

Programma

BESTUURLIJKE AANPAK

Georganiseerde misdaad

1. Achtergrond

1.1. Aanleiding en doelstelling

Één van de prioriteiten van het huidige kabinet is het intensiveren van de bestrijding van georganiseerde misdaad. Ter uitvoering van deze kabinetsprioriteit heeft de minister van Justitie het programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (hierna: PVAGM) opgesteld. Dit programma richt zich op het versterken van:

- a) de bestuurlijke en preventieve aanpak;
- b) de strafrechtelijke, repressieve aanpak;
- c) de internationale samenwerking.

Het programma Bestuurlijke Aanpak beoogt een nadere invulling te geven aan de beoogde versterking op het terrein van de preventieve en bestuurlijke aanpak. Gelet op het belang van de bestuurlijke aanpak, is de ontwikkeling ervan vastgelegd in het beleidsprogramma van het kabinet, het project Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV)¹ en het bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG.

1.2. Nut en noodzaak bestuurlijke aanpak

Georganiseerde misdaad heeft vrijwel altijd wortels op lokaal niveau. Mede daardoor is het direct van invloed op de leefomgeving van de Nederlandse burger. Hierbij moet worden gedacht aan een aantasting van de openbare orde (bijvoorbeeld door overlast als gevolg van drugshandel en prostitutie), een teloorgang en verpaupering van straten en wijken en criminele investeringen in vastgoed.

Criminele groeperingen maken tevens gebruik van de lokale legale economische en juridische infrastructuur (inclusief de diensten van specifieke beroepsgroepen) en van economische sectoren (zoals de horeca, de transportsector, distributieknooppunten als havens en vliegvelden, de financiële sector) om criminele handelingen te verrichten, te verhullen of crimineel geld te investeren.

Naast een sterke nationale aanpak van georganiseerde misdaad is het dan ook van groot belang te komen tot een lokale interventiestrategie. Een intensieve samenwerking tussen betrokken overheidspartijen, het delen van alle beschikbare relevante informatie en het afstemmen van het overheidshandelen ter bestrijding van georganiseerde misdaad vormen de belangrijkste succesfactoren van een dergelijke strategie. Zoals in paragraaf 1.3 van het PVAGM wordt gemeld, is het van belang te komen tot een goede samenhang tussen de verschillende vormen van aanpak van georganiseerde misdaad.

Het lokale bestuur, in het bijzonder de burgemeester, speelt een belangrijke rol bij het realiseren van deze succesfactoren.

Ten eerste beschikken de gemeenten over een arsenaal aan bestuursrechtelijke middelen waarmee de neerslag van criminele activiteiten op lokaal niveau kan worden tegen gegaan. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid om bepaalde vergunningen te weigeren of in te trekken. Een ander voorbeeld is het opkopen van panden om criminele invloeden op een bepaalde wijk zoveel mogelijk tegen te gaan.

Ten tweede is het bij uitstek de burgemeester die in staat is om via bestuurlijk overleg (zoals het driehoeksoverleg) de voor een geïntegreerde aanpak benodigde samenwerking tussen de verschillende partijen tot stand te brengen. Het is dan van belang daarbij in gemeenschappelijkheid de meest geschikte cocktail aan maatregelen samen te stellen.

¹ TK, 2006-2007, 28684, nr. 119

Let wel: het bestuur gaat *geen* verantwoordelijkheden van andere partijen uit de veiligheidsketen overnemen. Zo blijft het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging. Insteek is het vormen van een coalitie tussen betrokken partijen. Per geval zal in deze coalitie moeten worden bezien door welke diensten met welke middelen een probleem het beste kan worden aangepakt.

Samengevat kan worden gesteld dat het bij bestuurlijke aanpak als bedoeld in dit programma gaat om het realiseren van een overheidsbrede c.q. geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad onder regie van het bestuur.

Sinds de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa) zijn er verschillende initiatieven ontplooid die raken aan de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad, zoals in dit programma bedoeld. Voorbeelden hiervan zijn het Van Traa project in Amsterdam en de implementatie van de wet BIBOB. Het voorliggende programma bouwt voort op de ervaringen die hiermee zijn opgedaan. Dit enerzijds door succesvolle ervaringen landelijk uit te rollen. Anderzijds door maatregelen te treffen die ertoe strekken gesignaleerde knelpunten bij de bestuurlijke aanpak weg te nemen.

1.3. Focus georganiseerde misdaad

In dit programma ligt de focus van de bestuurlijke aanpak op het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van georganiseerde misdaad. Evident is dat het middel ook meerwaarde kan hebben bij het oplossen van andere problemen, zoals het tegengaan van overlast door drugsgebruik of prostitutie. Het is de bedoeling om het middel na succesvolle toepassing bij de bestrijding van georganiseerde misdaad in de toekomst ook toe te passen bij deze problemen. Met het oog op de prioriteiten van het kabinet en teneinde het bereik van dit programma behapbaar te houden, is het thans evenwel geheel geconcentreerd op de aanpak van georganiseerde misdaad.

2. Maatregelen

2.1. Inleiding

2.1.1. *Insteek*

In de navolgende paragrafen wordt een overzicht van alle voorziene acties gegeven. Het gaat hierbij om een pragmatische benadering. Op basis van gesignaleerde problemen worden concrete maatregelen voorgesteld.

2.1.2. *Bronnen*

De gesignaleerde problemen en oplossingen zijn gebaseerd op input van bestuurders, OM, politie, wetenschappers, experts (onder andere van het Van Traa team), BOD-en en diverse vakministeries. Naast de inhoud van diverse bilaterale gesprekken is gebruik gemaakt van de uitkomsten van de conferentie Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit die op 12 september jl. in Maastricht plaatsvond.

Ook is aansluiting gezocht bij recente wetenschappelijke publicaties zoals de WODC-monitor georganiseerde criminaliteit² en het onderzoek van Ferwerda 'Malafide activiteiten in de vastgoedsector'.³

Ten slotte wordt aangehaakt bij de probleembeschrijving zoals gehanteerd in het PVAGM.

2.1.3. *Pijlers*

De problemen en oplossing zijn in 6 pijlers geclusterd. Het betreft de pijlers:

1. de organisatie van de bestuurlijke aanpak
2. het verkrijgen en gebruiken van relevante informatie
3. pilots operationele toepassing middel bestuurlijke aanpak
4. internationale samenwerking
5. het vergroten van de bewustwording
6. het borgen van kennis en expertise

In de volgende paragrafen staan de deelonderwerpen nader beschreven.

2.1.4. *Faciliteren, niet volledig organiseren*

De in dit programma beschreven activiteiten beogen het lokale bestuur te faciliteren bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad. Faciliteren kan alleen slagen wanneer er binnen het lokale bestuur zelf actief wordt meegebouwd aan het realiseren van een bestuurlijke aanpak.

Daarnaast zijn de acties en maatregelen bedoeld om de burgemeester optimaal te ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Evident is dat beslissingen over de aard en de omvang van de daadwerkelijke inzet van deze middelen volledig tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoren.

² Monitor georganiseerde misdaad 2007, WODC, aangeboden bij brief van 27 september jl., TK, 2007-2008, 29911, nr. 8

³ Een rapport van de Erasmus Universiteit en Onderzoeksgroep Beke, verricht in opdracht van het ministerie van Justitie (WODC), dat op 6 maart 2007 is aangeboden aan de Tweede Kamer.

2.2. De organisatie van bestuurlijke aanpak

2.2.1 Regionale informatie- en expertisecentra

2.2.1.1. Aanleiding

Bestuurlijke aanpak kan alleen dan slagen als er voldoende capaciteit, kennis en kunde beschikbaar is. Geconstateerd wordt dat het voor gemeenten niet altijd eenvoudig is om deze randvoorwaarden binnen haar werkpakket op een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve wijze in te vullen. Bestuurlijke aanpak komt hierdoor thans bijna uitsluitend binnen enkele grote gemeenten van de grond. Als gevolg hiervan is het lastig georganiseerde misdaad op lokaal niveau adequaat te bestrijden. Daarnaast ontstaat het risico dat criminele activiteiten die in een gemeente waar de bestuurlijke aanpak actief wordt toegepast, gemakkelijk een uitwijkhaven vinden in aanpalende gemeenten waar het middel niet of in mindere mate wordt gehanteerd. Voor het tegengaan van dit waterbedeffect is het dan ook van groot belang dat er naast lokale activiteiten wordt gestreefd naar een regionale en nationale inzet van bestuurlijke aanpak. Een voorziening voor deze regionale en nationale aanpak is op dit moment nog niet structureel beschikbaar.

2.2.1.2. Doelstelling

Om de voornoemde problemen op te lossen, zullen er de komende kabinetsperiode bij wijze van pilot vanuit het Rijk zes regionale informatie- en expertisecentra worden gefinancierd. De pilots lopen tot het eind van deze kabinetsperiode (2011). Deze centra krijgen primair de taak de informatiepositie van het bestuur (zowel reactief als proactief) te versterken. In het bijzonder zal de taak van de centra bestaan uit:

- 1) Het vormen van een informatieknooppunt waarbinnen de informatie van verschillende handhavings- en opsporingsdiensten naast elkaar wordt gelegd. De oprichting van de expertisecentra zal niet ten koste gaan van de huidige praktijk van de directe informatiestromen richting burgemeester.
- 2) Het ter ondersteuning van gemeenten gevraagd en ongevraagd verrichten van analyses die een beeld geven van de lokale verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld en de wijze waarop dit tot uitdrukking komt.
- 3) Het periodiek adviseren van het lokaal bestuur (o.a. via de beheersdriehoek) en haar veiligheidspartners over ontwikkelingen die zich met betrekking tot de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld in een gemeente c.q. regio afspelen.
- 4) Het informeren van de veiligheidspartners over relevante informatie die binnen het bestuur aanwezig is.
- 5) Het aan de hand van concrete casussen periodiek adviseren van het lokaal bestuur (o.a. via de beheersdriehoek) over de mogelijke interventiestrategieën om de verwevenheid tussen de boven- en onderwereld zowel preventief als repressief tegen te gaan.
- 6) Het ontwikkelen van instrumenten die de aanpak als hiervoor bedoeld onder punt 5 kunnen ondersteunen, in het bijzonder gericht op de aanpak van problemen die zich voordoen in sectoren en branches die niet onder de wet BIBOB vallen.
- 7) Het ondersteunen van gemeenten bij de inzet van terzake relevante bestaande instrumenten, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheden die de wet BIBOB biedt.
- 8) Het opbouwen van expertise op het terrein van de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld.

- 9) Het uitbrengen van adviezen aan de betrokken departementen over ontwikkelingen en instrumenten die van belang zijn voor het tegengaan van de verbinding tussen de boven- en onderwereld.
- 10) Het ondersteunen bij de implementatie van andere aspecten uit dit programma.

2.2.1.3. Randvoorwaarden

Om waterbedeffecten zoveel mogelijk te voorkomen, dienen de centra een (boven)regionale functie te vervullen. Dit kan alleen als de centra binnen hun regio over voldoende draagvlak beschikken binnen het lokale bestuur en de betrokken regionale handhavings- en opsporingsdiensten. Omdat dit draagvlak van cruciaal belang is, zal bij de toewijzing van rijksmiddelen scherp worden gelet op de aanwezigheid van dit draagvlak. In het bijzonder zal dit draagvlak moeten worden gematerialiseerd in een co-financiering van de centra en het bestaan van een samenwerkingsconvenant tussen de betrokken regionale partners. Daarnaast dienen de centra door onderlinge samenwerking landelijke waterbedeffecten zoveel mogelijk tegen te gaan. Vanuit dit perspectief is het van belang dat de centra op functionele wijze verbonden worden met structuren die ten behoeve van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad de afgelopen jaren zijn opgezet, zoals die van de bovenregionale rechteams.

Ook is het van belang dat de zes samen een zo groot mogelijke geografische oppervlakte bestrijken. De teams zullen naar verwachting niet kunnen voorzien in een volledige landelijke dekking.

Overigens is voor samenwerking vereist dat de centra qua functionaliteiten uniform van aard zijn.

Voor het slagen van bestuurlijke aanpak is het van groot belang dat de activiteiten van de centra goed passen binnen het reguliere werk van gemeenten. Dit vergt kennis en kunde van de wijze waarop bestuurlijke trajecten binnen gemeenten verlopen. Tegelijkertijd dient er een goede verbinding met alle betrokken gemeenten te zijn.

2.2.1.4. Integriteit participerende medewerkers

Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad vereist vertrouwen tussen alle betrokken partners. Om deze vertrouwelijkheid zoveel mogelijk te waarborgen is het van belang dat alle werknemers c.q. deelnemers in de centra een veiligheidsscreening hebben ondergaan. Dit geldt ook voor de betrokken ambtenaren binnen het bestuur met wie de centra samenwerken.

2.2.1.5. Aansturing centra

Gelet op de aard van het middel, is het van belang dat de uiteindelijke verantwoording voor het centrum bij een burgemeester berust. Met het oog op het doel van de bestuurlijke aanpak, de inhoud van bestuurlijke aanpak, de samenwerking met handhavings- en opsporingsdiensten en de al bestaande bestuurlijke beheersstructuur ten aanzien van de politie ligt het voor de hand dat deze functie zal worden vervuld door één van de korpsbeheerders uit dat regionaal samenwerkingsverband. Dit is geen verplichting. Indien noodzakelijk kan ook een andere burgemeester worden aangewezen.

2.2.1.6. Inbedding centra

Zoals reeds eerder gemeld is een voorwaarde voor succesvolle toepassing van bestuurlijke aanpak dat de centra qua functionaliteiten dezelfde werkzaamheden verrichten. Daarbij komt het erop aan dat de centra minimaal de hiervoor beschreven taken uitvoeren en minimaal aan de in paragraaf 2.2.1.3 beschreven randvoorwaarden voldoen. Zo verschilt de inbedding van het team dat binnen Amsterdam de problematiek aanpakt wezenlijk van de wijze waarop Maastricht dat doet. Desondanks zijn de taken en uitkomsten grosso modo van gelijke aard.

Teneinde de centra optimaal te laten aansluiten bij de regionale behoeften, is er daarom voor gekozen geen uniform “inbeddingsmodel” voor te schrijven. Wel zal na afloop van de pilotfase worden bezien of een eenduidige inbedding alsnog noodzakelijk is, en zo ja, welke de voorkeur heeft.

2.2.1.7. Verdeling rijksmiddelen voor de zes centra

Het geografisch bereik van de centra wordt vooraf niet vastgelegd. Het is van belang de centra te laten ontstaan vanuit een lokale behoefte en enthousiasme. De korpsbeheerders worden gevraagd de minister van BZK voor juni 2008 voorstellen te doen voor de zes centra die moeten worden ingericht. Indien die voorstellen het aantal van zes overstijgen zal op basis van de eerder beschreven functionele criteria worden bezien welke centra het meest tegemoetkomen aan de voornoemde doelstellingen en randvoorwaarden. Deze criteria zijn:

- de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de (boven-) regionale functie van het centrum;
- de mate waarop er (bestuurlijk) draagvlak bestaat voor het centrum;
- de wijze waarop een functionele koppeling wordt aangebracht met bestaande repressieve structuren zoals de BRT-structuur;
- de mate waarin belangrijke partners in het initiatief zijn betrokken;
- de mate waarin de oplossing voldoet aan privacy richtlijnen;
- de mate waarin het voorgenomen centrum de implementatie van de acties uit dit programma zal ondersteunen.

2.2.2. Landelijk analyse- en expertisecentrum

2.2.2.1. Aanleiding en doelstelling

Naast de zes regionale centra wordt er voorzien in een landelijk centrum. Dit landelijk centrum zorgt er naast de voornoemde taken voor dat:

1. er geen parallelle nationale activiteiten ontstaan;
2. de informatie en expertise van de verschillende Regionale Informatie- en Expertisecentra samenkomt;
3. de regionale centra vanuit één centraal punt worden ondersteund met specifieke expertise, bijvoorbeeld financieel-economische deskundigheid op het terrein van witwassen en de strafrechtelijke en fiscale ontneming;
4. een landelijke informatiepositie systematisch wordt opgebouwd c.q. het opzetten van relevante researchprogramma's;
5. waterbedeffecten tijdig worden gesignaleerd;
6. er ondersteund wordt bij het ontwikkelen van instrumenten/interventiestrategieën en het bepalen van de meest effectieve combinatie van in te zetten middelen;
7. adviezen worden gegeven over knelpunten in wet- en regelgeving;
8. de implementatie van de bestuurlijke aanpak en regionale informatie en expertisecentra waar nodig wordt ondersteund.

2.2.2.2. Positionering

Er is bewust voor gekozen thans nog geen uitspraak te doen over de plek waar het nationale analyse- en expertisecentrum wordt ondergebracht. Op basis van de inrichting van de lokale centra zal hierover op een later moment, uiterlijk in de zomer van 2009, een besluit worden genomen. Het is de bedoeling het centrum binnen een bestaand nationaal gremium in te bedden. Dit mede om een dubbeling met bestaande nationale organisaties te voorkomen.

2.3. Het verkrijgen en gebruiken van relevante informatie

2.3.1. *Aanleiding en doelstelling*

Het succes van de bestuurlijke aanpak staat of valt met een goede informatiepositie. Hoewel er de laatste jaren stappen zijn ondernomen om deze informatiepositie te verbeteren (o.a. door de tipfunctie BIBOB vanuit het OM en de bestuurlijke rapportages vanuit de politie) wordt geconstateerd dat de informatiepositie van het bestuur ten aanzien van criminaliteitsontwikkelingen verder verbeterd moet en kan worden. Concreet doen zich de volgende problemen voor:

- 1) de voor bestuurlijke aanpak noodzakelijke informatie is gefragmenteerd en moeilijk toegankelijk;
- 2) er is in kwalitatieve en kwantitatieve zin onvoldoende specifieke analysecapaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van bestuurlijke analyses;
- 3) onvoldoende is voorzien in een instrumentarium om te komen tot een structureel inzicht in de wijze waarop de georganiseerde misdaad in een lokale gemeenschap tot uitdrukking komt;
- 4) relevante informatie dient sneller en adequater onder de aandacht van het bestuur te worden gebracht.

De navolgende activiteiten beogen deze problemen de komende kabinetsperiode op te lossen.

2.3.2. *Landelijk convenant voor eenduidige en eenvoudige toegang tot informatie*

Samenwerking en informatie-uitwisseling moeten binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders landelijk worden verankerd in een convenant tussen de betrokken partijen: openbaar bestuur, politie, Openbaar Ministerie, bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst. De twee lokaal afgesloten convenanten ketensamenwerking (Amsterdam en Limburg-Zuid) en de daaraan gekoppelde privacyreglementen (waarvoor het College Bescherming Persoonsgegevens een verklaring van geen bezwaar heeft overlegd) kunnen hiervoor model staan. Dit geldt ook voor eventuele noodzakelijk af te sluiten andere regionale convenanten. Voorzien wordt dan ook in een uitwisseling die een verklaring van geen bezwaar door het College Bescherming Persoonsgegevens krijgt. Op deze wijze kan de gebruikte informatie rechtmatig ingezet worden voor een strafrechtelijk, fiscaal, civiel of bestuurlijk traject. Op basis van de ervaringen met het convenant zal worden bezien of er nog andere maatregelen noodzakelijk zijn, zoals bijvoorbeeld het aanpassen van wet- en regelgeving.

Een geïntegreerde aanpak vraagt een éénduidige uitleg van artikel 15 van de wet politiegegevens (artikel 16 in de nieuwe wet Politierregisters). Door tussenkomst van de Regionale Informatie- en Expertisecentra kan op éénduidige wijze worden vastgesteld welke persoonsinformatie gerelateerd is aan de openbare orde – en dus mag worden gebruikt – en welke informatie niet. In Limburg-Zuid zijn wat betreft de informatie-uitwisseling tussen politie en de negentien gemeenten in die regio de grenzen opgezocht. De ervaringen worden gebruikt bij de totstandkoming van het landelijk convenant en de eenduidige uitleg van artikel 15 van de wet politiegegevens.

2.3.3. *Versterken analysecapaciteit*

Een van de grootste knelpunten is dat misdaadanalisten van de politie niet voldoende zijn opgeleid en getraind voor het verrichten van analyses met een bestuurlijke blik.

Als gevolg hiervan blijkt het lastig om bruikbare bestuurlijke adviezen op te stellen.

Omdat analyse de kern vormt van de bestuurlijke aanpak (namelijk bestuur proactief en goed adviseren) is het noodzakelijk hieraan wat te doen. De politieacademie ontwikkelt in 2008 een opleiding binnen het kader van maatwerk voor het maken van goede bestuurlijke analyses. Daarnaast worden bij wijze van pilot een jaar lang zes bestuurlijk (bij)geschoolde analisten gekoppeld aan de analysecentra die deze opleiding hebben gevolgd en gaan bekijken of een specifieke analysewijze structureel verder ontwikkeld moet worden.

2.3.4. *Instrumentarium doorlichting*

De afgelopen jaren is door het ministerie van Justitie het instrument “preventieve doorlichting” ontwikkeld. Dit instrument is van waarde gebleken bij het vaststellen van de wijze waarop criminele activiteiten doorwerken in legale sectoren, branches en bedrijfstakken. Dit geeft een goed overall beeld van hetgeen zich landelijk afspeelt. Daarnaast blijkt er behoefte te bestaan aan een instrument dat het mogelijk maakt om tegen lage kosten en op minder complexe schaal te komen tot een beeld van de criminele invloeden in een lokale gemeenschap. Dit mede ter nadere inkleuring van hetgeen er bij preventieve doorlichtingen aan het licht is gekomen.

Gelet op de voornoemde behoefte zal naar analogie ervan in overleg met de VNG en het ministerie van Justitie een instrument voor een lokale veiligheidsscan worden ontwikkeld. Dit instrument wordt als doe-het-zelf-pakket aan de gemeenten en de regionale analyse- en expertisecentra aangeboden. De regionale analyse- en expertisecentra dienen behulpzaam te zijn bij het toepassen van het instrument.

2.3.5. *Toezicht op rechtspersonen*

Bij de verwevenheid tussen de boven- en onderwereld spelen rechtspersonen vaak een rol. Het is dan ook van belang het toezicht op rechtspersonen en de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over rechtspersonen en hun bestuurders, het bestuursverbod te moderniseren en de transparantie van stichtingen te bevorderen. Met betrekking tot het bestuursverbod is een vernieuwingsproces gaande om het beter aan de eisen van deze tijd te laten voldoen, mede in het kader van het project Herziening Toezicht Rechtspersonen. Vanuit het programma bestuurlijke aanpak zal worden geparticipeerd in deze vernieuwingsslag om optimaal gebruik te kunnen maken van deze middelen.

2.3.6. *Bestuurlijk dossier⁴*

Het bestuurlijk dossier kan als instrument beter worden benut en zo bijdragen aan het verstevigen van de informatiepositie van het bestuur. Om dit te bereiken, start in 2008 een onderzoek naar de beschikbare bestuurlijke dossiers die door de politie zijn opgesteld. Tijdens dit onderzoek wordt bekeken waar aangrijpingspunten liggen voor verbetering in het proces van opstellen, aanbieden en opvolgen van de bestuurlijke dossiers en de samenwerking tussen politie, OM en bestuur hierin. Ook de rol van het Rijk bij het opvolgen van de aanbevelingen op nationaal niveau wordt hierin meegenomen. Deze analyse wordt ook gebruikt om meer zicht te krijgen op de inhoud van de rapportages (bijvoorbeeld om thema's te kunnen identificeren waarop vanuit het bestuur moet worden geïnvesteerd). Aan de hand van deze analyse worden afspraken gemaakt met politie, OM en bestuur over in te zetten verbeteracties.

⁴ Via het bestuurlijk dossier wordt informatie van politie en OM over potentiële kwetsbaarheden in de samenleving als gevolg van georganiseerde criminaliteit overgedragen aan het bestuur. Op deze manier wordt het bestuur in staat gesteld tijdig in te grijpen waar nodig.

2.3.7. *Wet BIBOB.*

De wet BIBOB vormt voor gemeenten een effectief middel om informatie te verkrijgen ter voorkoming van het onbedoeld faciliteren van criminaliteit door de lokale overheid. De wet BIBOB is een krachtig bestuurlijk instrument dat breder in Nederland moet worden ingezet. Gestreefd wordt naar een breder, eenduidig en selectief gebruik van de wet BIBOB. De regionale informatie- en expertisecentra kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. Door een weliswaar bredere maar meer selectieve en efficiënte inzet zal de stijging van de administratieve lasten beperkt blijven. Ook het opzetten van een landelijk register met BIBOB adviezen vereenvoudigt het gebruik en draagt bij aan de administratieve lastenvermindering. Uit een recente evaluatie van de wet BIBOB is gebleken dat het toepassen van dit middel verbetering behoeft. Om deze verbetering te zullen realiseren, zullen de volgende activiteiten worden ontplooid:

- het stimuleren van regionale samenwerking, via de regionale informatie- en expertise centra;
- het verrichten van onderzoek naar de wenselijkheid van uitbreiding van de wet BIBOB naar andere branches en ander bevoegheden van bestuursorganen. Lokaal maatwerk is daarbij het uitgangspunt;
- het beter benutten van de in de wet BIBOB geboden tipgeverfunctie van de officier van justitie;
- het opzetten van een landelijk register met BIBOB-adviezen;
- het verhogen van de benodigde financiële kennis bij BIBOB functionarissen;
- het kwantitatief en kwalitatief uitbreiden van het landelijk bureau BIBOB.

2.3.8 *Onderzoek volledigheid beschikbaar instrumentarium.*

Criminelen zijn innovatief. De wijze waarop zij verbinding zoeken met de bovenwereld neemt dan ook steeds verschillende vormen aan en kan per locatie sterk verschillen. Dat vraagt om lokaal maatwerk. Indien criminelen gebruik maken van bepaalde typen ondernemingen die concrete openbare orde (overlast) problemen veroorzaken, kan de gemeente er onder meer voor kiezen een vergunning verplicht te stellen. Dan is toetsing vooraf mogelijk aan de voorwaarden en kan bij niet naleving de vergunning worden ingetrokken. De vraag is of gemeenten in de praktijk hiermee - mede in het licht van andere beschikbare instrumenten - voldoende uit de voeten kunnen. Met de G4 wordt hiernaar een verkenning uitgevoerd. Daarbij zal ook de vraag worden betrokken of er mogelijkheden zijn om jegens ondernemingen die nauw verbonden zijn aan de georganiseerde misdaad regulerend op te treden buiten het kader van een vergunningplicht (waaronder sluiting). Tevens wordt Onderzocht of het mogelijk is gemeenten via een algemene regel de bevoegdheid te geven op te treden tegen niet vergunningplichtige activiteiten die evident aan de georganiseerde misdaad zijn verbonden. Hierbij kan worden gedacht aan het scheppen van een mogelijkheid om criminele bedrijven die niet vergunningplichtig zijn te sluiten. Eind 2008 zijn de resultaten van deze verkenning bekend.

2.4. Pilots operationele toepassing van bestuurlijke aanpak

2.4.1 Aanleiding en doelstelling

De in dit programma beschreven activiteiten hebben de strekking de toepassing van het middel bestuurlijke aanpak bij de bestrijding van georganiseerde misdaad te verbeteren. De praktijk zal uitwijzen of de daarvoor ingezette activiteiten voldoende soelaas bieden. Het is derhalve van groot belang dat de voorziene maatregelen zo spoedig mogelijk worden onderworpen aan een realistische test in de praktijk.

2.4.2 Pilots operationele toepassing bestuurlijke aanpak

In het kader van het overheidsbrede PVAGM zal worden gekomen tot een zogenaamde 'programmatische aanpak' op een viertal thema's, te weten: mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, misbruik van vastgoed en het project Emergo. Voor een uitgebreide omschrijving van de programmatische aanpak wordt verwezen naar het beleidsprogramma PVAGM, dat 13 december jl. aan uw Kamer is aangeboden.

Het streven is de komende kabinetsperiode te komen tot een adequate operationele aanpak van deze problemen. De aanpak van deze problemen leent zich voor toepassing van de in het programma bestuurlijke aanpak ontwikkelde uitgangspunten. Daarom zullen als onderdeel van deze programma's pilots worden ingericht om te komen tot een concrete toepassing van het middel bestuurlijke aanpak. De leerpunten die dit oplevert, worden bij de verdere implementatie van het actieprogramma Bestuurlijke Aanpak betrokken.

2.4. Internationale samenwerking

2.4.1 *Aanleiding en doelstelling*

Georganiseerde misdaad is bij uitstek een criminaliteitsvorm die internationaal van aard is. Een adequate toepassing van het middel bestuurlijke aanpak vereist daarom internationale samenwerking. Op het terrein van de bestuurlijke aanpak bestaan thans onvoldoende mogelijkheden om deze internationale samenwerking adequaat gestalte te laten krijgen. De reden hiervoor is dat het hierop van toepassing zijn internationale gebied zo goed als onontgonnen is. Bovendien wordt de waarde van het middel bestuurlijke aanpak in andere landen nog niet ten volle (h)erkend. Nederland is binnen Europa koploper op dit gebied. Het realiseren van internationale c.q. Europese aandacht voor dit onderwerp vereist derhalve allereerst op Europees niveau bewustwording. Enerzijds andere landen bewust laten worden van de Nederlandse initiatieven op dit terrein. Anderzijds de samenhangende voordelen inzichtelijk maken. Vervolgens kunnen op basis van gedeelde visies de volgende stappen worden ondernomen om de Nederlandse aanpak in de EU op de kaart te zetten.

2.4.2. *Internationaal rechtsvergelijkend onderzoek*

Er bestaan aanwijzingen dat als gevolg van de toenemende bestuurlijke aanpak aan de Nederlandse kant van de grens een deel van de criminele activiteiten (nog meer) wordt verplaatst naar de buurlanden en vice versa. Zo leidde in de gemeente Luik een gerichte bestuurlijke aanpak van de infrastructuur, waarvan Albanese bendes van mensenhandelaren en woninginbrekers gebruik maakten, ertoe dat deze onder meer de wijk namen naar Limburg, evenals naar de omgeving van Keulen in Duitsland. Het is dus des te belangrijker geworden om in deze Euregio ook de bestuurlijke samenwerking verder toe te spitsen op de hier aan de orde zijnde problematiek. Om een dergelijke ontwikkeling mogelijk te maken is het van primordiaal belang dat de bestuurders in de Euregio Maas-Rijn – en op de achtergrond de respectieve nationale, deelstatelijke en federale autoriteiten – over en weer zicht hebben op hun mogelijkheden – bevoegdheden en middelen – om langs bestuurlijke weg in te grijpen in situaties die van doen (kunnen) hebben met de manifestatie en ontwikkeling van ernstige vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. Hiertoe zal opdracht worden verleend aan de wetenschap een rechtsvergelijkende analyse te verrichten naar de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad in Duitsland, België en Nederland. Deze analyse moet behulpzaam zijn bij het opzetten van een pilot om te komen tot een Euregionaal analyse- en expertisecentrum.

2.4.3. *Pilot Euregionaal analyse- en expertisecentrum*

Er bestaan aanwijzingen dat als gevolg van de toenemende bestuurlijke aanpak aan de Nederlandse kant van de grens een deel van de criminele activiteiten (nog meer) zal worden verplaatst naar de buurlanden en vice versa. In de Euregio Maas-Rijn bestaat bij de verschillende partners het gevoel dat deze verschuiving alleen kan worden tegengegaan als de onderliggende problematiek gemeenschappelijk (en dus internationaal) wordt aangepakt. Teneinde de georganiseerde misdaad optimaal te kunnen bestrijden zal deze kabinetsperiode bij wijze van experiment worden geprobeerd een Euregionaal analyse- en expertisecentrum in te richten. Dit analysecentrum zal voor de Euregio dezelfde taken moeten vervullen als die voor de Nederlandse regionale informatie- en expertisecentra zijn beschreven. Op basis van deze pilot kan worden bezien op welke punten er concreet meerwaarde bestaat voor een internationale bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad. Daarnaast kan de pilot behulpzaam zijn bij het verder Europees benutten van de voordelen van deze samenwerking. Bij het uitwerken van dit initiatief wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij bestaande Euregionale structuren.

2.4.4. Bestuurlijke aanpak op de Europese agenda

De strafrechtelijke bestrijding van georganiseerde misdaad staat prominent op de Europese agenda. Tijdens deze kabinetsperiode worden initiatieven genomen om de bestuurlijke aanpak eveneens op structurele wijze op de Europese agenda te zetten. De eerste stap hiertoe bestaat uit het samen met Justitie in maart 2008 organiseren van een Europees Seminar Bestuurlijke Aanpak. Tijdens deze tweedaagse staat "het verkopen" van het Nederlandse model centraal. Daartoe zullen via reguliere Europese werkgroepen (zoals het EUCPN, de MWDG) en de Commissie per lidstaat en de Europese Commissie 2 vertegenwoordigers worden uitgenodigd om tijdens de tweedaagse nader kennis te maken met de Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad op de Wallen en andere relevante voorbeelden, zoals de aanpak in Limburg. Vervolgens zal samen met de vertegenwoordigers worden gesproken over mogelijkheden en onmogelijkheden op Europees niveau. Deze discussie moet idealiter leiden tot een Europees initiatief.

Daarnaast zal in EU-verband worden gekeken of met een klein aantal lidstaten verder kan worden gewerkt op het onderwerp BA, bijvoorbeeld in een netwerk van acht landen. Inmiddels heeft een aantal landen tijdens de EUCPN bijeenkomst van 24 september jl. al belangstelling getoond in de Nederlandse aanpak. De aard van een mogelijke samenwerking zal bilateraal met deze landen verder worden verkend.

Op basis van de voornoemde activiteiten is het de bedoeling om samen met een inkomend Europees voorzitterschap en de bilaterale contacten de komende kabinetsperiode een Europees initiatief te ontwikkelen dat twee doelen zal hebben:

- 1) het verbeteren van de internationale samenwerking op het terrein van de bestuurlijke aanpak.
- 2) het structureel op de Europese agenda zetten van het middel bestuurlijke aanpak.

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 2004 is geprobeerd de Nederlandse BIBOB-systematiek op Europees niveau te verankeren. De ervaringen, kennis en kunde die hierbij zijn opgedaan zullen vanzelfsprekend in dit project worden meegenomen.

2.5. Vergroten bewustwording

2.5.1. *Aanleiding en doelstelling*

Nut en noodzaak van de bestuurlijke aanpak zijn nog niet altijd ten volle bekend bij de betrokken partijen. Vanuit dit oogpunt wordt een programma opgezet dat als doel heeft de bewustwording over nut en noodzaak van bestuurlijke aanpak bij gemeenten en haar veiligheidspartners te vergroten. Dit programma zal de volgende onderdelen omvatten.

2.5.2. *Roadshow bestuurlijke aanpak*

Bestuurlijke aanpak is een middel van en voor de lokale overheden en handhavingdiensten. Het is van groot belang dat de effecten van deze aanpak door mensen uit deze geledingen worden toegelicht. Deze groep van actoren is te omvangrijk om via een eenmalig seminar te bereiken. Daarom worden de komende kabinetsperiode per provincie seminars gehouden voor de gemeenten en haar veiligheidspartners. Het streven is minimaal 3 provinciale seminars per jaar te houden.

2.5.3 *Periodiek informeren partners via relevante gremia*

Er bestaan diverse structurele en ad hoc overleggen tussen vertegenwoordigers van gemeenten. Enkele (niet uitputtende) voorbeelden hiervan zijn de expertgroepen van de VNG, het genootschap van burgemeesters, de vergadering van korpsbeheerders, de G4, de G30 en het veiligheidsberaad. In overleg met de voorzitters en secretariaten van deze overlegvormen zal via deze gremia periodiek aandacht worden gevraagd voor nut en noodzaak van bestuurlijke aanpak. Tevens wordt daarbij melding gemaakt van de voortgang van de implementatie van dit programma, alsmede de ermee opgedane ervaringen.

2.5.4. *Website bestuurlijke aanpak*

Om gemeenten en haar veiligheidspartners een permanente mogelijkheid te geven kennis te nemen van de ontwikkelingen op het terrein van de bestuurlijke aanpak, zal het CCV worden gevraagd in overleg met de VNG haar website Bestuurlijke Aanpak (www.bestuurlijkhandhaven.nl) verder te ontwikkelen en te onderhouden. Op deze website wordt naast informatie over de implementatie van het programma ook aandacht worden besteed aan wetenschappelijke publicaties, best practices en “frequently asked questions”.

2.6. Het borgen van kennis en expertise

2.6.1. Aanleiding en doelstelling

Voor het breed toegankelijk maken van bestuurlijke aanpak is het van belang dat ervaringen, kennis en kunde worden gemaximaliseerd en gemakkelijk toegankelijk zijn. Dit vergt naast wetenschappelijke betrokkenheid een goede borging van ervaringen, kennis en kunde. Deze paragraaf bevat maatregelen om dit te realiseren.

2.6.2. Betrokkenheid wetenschap

Het is van belang nader onderzoek te doen naar de wijze waarop georganiseerde misdaad zich verbindt met legale sectoren. Hiertoe is het noodzakelijk om naast het analysewerk dat wordt verricht een goede verbinding te houden met wetenschappelijke ontwikkelingen die voor de bestuurlijke aanpak van belang zijn. Vanuit dit perspectief zal de komende kabinetsperiode nader onderzoek worden uitbesteed naar de verbinding tussen de boven- en onderwereld. Het eerste onderzoek waarin is voorzien betreft een door het ministerie van Financiën samen met BZK en Justitie te initiëren onderzoek naar de wijze waarop criminele investeringen in vastgoed neerslaan.

Voorts zal een platform van wetenschappers worden ingericht waarmee periodiek over de ontwikkelingen op het terrein van de bestuurlijke aanpak kan worden gesproken. Tevens kan met hen de implementatie hiervan worden besproken.

2.6.3. Kennisborging

De afgelopen jaren is er op verschillende plaatsen binnen verschillende geledingen en op diverse manieren geëxperimenteerd met vormen van bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad. Als gebrek wordt ervaren dat de ervaringen die hiermee zijn opgedaan niet op een centraal punt toegankelijk zijn. Het gevolg hiervan is dat niet optimaal geprofiteerd wordt van deze ervaringen, kennis en kunde, simpelweg omdat vaak niet bekend is dat deze bestaat. Een ander risico dat eraan verbonden is, bestaat uit het gevaar dat het wiel telkens opnieuw wordt uitgevonden. Om deze situatie te veranderen wordt in overleg met de VNG een nationaal kenniscentrum ingericht. De ontsluiting van deze kennisbronnen zal zoveel mogelijk via de website Bestuurlijke Aanpak worden georganiseerd.

3. Implementatie, evaluatie en monitoring

3.1. Projectsturing en implementatie

3.1.1. Aanleiding en inleiding

Dit programma kent een multidisciplinair c.q. interdepartementaal karakter. Dit perspectief dient ook door te werken in de wijze waarop de implementatie en aansturing van het project vorm krijgt. In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze hierin wordt voorzien.

3.1.2. Aansturing/afstemming

In het kader van het project VbbV is afgesproken dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor het onderwerp bestuurlijke aanpak. Binnen het ministerie van BZK valt het project onder de verantwoordelijkheid van de plaatsvervangend Directeur-Generaal. Deze is dan ook opdrachtgever van het project. Voor de uitvoering van het project is binnen DGV een projectleider aangewezen die concreet invulling geeft aan het opzetten en implementeren van het programma.

Het voorgaande laat onverlet dat het onderhavige programma primair tot doel heeft op overheidsbrede wijze invulling te geven aan de component bestuurlijke en preventieve bestrijding van georganiseerde misdaad uit het programma georganiseerde misdaad. Het is vanuit dit perspectief van belang dat de implementatie van de maatregelen betreffende bestuurlijke aanpak goed afgestemd worden op de rest van de activiteiten die bij de bestrijding van georganiseerde misdaad worden ondernomen. Om dit te realiseren zal de stuurgroep PVAGM als finaal klankbord dienen voor de vormgeving van dit project en de implementatie ervan.

3.1.3. Nationaal beleidsteam (projectteam)

Het opstellen en uitwerken van dit programma geschiedt in de vorm van een project. In dit project zijn de verschillende betrokken medewerkers uit het DGV van BZK samengebracht. Daarnaast zullen externe betrokken partijen (gemeenten, ministeries van Justitie en Financiën, OM, politie, BOD-en en belastingdienst) periodiek worden uitgenodigd om de vorderingen als klankbordgroep te bespreken.

3.1.4. Nationaal implementatieteam

De daadwerkelijke implementatie is een zaak van, door en voor gemeenten en hun veiligheidspartners. Om dit te onderstrepen, wordt voor de implementatie van dit programma een operationeel projectteam ingericht. Dit team heeft primair tot taak het in de praktijk te vertalen van het programma door participerende gemeenten te ondersteunen bij het opstellen van privacyregelingen, de implementatie van de wet BIBOB, het vormen van lokale teams, het aanwijzen van gebieden en/of branches, het zorgen voor tot stand komen van Convenanten, de implementatie van de bestuurlijke aanpak en het realiseren van een ketenaanpak.

Het projectteam zal minimaal bestaan uit 1 projectleider en 1 FTE ondersteuning.

3.1.5. Uitwerking bestuurakkoord

In het bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG is de bestuurlijke aanpak benoemd als prioritair aandachtspunt. In de convenanten die thans worden afgesloten ter uitwerking van dit akkoord, zal stelselmatig een afspraak worden opgenomen over de bijdrage die vanuit de gemeenten wordt geleverd bij de implementatie van dit programma.

3.3. Financiën

De activiteiten zoals beschreven in dit programma zullen uit 3 bronnen worden gefinancierd. De eerste bron betreft de gelden die het kabinet heeft vrijgemaakt voor de prioritaire bestrijding van georganiseerde misdaad.

Een tweede financieringsbron betreft de gelden die voortvloeien uit de motie Van Geel.

De derde financieringsbron betreft de reguliere begroting van BZK. Activiteiten die niet kunnen worden bekostigd uit de voornoemde gelden, zullen zoveel mogelijk worden opgenomen op de jaarlijkse begroting van BZK.

In totaal zijn voor de implementatie van dit plan voor de komende 4 jaar de volgende bedragen begroot.

Jaar:	2008	2009	2010	2011
Bedrag:	2.204.000	2.711.000	3.555.500	5.000.000

3.4. Monitoring

In 2004 is de VNG gestart met de ontwikkeling van de website www.watdoetjegemeente.nl.

Deze website ontsluit en verzamelt op alle beleidsterreinen gemeentelijke kengetallen.

De site is hét centrale platform voor informatie over prestatiegegevens van gemeenten in Nederland.

Momenteel omvat watdoetjegemeente.nl zo'n 250 indicatoren, onderverdeeld naar zeven gemeentelijke beleidsterreinen:

- Veiligheid, Verkeer en Vervoer,
- Werk en Inkomen, Economie,
- Onderwijs,
- Sociale Voorzieningen,
- Publieke Dienstverlening,
- Bouwen en
- Wonen.

De gegevens zijn voor iedereen toegankelijk. Bovendien is er een bijna onbeperkte mogelijkheid om zelf selecties te maken. Hierdoor kunnen vergelijkingen tussen gemeenten worden gemaakt en ontstaat inzicht in ontwikkelingen in de tijd.

Om dubbele uitvraag van gegevens te voorkomen wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande databestanden, zoals van CBS, UWV, CWI, Kamer van Koophandel, Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer, etc.

Wanneer gegevens direct bij gemeenten worden opgevraagd, sluit men - waar mogelijk – aan bij bestaande definities. Het is mogelijk om indicatoren toe te voegen aan de jaarlijkse uitvraag bij gemeenten.

Naast tal van cijfers op gemeentelijke beleidsterreinen biedt de site ook een overzicht van gemeentelijke benchmarks die door derden worden aangeboden. Door middel van een keurmerk wordt een aantal van deze benchmarks onderscheiden: zij voldoen aan de kwaliteitscriteria van de VNG.

Dit instrument wordt gebruikt voor de monitoring van dit programma.

3.5. Evaluatie

De implementatie van het voorliggende programma wordt jaarlijks besproken met alle betrokken partijen. Hiertoe zal jaarlijks een evaluatief seminar worden gehouden. Dit seminar zal qua aard en omvang vergelijkbaar zijn met het seminar dat in september 2007 te Maastricht is gehouden met betrekking tot bestuurlijke aanpak.

Daarnaast wordt in 2011 een wetenschappelijke evaluatie gehouden naar nut en noodzaak van de acties als beschreven in dit programma.