid*. Den Haag: Nederlandse Genootschap van Burgemeesters.

Programma Financieel Economische Criminaliteit (2012). *Politie: partner in de bestuurlijke aanpak. De gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit*. De Bilt.

Smits, S., Sibma, A., Roodnat, J. & Schudde, B. (2013). *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek naar de stand van zaken in 2012*. Den Haag: WODC.

Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit (2013). *Leidraad Integraal, tenzij... Samen het criminele ondernemingsklimaat verslechteren*. Den Haag.

---

# Bijlagen

## 1 Respondenten

Rija Blaauw, gemeente Groningen  
Michel Detisch, gemeente Maastricht  
Iwan Drupsteen, RIEC Oost-Nederland  
Rob Goes, gemeente Utrecht  
Peter Hamer, gemeente Enschede  
Marijke de Jong, gemeente Utrecht  
Peter de Jonge, gemeente Utrecht  
Hugo van der Lugt, gemeente Rotterdam  
Grazielena Marcus, gemeente Maastricht  
Marga Nieborg, gemeente Enschede  
Karen Ottens, RIEC Oost-Nederland  
Karel Schuurman, LIEC

## 2 Topiclijst interviews

### Bestuurlijke aanpak algemeen

- Kunt u iets vertellen over uw eigen rol binnen de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en/of overlast binnen uw gemeente?
- Wat verstaat u precies onder de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en/of overlast?
- Hoe zou u de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente in het kader van de bestuurlijke aanpak schetsen?
- Welke functionarissen zijn binnen de organisatie belast met de bestuurlijke aanpak van criminaliteit?
  - Op welke afdelingen zijn deze mensen werkzaam?
- Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden verdeeld over verschillende afdelingen/functionarissen?
- Welke specialistische kennis of vaardigheden vraagt de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en/of overlast van functionarissen binnen de gemeente?
- Wat vraagt een bestuurlijk traject verder van de gemeente?
- Hoeveel menskracht vraagt de bestuurlijke aanpak in uw geval van de gemeente? Is dit uit te drukken in aantal FTE of aantal uren per week?
- Welk aandeel heeft de bestuurlijke aanpak in de bestrijding van criminaliteit en/of overlast in uw gemeente?
- Is de bestuurlijke aanpak opgenomen als strategie in het veiligheidsbeleid van uw gemeente?
  - Kan ik dat ontvangen?
  - Naast welke andere strategieën staat dit in het veiligheidsbeleid?
- Welke criminaliteits- of overlastvormen zijn het meest geschikt om te bestrijden middels een bestuurlijk traject? Waarom?
- Welke niet? Waarom niet?
- Welke bestuurlijke instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking?
- Welke instrumenten worden het meest gebruikt en waarom?
- Hoe effectief zijn de instrumenten van de gemeente volgens u? Waar blijkt dit uit? Zijn de beschikbare instrumenten voldoende voor de gemeente?



### Werkwijzen en procedures

- Hoe ziet vanuit het perspectief van de gemeente een bestuurlijk traject er in het algemeen uit van begin tot einde? Is dit traject beschreven, inclusief wie, hoe en wat er gebeurt in dit traject?
- Welke besluitvorming vindt hierbij plaats en welke activiteiten volgen hieruit?
- Kunnen er verschillende bestuurlijke trajecten onderscheiden worden, en zo ja, welke?
- Wie bepaalt welk traject gevolgd wordt in een specifieke casus?
- Binnen welk beleid is de bestuurlijke aanpak een (groot) onderdeel? Bijvoorbeeld coffeeshopbeleid?
- Verloopt een bestuurlijk traject door dergelijk beleid voor dezelfde overlast- en criminaliteitsvormen steeds op eenzelfde wijze?

### Samenwerking met partners

- Met welke partners werkt u als gemeente samen in het kader van de bestuurlijke aanpak?
- Wie doet wat? Waar ligt ieders verantwoordelijkheid?
- Hoe beoordeelt u in uw gemeente de samenwerking met deze partners?
- Welke partner neemt vaak het initiatief tot een bestuurlijk traject?
- Op basis van welke informatie kan de gemeente bestuurlijke maatregelen treffen?
- Van welke partners moet of kunt u deze informatie ontvangen?
- Is hierbij sprake van convenanten?
- Welke partners kunt u als gemeente voorzien van informatie zodat zij maatregelen kunnen treffen tegen criminaliteit en/of overlast?
- Welke rol speelt het RIEC in uw regio en hoe verhoudt zich dit tot de rol van andere partners?

### Informatie-uitwisseling en samenwerking met de politie

- Werkt uw gemeente samen met de politie in het kader van de bestuurlijke aanpak?
- Wie doet wat? Waar ligt ieders verantwoordelijkheid?

- Hoe beoordeelt u in uw gemeente de samenwerking met de politie?
- Welke afhankelijkheden heeft de gemeente ten opzichte van de politie?
- Welke informatie heeft u als gemeente nodig van de politie?
- Wanneer krijgt u die informatie wel en wanneer niet?
- Heeft u een vast contactpersoon bij de politie? Of een vaste afdeling? Wie of welke is dat?
- Kent u (de) bestuurskundige(n) bij de politie in uw regio?
  - Werkt u wel eens met hem of haar samen?
  - Wat is volgens u de taak van bestuurskundigen bij de politie?
  - Welke meerwaarde kunnen bestuurskundigen bij de politie volgens u leveren?
- Welke informatieproducten ontvangt u vanuit de politie?
- Kent u de producten Bestuurlijke rapportage en Bestuurlijk dossier?
- Wat vindt u over het algemeen van de kwaliteit? Waarom?
- Welke informatie mist u in deze informatieproducten?
- Hoe vaak ontvangt u deze informatieproducten?
- Staat hierin ook altijd een advies met betrekking tot acties die de gemeente kan ondernemen? Wanneer wel en wanneer niet?
- In hoeveel procent van de gevallen wordt opvolging gegeven aan adviezen die de politie de gemeente geeft over het treffen van bestuurlijke maatregelen? Waarom wel of waarom niet? Gelden hierbij bepaalde voorwaarden? Wat zijn hierbij succes- of faalfactoren?
- Is het bij de gemeente over het algemeen bekend van tevoren bekend dat de politie een informatieproduct aan het adres van de gemeente aan het opstellen is?
- Zijn hier afspraken over/is er beleid voor? Bijvoorbeeld in welke gevallen of situaties er altijd een bestuurlijke rapportage wordt opgesteld?
- Wie binnen de gemeente krijgt informatieproducten vanuit de politie aangeboden?
- Gaat dit vergezeld van een face to face of telefonisch gesprek, of een schriftelijke notitie waarin een toelichting op het product wordt gegeven?
- Kan de gemeente de politie ook proactief vragen een informatieproduct op te stellen? In welke gevallen?

### Successen, knelpunten en verbeterpunten

- Wat is voor u een succesverhaal in het kader van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en/of overlast en waarom?
- Over welke aspecten m.b.t. de bestuurlijke aanpak bent u (zeer) tevreden?
- Welke dingen gaan bij de samenwerking met partners in het algemeen goed en waarom?
- Welke dingen gaan bij de samenwerking met de politie goed en waarom?
- Welke knel- en verbeterpunten signaleert u voor de bestuurlijke aanpak in het algemeen?
- Wat is de oorzaak van deze knelpunten?
- Welke knel- en verbeterpunten signaleert u voor de bestuurlijke aanpak als het aankomt op samenwerking en/of informatie-uitwisseling met partners?
- Wat is de oorzaak van deze knelpunten?
- Welke recente ontwikkelingen zijn van invloed op de samenwerking en/of informatie-uitwisseling?
- Welke knel- en verbeterpunten signaleert u binnen de gemeente op het gebied van de bestuurlijke aanpak?
- Welke knel- en verbeterpunten signaleert u binnen de politie op het gebied van de bestuurlijke aanpak?
- Welke knel- en verbeterpunten signaleert u binnen andere organisaties/partners op het gebied van de bestuurlijke aanpak?

### 3 Checklist documentstudie

#### Reconstructies bestuurlijke rapportages en eventueel bestuurlijke dossiers

##### Wie/Waar

- 1 Wie heeft het product opgesteld en aangeboden (functie/afdeling/organisatie), en aan wie is het product aangeboden (functie/afdeling/organisatie)?
- 2 Is het product vervolgens binnen de ontvangende organisatie nog verder verspreid?
  - a Zo ja, naar wie/welke afdeling(en) en waarom? Wie moest er wat mee doen?
  - b Zo nee, betekent dit dat het product gericht was aan de juiste functionaris/afdeling om hier ook opvolging aan te geven?

##### Wat

- 1 Op welk criminaliteits-/overlastthema heeft het product betrekking? Drugs, hennep, prostitutie, mensenhandel, horeca, etc.
- 2 Wat voor product is het en uit welke onderdelen bestaat het? Is het een Bestuurlijke rapportage, een Bestuurlijk dossier of nog iets anders?
- 3 Welk verzoek wordt gedaan aan de gemeente of welke bestuurlijke maatregel wordt voorgesteld?
- 4 Is gebruikgemaakt van een bepaald sjabloon, en zo ja, welk? Zijn er nog extra onderdelen toegevoegd, en zo ja, welke?

##### Wanneer

- 1 Wanneer is het product binnengekomen?
- 2 Wanneer is er opvolging aan gegeven?
- 3 Is er ook een terugkoppeling van de uitkomst gegeven aan de afzender, en zo ja, wanneer?

### Waarom

Wat is de uitkomst? Waartoe heeft het product geleid? Is dat een succesvol resultaat? Indien geen succesvol resultaat: wat is hiervan de oorzaak? Bijvoorbeeld:

- Onvolledige informatie (kwaliteit aangeleverde informatie).
- Zaak niet sterk genoeg (doorstaat toets van gemeente niet).
- Informatie is te laat.
- Anders, namelijk...

### Op welke wijze

- 1 Hoe is het product precies aangeleverd? Per post? Per mail? Persoonlijk overhandigd?
- 2 Wist de gemeente dat het product eraan zat te komen? En is er bij het product bijvoorbeeld nog een face to face of telefonisch begeleidend gesprek geweest?

### Waarom

Is te achterhalen wat de reden was voor het verzoek tot een bestuurlijke maatregel? Bijvoorbeeld:

- Landelijk of regionaal beleid om een criminaliteitsthema bestuurlijk aan te pakken.
- Lokale afspraken/convenant.
- Gezamenlijke afweging: bestuurlijk traject meest kansrijk om ongewenste situatie te beëindigen.
- Restinformatie uit opsporingsonderzoek.
- Anders, namelijk...

## 4 Lijst van afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Wet bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
FinEC	Financieel Economische Criminaliteit
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke gezondheidsdienst
HIC	<i>High Impact Crimes</i>
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, tegenwoordig Inspectie Veiligheid en Justitie
KMar	Koninklijke Marechaussee
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
OMG	<i>Outlaw Motorcycle Gang</i>
PV	Proces-verbaal
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

## Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter    prof. dr. H.G. van de Bunt  
Hoogleraar Criminologie  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden        mr. drs. C. Bangma  
Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde

mr. W.M. de Jongste  
Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

prof. dr. P. van Reenen  
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.  
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)  
Universiteit Utrecht

mr. F. Smilda  
Kwartiermaker Divisie Informatie, Politie Noord Nederland

Secretariaat    Programmabureau Politie & Wetenschap  
Politieacademie  
Arnhemseweg 348  
7334 AC Apeldoorn

Postbus 834  
7301 BB Apeldoorn  
[www.politieenwetenschap.nl](http://www.politieenwetenschap.nl)





## Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**  
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**  
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**  
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**  
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**  
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek**  
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke & Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**  
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**  
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI, Den Haag, 2005
9. **Niet verschenen**
10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**  
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**  
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006
12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**  
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006

13. **Cold cases – een hot issue**  
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**  
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**  
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**  
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**  
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**  
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**  
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**  
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**  
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römken & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekbeschrijving**  
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**  
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**  
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009

25. **Rellen om te rellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers**  
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**  
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**  
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**  
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**  
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarede & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**  
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**  
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. **Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief**  
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**  
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. **Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen**  
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. **Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?**  
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010

35. **Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend**  
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010
36. **Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)**  
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. **Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg**  
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. **Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren**  
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. **Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole**  
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. **Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclassering**  
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. **Daders over cameratoezicht**  
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenbergh, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. **Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen**  
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. **De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie**  
N. Struiksma, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012
44. **Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg**  
I. Helsloot, J. Groenendaal & E.C. Warners, Crisislab, Renswoude, 2012
45. **Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek**  
R. Salet & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012

46. **Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door VKL-teams met betrekking tot het onderkennen van tunnelvisie en andere procesaspecten**  
I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje, Crisislab, Renswoude, 2012
47. **M.-waarde. Een onderzoek naar de bijdrage van Meld Misdaad Anoniem aan de politionele opsporing**  
M.C. van Kuik, S. Boes, N. Kop, M. den Hengst-Bruggeling, T. van Ham & H. Ferwerda, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2012
48. **Seriebrandstichters. Een verkennend onderzoek naar daderkenmerken en delictpatronen**  
Y. Schoenmakers, A. van Wijk & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2012
49. **Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare veiligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcasus**  
H. Ferwerda, T. van Ham, B. Bremmers, K. Tijhof & M. Grotens, Bureau Beke, Arnhem, 2013
50. **Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Knooppunten, knelpunten en kansen**  
H. Nelen, M. Peters & M. Vanderhallen, Politieacademie, Apeldoorn/ Universiteit Maastricht, 2013
51. **De operationele politiebriefting onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefting**  
A. Scholtens, J. Groenendaal & I. Helsloot, Crisislab, Renswoude 2013
- 51a. **De operationele politiebriefting onderzocht (2). Een actie(vervolg)onderzoek om tot een effectievere politiebriefting te komen**  
A. Scholtens, Crisislab, Renswoude 2015
52. **Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?**  
R.H. Johannink, I. Gorissen & N.K. van As, Politieacademie Apeldoorn/ VDMMP, Houten, 2013
53. **De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk**  
C.E. Huls & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen/Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Groningen, 2013
54. **Van meld- naar aantoonplicht. Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance**  
C. Veen & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen, 2013

55. **Heterdaadkracht in twee Haagse pilotgebieden**  
B. van Dijk, J.B. Terpstra & P. Hulshof, Politieacademie, Apeldoorn/DSP-groep, Amsterdam, 2013
56. **Inzet op Maat. Onderzoek naar kenmerken en mogelijkheden van duurzame inzetbaarheid van oudere medewerkers**  
H. de Blouw, I.R. Kolkhuis Tanke & C.C. Sprenger, Politieacademie, Apeldoorn, 2013
57. **Interventies in de opsporing. Impulsen in kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces**  
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
58. **De plaats delict in beeld. Fotografie in de dagelijkse en gesimuleerde praktijk**  
G. Vanderveen & J. Roosma, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden, 2013
59. **Jeugdgroepen van toen. Een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw**  
H. Ferwerda, B. Beke & E. Bervoets, Bureau Beke, Arnhem/Beke Advies, Arnhem/LokaleZaken, Rotterdam, 2013
60. **Tussen hei en hoofdbureau. Leiderschapsontwikkeling bij de politie**  
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
61. **Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld**  
E. Bervoets, J. Bik & M. de Groot, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
62. **Excessief geweld op en om de voetbalvelden. Praktijkonderzoek naar omvang, ernst en aanpak van 'voetbalgeweld'**  
P. Duijvestijn, B. van Dijk, P. van Egmond, M. de Groot, D. van Sommeren & A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam, 2013
63. **Beeld van gezag bij de politie. Maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden op burgers**  
H. de Mare, B. Mali, M. Bleecke & G. van den Brink, m.m.v. Motivation, Tilburg University, Stichting IVMV, Leiden, 2014
64. **Informatiegestuurde dienders. Informatiesturing tussen theorie en praktijk**  
A. van Sluis, P. Siep, V. Bekkers, m.m.v. M. Thaens & G. Straten, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2014
65. **Hard op weg. Onderzoek aanpak verkeersveelplegers**  
B. Bieleman, M. Boendermaker, R. Mennes & J. Snippe, INTRAVAL, Groningen/Rotterdam, 2014

66. **Tussen hulp en hype. De inzet van opsporingsberichtgeving in ontvoeringszaken**  
Y.M.M. Schoenmakers, J.V.O.R. Doekhie & J.C. Knotter, Yvette Schoenmakers Onderzoek en advies, Weesp, 2014
67. **Nachtdienst bij de politie en verkeersveiligheid. Onderzoek naar ervaringen van politieagenten met verkeersonveiligheid in woon-werkverkeer na de nachtdienst**  
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2014
68. **Buit van woninginbraak. Onderzoek onder inbrekers en helers**  
J. Snippe, M. Sijtsma, R. Mennes & B. Bieleman, INTRAVAL, Groningen/Rotterdam, 2014
69. **Privaat blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten**  
E. Bervoets & S. Eijgenraam, LokaleZaken, Rotterdam, 2014
70. **Met grof geschut. Reconstructie van een moordonderzoek binnen de criminele woonwagenwereld**  
I. van Leiden, B. Bremmers & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2014
71. **Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam**  
J. Kuppens, T. Appelman, T. van Ham & A. van Wijk, Bureau Beke, Arnhem, 2015
- 72a. **Vermisten op de kaart. Aard en omvang van langdurige vermissingen**  
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2015
73. **Van intel tot operatie. De impact van veiligheidsanalisten bij de aanpak van misdaad**  
M. den Hengst, M. Bruinsma, Y. Schoenmakers, W. Niepce, Bureau Bruinsma, Tilburg, 2015

