



Uitvoeringsmap **Onrechtmatig gebruik Vastgoed**



Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
Oost-Nederland

Voor vragen over het onderwerp kunt u contact opnemen met RIEC Oost-Nederland, telefoonnummer: 0547-857305.

www.riec.nl

© 2015 RIEC Oost-Nederland

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
I Doel uitvoeringsmap	4
II Afbakening toepassingsgebied.....	5
III Onrechtmatig gebruik	5
IV Werkwijze: criminele activiteiten in panden	6
V Actoren en motieven	9
VI Gevolgen	10
VII Bestuurlijke interventiemogelijkheden.....	13
7.1. Bestuurlijke preventiemogelijkheden.....	13
7.2. Stappenplan onrechtmatig gebruik vastgoed.....	16
VIII Overige interventiemogelijkheden	24
Literatuur	26
Bijlage 1 Stroomschema bestuurlijke interventiemogelijkheden locaties	27

I Doel uitvoeringsmap

Criminele samenwerkingsverbanden maken frequent gebruik van bepaalde locaties om hun logistieke processen in onder te brengen en om zich sociaal te kunnen manifesteren, zo blijkt uit onderzoek van Klerks en Kop (2004) naar criminele infrastructures. Bij criminele infrastructures gaat het om onroerende voorzieningen die zijn verworven, in gebruik genomen of beschikbaar zijn gesteld met het oogmerk om vanuit daar misdrijven voor te bereiden of te plegen, maar ook om instellingen, bedrijven en gebruikers die aldaar zijn gevestigd of er met regelmaat gebruik van maken in samenhang met onwettige activiteiten. Het kan hierbij gaan om legale, maar onwettig gebruikte infrastructures.

Wanneer duidelijk is dat bepaalde locaties en inrichtingen criminele activiteiten faciliteren en overlast veroorzaken, kortom onrechtmatig worden gebruikt, kan het effectief zijn om daar op te investeren. Deze uitvoeringsmap helpt u daarbij. Het doel van de uitvoeringsmap 'Onrechtmatig gebruik van vastgoed' is, u een eerste en algemeen inzicht te geven in de problematiek en u handvatten te geven om de beschreven problematiek het hoofd te bieden.

Onderwerpen die in dit document aan de orde komen zijn:

- Afbakening toepassingsgebied
- Onrechtmatig gebruik
- Werkwijze criminele activiteiten
- Actoren
- Gevolgen
- Bestuurlijke interventiemogelijkheden
- Overige interventiemogelijkheden

II Afbakening toepassingsgebied

Het onrechtmatig gebruik van vastgoed is één van de vormen van vastgoedfraude. Onder de term 'vastgoedfraude' kunnen zeer uiteenlopende criminele gedragingen worden verstaan. Van hypotheekfraude, investeren en witwassen van criminele gelden, frauduleuze vastgoedtransacties, misbruik rondom beleggingen en vastgoed BV's, tot allerlei vormen van misbruik in de sfeer van exploitatie en bewoning. Het gaat grofweg om malafide activiteiten met betrekking tot speculatie enerzijds en exploitatie anderzijds. In deze uitvoeringsmap zal het met name gaan over malafide activiteiten met betrekking tot de *exploitatie* van vastgoed.

Bij malafide activiteiten in panden (exploitatie) wordt onderscheid gemaakt in drie verschijningsvormen:

1. Onrechtmatige bewoning: hierbij moet men denken aan de illegale verhuur of doorverhuur van een woning aan legaal of illegaal in ons land verblijvende personen of groepen;
2. Onregelmatigheden rondom verhuur particuliere woningen: de meest bekende vorm hiervan is de traditionele huisjesmelker die zijn huurders uitbuit. Maar het komt ook voor dat mensen onder druk een deel of het gehele pand verhuren aan anderen.
3. Onrechtmatig gebruik: het gebruik van een woning voor andere doeleinden dan reguliere huisvesting en het onrechtmatig gebruik van (woon)panden (als dekmantel) voor criminele activiteiten.

(Ferwerda et al, 2007).

In deze uitvoeringsmap ligt de focus op de verschijningsvorm 'onrechtmatig gebruik van vastgoed' en dan specifiek op het onrechtmatige gebruik in relatie tot criminele activiteiten. Wanneer gesproken wordt over vastgoed dan bedoelen we woningen, winkels, horeca, kantoren en bedrijfsgebouwen.

III Onrechtmatig gebruik

Kijken we naar het onrechtmatig gebruik in relatie tot criminele activiteiten dan blijkt het met name te gaan om het gebruik van panden voor de wietteelt (Ferwerda et al., 2007). Daarnaast worden panden gebruikt voor de drugshandel en –smokkel, vrouwenhandel c.q. mensenhandel, illegale prostitutie en mensensmokkel (safehouse). Volgens Staring et al. (in Ferwerda et al., 2007) is een safehouse een pand dat in beheer is van mensensmokkelaars waar gesmokkelde migranten in afwachting van hun verdere reis naar het bestemmingsland heimelijk en soms ook onvrijwillig verblijven. Tot slot is uit het onderzoek van het Ferwerda et al. (2007) gebleken dat er in panden activiteiten worden ontplooid die financieel gezien een dermate laag rendement hebben dat het zeer aannemelijk is dat er geld wordt witgewassen. Te denken valt aan onder andere Oosterse supermarkten (toko's), bel- en internetwinkels, op toplocaties terwijl er weinig klandizie is of wordt toegelaten en er nauwelijks omzet wordt gedraaid (Ferwerda et al., 2007).

IV Werkwijze: criminele activiteiten in panden

Het onrechtmatig gebruik van panden voor criminele activiteiten kent een drietal verschijningsvormen. Bij de eerste vorm van onrechtmatig gebruik van panden kan dit *zonder medeweten* van de eigenaar c.q. verhuurder gebeuren. Het betreft het gebruik van het pand als drugspand, waarbij het gaat om het verbouwen (wiet) of vervaardigen van drugs (XTC, GHB, etc) en/of de handel in (hard)drugs (Ferwerda et al., 2007). Panden kunnen daarnaast, al dan niet *met medeweten* van eigenaren c.q. verhuurders, worden gebruikt voor mensenhandel en mensensmokkel. Dit is de tweede vorm van onrechtmatig gebruik van panden voor criminele activiteiten (Boerman et al., 2012). Tot slot worden panden als *dekmantel* gebruikt voor andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld witwassen.

Hoe panden gebruikt kunnen worden voor criminele activiteiten, wordt hieronder beschreven. Criminele activiteiten die besproken worden zijn: hennepsteelt, vervaardigen synthetische drugs, mensenhandel, mensensmokkel en witwassen.

Hennepsteelt

Het kweken van hennep gebeurt op verschillende soorten locaties: in woningen, bedrijfspanden, zeecontainers en ondergrondse kwekerijen. Wel worden er in het Nationale Dreigingsbeeld 2012 [NDB, 2012] (Boerman et al., 2012) verschuivingen waargenomen. Zo wordt er sinds 2011 een stijging van het aantal kwekerijen in tijdelijk verhuurde woningen waargenomen. Vanwege de crisis staan koopwoningen langer te koop en hebben huiseigenaren langer dubbele woonlasten. Om die te kunnen betalen verhuren ze hun huis tijdelijk. De gegevens van de tijdelijke verhuurder worden onvoldoende gecontroleerd, hetzij door de eigenaar zelf, hetzij door een bemiddelend makelaar. Vervolgens wordt er in de gehuurde woning een kwekerij ingericht (Boerman et al., 2012).



Afbeelding 1: Hennepkwekerij in woning

2012) verschuivingen waargenomen. Zo wordt er sinds 2011 een stijging van het aantal kwekerijen in tijdelijk verhuurde woningen waargenomen. Vanwege de crisis staan koopwoningen langer te koop en hebben huiseigenaren langer dubbele woonlasten. Om die te kunnen betalen verhuren ze hun huis tijdelijk. De gegevens van de tijdelijke verhuurder worden onvoldoende gecontroleerd, hetzij door de eigenaar zelf, hetzij door een bemiddelend makelaar. Vervolgens wordt er in de gehuurde woning een kwekerij ingericht (Boerman et al., 2012).

Vervaardigen synthetische drugs

Uit het NDB 2012 (Boerman et al., 2012) blijkt dat producenten van synthetische drugs veelal gebruik maken van ruimten die beschikbaar zijn bij personen uit hun sociale netwerk. Productie vindt plaats in loodsen, bedrijfspanden en schuren op industrieterreinen of in landelijke gebieden. Opslag vindt plaats in garageboxen, die vaak op naam van katvangers worden gehuurd. In toenemende mate worden *selfstorage*-opslagplaatsen gebruikt voor de opslag van de benodigdheden (Boerman et al., 2012).



Afbeelding 2: Synthetisch drugslaboratorium

Mensenhandel

Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, al dan niet met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. Bij uitbuiting in de prostitutie gaat het om seksuele uitbuiting van vrouwen en mannen. Deze vorm van uitbuiting vindt plaats in de gereguleerde en de



niet gereguleerde prostitutiesector. De gereguleerde sector bestaat uit bordelen, raambordelen en seksclubs. De niet-gereguleerde sector omvat in hoofdzaak de thuisprostitutie, hotelprostitutie en de escortbranche.

De cijfers van CoMensha¹ laten zien dat de grootste groepen slachtoffers van seksuele uitbuiting werken in particuliere woningen, de raamprostitutie en de escort (Boerman et al., 2012).

Afbeelding 3: Seksuele uitbuiting vanuit een massagesalon

Bij uitbuiting buiten de prostitutie gaat het hoofdzakelijk om uitbuiting in alle andere arbeidssectoren dan de prostitutiesector. We spreken in dat geval van overige arbeidsuitbuiting. Sectoren waar men in dit geval aan kan denken zijn de (Chinese) horeca, het huishouden, de bouw en de vleesverwerkende industrie, maar ook aan de land- en tuinbouwsector en uitzendbranche.



Afbeelding 4: Huisvesting op de werkplek

Een tweede variant van uitbuiting buiten de prostitutie is criminele uitbuiting. Hierbij worden mensen gedwongen arbeid te verrichten die rechtstreeks verband houdt met criminele activiteiten. Voorbeelden zijn het verrichten van werkzaamheden in de hennepsteelt (knippen), cocaïnesmokkel en gedwongen geboorteaangifte (Boerman et al., 2012).

¹ Coördinatiecentrum Mensenhandel. Zij zijn het landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers

Er is weinig zicht op de omvang van mensenhandel in Nederland. Als het gaat om uitbuiting in de prostitutie dan komt dat vooral omdat dit zich achter gesloten deuren afspeelt en veel slachtoffers geen aangifte doen. Dit laatste geldt ook voor slachtoffers van uitbuiting buiten de prostitutie. Daarbij komt dat slachtoffers hun arbeidssituatie zelf niet zien als uitbuiting, omdat de situatie beter is dan in eigen land, terwijl zij wel degelijk worden uitgebuit. Handhavings- en opsporingsdiensten missen dus om begrijpelijke redenen uitbuitingssignalen. Bij gebrek aan (betrouwbare) politie-informatie worden er andere bronnen geraadpleegd om een iets beter zicht te krijgen op de omvang van mensenhandel. Eén van die bronnen is het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), een non-gouvernementele organisatie die andere organisaties faciliteert met gegevens, kennis en signalen op het gebied van mensenhandel.

Mensensmokkel

Vanwege de geografische ligging van Nederland en de goede infrastructurele voorzieningen, is Nederland aantrekkelijk voor mensensmokkel, zo blijkt uit het Nationaal Dreigingsbeeld van 2012 (Boerman et al., 2012). Onder mensensmokkel verstaan we het verschaffen van hulp bij het illegaal betreden van Nederlands grondgebied, het verschaffen van hulp bij de illegale doorreis door Nederland of het uit winstbejag verschaffen van hulp bij het illegaal verblijven in Nederland. De lijn tussen mensensmokkel en mensenhandel is dun.

Het wezenlijke verschil is dat bij mensensmokkel de illegale migratie op basis van vrijwilligheid geschiedt. Ook het oogmerk van de smokkelaar is relevant. Speelt de smokkelaar geen rol bij het werk van de gesmokkelde dan is er sprake van mensensmokkel. Was het oogmerk van de smokkelaar vanaf het begin de uiteindelijke uitbuiting, dan kan het hele proces, dus ook de migratie, worden aangemerkt als mensenhandel.

Evenals bij mensenhandel is de exacte omvang van mensensmokkel niet eenvoudig vast te stellen vanwege een groot dark number. In afwachting van hun verdere reis naar het bestemmingsland



Afbeelding 5: Safehouse

verblijven gesmokkelde migranten heimelijk en soms ook onvrijwillig in panden die in beheer zijn van mensensmokkelaars. Dit worden ook wel safehouses genoemd (Boerman et al., 2012).

Witwassen

Tot slot worden panden als dekmantel gebruikt voor andere activiteiten. Het betreft dan meestal bedrijfspanden waarbinnen activiteiten worden ontplooid die financieel een dusdanig laag rendement hebben dat het aannemelijk is dat andere activiteiten belangrijker zijn. De zichtbare activiteiten bestaan bijvoorbeeld uit het runnen van een hotel, supermarkt, toko, bel- of internetwinkel, terwijl er (daarnaast) in werkelijkheid sprake is van witwassen van geld of 'underground banking'. Bij deze vorm van exploitatie lijkt er sprake te zijn van goed georganiseerde netwerken van (internationale) criminelen die soms zowel panden aankopen als fake-exploitatie ervan financieren. In het laatste geval wordt er in werkelijkheid geen of nauwelijks omzet gedraaid met de zichtbare activiteiten, maar er veelal wel – naar buiten toe – wordt gedaan dat er sprake is van een goed draaiend bedrijf met een sluitende boekhouding. Het betreft bedrijven die over de fake-boekhouding overigens gewoon belasting afdragen om niet in de gaten te lopen bij de Belastingdienst (Ferwerda et al., 2007).

V Actoren en motieven

Actoren

Het aantal actoren dat betrokken is bij malafide activiteiten met betrekking tot de exploitatie van vastgoed is groot en divers. Allereerst zijn er natuurlijk de slachtoffers zoals de burger, de pandeigenaar, de (lokale) overheid, de Belastingdienst, de energiebedrijven en woningbouwcorporaties. En uiteraard hebben we de plegers en faciliteerders zoals de (onderver)huurder, de stroman, de malafide pandeigenaar, het kamerbemiddelingsbureau, het criminele netwerk, de makelaar, de taxateur en de notaris. Zoals u merkt kunnen bij malafide activiteiten m.b.t. vastgoed ook verschillende actoren uit respectabele branches betrokken zijn.

Bijvoorbeeld een huiseigenaar die zijn woning via een makelaar te huur aanbiedt, om zo de kosten van een dubbele hypotheek te dekken. De woning wordt gehuurd door een stroman die het pand weer onderverhuurt of inricht als hennepkwekerij.

Maar gemeenten kunnen ook onbedoeld als faciliteerder optreden door bijvoorbeeld panden te verhuren, dan wel vergunningen te verstrekken voor panden van waaruit later blijkt dat er malafide praktijken plaatsvinden.

In de gemeente X was een kamerbemiddelingsbureau actief, die door middel van geweld en intimidatie huren inden, woonruimte afdwong voor de verhuur of hennepsteelt. De gemeente bleek een zakelijke relatie te hebben met dit kamerbemiddelingsbureau omdat zij bijstandsgerechtigden die woningzoekende zijn, doorverwees naar dit bureau. De gemeente maakte hierbij de huur van de bijstandsgerechtigden en de bemiddelingskosten rechtstreeks over naar dit bedrijf.

Motieven

Hoe worden locaties nu uitgekozen? Welke motieven hebben criminelen bij de keuze voor een locatie? In het onderzoek van Klerks en Kop (2004) komen de volgende mogelijke motieven voor de keuze van bepaalde locaties voor crimineel gebruik naar voren:

- de locatie is bekend bij de kompanen en toekomstige zakenpartners van een subject;
- het subject is ooit door een ander gevraagd daar te komen;
- de locatie is logisch, want neutraal en vindbaar (ontmoetingsplaatsen zoals hotels en restaurants);
- de locatie is makkelijk bereikbaar bij verkeersdrukte etcetera;
- de locatie verkleint het risico op 'rippen' en bedreigen (veiligheid);
- de locatie biedt een goed uitzicht op de omgeving (politie, eventuele back-up van de tegenpartij);
- de locatie is gekozen uit laksheid, dommigheid of misplaatst vertrouwen (er sluipt veel routine en gemakzucht in crimineel handelen);
- omdat de locatie er nu eenmaal is (bekend en in gebruik bij criminelen, gezellig, vertrouwd)

Voor een deel ontstaat de keuze voor ontmoetingsplekken ook spontaan door improvisatie en toeval. Niet iedere locatie wordt gekozen op basis van vuistregels en afspraken.

VI Gevolgen

Criminele praktijken hebben op verschillende manieren impact op de samenleving en dus ook op de gemeente. De veiligheid en het woon- en leefklimaat in wijken en buurten verslechteren door overlast. Criminele activiteiten brengen verloedering met zich mee. Ook meer direct kunnen burgers last hebben van criminele praktijken, bijvoorbeeld doordat hun huis door de huurder verbouwd is als hennepkwekerij.

Criminele praktijken druisen in tegen de regels, wetten en beleid die binnen de gemeente gelden. Ze ondermijnen het lokaal gezag. Illegale praktijken kunnen de bestuurskracht van het lokale bestuur aantasten. Pogingen van criminelen om het lokaal bestuur te corrumperen vormen een andere bedreiging (Ferwerda et al., 2007).

Wat de specifieke gevolgen zijn van de verschillende criminaliteitsvormen staat hieronder genoemd.

Hennep

Bij de productie van hennep is de schade voornamelijk van materiële aard. Te denken valt aan de kosten voor het illegaal aftappen van stroom, de schade door brand als gevolg van een slechte aanleg van de illegale stroomvoorziening. Ook de schade aan woningen waarin een illegale kwekerij heeft gezeten, is aanzienlijk. Behalve financiële schade ontstaan er gevaarlijke situaties voor omwonenden wanneer illegale kwekerijen op amateuristische wijze worden ingericht (Boerman et al., 2012).



Afbeelding 6: Explosie in woning n.a.v. hennepkwekerij



Afbeelding 7: Stroomvoorziening hennepkwekerij

Synthetische drugs

Uit het Nationaal Dreigingsbeeld van 2012 blijkt dat de productie van synthetische drugs een veelvoud aan restproducten geeft. Zo levert de productie van één kilo amfetamine zeven kilo aan chemisch afval op. Dit chemische afval wordt gedumpt, geloosd of opgeslagen. Er zijn in het land aanwijzingen dat het afval rechtstreeks op het riool wordt geloosd. Het milieu wordt door het verkeerd verwerken van dit afval zwaar belast.



Afbeelding 8a: Dumping XTC-afval in de natuur

Sanering van vervuilde grond kan hoge kosten met zich meebrengen. De kosten voor het opruimen van een grote dumping kunnen oplopen tot wel honderdduizenden euro's (Boerman et al., 2012).

Daarnaast levert de productie van synthetische drugs fysieke gevaren op voor laboranten, voor omwonenden van productielocaties en dumpplaatsen en voor personen die betrokken zijn bij de ontmanteling van locaties en de ruiming van afvalstoffen, chemicaliën en hardware.

Verder leidt de organisatie van synthetische drugscriminaliteit nogal eens tot gewelddadige conflicten. In enkele gevallen zelfs met de dood tot gevolg. Verder ontstaat er maatschappelijke schade door zogenoemde ondermijnende activiteiten als corruptie, het witwassen van illegaal verkregen winsten en het gebruik van en de investering in bedrijven en onroerende goederen.

Tot slot leidt het toenemend gebruik van synthetische drugs tot extra gezondheidsschade, waardoor de kosten voor de gezondheidszorg oplopen. Deze kosten worden doorberekend naar de burger, die hogere premies moeten betalen (Boerman et al., 2012).



Afbeelding 8b: Dumping XTC-afval in de natuur

In het Nationaal Dreigingsbeeld van 2012 (Boerman et al., 2012) is het gebruik, productie en handel van synthetische drugs aangemerkt als dreiging. Dit vanwege de toenemende ontwikkelingen op dit terrein en de schadelijke consequenties hiervan op de samenleving.

Overige harddrugs (cocaïne, heroïne)

Overmatig harddrugsgebruik heeft ernstige gevolgen voor de gezondheid van de gebruiker en kan daarnaast vanwege de hoge kosten leiden tot verwervingscriminaliteit². Daarnaast kan drugsgebruik verstoringen van de openbare orde tot gevolg hebben, doordat personen niet meer aanspreekbaar zijn. Dit komt voor bij voetbalrellen maar ook bij kleinschaliger uitgaansgeweld.

Als drugszaken fout lopen en er ontstaan conflicten, wordt er geweld toegepast en dat heeft ernstige gevolgen voor de slachtoffers, soms zelfs met dodelijke afloop. Meestal vindt het geweld plaats tussen criminelen onderling maar er zijn ook voorbeelden dat opsporingsambtenaren bedreigd en beschoten zijn. Deze gevolgen zijn schadelijk en onwenselijk en ondermijnen de integriteit van de samenleving (Boerman et al., 2012).

Mensenhandel (seksuele uitbuiting)

Volgens het Nationaal Dreigingsbeeld van 2012 (Boerman et al., 2012) worden in eerste instantie de prostituees het hardst geraakt door de gevolgen van seksuele uitbuiting. Zij lopen ernstige gezondheidsschade op als mensenhandelaars hen door ernstig geweldgebruik of dreiging daarmee mishandelen. Bovendien wordt het veel slachtoffers verboden voorbehoedsmiddelen te gebruiken, waardoor zij geslachtsziekten oplopen en gedwongen abortussen moeten ondergaan.

Maar de gevolgen blijven niet beperkt tot de prostituees. Ook de branche als zodanig en de leefomgeving van prostitutiebuurten ondervinden grote hinder. De prostitutiebranche lijdt financiële schade en reputatieschade door de aanwezigheid en bemoeienis van criminelen. Verder wordt het leefklimaat in en om prostitutiebuurten aangetast door de aanwezigheid van criminelen. Die buurten krijgen vaker te maken met ordeverstoringen en geweld en bovendien kunnen er criminogene gebieden ontstaan waar ook andere criminaliteitsvormen gedijen zoals drugshandel, wapenhandel en witwassen (Boerman et al., 2012).

Verder zijn er nog de gevolgen voor klanten van de prostituees die behoorlijke gezondheidsrisico's lopen omdat zij seks hebben met uitgebuide prostituees, die zich op geen enkele manier tegen seksueel overdraagbare aandoeningen (mogen) beschermen.

Tot slot ondervindt de Nederlandse overheid financiële schade door misgelopen inkomsten uit omzet en winstbelastingen (Boerman et al., 2012).

² Criminaliteit dat gepleegd wordt om het benodigde geld voor de drugs te verkrijgen.

Mensenhandel (overige uitbuiting en criminele uitbuiting)

In de eerste plaats heeft deze vorm van uitbuiting grote gevolgen voor de uitgebuite arbeidskrachten. Zij lijden onder strenge contractuele afspraken en worden veelal in hun bewegingsvrijheid beperkt, bijvoorbeeld door inname identiteitspapieren, opleggen van huisarrest of zelfs door opsluiting. Maar de slachtoffers kunnen ook te maken krijgen met ernstig geweld, uiteenlopend van mishandeling tot verkrachting. Verder worden ze financieel uitgeknepen waardoor ze ook schade lijden.

Maar ook de overheid ondervindt schade van overige arbeidsuitbuiting doordat werkgevers voor illegale arbeidskrachten geen fiscale premies afdragen en geen sociale lasten betalen. Tot slot kan ook de samenleving te maken krijgen met de gevolgen van overige arbeidsuitbuiting, als het misbruik van laagbetaalde arbeidskrachten resulteert in verdringing van het reguliere arbeidsaanbod (Boerman et al., 2012).

Mensensmokkel

Mensensmokkel wordt in principe gezien als een slachtofferloos delict. De gesmokkelde gaat namelijk zelf akkoord met de smokkel en de risico's die daaraan zijn verbonden. Daarbij komt dat de smokkelaars zelf ook geen schade aan personen willen toebrengen om zo toekomstige smokkelactiviteiten niet in gevaar te brengen. Toch kunnen gesmokkelden fysiek en psychische schade ondervinden. Deze schade komt veelal voort uit onveilige transportmethoden of schrijnende huisvesting. Dan zijn er nog die situaties waarbij mensensmokkel leidt tot of eindigt in uitbuitingssituaties.

Wanneer gesmokkelden zich in Nederland willen vestigen, heeft dit gevolgen voor de samenleving. Er wordt namelijk misbruik gemaakt van een aantal legale procedures, zoals studievizumregeling, de garantstellingsregeling ter verkrijging van een toeristenvizum, de regeling gezinshereniging of gezinsvorming, etcetera. De overheid maakt directe kosten voor de administratieve verwerking van de misbruikte procedures en voor de uitkeringen en vergoedingen waarop de regelingen recht geven, zoals kinderbijslag en studiefinanciering. Bij eventuele illegale tewerkstelling loopt de Belastingdienst loonbelasting en premies mis. Ook ondernemers kunnen economische schade leiden, wanneer andere ondernemers gebruik maken van goedkope arbeidskrachten. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie.

Tot slot ondermijnt mensensmokkel het Nederlandse migratiebeleid. Door het misbruik van de legale procedures wordt eerder het maximum aantal tegemoetkomingen per regeling bereikt, waarvan rechtmatige migranten uiteindelijk de dupe zijn (Boerman et al., 2012).

Witwassen

Bovengenoemde criminele activiteiten levert een gigantische illegale geldstroom op. De Nederlandse productie en (groot)handel van hennep genereert alleen al een illegale geldstroom van ten minste een miljard euro en een winst van honderden miljoenen euro's. De winst wordt voor een deel gependend en geïnvesteerd in de Nederlandse samenleving.

De werkwijzen en financiële constructies die gepaard gaan met het witwassen van illegale inkomsten leiden tot een verweving van onder- en bovenwereld. Grote illegale financiële stromen werken corruptie bij mens en bedrijf in de hand en dat ondermijnt de Nederlandse rechtsstaat.

Daarbij komt dat de grote criminele verdiensten ondermijnende effecten hebben in de vorm van corruptie, witwassen, investeringen in bedrijven en onroerend goed.

Wanneer onroerend goed als dekmantel wordt gebruikt voor bijvoorbeeld witwaspraktijken, kan het effect zijn dat delen van binnensteden (met dure panden) versralen in de zin dat er veel aanbod is van hetzelfde. Er ontstaat in dergelijke gevallen een monocultuur. Tevens wordt het ondernemersklimaat op deze wijze bedreigd omdat er sprake is van oneerlijke concurrentie (Boerman et al., 2012).

VII Bestuurlijke interventiemogelijkheden

In dit hoofdstuk laten we zien welke mogelijkheden de gemeente heeft om onrechtmatig gebruik van vastgoed aan te pakken. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke preventiemogelijkheden. In paragraaf 7.2. laten we aan de hand van een stappenplan zien wat u als gemeente kan doen, wanneer u een signaal bereikt dat een pand onrechtmatig gebruikt wordt voor criminele activiteiten.

7.1. Bestuurlijke preventiemogelijkheden

Om het onrechtmatig gebruik van vastgoed te voorkomen of zo snel mogelijk het hoofd te kunnen bieden, heeft de gemeente een aantal preventieve mogelijkheden tot haar beschikking. Grofweg vallen deze mogelijkheden in drie thema's uiteen: informatiehuishouding, beleid en toezicht.

Informatiehuishouding

Een belangrijke voorwaarde om snel en adequaat te kunnen reageren op het onrechtmatig gebruik van vastgoed, is het hebben van een goede informatiepositie. Veel kennis en informatie is namelijk al binnen de gemeente zelf voorhanden. Op grond van haar eigen bestanden en bronnen kan een gemeente al een stevig dossier opbouwen, die een gedegen aanpak mogelijk maakt. Hierbij is het relevant dat de gemeente haar informatiehuishouding op orde heeft.

De gemeente kan haar informatiehuishouding op orde brengen door het belang van registreren onder de aandacht te brengen bij medewerkers. Veel informatie blijft in de hoofden zitten of wordt niet van belang geacht, terwijl het voor andere diensten binnen de gemeente essentieel kan zijn. Daarnaast kan de gemeente haar eigen bestanden controleren en indien nodig op orde brengen. Verder kan de gemeente op verschillende manieren input organiseren, om de informatiepositie ten aanzien van het thema te verbeteren. Binnen de gemeente zou een bepaalde mate van bewustwording gecreëerd kunnen worden. Het zou goed zijn als medewerkers weten waar het over gaat bij onrechtmatig gebruik van vastgoed. Dat ze weten hoe ze signalen van onrechtmatig gebruik van vastgoed kunnen herkennen. Op straat, maar ook in de systemen. In het laatste geval is het goed om te weten wat er intern allemaal aan informatie beschikbaar is. Om dit te bewerkstelligen zou de gemeente een themadag voor haar medewerkers kunnen organiseren, waarbij zij op verschillende fronten worden geïnformeerd over het thema. Het RIEC kan de gemeente ondersteunen bij de inhoudelijke invulling van een dergelijke themadag.

Wanneer er binnen een gemeente aanwijzingen zijn dat het onrechtmatig gebruik van vastgoed speelt, kan de gemeente voorlichtingscampagnes organiseren om de burger te informeren, maar ook om informatie van burgers te krijgen. Een goede partner in deze zou de organisatie Meld Misdaad Anoniem, kortweg M., kunnen zijn. M. is een onafhankelijk meldpunt waar burgers anoniem informatie kwijt kunnen over ernstige criminaliteit en misdaad. Daarnaast heeft M. ook de nodige ervaring met het opzetten van campagnes om burgers te informeren en te activeren om signalen van misstanden te melden.

Een voorlichtingscampagne kan ook bedoeld zijn voor een specifieke doelgroep. Denk bijvoorbeeld aan ondernemers in bepaalde gebieden (bedrijventerrein, binnenstad, agrariërs die hun hoofd nauwelijks boven water kunnen houden, etc.) . In het zuiden van het land heeft een gemeente samen met partners en het RIEC aldaar voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor ondernemers, als onderdeel van een projectplan om het vestigings- en investeringsklimaat voor criminele industrieën te verstoren. Zie kadertekst hieronder voor meer informatie of neem contact op met uw accountmanager van het RIEC.

'Aanpak misbruik vastgoed op bedrijventerreinen in de gemeente U.'

Onderdeel van de aanpak van het misbruik van vastgoed op bedrijventerreinen is het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten voor ondernemers en pandeigenaren. Het doel hiervan is de bewustwording te vergroten dat panden op bedrijventerreinen gebruikt kunnen worden voor criminele activiteiten en de risico's die hier aan verbonden zijn. Uiteindelijk is het de bedoeling dat ondernemers en pandeigenaren zich bewust zijn van de rol die zij hebben met betrekking tot het verstoren van het vestigingsklimaat. Dat zij alert zijn en vermoedens van misbruik van vastgoed melden en zich inzetten om het onrechtmatig gebruik van hun eigendommen en omgeving te voorkomen.

De voorlichtingsbijeenkomsten worden georganiseerd door de ondernemers zelf, maar met ondersteuning van gemeente, politie en RIEC. Hierdoor wordt het door de ondernemers ervaren als iets van hunzelf in plaats van dat de bijeenkomst 'opgelegd' wordt door de overheid.

Een ander belangrijk punt ten aanzien van de informatiehuishouding is het informeren van partners. Hierover moeten afspraken worden gemaakt met elkaar. De gemeente kan, al dan niet in samenwerking met het RIEC, overleggen organiseren om de stand van zaken met betrekking tot het fenomeen te inventariseren. De frequentie van deze overleggen kan afhangen van de mate van aanwezigheid van de problematiek. Dat er ook goede afspraken gemaakt kunnen worden over het uitwisselen van informatie met private partijen, blijkt wel uit het Stoplicht Convenant. Het betreft hier een samenwerkingsverband tussen NVM Kring Midden Brabant en VBO Makelaar, zijnde de makelaarsvereniging in de regio Tilburg, de Politie Eenheid Zeeland-West-Brabant, district Hart van Brabant en de gemeente Tilburg. Meer informatie over dit convenant vindt u in de kadertekst of u kunt contact opnemen met de accountmanager van het RIEC.

'Stoplicht Convenant'

Het doel van het samenwerkingsverband is tegen te gaan dat personen die zich bezighouden met georganiseerde criminaliteit onroerend goed gebruiken voor criminele activiteiten. Hiertoe hebben ze concrete afspraken gemaakt. De makelaarsverenigingen nemen daarbij een prominente rol op zich. Afgesproken is dat leden van de makelaarsverenigingen geen huurpenningen in contanten accepteren, geen onderverhuur toestaan, tenzij de eigenaar hiervoor toestemming geeft. De leden van de makelaarsverenigingen controleren de identiteit van de (toekomstige) huurder aan de hand van een origineel en geldig identiteitsbewijs. Ook wordt de kredietwaardigheid van de huurder gecontroleerd. Verder controleren de leden van de makelaarsvereniging aan de hand van hun eigen interne toets (woontoets) de betrouwbaarheid van de toekomstige huurder. De uitkomsten van deze toets worden gecodeerd met kleur code:

- *code **rood**: er dient geen huurovereenkomst aangegaan met de toekomstig huurder, tenzij er gegronde reden is om af te wijken. In dat geval kan er een screening worden aangevraagd bij de politie;*
- *code **oranje**: in dit geval is er sprake van twijfel en kan er door de politie een screening worden uitgevoerd of er wordt geen huurovereenkomst aangegaan;*
- *code **groen**: er kan een huurovereenkomst worden aangegaan, tenzij er ondanks de woontoets twijfels bestaan bij de makelaar. In dat geval kan er ook een screening bij de politie worden gevraagd.*

Om de politie de screening te laten doen, is een gemotiveerde melding nodig en omvat deze tenminste de NAW-gegevens, een kopie van het identiteitsbewijs, een kopie werkgeversverklaring of salarisspecificatie, het adres van het te huren perceel, de NAW-gegevens van de eventueel betrokken woningbemiddelaar en de reden tot twijfel. De makelaarsverenigingen geven de melding door aan de politie met een door encryptie beveiligde email of via een beveiligde website. De politie raadpleegt vervolgens de verschillende politiestructuren volgens een vastgesteld politieprotocol. Binnen een termijn van vijf werkdagen geeft de politie de makelaarsverenigingen telefonisch hetzij het signaal 'rood' inhoudende dat er informatie is op grond waarvan wordt geadviseerd niet met deze huurder in zee te gaan, hetzij het signaal 'groen', hetgeen inhoudt dat er vanuit de politiegegevens geen bezwaren zijn om met deze huurder in zee te gaan. De makelaarsverenigingen weet nu hoe te handelen, zonder dat er inhoudelijke informatie wordt gedeeld door de politie.

Beleid

Als gemeente moet je keuzes maken over wat je wel en niet wilt hebben in je gemeente. Vervolgens moet je op basis van deze keuzes onder andere het bestemmingsplan, de APV en de beleidslijn aanpassen. Ook zullen er soms convenanten moeten worden gesloten met partners om bijvoorbeeld informatie uit te wisselen. Denk aan het RIEC Convenant of het Stoplicht Convenant (zie onderdeel 'Informatiehuishouding'). Ook kan het 'Keurmerk Veilig Ondernemen Bedrijventerreinen' helpen bij het tegengaan van het onrechtmatig gebruik van bedrijfspanden.

Wanneer het beleid goed geregeld is, vormt het een barrière om het onrechtmatig gebruik van panden tegen te gaan, omdat helder is wat wel en niet wordt getolereerd in de gemeente. Het kan een afschrikwekkende werking hebben en daarmee preventief werken.

Om bepaalde repressieve maatregelen te kunnen uitvoeren is beleid nodig. Wanneer er acuut een probleem is, wil je gelijk kunnen handelen. Wanneer er eerst nog een beleidsmatige grondslag tot stand moet komen, wordt kostbare tijd verloren en verliest de repressieve maatregel zijn effect. Vanuit dat oogpunt is het goed om inzichtelijk te maken wat er aan beleid is binnen de gemeente, denk aan coffeeshopbeleid, prostitutiebeleid, Bibob-beleid en wat er nog aan beleid mist zodat hier op geïnvesteerd kan worden.

Toezicht

Toezicht kan worden gezien als extra barrière. De (potentiële) crimineel zal immers extra moeite moeten doen om zijn illegale activiteiten door te zetten en af te schermen. Daarnaast kunnen door middel van toezicht allerlei overtredingen worden geregistreerd.

Gemeenten kunnen in verordeningen diverse eisen opnemen waarop toezicht gehouden kan worden, bijvoorbeeld (brand)veiligheidseisen, openings- en sluitingstijden en eisen ten aanzien van het levensgedrag van de ondernemer. Toezichhouders hebben verschillende bevoegdheden die zij ontleen aan de Awb. Ook kunnen extra bevoegdheden worden toegekend.

Geadviseerd wordt om gemeentelijke controles uit te voeren in met name risicovolle gebieden of gebieden waar men het vermoeden heeft dat het onrechtmatig gebruik van vastgoed zich daar afspeelt.

Een gemeenteambtenaar heeft in het kader van de rechtmatige uitoefening van zijn functie de bevoegdheid om binnen te treden voor de controle van een aantal zaken, zoals inschrijving in de GBA, controle op persoon en controle van de woning (bijvoorbeeld achterstallig onderhoud en brandgevaar). Hierbij mogen geen dwangmiddelen worden toegepast. De ambtenaar kan tijdens de controle signalen oppikken die belangrijk zijn voor de partners. Zij zijn de ogen en oren van de gemeente en kunnen veel zaken detecteren op straat. Zo kan de ambtenaar in geval van aangetroffen misstanden bijvoorbeeld de politie inschakelen.

De burgemeester is bevoegd tot het geven van een machtiging tot binnentreden in een woning gelegen binnen zijn gemeente (artikel 3 lid 2 Algemene wet op het binnentreden). Deze machtiging kan alleen gegeven worden voor niet-strafvorderlijke doeleinden, zoals bestuurlijke handhaving en hulpverlening.

7.2. Stappenplan onrechtmatig gebruik vastgoed

Wanneer u als gemeente een concreet signaal bereikt over het onrechtmatige gebruik van een pand voor criminele activiteiten en u besloten heeft te willen komen tot een aanpak om de overtredingen te beëindigen, kunt u het volgende stappenplan doorlopen.

Stap 1: Signaal



Een signaal over het onrechtmatig gebruik van vastgoed in relatie tot criminele activiteiten komt binnen bij de gemeente of een van haar partners:

- Politie (melding of eigen waarneming)
- Belastingdienst
- Meld Misdaad Anoniem
- anders, zoals toezichthouders gemeenten, signalen uit de buurt, verhuurders, etcetera.



Signalen met betrekking tot het onrechtmatig gebruik van vastgoed in relatie tot criminele activiteiten worden in ieder geval gedeeld met de gemeente. Tenzij andere belangen zich hier tegen verzetten, zoals strafrechtelijke belangen. Voor de aanpak van onregelmatigheden in de vastgoedsector zijn primair de gemeenten verantwoordelijk. De aanpak van malafide activiteiten met betrekking tot het gebruik van vastgoed is vooral bestuurlijk van aard (Ferwerda et al., 2007). De gemeente heeft namelijk de beste kaarten in handen als het gaat om de aanpak van een locatie. Als het gaat om een persoonsgerichte aanpak dan kan de politie en de Belastingdienst meer betekenen. Indien het signaal bij de gemeente zelf binnenkomt, bijvoorbeeld vanuit toezicht, wordt het in ieder geval gedeeld met de politie.

Stap 2: Opbouw locatiedossier



De gemeente zorgt voor de regie met betrekking tot de opbouw van het locatiedossier.

De gemeente deelt het signaal met de betrokken partners. Indien nodig wordt hiertoe een overleg ingepland met betrokken partners. Tijdens het overleg komen de volgende punten aan bod:

- Inhoud van het signaal
- Locatie
- Mogelijk betrokken ondernemingen
- Mogelijk betrokken natuurlijke personen

Naast gemeentelijke informatiebronnen leveren partners (binnen de wettelijke mogelijkheden) informatie aan de gemeente over de betreffende locatie. Het delen van informatie kan plaatsvinden op grond van het RIEC Convenant. Voorwaarde is wel dat betrokken partners waarmee informatie wordt gedeeld convenantpartner zijn.

Gemeentelijke informatiebronnen

- Kadaster: geeft inzicht in de eigenaar van de locatie
- Kamer van Koophandel: inschrijvingen in het Handelsregister op deze locatie
- Basisregistratie Personen: geeft informatie over bewoning
- Bestemmingsplan: geeft informatie over de bestemming van de betreffende locatie
- Gemeentelijke belastingen: o.a. WOZ, afvalstoffen. Geeft zicht op de gebruiker van de locatie
- Eventueel verleende vergunningen voor de betreffende locatie
- Eventueel verleende subsidies voor de betreffende locatie
- Eventuele informatie van toezichthouders over de betreffende locatie
- Informatie over betrokken natuurlijke personen (voor zover bekend): betreft met name informatie over bestuurders/ beheerders, waaronder eventuele uitkeringen

Politie

Bij politie-informatie kan men denken aan informatie van (wijk)agenten met betrekking tot de locatie. Indien er nog onvoldoende zicht is op de locatie, kunnen met de politie afspraken worden gemaakt om ten aanzien van de locatie informatie te vergaren. Hierbij gaat het o.a. om aantal bezoekers, tijdstippen, activiteiten, kentekens van 'opvallende' auto's.

Teven kan men denken aan informatie over betrokken natuurlijke personen. Het is van belang om zicht te krijgen op risico's bij eventuele interventies, openstaande boetes, antecedenten (actueel en uit het verleden).

Belastingdienst:

De Belastingdienst kan informatie aanleveren ten aanzien van eventuele bijzonderheden over betrokken ondernemingen en/ of natuurlijke personen.

Stap 3: Inrichten casustafel

Indien er op basis van de informatie uit het locatiedossier nog steeds sprake is (van het vermoeden) van het onrechtmatig gebruik van vastgoed in relatie tot criminele activiteiten, dan richt de gemeente een casustafel in.

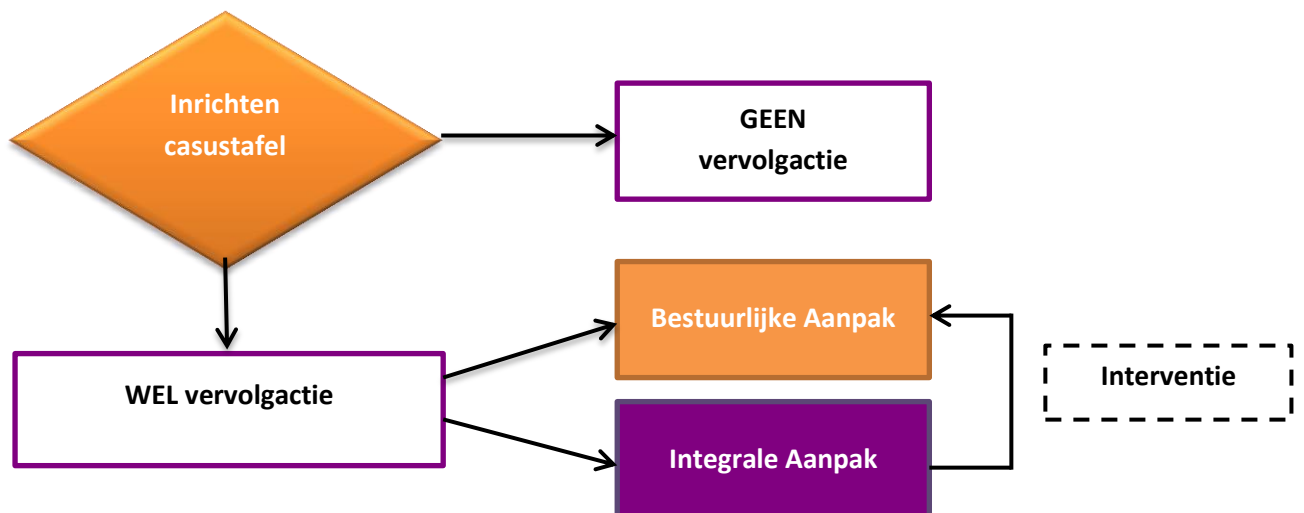
De casustafel heeft als doel om de verzamelde informatie te bespreken en te komen tot een vervolgaanpak. Een eventuele uitkomst van de casustafel kan zijn dat er geen vervolgactie komt. Aan deze casustafel kunnen de volgende partners deelnemen:

- gemeente
- politie
- Belastingdienst
- OM
- RIEC

De casustafel bekijkt welke informatie bekend is over de locatie en de eventueel betrokken personen. De casustafel deelt informatie over de locatie, de pandeigenaar/verhuurder, de bewoners en de gebruikers. Er wordt gelet op eventuele risico's en of een bepaald personen antecedenten heeft op het gebied van georganiseerde criminaliteit. Ook bekijkt men of het pand of de betrokken personen eerder in relatie zijn gebracht met het onrechtmatig gebruik van panden in relatie tot criminele activiteiten.

Indien binnen een gemeente verschillende locaties aanwezig zijn, kan de casustafel bepalen of een selectie wordt gemaakt uit de locaties. Zo zouden bijvoorbeeld de meest 'succesvolle', risicovolle of overlastgevende locaties geselecteerd kunnen worden.

Het RIEC kan de contactgegevens van de diverse partners verstrekken. Ook kan het RIEC de gemeente ondersteunen bij het inrichten van een eerste casustafel.



Stap 4: Vervolgactie/interventie

De vervolgacties of interventies bestaan uit een bestuurlijke en/of integrale aanpak.

De bestuurlijke aanpak kent een aantal stappen:

1. Bepalen van het soort locatie
2. Bepalen van de overtredingen
3. Afspraken maken over de inzet van capaciteit tijdens een controle. Het advies is om vooraf in de lokale driehoek de inzet van met name de politie af te stemmen
4. Opstellen draaiboek
5. Bepalen van interventiemogelijkheden

Ad.1. Bepalen soort locatie

Het bepalen van de soort locatie is relevant vanwege de type overtredingen en de handhavingsmogelijkheden van een gemeente. Betreft het bijvoorbeeld een particuliere woning, een horecagelegenheid, een bedrijfspand of gemeentelijk pand?

Ad.2. Bepalen van de overtredingen

Om vast te stellen welke handhavingsmogelijkheden de gemeente heeft, dient zij inzicht te krijgen in de overtredingen die er plaatsvinden. Die bepalen uiteindelijk de handhavingsmogelijkheden. Hierbij is handhaving ook (mede) afhankelijk van eventueel eerdere geconstateerde overtredingen, en het doel dat de gemeente uiteindelijk heeft met de handhavingsactie: sluiten van de locatie of de overtreding ongedaan maken.

Ad.3. Inzet capaciteit

Tijdens een controle zal de gemeente behoefte hebben aan ondersteuning van tenminste de politie. Het is namelijk niet wenselijk dat een gemeentelijk toezichthouder alleen naar binnen gaat en eventuele maatregelen treft bij een controle. Daarom is het noodzakelijk om afspraken met de politie te maken over de inzet tijdens controles.

Indien het wenselijk is dat ook andere partners deelnemen aan een controle, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst, dient capaciteit op voorhand geregeld te worden.

Ad.4 Opstellen draaiboek

Het is aan te bevelen een draaiboek op te stellen, waarin afspraken worden gemaakt over o.a. de inzet, de taakverdeling, wat te doen bij het aantreffen van een gevaarlijke situatie, wapens, grote sommen aan contant geld. Het RIEC kan u ondersteunen bij het opstellen van een dergelijk draaiboek.

Indien de gemeente de controle samen met andere partners uitvoert, is het raadzaam om vooraf af te stemmen wie wat gaat doen, en of partners ook bevoegdheden inzetten zoals bijvoorbeeld het in beslag nemen van goederen (apparatuur) of geld door de politie. Het is raadzaam dit ook op te nemen in het draaiboek.

Ad.5. Bepalen van interventiemogelijkheden

Wanneer zicht is op het soort vastgoed en de overtredingen, kunnen de concrete interventiemogelijkheden worden bepaald. In bijlage I vindt u een stroomschema waarbij een aantal overtredingen en situaties zijn uitgewerkt.

Grofweg gaat het om de volgende bestuurlijke interventiemogelijkheden:

I Herstellen

Wanneer het gaat om het herstellen van de ongewenste situatie, dan heeft het bestuur de beschikking over de volgende middelen:

- Bestuursdwang
- Last onder dwangsom

II Voorkomen

Om te voorkomen dat het tot een ongewenste situatie komt, omdat dit in het verleden al meerdere malen het geval is geweest, heeft het bestuur de volgende mogelijkheden:

- Preventieve last onder dwangsom
- Niet verlenen/weigeren begunstigende beschikking
- Toepassen van Bibob

III Straffen

Wanneer de geconstateerde overtredingen dienen te worden bestraft, heeft het bestuur hiertoe de volgende mogelijkheden

- Bestuurlijke boete
- Bestuurlijke strafbeschikking
- Intrekken begunstigende beschikking
- Sluiten
 - Op grond van de APV
 - Wet Victoria (Gemeentewet)
 - Wet Victor (Woningwet)
 - Art 17 Woning wet
 - Wet Damocles (Opiumwet)
- Onteigenen
 - Op grond van artikel 77 Ontheigeningswet
 - Op grond van artikel 14 Woningwet

Wat de verschillende bestuurlijke interventiemogelijkheden inhouden, wordt hieronder uiteengezet.

Bestuursdwang

Het doel van een bestuursdwang is om de overtreder van een wettelijk voorschrift te bewegen deze overtreding ongedaan te maken, of, als dat niet lukt, het ongedaan maken van de overtreding door de overheid. Bestuursdwang gebeurt in het algemeen op kosten van de overtreder.

Last onder dwangsom

Ook dit instrument heeft tot doel de met de wet strijdige situatie te herstellen of herhaling te voorkomen. Aan de overtreder wordt door het bestuursorgaan de verplichting opgelegd om een geldsom te betalen, tenzij binnen de gestelde termijn wordt voldaan aan de in de beschikking opgenomen last (artikel 5:32 Awb).

Deze last houdt in dat de overtreder de illegale situatie in overeenstemming met de wet dient te brengen of een overtreding achterwege dient te laten. Voor de dwangsom geldt een maximum bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

Er bestaan drie mogelijkheden voor de op te leggen dwangsom:

De overtreder moet:

- Een bedrag ineens betalen voor een handeling die voor een bepaalde datum dient te worden verricht;
- Per overtreding betalen
- Per tijdseenheid (dag, week) dat hij de overtreding begaat/in stand laat/herhaalt een bedrag betalen.

Preventieve last onder dwangsom

Het opleggen van een preventieve dwangsom (art. 5:32 lid 2 Awb) is slechts mogelijk wanneer er gevaar bestaat dat een overtreding zal worden begaan. Aanleiding om dat te veronderstellen, kunnen uitlatingen van een (toekomstig) overtreder zijn, het eerder vertoonde naleefgedrag van de overtreder, het bij herhaling voorkomen van overtredingen en uitzonderlijke omstandigheden die het begaan van de overtreding waarschijnlijk maken.

Intrekken en weigeren beschikking

Wordt een overtreding begaan door de houder van een begunstigende beschikking (subsidie, vergunning of ontheffing), dan is de sanctie vaak geheel of gedeeltelijke intrekking van de beschikking mogelijk. In het verlengde hiervan kan een gemeente ook een vergunning weigeren.

Bestuursorganen kunnen een beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken bij:

- onregelmatige totstandkoming van een beschikking
- omstandigheden na het verlenen van de vergunning (bijvoorbeeld misbruiken of gedurende een bepaalde periode geen gebruik maken van een vergunning);
- gewijzigde beleidsinzichten of verandering van feitelijke omstandigheden.

De mogelijkheden om een beschikking in te trekken, zijn met de komst van de Wet Bibob uitgebreid.

Weigeren van een beschikking kan indien:

- de aanvraag niet aan de eisen voldoet
- de aanvraag niet overeenkomstig het gemeentelijk beleid is
- er sprake is van een dreigende verstoring van de openbare orde en veiligheid
- onvoldoende informatie is aangeleverd (niet-ontvankelijk verklaring)
- omwonende bezwaar aantekenen
- ter verkrijging van de vergunning strafbare feiten zijn begaan
- er ernstig gevaar bestaat dat de aanvrager de vergunning zal gebruiken voor het plegen van strafbare feiten
- de vergunning wordt gefinancierd met geld verkregen uit strafbare feiten

Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie. Dit in tegenstelling tot de andere bestuurlijke instrumenten die er niet op gericht zijn om een overtreding te bestraffen maar om een situatie die in strijd is met de voorschriften op te heffen of om herhaling daarvan te voorkomen. Bij de bestuurlijke boete hoeft de overtreder niet eerst een waarschuwing te ontvangen. Zodra een overtreding wordt geconstateerd, kan direct tot handhaving worden overgegaan. Dit gebeurt door één en dezelfde instantie namelijk het bevoegd bestuursorgaan. Beleid en handhaving zijn daarmee dus in één hand.

Bestuurlijke strafbeschikking

De Wet OM-afdoening is sinds 2006 van kracht en vanaf 2010 is deze ook van toepassing op gemeenten, provincies en waterschappen. De wet stelt gemeenten in staat bij overtreding van de APV een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen aan de overtreder. Het verschil met de bestuurlijke boete is dat er een strafbaar feit wordt begaan waartegen in verzet kan worden gegaan bij het OM zelf.

Sluiting en onteigening

Het gemeentebestuur heeft verschillende mogelijkheden om panden, inrichtingen of woningen te sluiten of in het ergste geval te onteigenen.

Sluiting van woningen op grond van artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria)

De burgemeester kan op grond van dit artikel besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een erf te sluiten indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.

Sluiting kan ook in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde op de grond dat de rechthebbende op de woning, het lokaal of het erf eerder een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een erf op een zodanige wijze heeft gebruikt of doen gebruiken dat die woning, dat lokaal of dat erf is gesloten en er aanwijzingen zijn dat betrokkene de woning, het lokaal of het erf eveneens op een zodanige wijze zal gebruiken of doen gebruiken. De burgemeester bepaalt de duur van de sluiting. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan hij besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen. Deze bepaling wordt vooral gebruikt voor drugsoverlast, maar kan ook voor andere vormen van ernstige overlast worden ingezet. Sluiting van een pand of erf is echter een dusdanig ingrijpende maatregel, dat hij pas kan en mag worden toegepast nadat eerst geprobeerd is de overlast met andere, minder ingrijpende middelen, een halt toe te roepen. Het toepassen van het artikel vraagt daarom om grondige dossiervorming rondom het aan te pakken probleem.

Sluiting van woningen op grond van artikel 14 Woningwet (Wet Victor)

Indien een woning, woonkeet, woonwagen of ander gebouw is gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet, op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet of op grond van artikel 13b Opiumwet, dan kan de gemeente de eigenaar aanschrijven om naar keuze van het gemeentebestuur het gebouw aan een ander in gebruik te geven of het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling werkzaam op het terrein van de huisvesting. Meestal is dit een woningcorporatie. Wanneer het gebouw in beheer wordt gegeven aan een persoon of instelling, bepalen burgemeester en wethouders een vergoeding voor beheer.

Onteigening van panden

Onteigening van panden is op grond van artikel 77 Onteigeningswet mogelijk:

- ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan;
- ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan (bijvoorbeeld een herstructureringsproject);
- in geval van een bedreiging van de leefbaarheid;
- voor een gebouw als bedoeld in artikel 14 Woningwet in geval van handhaving van de openbare orde of overtreding van artikel 2 of 3 Opiumwet. Hierbij geldt dat onteigening mogelijk is indien de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 14 Woningwet, geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde rond dat gebouw welke is verstoord door gedragingen in dat gebouw.

Overigens biedt de Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek gemeenten met ernstige problemen onder andere de mogelijkheid om malafide huiseigenaren nog strenger aan te pakken door gemakkelijker panden te kunnen sluiten en het beheer daarvan over te kunnen nemen. Belangrijke bepalingen zijn een uitbreiding van artikel 77 Onteigeningswet, artikel 14 Woningwet en opname van artikel 97 Woningwet.

Bibob

Het BIBOB-instrumentarium heeft als doel om te voorkomen dat de gemeente ongewenste faciliteiten biedt aan criminele organisaties middels een legale weg (de vergunning). De Wet BIBOB kan dan ook als barrièremiddel in de strijd tegen de georganiseerde misdaad worden ingezet.

Op grond van artikel 3 van de Wet Bibob heeft de burgemeester de mogelijkheid een vergunning te weigeren of in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
- b. strafbare feiten te plegen³.

Voordat de burgemeester hiertoe beslist, kan advies worden gevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob. Dit bureau adviseert de burgemeester over de mate van gevaar dat een vergunning (mogelijk) gebruikt wordt voor het plegen van strafbare feiten. Hierbij wordt niet alleen de exploitant beoordeeld, maar wordt ook gekeken naar (zakelijke) samenwerkingsverbanden.

De Wet Bibob kan alleen worden toegepast wanneer sprake is van een handeling waarbij de overheid betrokken is. Concreet betekent dit dat sprake moet zijn van een beschikking. Dit kan een beschikking zijn op een vergunningaanvraag of een beschikking ten aanzien van een subsidie.

Om de Wet Bibob te kunnen toepassen dient dus sprake te zijn van een vergunningplicht. Gemeenten die geen vergunningplicht hebben, kunnen de wet niet toepassen.

³ Met betrekking tot strafbare feiten worden tevens bestuurlijke boetes bedoeld.

VIII Overige interventiemogelijkheden

Integrale aanpak

Voor een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit is een integrale aanpak op regionaal niveau vereist, waarbij strafrechtelijke opsporing en vervolging samengaan met preventieve en bestuurlijke handhavende maatregelen. Informatie over georganiseerde criminaliteit ligt vaak verspreid over verschillende instanties. Overheden kunnen niet zonder signalen om misstanden vast te stellen. Deze signalen kunnen zowel vanuit de eigen organisatie als van daarbuiten komen. Informatieverzameling en –uitwisseling zijn dus van essentieel belang. Partners dienen gebruik te maken van elkaars positie en mogelijkheden. Bij een integrale aanpak gaan verschillende partijen, zoals gemeente, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en bijzondere opsporingsdiensten de samenwerking met elkaar aan. Per geval zal dan bekeken worden wat de beste aanpak is.

Wat betreft de bestuurlijke aanpak is het de gemeente die de regie voert, die bestuurlijke instrumenten inzet, alle betrokken partijen samenbrengt en met deze partijen een integrale aanpak opzet. Het RIEC kan de gemeente ondersteunen bij het organiseren van de samenwerking.

De keuze voor bestuurlijke- dan wel integrale aanpak is mede ingegeven door beschikbare capaciteit bij partners.

Op basis van beschikbare informatie (locatiedossier) kunnen partners met elkaar bepalen welke aanpak het meest effectief is: gericht op het beëindigen van de overtreding of gericht op een integrale aanpak van de organisatie achter de illegale activiteiten. Hieronder worden de belangrijkste partners met een aantal van hun instrumenten genoemd. Uiteraard zijn er nog andere partners die een rol zouden kunnen spelen bij de aanpak.

Belastingdienst

Het toezicht van de Belastingdienst richt zich op:

- Wet op de inkomstenbelasting
- Wet op de omzetbelasting
- Wet op de loonbelasting
- Wet op de vennootschapsbelasting

Wanneer sprake is van een onderneming dan heeft de ondernemer de wettelijke plicht een administratie te voeren van al hetgeen wat betrekking heeft op het vermogen van de onderneming. De ondernemer moet een administratie bijhouden van de inkomsten, uitgaven, vermogensmutaties e.d. De administratie die de ondernemer bijhoudt, moet hij bewaren en op verzoek van de Belastingdienst kunnen overleggen. Op vragen van de Belastingdienst aangaande de onderneming is de ondernemer gehouden te antwoorden. Doet hij/zij dat niet dan kan onder voorwaarden een beroep worden gedaan op omkering van de bewijslast.

Na beoordeling van de feitelijke situatie en na onderzoek in de administratie, kan de Belastingdienst aanslagen opleggen en deze vervolgens gaan innen.

De Belastingdienst kan ook gebruik maken van een versnelde invordering. Dit biedt de mogelijkheid om belastingaanslagen tijdens een actie gelijk in te vorderen. De vermogensbestanddelen van degene die de belasting verschuldigd is kunnen onder voorwaarden direct in beslag worden genomen en worden afgevoerd.

De Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) (art. 47, 50 en 53) geeft de Belastingdienst de wettelijke mogelijkheid om een waarneming ter plaatse (WTP) bij een onderneming uit te voeren. Ook de ruimten, die niet voor het publiek toegankelijk zijn mogen - indien dat voor de WTP van belang is – worden betreden tijdens de bedrijfsuren. De beperking ten aanzien van het mogen binnentreden van de woningen is geregeld in de Algemene wet op het binnentreden (AWBt).

De gebruiker van een gebouw of grond is op grond van art. 50 Awr desgevraagd verplicht toegang te verlenen. Art. 50 Awr heeft bijvoorbeeld betrekking op alle bedrijfsruimten. Indien bij de eerste WTP gebruiker de toegang tot het gebouw of ruimtes heeft toegestaan, betekent dit niet dat de controlemedewerkers bij vervolfbezoeken opnieuw alle ruimtes zonder toestemming mogen betreden. Uit oogpunt van een zorgvuldige behandeling van gebruiker moet opnieuw om toestemming worden gevraagd. Uit jurisprudentie blijkt dat daarbij directer mag worden gehandeld. Dat doet zich voor indien bij de tweede of volgende WTP het vragen van toestemming de belastingplichtige in de kaart speelt (tijdwinst bijvoorbeeld).

Woningen mogen niet worden betreden dan met uitdrukkelijke toestemming van de bewoner of met een machtiging. Deze beperkingen zijn geregeld in de Algemene wet op het binnentreden (AWBt).

Ook privéruimtes⁴ mogen, zonder toestemming, niet worden betreden.⁵

Politie

Voor de inzet van politie is het van belang dat er een scheiding wordt aangebracht in de strafrechtelijke aanpak en de inzet vanuit de basispolitiezorg.

Voor de basispolitiezorg geldt dat de wijkagent hierin een belangrijke (voorbereidende) rol kan spelen. De wijkagent heeft immers zicht op het gebied, de inwoners en de daarbij behorende problematiek.

Uit eerdere inzetten is gebleken dat de inzet vanuit de politie voornamelijk gericht is op het ordelijk laten verlopen van de acties. Gezien de daar aanwezige personen valt er voor de politie ook meer uit te halen. Te denken valt hierbij aan het gebruik maken van de volgende wetgeving:

- Vreemdelingenwet
- Wet op de identificatieplicht
- Opiumwetgeving
- Wet wapen en munitie
- Openstaande boetes

Op het moment dat er ernstige vermoedens zijn van witwassen, is de politie bevoegd een verdachte aan te houden op grond van artikel. 420 bis Strafrecht. Op grond van artikel 94 Strafvorderingen kan in verband met artikel 33a Strafrecht het geld in beslag genomen worden.

ISZW

De Inspectie SZW is een samenvoeging van de organisaties en activiteiten van de voormalige Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Hun taak is onder andere het opsporen van fraude, uitbuiting en georganiseerde criminaliteit binnen de keten van werk en inkomen (arbeidsuitbuiting, mensensmokkel en grootschalige fraude op het gebied van de sociale zekerheid). Dit gebeurt onder aansturing van het Openbaar Ministerie. Instrumenten die zij kunnen inzetten zijn:

- preventieve acties (voorlichting over onder andere rechten en plichten);
- controles;
- onderzoeken;
- repressieve interventies (zoals het opleggen van bestuurlijke boetes en strafrechtelijke handhaving).

⁴ Die zijn aan te merken als woning in de zin van de Awbt. Hiervan is overigens vrij snel sprake. De aanwezigheid van bijvoorbeeld een bed is al voldoende.

⁵ Rapport Nationale Ombudsman 4 augustus 2004, nr. 2004/305

Literatuur

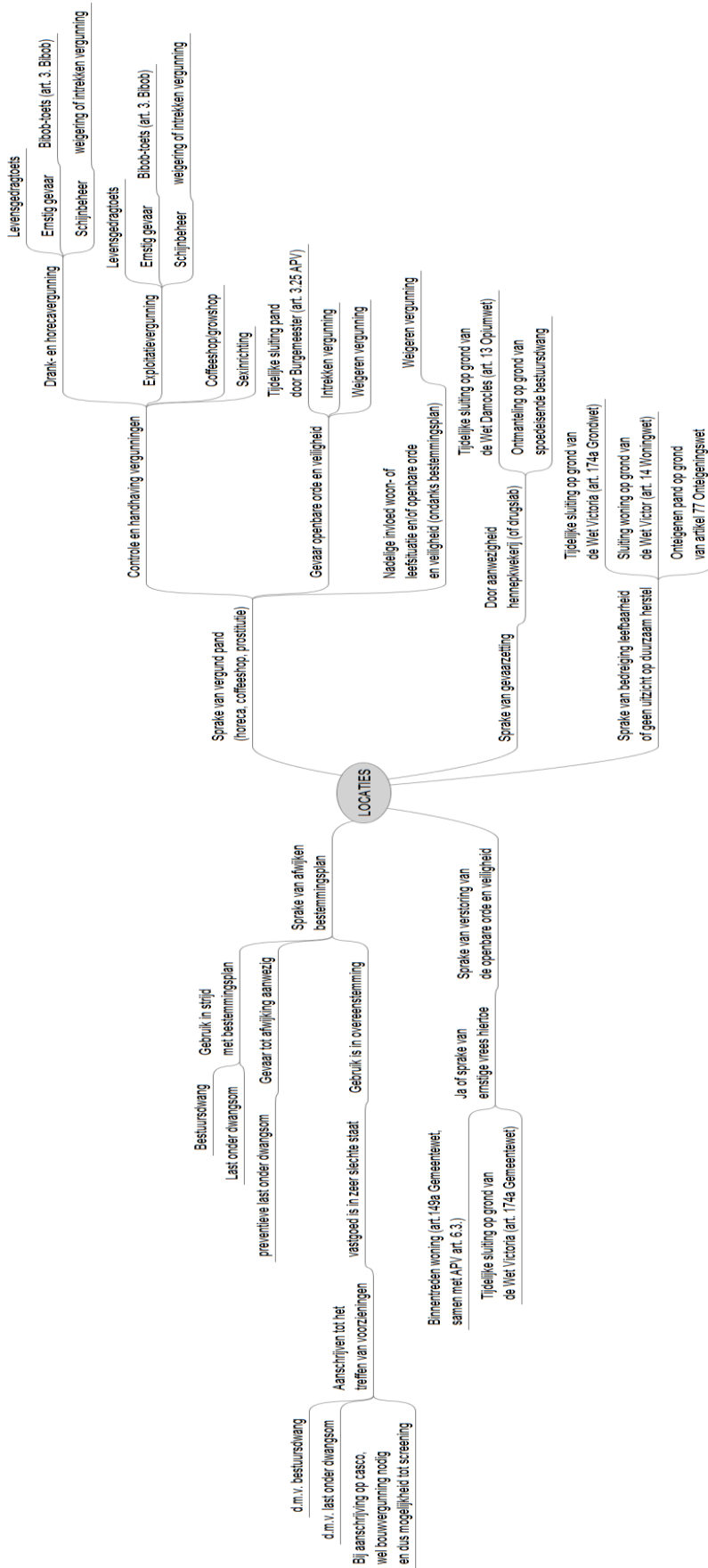
Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2012). *Nationaal Dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst Ipol.

Ferwerda, H., Staring, R., Vries Robbé, E. de., & Bunt, J. van de. (2007). *Malafide activiteiten in de vastgoedsector. Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek & Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie, Onderzoeksbureau Beke Arnhem, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Klerks, P.P.H.M., & Kop, N. (2004). *De analyse van criminele infrastructuren. Verslag van een pilotproject*. Apeldoorn: Politieacademie.

Regionaal Informatie en Expertisecentrum Rotterdam Rijnmond (2012), *Uitvoeringsmap Bestuurlijke Aanpak Vastgoed Rotterdam Rijnmond*. Rotterdam: RIEC Rotterdam Rijnmond

Bijlage 1 Stroomschema bestuurlijke interventiemogelijkheden locaties



RIEC Oost-Nederland

Bezoekadres: De Höfte 7, Goor
Postadres: Postbus 20
7500 AA Enschede
Telefoon: (0547) 857305

www.riec.nl

juni 2015