

# onder de radar

*onderzoek naar aanpak ondermijnende criminaliteit*



Rekenkamer  
**ROTTERDAM**



# *onder de radar*

*onderzoek naar aanpak ondermijnende criminaliteit*





## voorwoord

Sinds de jaren negentig hebben Nederlandse gemeenten een steeds grotere rol in de aanpak van onveiligheid. Die grotere rol voor gemeenten voert terug tot de kabinetsnota “Georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak” uit 1992. Daarin werd onder meer gewaarschuwd voor de vermenging van onder- en bovenwereld. Een belangrijk element van wat thans bekend staat als ondermijning of ondermijnende criminaliteit.

Zoals veel gemeenten zette ook de gemeente Rotterdam de afgelopen jaren hard in op deze vorm van criminaliteit. Dat is onder meer terug te zien in de spectaculaire stijging van het aantal drugsplanden dat op last van de burgemeester is gesloten. Toch blijkt uit onderhavig onderzoek dat het echter moeilijk is om goed zicht te krijgen op wat de gemeente precies doet en of hiermee de georganiseerde criminaliteit daadwerkelijk wordt aangepakt. Het beleid moet immers meer zijn dan het aanpakken van ondernemers met een losse moraal of het oppakken van katvangers, hoe belangrijk dan ook. Bovendien lijkt de balans (te ver) te zijn doorgeslagen naar het bestuurlijk aanpakken van verdachten, zonder daarbij de in het strafrecht gewaarborgde bescherming te bieden. Dit kan leiden tot fouten, willekeur en disproportionaliteit, zonder afbreuk te willen doen aan de evidente successen van de aanpak in de Maasstad. Het wordt tijd dat de gemeenteraad in de positie komt om hier duidelijke kaders te stellen. Met dit rapport in de hand kan hier een eerste belangrijke stap worden gezet.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Jaap Wils (projectleider), Milou Giesen en Guido van Eijck (onderzoekers).

Paul Hofstra  
directeur



	<b>voorwoord</b>	<b>3</b>
	<b>bestuurlijke nota</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	inleiding	11
1-1	doel en vraagstelling	11
1-2	leeswijzer	12
<b>2</b>	conclusies en aanbevelingen	13
2-1	hoofdconclusies	13
2-2	toelichting hoofdconclusies	14
2-3	aanbevelingen	22
<b>3</b>	reactie en nawoord	25
3-1	reactie college	25
3-2	nawoord rekenkamer	32
	<b>nota van bevindingen</b>	<b>37</b>
<b>1</b>	inleiding	39
1-1	aanleiding	39
1-2	doel- en vraagstelling	40
1-3	scope en afbakening	40
1-4	aanpak	42
1-5	leeswijzer	42
<b>2</b>	gemeentelijk beleid ondermijning	45
2-1	inleiding	45
2-2	integrale aanpak ondermijning en rol gemeenten	45
2-2-1	ontstaansgeschiedenis aanpak ondermijning	46
2-2-2	integrale aanpak	47
2-2-3	rol gemeenten in aanpak ondermijning	48
2-3	beleid gemeente Rotterdam	49
2-3-1	ontstaansgeschiedenis beleid ondermijning in Rotterdam	50
2-3-2	actueel beleidskader	51
2-3-3	doelstellingen	55
2-3-4	aansluiting projecten op doelstellingen	56
2-3-5	financiële context	56
2-4	organisatie aanpak binnen de gemeente	57
2-4-1	organisatie	57
2-4-2	stadsmariniers	58
2-5	monitoring, evaluatie en verantwoording	59
2-5-1	inleiding	59
2-5-2	monitoring inzet	59
2-5-3	monitoring en verantwoording resultaten	60

<b>3</b>	inzet bestuurlijke instrumenten	63
3-1	inleiding	63
3-2	bestuurlijke instrumenten	63
3-2-1	inleiding	64
3-2-2	landelijke wetgeving	64
3-2-3	bevoegdheden voortkomend uit gemeentelijk beleid	68
3-2-4	overige instrumenten	69
3-3	werkwijze inzet bestuurlijke maatregelen	71
3-3-1	inleiding	71
3-3-2	maatregelen drugspanden	71
3-3-3	Bibob-onderzoek	74
3-3-4	vergunningplicht op panden, straten of branches	75
3-4	ontwikkeling inzet bestuurlijk instrumentarium	76
3-4-1	wetgeving	76
3-4-2	bevoegdheden voortkomend uit gemeentelijk beleid	82
3-4-3	overige instrumenten	83
<b>4</b>	uitvoering	85
4-1	inleiding	85
4-2	capaciteit en expertise	85
4-2-1	capaciteit en expertise binnen gemeentelijke organisatie	86
4-2-2	capaciteit en expertise binnen projecten	88
4-3	opzet en aanpak projecten	90
4-3-1	probleemanalyse en aanpak	90
4-3-2	beleidsfilosofie aanpak	92
4-4	interventies	94
4-4-1	inleiding	95
4-4-2	boulevard op Zuid	95
4-4-3	Mathenesserweg	96
4-4-4	Spaanse Polder	97
4-4-5	bestuurlijk afpakken	100
4-4-6	OMG's	101
4-5	waterbedeffect	102
<b>5</b>	rol en toegevoegde waarde gemeente	105
5-1	inleiding	105
5-2	geboekte resultaten	105
5-2-1	inleiding	106
5-2-2	boulevard op Zuid	106
5-2-3	Mathenesserweg	109
5-2-4	Spaanse polder	110
5-2-5	bestuurlijk afpakken	112
5-2-6	OMG's	112
5-3	rol gemeente	113
5-3-1	drie rollen	113
5-3-2	gemeente als regisseur	114
5-3-3	gemeente als handhaver	115
5-3-4	preventieve rol	116
5-3-5	handhavende rol versus gemeentelijke taken en bevoegdheden	117
5-4	dilemma's bij bestrijding van ondermijning	118



	<b>bijlagen</b>	<b>123</b>
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	125
bijlage 2	afkortingen	128
bijlage 3	literatuurlijst	129



*bestuurlijke nota*



# 1 inleiding

Rotterdam zet stevig in op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, vaak omschreven als de vermenging van onder- en bovenwereld.<sup>1</sup> De stad kent volop uitdagingen op dit terrein. Zo wijzen studies op de rol van de haven als draaischijf in de internationale drugshandel<sup>2</sup> en waarschuwt menig onderzoeker en beleidsmaker dat de sociaal-economische karakteristieken van sommige wijken een voedingsbodemp kunnen zijn voor ondermijnende criminaliteit.<sup>3</sup> Sinds 2014 geldt het fenomeen in de gemeentelijke veiligheidsprogramma's daarom als beleidsprioriteit. Het huidige college intensiverde de aanpak met jaarlijks € 4,42 mln. extra budget.<sup>4</sup>

De Rotterdamse aandacht voor ondermijnende criminaliteit staat niet op zichzelf. Het fenomeen is de voorbije jaren namelijk hoog op de maatschappelijke agenda komen te staan. Zo waarschuwden journalist Jan Tromp en hoogleraar Pieter Tops in hun boek 'De achterkant van Nederland' dat criminele netwerken in Nederland de dienst uit maken. In het nieuws is er volop aandacht voor liquidaties en beschietingen van woningen, bedreigingen van burgemeesters en bestuurders en voor witwaspraktijken in horeca of belwinkels. Dergelijke praktijken leggen bloot hoe de onder- en de bovenwereld in elkaar overvloeien, is de gedachte.

De Rekenkamer Rotterdam heeft onderzocht hoe de gemeente invulling geeft aan haar beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit en hoe zij de instrumenten inzet die zij daarbij tot haar beschikking heeft. Hiervoor heeft de rekenkamer onder meer vijf casussen onderzocht, te weten de gebiedsgerichte aanpakken in de Spaanse Polder, de Mathenesserweg en de boulevard op Zuid<sup>5</sup> en de themagerichte aanpakken van 'outlaw motorcycle gangs' (OMG's) en het bestuurlijk afpakken van (crimineel) vermogen.

## 1-1 doel en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te geven in de vraag of er sprake is van samenhangend beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit;
- te beoordelen hoe de gemeente invulling geeft aan haar rol binnen de bestrijding van ondermijnende criminaliteit;

<sup>1</sup> Directie Veiligheid, 'Veilig@Rotterdam. Veiligheidsprogramma 2018 – 2023', november 2018, pp. 18.

<sup>2</sup> Staring, R. (et. al), 'Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen'. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Law, 26 mei 2019.

<sup>3</sup> Schram, Jorgen, Jorren Scherpenisse en Mark van Twist, 'Zweven en zwoegen op Zuid. Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid'. Den Haag: NSOB, 2018.

<sup>4</sup> Directie Veiligheid, '#Veilig010. Programma veiligheid 2014-2018', november 2013. Directie Veiligheid, 'Veilig@Rotterdam Veiligheidsprogramma 2018 – 2023', november 2018.

<sup>5</sup> De boulevard op Zuid verwijst naar de Beijerlandseleaan en de Groene Hilledijk.

- te beoordelen hoe de gemeente het bestuurlijk instrumentarium inzet dat zij tot haar beschikking heeft;
- te beoordelen of de aanpak van de gemeente van toegevoegde waarde is.

De centrale vraag van het onderzoek is:

*In hoeverre hanteert de gemeente een adequate aanpak van ondermijning en is deze aanpak van toegevoegde waarde voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit?*

## **1-2 leeswijzer**

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

## 2 conclusies en aanbevelingen

### 2-1 hoofdconclusies

- 1 De afgelopen zeven jaar heeft de gemeente voortvarend uitvoering gegeven aan de aanpak van ondermijning, hoewel de gemeente op onderdelen tegen de grenzen van haar capaciteit begint aan te lopen. De inzet van bestuurlijke maatregelen en gemeentelijke instrumenten gericht op het aanpakken van criminelen is fors toegenomen en leidt ook daadwerkelijk tot resultaten. Positief is bovendien dat er meer dan voorheen aandacht is voor resultaten op langere termijn.
- 2 In hoeverre het gemeentelijk beleid daadwerkelijk bijdraagt aan minder ondermijnende criminaliteit heeft de rekenkamer echter niet kunnen vaststellen. Dit komt niet alleen doordat ondermijnende criminaliteit per definitie moeilijk meetbaar is. De gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit speelt zich binnen te vrijblijvende beleidskaders af. Er zijn alleen algemene doelstellingen, uitgewerkte probleemanalyses zijn beperkt aanwezig, een helder beeld van de financiële inzet ontbreekt, de monitoring van de uitvoering en resultaten is gefragmenteerd en de verantwoording aan de raad beperkt zich tot tamelijk willekeurige hoofdlijnen. De controlerende taak van de gemeenteraad wordt hierdoor bemoeilijkt.
- 3 Een verklaring hiervoor is dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit zich op organische wijze heeft ontwikkeld. Activiteiten zijn op basis van signalen uit de praktijk ontstaan en zo gegroeid tot een aanpak op steeds meer thema's en gebieden. Nadeel van deze werkwijze is dat moeilijk valt vast te stellen wanneer het beleid is geslaagd en of de gemeente haar capaciteit effectief op de goede thema's en plekken in de stad in zet.
- 4 Bovendien geldt dat de term 'ondermijning' steeds meer is verworden tot een containerbegrip dat verwijst naar zowel klassieke gemeentelijke taken als taken op het terrein van opsporing en justitie. Dit versterkt het gebrek aan duidelijkheid over de doelen en (grenzen aan) taken van de gemeente en bemoeilijkt een concernbrede inzet op ondermijning binnen de gemeente.
- 5 De gemeente vervult in meer of mindere mate drie rollen in de aanpak van ondermijning.
  - a Een regierol die vooral blijkt in gebiedsgerichte projecten (zoals in de Spaanse Polder, op de Mathenesserweg en de Boulevard op Zuid). Deze rol past bij de gemeente, omdat zij veel verantwoordelijkheden heeft op het gebied van leefbaarheid en de inrichting van de openbare ruimte en daardoor de aangewezen partij is om de regierol in te nemen. De gemeente vult deze rol naar tevredenheid van de partners in en weet ook concrete resultaten te boeken.
  - b Een handhavende rol, namelijk bij het inzetten van bestuurlijke maatregelen en instrumenten. Hoewel deze inzet sterk is toegenomen, is niet van alle gebruikte maatregelen duidelijk in hoeverre deze effect hebben. Bovendien geldt dat

verschillende maatregelen verstrekkende gevolgen kunnen hebben, maar dat de gemeente weinig aandacht heeft voor een proportionele inzet ervan. Ook is er bij toepassing van deze maatregelen weinig aandacht voor checks and balances vanwege de concentratie van taken bij de burgemeester.

- c Een preventieve rol: dit is bij uitstek een gemeentelijke taak, maar het krijgt te weinig aandacht in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Preventieve maatregelen op het gebied van werk, scholing of schulden zijn niet gekoppeld aan de aanpak van ondermijning.
- 6 De toegenomen gemeentelijke inzet legt vier dilemma's bloot over de invulling en grenzen van de gemeentelijke rol waarvan op dit moment een expliciete en onderbouwde keuze ontbreekt. Op deze dilemma's is een keuze nodig om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te versterken:
- a een stevige inzet van het bestuurlijke instrumentarium versus meer waarborgen voor zorgvuldige inzet;
  - b een brede versus een afgebakende definitie van ondermijning;
  - c een organische aanpak versus duidelijke doelstellingen;
  - d een projectmatige versus een generieke aanpak.

## 2-2 toelichting hoofdconclusies

*1 De afgelopen zeven jaar heeft de gemeente voortvarend uitvoering gegeven aan de aanpak van ondermijning, hoewel de gemeente op onderdelen tegen de grenzen van haar capaciteit begint aan te lopen. De inzet van bestuurlijke maatregelen en gemeentelijke instrumenten gericht op het aanpakken van criminelen is fors toegenomen en leidt ook daadwerkelijk tot resultaten. Positief is bovendien dat er meer dan voorheen aandacht is voor resultaten op langere termijn.*

### uitvoering

- Alle gemeentelijke clusters zijn in meer of mindere mate betrokken bij de aanpak van ondermijning. Met de intensiveringsmiddelen (€ 4,42 mln.) is de capaciteit voor inzet op de aanpak van ondermijnende criminaliteit bij de clusters buiten de Directie Veiligheid vergroot. Deze wordt grotendeels als toereikend ervaren. Mede dankzij de intensiveringsmiddelen zijn er voor de huidige inzet voldoende mensen beschikbaar voor aansturing, analyse en toezicht/handhaving.
- De capaciteit en expertise zijn ook in de vijf onderzochte projecten grotendeels op orde. Er zijn geen geluiden dat activiteiten geen doorgang kunnen vinden vanwege gebrek aan mankracht. Ook zijn geen problemen geconstateerd door een tekort aan expertise. Voor het project bestuurlijk afpakken geldt wel dat er bij de verschillende betrokken clusters meer capaciteit en vooral expertise nodig is om ondermijningcasussen te kunnen oppakken. Bij de drie gebiedsgerichte projecten hebben stadsmariniers een prominente rol. Betrokkenen ervaren dat hun betrokkenheid leidt tot meer snelheid in de uitvoering en de mogelijkheid extra inzet te plegen.
- De capaciteit bij de Directie Veiligheid is op twee onderdelen kwetsbaar. Het eerste aandachtspunt is de beschikbare capaciteit bij het Team Beleid en Interventies. De uitvoering van bestuurlijke maatregelen is dermate gegroeid dat zij tegen de grens van hun capaciteit aanlopen. Als gevolg worden bijvoorbeeld huizen waarin hennepkwekerijen zijn aangetroffen niet gesloten. Ook in het team dat de Bibob-toetsing uitvoert, is de beschikbare capaciteit krap.



### **inzet bestuurlijke maatregelen en gemeentelijke instrumenten**

- De totale inzet van bestuurlijke maatregelen en instrumenten groeide tussen 2014 en 2019 met een factor drie. Het jaar 2020 wijkt mede door de coronamaatregelen die toen van kracht waren af van voorgaande jaren. De toename was in het bijzonder zichtbaar rond maatregelen tegen drugspanden: het aantal sluitingen daarvan vervijfvoudigde van 24 in 2014 naar 145 in 2019. De sluiting van de drugspanden neemt een steeds groter aandeel in van de totale inzet van bestuurlijke maatregelen door de burgemeester (van 27% in 2014 naar 41% in 2019).
- In totaal sloot de burgemeester in de onderzochte periode 554 drugspanden, waarvan 477 woningen. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de politie steeds vaker een beroep doet op de handhavende bevoegdheid van de burgemeester. Het aantal ingediende politiedossiers met betrekking tot drugspanden vervijfvoudigde tussen 2014 en 2019. Betrokken ambtenaren geven aan dat er is geïnvesteerd in een betere afstemming met de politie, waardoor rapportages meer informatie bevatten op basis waarvan de burgemeester een sluiting kan opleggen.
- Ook op andere terreinen steeg de inzet van bestuurlijke bevoegdheden. Zo verdubbelde het aantal Bibob-onderzoeken van 189 in 2015 naar 384 in 2020. Verder zet de gemeente ook nieuwe instrumenten in zoals handhaving op erfpacht en de vergunningplicht op panden, branches en gebieden. Deze instrumenten zijn voornamelijk ingezet binnen de aanpak van ondermijning in de Spaanse Polder.
- In alle onderzochte casussen vinden concrete interventies tegen ondermijning plaats. In relatief korte tijd is in deze casussen veel inzet gepleegd. Er zijn diverse typen acties uitgevoerd als integrale controles, sluiting van panden, handhaving op basis van het bestemmingsplan of erfpacht en weigering van vergunningen op basis van Bibob-onderzoek. Bij bestuurlijk afpakken is het aantal interventies nog beperkt. Dit project is van recente datum.

### **resultaten**

- De vijf onderzochte aanpakken leiden ook daadwerkelijk tot merkbare resultaten. Uit beschikbare informatie van de gemeente, maar bijvoorbeeld ook van de politie en de Belastingdienst, is op te maken dat in de onderzochte casussen resultaten zijn geboekt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ontwikkeling van branchering in een gebied, sluiting van winkels of bedrijfspanden die worden geassocieerd met criminaliteit en de komst van winkels/bedrijven die volgens de gemeente meerwaarde hebben.
- Ook worden er fysieke verbeteringen aangebracht in gebieden, zoals herinrichting van de infrastructuur en het onderhoud van vastgoed en beheer van de openbare ruimte. De fysieke aanpassingen zijn ook de resultaten die vaak door bewoners en ondernemers worden benoemd als verbeteringen. Er zijn tevens financiële resultaten behaald, zoals inning van achterstallige erfpacht in de Spaanse Polder. Bij de aanpak van OMG's draagt de inzet van de gemeente bij tot de afwezigheid van clubhuizen binnen de gemeentegrenzen.
- Of de resultaten ook een duurzaam karakter hebben, is op dit moment nog moeilijk te beoordelen. Wel valt op dat meer dan in het verleden aandacht is voor de resultaten op langere termijn. De duurzaamheid van de resultaten is zeker in de gebiedsgerichte casussen (Spaanse Polder, Mathenesserweg en boulevard op Zuid) expliciet onderdeel van de aanpak. Er wordt beoogd grip te houden op wie zich vestigt in een gebied en ook de kansen op misbruik te beperken door hiervoor barrières op te werpen. Hiervoor worden verschillende instrumenten gebruikt als gesprekken met eigenaren, eigendom van panden, wijziging van bestemming en

aanpassing van bestemmingsplannen, inzet van de vergunningplicht en erfpacht. Daarnaast valt op dat de gemeentelijke inzet in de meeste gevallen meerjarig is.

2 *In hoeverre het gemeentelijk beleid daadwerkelijk bijdraagt aan minder ondermijnende criminaliteit heeft de rekenkamer echter niet kunnen vaststellen. Dit komt niet alleen doordat criminaliteit per definitie moeilijk meetbaar is. De gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit speelt zich binnen te vrijblijvende beleidskaders af. Er zijn alleen algemene doelstellingen, uitgewerkte probleemanalyses zijn beperkt aanwezig, een helder beeld van de financiële inzet ontbreekt, de monitoring van de uitvoering en resultaten is gefragmenteerd en de verantwoording aan de raad beperkt zich tot tamelijk willekeurige hoofdlijnen. De controlerende taak van de gemeenteraad wordt hierdoor bemoeilijkt.*

- Kenmerkend voor criminaliteit is dat het een grotendeels verborgen fenomeen is. De omvang is niet bekend. Registratie van meer misdrijven in de statistieken zegt wel iets over de mate van succes van de opsporing, maar niet over de impact op de omvang van de totale criminaliteit. Daarmee is het moeilijk effecten van de inzet op ondermijning te meten.
- Het beleid voor de aanpak van ondermijning in Rotterdam geeft enerzijds invulling aan landelijk en regionaal spelende thema's en bevat anderzijds specifieke lokale accenten. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid beschrijft vijf thema's en vier gebieden waar de gemeente op in zet. De vijf thema's zijn drugscriminaliteit, vastgoed, mensenhandel, digitale ondermijnende criminaliteit en 'outlaw motorcycle gangs'. De gebiedsgerichte aanpak wordt ingezet in Rotterdam-Zuid, West, de Spaanse Polder en de haven.
- Opvallend is dat niet duidelijk is welke doelstellingen de gemeente heeft met de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zowel in het strategisch kader als in veel operationele projectplannen ontbreken concrete doelstellingen.
- Het gevolg is dat hierdoor niet goed inzichtelijk is wat de gemeente doet, waarom de gemeente kiest voor een bepaalde inzet en welke resultaten worden beoogd. Ook leidt dit tot de behoefte bij meerdere partners aan concretere doelen in de samenwerking met de gemeente. Verder bemoeilijkt het de samenwerking op ondermijning binnen de gemeente. Bij de uitvoering van de ondermijningsaanpak zijn alle gemeentelijke clusters betrokken, maar er is geen gemeenschappelijk kader.
- De gemeentelijke projectplannen dekken diverse thema's af. De meeste projectplannen vallen binnen de vijf thema's en vier gebieden die in het beleid centraal staan of sluiten aan op regionale speerpunten. Voor een aantal plannen is echter niet duidelijk waarom juist hier een aanpak voor is ontwikkeld. De rekenkamer mist een onderbouwing hoe de gemeente bepaalt of en in welke mate wordt ingezet op thema's die buiten de gemeentelijke of regionale speerpunten vallen.
- De precieze financiële inzet van de gemeente op het gebied van ondermijning is niet duidelijk. Het maakt onderdeel uit van de totale begroting van het taakveld veiligheid. Daarnaast vinden in andere clusters ook activiteiten plaats. Deze worden deels betaald uit de intensiveringmiddelen, maar deels ook niet.
- Er is op dit moment geen integrale registratie aanwezig waarmee de gemeentelijke inzet op het gebied van ondermijning kan worden gemonitord. Voor een aantal projecten is dit inzicht wel op projectniveau aanwezig, maar een totaalbeeld ontbreekt. Cijfers zijn versnipperd over verschillende clusters en vaak niet compleet. De gemeente geeft wel aan dat een registratiesysteem in ontwikkeling is.

- Resultaten van de aanpak van ondermijning worden jaarlijks in een raadsbrief met een infographic gepubliceerd. Hierin zijn cijfers opgenomen die vooral betrekking hebben op de gerealiseerde output, zoals uitgevoerde controles, overtredingen, opgelegde boetes of gevoerde gesprekken. Deze cijfers zijn een selectie van de inspanningen van de gemeente en haar partners. Uit de toelichting is bovendien niet altijd op te maken welk deel van de resultaten valt toe te schrijven aan de inzet van de gemeente. Met de cijfers uit de raadsbrief is het ook niet goed mogelijk ontwikkelingen in de tijd te volgen en een beeld te krijgen van de geboekte vooruitgang.

3 *Een verklaring hiervoor is dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit zich op organische wijze heeft ontwikkeld. Activiteiten zijn op basis van signalen uit de praktijk ontstaan en zo gegroeid tot een aanpak op steeds meer thema's en gebieden. Nadeel van deze werkwijze is dat moeilijk valt vast te stellen wanneer het beleid is geslaagd en of de gemeente haar capaciteit effectief op de goede thema's en plekken in de stad inzet.*

- Het is een bewuste keuze van de gemeente om de doelen van het ondermijningsbeleid in algemene termen te formuleren. Het past namelijk bij de gehanteerde beleidsfilosofie van de gemeente. In deze filosofie staan signalen en praktijkervaringen met ondermijning centraal. Op basis van signalen worden acties opgezet. Als dan blijkt dat hiervoor meer structuur nodig is, wordt een plan van aanpak ontwikkeld. Het aantal thema's waarop het ondermijningsbeleid zich richt is hierdoor in de afgelopen jaren gegroeid.
- Een tweede bewuste keuze in het beleid tegen ondermijnende criminaliteit is het niet hanteren van indicatoren. De opvatting van de gemeente is dat het onderwerp zich niet leent voor het vooraf opstellen van meetbare indicatoren, omdat georganiseerde criminaliteit onder de radar blijft. Daarnaast zouden indicatoren als nadeel hebben dat het flexibeliteit beperkt om in te spelen op nieuwe verschijningsvormen van ondermijning.
- De keuze voor de huidige opzet van het beleid versterkt het bij conclusie 2 geconstateerde probleem dat het niet goed mogelijk is inzichtelijk te krijgen wat de gemeente doet, waarom de gemeente kiest voor een bepaalde inzet, welke resultaten worden beoogd en wanneer de aanpak is geslaagd.

4 *Bovendien geldt dat de term 'ondermijning' steeds meer is verworpen tot een containerbegrip dat verwijst naar zowel klassieke gemeentelijke taken als taken op het terrein van opsporing en justitie. Dit versterkt het gebrek aan duidelijkheid over de doelen en (grenzen aan) taken van de gemeente en bemoeilijkt een concernbrede inzet op ondermijning binnen de gemeente.*

- De aanpak van ondermijning was aanvankelijk gericht op het risico dat de overheid onbedoeld criminaliteit faciliteert; hiervoor is bijvoorbeeld in 2003 de wet Bibob ingevoerd.
- In de loop van de jaren heeft een verbreding plaatsgevonden in de opvatting over de gemeentelijke rol in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In 2015 wordt ondermijning door de burgemeester gedefinieerd als "zwaardere criminaliteitsvormen als drugscriminaliteit, mensenhandel en witwassen".
- Inmiddels worden onder de noemer ondermijning tal van activiteiten ontplooid, zoals de aanpak van fraude met Persoonsgebonden Budgetten, de aanpak van ten onrechte ontvangen uitkeringen en heling door handelaren in tweedehandsgoederen. Tevens bezoekt de burgemeester in het kader van de aanpak

van ondermijning Zuid-Amerika om daar kennis te nemen van problemen met drugskartels.

- De ondermijningsaanpakken bevatten ook veel klassieke gemeentelijke taken waarvoor de gemeente, onafhankelijk van de aanpak van ondermijning, verantwoordelijkheid draagt. Dit zijn bijvoorbeeld:
  - onderhoud van de openbare ruimte;
  - fysieke ingrepen en gebiedsontwikkeling;
  - handhaving van bestemmingsplannen;
  - inning van openstaande vorderingen.
- Doordat de aanpakken zowel over reguliere taken van de gemeente gaan als de bestrijding van een breed scala aan criminele activiteiten, is niet duidelijk te benoemen waar de aanpak van de gemeente zich precies op richt.
- Uit gesprekken met de gemeentefunctionarissen en partners blijkt dat er geen consensus is over wat ondermijnende criminaliteit precies behelst. Daardoor bestaat vooral bij de clusters W&I, MO en BCO geen duidelijk beeld waar zij zich op moeten richten om ondermijnende criminaliteit bestrijden.

5 *De gemeente vervult in meer of mindere mate drie rollen in de aanpak van ondermijning.*

*a Een regierol die vooral blijkt in gebiedsgerichte projecten (zoals in de Spaanse Polder, op de Mathenesserweg en de boulevard op Zuid). Deze rol past bij de gemeente, omdat zij veel verantwoordelijkheden heeft op het gebied van leefbaarheid en de inrichting van de openbare ruimte en daardoor de aangewezen partij is om de regierol in te nemen. De gemeente vult deze rol naar tevredenheid van de partners in en weet ook concrete resultaten te boeken.*

- De regierol houdt in dat de gemeente de verantwoordelijkheid heeft voor het veiligheidsbeleid op lokaal niveau. In afstemming met partners worden prioriteiten vastgesteld, maatregelen geformuleerd en een goede inzet van middelen gewaarborgd. Ondermijning is één van de thema's die een plaats heeft in het veiligheidsbeleid.
- De gemeente vervult deze rol ook in projecten. In drie van de vijf onderzochte projecten (boulevard op Zuid, Spaanse Polder en de Mathenesserweg) nam de gemeente de regierol in.
- Kenmerkende maatregelen die de gemeente in deze rol inzet zijn:
  - openen van een kantoor in het gebied;
  - meer inzet op het onderhoud en de uitstraling van de openbare ruimte;
  - fysieke ingrepen en gebiedsontwikkeling door bijvoorbeeld het opknappen van gevels of het slopen van de panden;
  - inzetten van 'poortwachtersmaatregelen' als het opkopen van vastgoed, aanpassen van bestemmingsplannen of invoeren van een vergunningsplicht om zo invloed uit te oefenen op wie zich in een gebied kan vestigen;
  - landelijke politieke agendering van ondermijning om aandacht te vragen voor noodzakelijke middelen en bevoegdheden;
  - intensivering van capaciteit voor thema's of projecten, regelmatig in combinatie met de inzet van een stadsmarinier.
- Veel van bovenstaande maatregelen kunnen alleen door de gemeente ingezet worden of hebben meerwaarde als juist de gemeente deze toepast.
- In de gebiedsgerichte aanpakken zijn concrete resultaten behaald. In alle aanpakken is de samenstelling van het gebied in positieve zin ontwikkeld (bijvoorbeeld door het vertrek van criminele ondernemers in een gebied), de criminaliteit is

teruggedrongen, de ondernemers en bewoners ervaren positieve effecten en er zijn positieve ontwikkelingen in het straatbeeld.

- De partners van de gemeente zijn positief over de rol en de inzet van de gemeente in deze aanpakken.

*b Een handhavende rol, namelijk bij het inzetten van bestuurlijke maatregelen en instrumenten. Hoewel deze inzet sterk is toegenomen, is niet van alle gebruikte maatregelen duidelijk in hoeverre deze effect hebben. Bovendien geldt dat verschillende maatregelen verstrekkende gevolgen kunnen hebben, maar dat de gemeente weinig aandacht heeft voor een proportionele inzet ervan. Ook is er bij toepassing van deze maatregelen weinig aandacht voor checks and balances vanwege de concentratie van taken bij de burgemeester.*

- De handhavende rol van de gemeente verwijst naar de inzet van bestuurlijke bevoegdheden bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit – zoals de sluiting van drugspanden en de mogelijkheid om een Bibob-onderzoek te starten. In alle onderzochte casussen neemt de gemeente een dergelijke handhavende rol op zich. Zoals vermeld in conclusie 1 maakt de gemeente vaker gebruik van bestuurlijke maatregelen en instrumenten, wat onder meer te verklaren is doordat de politie vaker een beroep doet op de gemeente.
- Het is niet altijd duidelijk in hoeverre de toegenomen handhaving door de gemeente daadwerkelijk effect heeft. Zo verdubbelde het aantal Bibob-onderzoeken tussen 2015 en 2020, maar bleef het aantal geweigerde vergunningen, subsidies en dergelijke min of meer gelijk. De toename van het aantal Bibob-onderzoeken heeft dus niet geleid tot meer opgespoorde ondermijnende criminaliteit.
- De wet kent aan bestuurlijke handhaving andere kenmerken toe dan aan strafrechtelijke handhaving. Handhaving door de gemeente is er veelal op gericht een overtreding op te heffen en zo de openbare orde te herstellen. Dit houdt in dat een bestuurlijke maatregel volgens de wet niet geldt als straf, maar als herstelmaatregel. Niettemin kunnen bestuurlijke maatregelen verstrekkende gevolgen hebben, waardoor het onderscheid met strafmaatregelen kan vervagen. Zo kunnen personen en hun familie na een drugsvondst uit huis worden gezet en vijf jaar lang geen aanspraak maken op een corporatiewoning. Ook kan de gemeente een horecaondernemer die het oordeel ‘van slecht levensgedrag’ heeft jarenlang een horecavergunning ontzeggen.
- Omdat bestuurlijke handhaving niet geldt als strafmaatregel, ontbreken hierin waarborgen die het strafrecht wel kent, zoals een zware bewijslast of een oordeel door een onafhankelijke rechter. Bovendien is bij bestuurlijke handhaving de verdeling tussen degene die de regels opstelt en uitvoert niet altijd duidelijk. In het geval van pandsluitingen leidt dit tot de situatie waarin de burgemeester niet alleen een dominante stem heeft in de totstandkoming van de regels, maar ook degene is die sluitingen oplegt en beslist over de opvolging van adviezen die de Algemene Bezwaarschriftencommissie geeft over ingediende bezwaren.
- De gemeente hanteert ook geen strikt afwegingskader om te beoordelen of een maatregel moet worden ingezet en, zo ja, of dit proportioneel is. Zo maakt het beleid voor de sluiting van woningen of bedrijfspanden geen onderscheid naar de ernst van de overtreding. Zowel de vondst van twee gram als 35 kilo harddrugs leidt tot een sluiting van zes maanden. Een drugsvondst in een horecabedrijf resulteert daarentegen tot een sluiting van drie maanden. Dit onderscheid oogt willekeurig.
- Evenmin is duidelijk wat het oordeel ‘van slecht levensgedrag’ precies inhoudt. Het horecabeleid geeft de burgemeester namelijk veel vrijheid in de wijze waarop hij tot

dit oordeel komt. De consequenties van een dergelijk oordeel voor de betreffende horecaondernemer zijn evenmin uitgewerkt in een beleidslijn.

*c Een preventieve rol: dit is bij uitstek een gemeentelijke taak, maar de gemeente vult haar preventieve rol hoofdzakelijk met repressieve maatregelen. Preventieve maatregelen op het gebied van werk, scholing of schulden zijn niet gekoppeld aan de aanpak van ondermijning. Ook treft de gemeente beperkt maatregelen die positief gedrag stimuleren.*

- De preventieve rol betreft de maatregelen die de gemeente kan inzetten om (ondermijnende) criminaliteit te voorkomen. Er zijn verschillende vormen van preventie. Uit een harde aanpak met forse straffen kan een afschrikkende werking uitgaan die voorkomt dat mensen de fout in gaan, de gemeente kan maatregelen nemen die voorkomen dat een overtreding voortduurt, de gemeente kan ook positief gedrag stimuleren of maatregelen nemen die (potentiële) overtreders handvaten geven om (niet opnieuw) de fout in te gaan.
- De gemeente zet voornamelijk in op het onmogelijk maken dat een ongewenste activiteit voortduurt en op een algemeen afschrikkende werking door controles:
  - voorbeelden van het stoppen van ongewenste activiteiten zijn de stopgesprekken die de gemeente voert met vastgoedeigenaren die hun pand verhuren aan een criminele exploitant of het wijzigen van bestemmingsplannen.
  - voorbeelden van het genereren van een afschrikkende werking zijn de controles op het Digitaal Opkopersregister en het afleggen van bezoeken met de politie zodat er meer urgentie bij ondernemers of vastgoedeigenaren wordt gevoeld.
- De gemeente treft maar zeer beperkt maatregelen die positief gedrag stimuleren, terwijl uit onderzoek blijkt dat positief gedrag stimuleren effectiever is dan negatief gedrag bestraffen:
  - op de boulevard op Zuid is een btw-bingo gepland;
  - op de Spaanse Polder worden 'goede ondernemers' in het zonnetje gezet.
- De gemeente treft in haar ondermijningsaanpakken geen preventieve maatregelen op individueel niveau die voorkomen dat een (potentiële) dader of overtreder (opnieuw) de fout in gaat. Dit terwijl het belang van deze preventieve maatregelen groot is, omdat uit onderzoek blijkt dat een puur repressieve aanpak beperkt effect heeft. Om criminaliteit effectief aan te pakken zou er gelijktijdig met de aandacht voor repressie ook aandacht moeten zijn voor preventie.
- In de aanpakken is de rekenkamer geen preventieve maatregelen tegengekomen die zijn gericht op mensen waartegen de gemeente handhavend optreedt. De gemeente zet zich (vanuit haar verantwoordelijkheden) reeds in voor veel onderwerpen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van criminaliteit, zoals hulp bij schulden, scholing en hulp bij het vinden van werk. Deze inzet wordt echter niet gekoppeld aan de gemeentelijke inzet voor de aanpak van ondermijning.

*6 De toegenomen gemeentelijke inzet legt vier dilemma's bloot over de invulling en grenzen van de gemeentelijke rol waarvan op dit moment een expliciete en onderbouwde keuze ontbreekt. Op deze dilemma's is een keuze nodig om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te versterken:*

*a een stevige inzet van het bestuurlijke instrumentarium versus meer waarborgen voor zorgvuldige inzet;*

*b een brede versus een afgebakende definitie van ondermijning;*

*c een organische aanpak versus duidelijke doelstellingen;*

*d een projectmatige versus een generieke aanpak.*

#### **aanwezigheid dilemma's**

- De gemeentelijke inzet op het gebied van ondermijnende criminaliteit heeft de afgelopen zeven jaar een stevige impuls gekregen. In deze periode heeft de gemeente bij zowel de opzet van het beleid en het gebruik van bestuurlijke instrumenten als de uitvoering van de aanpak veelal impliciet gekozen voor een specifieke invulling van haar rol.
- Deze invulling brengt zowel voordelen als beperkingen met zich mee, waarover tot op heden geen duidelijke besluitvorming in de raad heeft plaatsgevonden. De rekenkamer constateert dat hier vier dilemma's uit voortvloeien.
- Met name vanwege de organische wijze waarop het beleid is gegroeid, staat de raad relatief op afstand. Om de kaderstellende en de controlerende rol van de raad te versterken is een expliciete keuze nodig op deze vier onderwerpen.

#### **stevige inzet bestuurlijke instrumentarium versus meer waarborgen zorgvuldige inzet**

- In de onderzochte periode deed de gemeente (en in het bijzonder de burgemeester) in toenemende mate een beroep op het bestuurlijk instrumentarium. Dit is onderdeel van de keuze voor een stevige aanpak van ondermijnende criminaliteit. De gemeente schuift binnen de aanpak zo op in de richting van het strafrecht.
- De bestuursrechtelijke benadering heeft meerwaarde binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit:
  - de gemeente kan snel optreden;
  - er is een breed pallet aan maatregelen beschikbaar;
  - de gemeente kan zichtbare resultaten boeken (bijvoorbeeld in de vorm van een gesloten drugspand);
  - de gemeente kan in sommige gevallen harder optreden dan justitie (zo zou van een woningsluiting een sterke afschrikwekkende werking uitgaan).
- Hoewel de inzet van bestuurlijke maatregelen verstrekkende gevolgen kan hebben, zijn er echter veel minder waarborgen dan in het strafrecht. Het doel van dergelijke waarborgen is onder meer om fouten of willekeur bij de uitvoering te voorkomen. Het gebrek hieraan geeft de gemeente een verantwoordelijkheid om zorgvuldig om te gaan met de rechten en belangen van al haar inwoners. De brede inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden vraagt om duidelijke richtlijnen over de inzet ervan en om 'checks and balances' die onzorgvuldigheden kunnen voorkomen.

#### **brede versus afgebakende definitie van ondermijning**

- De gemeente hanteert, zoals in conclusie 4 is beschreven, een brede definitie van ondermijning.
- Een brede definitie van ondermijning staat de gemeente toe nieuwe fenomenen te signaleren en hier snel op in te spelen. Criminelen houden zich immers ook niet aan de grenzen van een gemeentelijk taakveld. Het gebruik van de term 'ondermijning' is bovendien krachtig gebleken in de beeldvorming om geconstateerde problemen met partners op te kunnen pakken.
- Nadeel van het containerbegrip is dat het lastig is onderscheid te maken tussen reguliere toezicht- en handhavingstaken en ondermijning, zeker als er geen gedeeld beeld aanwezig is over wat onder ondermijning wordt verstaan. Dit bemoeilijkt het formuleren van duidelijke doelstellingen en het toewijzen van capaciteit voor analyse en handhaving.
- Een ander nadeel is dat onduidelijk wordt op wie de aanpak van ondermijning zich richt. Doordat ook kleine vergrijpen onder ondermijning vallen, kan het verzanden in aandacht voor kleinere zaken. Het resultaat is dat moeilijk is te zeggen of de

huidige aanpak erin slaagt niet alleen het ‘laaghangende fruit’ (ondernemers met een losse moraal, loopjongens) aan te pakken, maar ook de professionele georganiseerde criminaliteit.

#### **organische aanpak versus duidelijke doelstellingen**

- Zoals in conclusie 3 is beschreven, heeft het huidige beleid zich op organische wijze ontwikkeld. Het accent ligt op het inspelen op signalen en daar gerichte interventies op inzetten.
- Het voordeel van deze wijze van opereren is dat het mogelijk is snel en flexibel in te spelen op nieuwe problemen en fenomenen. Er kan gericht een aanpak op maat worden ingezet.
- Doordat de aanpak voor een belangrijk deel reactief is, ontbreekt het echter aan een duidelijke afweging van de inzet. De gemeente loopt daarbij een risico dat vooral zichtbare problemen (een rommelige winkelstraat, buurten met veel overlast) aandacht krijgen, terwijl fundamentele problemen (zoals de georganiseerde misdaad) mogelijk buiten schot blijft.

#### **projectmatige versus generieke aanpak**

- De gemeente hanteert een projectmatige aanpak.
- Via projecten zet de gemeente in een specifieke periode veel capaciteit en middelen in. Zoals in conclusie 1 is uitgewerkt weet de gemeente, vooral in de gebiedsgerichte projecten, hiermee concrete resultaten te bereiken.
- De focus op specifieke gebieden of thema’s heeft echter ook nadelen:
  - bepaalde problematiek, zoals witwassen in winkelstraten, kan breder verspreid zijn dan alleen in de gebieden waar de gemeente op dat moment aandacht aan besteed. Wanneer de focus alleen op specifieke thema’s of gebieden ligt, komen andere delen van de stad veel minder aan bod.
  - een deel van de inzet bestaat uit uitvoering van taken waarvoor de gemeente al van oudsher verantwoordelijk is. Het gaat dan bijvoorbeeld om toezicht op de gebouwde omgeving of kwaliteit van de openbare ruimte. Het risico bestaat dat inzet op deze onderwerpen afhankelijk wordt van de focus in het veiligheidsbeleid en de aandacht na een tijdelijke inspanning ook weer snel wegebt.

## **2-3 aanbevelingen**

De gemeente voert nu zeven jaar beleid gericht op de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In deze periode is de inzet op dit onderwerp sterk toegenomen. Gedurende deze periode zijn impliciet keuzes gemaakt over de visie en koers die de gemeente Rotterdam hierbij voert. Naar het oordeel van de rekenkamer is nu een natuurlijk moment aangebroken de kaders die de gemeente hanteert bij de aanpak van ondermijning scherp te formuleren. De rekenkamer komt daarom met de volgende aanbevelingen.

- 1 Draag zorg voor een met de raad afgestemde, onderbouwde en expliciete keuze op de volgende dilemma’s:
  - a in welke mate er voor de toepassing van het bestuurlijke instrumentarium striktere waarborgen nodig zijn;
  - b in welke mate het begrip ‘ondermijning’ nauwer afgebakend dient te worden;
  - c in welke mate de aanpak organisch moet blijven en tot op welk niveau doelstellingen nodig worden geacht;



d in welke mate de aanpak projectmatig dient te blijven of dan wel een generieke aanpak nodig is.

- 2 Verwerk de onder aanbeveling 1 gemaakte keuzes in het veiligheidsbeleid en onderliggende projectplannen. Investeer daarnaast ook in afwegingskaders en nadere richtlijnen voor de inzet van het bestuurlijke instrumentarium.
- 3 Verwerk de onder aanbeveling 1 gemaakte keuzes ook in de wijze waarop de voortgang van het beleid wordt gemonitord.
- 4 Verwerk de onder aanbeveling 1 gemaakte keuzes ook in de verantwoording hierover aan de raad, waardoor de raad ook in de gelegenheid wordt gesteld ontwikkelingen in de aanpak en resultaten te kunnen volgen.
- 5 Investeer in verdere betrokkenheid van andere clusters buiten de Directie Veiligheid bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Maak hiervoor concrete afspraken over gezamenlijke prioriteiten en inzet van capaciteit.
- 6 Besteed meer aandacht aan preventie. Tref meer maatregelen die positief gedrag stimuleren. Draag ook zorg voor maatwerk door persoonsgerichte preventieve maatregelen te koppelen aan de getroffen repressieve maatregelen. Zoek hiervoor verbinding met de activiteiten die reeds door andere clusters worden getroffen.



## 3 reactie en nawoord

### 3-1 reactie college

Met veel interesse hebben wij kennisgenomen van uw conceptrapport 'aanpak ondermijnende criminaliteit' voor bestuurlijk wederhoor. Onze waardering voor de wijze waarop u alle informatie overzichtelijk heeft weergegeven. De bevindingen in uw nota herkennen wij. Echter, op een aantal punten zijn wij een andere mening toegedaan. Deze punten lichten wij in deze brief toe.

Veiligheid is een belangrijke voorwaarde voor een aantrekkelijke en weerbare stad. Rotterdam is de afgelopen jaren mede door een actieve aanpak van criminaliteit steeds aantrekkelijker en daarmee ook veiliger geworden. Ook criminaliteit die de samenleving ondermijnt, maar niet altijd direct zichtbaar is, pakken we aan. Rotterdam heeft ondermijnende criminaliteit nadrukkelijk benoemd als één van de prioriteiten binnen het veiligheidsprogramma Veilig@Rotterdam 2018-2023, welke door de gemeenteraad is vastgesteld.

De aanpak is begonnen op Rotterdam Zuid en in de Spaanse Polder. Daarna volgde Delfshaven en de laatste jaren is de Rotterdamse haven toegevoegd aan de gezamenlijke aanpak. Dit zijn allen door de Driehoek bepaalde focusgebieden en thema's. Vaak op basis van door het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) opgestelde ondermijningsbeelden of wetenschappelijk onderzoek zoals het rapport 'Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen' van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast zien we dat bepaalde wijken in de wijkprofielen erg laag scoren en een grote kwetsbaarheid kennen. Het is ook vanuit die wijkverantwoordelijkheid dat er urgentie is om de ondermijnende criminaliteit aan te pakken.

Een van de belangrijkste elementen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is de integrale samenwerking. Alleen in gezamenlijkheid, mede door onze verschillende taken en bevoegdheden, kunnen we deze complexe problemen effectief aanpakken. De thema's en gebieden die in Rotterdam worden aangepakt, worden mede bepaald door de RIEC-partners. Het gaat onder andere om de inzet van de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst én de gemeente. Het vergt besluitvorming in de Driehoek en de stuurgroep RIEC om een thema of gebied integraal te kunnen aanpakken.

Rotterdam loopt landelijk en regionaal gezien voorop met de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De voortgang van de aanpak wordt frequent besproken in de Driehoek vanwege de gedeelde verantwoordelijkheden en taken met politie en het Openbaar Ministerie. De Belastingdienst en/of de Douane sluiten daarbij regelmatig aan (dan is de benaming Driehoek+). Wij menen dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook een zaak voor het openbaar bestuur in het geheel en de burgemeester in het bijzonder is. De burgemeester heeft daar een belangrijke rol in, zowel in regie als in de inzet van zijn bestuursrechtelijke bevoegdheden. De burgemeester treedt nergens in de bevoegdheden van politie en justitie.

Uw nota en casusrapportage gaan ook in op deze integrale samenwerking. Zoals in de diverse interviews met uw medewerkers is benadrukt, is veel van de verstrekte informatie vertrouwelijk. Wij willen hierbij nog eens benadrukken dat de gebruikte informatie en stukken dan ook vertrouwelijk moeten blijven. De documenten die door de gemeente in de zogenoemde wederhoortabellen zijn aangemerkt als vertrouwelijk, zijn documenten die naar hun aard en inhoud door ons om de volgende redenen niet openbaar gemaakt worden.

Gelet op de aard van de informatie in die documenten zou openbaarmaking ervan in de weg kunnen staan aan (de uitvoering van) het gemeentelijke beleid en dat van haar partners met betrekking tot de aanpak van ondermijning. Het is in het belang van de veiligheid van de samenleving dat niet kenbaar wordt welke concrete werkwijze de gemeente en de samenwerkingspartners toepassen. Voorkomen moet worden dat informatie naar buiten komt op grond waarvan derden hun gedrag zouden kunnen aanpassen. Het belang om dit te voorkomen, weegt zwaarder dan het algemene belang van openbaarheid.

Daarnaast wordt bij de aanpak met veel verschillende organisaties en personen samengewerkt. Zonder de samenwerking met verschillende partners is het niet mogelijk om op een adequate wijze de aanpak vorm te geven en uit te voeren. Deze samenwerking mag door verwijzing in het rapport van de Rekenkamer geen schade worden toegebracht. Verder zijn veel van de documenten waaronder de plannen van aanpak, voor een belangrijk deel intern gerichte documenten om de projecten goed te kunnen opzetten, organiseren en uitvoeren, binnen de gemeente én samen met partners buiten de gemeente. In dat opzicht zijn deze plannen dan ook interne werkdocumenten waarover intern beraad plaatsvindt voor de verdere uitwerking en uitvoering van die plannen. Wij verzoeken de Rekenkamer bij deze dan ook om in de rapportages niet te refereren aan vertrouwelijke documenten en informatie.

#### **aanbevelingen Rekenkamer Rotterdam**

Hieronder geven wij aan wat wij voornemens zijn om met uw aanbevelingen te doen, rekening houdend met uw conclusies en met de dilemma's, die u heeft geschetst.

##### **aanbeveling 1 a**

**1** Draag zorg voor een met de raad afgestemde, onderbouwde en expliciete keuze op de volgende dilemma's:

**a** in welke mate er voor de toepassing van het bestuurlijke instrumentarium striktere waarborgen nodig zijn.

De burgemeester is zich bewust van de verstrekkende gevolgen die bestuurlijke maatregelen kunnen hebben. Daarom was hij bijvoorbeeld tijdens de Coronacrisis terughoudend met het sluiten van woningen van kwetsbare personen. In 2020 zijn er 42 woningen minder gesloten dan het jaar daarvoor. Ook wordt er tegenwoordig in een casus waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken altijd contact gezocht met het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en het Incidentenloket. Hierdoor kan hij alle zorgaspecten meenemen bij zijn afweging om een bestuurlijke maatregel op te leggen. Ieder dossier is uniek en wordt zorgvuldig behandeld. Dat voldoende sprake is van checks and balances en een zorgvuldige inzet blijkt uit de cijfers van het aantal toegewezen voorlopige voorzieningen door de rechtbank: in 2020 was hier slechts in vijf van de 46 gevallen sprake van.

Verder stelt u dat het in het beleid ontbreekt aan een onderscheid naar de ernst van het vergrijp: “een gram cocaïne geldt daarin als een even zwaar vergrijp als zeven kilo.”

In de praktijk blijkt dat in gevallen waarbij relatief kleine hoeveelheden verdovende middelen worden aangetroffen er wel sprake kan zijn van veel (drugs)overlast. Het uitgangspunt is daarom maatwerk en niet de hoeveelheid die wordt aangetroffen. In uw rapport wordt verschillende keren verwezen naar de toepassing van het oordeel ‘slecht levensgedrag’. We willen benadrukken dat het oordeel ‘slecht levensgedrag’ jaarlijks in een relatief beperkt aantal gevallen voorkomt. Dat de precieze criteria voor het oordeel ‘slecht levensgedrag’ en de gevolgen van deze kwalificatie niet in beleid zijn vastgelegd, betekent niet dat er geen sprake is van een consistente en eenduidige toepassing van dit instrument. Naar onze mening zijn er dan ook voldoende waarborgen van kracht bij toepassing van het bestuurlijk instrumentarium.

#### **aanbeveling 1 b, c, d en 2**

**1** Draag zorg voor een met de raad afgestemde, onderbouwde en expliciete keuze op de volgende dilemma’s:

**b** in welke mate het begrip ‘ondermijning’ nauwer afgebakend dient te worden;

**c** in welke mate de aanpak organisch moet blijven en tot op welk niveau doelstellingen nodig worden geacht;

**d** in welke mate de aanpak projectmatig dient te blijven of dan wel een generieke aanpak nodig is.

**2** Verwerk de onder aanbeveling 1 gemaakte keuzes in het veiligheidsbeleid en onderliggende projectplannen. Investeer daarnaast ook in afwegingskaders en nadere richtlijnen voor de inzet van het bestuurlijke instrumentarium.

We zijn ons ervan bewust dat het begrip ondermijning een breed begrip is en het als abstract kan worden ervaren. Dat wordt ook door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geconstateerd. Het blijkt dat niet alle gemeenten, instanties of rijksoverheden dezelfde definitie gebruiken wanneer het op ondermijning aankomt. Een algemeen geaccepteerde definitie van ondermijning is er dan ook niet.

In het veiligheidsprogramma Veilig@Rotterdam 2018-2023 staat omschreven wat we onder ondermijnende criminaliteit verstaan: de verwevenheid van onder- en bovenwereld. “Deze vorm van criminaliteit, die we ondermijnende criminaliteit noemen, werkt een illegale economie in de hand en heeft een slechte uitwerking op onze jeugd. Het schaadt het vertrouwen van bewoners en ondernemers in de legitimiteit van de overheid. In buurten waar dit aan de orde is, blijft de veiligheid achter, maar is de criminaliteit niet direct zichtbaar.”

Het werkveld van de aanpak ondermijning door de gemeente is een breed veld met uiteenlopende thema’s en vraagstukken. U stelt terecht vast dat ondermijnende criminaliteit per definitie moeilijk meetbaar is. Dat komt omdat de problematiek vaak nog onvoldoende duidelijk is. We hebben vaak te maken met een beperkt aantal signalen, met meldingen die geen consistent beeld van de problematiek laten zien, en met onderbuikgevoelens/subjectieve (on-)veiligheidsbeleving.

Er is regelmatig eerst (nader) onderzoek nodig alvorens een aanpak met doelen kan worden opgesteld. Dit is juist kenmerkend voor ondermijning en we spelen hierop in door flexibel en wendbaar te acteren: niet altijd eerst vooraf vastgestelde plannen te

maken maar juist vanuit de basis en de werkelijke situatie te bepalen wat nodig is om te komen tot een effectieve aanpak. De aanpak vraagt dus om meer organisch vorm omdat de aard en omvang van het probleem meestal niet bekend is of nog niet goed gedefinieerd is.

De insteek is echt maatwerk. Het kan uit de systemen blijken dat er geen probleem is, maar de werkelijke situatie kan anders zijn. Ondernijvende criminaliteit kenmerkt zich vaak juist door onzichtbaarheid. Het is de taak van de gezamenlijke overheid dit wel zichtbaar te maken.

De plannen van aanpak bestaan daarom zoveel mogelijk uit een onderbouwing en concrete doelen, beoogde resultaten en indicatoren. In een aantal plannen van aanpak zijn doelstellingen algemener geformuleerd, omdat het een nieuw fenomeen betreft. De projectplannen verschillen in mate van gedetailleerdheid en onderbouwing, omdat de inhoud van de problematiek en de beoogde doelen verschillen. Voor de inzet van bestuurlijke maatregelen, die vaak als onderdeel van een project worden ingezet, zijn niet uitgewerkt in projectplannen. De inzet van bestuurlijke maatregelen is geen doel op zich maar een middel (instrument) dat binnen een project kan worden ingezet. En de inzet van bestuurlijke instrumenten ligt vast in diverse beleidsnota's zoals de Horecanota.

U stelt dat u een analyse mist hoe de gemeente afweegt of en in welke mate wordt ingezet op projecten die buiten de gemeentelijke of regionale speerpunten vallen. Het geheel aan plannen maakt daarom volgens u een enigszins willekeurige indruk. Het klopt inderdaad dat er geen analyse naar de aard en totale omvang van ondernijvende criminaliteit in Rotterdam. Het geheel van plannen lijkt voor u wellicht willekeurig, maar als we gericht kijken naar een gebied of wijk dan zijn de plannen juist zeer toegesneden op de lokale situatie met maatwerk en gerichtheid en verre van willekeurig. Zie bijvoorbeeld de aanpak op de Beijerlandse laan waarbij ondernijving een integrale pijler is en deel uitmaakt van een bredere aanpak om de winkelstraat duurzaam te verbeteren en aantrekkelijk te maken. Ook in de Spaanse Polder is het zeer themagericht met oog voor de bedrijfssituaties. Dit vinden wij juist de kracht van deze aanpak met doelgerichtheid en samenhang met andere, lokale en op maat gesneden inzet.

Criminele organisaties kunnen sneller schakelen dan de overheid en kunnen zich sneller aanpassen aan de situatie om hun criminele activiteiten voort te zetten. De overheid moet daar ook sneller en wendbaarder in opereren. Dat betekent dat we soms gewoon aan de slag gaan. Ook is bij de inzet op integrale aanpakken sprake van een wisselwerking met andere partijen en spelen meerdere belangen, zoals bijvoorbeeld de inzet/capaciteit van partners.

Jaarlijks ontvangt de gemeenteraad de voortgang van de aanpak van ondernijving en wordt deze in de commissie Veiligheid en Bestuur besproken. Bij de opstelling van het nieuwe veiligheidsprogramma zal het begrip ondernijving verdere ontwikkeling kennen en zullen we de gemeenteraad wederom nauw betrekken. Daarbij zullen we ook ingaan op de vraag of en hoe we het begrip ondernijving nauwer dienen af te bakenen.

### **aanbeveling 3 en 4**

**3** Verwerk de onder aanbeveling 1 gemaakte keuzes ook in de wijze waarop de voortgang van het beleid wordt gemonitord.

**4** Verwerk de onder aanbeveling 1 gemaakte keuzes ook in de verantwoording hierover aan de raad, waardoor de raad ook in de gelegenheid wordt gesteld ontwikkelingen in de aanpak en resultaten te kunnen volgen.

Het veiligheidsprogramma is een openbaar document met de ambities en de hoofdlijnen van het beleid. Om dit programma ten uitvoer te brengen, is de aanpak ondermijning uitgewerkt in vertrouwelijke documenten. Zoals eerder aangegeven, leent de aard van de problematiek en de daarop gerichte aanpak, zich niet in alle opzichten voor de openbaarheid. Dit neemt niet weg dat de gemeenteraad toch frequent wordt geïnformeerd over diverse thema's en gebieden waarop de aanpak van ondermijning zich richt. De gemeenteraad ontvangt niet alleen jaarlijks het verslag over het voorgaande jaar, maar wordt ook tussentijds geïnformeerd over beleidsvoornemens, aanpak en resultaten. Ook zijn voor de leden van de commissie Veiligheid en Bestuur expertsessies georganiseerd over de aanpak van mensenhandel en hebben raadsleden werkbezoeken bijgewoond.

Indien de problematiek op een thema of gebied in beeld is, wordt deze beschreven en worden algemene en concrete doelstellingen geformuleerd. Vervolgens wordt een onderbouwde aanpak beschreven, alsmede de beoogde (eind)resultaten. Er worden waar mogelijk indicatoren geformuleerd die inzicht moeten bieden in de resultaten zodat gedurende een aanpak of project en na afronding ervan, een evaluatie plaats kan vinden.

Een complex vraagstuk als 'ondermijning' laat zich echter veelal niet eenvoudig vangen in simpele lineaire causale verbanden. Waar nodig en/of mogelijk wordt een projectplan aangevuld en/of aangepast of wordt een aanpak bijgesteld gedurende de uitvoering. Indien wij daar de meerwaarde van zien, wordt een evaluatie van een aanpak aan extern onderzoek onderworpen. Gelet op de fase waarin de aanpak van ondermijnende criminaliteit zich thans bevindt, zijn we voornemens de komende jaren meer evaluaties van onderdelen van de aanpak ondermijning uit te laten voeren, conform uw advies.

### **aanbeveling 5**

**5** Investeer in verdere betrokkenheid van andere clusters buiten de Directie Veiligheid bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Maak hiervoor concrete afspraken over gezamenlijke prioriteiten en inzet van capaciteit.

De raad zegde intensiveringsmiddelen voor deze collegeperiode toe en deze zijn verlengd tot medio 2024. In uw rapport stelt u dat deze deels vanuit intensiveringsmiddelen worden betaald, maar voor een deel valt het ook samen met regulier werk. De precieze financiële inzet van de gemeente op het gebied van ondermijning is daarmee niet goed te bepalen.

Vanuit de intensiveringsmiddelen zijn per afdeling/team afspraken gemaakt over de inzet. De behoefte aan capaciteit gedurende de uitvoering van projecten wordt besproken. Zo is bijvoorbeeld bij de afdeling Bouw- en Woningtoezicht van cluster Stadsontwikkeling de afspraak gemaakt dat er 2000 uur ter beschikking staat voor de aanpak van ondermijning, naast de 1200 uur voor de reguliere inzet van de

bouwinspecteurs. Ook is er bijvoorbeeld een “team Ondernijning” bij cluster Stadsbeheer van 7 fte operationeel. Inmiddels worden de werkzaamheden en/of personen op het gebied van ondernijning dermate belangrijk gevonden. Het streven is om de aanpak van ondernijning zoveel mogelijk te integreren in het reguliere werk en dat het onderdeel is geworden van de vaste formatie binnen een cluster.

Wij vinden het daarnaast heel belangrijk dat het kennis- en bewustzijnsniveau over ondernijnde criminaliteit binnen het concern wordt vergroot. Gemeentelijke professionals krijgen cursussen over de verschijningsvormen van ondernijning en krijgen ook handelingsperspectieven aangereikt voor hun dagelijkse werk om ondernijnde criminaliteit te voorkomen, te signaleren en te laten aanpakken. Bij ieder cluster is een accounthouder ondernijning aangesteld. Zij zijn voor het betreffende cluster een vast contactpersoon voor informatie en ondersteuning m.b.t. het onderwerp ondernijning.

Ook is er een animatiefilm ontwikkeld, bedoeld om medewerkers te informeren over wat ondernijning is en waar zij dit kunnen melden. In januari 2020 is een bijeenkomst georganiseerd met interactieve workshops voor ruim 200 gemeentelijke professionals over ondernijnde criminaliteit. Het versterken van de samenwerking binnen de gemeente en het delen van kennis stond hierbij centraal. Er is een intern Meldpunt Ondernijning opgezet in de vorm van een app, waar gemeenteambtenaren signalen van ondernijnde criminaliteit kunnen melden. De app kan in gebruik worden genomen zodra de toets rondom de privacy-voorschriften is afgerond. Collega's en andere overheidspartners doen ook ervaring op om met een andere blik naar hun eigen werk te kijken, door aanwezig te zijn bij integrale controles op straat.

#### **aanbeveling 6**

**6** Besteed meer aandacht aan preventie. Tref meer maatregelen die positief gedrag stimuleren. Draag ook zorg voor maatwerk door persoonsgerichte preventieve maatregelen te koppelen aan de getroffen repressieve maatregelen. Zoek hiervoor verbinding met de activiteiten die reeds door andere clusters worden getroffen.

We zijn het met u eens dat de preventieve aanpak in het bestrijden van ondernijnde criminaliteit heel belangrijk is. De aanpak bestaat niet alleen uit repressie. Zoals in het jaarverslag 2020 is aangegeven bestaat de aanpak van ondernijnde criminaliteit uit de sporen: signaleren, voorkomen én aanpakken van ondernijnde criminaliteit en het stimuleren van positieve ontwikkelingen. De gemeente heeft een subsidie van het Rijk gekregen (BOTOC-gelden) die specifiek bedoeld is voor de preventieve aanpak van ondernijning. En we zijn het met u eens dat, als het gaat om het voorkomen van ondernijnde criminaliteit, we nog meer de verbinding binnen de gemeente en met de partners moeten zoeken. Wij geven hierna enkele voorbeelden waaruit de preventieve inzet blijkt:

#### ***Spaanse Polder / Noord West***

In het voorkomen van misbruik van bedrijfsruimten voor criminele doeleinden is een belangrijke rol weggelegd voor pandeigenaren, verhuurmakelaars en bemiddelaars. Begin 2021 is de brochure 'Bedrijfspan in de Spaanse Polder, 's-Gravelandsepolder of Noordwest verhuren' verstuurd aan pandeigenaren, verhuurmakelaars en bemiddelaars die actief zijn in de Spaanse Polder en Noordwest. Ook zijn er jaarlijkse bijeenkomsten geweest met eigenaren van opslagboxen om de samenwerking te



zoeken, hen bewust te maken van de risico's van criminele verhuur en hen beter weerbaar te maken.

Ook de samenwerking met private partijen wordt gezocht. Zo zijn bijvoorbeeld de BOVAG en het Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit geconsulteerd, voordat de vergunningplicht op autoverhuurbedrijven is ingevoerd. Verder gaat de RDW regelmatig mee op integrale controle om de ondernemers voorlichting te geven. Een duidelijke informatiebrief wordt persoonlijk aan alle opkopers uitgereikt, om de relatie te bevorderen en vragen te kunnen beantwoorden.

Jaarlijks organiseren we een ondernemersdiner. Hier sluiten naast ca. 150-200 ondernemers ook de leden van de Driehoek bij aan. Dit is een belangrijk contactmoment, omdat ondernemers dan nadrukkelijk worden meegenomen in de ontwikkelingen in het gebied, maar ook de kans krijgen om vragen te stellen, relevante ontwikkelingen te schetsen en/of hun zorgen te uiten. Ook is er elke dag een prikploeg aan de slag om de buitenruimte schoon te houden. Verder worden ook communicatiemiddelen ingezet, zoals een campagne om de bewustwording en meldingsbereidheid te verhogen.

#### *Hand in hand/Boulevard Zuid*

De structurele 'knock and talk' aanpak is niet alleen bedoeld om vast te stellen waar het mogelijk niet pluis is. Juist dit structurele contact met ondernemers heeft als doel om korte lijnen te creëren, een relatie op te bouwen en vertrouwen te laten groeien tussen ondernemers en overheid. Er is een nauwe samenwerking met het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. En door de aanwezigheid en zichtbaarheid van de stadsmarinier in het hart van de winkelstraat, is ingezet op het bouwen van vertrouwen, het toegankelijk zijn voor ondernemers en bewoners en het actief informeren over de aanpak. Dit heeft ook een preventieve werking. Bewoners zien dat de overheid er is, dat ondermijning aanpakt wordt en dat de gemeente toegankelijk is voor meldingen. Dit geeft ook de kans om in een vroeg stadium acties in te zetten en daarmee verergering te voorkomen.

#### *vastgoedcriminaliteit*

Om vastgoedcriminaliteit te voorkomen, werken we samen met onder andere bewoners, brancheverenigingen, woningcorporaties en Verenigingen van Eigenaars in goede samenwerking met de versterkingspijler van het RIEC (Motus). Wanneer er misstanden in panden worden aangetroffen, gaat de gemeente samen met de politie in gesprek met pandeigenaren en betrokken (verhuur) makelaars. Verder zijn pandeigenaren bewust gemaakt van de regels rondom goede verhuur en zijn er voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor drie grote verhuurders in Rotterdam over hoe zij ondermijnende criminaliteit kunnen herkennen en voorkomen. In Delfshaven vindt er na vaststelling van criminele activiteiten in een bedrijfspand altijd een gesprek met de vastgoedeigenaar plaats over zijn wijze van verhuren, ontbinding van de huurovereenkomst en verhuren aan een bonafide onderneming of transformatie naar een woning of maatschappelijke doelstelling. Ook is er intensief overleg over toevoegen of juist afschalen van bestemmingen in bestemmingsplannen en met een andere blik naar winkelstraten kijken en daarmee de gebiedskoersen Detailhandel anders beschrijven dan voorheen.

#### *integere Haven*

De gemeente (Directie Veiligheid) participeert in het programma Integere Haven van het Openbaar Ministerie dat gericht is op preventie en bewustwording van de risico's van criminele infiltratie in de haven. Het betreft personele inzet en financiële

middelen. De publiek- private samenwerking in de haven is primair gericht op het weerbaar maken van bedrijven in de haven. Dat gebeurt door middel van voorlichting, scholing, uitgeven van nieuwsbrieven, webinars, professionele ondersteuning van de Information Sharing Centers (platform voor kennisuitwisseling tussen veiligheidsmanagers private sector en publieke partners) etc. De website <https://www.rotterdamsehavenveiligehaven.nl/> geeft een goed beeld van de activiteiten en middelen die in dit kader ingezet worden.

#### **ten slotte**

In de zeven jaar dat de gemeente samen met haar partners actief is in de aanpak van de ondermijnende criminaliteit zijn er grote stappen gezet. Wij zijn hierin gekend en gesteund vanuit onze gemeenteraad en het Rijk. Hoewel de aanpak relatief jong is, zijn er resultaten geboekt die impact hebben op onze stad. Dat neemt echter niet weg dat we ons terdege bewust zijn van de opgave die voor ligt en de complexiteit hiervan. Elke handreiking om onze werkwijze te verbeteren omarmen wij. Zo ook uw rapport.

Uw aanbevelingen geven ons handvatten voor aanscherping en verdere doorontwikkeling van de aanpak op een aantal punten, zoals het vooraf beter expliciteren van gemaakte keuzes, het zoveel mogelijk opstellen van projectplannen met concrete doelen, verdere concretisering en formalisering van de inzet van andere clusters en verdere verbetering van de verantwoording van de aanpak aan de gemeenteraad. Door de aanpak ondermijning wordt juist scherper om welke inhoud het gaat, welke opgaven er mee samenhangen en wordt het inzichtelijk wat vereist is om te komen tot een goede formulering. We willen daar ruimte voor laten. Denk aan jeugdigen in de omgeving die de verlokkingen zien van het drugsgeld of minderjarigen die opgroeien in een woning met 'verstopte drugs'. Denk ook aan de ondernemers die zien dat het lonend kan zijn om zogenoemd 'kleine pakketjes' in bewaring te nemen. We hebben er alle vertrouwen in dat we met uw aanbevelingen hier een vervolg aan kunnen geven en onverminderd voort kunnen gaan in de inzet voor een veilig Rotterdam voor alle inwoners.

### **3-2 nawoord rekenkamer**

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op het rapport. In zijn reactie spreekt het college de waardering uit voor het onderzoek en geeft aan de bevindingen in de nota te herkennen. Wel zegt de college in zijn reactie op een aantal punten een andere mening te zijn toegedaan. De reactie van het college is tweeledig. Ten eerste wordt de rekenkamer verzocht in het rapport niet te verwijzen naar bepaalde documenten met een beroep op de vertrouwelijkheid ervan. Ten tweede gaat het college inhoudelijk in op de aanbevelingen van de rekenkamer. Verder is er geen inhoudelijke reactie gegeven op de door de rekenkamer geformuleerde conclusies. De rekenkamer gaat hieronder in op zowel het verzoek over de vertrouwelijkheid van documenten als op de reactie op de aanbevelingen.

#### **vertrouwelijkheid informatie**

In zijn reactie doet het college een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om bepaalde informatie in het rapport niet te doen opnemen. In dat kader wil de rekenkamer wijzen op het wettelijke kader waarbinnen de rekenkamer opereert en de gevolgen daarvan voor de openbaarheid van haar handelen. Zo heeft de rekenkamer niet alleen de wettelijke taak de controlerende functie van de raad te versterken, maar ook om bij te dragen aan de openbaarheid en transparantie van het gemeentelijk

bestuur en de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Op grond van artikel 185 lid 5 Gemeentewet zijn rekenkamerrapporten dan ook altijd openbaar. Dit belang van openbaarheid weegt de rekenkamer als uitermate zwaar.

De Gemeentewet stelt wel een beperking aan wat de rekenkamer openbaar mag maken. Zo mag zij naar haar aard vertrouwelijke informatie niet in de openbare rapporten opnemen (artikel 185, lid 1). In dit geval zou dat om informatie kunnen gaan waarop het college ex art 55 van de Gemeentewet, op grond van bijvoorbeeld het in de reactie aangehaalde belang in artikel 10 van de Wob, geheimhouding heeft gelegd. De rekenkamer is aan een dergelijke geheimhouding gebonden en mag deze niet zelfstandig doorbreken. Uit niets blijkt echter dat het college deze bepaling heeft toegepast, ook niet uit navraag in het kader van ambtelijk wederhoor. Klaarblijkelijk is de betreffende informatie niet zo gevoelig, dat dit artikel had hoeven worden ingeroepen.

Een tweede categorie informatie die rekenkamer zonder meer niet mag opnemen in haar openbare rapport betreft informatie die raakt aan de belangen die genoemd zijn in artikel 10, lid 1 van de Wob, de zogeheten absolute weigeringsgronden. Hier is geen sprake van en het college doet hier dan ook terecht geen beroep op.

Het college beroept zich wel op artikel 10, lid 2, sub g, 'het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.' Bij beroep op zo'n relatieve weigeringsgrond dient een expliciete afweging te worden gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang dat met openbaarheid in het geding komt. Het college maakt in zijn reactie echter geen expliciete afweging tussen het belang van onevenredige benadeling en het belang van openbaarmaking van informatie aan het publiek, welke laatste de Wob als uitgangspunt hanteert en die juist nog meer gewicht toekomt, gegeven de beschreven positie en taak van de rekenkamer. Het college beschrijft daarentegen hooguit in algemene bewoordingen welke nadelen uit openbaarmaking voort kunnen vloeien, maar bijvoorbeeld niet op welke wijze, in welke mate en, met name, door welke specifieke passages in het rapport.

Uiteindelijk is het aan het de rekenkamer om een afweging te maken tussen het belang van openbaarmaking en het belang waarop het college zich beroept. De reactie van het college bemoeilijkt deze afweging echter in grote mate. Zo verwijst het naar vermeend vertrouwelijke informatie en documenten, maar welke het betreft is niet helder; alleen in ambtelijk wederhoor zijn enkele concrete documenten genoemd. Extra complicerend is dat het college niet aangeeft welke concrete passages niet zouden worden mogen opnemen. Daarmee wordt de rekenkamer nauwelijks in staat gesteld een weloverwogen afweging te maken tussen het belang van openbaarheid en het belang van de gemeente en derden.

Het college verzoekt de rekenkamer uiteindelijk 'om in de rapportages niet te refereren aan vertrouwelijke documenten en informatie'. De rekenkamer zal hieraan voldoen door alle bronvermeldingen, referenties en verwijzingen naar vermeend vertrouwelijk geachte documenten (in voetnoten en in de lopende tekst) te verwijderen, tenzij deze reeds evident elders op bepaalde wijze openbaar zijn gemaakt of geworden. Daarnaast zal zij de onderliggende casusrapportage, waar veel van zulke vermeldingen in staan, niet als bijlage bij het openbare rapport opnemen.

Hiermee doet de rekenkamer helaas afbreuk aan de navolgbaarheid van het onderzoek en de uiteindelijke onderbouwing van de conclusies. Niettemin meent de rekenkamer dat er voldoende informatie overblijft, op basis waarvan de raad en college een openbaar politiek debat over de uitkomsten kunnen voeren. Mede in het licht van de bepalingen in het G4-kwaliteitshandvest, waaraan de Rekenkamer Rotterdam zich heeft gecommitteerd, wil de rekenkamer niet verder gaan.

Bovendien kán de rekenkamer ook niet verder gaan. Als het college dat had gewild, dan had de rekenkamer feitelijk geen onderzoek naar de aanpak van ondermijning kunnen doen, laat staan dat daarover een openbaar politiek-bestuurlijk debat gevoerd zou kunnen worden. Het zou een ontoelaatbare inbreuk zijn op de fundamentele en wettelijke taak en positie van de rekenkamer om bij te dragen aan een open en transparant bestuur. De rekenkamer gaat er evenwel van uit dat het college dat niet beoogde met zijn beroep op de Wob.

#### **inhoudelijke reactie op aanbevelingen**

De rekenkamer schetst in de conclusies verschillende dilemma's die in de aanbevelingen expliciet terugkomen. In deze dilemma's benoemt rekenkamer de voor- en nadelen van de gekozen invulling van de aanpak van ondermijning door het college. Doel van de aanbevelingen van de rekenkamer is vooral dat de raad in positie wordt gebracht hier expliciet een keuze in te maken. Uit de reactie van het college maakt de rekenkamer op dat het college vooral gebruikmaakt van de gelegenheid nogmaals de voordelen van de huidige aanpak voor het voetlicht te brengen en daarbij praktische voorbeelden noemt van uitgevoerde activiteiten. De rekenkamer is van mening dat het inmiddels aan de raad is hier keuzes in te maken. De aanbevelingen kunnen de raad daarbij ondersteunen.

Afgaande op de reactie van het college kan de rekenkamer bij alle aanbevelingen niet vaststellen of het college voornemens is deze over te nemen.

Uit de reactie maakt de rekenkamer op dat het college aanbeveling 1a (benodigde mate van waarborgen bij het bestuurlijk instrumentarium) niet deelt. De aanbeveling richt zich op het voeren van een discussie met de raad over de mate waarin striktere waarborgen tegen fouten of willekeur nodig zijn. De reden dat de rekenkamer deze discussie gewenst vindt, is dat bestuurlijke maatregelen verstrekkende gevolgen kunnen hebben, terwijl waarborgen zoals uit het strafrecht ontbreken. De gemeente hanteert echter geen strikt afwegingskader om te beoordelen of een maatregel moet worden ingezet en of dit proportioneel is. Bovendien zijn, bijvoorbeeld in het geval van pandsluitingen, veel bevoegdheden geconcentreerd bij de burgemeester. Het ontbreken van waarborgen vindt de rekenkamer vanuit het oogpunt van 'checks and balances' een risico. Dat het college van zichzelf vindt dat hier zorgvuldig mee wordt omgegaan en zegt maatwerk toe te passen, is voor de rekenkamer onvoldoende. Het bestuur handelt hier immers alleen in.

Aanbevelingen 1b, c en d (dilemma's over afbakening van ondermijning, een organische aanpak versus doelstellingen en een projectmatige versus een generieke aanpak) lijken gedeeltelijk te worden overgenomen. Met name wordt ingegaan op het verder inkaderen van het begrip ondermijning. Of aanbeveling 2 (verwerken van gemaakte keuze in het veiligheidsbeleid en investeringen in verdere afwegingskaders voor de inzet van het bestuurlijk instrumentarium) wordt overgenomen, komt in de reactie niet duidelijk terug.

Aanbevelingen 3 en 4 over monitoring en verantwoording aan de raad lijken gedeeltelijk te worden overgenomen. Het college schetst hier het voornemen meer evaluaties van onderdelen van de aanpak te laten uitvoeren. Daar is de rekenkamer op zich voorstander van, zolang het niet blijft bij het rapporteren over onderdelen van aanpakken alleen. Het gevaar blijft dan bestaan van een te gefragmenteerd beeld met weinig overzicht van zowel de inzet als de resultaten van de gehele aanpak.

Uit de reactie op aanbeveling 5 (over het investeren in de betrokkenheid van andere clusters) kan de rekenkamer niet opmaken of het college de aanbeveling overneemt. Als voorbeeld worden afspraken met clusters Stadsontwikkeling en Stadsbeheer aangehaald. Dit zijn echter de clusters waar op dit moment wel concrete afspraken mee zijn gemaakt. De rekenkamer doelde met deze aanbeveling juist op de clusters waar dat op dit moment nog niet het geval is en waar naar het oordeel van de rekenkamer een accounthouder alleen niet voldoende is om de noodzakelijke inzet op ondermijning te realiseren.

Aanbeveling 6 (over de aandacht voor preventie) lijkt te worden overgenomen, alhoewel het college vooral voorbeelden schetst van de huidige inzet op preventie.

Uit de slotopmerkingen van het college maakt de rekenkamer op dat de aanbevelingen worden gebruikt voor de verdere doorontwikkeling van de aanpak. Tegelijkertijd ziet de rekenkamer weinig concrete toezeggingen bij de aanbevelingen. De reactie van het college vindt rekenkamer dan ook exemplarisch voor de huidige wijze waarop het beleid is uitgewerkt en wordt verantwoord. Ook daarin ontbreekt het te vaak aan duidelijkheid over wat het college beoogt, hoe het wordt uitgevoerd en wat heeft opgeleverd. In de reactie ziet de rekenkamer dan ook het risico dat wordt voorbijgegaan aan de belangrijkste aanbeveling van de rekenkamer: een met de raad afgestemde, onderbouwde en expliciete keuze op de geschetste dilemma's. Juist binnen een relatief nieuw beleidsveld voor de gemeente is het van belang een fundamentele discussie te voeren met de raad over de rol van de gemeente en de grenzen daaraan.



# *nota van bevindingen*





# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

Rotterdam zet stevig in op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, vaak omschreven als de vermenging van onder- en bovenwereld.<sup>6</sup> De stad kent volop uitdagingen op dit terrein. Zo wijzen studies op de rol van de haven als draaischijf in de internationale drugshandel<sup>7</sup> en waarschuwt menig onderzoeker en beleidsmaker dat de sociaal-economische karakteristieken van sommige wijken een voedingsbodem kunnen zijn voor ondermijnende criminaliteit.<sup>8</sup> Sinds 2014 geldt het fenomeen in de gemeentelijke veiligheidsprogramma's daarom als beleidsprioriteit. Het huidige college intensiverde de aanpak met jaarlijks € 4,42 mln. extra budget.<sup>9</sup>

De Rotterdamse aandacht voor ondermijnende criminaliteit staat niet op zichzelf. Het fenomeen is de voorbije jaren namelijk hoog op de maatschappelijke agenda komen te staan. Zo waarschuwden journalist Jan Tromp en hoogleraar Pieter Tops in hun boek 'De achterkant van Nederland' dat criminele netwerken in Nederland de dienst uit maken. In het nieuws is er volop aandacht voor liquidaties en beschietingen van woningen, bedreigingen van burgemeesters en bestuurders en voor witwaspraktijken in horeca of belwinkels. Dergelijke praktijken leggen bloot hoe de onder- en de bovenwereld in elkaar overvloeien, is de gedachte.

Daarmee groeide de voorbije jaren ook landelijk de bestuurlijke aandacht voor het fenomeen van ondermijnende criminaliteit. De minister van Justitie en Veiligheid stelde een eenmalig ondermijningsfonds van € 100 mln. beschikbaar en voorziet een "langjarige, aanzienlijke inspanning met een brede coalitie van partijen".<sup>10</sup> Het kabinet Rutte-III werkt daarnaast aan nieuwe ondermijningswetgeving. Daaronder vallen bijvoorbeeld een verbod op ondermijnende organisaties en een vergroting van de reikwijdte van de wet Bibob.<sup>11</sup>

Dit alles roept de vraag op hoe de gemeente dit vraagstuk benadert. De Rekenkamer Rotterdam heeft daarom onderzoek gedaan naar hoe de gemeente invulling geeft aan haar beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit en hoe zij de instrumenten inzet die zij daarbij tot haar beschikking heeft.

<sup>6</sup> Directie Veiligheid, 'Veilig@Rotterdam. Veiligheidsprogramma 2018 – 2023', november 2018, pp. 18.

<sup>7</sup> Staring, R. (et. al), 'Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen'. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Law, 26 mei 2019.

<sup>8</sup> Schram, Jorgen, Jorren Scherpenisse en Mark van Twist, 'Zweven en zwoegen op Zuid. Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid'. Den Haag: NSOB, 2018.

<sup>9</sup> Directie Veiligheid, '#Veilig010. Programma veiligheid 2014-2018', november 2013. Directie Veiligheid, 'Veilig@Rotterdam Veiligheidsprogramma 2018 – 2023', november 2018.

<sup>10</sup> Minister van Justitie en Veiligheid, kamerbrief 'versterking aanpak ondermijning: stand van zaken uitvoering ambities regeerakkoord', 11 juli 2018.

<sup>11</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Ondermijningswetgeving. Stand van zaken', 1 april 2020.

## 1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:<sup>12</sup>

- inzicht te geven in de vraag of er sprake is van samenhangend beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit;
- te beoordelen hoe de gemeente invulling geeft aan haar rol binnen de bestrijding van ondermijnende criminaliteit;
- te beoordelen hoe de gemeente het bestuurlijk instrumentarium inzet dat zij tot haar beschikking heeft;
- te beoordelen of de aanpak van de gemeente van toegevoegde waarde is.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre hanteert de gemeente een adequate aanpak van ondermijning en is deze aanpak van toegevoegde waarde voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit?*

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre beschikt de gemeente over een samenhangend beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit en is de organisatie voldoende geëquipeerd voor de uitvoering daarvan?
2. Welke instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking en wat is de ontwikkeling van de inzet daarvan?
3. Is er sprake van een adequate uitvoering van gemeentelijke projecten en programma's en van de bestuurlijke instrumenten die de gemeente daarbij tot haar beschikking heeft?
4. Geeft de gemeente ten opzichte van samenwerkingspartners op passende wijze invulling aan haar eigen rol binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit?
5. Is de aanpak van de gemeente van toegevoegde waarde?

## 1-3 scope en afbakening

### rol gemeente

Een kenmerk van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is dat dit voornamelijk in samenwerking tussen verschillende instanties gebeurt. Naast de gemeente zijn de politie, het OM, de Belastingdienst en andere (opsporings)instanties betrokken. De rekenkamer heeft in het onderzoek specifiek gekeken naar de rol en inzet van de gemeente. Daarbij is aandacht besteed aan de rol die de gemeente als samenwerkingspartner ten opzichte van de andere organisaties inneemt.

Ook vindt binnen de gemeentelijke organisatie samenwerking en informatiedeling plaats. Niet alleen de directie Veiligheid houdt zich bezig met de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ook andere clusters komen in aanraking met vormen van ondermijnende criminaliteit. Een speciale positie wordt ingenomen door stadsmariniers die een rol spelen in de uitvoering van verschillende projecten. In het onderzoek heeft de rekenkamer niet alleen gekeken naar de rol van de gemeente ten opzichte van andere organisaties, maar ook hoe de verschillende clusters ten opzichte van elkaar functioneren en wat daarbij de rol van de betrokken stadsmariniers is.

<sup>12</sup> Ten opzichte van de onderzoeksopzet zijn enkele aanscherpingen in de doelstelling, de vraagstelling en de deelvragen aangebracht. In bijlage 1 is dit nader toegelicht.

### **meetbaarheid**

Eveneens kenmerkend voor ondermijnende criminaliteit, is dat het een grotendeels verborgen verschijnsel is. De omvang van ondermijnende criminaliteit is niet bekend. Met als gevolg dat het moeilijk is om de effecten van de gemeentelijke aanpak in kaart te brengen. Soms kan opsporing juist bijdragen aan de beleving dat de ondermijnende criminaliteit toeneemt, bijvoorbeeld doordat daarmee ook de politieregistratie hiervan toeneemt. Het is onbekend of er in zo'n geval daadwerkelijke sprake is van een toename. Een stijging of daling in de statistieken zegt wel iets over de mate van succes van de opsporing, maar dus niet over de impact op de omvang van de totale criminaliteit.

Daarnaast geldt dat een deel van de maatregelen van de gemeente is gericht op preventie. Ook daarvan is moeilijk aan te geven of, en in welke mate, ondermijnende criminaliteit is voorkomen. Tot slot geldt dat maatregelen vaak niet geïsoleerd worden ingezet, maar als onderdeel van een geïntegreerde aanpak waarbij verschillende maatregelen naast elkaar bestaan. De effecten van een specifieke maatregel zijn daardoor niet goed meetbaar.

Uit het bovenstaande volgt dat het bijzonder lastig is om in een onderzoek uitspraken te doen over de effectiviteit van de gemeentelijke inzet. De rekenkamer legt in dit onderzoek daarom niet het accent op de effectiviteit. In plaats daarvan kijkt de rekenkamer vooral naar:

- de onderbouwing van de inzet (is het logisch en aannemelijk dat het werkt?);
- de wijze van uitvoering (aanwezigheid capaciteit en expertise, loopt het goed, samenwerking/verhouding tot inzet van partners);
- de aanwezigheid van een helder kader voor de inzet van bestuurlijke maatregelen en andere instrumenten (worden instrumenten zorgvuldig ingezet?);
- de aannemelijkheid dat de gemeentelijke aanpak van toegevoegde waarde is (draagt het bij aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit?).

### **periode**

Sinds 2014 bestaat er een beleidsprogramma waarin ondermijning specifiek aandacht krijgt. Dit jaar beschouwt de rekenkamer dan ook als startpunt van het onderzoek. Om een goed beeld van de werking van de gemeentelijke aanpak van ondermijning te krijgen wordt gekeken naar beleid en ingezette maatregelen vanaf deze periode.

### **keuze voor casestudies**

De gemeente pakt ondermijning aan via een scala aan projecten en programma's. Deze zijn onder meer gericht op witwassen via vastgoed, de aanpak van mensenhandel, drugscriminaliteit in de haven, 'vrijplaatsen' en 'outlaw motor gangs'. Ook is er aandacht voor 'kwetsbare wijken', vooral in het zuiden en westen van de stad. Om een goed beeld te krijgen van de uitvoering en resultaten is ingezoomd op een selectie hiervan. De rekenkamer heeft hiervoor vijf projecten als casus geselecteerd. Bij deze selectie is rekening gehouden met variatie in themagerichte en gebiedsgerichte aanpakken, in ingezette instrumenten en in de looptijd. De volgende vijf casussen zijn geselecteerd:

- de Spaanse Polder;
- de boulevard op Zuid (Beijerlandse laan en Groene Hilledijk);
- de Mathenesserweg;
- outlaw motor gangs (OMG's);
- bestuurlijk afpakken.

In bijlage 1 is nader ingegaan op de totstandkoming van de selectie.

#### **1-4 aanpak**

Het onderzoek bestaat uit vier onderdelen:

- Documentenstudie: beschikbare gemeentelijke beleidsprogramma's, projectplannen, evaluaties, rapportages en verzonden informatie aan de gemeenteraad zijn bestudeerd. Daarnaast zijn ook diverse landelijke onderzoeken gebruikt.
- Interviews: in totaal heeft de rekenkamer met 37 personen gesproken die binnen en buiten de gemeente betrokken zijn bij de aanpak van ondermijning. Het gaat hierbij om ambtenaren van de Directie Veiligheid, stadsmariniers, bij ondermijning betrokken ambtenaren in andere clusters en samenwerkingspartners bij de aanpak van ondermijning.
- Data-analyse: om een beeld te krijgen van de inzet en resultaten van de aanpak van ondermijning is een analyse uitgevoerd van bij de gemeente beschikbare cijfers. Naast beschikbare rapportages is aanvullend informatie opgevraagd en ontvangen.
- Casestudies: per casus zijn beschikbare projectplannen, evaluaties, voortgangsrapportages of andere informatie over de ontwikkeling ervan bestudeerd. Waar deze informatie ontbrak, is deze door de gemeente op verzoek van de rekenkamer aangevuld. Daarnaast zijn aanvullend per casus vijf tot tien interviews gehouden met betrokken gemeenteambtenaren, betrokken partners in de uitvoering en bewoners, ondernemers of vertegenwoordigers daarvan. Van iedere casus is een casusbeschrijving opgesteld. Deze is separaat voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor wederhoor. De casusbeschrijvingen zijn gebruikt als input voor hoofdstuk 4 en 5 van het rapport.

In bijlage 1 is de onderzoeks aanpak verder uitgewerkt.

#### **1-5 leeswijzer**

In deze nota van bevindingen worden de deelvragen beantwoord. Bij de beantwoording van de meeste deelvragen wordt gebruik gemaakt van normen. Elk hoofdstuk begint met de vermelding van de betreffende normen, voor zover aan de orde. Op basis van deze nota van bevindingen wordt een bestuurlijke nota opgesteld die tevens het antwoord op de deelvragen en de centrale vraag bevat. Hierin worden de bevindingen ook bestuurlijk gewogen en beoordeeld.

Deze nota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het gemeentelijk beleid en de organisatie beschreven (deelvraag 1). Het derde hoofdstuk behandelt alle bestuurlijke instrumenten die de gemeente gebruikt bij de aanpak van ondermijning en brengt de ontwikkeling van deze inzet in beeld (deelvraag 2). Hoofdstuk 4 gaat aan de hand van de vijf casussen nader in op de uitvoering (deelvraag 3). Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar rol en de toegevoegde waarde daarvan voor de aanpak van ondermijning (deelvraag 4 en 5).

#### **schuingedrukte teksten**

In de nota begint elke paragraaf met een cursieve tekst. Deze tekst is te lezen als een korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen, of als (bij afwezigheid van normen) een samenvatting van de paragraaf.

**gekleurde kaders**

In de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geeft over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in dit rapport wordt geoordeeld.



## 2 gemeentelijk beleid ondermijning

### 2-1 inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het gemeentelijk beleid voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

- *In hoeverre beschikt de gemeente over een samenhangend beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit en is de organisatie voldoende geëquipeerd voor de uitvoering daarvan?*

Tabel 2-1 geeft weer welke normen worden getoetst.

**tabel 2-1: normenkader samenhang gemeentelijk beleid**

norm	paragraaf
het beleid bevat heldere doelstellingen	2-3
de verschillende projecten sluiten op de doelstellingen aan	2-3
er is kennis van ondermijning en actieve inzet in alle relevante clusters van de gemeentelijke organisatie	2-4
de gemeente monitort, evalueert en verantwoordt de uitvoering en resultaten	2-5

De volgende paragraaf (2-2) schetst allereerst een breder kader van de aanpak van ondermijning door gemeenten. In paragraaf 2-3 wordt vervolgens het gemeentelijk beleid beschreven en de doelen die hiermee worden nagestreefd. Ook is uitgewerkt in hoeverre de projecten en programma's aansluiten bij deze doelen. Paragraaf 2-4 gaat in op de mate waarin er kennis in de gemeentelijke organisatie aanwezig is over ondermijning en er actieve inzet op plaatsvindt. Tot slot behandelt paragraaf 2-5 de wijze waarop de gemeente de uitvoering en resultaten monitort, verantwoordt en evalueert.

### 2-2 integrale aanpak ondermijning en rol gemeenten

*Al decennia hebben gemeenten een rol in de aanpak van onveiligheid. Sinds tien jaar neemt ondermijning daarbij een belangrijke plaats in. Over de reikwijdte van het begrip ondermijning is geen consensus. Het wordt gebruikt om aandacht te vragen voor diverse vormen van criminaliteit, voor de weerbaarheid van het openbaar bestuur en voor aantasting van de leefbaarheid in wijken.*

*Kenmerkend voor de aanpak van ondermijning is dat deze steunt op regionale samenwerking tussen overheden. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) neemt hierbij een prominente plaats in. De gemeente richt zich binnen de aanpak van ondermijning vooral op twee rollen: de regierol (verantwoordelijkheid voor het lokale veiligheidsbeleid) en het toepassen van bestuurlijke maatregelen en instrumenten. Met de groeiende inzet van bestuursrechtelijke maatregelen is er een*

*verschuiving te zien in de rol van de burgemeester. In de praktijk is de rolverdeling tussen de inzet van de gemeente en die van politie en justitie niet altijd duidelijk.*

#### 2-2-1 ontstaansgeschiedenis aanpak ondermijning

Sinds de jaren negentig hebben Nederlandse gemeenten een steeds grotere rol gekregen in de aanpak van onveiligheid. De gemeente heeft niet alleen de regie over het lokale veiligheidsbeleid, maar ook heeft de burgemeester meer bevoegdheden gekregen om via een bestuurlijke aanpak maatregelen te nemen.<sup>13</sup> De grotere rol van gemeenten voert terug tot de kabinetsnota *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak* (1992), waarin werd gewaarschuwd voor de vermenging van onder- en bovenwereld. In deze periode ontstaat het idee van een 'veiligheidsketen', waarbinnen meerdere partijen samenwerken: politie, het Openbaar Ministerie en gemeenten. De conclusies van de parlementaire enquête opsporingsmethoden uit 1994 ('Commissie Van Traa') wezen op de noodzaak van vertrouwelijke informatie-uitwisseling tussen politie, justitie en het bestuur. Dit resulteerde onder meer in de wet Bibob (2003). Gemeenten en andere overheden kregen daarmee de mogelijkheid om een integriteitsonderzoek te starten en zo te voorkomen dat zij met subsidies of vergunningen onbewust criminaliteit faciliteren.<sup>14</sup>

In de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 legde het kabinet het zwaartepunt voor het te realiseren integrale veiligheidsbeleid bij het lokale bestuur. De kabinetten Balkenende hielden vervolgens vast aan die nadruk op de rol van gemeenten, maar de aandacht verschoof van preventie naar repressie.<sup>15</sup>

In 2008 startten de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en Justitie en Veiligheid met het programma 'Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad'. Hieruit volgde onder meer de oprichting van een reeks Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's, zie paragraaf 2-2-2). In deze periode raakt ook het begrip 'ondermijning' in zwang. In 2009 verschijnt "Over ondermijning" van de politie-eenheid Amsterdam. Hierin wordt gesproken over de toenemende vermenging van de boven- en onderwereld.<sup>16</sup>

#### ondermijning

Hoewel het begrip ondermijning veel wordt gebruikt, is er veel discussie over de betekenis ervan. Het wordt gebruikt om een veelheid aan problemen te benoemen: georganiseerde misdaad, drugscriminaliteit, witwassen, corruptie, intimidatie, bedreiging en fraude.<sup>17</sup> Het wordt ook gebruikt om aandacht te vragen voor de weerbaarheid van het openbaar bestuur tegen intimidatie, bedreiging of omkoping. Ook zijn er bredere benaderingen, waarbij het begrip ondermijning wordt gebruikt voor gedrag dat verwijst naar het afwijzen van overheidsbemoeienis en het bewust niet-naleven van wetgeving.

<sup>13</sup> Salet, R. en H. Sackers, 'Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid, Programma Politie & Wetenschap, Den Haag, 2019.

<sup>14</sup> Huisman, W., 'Gemeenten en de strijd tegen de georganiseerde misdaad', in *Tijdschrift voor Veiligheid* 2010 (9) 3.

<sup>15</sup> Cachet, A. en R.S. Prins, 'Ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid', in *Handboek Veiligheid. Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*, 2012.

<sup>16</sup> Boutellier, H., 'De andere kant van de medaille, Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit', Essay voor de VNG, oktober 2019.

<sup>17</sup> Boutellier, H., 'De andere kant van de medaille, Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit', Essay voor de VNG, oktober 2019.



Vanaf 2017 zette het kabinet Rutte-III in op intensivering van de aanpak van ondermijning. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' is een ondermijningsfonds beschikbaar gesteld met € 100 mln. voor versterking van de aanpak door regio's. RIEC-partners konden concrete voorstellen indienen bij het ministerie en daarbij aangeven hoe extra budget kon bijdragen aan een 'versterking en versnelling' van hun aanpak van ondermijnende criminaliteit. De regio Rotterdam ontving hieruit € 11 mln. om onder meer de drugshandel in de haven te bestrijden.

Ook kondigde het kabinet specifieke ondermijningswetgeving aan, gericht op bijvoorbeeld knelpunten rond het verwerken van persoonsgegevens binnen samenwerkingsverbanden, de onderzoeksmogelijkheden van bestuursorganen en een verbod op ondermijnende organisaties. In 2019 is de Opiumwet uitgebreid met de mogelijkheid om panden te sluiten waar voorwerpen of stoffen worden gevonden die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs (zoals chemicaliën en versnijdingsmiddelen).

#### 2-2-2 integrale aanpak

Het landelijk beleid voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit kenmerkt zich vooral door de ondersteuning van regionale samenwerking. Kenmerkend daarvoor is de integrale benadering, ook wel het werken als 'één overheid' genoemd. In de praktijk betekent dit dat beleid erop gericht is dat verschillende overheidsdiensten als de gemeente, politie, het OM en de Belastingdienst de krachten bundelen. Elke instantie beschikt immers over eigen informatie en eigen handhavingsinstrumenten die elkaar kunnen versterken: van een controle van de bedrijfsadministratie door de Belastingdienst tot een strafrechtelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie.

#### RIEC

De samenwerking wordt per regio gefaciliteerd door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). Het RIEC fungeert als netwerkorganisatie en ondersteunt bij de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. De tien regionale RIEC's vormen samen met het Landelijk Informatie en Expertise Centrum een landelijk dekkend netwerk. Het huidige RIEC Rotterdam ontstond in 2012 uit een fusie van RIEC Rotterdam Rijnmond en RIEC Zuid-Holland Zuid.

De zogeheten 'convenantpartners' van het RIEC zijn onder meer de gemeente, politie en OM, maar ook de douane, Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).<sup>18</sup> In de stuurgroep RIEC neemt een afgevaardigde van iedere convenantpartner deel. Daaronder staat de stuurgroep RIEC, waarin vertegenwoordigers van de samenwerkingspartners beslissen over de inzet van capaciteit voor elke casus (een casus is een situatie waarin een vermoeden aanwezig is dat een individu of bedrijf betrokken is bij ondermijnende criminaliteit).

De RIEC-partners werken op deelonderwerpen samen met andere publieke en private partijen, die niet aangesloten zijn bij het RIEC-convenant, zoals de Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren en De Nederlandsche Bank bij een controle van geldtransactiekantoren.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Zie voor een volledig overzicht [www.riec.nl](http://www.riec.nl)

<sup>19</sup> Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'Voortgang en resultaten stadsbrede aanpak ondermijnende criminaliteit 2017', ongedateerd.

De RIEC's houden zich bezig met vijf landelijke thema's: mensenhandel en -smokkel, georganiseerde hennepsteelt, fraude en misbruik in de vastgoedsector, criminele motorbendes en witwassen. Ze richten zich op het verzamelen en verwerken van informatie op de genoemde thema's. Ook verzamelen RIEC's informatie over zogeheten regionale handhavingsknelpunten.<sup>20</sup> Een RIEC kan zelf zo'n 'handhavingsknelpunt' aanwijzen. Dit kan omdat er bijvoorbeeld een gebied is waarin er sprake is van een gemotiveerd en onderbouwd handhavingstekort. Voordeel van een dergelijke aanwijzing is dat er door de partners onderling in een vroeg stadium informatie gedeeld mag worden, zonder dat er al sprake is van een 'casus'. "Dit schept ruimte om aan de voorkant alle beschikbare informatie bij elkaar te leggen zodat geanalyseerd kan worden waar 'de pijn' in het gebied zit en dit vervolgens gestructureerd en met meer focus te gaan aanpakken."<sup>21</sup> Handhavingsknelpunten zijn altijd tijdelijk. In het RIEC Rotterdam zijn in 2020 de bestaande handhavingsknelpunten opnieuw beoordeeld.

Verder hebben de RIEC's als taak de integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur op grond van de Wet Bibob te bevorderen en te ondersteunen. Hiervoor is een werkproces ontwikkeld waarin de wijze van ondersteuning van het RIEC aan de gemeente is beschreven.<sup>22</sup>

De werkwijze van het RIEC kenmerkt zich door een zogeheten 'integrale casus-aanpak'. Dat begint bij een signaal dat binnenkomt via een van de partners (zoals een verdachte vastgoedtransactie of een vergunningaanvraag die bij de gemeente vragen oproept). De partners analyseren dit signaal vervolgens gezamenlijk en kunnen beslissen om over te gaan tot een interventie (strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal) door een of meerdere partners. Het kader voor de samenwerking ligt vast in een convenant tussen alle betrokken partijen. Hierin zijn afspraken over de doelen, wijze van organisatie en de informatie-uitwisseling opgenomen.<sup>23</sup>

### 2-2-3 rol gemeenten in aanpak ondermijning

In de beschreven ontwikkeling is te zien dat de rol van de gemeente in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, en later ondermijning, is toegenomen. De rol van de gemeente ligt op hoofdlijnen op twee vlakken:

- *regierol*: de gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid op lokaal niveau. In afstemming met partners worden prioriteiten vastgesteld, maatregelen geformuleerd en een goede inzet van middelen gewaarborgd. Ondermijning is een van de thema's die een plaats heeft in het integraal veiligheidsplan van gemeenten.
- *inzet bestuurlijke maatregelen en instrumenten*: het belangrijkste wapen in de gemeentelijke strijd tegen ondermijning zijn de bestuurlijke maatregelen en instrumenten die de gemeente of specifiek de burgemeester kan inzetten. Het gaat om instrumenten als de Bibob, bestuursdwang, bestuurlijke boete, last onder dwangsom, vergunningverlening, sluiting en onteigening. Hoofdstuk 3 gaat uitgebreid in op dit palet aan maatregelen.

<sup>20</sup> [www.riec.nl](http://www.riec.nl).

<sup>21</sup> Interview partner gemeente.

<sup>22</sup> RIEC, 'Procesbeschrijving Bibob ondersteuning door bestuursorgaan', augustus 2019.

<sup>23</sup> Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), 'Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen', september 2014.

Hoewel duidelijk is dat de gemeente een steeds grotere rol is gaan spelen, is tegelijkertijd niet zo scherp af te bakenen wat de precieze rol van de gemeente eigenlijk is. Dit speelt met name bij de inzet van de bestuursrechtelijke bevoegdheden van de burgemeester. De Raad van State wijst erop dat elke betrokken instantie in goede onderlinge afstemming vanuit de eigen rol verantwoordelijkheid neemt. De rol van de burgemeester wordt daarbij groot, maar tegelijkertijd ook begrensd genoemd. Rolvervaging in relatie tot politie en justitie is volgens de Raad van State niet wenselijk.<sup>24</sup> Onderzoekers waarschuwen voor een oneigenlijke inzet van bevoegdheden waarbij “de burgemeester in het gat springt van een tekortschietende repressieve aanpak door de politie en justitie”.<sup>25</sup> Ook wordt gewezen op de bestuurlijke verwarring over rollen en op de noodzaak van een duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden tussen het strafrecht en het bestuursrecht.<sup>26</sup> De gemeente zou alleen moeten optreden op basis van inhoudelijke gronden als deze over betere instrumenten beschikt dan politie en justitie; niet omdat het politie en OM door gebrek aan capaciteit onvoldoende lukt de eigen instrumenten in te zetten. Gepleit wordt voor een sterkere koppeling met het lokaal sociaal-maatschappelijk beleid.<sup>27</sup>

Het is, kortom, duidelijk dat de gemeente een belangrijke rol speelt in de aanpak van ondermijning. De precieze invulling van deze rol is onder meer afhankelijk van de opvatting over de wijze waarop de bevoegdheden van de burgemeester moeten worden ingezet.

## 2-3 beleid gemeente Rotterdam

*Het beleid voor de aanpak van ondermijning in Rotterdam geeft enerzijds invulling aan landelijk en regionaal spelende thema's en bevat anderzijds specifieke lokale accenten. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid beschrijft vijf thema's en vier gebieden waar de gemeente op in zet.*

*Opvallend is dat niet duidelijk is welke doelstellingen de gemeente heeft met de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zowel in het algemeen strategisch kader als in veel operationele projectplannen ontbreken concrete doelstellingen. Het gebrek aan doelstellingen is overigens het gevolg van een bewuste keuze van de gemeente om in te zetten op signalen uit de praktijk en hiervoor geen meetbare indicatoren vast te stellen. Dit leidt er echter toe dat niet goed inzichtelijk is wat de gemeente doet, waarom de gemeente kiest voor een bepaalde inzet en welke resultaten worden beoogd. Ook leidt dit tot de behoefte bij meerdere partners aan concretere doelen in de samenwerking met de gemeente. Verder bemoeilijkt het de samenwerking op ondermijning binnen de gemeente. Bij de uitvoering van de ondermijningsaanpak zijn alle gemeentelijke clusters betrokken, maar er is geen gemeenschappelijk kader. Ook ontbreekt een beeld van de precieze financiële inzet van de gemeente op het gebied van ondermijning.*

<sup>24</sup> Raad van State, 'De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning, Voorlichting van de afdeling advisering van de Raad van State', 20 maart 2019.

<sup>25</sup> Salet, R. en H. Sackers, 'Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid, Programma Politie & Wetenschap, Den Haag, 2019.

<sup>26</sup> Boutellier, H., 'De andere kant van de medaille, Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit', Essay voor de VNG, oktober 2019.

<sup>27</sup> Boutellier, H., 'De andere kant van de medaille, Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit', Essay voor de VNG, oktober 2019.

*De gemeentelijke projectplannen dekken diverse thema's af. De meeste projectplannen vallen binnen de vijf thema's en vier gebieden die in het beleid centraal staan of sluiten aan op regionale speerpunten. Voor een aantal plannen is echter niet duidelijk waarom juist hier een aanpak voor is ontwikkeld. De rekenkamer mist een analyse hoe de gemeente afweegt of en in welke mate wordt ingezet op projecten die buiten de gemeentelijke of regionale speerpunten vallen. Het geheel aan plannen maakt daarom een enigszins willekeurige indruk.*

### 2-3-1 ontstaansgeschiedenis beleid ondermijning in Rotterdam

Voordat sprake was van de begrippen ondermijning en integrale aanpak startte in Rotterdam in 1998 al het project 'Alijda'. Dit project was een samenwerking tussen onder meer de gemeente, politie, Justitie en de Belastingdienst met als doel het aantal drugsrunners in één jaar tijd te halveren. Wie werd betrapt, werd meteen doorgelicht door alle diensten.<sup>28</sup> In 2003 werd deze integrale aanpak van het Alijda-project ingezet tegen malafide huiseigenaren. Eind 2006 werd Alijda uitgebreid met als doel vastgoed- en hypotheekfraude te bestrijden, onder meer in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Banken, makelaars, notarissen en taxateurs. Bij het uitwisselen van informatie gingen de aangesloten partijen overigens te ver, oordeelden de Nationale Ombudsman, de Raad van State en het College Bescherming Persoonsgegevens (nu Autoriteit Persoonsgegevens).<sup>29</sup>

De aandacht voor de georganiseerde misdaad en de bestuurlijke aanpak daarvan, kwam in 2007 op de agenda. In dat jaar verscheen het Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit dat zich richtte op de aanpak van georganiseerde criminaliteit (gedefinieerd als handel in softdrugs, mensenhandel en illegale vastgoedpraktijken). Kenmerkend werd de samenwerking van verschillende instanties ("ketensamenwerking") onder verantwoordelijkheid van de gemeentelijke Directie Veiligheid.<sup>30</sup> In de 'Veiligheidsaanpak 2010-2014' werd die prominente aandacht voor georganiseerde criminaliteit verder uitgewerkt, gedefinieerd als de "verbinding tussen onder- en bovenwereld".<sup>31</sup> Het gold nu als één van de vier veiligheidsthema's. Om te voorkomen dat de overheid criminaliteit onbedoeld faciliteert, werden middelen ingezet als de "Alijda-pandenaanpak, de controle van belwinkels en woonwagencentra, de aanpak van hennepeteelt en de toepassing van de Wet Bibob".

De term 'ondermijning' komt voor het eerst voorbij in het 'Veiligheidsprogramma 2014-2018', met daarin ook de aankondiging dat er een "programma ondermijning" wordt ontwikkeld. In de raadsbrief schrijft de burgemeester dat de nadruk vooral ligt op Rotterdam-Zuid: "de inzet is uiteraard stads breed, maar de uitvoering vindt nu voor een groot deel plaats in een aantal focuswijken in Rotterdam-Zuid, omdat de ingrepen van het NPRZ onvoldoende effect hebben als de ondermijnende criminaliteit niet ook worden aangepakt". "Gelegenheidsstructuren" zouden moeten worden teruggedrongen door een combinatie van "zorg en preventie" en "hard en repressief

<sup>28</sup> Trouw, 'Harde aanpak Rotterdamse drugsrunners', 28 november 1998, verkregen via <https://www.trouw.nl/nieuws/harde-aanpak-rotterdamse-drugsrunners-bd349d7b>

<sup>29</sup> Autoriteit Persoonsgegevens, 'Alijda-lijst Toegezegde werkwijze Alijda-aanpak nu in overeenstemming met de wet', 9 maart 2009, verkregen via: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/alijda-lijst-toegezegde-werkwijze-alijda-aanpak-nu-overeenstemming-met-de-wet-en-Raad-van-State>, ECLI:NL:RVS:2007:BA8742, 4 juli 2007.

<sup>30</sup> Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma maatschappelijke integriteit', Jaarrapportage 2010, 2011.

<sup>31</sup> Gemeente Rotterdam, 'Vertrouwen in veiligheid. Meedoen in de stad. Vijfjarenactieprogramma veiligheid 2010-2014'.

optreden”.<sup>32</sup> Opvallend is ook de verbreding in de taakopvatting van de gemeentelijke rol in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Niet langer gaat het over risico dat de overheid onbedoeld criminaliteit faciliteert (waarvoor de wet Bibob in het leven is geroepen). De burgemeester omschreef het fenomeen in een raadsbrief als “zwaardere criminaliteitsvormen als drugsriminaliteit, mensenhandel en witwassen.”<sup>33</sup>

### 2-3-2 actueel beleidskader

In figuur 2-1 is het actuele beleidskader schematisch samengevat. In deze vereenvoudigde weergave is de onderlinge samenhang weergegeven. Binnen het kader zijn de relevante onderdelen voor de Rotterdamse aanpak van ondermijning opgenomen. Het gaat om:

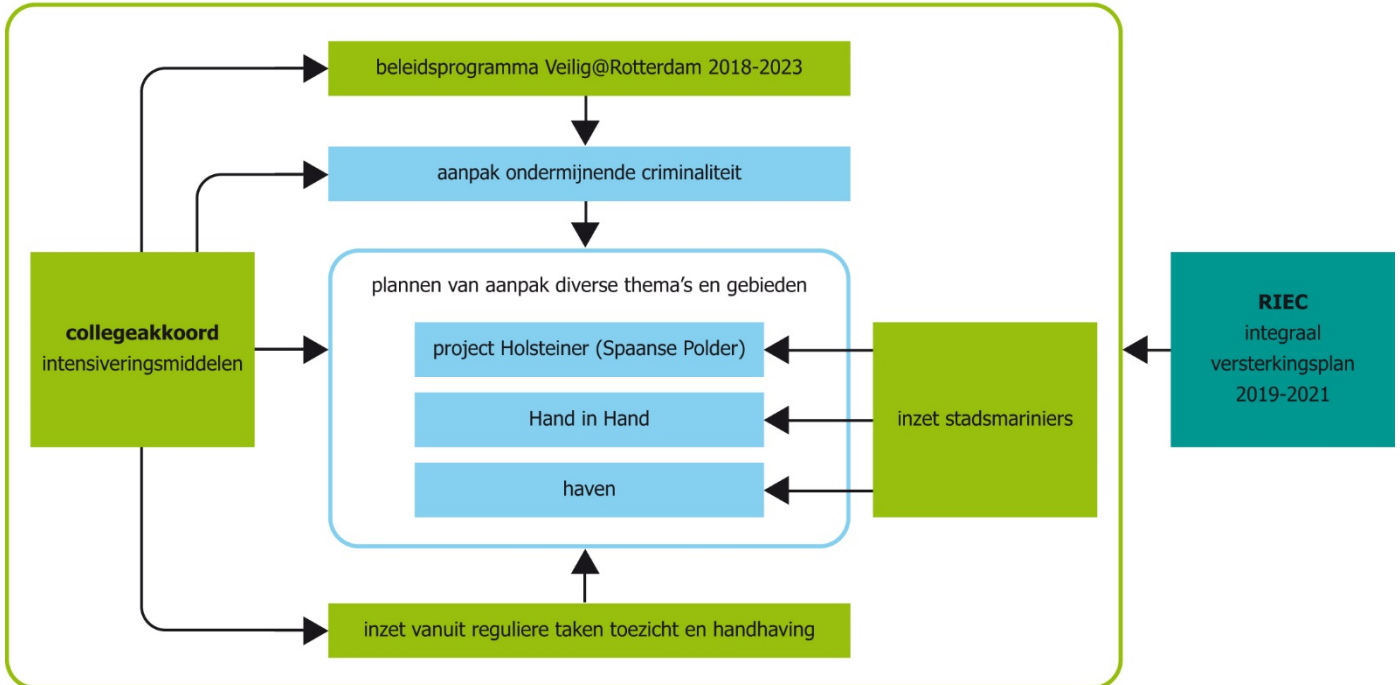
- Het *collegeakkoord*. Hierin zijn extra middelen voor de intensivering van de aanpak van ondermijning opgenomen. Deze zijn zowel gericht op de uitvoering van plannen als de intensivering van inzet door andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie.
- Het *beleidsprogramma Veilig@Rotterdam 2018-2023*.
- De aanpak van ondermijnende criminaliteit.
- In het kader van bovenstaand programma lopen verschillende projecten gericht op thema's of gebieden. In drie gevallen gaat het om een project of programma van substantiële omvang met diverse deelprojecten. Deze zijn apart weergegeven. Het gaat om het project *Holsteiner* in de Spaanse Polder, *Hand in Hand* op de boulevard op Zuid en de aanpak van de haven (bestaande uit het programma *Integere Haven* en de *Uitvoeringsagenda*). In deze aanpakken is de inzet van een stadsmarinier verweven. In de haven gaat het specifiek om inzet van een stadsmarinier op de Waalhaven.
- Tot slot is relevant dat inzet vanuit diverse clusters plaatsvindt op het gebied van toezicht en handhaving.

De in het lichtblauw weergegeven blokken zijn specifiek op de aanpak van ondermijning gericht.

<sup>32</sup> Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'Aanpak ondermijnende criminaliteit Rotterdam-Zuid', 19 december 2014.

<sup>33</sup> Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'Inzet Aanpak Ondermijnende Criminaliteit', 7 juli 2015.

figuur 2-1 schematische weergave beleidskader



### collegeakkoord

Het collegeakkoord 'Nieuwe energie voor Rotterdam' is het eerste collegeakkoord in Rotterdam dat expliciet melding maakt van ondermijning. Een intensivering van de huidige aanpak is aangekondigd (met name in de Spaanse Polder en de focuswijken op Zuid). Het college stelt hiervoor op jaarbasis € 4,42 mln. aan extra middelen beschikbaar. Het collegeakkoord beloofde ook een extra stadsmarinier voor een stadsbrede aanpak ondermijning.<sup>34</sup>

De intensiveringsmiddelen zijn onder andere bedoeld om extra personeel aan te stellen op het gebied van toezicht en handhaving. Zo zijn er bijvoorbeeld bij het cluster Stadsbeheer vijf handhavers, een juridische ondersteuner en een accounthouder bijgekomen. Deze extra handhavers functioneren als een team dat specifiek is gericht op ondermijning.<sup>35</sup> Ook bij andere clusters is geïnvesteerd in extra fte. Daarmee is onder andere een accounthoudersfunctie gefinancierd en zijn bij de meeste clusters ook extra medewerkers aangenomen. Een andere belangrijke pijler van de intensivering is het investeren in kennisvergroting van personeel. Medewerkers worden getraind om signalen van ondermijning beter te herkennen.

### beleidsprogramma

Het beleidsprogramma 'Veilig@Rotterdam 2018-2023' beschrijft vier lijnen waarlangs de aanpak van ondermijnende criminaliteit verloopt: signaleren, aanpakken, voorkomen en positieve ontwikkelingen stimuleren. De centrale thema's zijn

<sup>34</sup> Coalitieakkoord 2018-2022 'Nieuwe energie voor Rotterdam', juni 2018.

<sup>35</sup> Interview ambtenaren gemeente.

drugscriminaliteit, vastgoed, mensenhandel, digitale ondermijnende criminaliteit en 'outlaw motor gangs'. De gemeente hanteert naast de themagerichte aanpak ook een gebiedsgerichte aanpak (gericht op Rotterdam-Zuid, West, de Spaanse Polder en de haven). Veilig@Rotterdam noemt als ambitie "een eerlijk, veilig, maatschappelijk integer en rechtvaardig Rotterdam, waar het plezierig leven, wonen en werken is". Binnen de ondermijningsaanpak zijn de afzonderlijke thematische en gebiedsgerichte aanpakken en projecten nader uitgewerkt.

Daarnaast zijn er verschillende stadsmariniers actief die zich richten op ondermijning en daarvoor een eigen aanpak hebben ontwikkeld, bijvoorbeeld voor de aanpak in de Spaanse Polder en van de Beijerlandse laan en Groene Hilledijk. Dit laatste programma, Hand in Hand, heeft overigens een bredere insteek. De aanpak van ondermijnende criminaliteit in het gebied is daarbij een van de pijlers.<sup>36</sup>

Niet alle gemeentelijke activiteiten op het gebied van ondermijning zijn uitgewerkt in projectplannen. Dit geldt met name voor de inzet van bestuurlijke maatregelen. Deze maatregelen worden vaak wel als onderdeel van een project ingezet. In hoofdstuk 3 wordt hier verder op ingegaan. Voor de inzet van bestuurlijke maatregelen bestaan enkele aparte beleidslijnen. Er is een beleidslijn voor de toepassing van de Wet Bibob<sup>37</sup> en voor het sluiten van panden als drugs worden aangetroffen of voorbereidingshandelingen voor het telen of bereiden van drugs (bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet).<sup>38</sup>

#### **afbakening ondermijning**

In het aantal thema's dat in de projectplannen aan de orde komt, is terug te zien dat het begrip ondermijning in het beleid zich door de jaren heen heeft verbreed. In eerste instantie lag het accent op maatschappelijke integriteit en de nadruk op de kwetsbaarheid van de gemeente voor het onbedoeld faciliteren van criminaliteit. Vervolgens is het accent meer komen te liggen op georganiseerde criminaliteit.<sup>39</sup> De laatste jaren heeft het zich verder verbreed tot het aanpakken van criminele activiteiten die de leefbaarheid in een buurt aantasten, maar niet per definitie zijn veroorzaakt door georganiseerde (drugs)criminaliteit. Het gaat dan om de aanpak van foute ondernemers en illegale activiteiten op straat- of gebiedsniveau, het stimuleren dat daarvoor bonafide ondernemers in de plaats komen en aandacht voor preventie. Deze ontwikkeling laat zien dat ondermijning een dynamisch begrip is waarbij nieuwe thema's onder het begrip worden verstaan. Ook de opvatting over wat de rol van de gemeente in de aanpak is, heeft zich verbreed. Deze dynamiek leidt ertoe dat het diffuus wordt wat wel en niet onder ondermijning wordt verstaan.

#### **regionale versterkingsgelden**

Een belangrijk kenmerk van de aanpak van ondermijning is dat deze in samenwerking met partners plaatsvindt. Op regionaal niveau neemt het RIEC een centrale plaats in. Het RIEC richt zich, zoals in de voorgaande paragraaf aangegeven, op vijf landelijke thema's en specifieke regionale handhavingssnelwegen. De thema's die centraal staan bij het RIEC zijn terug te vinden in de gemeentelijke aanpak.

<sup>36</sup> Gemeente Rotterdam, 'Hand in Hand', september 2018.

<sup>37</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidslijn toepassing Wet Bibob Rotterdam 2015, 2015.

<sup>38</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidslijn bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet Rotterdam 2019', januari 2019.

<sup>39</sup> Interview ambtenaar gemeente.

Naast deze thema's heeft de regio Rotterdam ook een Integraal versterkingsplan 2019-2021. Dit versterkingsplan geeft invulling aan de landelijke intensiveringsmiddelen voor het versterken van de integrale aanpak. In totaal is voor de regio € 11 mln. beschikbaar voor deze periode. In dit versterkingsplan staan drie inhoudelijke thema's centraal:<sup>40</sup>

- criminaliteit die voortvloeit uit drugshandel;
- de Rotterdamse haven als logistieke knooppunt voor drugshandel;
- criminele geldstromen en het verdienmodel van georganiseerde drugscriminaliteit.

De aanpak verloopt via extra inzet op zes zogenaamde versterkingspijlers:<sup>41</sup>

- versterking van aanpak van drugs in- en uitvoer, criminele geldstromen en malafide branches in de haven;
- oprichting Regionaal Financieel Team;
- extra inzet op de regionale aanpak van crimineel vastgoed;
- het Regionaal Innovatief Offensief (gericht op het ontwikkelen van een communicatiestrategie, ontwikkelen van methoden om beter verantwoording af te leggen);
- ontwikkelen Dynamisch Regionaal Integraal Ondernijningsbeeld (verder ontwikkelen van de gezamenlijke informatiepositie);
- opzetten regionaal operationeel bestuurlijk team (ondersteuning van en kennisoverdracht aan gemeenten).

### haven

Binnen de gemeentelijke en regionale aanpak van ondermijning neemt de haven een speciale positie in. Bijzonder bij de aanpak in de haven is dat niet alleen groot aantal overheidspartijen een rol speelt, maar ook private organisaties een belangrijke functie vervullen. De gemeente heeft vooral een regie- en faciliterende rol in de aanpak in de haven. Het levert onder andere een procesregisseur. "De gemeente zorgt voor het aansturen, enthousiasmeren en organiseren van de integrale projectaanpak en is een linking pin tussen de verschillende pijlers."<sup>42</sup>

Sinds 2013 bestaat het Programma Integere Haven. Dit programma wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Haventafel waarin betrokken partijen zijn vertegenwoordigd.<sup>43</sup> Het doel van het programma is de weerbaarheid van het havenpersoneel tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten. Sinds 2019 loopt daarnaast de in de voorgaande paragraaf genoemde Versterkingspijler haven. De middelen voor deze versterking zijn besteed aan vergroting van de capaciteit en uitvoeren van nieuwe projecten met partners. De acties vanuit beide programma's komen samen in de Uitvoeringsagenda. In totaal bevat deze 22 actiepunten, gericht op samenwerking met buurlanden en productielanden, barrières opwerpen en het aanpakken van criminele en afpakken van hun vermogen. De gemeente geeft uitvoering aan zeven actiepunten. Voor de revitalisering van de Waalhaven is het Havenbedrijf Rotterdam de 'trekker'. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de gemeente en de stadsmarinier Waalhaven die in 2020 is aangesteld.

<sup>40</sup> RIEC Rotterdam, 'Integraal versterkingsplan regionale aanpak ondermijning, RIEC Rotterdam 2019-2021', september 2018.

<sup>41</sup> RIEC Rotterdam, 'Versterkingskrant 2019 – 2020', april 2020.

<sup>42</sup> Interview ambtenaar gemeente.

<sup>43</sup> Douane, Havenbedrijf Rotterdam, Rijkshavenmeester, OM, Zeehavenpolitie, FIOD, Deltalinqs en gemeente. Zie ook:

[www.rotterdamsehavenveiligehaven.nl](http://www.rotterdamsehavenveiligehaven.nl).



Aandachtspunt bij de realisatie van de uitvoeringsagenda is dat voor een deel van de acties aanvullende financiering van de rijksoverheid nodig is. Deze middelen zijn niet toegezegd, waardoor de financiële basis voor de uitvoering gedeeltelijk (waaronder een deel van de aanpak voor de Waalhaven) ontbreekt. Dit geldt zowel voor de inzet van de gemeente als voor de andere betrokken partners.

### 2-3-3 doelstellingen

Opvallend is dat het niet duidelijk is wat nu precies de gemeentelijke doelstellingen zijn van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, aangezien beleidsstukken nauwelijks doelstellingen vermelden. In algemene termen wordt bij de behandeling van de verschillende thema's gesproken over:

- vergroten van bewustzijn;
- barrières opwerpen;
- het ondernemersklimaat verbeteren;
- meer vertrouwen in financiële systemen;
- verstoren en terugdringen van ondermijnende criminaliteit;
- het weerbaar maken van overheid, burgers en ondernemers.

De projectplannen bevatten doorgaans een beknopte probleemanalyse, algemene doelstellingen en schetsen de hoofdlijnen van de aanpak. Concrete doelstellingen ontbreken ook in deze projectplannen in veel gevallen. Uitzondering zijn aanpakken die bijvoorbeeld aangeven een bepaald type detailhandel volledig uit het straatbeeld te willen halen, vestiging van clubhuizen van outlaw motorcycle gangs (OMG's) tegen te gaan of een concreet aantal malafide verhuurmakelaars uit de markt te halen.

#### beleidsfilosofie gemeente

Het is een bewuste keuze van de gemeente om de doelen van het ondermijningsbeleid in algemene termen te formuleren. Het past namelijk bij de gehanteerde beleidsfilosofie van de gemeente voor ondermijning. Deze filosofie kan vanuit twee invalshoeken worden getypeerd:

- *Signalen en praktijkervaringen staan centraal.* De aanpak van ondermijning volgt niet het klassieke patroon van een uitgebreide beleidsnota met doelstellingen, daaronder actieplannen en vervolgens de vertaling naar de uitvoering. De aanpak is omgekeerd: er wordt vaak vanuit signalen gewerkt. Daar worden vervolgens acties op ingezet. Als vervolgens blijkt dat hiervoor meer structuur nodig is, dan wordt hier een plan van aanpak voor ontwikkeld.<sup>44</sup> Deze plannen hebben overigens nog steeds een operationele insteek. De aanpak van ondermijning ontwikkelt zich daardoor enigszins organisch.
- *Ondermijnende criminaliteit is niet goed te vatten in meetbare indicatoren.* Het ontbreken van meetbare indicatoren in het beleid is het gevolg van een bewuste keuze. In reactie op een motie waarin de raad verzocht om meetbare indicatoren op te stellen geeft het college aan dat dit niet goed mogelijk is. "Het onderwerp leent zich niet voor het vooraf opstellen van meetbare indicatoren, omdat georganiseerde criminaliteit onder de radar blijft". Daarnaast zouden indicatoren als nadeel hebben dat het flexibeliteit beperkt om in te spelen op nieuwe verschijningsvormen van ondermijning.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Interview ambtenaar gemeente.

<sup>45</sup> Collegebrief, 'Afdoening motie Ondermijning (17bb6092)', december 2017.

Doordat er zowel in het algemeen strategisch kader als in veel operationele projectplannen concrete doelstellingen ontbreken, is het niet goed mogelijk inzichtelijk te krijgen waarom de gemeente kiest voor bepaalde inzet, welke resultaten worden beoogd en hoe dit kan worden gemonitord. Dit maakt het lastig de samenhang te bewaken, maar bemoeilijkt ook de samenwerking binnen de gemeente. Voor veel thema's geldt namelijk dat het Team Aanpak Ondernemende Criminaliteit vooral een aanjagende en faciliterende rol heeft en de uitvoering in samenwerking met andere gemeentelijke clusters plaatsvindt. Het helpt dan niet als er geen helder gemeenschappelijk kader is. Een ambtenaar uit een cluster dat samenwerkt met de Directie Veiligheid in een project formuleert het als volgt: "De betrokken clusters moeten hun aanpak veel meer gaan uniformeren. Nu werkt iedereen vanuit zijn eigen kaders en werkprocessen. Op dit punt kunnen slagen worden gemaakt. De basis zou moeten zijn dat er een gemeenschappelijk gemeentelijk beleid is waar alle clusters onderdeel van uitmaken. Een dergelijk beleid zou duidelijk moeten maken: zo gaan we het doen, dit willen we bereiken en hier staan we gezamenlijk voor."

Ook bij verschillende partners is behoefte aan concretisering. In interviews merken zij op dat juist concrete doelen de samenwerking tussen partners versterkt. Het creëert duidelijkheid over de benodigde capaciteit en geeft inzicht in wat er goed gaat en wat beter kan. Ook wordt erop gewezen dat doelen er voor kunnen zorgen dat andere clusters van de gemeente (buiten de Directie Veiligheid) meer betrokken raken en ondernijning een duurzaam onderdeel van hun werk maken.<sup>46</sup>

#### **2-3-4 aansluiting projecten op doelstellingen**

De projectplannen dekken diverse thema's af. In hoeverre hiermee invulling wordt gegeven aan doelstellingen van de ondernijningsaanpak is lastig te bepalen, vanwege de al eerder genoemde constatering dat concrete doelen ontbreken. Wel kan een relatie worden gelegd met de thema's en focusgebieden die in het veiligheidsbeleid zijn genoemd (drugscriminaliteit, vastgoed, mensenhandel, digitale ondernemende criminaliteit en 'outlaw motor gangs' en Rotterdam-Zuid, West, de Spaanse Polder en de haven). De meeste projectplannen vallen binnen deze thema's of sluiten aan op regionale speerpunten. Niet voor alle plannen is echter duidelijk waarom juist hier een aanpak voor is ontwikkeld. Deze plannen vallen niet onder één van de thema's of focusgebieden. Waarom op deze projecten wordt ingezet en niet op andere wordt nergens onderbouwd. De rekenkamer mist een analyse hoe de gemeente afweegt of en in welke mate wordt ingezet op projecten die buiten de gemeentelijke of regionale speerpunten vallen. Het geheel aan plannen maakt daarom een enigszins willekeurige indruk.

Verder valt op dat de projectplannen sterk wisselen in mate van onderbouwing en concretisering. Een aantal plannen beschrijft zeer concreet de gemeentelijke inzet en de te bereiken resultaten. Andere plannen beschrijven vooral intern te zetten processtappen als kennisdeling en intensivering van samenwerking en hebben deze processtappen ook als resultaat genoemd.

#### **2-3-5 financiële context**

Het budget voor de aanpak van ondernemende criminaliteit valt onder de Directie Veiligheid, taakveld 3: openbare orde en veiligheid - veiligheid. De gemeente heeft

<sup>46</sup> Interviews partners gemeente.

voor dit taakveld in de periode 2018-2022 jaarlijks zo'n € 38 mln. begroot.<sup>47</sup> De inzet voor ondermijning is niet nader gespecificeerd. Onderdeel van de totale middelen is de intensivering van € 4,42 mln. voor de ondermijningsaanpak uit het collegeakkoord 'Nieuwe energie voor Rotterdam'. De raad zegde deze intensiveringsmiddelen aanvankelijk voor deze collegeperiode toe, maar heeft dit inmiddels verlengd tot 2024.

Naast inzet vanuit Directie Veiligheid is er ook vanuit andere clusters inzet op ondermijning. Het gaat dan met name om inzet van toezicht en handhaving op bijvoorbeeld het gebied van Bouw- en Woningtoezicht, Stadsbeheer en Gemeentebelastingen. Deels worden deze vanuit intensiveringsmiddelen betaald, maar voor een deel valt het ook samen met regulier werk. De precieze financiële inzet van de gemeente op het gebied van ondermijning is daarmee niet goed te bepalen.

#### **2-4 organisatie aanpak binnen de gemeente**

*De inzet van alle gemeentelijke clusters is van belang voor de aanpak van ondermijning. De Directie Veiligheid heeft vooral een faciliterende rol. Voor toezicht en handhaving en het verzamelen van signalen zijn zij afhankelijk van de inzet en prioriteiten van andere clusters. Deze clusters hebben met de extra middelen uit het collegeakkoord (intensiveringsmiddelen) hun capaciteit versterkt.*

*De rekenkamer constateert wel een duidelijk verschil in aandacht voor ondermijning tussen de clusters. Clusters die al langer betrokken zijn bij de aanpak van ondermijning (Stadsbeheer en afdeling Bouw- en Woningtoezicht van cluster Stadsontwikkeling) hebben met de intensivering niet alleen hun capaciteit versterkt, maar ook meer structuur aangebracht in hun inzet. Bij andere clusters is de inzet veel recenter ontstaan. Vooral bij Werk en Inkomen, maar ook bij Maatschappelijke Ontwikkeling en BCO staat de aandacht nog redelijk in de kinderschoenen.*

##### **2-4-1 organisatie**

De inzet van alle gemeentelijke clusters is van belang voor de aanpak van ondermijning. De Directie Veiligheid heeft vooral een coördinerende en faciliterende rol en voert daarnaast een deel van de bestuurlijke maatregelen uit. Binnen de directie ligt de regie bij het Team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit. Dit team dient vooral te zorgen voor verbinding met alle relevante schakels binnen de organisatie. De directie heeft zelf geen handhavers. Het Team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit speelt ook een verbindende rol in de samenwerking met alle externe partners. Met name met de politie, het OM en de Belastingdienst vindt binnen en buiten het RIEC veel samenwerking plaats. Het Team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit levert medewerkers aan projectteams, zit in overleggen en vormt zo als het ware een vooruitgeschoven post van de gemeente binnen de samenwerking met partners.

Naast het Team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit speelt binnen de Directie Veiligheid ook het Team Beleid en Interventies een belangrijke rol. Team Beleid en Interventies is verantwoordelijk voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Het gaat dan met name om sluiting van drugspannen en het uitvoeren van Bibob-onderzoek.

<sup>47</sup> Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2021', september 2020.

Voor toezicht en handhaving en het verzamelen van signalen is de Directie Veiligheid afhankelijk van de inzet van andere clusters. Het gaat om een brede waaier aan activiteiten waarbij signalering, toezicht en handhaving een rol kunnen spelen. Voorbeelden zijn adresfraude, fraude met persoonsgebonden budgetten, fraude bij subsidies, niet-betaalde boetes, uitkeringsfraude of gebruik van een pand dat niet overeenstemt met het bestemmingsplan. Dergelijke fraude kan duiden op ondermijnende criminaliteit.

Eén van de externe samenwerkingspartners van de gemeente merkt op dat de samenwerking met betrokkenen van de Directie Veiligheid goed is, maar bij meerdere projecten er geen afspraken kunnen worden gemaakt met iemand die ook capaciteit voor controles regelt. “Er zit niemand aan tafel die toe kan zeggen controles uit te gaan voeren. Nu verdwijnt een verzoek om inzet een beetje in een zwart gat binnen de gemeentelijke organisatie.”

Cluster Stadsbeheer en afdeling Bouw- en Woningtoezicht van het cluster Stadsontwikkeling zijn vanuit hun toezicht- en handhavingsfunctie al langer betrokken bij de aanpak van ondermijning. Zij hebben met de intensiveringsmiddelen hun capaciteit versterkt en geïnvesteerd in een accounthouder. Bij Stadsbeheer zijn de middelen niet alleen gebruikt om meer capaciteit voor de aanpak van ondermijning te creëren, maar ook om meer structuur in deze inzet aan te brengen. Voorheen werd op diverse plekken binnen de reguliere taken wel inzet gepleegd op ondermijning, maar ad hoc en ongestructureerd. Nu is er duidelijkheid waar signalen gemeld moeten worden en is er een vast team dat deze oppakt. Aandachtspunt is wel dat in de praktijk nog steeds kan voorkomen dat plannen zijn opgesteld met een beroep op capaciteit van Stadsbeheer zonder dat dit met de verantwoordelijken is afgestemd.<sup>48</sup>

Bij andere clusters is de inzet veel recenter ontstaan. De mate van aandacht en inzet verschilt sterk. Vooral bij Werk en Inkomen, maar ook bij Maatschappelijke Ontwikkeling en BCO staat de aandacht nog redelijk in de kinderschoenen. Er is een parttime accounthouder, er wordt binnen het cluster in enige mate informatie uitgewisseld en er zijn plannen voor voorlichting en training in ontwikkeling, maar dit zijn nog voorzichtige stappen. Concrete casussen zijn in deze clusters niet of nauwelijks opgepakt. De doorwerking van de intensiveringsmiddelen is hier nog te beperkt.

#### 2-4-2 stadsmariniers

Een specifieke rol wordt ingenomen door de stadsmariniers. Er is geen stadsbrede stadsmarinier op het gebied van ondermijning actief. Wel houden verschillende stadsmariniers zich in hun gebied bezig met de aanpak van problemen die direct of indirect gerelateerd zijn aan ondermijnende criminaliteit. Dit geldt met name voor Rotterdam-Zuid en de Waalhaven, de Spaanse Polder en tot voor kort Delfshaven. Naast de stadsmarinier is in deze gebieden ook een projectleider vanuit de Directie Veiligheid actief. De uitgangspunten zijn wel verschillend. De Directie Veiligheid heeft als opdracht te komen tot een systematische en duurzame aanpak van ondermijnende criminaliteit. De stadsmariniers moeten daarentegen het gewone economisch verkeer herstellen en werken zonder vooropgezet plan. “Ze hebben een eigen budget waarmee ze snel kunnen handelen, terwijl een budgetaanvraag van

<sup>48</sup> Interviews ambtenaren gemeente.

Team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit over allerlei gemeentelijke schijven moet.”<sup>49</sup>

## 2-5 monitoring, evaluatie en verantwoording

*Er is op dit moment geen integrale registratie aanwezig waarmee de gemeentelijke inzet op het gebied van ondermijning kan worden gemonitord. Voor een aantal projecten is dit inzicht wel op projectniveau aanwezig, maar een totaalbeeld ontbreekt. Cijfers zijn versnipperd over verschillende clusters en vaak niet compleet. De gemeente geeft wel aan dat een registratiesysteem in ontwikkeling is.*

*Resultaten van de aanpak van ondermijning worden jaarlijks in een raadsbrief met een infographic gepubliceerd. Hierin zijn cijfers opgenomen die vooral betrekking hebben op de gerealiseerde output, zoals uitgevoerde controles, overtredingen, opgelegde boetes of gevoerde gesprekken. Deze cijfers zijn een, enigszins willekeurige, selectie van de inspanningen die de gemeente en partners hebben verricht. Uit de toelichting is bovendien niet altijd op te maken welk deel van de resultaten valt toe te schrijven aan de inzet van de gemeente. Met de cijfers uit de raadsbrief is het bovendien niet goed mogelijk ontwikkelingen in de tijd te volgen en een beeld te krijgen van de geboekte vooruitgang. De controlerende taak van de gemeenteraad wordt hierdoor bemoeilijkt. De diffuusheid van de term ondermijning helpt hierbij niet. Omdat het niet altijd duidelijk is wat nu precies wel en geen ondermijning is, blijkt het vaak niet mogelijk de gemeentelijke inzet op dit thema te duiden.*

### 2-5-1 inleiding

De gemeente Rotterdam investeert in de aanpak van ondermijning. Om te kunnen volgen op welke wijze deze investeringen zijn vertaald in activiteiten en vervolgens de daarmee behaalde resultaten, is het van belang dat een goede monitoring aanwezig is. Dit maakt het mogelijk ontwikkelingen te volgen, bij te sturen waar nodig en verantwoording af te leggen. In deze paragraaf gaat de rekenkamer in op de opzet van de monitoring. De cijfers en ontwikkelingen hierin komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

### 2-5-2 monitoring inzet

Bij het monitoren van de gemeentelijke inzet en de bereikte resultaten heeft de gemeente te maken met verschillende uitdagingen. Het registreren van de *inzet* lijkt het eenvoudigste, maar ook daarbij blijkt de gemeente in de praktijk tegen verschillende knelpunten aan te lopen.

- Bij het monitoren van de inzet van capaciteit speelt het probleem dat niet precies duidelijk is wanneer het om ondermijning gaat en wanneer het reguliere inzet op het gebied van toezicht en handhaving betreft. Voor gespecialiseerde medewerkers die worden ingezet op projecten of acties gericht op ondermijning, is duidelijk dat dit onderdeel uitmaakt van de aanpak van ondermijning. Die scheidslijn is echter in veel gevallen niet zo precies te trekken.
- Ditzelfde geldt ook bij de inzet van bestuurlijke maatregelen. Voor een aantal is duidelijk dat dit ondermijning gerelateerd is (zoals sluiting van drugspannen of uitgevoerde Bibob-onderzoeken). Voor andere bestuurlijke maatregelen, zoals de opgelegde maatregelen aan horecabedrijven, is dit beeld er niet en kan geen onderscheid worden gemaakt.

<sup>49</sup> Interview ambtenaar gemeente.

- De derde uitdaging is dat veel betrokken clusters op een verschillende wijze hun inzet registreren. Niet alle clusters hebben in hun tijdregistratie een categorie voor ondermijnende criminaliteit. Overigens wil ook de aanwezigheid van een dergelijke categorie niet zeggen dat er een goed overzicht aanwezig is. Zo heeft Bouw- en Woningtoezicht van Stadsontwikkeling wel een kostenplaats ondermijnende criminaliteit, maar zit daar een maximum op van 200 uur. Extra uren worden op een andere kostenplaats geschreven.<sup>50</sup>

Er is op dit moment geen registratie aanwezig waarmee de gemeentelijke inzet van ondermijning wordt gemonitord. Van een aantal projecten is wel inzicht op projectniveau aanwezig, maar een geïntegreerd beeld ontbreekt. De aangeleverde cijfers voor het onderzoek van de rekenkamer zijn afkomstig van verschillende clusters en vaak niet compleet of alleen van recente datum (2019). De gemeente geeft wel aan bezig te zijn met de ontwikkeling van een registratiesysteem voor het Team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit.<sup>51</sup>

### 2-5-3 monitoring en verantwoording resultaten

Monitoring van de resultaten van ondermijning is per definitie lastig. De kern van ondermijning is immers dat het zich voor een deel aan het oog onttrekt en niet duidelijk is hoe groot het probleem is. Effecten van inspanningen zijn dan lastig te bepalen als de startsituatie niet bekend is. Daarnaast speelt mee dat beschikbare cijfers over resultaten als de hoeveelheid onderschepte drugs, het aantal gesloten panden of de hoeveelheid afgepakt geld op zichzelf weinig informatie geven over het maatschappelijk effect.

De gemeente publiceert jaarlijks een infographic die gezamenlijk met een brief aan de gemeenteraad wordt toegezonden. Hierin staan uiteenlopende 'resultaten en inspanningen' vermeld. Zowel in de infographic als in de raadsbrief wordt gesproken van een selectie van resultaten. Per thema is een opsomming gegeven van door de gemeente of door partners van de gemeente geboekte resultaten. Deze hebben vooral betrekking op de 'output': het aantal uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen, opgelegde boetes en gevoerde gesprekken.<sup>52</sup>

Zoals de raadsbrief zelf al meldt, zijn de genoemde cijfers een selectie. Waarop de selectie is gebaseerd, is niet duidelijk. Het overzicht maakt wel duidelijk dat er de nodige inspanning wordt verricht, maar maakt ook een enigszins willekeurige indruk. Het is niet goed mogelijk ontwikkelingen in de tijd te volgen en een beeld te krijgen van de stand van zaken en van geboekte progressie. Bovendien worden ook cijfers gepresenteerd die het resultaat zijn van inspanningen van partners (zie voorbeelden in het onderstaande kader).

<sup>50</sup> Opgesteld overzicht gegevens door Team Ondermijning op verzoek Rekenkamer, december 2020.

<sup>51</sup> Opgesteld overzicht gegevens door Team Ondermijning op verzoek Rekenkamer, december 2020.

<sup>52</sup> Burgemeester van Rotterdam, 'Resultaten aanpak ondermijnende criminaliteit 2019', raadsbrief, 25 maart 2020; en Burgemeester, 'Infographic resultaten aanpak ondermijnende criminaliteit Rotterdam 2019', bijlage bij raadsbrief, maart 2020. De raadsbrief en infographic verschijnen sinds 2015.

#### voorbeelden van melding resultaten in raadsbrief<sup>53</sup>

- haven: 33.732 kg cocaine onderschept door het HARC-team; EUR-rapport Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven uitgebracht; werkconferentie met Antwerpen georganiseerd;
- crimineel vermogen: beslag gelegd op € 14.232.137; € 105.000 geïnd door Gemeentebelastingen; 36 voertuigen in beslag genomen op Zuid;
- wapens: 462 wapens in beslag genomen; 279 wapens ingeleverd bij een inleveringsactie.

Ook verschijnt jaarlijks het jaarverslag bestuurlijke handhaving. Hierin is de inzet van handhavingsbevoegdheden van de burgemeester weergegeven. Ook de inzet van de Bibob is hierin opgenomen. Deze opgelegde maatregelen worden deels gebruikt om ondermijnende criminaliteit aan te pakken.<sup>54</sup>

Het in paragraaf 2-3 geconstateerde gebrek aan heldere doelen en bijbehorende indicatoren is in de monitoring terug te zien. Doordat deze vooraf ontbreken wordt voor het verantwoorden van geboekte resultaten vooral teruggeslagen op uitgevoerde activiteiten. Deze zijn immers het beste meetbaar. Het overzicht schiet echter tekort voor het in beeld brengen van de daadwerkelijke resultaten van de gemeente. Eén van de geïnterviewde partners formuleert het als volgt: “Ik zou het echt heel mooi vinden als de verantwoording van de aanpak van ondermijning er anders uit ging zien: doelstellingen benoemen, uitleggen waarom die al dan niet gehaald worden, daarop de werkwijze aanpassen, etc. Laten zien dat je leert. En helder maken wat de eigen rol en bijdrage van de gemeente is in de aanpak, minder ‘pronken met andermans veren’.”

Naast de jaarlijkse raadsbrief worden, in beperkte mate, evaluaties uitgevoerd. Deze hebben betrekking op projecten. De evaluaties bestaan meestal uit beknopte memo's waarin leerpunten zijn benoemd. De rekenkamer heeft geen evaluaties aangetroffen waarin meer inzicht is gegeven in de werking van de ingezette maatregelen van de gemeente en de eventuele bredere toepasbaarheid daarvan voor andere gebieden of thema's in de stad.

De gemeente is zichzelf overigens bewust van de noodzaak tot verdere verbetering in monitoring en verantwoording. De Directie Veiligheid besteedt intern aandacht aan mogelijkheden om ‘rijker te gaan verantwoorden’. Dit begint bij de onderbouwing van de aanpak en vraagt daarnaast om meer indicatoren die ook inzicht geven in de bredere ontwikkeling. Naast kwantitatieve indicatoren wordt ook ingezet op kwalitatieve uitwerking van resultaten.<sup>55</sup> Ook binnen het project Spaanse Polder is terug te zien dat de gemeente meer zicht wil krijgen op de impact van alle inspanningen. In samenwerking met een hogeschool wordt ingezet op de ontwikkeling van een gebiedsprofiel waarmee duidelijk moet worden in welke mate het gebied vooruitgang boekt.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Burgemeester van Rotterdam, ‘Resultaten aanpak ondermijnende criminaliteit 2019’, raadsbrief, 25 maart 2020.

<sup>54</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Jaarverslag bestuurlijke handhaving Rotterdam 2019’, geen datum.

<sup>55</sup> Interview ambtenaren gemeente.

<sup>56</sup> Hogeschool Rotterdam, ‘Inventarisatie indicatoren bedrijventerreinprofiel Spaanse Polder’, 9 januari 2019.





## 3 inzet bestuurlijke instrumenten

### 3-1 inleiding

De gemeente beschikt over een scala aan bestuurlijke maatregelen om ondermijnende criminaliteit aan te kunnen pakken. Dit hoofdstuk beschrijft welke bestuurlijke maatregelen de gemeente kan inzetten en in welke mate dit in de afgelopen jaren gebeurde. Daarbij beperkt de rekenkamer zich tot maatregelen en instrumenten die voortvloeien uit beleid of wetgeving. Hoewel ook de inzet van de stadsmarinier in een gebied of op een thema een 'instrument' kan heten, wordt de stadsmarinier in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook voor de inzet van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (beter bekend als de Rotterdamwet), die de gemeente extra sturingsmogelijkheden geeft voor de bevolkingssamenstelling in aandachtswijken. Hoewel de wet wordt ingezet binnen enkele van de onderzochte casussen, valt de werking ervan buiten de scope van dit onderzoek.

Omdat de deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat beschrijvend van aard is, zijn er geen normen gebruikt. De volgende onderzoeksvraag staat hier centraal:

- *Welke instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking en wat is de ontwikkeling van de inzet daarvan?*

Paragraaf 3-2 gaat in op de mogelijke bestuurlijke instrumenten die de gemeente in kan zetten. De derde paragraaf behandelt de wijze waarop de inzet binnen de gemeente is georganiseerd. Paragraaf 3-4 zet de ontwikkeling van het gebruik van deze instrumenten op een rij.

### 3-2 bestuurlijke instrumenten

*Het bestuurlijk instrumentarium waarover de gemeente beschikt bij de aanpak van ondermijning bestaat uit drie categorieën. Ten eerste zijn er bevoegdheden die rechtstreeks voortkomen uit landelijke wetgeving. Zo biedt de Opiumwet de burgemeester de mogelijkheid om drugspanden te sluiten en kent de Gemeentewet enkele bepalingen waarmee de burgemeester de openbare orde kan herstellen. De Algemene wet bestuursrecht biedt handvatten om door middel van bestuursdwang naleving van wet- en regelgeving af te dwingen.*

*Ten tweede zijn er de bevoegdheden die voortkomen uit eigen accenten van de gemeente. Zo kent Rotterdam sinds 2016 de mogelijkheid om een vergunningplicht in te voeren op panden, branches of gebieden waar de leefbaarheid en openbare orde in het geding zijn. Ook is er een beleidslijn gericht op de aanpak van heling en is in de APV een verbod opgenomen op het dragen van uiterlijke kenmerken door outlaw motorcycle gangs.*

*Ten derde brengt de gemeente instrumenten in stelling die van origine niet zozeer gericht zijn op ordehandhaving of criminaliteitsbestrijding, maar die niettemin de*

*mogelijkheid bieden om ongewenste situaties tegen te gaan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om handhaving op bestemmingsplannen of het opzeggen van een erfpachtcontract.*

### 3-2-1 inleiding

De gemeente beschikt over verschillende bestuurlijke handhavingsmogelijkheden en instrumenten. Zo kan de burgemeester of het college bestuurlijke boetes opleggen of panden sluiten. Zoals hieronder nader wordt beschreven, kan de gemeente daarnaast instrumenten als bestemmingsplannen of erfpachtcontracten in stelling brengen; bijvoorbeeld om een clubhuis van een outlaw motorcycle gang te sluiten.

De rekenkamer hanteert bij de bespreking van het beschikbare instrumentarium het volgende onderscheid:

- 1 bevoegdheden die voortkomen uit landelijke wetgeving zoals de Opiumwet, de Gemeentewet en de wet Bibob;
- 2 bevoegdheden die voortkomen uit de autonome verordenende bevoegdheid van het gemeentebestuur;
- 3 overige beleidsinstrumenten, zoals handhaving op bestemmingsplannen, vergunningen of erfpachtcontracten;

Het is bij deze opsomming goed om te vermelden dat instrumenten en andere vormen van handhaving naast elkaar worden ingezet. Zo gaat een aanvraag van een exploitatievergunning gepaard met een Bibob-onderzoek en kan een strafrechtelijk onderzoek naar een drugspand door de politie hand in hand gaan met een bestuurlijke boete voor de illegale onttrekking van een woning aan de voorraad. In deze paragraaf volgt een opsomming van de instrumenten die de gemeente inzet in de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

### 3-2-2 landelijke wetgeving

De Opiumwet en de Gemeentewet bevatten verschillende instrumenten die worden ingezet bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De rekenkamer beperkt zich hierbij tot instrumenten waarvan uit bestuurlijke rapportages en interviews is gebleken dat deze in Rotterdam in het kader van ondermijning zijn ingezet.<sup>57</sup>

#### Opiumwet, artikel 13b

Artikel 13b van de Opiumwet (ook wel de 'wet Damocles' genoemd) stelt de burgemeester in staat om een woning of bedrijfspand te sluiten na de vondst van een handelshoeveelheid drugs. De wet is per 1 januari 2019 uitgebreid. Sindsdien mag de burgemeesters woningen en andere panden sluiten als er voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die duidelijk bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur, chemicaliën of versnijdingsmiddelen.

Het wetsartikel is uitgewerkt in een gemeentelijke beleidslijn.<sup>58</sup> De beleidslijn vermeldt onder meer de minimale hoeveelheid aan te treffen drugs (30 gram softdrugs en 0,5 gram harddrugs) en andere indicatoren die meewegen in het oordeel (zoals criminele antecedenten). Het sluitingsbeleid is tot slot niet van toepassing op aangetroffen hennepkwekerijen.

<sup>57</sup> Zie voor een uitgebreider overzicht van bestuurlijke handhavinginstrumenten: Vereniging Nederlandse Gemeenten, 'Handhaving door en voor gemeenten. Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk', 2019.

<sup>58</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidslijn bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet Rotterdam 2019', 7 januari 2019.

Sinds een herziening van het gemeentelijk beleid in 2019 is de toonzetting van het beleid strenger geworden.<sup>59</sup> Zo gold een pandsluiting in het vorige beleid nog expliciet als “laatste middel”, terwijl de huidige beleidslijn “in beginsel” sluiting voorschrijft met de mogelijkheid om enkel te waarschuwen. De vorige beleidslijn stond daarnaast meer flexibiliteit in sluitingstermijnen toe. Uitgangspunt was destijds een periode van zes maanden, maar de burgemeester kon kiezen voor een sluiting van drie maanden. Het huidige beleid noemt enkel een sluitingsperiode van “in beginsel [...] zes maanden”. Wel geldt voor beide beleidslijnen dat de burgemeester de specifieke context dient mee te wegen in zijn besluit. Tabel 3-1 toont enkele voorbeelden van de gewijzigde toonzetting in het huidige beleid.

tabel 3-1: illustratie toonzetting beleidslijnen Opiumwet 2011 en 2019

	beleidslijn 2011	beleidslijn 2019
<b>sluitingstermijn</b>	“In beginsel [geldt] een sluiting van 6 maanden. Indien de ernst en de aard van de feiten en omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de burgemeester besluiten tot een sluiting van maximaal 12 maanden. In geval er aanleiding is tot matiging kan de duur van de sluiting worden beperkt tot een periode van 3 maanden.”	“Zowel voor woningen als lokalen (al dan niet publiek toegankelijk) wordt bij een sluiting in beginsel uitgegaan van een sluitingsperiode van zes maanden. Deze termijn is nodig om de geschonden openbare orde te herstellen en de overige hiervoor genoemde doelen te bereiken die met de sluiting worden voorgestaan.”
<b>nazorg</b>	“Gelet op het bepaalde in artikel 8 van het EVRM (recht op ongestoord woongenot) zal er [...] tevens aandacht dienen te zijn voor de vraag of voor een bewoner vervangende woonruimte aangeboden dient te worden. Gelet op het Verdrag van de rechten van het kind behoeft dit extra aandacht indien er kinderen bij betrokken zijn. Tevens wordt de zorg ingelicht daar waar het bewoners betreft die zorgbehoevend zijn (verslaafden/prostituees).”	“Betrokkenen dienen in beginsel zelf voor hun huisraad, huisdieren en alternatieve huisvesting te zorgen. [...] Indien betrokkenen acuut op straat staan, binnen hun netwerk geen onderdak kunnen vinden, niet zelfredzaam zijn en geen financiële middelen hebben om ergens te overnachten, kunnen zij zich melden bij Centraal Onthaal (Binnenrotte 158 te Rotterdam).”
<b>afwijkingsbevoegdheid</b>	“Het kan zijn dat zich omstandigheden voordoen waarin het toepassen van het beleid onredelijke gevolgen heeft, die niet voor rekening van (één van) de betrokkene(n) kunnen komen. In die gevallen heeft de burgemeester een inherente afwijkingsbevoegdheid en kan hij gemotiveerd afzien van het toepassen van bestuursdwang of een maatregel anders dan bestuursdwang opleggen.”	“[...] indien toepassing van het beleid voor een of meerdere belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Indien de ernst en de aard van de feiten en omstandigheden daartoe aanleiding geven kan de burgemeester besluiten tot een sluiting van maximaal twaalf maanden.”

### Wet Bibob

De Wet Bevordering integriteitsbeoordeling openbaar bestuur (doorgaans kortweg ‘Bibob’ genoemd) biedt bestuursorganen de mogelijkheid een onderzoek in te stellen om te voorkomen dat de overheid door middel van onder meer vergunningen of vastgoed onbedoelde criminaliteit faciliteert – zoals een café met horecavergunning

<sup>59</sup> Het huidige beleid is vergeleken met: Gemeente Rotterdam, Beleidsregel artikel 13b Opiumwet inzake een woning of lokaal 2011, 15 april 2011. De beleidsregel is opgenomen als bijlage 2 van de ‘Beleidslijn woonoverlast 2009’.

waar drugs worden verhandeld. In tegenstelling tot woningsluitingen, betreft het hier geen exclusieve bevoegdheid van de burgemeester.

Doel van de Bibob is criminaliteit te voorkomen. Door een onderzoek te starten naar een persoon of onderneming wil de gemeente strafbare feiten voor zijn. Als de onderzoeksresultaten daar aanleiding toe geven, kan bijvoorbeeld een vergunning of vastgoedtransactie worden geweigerd. In de praktijk is er echter niet altijd een harde scheidslijn tussen voorkomen en genezen.<sup>60</sup> Een Bibob-onderzoek kan namelijk ook een manier zijn om een vinger aan de pols te houden van ondernemingen of individuen. Zo worden Rotterdamse coffeeshops periodiek onderzocht, ongeacht of er een wijziging van exploitant heeft plaatsgevonden.

De wet omschrijft op welke terreinen de Bibob van toepassing kan zijn, wat nader is uitgewerkt in een gemeentelijke beleidslijn.<sup>61</sup> De gemeente maakt bij de toepassing van de Bibob een onderscheid tussen *beschikkingen* (vergunningen en subsidies) en *privaatrechtelijke transacties* (aanbestedingen en vastgoedtransacties). Dat onderscheid verwijst naar de grondslag om een verzoek te weigeren. Waar een vergunning in principe verstrekt moet worden tenzij er een wettelijke reden om te weigeren is (zoals misbruik van een vergunning), geldt een vastgoedtransactie als een vrije onderhandeling tussen twee partijen. Het staat die partijen vrij om de onderhandeling af te breken of om een clause op te nemen waarmee het contract onder specifieke omstandigheden ontbonden kan worden.

#### bestuurlijke handhavingsinstrumenten

Artikel 5.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de gemeente instrumenten om naleving van wet- en regelgeving af te dwingen door middel van bestuursdwang – vanzelfsprekend blijft de inzet hiervan niet beperkt tot de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

- Last onder bestuursdwang biedt het gemeentebestuur een instrument om illegale situaties op te heffen. Zo biedt het hierboven beschreven artikel 13b van de Opiumwet de burgemeester de mogelijkheid om door middel van bestuursdwang een drugspand te sluiten. Een brandgevaarlijke hennepkwekerij kan door middel van bestuursdwang worden ontmanteld, omdat een pandeigenaar die een onveilige situatie laat ontstaan de Woningwet overtreedt.<sup>62</sup>
- Last onder dwangsom: de gemeente kan een last onder dwangsom opleggen om een overtreding ongedaan te maken of te voorkomen dat deze zich herhaalt. Zo loopt er op het moment van schrijven een proef om mensen die drugs uit containers in de haven halen een dwangsom op te leggen. Als de Zeehavenpolitie meerdere keren een onbevoegde op een haventerrein aantreft, kan de burgemeester een dwangsom van € 2.500 opleggen voor iedere volgende overtreding met een maximum van € 10.000. Ter vergelijking: via het strafrecht zou de boete € 95 bedragen, aangezien doorgaans geen link met de drugs kan worden aangetoond.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Interview medewerker gemeente en Gemeente Rotterdam, beleidslijn toepassing Wet Bibob (2015), pp. 16.

<sup>61</sup> Gemeente Rotterdam, beleidslijn 'toepassing Wet Bibob Rotterdam 2015', 8 september 2015.

<sup>62</sup> Woningwet artikel 1a, lid 2: "Een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt."

<sup>63</sup> Rotterdamse haven veilige haven, 'Op drie fronten strijd tegen insluipers', 20 september 2020, verkregen via: <https://www.rotterdamsehavenveiligehaven.nl/post/op-drie-fronten-strijd-tegen-insluipers>.

Naast de bovengenoemde handhavinginstrumenten, kan de gemeente bij overtredingen van de APV een bestuurlijke boete opleggen.<sup>64</sup> Het verschil met de hierboven genoemde instrumenten, is dat deze boete niet als doel heeft om de overtreding te *herstellen* maar te *bestrafen*. De gemeente kan de boete daarom direct, en dus zonder waarschuwing vooraf, opleggen. In tegenstelling tot een 'reguliere' boete (bijvoorbeeld voor te snel rijden), deelt niet het Openbaar Ministerie maar de gemeente de boete uit.<sup>65</sup> Een voorbeeld in relatie tot de aanpak van ondermijning, is een bestuurlijke boete voor de eigenaar van een pand waar een hennepkwekerij is aangetroffen. Dit omdat de pandeigenaar de woning zonder vergunning aan de woningvoorraad onttrekt, wat in strijd is met de Huisvestingsverordening.<sup>66</sup>

#### **Gemeentewet: herstel van de openbare orde**

De Gemeentewet geeft de burgemeester verschillende bestuurlijke bevoegdheden om de openbare orde te herstellen. Deze zijn in sommige gevallen van toepassing op de aanpak van ondermijning.

- Op basis van artikel 151b kan de burgemeester een gebied aanwijzen als veiligheidsrisicogebied. Hier mag de politie preventief fouilleren en auto's staande houden en doorzoeken. Sinds 17 december 2019 is dit bijvoorbeeld het geval in het Rotterdamse deel van de Spaanse Polder, waar de ondermijningsaanpak van Project Holsteiner loopt.<sup>67</sup> In 2017 breidde de burgemeester het veiligheidsrisicogebied Charlois uit met de Waalhaven, om de politie in staat te stellen effectiever op wapenbezit te kunnen controleren.<sup>68</sup>
- Artikel 172 ('lichte bevelsbevoegdheid') geeft de burgemeester de mogelijkheid om bevelen te geven die hij noodzakelijk acht om de openbare orde te handhaven.
- Artikel 172a biedt de burgemeester de mogelijkheid om een gebiedsverbod op te leggen aan iemand die de openbare orde verstoort. Onderzoekers van de Erasmus Universiteit verwezen in een publicatie over drugscriminaliteit in de haven bijvoorbeeld naar geïnterviewden die suggereerden om drugsuithalers door middel van een gebiedsverbod van haventerreinen te weren.<sup>69</sup>
- Artikel 174 en 174 a ('wet Victoria') biedt mogelijkheden om respectievelijk een openbaar gebouw (bijvoorbeeld een winkel) of een woning te sluiten als daar zaken plaatsvinden die de openbare orde rond de woning verstoren. Artikel 174a kan bijvoorbeeld worden gebruikt tegen een woning waar overlast ontstaat door dat er drugs worden verhandeld.
- Artikel 175 ('noodbevel') geeft de burgemeester de mogelijkheid om in noodsituaties alles te doen wat nodig is om de openbare orde te handhaven.

<sup>64</sup> Artikel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht vormt de wettelijke grondslag voor de bestuurlijke boete.

<sup>65</sup> Zie voor het onderscheid tussen de bestuurlijke boete en bestuursdwang: Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, 'Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking', verkregen via <https://hetccv.nl/onderwerpen/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/bestuurlijk-instrumentarium/algemene-wet-bestuursrecht/bestuurlijke-boete-en-bestuurlijke-strafbeschikking/>.

<sup>66</sup> Gemeente Rotterdam, 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2019', 26 november 2019, artikel 3.1.2. en bijlage 4.

<sup>67</sup> Burgemeester van Rotterdam, aanwijzingsbesluit 'ex artikel 2:76 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2012 (Veiligheidsrisicogebieden) voor het bedrijventerrein de Spaanse Polder', 17 december 2019.

<sup>68</sup> Burgemeester van Rotterdam, aanwijzingsbesluit 'ex artikel 2:76 van de Algemene Plaatselijke Verordening (Veiligheidsrisicogebieden) voor het gebied Charlois en het gebied IJsselmonde', 7 september 2017.

<sup>69</sup> Staring, L., L. Bisschop, R. Rocks, E. Brein en H. van der Bunt, 'Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen', 26 mei 2019, pp. 120.

In voorbije jaren is er de nodige discussie geweest over de reikwijdte van de Gemeentewet bij de handhaving van de openbare orde.<sup>70</sup> Het collectief van regioburgemeesters (waar de Rotterdamse burgemeester ook toe behoort) droeg daaraan bij in de vorm van een ‘proeve van wetgeving’, met daarin een reeks voorstellen voor wetswijzigingen gericht op een effectievere bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Eén van de voorstellen daarin was wijziging van artikel 172 van de Gemeentewet. De openbare orde-taak van de burgemeester zou moeten worden verbreed met “het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten”.<sup>71</sup> De Raad van State adviseerde echter tegen dit voornemen, onder meer omdat het bestrijden van criminaliteit zou kunnen leiden tot rolvervaging ten opzichte van onder meer politie en justitie, die hier ook mee belast zijn.<sup>72</sup>

### 3-2-3 bevoegdheden voortkomend uit gemeentelijk beleid

Gemeenten hebben tot op zekere hoogte ruimte om naar eigen inzicht regels te stellen die het gemeentelijk belang ten goede komen. Deze zogeheten ‘autonome verordende bevoegdheid’ zijn gemeenten de afgelopen jaren vaker gaan inzetten in de aanpak van ondermijning.<sup>73</sup> In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat maatregelen tegen ondermijning worden opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), waarin de gemeenteraad regels kan opnemen op onder meer het thema openbare orde en veiligheid.

In dit deel beperkt de rekenkamer zich tot nieuwe bepalingen die aan de APV zijn toegevoegd met als doel ondermijnende praktijken te kunnen tegengaan.<sup>74</sup> De APV is echter breder in te zetten om ongewenste activiteiten tegen te gaan. Neem bijvoorbeeld het APV-artikel dat aandacht besteedt aan sportevenementen. Alleen organisatoren die bij NOC-NSF die zijn aangesloten zijn vrijgesteld van een vergunningaanvraag, omdat van deze sportkoepel een regulerende werking uitgaat. De begeleidende tekst vermeldt expliciet kickboxgala’s (waar een verhoogde kans is op “ongewenste situaties”) als een voorbeeld van een evenement waarvoor wel een vergunning nodig is.<sup>75</sup>

### vergunningplicht op panden, gebieden of branches

Landelijke aandacht<sup>76</sup> kreeg Rotterdam toen de gemeenteraad in juni 2016 een APV-wijziging aannam die het mogelijk maakte om een vergunningplicht op een pand, gebied of branche in te stellen.<sup>77</sup> Doel daarvan is de leefbaarheid in delen van de stad te verbeteren. Op een vergunningaanvraag volgt standaard een Bibob-onderzoek.<sup>78</sup>

<sup>70</sup> Van Oevelen, R.D. en A. Danopoulos, ‘Artikel 175 Gemeentewet: dé grondslag voor de sluiting van woningen en het opleggen van gebiedsverboden na schietincidenten’, in *Jurisprudentie voor gemeenten*, 2019, 29 (2), pp. 28-30.

<sup>71</sup> Regioburgemeesters, ‘Proeve van wetgeving. Voorkomen en Aanpakken ondermijning’, september 2017.

<sup>72</sup> Raad van State, Afdeling advisering, ‘De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning’, 20 maart 2019.

<sup>73</sup> Jules de Kort, ‘Met het goede belang voor ogen. Een preadvies over optimalisatie van de aanpak van ontwrichtende effecten van ondermijning in de gemeente’, 2019.

<sup>74</sup> Zie voor een uitgebreidere behandeling van de wijze waarop de APV kan worden ingezet bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit: VNG, ‘Handreiking APV en ondermijning. De Algemene Plaatselijke Verordening als instrument in de (bestuurlijke) aanpak van ondermijning’, april 2020.

<sup>75</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Algemene Plaatselijke Verordening’, 22 december 2020, pp. 121-122, artikel 2:24 Begripsbepaling.

<sup>76</sup> Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief ‘Bestrijding georganiseerde misdaad’, 31 januari 2017.

<sup>77</sup> Gemeente Rotterdam, wijziging Algemene Plaatselijke Verordening ‘artikel 2:36 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat’, 6 juli 2016.

<sup>78</sup> Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief ‘APV wijziging’, 21 juni 2016.

Omdat de vergunning gericht is op handhaving of herstel van de openbare orde en veiligheid, is deze bevoegdheid bij de burgemeester belegd.

#### **heling en het Digitaal Opkopers Register**

Een speciale beleidslijn voor handelaren in ongeregelde goederen (zoals tweedehands goederen en goud) moet de handel in gestolen waren tegengaan.<sup>79</sup> In 2017 werd daar de verplichting aan toegevoegd dat handelaren een Digitaal Opkopers Register ('DOR') dienen bij te houden.<sup>80</sup> Dit register is gekoppeld aan een landelijke politieregister voor gestolen goederen. Hierin geregistreerde goederen worden zo automatisch vergeleken met politiegegevens.

Dit instrument wordt ingezet binnen de aanpak van ondermijning. De gedachte hierachter is dat een deel van de handelaren in tweedehandsgoederen een faciliterende rol heeft bij criminele processen en zo bijdraagt aan een afzetmarkt voor gestolen goederen. Dit tegengaan moet bijdragen aan een "transparante bedrijvenstructuur".

Daarbij kunnen accenten worden gelegd op specifieke gebieden of thema's. In de Spaanse Polder geldt sinds 1 februari 2019 de beleidslijn 'tegengaan heling', wat in februari 2021 werd uitgebreid met bedrijventerrein Rotterdam-Noordwest.<sup>81</sup> De controles en handhaving zijn hier strenger dan in de rest van de stad. Handelaren worden er structureel gecontroleerd op het gebruik van het DOR. Op de vondst van gestolen goederen volgt direct een sluiting van drie maanden tot onbepaalde tijd bij de vierde constatering (elders in de stad is dit één maand met een maximum van zes maanden bij de derde constatering). Wie geen DOR bijhoudt, riskeert een sluiting van twee weken (bij de tweede constatering) tot onbepaalde tijd (bij de vijfde constatering).

#### **uiterlijke kenmerken verboden outlaw motor gangs**

Dankzij een APV-wijziging is het sinds 1 januari 2021 mogelijk om uiterlijke kenmerken van outlaw motorcycle gangs in de buitenruimte te weren als deze organisaties door de rechter of bij bestuurlijk besluit zijn verboden of ontbonden. Het kan gaan om de naam, logo's, spreuken, kleding en andere aanduidingen op motoren.<sup>82</sup>

### **3-2-4 overige instrumenten**

Naast handhaving van wet- en regelgeving, beschikt de gemeente over al bestaande instrumenten die van origine niet direct geassocieerd worden met criminaliteitsbestrijding of handhaving van de openbare orde. Binnen de aanpak van ondermijning kregen deze echter een nieuwe invulling. Het onderstaande geeft een beknopt overzicht van enkele van deze instrumenten die in gesprekken en beleidsstukken naar voren kwamen. De gemeente zet daarnaast ook instrumenten in zoals communicatiestrategieën, bewustwordingscampagnes (bijvoorbeeld tegen illegaal gokken of voor een grotere meldingsbereidheid) en informatiebrochures over bijvoorbeeld het Digitaal Opkopers Register. In deze paragraaf ligt de nadruk echter op instrumenten gericht op toezicht en handhaving.

<sup>79</sup> Gemeente Rotterdam, beleidslijn 'heling voor handelaren in ongeregelde en gebruikte goederen', september 2014.

<sup>80</sup> Gemeente Rotterdam, 'Aanwijzingsbesluit Digitaal Opkopers Register (DOR) 2017', 6 februari 2017.

<sup>81</sup> Gemeente Rotterdam, 'Vaststellingsbesluit beleidslijn Tegengaan heling in de Spaanse Polder 2019', 28 januari 2019 en Gemeente Rotterdam, besluit 'regels omtrent de beleidslijn Tegengaan heling in de Spaanse Polder en bedrijventerrein Noordwest 2021', 3 februari 2021.

<sup>82</sup> Gemeente Rotterdam, 'Raadsvoorstel over negentiende wijziging Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012 (APV)', december 2020.

### **stopgesprekken**

Voorafgaande aan mogelijke handhaving kan de gemeente (of de politie) in gesprek gaan met een pandeigenaar of huurder. Dit geldt als een laagdrempelig instrument om naleving van de regels af te dwingen, zonder direct tot handhaving over te gaan.

### **'knock and talk'-gesprekken**

'Knock and talk'-gesprekken verwijzen naar informele gesprekken met ondernemers die regelmatig herhaald kunnen worden. Dit geldt als een instrument om een vinger aan de pols te houden in een winkelstraat of op een bedrijventerrein. Medewerkers van de gemeente stappen binnen, vragen hoe de zaken gaan, informeren of het Digitaal Opkopers Register op orde is en of daar hulp bij nodig is. De gedachte daarachter is dat bonafide ondernemers graag een zichtbare overheid zien, en dat malafide ondernemers dan eerder geneigd zijn te vertrekken.<sup>83</sup>

### **adresonderzoeken**

Waar bedrijven onaangekondigd bezocht kunnen worden, staat het grondwettelijk recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dit niet toe bij woningen. Een adresbezoek gebeurt enkel signaal gestuurd, bijvoorbeeld naar aanleiding van illegale bewoning of van overschrijding van het toegestane aantal inschrijvingen.

### **handhaven op bestemmingsplan**

Een bestemmingsplan vermeldt wat er binnen een bepaald gebied mag gebeuren: is horeca bijvoorbeeld toegestaan en welke voorwaarden gelden er bij bouwprojecten? De gemeente dient op te treden als bijvoorbeeld het gebruik van een pand in strijd is met het bestemmingsplan. Binnen de aanpak van ondermijning is het daarmee een instrument om ongewenste activiteiten tegen te gaan. Op de constatering van een overtreding volgt bijvoorbeeld een stopgesprek of een last onder dwangsom.<sup>84</sup> Een voorbeeld hiervan is de aanpak van panden die dienen als clubhuizen van outlaw motorcycle gangs. Als dit in strijd is met het bestemmingsplan, kan de gemeente eerst een stopgesprek aangaan met de pandeigenaar. Als die niet bereid is om de huur op te zeggen, kan de gemeente besluiten te handhaven. Dit gebeurt door middel van een last onder dwangsom om af te dwingen dat de huur wordt opgezegd.

In een ander voorbeeld bestond er het vermoeden dat een pand dienst deed als privésauna waar onder meer seks werd aangeboden.<sup>85</sup> Ook waren er zonder vergunning drank en sisha beschikbaar. Omdat de bestemming van het pand 'badhuis' voorschreef, vormde dat aanleiding voor handhaving op het bestemmingsplan. Ter voorbereiding is een bestuurlijke rapportage opgesteld. Op het moment van schrijven van deze nota bereidde de gemeente een bestuurlijke waarschuwing voor. Indien binnen één jaar blijkt dat de ondernemer het bestemmingsplan opnieuw niet naleeft, kan de gemeente het pand sluiten. De betrokken ambtenaar laat weten dat de gemeente daarnaast boetes heeft opgelegd voor het aanbieden van drank en sisha zonder vergunning.

### **handhaven op erfpacht**

De gemeente bezit grondposities die het uitgeeft via erfpacht. Dit is onder meer het geval in het havengebied (uitgezonderd de Waalhaven) en op de bedrijventerreinen

<sup>83</sup> Interviews medewerkers gemeente.

<sup>84</sup> De onderstaande voorbeelden zijn gebaseerd op interviews met medewerkers van de gemeente.

<sup>85</sup> Regiegroep Hand in Hand, 'Voortgangsrapportage programma Hand in Hand', januari 2021, pp. 7 en interview betrokken ambtenaar.



Spaanse Polder en Rotterdam-Noordwest. Via een erfpachtcontract heeft de gemeente een privaatrechtelijke relatie met een pandeigenaar, die onder voorwaarden opgezegd kan worden. Reden om een erfpachtcontract op te zeggen kan bijvoorbeeld de vondst van een hennepkwekerij of drugslab zijn, of een outlaw motorcycle gang die een pand als clubhuis gebruikt.

### 3-3 werkwijze inzet bestuurlijke maatregelen

*Bestuurlijke instrumenten en maatregelen kenmerken zich door hun wisselwerking met andere vormen van handhaving, bijvoorbeeld via het strafrecht. Zo begint de sluiting van een drugs pand bij een dossier dat de politie indient bij de burgemeester. Voor een Bibob-onderzoek kan de gemeente een beroep doen op informatie van onder meer de politie, het OM en de Belastingdienst. Aan de invoering van de vergunningplicht voor autoverhuurbedrijven in de Spaanse Polder ging een onderzoek van de politie vooraf.*

*In de gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit gaat bijzondere aandacht uit naar de drugs criminaliteit. Bij drugsvondsten hanteert de gemeente verschillende werkwijzen. Bij de vondst van een handelshoeveelheid drugs of voorbereidingsmiddelen kan de burgemeester de woning of het bedrijfspand sluiten op basis van de Opiumwet. De ontmanteling van een hennepkwekerij in een woning is daarentegen belegd bij het college. Het grote aantal ontmantelde hennepkwekerijen zou de gemeentelijke organisatie te zwaar belasten. Bij de aanpak van hennepkwekerijen is daarom een grotere rol weggelegd voor het strafrecht. Tot slot leidt een drugsvondst bij een horecabedrijf standaard tot een sluiting van drie maanden. Betrokkenheid bij ondermijnende praktijken kan voor de burgemeester reden zijn om diegene het oordeel 'van slecht levensgedrag' te geven. De precieze criteria en consequenties van een dergelijk oordeel zijn niet in beleid vastgelegd. Dat er weldegelijk gevolgen aan verbonden zijn, bleek uit een bezwaarprocedure die de rekenkamer heeft bestudeerd. Een horecaondernemer bleek als gevolg van dit oordeel gedurende tien jaar geen horecabedrijf binnen de gemeentegrenzen te mogen exploiteren.*

#### 3-3-1 inleiding

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is grotendeels signaal gestuurd. Signalen kunnen op verschillende wijzen binnenkomen, bijvoorbeeld vanuit de gemeentelijke organisatie of via meldingen van burgers. Daarnaast kunnen samenwerkingspartners signalen delen: zoals de politie die een drugsvondst in een woning meldt of een tip die is binnengekomen via Meld Misdaad Anoniem. Ook het RIEC-overleg met samenwerkingspartners als de politie, het OM en de Belastingdienst is een weg waarlangs signalen de gemeente kunnen bereiken. Deze paragraaf beschrijft de uitvoering van enkele maatregelen die volgen op een signaal. In de onderstaande procesbeschrijvingen gaat de rekenkamer in het bijzonder in op de sluiting van drugs panden, Bibob-onderzoeken en de invoering van de vergunningplicht op een branche. Hoewel de gemeente meer instrumenten tot haar beschikking heeft, geldt dat deze instrumenten een grote rol spelen binnen de aanpak van ondermijning.

#### 3-3-2 maatregelen drugs panden

Het Rotterdamse beleid ten aanzien van drugs panden maakt een onderscheid tussen enerzijds woningen of bedrijfspanden waar een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen (of materialen om die te vervaardigen) en anderzijds hennepkwekerijen

in woningen.<sup>86</sup> De sluiting van drugspanden gebeurt op basis van de Opiumwet en is een bevoegdheid van de burgemeester. Handhaving op hennepkwekerijen in woningen is daarentegen belegd bij het college, dat bestuursdwang kan toepassen en bestuurlijke boetes kan opleggen. In een evaluatie van de toepassing van de Opiumwet uit 2020 wijzen onderzoekers erop dat Rotterdam met dit onderscheid afwijkt van veel andere gemeenten. De verklaring hiervoor ligt erin dat het sluiten van een drugspand veel capaciteit vergt. Als dit instrument zou worden gebruikt voor het grote aantal opgerolde hennepkwekerijen dan veroorzaakt dit een grote druk op de gemeentelijke organisatie.<sup>87</sup> Dit neemt niet weg dat de burgemeester alsnog tot een sluiting kan overgaan indien er sprake is van “verzwarende omstandigheden”.<sup>88</sup> Ambtenaren wijzen er daarnaast op dat de huidige handhaving op basis van de bevoegdheden van het college effectief zijn.

De sluiting van een drugspand op basis van de Opiumwet begint bij de politie. Na een tip van bijvoorbeeld omwonenden of via Meld Misdaad Anoniem kan de politie een woning binnentreden. Bij een drugsvondst dient de politie een rapportage in bij de burgemeester. De pandeigenaar en de bewoners ontvangen via een woonoverlastcoördinator (die namens de gemeente toeziet op woonoverlast en -fraude) bericht dat de burgemeester het voornemen heeft om het pand te sluiten. De eigenaar en bewoners kunnen hierop tijdens een zienswijzegesprek reageren. Het team Beleid en Interventies, onderdeel van de Directie Veiligheid, verzorgt de ambtelijke afhandeling en schrijft een advies aan de burgemeester. Die beslist op basis van de rapportage en de zienswijzen of hij het pand sluit of een waarschuwing geeft. Een reden om het bij een waarschuwing te laten, kan zijn dat er jonge kinderen aanwezig zijn (al kunnen ook panden waar kinderen wonen, gesloten worden als de situatie daarom vraagt) of omdat de huurder van een corporatiewoning al verhuisd is.<sup>89</sup> De woonoverlastcoördinator informeert zowel de bewoners als de pandeigenaar per brief over het besluit van de burgemeester. Deze brief bevat ook een bijlage met toelichting over de mogelijkheid om binnen zes weken bezwaar aan te tekenen bij de Algemene Bezwaarschriftencommissie en een voorlopige voorziening aan te vragen bij de voorzieningenrechter.<sup>90</sup>

Tegen het besluit van de burgemeester kan in beroep worden gegaan bij de rechter. Voor de rechter houden pandsluiting op basis van de Opiumwet veelal stand, mede als gevolg van enkele uitspraken van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>91</sup> Een huisuitzetting kan voor huurders resulteren in een registratie in het Regionaal Vangnet, een zwarte lijst van “wanpresterende huurders” die maximaal vijf jaar niet in aanmerking komen voor een corporatiewoning in de regio Rotterdam.<sup>92</sup>

<sup>86</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Beleidslijn bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet Rotterdam 2019’, 7 januari 2019.

<sup>87</sup> Pro Facto, ‘Gemeente Rotterdam. Evaluatie toepassing artikel 13b Opiumwet’, maart 2020.

<sup>88</sup> Voor dergelijke ‘verzwarende omstandigheden’ wordt aansluiting gezocht bij de indicatoren die zijn opgenomen in de eerder genoemde ‘Beleidslijn bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet’. Voorbeelden zijn: de hoeveelheid aangetroffen middelen, de aanwezigheid van wapens, of verwijtbaar gedrag van bewoners/betrokkenen (zoals relaties met bekende drugshandelaren of de georganiseerde misdaad).

<sup>89</sup> Interview medewerker gemeente en Pro Facto, ‘Gemeente Rotterdam. Evaluatie toepassing artikel 13b Opiumwet’, maart 2020.

<sup>90</sup> Burgemeester van Rotterdam, modelbrieven ‘Rode kaart voorbereidingshandelingen hennep’ en ‘Rode kaart voorbereidingshandelingen harddrugs’, ongedateerd.

<sup>91</sup> Raad van State, ECLI:NL:RVS:2013:CA2043, 5 juni 2013 en Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:3941, 5 november 2014.

<sup>92</sup> Projectgroep Regionaal Vangnet, ‘Protocol Vangnet en Regionale Registratie’, 10 januari 2017.

De aanpak van hennepkwekerijen in woningen kent een ander traject. Sinds 2006 werken de gemeentelijke afdeling Bouw- en Woningtoezicht van het cluster Stadsontwikkeling, de politie en netbeheerder Stedin hiervoor samen onder de noemer 'hennep trein'. Bij de vondst van een hennepkwekerij kan de gemeente handhavend optreden als blijkt dat er sprake is van zogeheten gevaarstelling. De Woningwet (artikel 1a lid 2) verplicht eigenaren namelijk hun panden veilig te gebruiken. Indien de inspecteur een brandgevaarlijke situatie vaststelt (bijvoorbeeld door illegaal afgetapte stroom of het ontbreken van aarding), kan de gemeente spoedeisende bestuursdwang toepassen om de kwekerij te verwijderen en de kosten op de pandeigenaar te verhalen. Indien er geen sprake is van gevaarstelling, volgt handhaving via het strafrecht. Daarnaast kan het college de verhuurder een boete opleggen, omdat deze de woning zonder vergunning onttrekt aan de woningvoorraad.<sup>93</sup> Betrokken ambtenaren geven aan dat een bestuurlijk traject als voordeel heeft dat ook de pandeigenaar, die soms als facilitator optreedt, de rekening gepresenteerd krijgt. Bij een strafrechtelijk traject beperkt zich dit veelal tot de huurder, die bovendien niet altijd te traceren is. Pandeigenaren zijn daarentegen wel vindbaar.

De burgemeester kan ook een horecabedrijf sluiten als daar een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen. In beginsel volgt daarop een sluiting van drie maanden.<sup>94</sup> Opvallend is dat deze termijn korter is dan de sluiting van een woning, terwijl dit laatste ingrijpender is voor de betrokkene. Verder geldt 'slecht levensgedrag' als grond om een horecaverunning te weigeren of in te trekken.<sup>95</sup> De wet en de APV geven geen precieze definitie of afbakening van slecht levensgedrag. De Horecanota 2017 – 2021 noemt als voorbeeld "betrokkenheid bij georganiseerde en ondermijnende criminaliteit". Het APV-artikel vermeldt: "De toetsing aan deze eis is niet bij voorbaat aan regels gebonden. Derhalve is de burgemeester bij de beoordeling of er sprake is van slecht levensgedrag vrij in de wijze van beoordeling en zijn er geen beperkingen opgelegd aan de feiten of omstandigheden die mogen worden betrokken bij dit oordeel." Het oordeel slecht levensgedrag kan niettemin verstrekkende gevolgen hebben. In een door de rekenkamer bestudeerde recente bezwaarprocedure hanteerde de gemeente een periode van tien jaar waarin de ondernemer in kwestie geen horecaonderneming in Rotterdam mag exploiteren. De rekenkamer heeft hiervan echter geen beleidslijn gezien waarin deze termijn staat vermeld.<sup>96</sup>

De burgemeester heeft daarmee een belangrijk aandeel in de invulling van de kwalificatie 'van slecht levensgedrag'. Zo oordeelde de hoogste bestuursrechter dat er omwille van de ruime definitie geen beperkingen gelden voor de strafbare feiten die de burgemeester in zijn oordeel mag meewegen, mits hij dit goed onderbouwd en consistent toegepast.<sup>97</sup> In april 2021 verloor de burgemeester echter een zaak in hoger beroep voor de Raad van State omdat hij zijn oordeel volgens de hoogste

<sup>93</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsregels 'Bestuurlijke boete Huisvestingswet Rotterdam 2018', De boete voor het zonder vergunning onttrekken van woonruimte vanuit een bedrijfsmatige exploitatie loopt per constatering op van € 4.000 bij de eerste tot € 20.500 vanaf de vierde constatering. Het beleid vermeldt ook: "Bij woonruimteonttrekking ten behoeve van een hennepkwekerij is altijd sprake van bedrijfsmatige exploitatie."

<sup>94</sup> Directie Veiligheid, 'Horecanota Rotterdam 2017-2021', ongedateerd, pp. 37.

<sup>95</sup> Drank- en horecawet, artikel 8 lid 1.b en artikel 31 lid 1.b en Gemeente Rotterdam, 'Algemene Plaatselijke Verordening', artikel 2:28.

<sup>96</sup> Het besluit ten aanzien van vergunning-vrije horeca vermeldt wel dat een horecabedrijf geen gebruik mag maken van de vrijstelling als binnen de afgelopen twaalf maanden een vergunning is ingetrokken op basis van een oordeel 'slecht levensgedrag'. Gemeente Rotterdam, besluit 'Openbare instellingen 2017', 2 januari 2017.

<sup>97</sup> Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:4258, 18 december 2019 en Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:217, 3 februari 2021.

bestuursrechter onvoldoende had onderbouwd. Aanleiding was een horecavergunningaanvraag van een ondernemer die meerdere panden verhuurt. Daar was eerder een onvergunde seksinrichting aangetroffen en er waren waarschuwingen afgegeven naar aanleiding van drugshandel. De ondernemer was volgens de burgemeester tekort geschoten, onder meer omdat haar huurders contant mochten betalen en niet-traceerbaar waren. De Raad van State oordeelde echter dat het oordeel ‘van slecht levensgedrag’ daarmee onvoldoende was onderbouwd. De directe betrokkenheid van de ondernemer bij strafbare feiten of overtredingen kon niet worden aangetoond. Zo waren uit het Bibob-onderzoek geen bijzonderheden naar boven gekomen en bleek ter zitting dat het Openbaar Ministerie geen van de incidenten had onderzocht.<sup>98</sup>

### 3-3-3 Bibob-onderzoek

Een Bibob-onderzoek is altijd gerelateerd aan een gemeentelijk ‘product’ – zoals een vergunning, een subsidie of een te verkopen pand. Er zijn kort gezegd twee aanleidingen om een onderzoek te starten. Ten eerste kan dat een tip zijn vanuit de eigen organisatie of bijvoorbeeld de politie. Daarnaast kent het Bibob-beleid een reeks standaardgevallen die aanleiding zijn voor een onderzoek, zoals een vergunningsaanvraag door een speelautomaten- of seksbedrijf.<sup>99</sup> Ook zijn er enkele risicogebieden en -branches waar alle vergunningsaanvragen worden onderzocht, zoals bijvoorbeeld bouwvergunningen in de Spaanse Polder. Doel is te achterhalen of er een risico is dat inkomsten uit witwassen, fraude of drugshandel in de onderneming worden geïnvesteerd en of de ondernemer wordt benut om strafbare feiten te plegen. Bij ‘ernstig gevaar’ wordt de vergunning geweigerd.

Een Bibob-onderzoek kent twee fasen. De eerste bestaat uit een onderzoek door de gemeente zelf, op basis van openbare bronnen en gegevens van de gemeente, de politie, het OM en de Belastingdienst. Hiervoor is één centraal ‘kenniscentrum Bibob’ in het leven geroepen dat valt onder de Directie Veiligheid. Het onderzoek begint met het op de hoogte brengen van de onderzochte partij, die een vragenformulier dient in te vullen. De tweede onderzoeksfase biedt de mogelijkheid om extra informatie in te winnen door middel van een adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob. Het ‘LBB’ valt onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid en heeft toegang tot vertrouwelijke gegevens van onder meer de politie, het UWV en de Arbeidsinspectie. Op basis daarvan volgt het advies dat er ‘geen gevaar’, ‘enig gevaar’ of ‘ernstig gevaar’ is. De gemeente is vrij om dit advies al dan niet op te volgen.

De rechter toetst de inzet van de wet Bibob onder meer op de vraag of voldoende is aangetoond dat er daadwerkelijk sprake is van ernstig gevaar als reden om bijvoorbeeld een vergunning te weigeren.<sup>100</sup> Uit jaarverslagen van de Directie Veiligheid blijkt dat maatregelen naar aanleiding van Bibob-onderzoek veelal stand houden voor de rechter. Een uitzondering is een beroepsprocedure die volgde op de weigering van een vergunning aan een coffeeshopeigenaar naar aanleiding van een advies door het Landelijk Bureau Bibob. In hoger beroep oordeelde de Raad van State in 2018 dat onvoldoende was gemotiveerd dat er sprake was van ernstig gevaar.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:735, 7 april 2021.

<sup>99</sup> Gemeente Rotterdam, beleidslijn ‘Toepassing Wet Bibob Rotterdam 2015’, 8 september 2015.

<sup>100</sup> Salet, R. en H. Sackers, ‘Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid’, 2019, pp. 69 – 81.

<sup>101</sup> Raad van State, ECLI:NL:RVS:2018:956, 21 maart 2018.

### 3-3-4 vergunningplicht op panden, straten of branches

De raadbrieff waarin de burgemeester de invoering aankondigde van de vergunningplicht voor panden, straten of branches bevatte ook een toetsingskader waaruit moet blijken wanneer toepassing ervan “strikt noodzakelijk” is. Het onderstaande kader vermeldt de informatie op basis waarvan tot de vergunningplicht kan worden overgegaan. De onderbouwing dient te bestaan uit “feitelijke informatie” van bijvoorbeeld de politie, Belastingdienst en de gemeente.

#### toetsingskader voor de aanwijzing van de vergunningplicht voor een straat of branche:<sup>102</sup>

- de openbare orde en het woon- en leefklimaat in het gebied staan onder druk;
- er is sprake van een onveilig, niet leefbaar of malafide ondernemersklimaat;
- de aanwijzing is noodzakelijk voor het bestrijden van de problematiek in de branche of straat en de omvang van het aangewezen gebied reikt niet verder dan noodzakelijk (noodzakelijkheids criterium);
- de inzet van andere instrumenten in het gebied biedt geen uitkomst (subsidiariteits criterium);
- het instrument is van toegevoegde waarde op de reeds ingezette aanpak (geschiktheids criterium).
- het belang van de verbetering van de problematiek in de straat of het gebied rechtvaardigt de aanwijzing (proportionaliteits beginsel);
- indien sprake is van aanwijzing van een branche geldt tevens dat de openbare orde en het woon- en leefklimaat onder druk staat door de bedrijfsmatige activiteit die kenmerkend is voor de branche in het gebied.

De vergunningplicht is vooralsnog nergens op zo'n grote schaal ingezet als op bedrijventerrein de Spaanse Polder. Sinds 1 september 2018 geldt hier een vergunningplicht voor de autoverhuurbedrijven in het gehele gebied.<sup>103</sup> Ter onderbouwing stelde de politie een rapportage op over 2017 en 2018. Daaruit bleek onder meer dat 85% van de autoverhuurbedrijven in het gebied voorkwam in de politiestructuren – bijvoorbeeld in de vorm van criminele antecedenten bij bestuurders van de bedrijven en huurauto's die voorkwamen in politieonderzoek.<sup>104</sup> Op de invoering volgde een Bibob-onderzoek naar alle vergunningaanvragers. De invoering vond plaats in afstemming met de gemeente Schiedam, die tegelijkertijd een vergunningplicht voor de autoverhuurbedrijven in het Schiedamse deel van de Spaanse Polder invoerde.<sup>105</sup>

Voor de rechter moet een gemeente kunnen aantonen dat de vergunningplicht het gemeentelijk belang dient, bijvoorbeeld doordat de openbare orde en de leefbaarheid in het geding zijn.<sup>106</sup> Dat de gemeente hierin geslaagd is, blijkt uit een rechtszaak uit 2019. De exploitant van een autoverhuurbedrijf in de Spaanse Polder vocht toen de vergunningplicht op haar branche aan. Volgens de rechter had de gemeente de noodzaak van de maatregel echter voldoende onderbouwd.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'Vergunningplicht tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat (APV wijziging)', 21 juni 2016.

<sup>103</sup> Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'Evaluatie vergunningplicht / Vergunningplicht autoverhuurbedrijven Spaanse Polder', 29 augustus 2018.

<sup>104</sup> Burgemeester van Rotterdam, aanwijzingsbesluit 'autoverhuurbedrijven Spaanse Polder als vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteit', 21 augustus 2018.

<sup>105</sup> Burgemeester van Schiedam, besluit 'houdende regels omtrent autoverhuurbedrijven Sanctiestrategie vergunningplicht autoverhuurbedrijven', 20 december 2018.

<sup>106</sup> Jules de Kort, 'Met het goede belang voor ogen. Een preadvies over optimalisatie van de aanpak van ontwrichtende effecten van ondermijning in de gemeente', 2019.

<sup>107</sup> Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2019:7491, 2 september 2019.

### 3-4 ontwikkeling inzet bestuurlijk instrumentarium

*De totale inzet van bestuurlijke maatregelen en instrumenten groeide tussen 2014 en 2019 met een factor drie. Het jaar 2020 wijkt mede door de coronamaatregelen die toen van kracht waren af van voorgaande jaren. De toename was in het bijzonder zichtbaar rond maatregelen tegen drugspannen: het aantal sluitingen daarvan vervijfvoudigde van 24 in 2014 naar 145 in 2019. In totaal sloot de burgemeester in de onderzochte periode 554 drugspannen, waarvan 477 woningen. Bovendien legt de strijd tegen de drugscriminaliteit een steeds groter beslag op de handhavende bevoegdheden van de burgemeester: in 2014 had 27% van de bestuurlijke maatregelen betrekking op een drugspan, in 2020 was dit 38%. Voor de stijging van het aantal pandsluitingen zijn meerdere verklaringen te geven. Zo werden de wettelijke sluitingsbevoegdheden van de burgemeester uitgebreid. De voornaamste verklaring is echter dat de politie steeds vaker een beroep doet op de handhavende bevoegdheid van de burgemeester. Het aantal ingediende politiedossiers met betrekking tot drugspannen vervijfvoudigde tussen 2014 en 2019. Het aantal sluitingen van winkels, garages en andere openbare gebouwen nam eveneens toe. In vergelijking met de sluitingen van woningen, bedrijfspanden en winkels maakt de burgemeester beduidend minder vaak gebruik van zijn bevoegdheden om op basis van de Gemeentewet de openbare orde te handhaven.*

*Ook op andere terreinen steeg de inzet van bestuurlijke bevoegdheden. Zo verdubbelde het aantal Bibob-onderzoeken van 189 in 2015 naar 384 in 2020. Het aantal weigeringen (van bijvoorbeeld vergunningen of vastgoedtransacties) dat hieruit voortkwam, steeg echter niet mee. Dit kan er op wijzen dat er minder terughoudendheid is om een Bibob-onderzoek te starten. Volgens de gemeente gaat er van de Bibob ook een preventieve werking uit: vergunningaanvragen zouden soms worden ingetrokken nadat een Bibob-onderzoek is gestart. Tot slot zet de gemeente ook nieuwe instrumenten in. Handhaving op erfpacht en de vergunningplicht op panden, branches en gebieden zijn vooralsnog vooral ingezet binnen de aanpak van ondermijning in de Spaanse Polder.*

#### 3-4-1 wetgeving

##### Opiumwet artikel 13b

Tabel 3-2 toont het aantal waarschuwingen ('gele kaarten') en sluitingen ('rode kaarten'). In totaal sloot de burgemeester in de onderzochte periode 554 drugspannen, waarvan 477 woningen. De stijging vond vooral tussen 2014 en 2019 plaats: het aantal sluitingen steeg met een factor vijf en het aantal waarschuwingen met een factor twaalf. In 2020 heeft de afdeling Beleid & Interventies als gevolg van de coronamaatregelen vaker geadviseerd om een waarschuwing op te leggen in plaats van een sluiting. Mensen op straat zetten zou risico's voor de volksgezondheid met zich mee kunnen brengen.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Interview met een medewerker van de gemeente.

tabel 3-2: pandsluitingen op basis van Opiumwet 13b

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>waarschuwingen ('gele kaart')</b>	5	21	35	40	56	64	84
waarvan woningen	5	19	26	31	42	63	79
waarvan bedrijfspanden	0	2	9	9	14	1	5
<b>pandsluitingen ('rode kaart')</b>	24	42	68	62	108	145	105
waarvan woningen	24	38	53	51	91	131	89
waarvan bedrijfspanden	0	4	15	11	17	14	16
<b>afgezien van maatregel</b>	7	3	5	1	1	2	0
<b>totaal ingediende politiedossiers</b>	36	66	108	103	165	211	189

Er zijn verschillende verklaringen voor deze stijging. Allereerst vervijfvoudigde het aantal dossiers dat de politie bij de burgemeester indiende: van 36 politiedossiers in 2014 naar 211 in 2019. Betrokken ambtenaren geven aan dat er de afgelopen jaren is geïnvesteerd in een betere afstemming met de politie, waardoor rapportages meer informatie bevatten die voor de burgemeester relevant is.<sup>109</sup> In de gehele onderzochte periode leidde tussen de 60% en 70% van de ingediende politiedossiers tot een pandsluiting. Bij de overige dossiers gaf de burgemeester een waarschuwing of zag hij af van een maatregel.

Een tweede verklaring voor de stijging ligt in de ruimere bevoegdheden van de burgemeester. Zo worden in Rotterdam sinds 2015 ook bedrijfspanden gesloten waar een hennepkwekerij is aangetroffen.<sup>110</sup> Sinds 2019 staat de Opiumwet burgemeesters daarnaast toe een pand te sluiten waar voorwerpen en stoffen zoals een cocaïnewaterij of versnijdingsmiddelen (zogenoemde 'voorbereidingshandelingen' om drugs mee te vervaardigen) zijn aangetroffen. In 2019 sloot de burgemeester zes panden om die reden, in 2020 waren dat dertien panden. Zoals de tabel toont kunnen deze ruimere bevoegdheden de stijging van het aantal sluitingen echter maar ten dele verklaren.

De strijd tegen de drugshandel beslaat bovendien een groeiend aandeel van de totale inzet van handhavingsbevoegdheden door de burgemeester. Figuur 3-1 toont de verhouding van het aantal gesloten drugspanden ten opzichte van het totaal aantal bestuurlijke maatregelen (waarschuwingen zijn hierin niet meegenomen). Zoals is te zien stijgt het aantal sluitingen van drugspanden ten opzichte van andere bestuurlijke maatregelen (bijvoorbeeld na geweld in de horeca, maar ook minderjarigen die betrapt worden met alcohol).<sup>111</sup> Waar in 2014 nog 27% van de bestuurlijke maatregelen bestonden uit de sluiting van drugspanden, was dat in 2019 toegenomen tot 41%.<sup>112</sup>

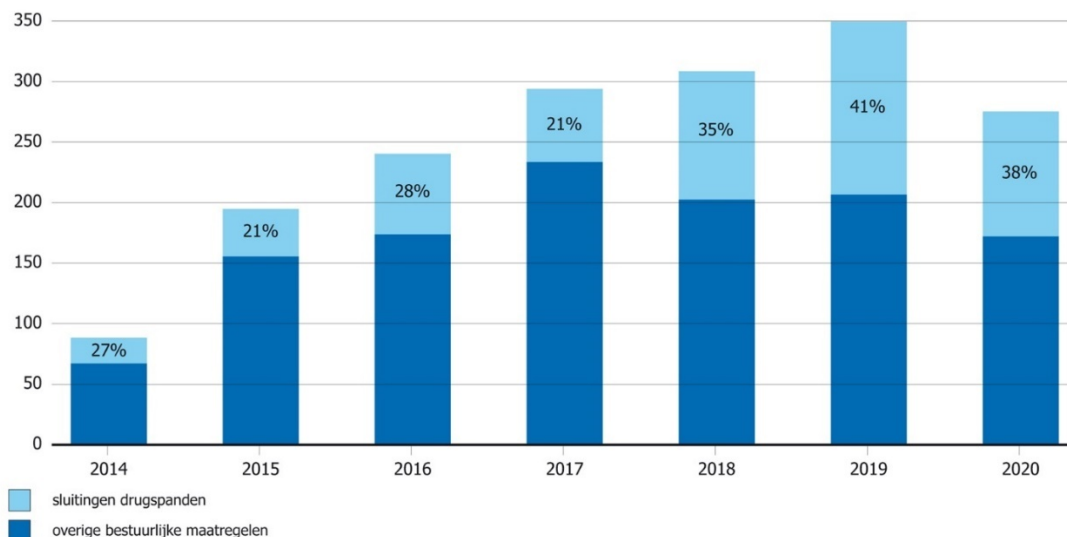
<sup>109</sup> Interviews met medewerkers van de gemeente. Zie ook Directie Veiligheid, 'Jaarverslag bestuurlijke handhaving 2019', ongedateerd, pp. 5.

<sup>110</sup> Directie Veiligheid, 'Jaarverslag bestuurlijke handhaving 2015', ongedateerd, pp. 6.

<sup>111</sup> Het Jaarverslag Bestuurlijke Handhaving 2019 vat het op pagina 4 als volgt samen: "In Rotterdam wordt bestuurlijke handhaving ingezet om de openbare orde te herstellen, ondermijning te bestrijden en om de naleving van wet- en regelgeving te stimuleren. Op deze wijze wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan een veilig woon-, leef- en uitgaansklimaat in Rotterdam."

<sup>112</sup> In deze telling zijn waarschuwingen niet meegenomen. Het beeld vertoont een minimale afwijking indien dat wel gebeurt: 26% (2014), 22% (2015), 28% (2016), 24% (2017), 33% (2018), 41% (2019), 46% (2020).

figuur 3-1 aandeel drugspandsluitingen ten opzichte van totaal aantal bestuurlijke maatregelen



De stijging van het aantal pandsluitingen vertaalt zich ook in een toename van het aantal bezwaren dat hierover bij de Algemene Bezwaarschriftencommissie wordt ingediend, evenals het aantal beroepsprocedures of aangevraagde voorlopige voorzieningen bij de rechter of Raad van State. In tabel 3-3 is een overzicht opgenomen.

tabel 3-3 beroep en bezwaar met betrekking tot sluitingen van drugspanden

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
voorlopige voorziening	nb	17	3	16	39	68	42
bezwaar (ABC)	nb	15	12	25	56	85	73
beroep	0	2	0	1	9	4	20
Raad van State	0	2	0	0	2	3	3

De cijfers van 2019 en 2020 betreffen alleen woningsluitingen, inclusief zaken waarin nog geen uitspraak is gedaan. Het aantal voorlopige voorzieningen en bezwaarprocedures over 2014 is onbekend.

Zoals beschreven in paragraaf 3-3-2 houdt een woningsluiting na een drugsvondst veelal stand voor de rechter. Ook de bezwaarschriftencommissie adviseert meestal om de sluiting in stand te houden. Zo adviseerde de bezwaarschriftencommissie in 2019 om slechts 7% van de ingediende bezwaren tegen woningsluitingen (deels) gegrond te verklaren.<sup>113</sup> De burgemeester kan besluiten het advies van de bezwaarschriftencommissie tot gegrondverklaring van het bezwaar naast zich neer leggen: de burgemeester gaat dan 'contrair'.

De rekenkamer heeft een overzicht ontvangen van tien zaken tegen woningsluitingen waarin de bezwaarschriftencommissie in de voorbije jaren het geadviseerd het

<sup>113</sup> Algemene bezwaarschriftencommissie, 'Jaarverslag 2019', mei 2020, pp. 16.



bezwaar (deels) gegrond te verklaren. De helft daarvan stamt uit 2019. De burgemeester is in alle vijf zaken uit 2019 contrair gegaan. In vier daarvan adviseerde de bezwaarschriftencommissie de sluiting te verkorten van zes naar drie maanden, in één geval adviseerde de commissie om de spoedsluiting nadere te onderbouwen in het besluit op bezwaar. Opvallend is dat de burgemeester tegen deze adviezen inging, maar de sluiting in drie gevallen toch ophief dan wel niet effectueerde. Zo bleef de sluiting van zes maanden 'op papier' in stand, maar werd de woning in de praktijk eerder geopend dan wel in het geheel niet gesloten.

#### **de Algemene bezwaarschriftencommissie over woningsluitingen**

Zoals eerder in dit hoofdstuk vermeld, is het beleid rond pandsluitingen strenger geworden. Waar het beleid voorheen de mogelijkheid van een sluitingsperiode van drie maanden bevatte, is dat nu standaard zes maanden. Kamer I van de Algemene bezwaarschriftencommissie behandelt deze en andere besluiten van de burgemeester. In het jaarverslag 2019 stelt de commissie het volgende over dit beleid: "De commissie Kamer I mist beleid bij woningsluitingen die te maken hebben met de hoeveelheid aangetroffen drugs in relatie tot de lengte van de sluitingsperiode. Zo kan het nu gebeuren dat zowel bij een aangetroffen hoeveelheid van 2 gram als 3,5 kilo een woning zes maanden wordt gesloten. De commissie ziet graag meer maatwerk, zodat ook een sluiting van bijvoorbeeld drie maanden tot de mogelijkheden behoort".<sup>114</sup>

Als het pand gesloten is kan een pandeigenaar een verzoek indienen om de pandsluiting op te heffen. Niet zelden zijn de gesloten panden het eigendom van woningcorporaties.<sup>115</sup> Als zij de huurovereenkomst hebben ontbonden stemt de burgemeester hier in veel gevallen mee in.<sup>116</sup> Tabel 3-4 toont hoe vaak een dergelijk verzoek bij is ingediend en ingewilligd. In 2015 werden relatief de meeste pandsluitingen vroegtijdig opgeheven: het ging toen om achttien van de 42 van de gesloten panden (of 43%). Het percentage opgeheven pandsluitingen vertoont een grillig verloop dat zich niet eenduidig laat verklaren. Zo gaven betrokken ambtenaren aan dat de gemeente huurwoningen van woningcorporaties regelmatig vroegtijdig vrijgeeft zodra deze het contract met de huurder hebben ontbonden.<sup>117</sup> De burgemeester sprak in een interview met de rekenkamer het voornemen uit om sluiting standaard te gaan opheffen zodra het huurcontract is ontbonden.

<sup>114</sup> Algemene bezwaarschriftencommissie, 'Jaarverslag 2019', mei 2020, pp. 14.

<sup>115</sup> Interview medewerkers gemeente.

<sup>116</sup> Interview medewerkers gemeente.

<sup>117</sup> Interview medewerker gemeente.

tabel 3-2 verzoeken opheffingen pandsluiting

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
verzoeken opheffing pandsluiting	7	22	29	12	27	38	38
verzoeken opheffing pandsluiting ingewilligd	6	18	26	11	23	31	33
% opgeheven sluitingen van totaal gesloten panden	25%	43%	38%	18%	21%	21%	31%

Zoals vermeld in paragraaf 3-3-2 maakt de gemeente bij de aanpak van hennepkwekerijen in woningen geen gebruik van bevoegdheden uit de Opiumwet.<sup>118</sup> De aanpak van hennepkwekerijen door de gemeente gebeurt in Rotterdam door het college en op basis van de Woningwet.<sup>119</sup> Tabel 3-5 toont het totaal aantal hennepkwekerijen dat jaarlijks is ontmanteld. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen het totale aantal ontmantelde kwekerijen (waaronder ook kwekerijen vallen waar alleen via het strafrecht is opgetreden) en het aantal kwekerijen waarbij bestuurlijke handhaving is gebruikt. De stevige daling van het aantal ontmantelde kwekerijen is opvallend. Binnen de gemeente is hiervoor geen sluitende verklaring en vergt het nog nadere analyse.<sup>120</sup> De indruk is niet dat er minder hennep wordt gekweekt. Mogelijk heeft het te maken met een lagere meldingsbereidheid of een andere wijze van opereren door kwekerijen. De daling in het aantal ontmantelde kwekerijen past binnen een landelijke trend.

tabel 3-5 aantal ontmantelde hennepkwekerijen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
totaal aantal ontmantelde kwekerijen (incl. strafrechtelijk)	448	384	368	290	261	206	139
wv aantal ontmantelde kwekerijen met gebruik van bestuurlijke handhaving	382	326	321	229	208	149	97
wv aantal bestuurlijke boetes voor onttrekken woning aan voorraad	113	112	122	116	132	107	70

### Gemeentewet

Sluitingen van woningen om andere redenen dan een drugsvondst, vinden plaats op basis van de Gemeentewet. Zoals te zien in tabel 3-6 wordt dit instrument beduidend minder vaak ingezet dan bijvoorbeeld het sluiten van drugspanden op basis van de

<sup>118</sup> Verschillende gemeenten hanteren op dit onderwerp andere richtlijnen. Zo maakt Amsterdam hierbij wel gebruik van de sluitingsbevoegdheid uit de Opiumwet en Den Haag niet. Zie: Gemeente Amsterdam, 'Beleidsregels sluitingen en heropeningen Amsterdam', 7 mei 2020, artikel 3.1.2 en Gemeente Den Haag, 'Beleidsregel met betrekking tot de toepassing van artikel 13b Opiumwet inzake woningen, lokalen en publiek toegankelijke inrichtingen niet zijnde een horeca-, of seksinrichting', 17 maart 2016.

<sup>119</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidsnotitie gemeente Rotterdam 2014 bestuurlijke boete, beheerovername en sluiting op grond van de Woningwet', 3 december 2014.

<sup>120</sup> E-mail medewerker gemeente.

Opiumwet. Kenmerkend voor artikel 174 is dat de dreiging afkomstig moet zijn vanuit de woning zelf.<sup>121</sup> Zo volgden de waarschuwingen en sluiting uit 2016 en 2017 op de vondst van vuurwapens.<sup>122</sup> De drie sluitingen uit 2014 waren gevallen van personen met een psychische stoornis die dreigden zichzelf en de woonomgeving iets aan te doen.<sup>123</sup> Woningssluitingen op basis van de artikelen 172 en 175 gelden als een zwaar middel dat de rechter niet zomaar goedkeurt. Zo vertelde een betrokken ambtenaar over een woningssluiting na een beschieting, die vervolgens geen stand hielden bij de rechter.<sup>124</sup>

tabel 3-6 handhaving openbare orde (Gemeentewet)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
artikel 174a, waarschuwing	0	0	1	2	0	0	0
artikel 174a, sluiting	3	1	1	0	4	1	5
artikel 172/175	0	0	0	0	0	2	8

### Bibob-onderzoeken

Zoals te zien in figuur 3-2 stijgt het aantal door de gemeente uitgevoerde Bibob-onderzoeken de voorbije jaren. Dit is mede te verklaren doordat het aantal onderwerpen dat in de wet Bibob is opgenomen, gestaag uitbreidt. Zo vallen sinds een wetwijziging uit 2013 ook vastgoedtransacties onder de reikwijdte van de Bibob.<sup>125</sup> Ook groeit de bekendheid met het kenniscentrum Bibob bij de verschillende gemeentelijke afdelingen.<sup>126</sup> Het aantal adviesaanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob blijft vrijwel gelijk – met uitzondering van het jaar 2019, toen aanvragen over onder meer acht autoverhuurbedrijven bij het LBB werden ingediend.

<sup>121</sup> Van Oevelen, R.D. en A. Danopoulos, 'Artikel 175 Gemeentewet: de grondslag voor de sluiting van woningen en het opleggen van gebiedsverboden na schietincidenten', in *Jurisprudentie voor gemeenten*, 2019, 29 (2), pp. 28-30.

<sup>122</sup> Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag bestuurlijke handhaving 2016', ongedateerd, pp. 5 en Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag bestuurlijke handhaving 2017', ongedateerd, pp. 5-6.

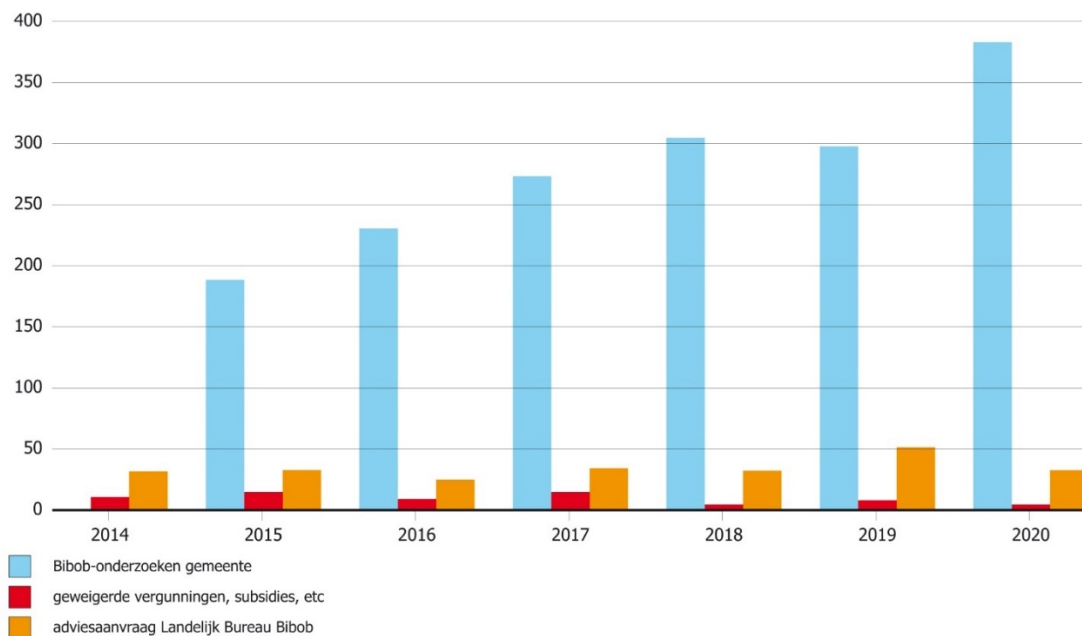
<sup>123</sup> Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag bestuurlijke handhaving 2014', ongedateerd, pp. 6-7.

<sup>124</sup> Interview medewerker van de gemeente.

<sup>125</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'De Wet Bibob: wat is er gewijzigd?', juni 2013.

<sup>126</sup> Interview medewerker gemeente.

figuur 3-2 aantal Bibob-onderzoeken en op basis daarvan geweigerde vergunningen



nb: het aantal door de gemeente uitgevoerde onderzoeken over 2014 is onbekend.

Opvallend is dat het aantal weigeringen van bijvoorbeeld vergunningen of vastgoedtransacties niet meestijgt met het aantal onderzoeken. De wet omschrijft een Bibob-onderzoek als ‘ultimum remedium’, een laatste middel dat de gemeente kan inzetten als de mogelijkheden van reguliere wetgeving zijn uitgeput.<sup>127</sup> Voor de onderzochte personen betekent het immers een inbreuk op de privacy en administratieve verplichtingen. De relatieve afname van het aantal weigeringen op basis van een Bibob-onderzoek kan er op wijzen dat er minder terughoudendheid is om het instrument in te zetten dan voorheen. Medewerkers van de gemeente stellen daarnaast dat van de Bibob een preventieve werking uitgaat: sommige vergunningaanvragen zouden vroegtijdig worden ingetrokken nadat een Bibob-onderzoek is gestart.

### 3-4-2 bevoegdheden voortkomend uit gemeentelijk beleid

#### vergunningplicht

Tabel 3-7 toont het aantal nieuwe gevallen waar per jaar een vergunningplicht is opgelegd. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds acht individuele panden door de hele stad, en anderzijds de Spaanse Polder waar in één keer achttien autoverhuurbedrijven vergunningplichtig werden. Het overzicht toont dat het instrument voornamelijk vooral op dit bedrijventerrein op grote schaal is ingezet. Hoofdstuk vier gaat nader in op de invoering in de Spaanse Polder. Een voorbeeld van een aanleiding om een vergunningplicht op te leggen aan een individueel pand, was

<sup>127</sup> Gemeente Rotterdam, beleidslijn ‘toepassing Wet Bibob Rotterdam 2015’, 8 september 2015, pp. 4.

een overvalpoging in 2019. In het betreffende pand waren in het verleden gestolen voertuigen en drugs aangetroffen en er ontbrak een Digitaal Opkopersregister.<sup>128</sup>

tabel 3-7: vergunningplicht

	2017	2018	2019	2020
nieuwe vergunningplichtige panden	3	4	1	0
aantal bedrijven binnen branche waaraan vergunningplicht is opgelegd	0	18	0	0

#### sluiting van andere openbare gebouwen

De burgemeester kan zogeheten publiek openstaande gebouwen (zoals winkels of garages) sluiten als de openbare orde er in het geding is. De jaarverslagen bestuurlijke handhaving noemen als voorbeelden illegaal gokken, aangetroffen drugs en heling. Tabel 3-8 toont de mate waarin de burgemeester dit instrument de voorbije jaren inzette. Het aantal sluitingen nam sinds 2014 toe. De sterke stijging in 2019 is te verklaren doordat toen zestien cash centres (waarmee gebruikers contant geld op anonieme accounts kunnen storten) werden gesloten als onderdeel van een landelijke actie van de Kansspelautoriteit, de politie en het OM. Bij die actie werden de cash centers in beslag genomen. De afname in 2020 is mogelijk te verklaren door de coronamaatregelen die een groot deel van dat jaar golden.

tabel 3-8: sluitingen van andere openbare gebouwen

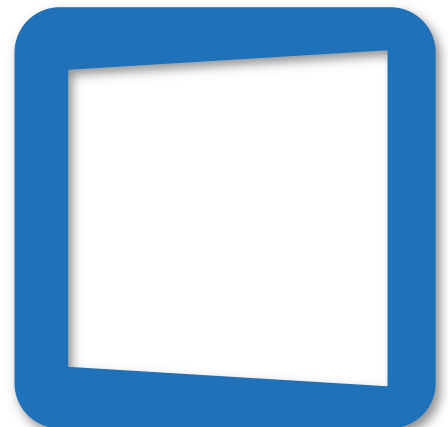
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
sluitingen	5	4	8	12	18	40	7
waarschuwingen	4	3	8	4	5	10	15

nb. exclusief de opgelegde vergunningplicht.

#### 3-4-3 overige instrumenten

Van overige instrumenten zoals stopgesprekken en 'knock-and-talk' kan de rekenkamer geen totaalbeeld geven, omdat deze informatie niet centraal wordt geregistreerd. De casusbeschrijvingen in hoofdstuk 4 bieden een beeld van deze instrumenten.

<sup>128</sup> Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'Resultaten aanpak ondermijnende criminaliteit 2019', 25 maart 2020.



## 4 uitvoering

### 4-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- *Is er sprake van een adequate uitvoering van gemeentelijke projecten en programma's en van de bestuurlijke instrumenten die de gemeente daarbij tot haar beschikking heeft?*

Tabel 4-1 geeft weer welke normen worden getoetst.

**tabel 4-1: normenkader organisatie en uitvoering**

norm	paragraaf
de gemeente brengt voldoende capaciteit en expertise in voor de uitvoering	4-2
de gemeentelijke aanpak is gebaseerd op een probleemanalyse en richt zich op duurzame resultaten	4-3
de gemeentelijke projecten leiden tot concrete interventies	4-4
de gemeente besteedt aandacht aan het optreden van een waterbedeffect	4-5

De gemeentelijke aanpak van ondermijning bestaat voornamelijk uit de uitvoering van diverse projecten. Om te kunnen beoordelen in hoeverre sprake is van een adequate uitvoering heeft de rekenkamer vijf gemeentelijke initiatieven als casus nader onderzocht. In dit hoofdstuk staan deze vijf casussen centraal. Het gaat om de aanpak op de Beijerlandselaan en Groene Hilledijk (hierna de boulevard op Zuid), de Mathenesserweg, de Spaanse Polder,<sup>129</sup> bestuurlijk afpakken en de aanpak van de OMG's. Van iedere casus is een aparte uitwerking opgesteld.

Paragraaf 4-2 gaat in op de mate waarin de gemeente voldoende capaciteit en expertise in zet. De derde paragraaf zoomt in op de mate waarin in de vijf onderzochte initiatieven een in opzet goede probleemanalyse aanwezig is en of het zich richt op duurzame resultaten. Vervolgens gaat paragraaf 4-4 in op de mate waarin de projecten leiden tot concrete interventies. De laatste paragraaf (4-5) beoordeelt in hoeverre de gemeente in de projecten aandacht besteedt aan verplaatsing van de problemen naar andere gebieden: het zogenoemde waterbedeffect.

### 4-2 capaciteit en expertise

*Naast de Directie Veiligheid zijn alle clusters in meer of mindere mate betrokken bij de aanpak van ondermijning. De beschikbare capaciteit binnen de gemeente voor inzet op de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt als toereikend ervaren. Mede dankzij de intensiveringsmiddelen zijn er voldoende mensen beschikbaar voor*

<sup>129</sup> Formeel is sprake van het project Holsteiner en van de inzet van de stadsmarinier. Beide projecten richten zich gezamenlijk op zowel de Spaanse Polder als de 's-Gravelandse Polder. Als wordt gesproken van het project 'Spaanse Polder' worden beide projecten in beide polders bedoeld.

*aansturing, analyse en toezicht/handhaving. Aandachtspunt is de beschikbare capaciteit bij het Team Beleid en Interventies. De uitvoering van bestuurlijke maatregelen is dermate gegroeid dat zij tegen de grens van hun capaciteit aanlopen. Als gevolg worden huizen waarin hennepkwekerijen zijn aangetroffen niet gesloten. Ook het team dat de Bibob-toetsing uitvoert is de beschikbare capaciteit krap. Tot slot is capaciteit voor de gemeente ook een factor bij een eventuele uitbreiding van de vergunningsplicht met nieuwe branches of gebieden.*

*De capaciteit en expertise zijn in de onderzochte projecten grotendeels op orde. Er zijn geen geluiden dat activiteiten geen doorgang kunnen vinden vanwege gebrek aan mankracht. Ook zijn geen problemen geconstateerd door een tekort aan expertise. Wel dient een brede groep medewerkers nog een training te krijgen om ondermijning te kunnen signaleren en melden. Bij de drie gebiedsgerichte projecten hebben stadsmariniers een prominente rol. Betrokkenen ervaren dat hun betrokkenheid leidt tot meer snelheid in de uitvoering en de mogelijkheid extra inzet te plegen.*

*Bij het project bestuurlijk afpakken geldt wel dat er bij de verschillende betrokken clusters meer capaciteit en vooral expertise nodig is om daadwerkelijk ondermijningcasussen te kunnen oppakken.*

#### 4-2-1 capaciteit en expertise binnen gemeentelijke organisatie

##### **capaciteit**

De Directie Veiligheid heeft de coördinerende rol bij de aanpak van ondermijning en voert daarnaast een deel van de bestuurlijke maatregelen uit. Team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit en Team Beleid en Interventies zijn hierbij betrokken. De capaciteit bij Team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2013 waren er twee medewerkers; in 2020 is dit gegroeid naar 25.<sup>130</sup> Bij het Team Beleid en Interventies werken twintig medewerkers.<sup>131</sup> Zij houden zich deels bezig met bestuurlijke maatregelen in het kader van de aanpak van ondermijning.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven zijn naast de Directie Veiligheid ook andere clusters betrokken bij de uitvoering van de aanpak van ondermijning. Deze inzet heeft vooral betrekking op de uitvoering van controles en handhaving. Op basis van interviews en opgevraagde informatie heeft de rekenkamer een schatting gemaakt van het totaal aantal betrokken medewerkers. In de onderstaande tabel 4-2 is een overzicht gegeven.

<sup>130</sup> Interview ambtenaar gemeente.

<sup>131</sup> Interview ambtenaar gemeente.



tabel 4-2: schatting beschikbare capaciteit

	aantal medewerkers	toelichting
Directie Veiligheid; Team AOC	25	
Directie Veiligheid; Beleid en Interventies	20	deels ingezet voor ondermijning
<b>capaciteit voor controles en handhaving ondermijning</b>		
Stadsontwikkeling	±6*	
Stadsbeheer	11	alleen team ondermijning van SB
Dienstverlening	1	
Maatschappelijk ontwikkeling	0,5	
Werk en inkomen	-	geen gelabelde capaciteit vrijgemaakt
BCO	-	wel inzet op project bestuurlijk afpakken

\* 2 parttime inspecteurs zijn als één medewerker gerekend (bron: interview).

In de tabel is te zien dat buiten de Directie Veiligheid vooral bij Stadsontwikkeling (en dan specifiek Bouw- en Woningtoezicht) en Stadsbeheer medewerkers betrokken zijn bij de aanpak van ondermijning. Bij Stadsbeheer zijn alleen de direct betrokken medewerkers bij het handhavingsteam ondermijning van het cluster in de tabel opgenomen. Daarnaast wordt ook op ad hoc basis bijgedragen aan handhavingsacties. De capaciteit daarvan is niet bekend. Bij de andere clusters is de inzet op ondermijning beduidend kleiner. Dit is ook logisch, omdat in de werkzaamheden van deze clusters de rol van ondermijnende criminaliteit minder groot is.

Naast de genoemde capaciteit voor controle en handhaving zijn in vijf clusters (uitgezonderd BCO) nog accounthouders actief. Deze fungeren als contactpersoon van het cluster en besteden een gedeelte van hun tijd aan de aanpak van ondermijning. Zij werken aan bewustwording in hun clusters. In het overzicht zijn stadsmariniers en de medewerkers die onder de stadsmariniers vallen niet meegerekend.

Een deel van de capaciteit die in tabel 4-2 is gepresenteerd, is bekostigd met de intensiveringsmiddelen. Het gaat om 7,7 fte van de capaciteit buiten de Directie Veiligheid. In de interviews is de beschikbare capaciteit binnen de gemeente voor inzet op de aanpak van ondermijnende criminaliteit als toereikend ervaren. Mede dankzij de intensiveringsmiddelen zijn er voldoende mensen beschikbaar voor aansturing, analyse en toezicht/handhaving.

Voor de uitvoering van de bestuurlijke maatregelen door het Team Beleid en Interventies is de beschikbare capaciteit wel een aandachtspunt. Hoewel de capaciteiten afgelopen jaar is meegroeid, zijn er verschillende signalen dat deze krap is:

- Het team dat Bibob-toetsingen uitvoert is met vier medewerkers op ongeveer 300 onderzoeken per jaar krap bezet.<sup>132</sup> Dit leidt onvermijdelijk soms tot keuzes. Zo vermeldt het gemeentelijk Bibob-beleid diverse risicobranches en -gebieden. Elke aanvraag voor een bouwvergunning in de Spaanse Polder zou getoetst moeten worden. In de praktijk is dit niet haalbaar en blijft het veelal bij een lichte toets en

<sup>132</sup> Ook uit een landelijke evaluatie blijkt capaciteit een breder punt van zorg: Regioplan, 'Procesevaluatie uitbreidingswet Bibob 2013', 2020, pp. 45-49.

wordt een schifting gemaakt.<sup>133</sup> De gemeente stelt dat het niet uitvoerbaar zou zijn om alle bouwvergunningen op deze wijze te toetsen.<sup>134</sup> Daarom wordt er een onderscheid gemaakt tussen ingrijpende verbouwingen waarmee hoge kosten gemoeid zijn of waarbij andere indicaties een Bibob-onderzoek vereisen (zoals indicaties van fraude op basis van een politieonderzoek), en verbouwingen tegen lagere kosten (zoals bijvoorbeeld het plaatsen van tussenvloeren of reclame).

- Het grote aantal pandsluitingen vergroot ook de druk op het Team Beleid en Interventies. Mede hierdoor wordt het instrument bijvoorbeeld niet ingezet bij aangetroffen hennepkwekerijen, terwijl dat in andere gemeenten wel gebeurt.<sup>135</sup> Indien mogelijk ruimt de gemeente de kwekerijen op basis van spoedeisende bestuursdwang en legt het de pandeigenaar een boete op voor het onttrekken van een woning aan de woningvoorraad. Dit leidt soms tot ogenschijnlijk tegenstrijdige situaties: de burgemeester kan een woning sluiten waar benodigdheden voor een hennepkwekerij (of een kleine handelshoeveelheid drugs) worden aangetroffen. Bij de vondst van een grote hennepkwekerij in een woning gebeurt dat daarentegen in principe niet.

In zijn huidige vorm leidt het gebruik van de vergunningplicht niet tot capaciteitsproblemen. Dit verandert indien de vergunningplicht op grotere schaal wordt toegepast dan nu gebeurt.<sup>136</sup> De gemeente overweegt al enige tijd de invoering van een vergunningplicht voor specifieke branches. Bij een mogelijke invoering zouden al deze bedrijven aan een Bibob-toets worden onderworpen. De invoering van de vergunningplicht op de autoverhuurbranche in de Spaanse Polder leidde tot een forse stijging van de aanvragen. Sommige samenwerkingspartners gaven in interviews met de rekenkamer graag een verdere uitbreiding van de vergunningplicht met andere sectoren te zien. Voor de gemeente is dit echter een arbeidsintensief instrument, wat mede bepalend is voor de inzet ervan.

### **expertise**

Een belangrijk onderdeel van de aanpak van ondermijning binnen de gemeentelijke organisatie is het vergroten van de kennis van betrokken medewerkers. Dit moet het mogelijk maken dat zij signalen binnen werk eerder oppikken en weten hoe zijn vervolgens dienen te handelen. Een beperkt aantal medewerkers heeft hiervoor het afgelopen jaar een cursus gevolgd. Verdere training en opleiding dient in 2021 plaats te vinden.

Deze training en opleiding is van belang om de bijdrage van clusters buiten de Directie Veiligheid te vergroten. Betrokkenen ervaren dat met name bij Werk en Inkomen, Maatschappelijke Ontwikkeling en BCO nog weinig kennis van ondermijning aanwezig is en er binnen deze clusters nog weinig prioriteit aan ondermijning wordt gegeven.

#### **4-2-2 capaciteit en expertise binnen projecten**

Voor de vijf onderzochte casussen is specifiek naar de beschikbare capaciteit en expertise binnen het project gekeken. De hoeveelheid betrokken medewerkers van de gemeente verschilt sterk per casus. In de onderstaande tabel is per casus weergegeven

<sup>133</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidslijn toepassing Wet Bibob Rotterdam 2015', 8 september 2015, pp. 14.

<sup>134</sup> E-mail medewerker gemeente.

<sup>135</sup> Pro Facto, 'Gemeente Rotterdam, Evaluatie toepassing artikel 13b Opiumwet', maart 2020.

<sup>136</sup> Interview gemeente.

in hoeverre betrokkenen oordelen dat er voldoende capaciteit en expertise aanwezig is. Daarnaast staat de aanwezigheid van een stadsmarinier vermeld.

tabel 4-3: bezetting projecten

	voldoende capaciteit	voldoende expertise	betrokkenheid stadsmarinier
boulevard op Zuid	ja	ja	ja
Mathenesserweg	ja	ja	deels
Spaanse Polder	ja	ja	ja
bestuurlijk afpakken	deels	deels	nee
OMG's	ja	ja	nee

In de drie gebiedsgerichte aanpakken, boulevard op Zuid, Mathenesserweg en Spaanse Polder, is een stadsmarinier betrokken of betrokken geweest. Deze heeft een eigen budget en capaciteit. Bij de Mathenesserweg is de stadsmarinier op dit moment niet meer betrokken. De prominente rol voor de stadsmariniers binnen de aanpak was een terugkerend onderwerp in al deze casussen. Sinds 2020 is er ook een stadsmarinier voor ondermijning in de Waalhaven. Betrokkenen omschrijven de rol van de stadsmarinier in interviews als degene die partijen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie bij elkaar kan brengen. Ook kan de stadsmarinier door de beschikbaarheid van eigen budget snel handelen, bijvoorbeeld door kantooruimte te huren, een onderzoeksbureau in te schakelen voor nadere analyse, of door te investeren in de openbare ruimte. Tot slot zien betrokkenen dat de stadsmarinier een sterk mandaat heeft, omdat hij of zij direct aan de burgemeester rapporteert. Deze bevindingen komen overeen met het rekenkamerrapport 'Handhaven van stadsmariniers', waarin bovendien werd geconcludeerd dat verreweg de meeste acties van de stadsmarinier zichtbaar resultaat hebben.<sup>137</sup>

De gemeentelijke betrokkenheid bij de boulevard op Zuid en de Spaanse Polder is het omvangrijkst. Bij de boulevard op Zuid zijn drie medewerkers van de gemeente fulltime betrokken bij de aanpak van ondermijning. Bij de gehele aanpak zijn naar schatting zeker twintig medewerkers van de gemeente betrokken. Bij de Spaanse Polder gaat het om acht medewerkers uit het projectteam, vier medewerkers uit het team van de stadsmarinier en de stadsmarinier zelf.<sup>138</sup> Bij de overige drie casussen beperkt de capaciteit zich tot een projectleider en het op gezette tijden bijdragen aan handhavingsacties. Voor de Mathenesserweg zijn drie handhavers beschikbaar gesteld.<sup>139</sup> Voor bestuurlijk afpakken geldt dat medewerkers uit vijf clusters hieraan een bijdrage leveren. Het betreft doorgaans een beperkt deel van hun tijdsbesteding.

Uit de casussen komt het beeld naar voren dat bijna in alle gevallen de beschikbare capaciteit voldoende is voor het uitvoeren van het project. Er zijn geen geluiden uit interviews dat activiteiten geen doorgang kunnen vinden vanwege gebrek aan menskracht. Ook worden geen problemen geconstateerd met de aanwezige expertise. Enige uitzondering is het project bestuurlijk afpakken. Voor het daadwerkelijk

<sup>137</sup> Rekenkamer Rotterdam, 'Handhaven van stadsmariniers, effecten van stadsmariniers op veiligheid',

<sup>138</sup> Daaronder zijn vier medewerkers van het team Aanpak ondermijnende criminaliteit, die de helft van hun tijd aan de Spaanse Polder besteden.

<sup>139</sup> Angeleverde informatie in het ambtelijk wederhoor.

oppakken van ondermijningscasussen is niet in alle clusters voldoende capaciteit en vooral expertise beschikbaar.

#### 4-3 opzet en aanpak projecten

*De vijf onderzochte projecten beschikken niet allemaal over een duidelijke probleemanalyse. Bij drie van de vijf projecten is een dergelijke analyse wel aanwezig. Voor alle projecten geldt dat niet goed duidelijk is wat de gemeente precies wil bereiken. Er is geen concreet beeld van wat de aanpak uiteindelijk moet opleveren, waardoor het moeilijk is vast te stellen wanneer de aanpak voldoende is geslaagd.*

*Drie van de vijf projecten richten zich op de aanwezige ondermijning in een specifiek gebied in Rotterdam. Bij deze projecten neemt de gemeente een centrale rol in. De ontwikkelde aanpakken in deze projecten hanteren een vergelijkbare filosofie. In grote lijnen bestaat deze uit een combinatie van inzet op signaleren (informatie verzamelen, aanwezigheid in het gebied), aanpakken (inzet op rechtshandhaving en bestuurlijke maatregelen), aandacht voor het proces (bijstelling gedurende de aanpak) en aandacht voor duurzaamheid van het resultaat. In deze werkwijze is aandacht voor zowel de breedte van de problematiek als de noodzaak tot borging op langere termijn. De rol van de gemeente in de andere twee projecten is wezenlijk anders. Op basis van signalen van partners draagt de gemeente bij aan uitvoering van acties.*

##### 4-3-1 probleemanalyse en aanpak

Verwacht mag worden dat er voorafgaand aan de inzet van de gemeente een duidelijke probleemanalyse is, op basis waarvan doelstellingen worden geformuleerd en in te zetten instrumenten worden bedacht. Kenmerkend voor de aanpak van ondermijning is dat voor een gedeelte de aard en omvang van het probleem nog niet bekend is en op welke wijze de gemeente daarop in kan spelen. Er mag een zekere flexibiliteit worden verwacht.

In de onderstaande tabel is weergegeven in welke mate een probleemanalyse, concreet te bereiken resultaten en in te zetten instrumenten vooraf in kaart zijn gebracht.

**tabel 4-4: probleemanalyse en onderbouwing aanpak**

	probleemanalyse	concreet te bereiken resultaten	onderbouwde aanpak
Boulevard op zuid	deels	deels	ja
Mathenesserweg	nee	nee	ja
Spaanse Polder	ja	deels	ja
Bestuurlijk afpakken	deels	nee	deels
OMG's	ja	deels	ja

De Mathenesserweg is enigszins een vreemde eend in de bijt tussen de vier andere casussen. Deze straat kent een lange geschiedenis van opeenvolgende projecten. De huidige aanpak in deze straat ligt niet vast in een apart plan van aanpak, maar is gaandeweg ontstaan naar aanleiding van signalen van bewoners over misstanden. Mede op basis van ervaringen uit het verleden heeft wel een beredeneerde keuze voor

de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten plaatsgevonden. De aanpak richt zich op een combinatie van sluiting van panden waar illegale activiteiten (waaronder gokken) plaatsvonden, toezicht en handhaving, inzet op zichtbare fysieke verbetering van de straat, versterking van participatie van bewoners en het verminderen van het aantal winkels door deze te vervangen door woningen.

De probleemanalyse voor de Spaanse Polder is het omvangrijkste en meest uitgewerkt. Voorafgaand aan de ontwikkeling van de aanpak in de Spaanse Polder maakte in 2014 het RIEC een brede analyse van de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in het gebied. In 2016 is de aanpak opnieuw tegen het licht gehouden, waarbij onder meer nieuw criminologisch onderzoek is geïnitieerd. Naast informatie uit deze bronnen is geconstateerd dat de noodzaak voor een projectmatige aanpak van de Spaanse Polder ook voortkomt uit jarenlange verwaarlozing van het gebied door de overheid en partners. De aanpak is in 2016 is verbreed, waarbij niet alleen meer wordt ingezet op rechtshandhaving, maar ook op gebiedsontwikkeling, participatie van ondernemers en verbetering van de publieke ruimte. Op basis van deze aanpak zijn doelstellingen geformuleerd. Deze zijn weliswaar niet heel concreet, maar geven wel een duidelijke richting aan. De inzet draait sindsdien om “het creëren van een integer en gezond ondernemersklimaat”, en is gericht op enkele thematische deelprojecten. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de opslagboxenbranche, de autobranche, de branche voor transport en logistiek, en de import- en exportsector. Na een nieuwe herijking gaat er sinds 2020 extra aandacht uit naar een reeks individuen waarvan na een analyse bleek dat zij actief zijn in de zware criminaliteit.

De probleemanalyse voor de boulevard op Zuid bestaat uit enkele problematische ontwikkelingen in de wijken rond de boulevard (Bloemhof en Hillesluis) en signalen over ondermijnende criminaliteit. De gemeente stelt vast dat de uitstraling en reputatie van de boulevard armoedig en malafide is, en dat de omliggende wijken de minst koopkrachtige van Rotterdam zijn en tevens veel sociale problematiek kennen.<sup>140</sup> Er zijn signalen voor ondermijning, zoals de combinatie van hoge huren voor bedrijfs- en winkelpanden gebruikt door ondernemingen die naar verwachting geen hoge omzetten draai. Ook heeft het RIEC een 0-meting uitgevoerd waarin alle beschikbare informatie over de ondernemers op de boulevard en eventuele criminele netwerken in kaart zijn gebracht. In de probleemanalyse is niet uitgewerkt wat de wisselwerking is tussen de problematische ontwikkelingen in de wijk (verloedering en sociale problematiek) en de signalen over ondermijnende ondernemers in de winkelpanden.

In de aanpak wordt aandacht besteed aan het tegengaan van ondermijnende criminaliteit, maar de aanpak staat ook voor veel fysieke ingrepen in het gebied. De gemeente wil bovendien 1/3 van het vastgoed verwerven. De gestelde doelstellingen bevatten veelal specifieke en meetbare targets voor de korte termijn (tot 2023), zoals “25 malafide ondernemers structureel beëindigen” en “50% van het gevelbeeld van de boulevard op orde”. Hiernaast zijn er ook lange termijn doelen geformuleerd, dit zijn meer algemene vergezichten over de staat van de boulevard in 2031. Voorbeelden hiervan zijn “sterke ondernemers, evenwicht in branchering” en “boulevard is eerlijk, rechtvaardig warm en welvarend”. Het valt de rekenkamer op dat de doelstellingen op de korte termijn hoofdzakelijk de inzet concretiseren. De lange termijn doelen richten

<sup>140</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Hand in Hand’, september 2018, pp. 4 en 14.

zich meer op de opbrengst van de aanpak, maar zijn weinig specifiek. Hierdoor is moeilijk vast te stellen wanneer de aanpak is geslaagd.

Bij bestuurlijk afpakken is in het plan van aanpak terug te zien dat de gemeente pas recent is gestart met het op gestructureerde wijze aandacht geven aan bestuurlijk afpakken. Er is een beperkte probleemanalyse, waarin alleen is geconstateerd dat sprake is van veel openstaande gemeentelijke vorderingen. De precieze omvang van deze vorderingen en de mate waarin deze zijn gelieerd aan ondermijnende criminaliteit, is niet bekend. Ook ontbreekt het nog aan concrete doelen. Wat verder opvalt, is dat de aanpak zich vooral concentreert op structurering van de informatie-uitwisseling tussen betrokken clusters. De op basis hiervan te nemen vervolgstappen om daadwerkelijk over te kunnen gaan tot afpakken, zijn nog niet uitgewerkt.<sup>141</sup>

De probleemanalyse bij de OMG's beperkt zich tot de constatering dat veel leden van deze motorclubs zich bezighouden met zware en ondermijnende criminaliteit. De te bereiken doelstellingen zijn niet allemaal even concreet, maar het is wel duidelijk dat de gemeente het voorkomen van de opening van nieuwe clubhuizen en evenementen nastreeft. De aanpak is concreet uitgewerkt en goed onderbouwd. Met name het stopgesprek met pandeigenaren of overleg met horeca-exploitanten neemt een belangrijke plaats in binnen de aanpak. Met deze interventie wordt eigenaren of exploitanten gevraagd zelf actie te ondernemen op basis van huurcontracten of huisregels. Verder fungeren bestuurlijke maatregelen als stok achter de deur.

#### 4-3-2 beleidsfilosofie aanpak

De vijf onderzochte casussen zijn te verdelen in gebiedsgerichte en themagerichte aanpakken. De gebiedsgerichte aanpakken zijn onderling verschillend, maar hebben tegelijkertijd een enigszins vergelijkbare filosofie. In grote lijnen is deze te verdelen in vier onderdelen:

##### 1 *signaleren:*

- via handhavingsacties binnenkomen bij ondernemers en zo zicht krijgen op het probleem;
- investeren in een zeer gedetailleerde informatiepositie. Op het niveau van een pand wordt informatie bijgehouden;
- bij betrokken organisaties in het gebied zorgen voor bewustwording van de aanwezigheid van ondermijning en de noodzaak tot aanpak daarvan;
- fysieke en zichtbare aanwezigheid in het gebied. Door middel van een kantoor in het gebied wordt de aanwezigheid van de overheid zichtbaar en wordt de drempel voor het melden van problemen verlaagd;
- inzet op 'knock and talk': onaangekondigde en laagdrempelige bedrijfsbezoeken om in gesprek te treden met ondernemers om uitleg te geven en eventuele misstanden te signaleren.

##### 2 *aanpakken:*

- in samenwerking met politie, justitie, Belastingdienst en eventueel andere partners inzetten op rechtshandhaving in het gebied;
- bijdragen aan verwijderen ondermijnende activiteiten door bestuurlijke maatregelen op te leggen;

<sup>141</sup> In de ambtelijke reactie op het conceptrapport is toegelicht dat de doelen inmiddels zijn aangescherpt.

- aanvullend inzet van andere bestuurlijke instrumenten, zoals handhaving op bestemmingsplan, op erfpachtcontracten of door het opkopen van panden;
- meer aandacht voor “schoon, heel en veilig” in het gebied;
- inzet op het volgen van aangepakte ondernemers die zich vestigen op andere locaties om het waterbedeffer te voorkomen;
- aandacht voor de fysieke verbeteringen in het gebied door bij te dragen aan het opknappen van gevels, aanpakken van de openbare ruimte en het slopen van panden.

### 3 *aandacht voor het proces:*

- Investeren in leren/bijstelling van de aanpak gedurende het proces. Met partners regelmatig bepalen in hoeverre de aanpak nog goed functioneert en welke bijstelling nodig is.

### 4 *aandacht voor duurzaam resultaat:*

- investeren in participatie en betrokkenheid van ondernemers en/of bewoners;
- inzet op gebiedsontwikkeling door ‘rotte appels’ te vervangen door bonafide ondernemers. Hiervoor worden verschillende instrumenten ingezet als een vergunningplicht voor specifieke branches of door in eigendom krijgen van panden om zo te sturen op het gewenste type exploitanten;
- het aanbod aan winkels verkleinen en vervangen door woningen;
- langdurige zichtbare aanwezigheid met handhaving.

Zowel de aanpak op de boulevard op Zuid, de Spaanse Polder als op de Mathenesserweg bevatten veel van de bovengenoemde elementen. Vooral bij de Spaanse Polder en boulevard op Zuid is sprake van een brede aanpak waarbij niet alleen met partners wordt ingezet op rechtshandhaving, maar ook op gebiedsontwikkeling op langere termijn.

Uiteraard zijn er wel kenmerkende verschillen. Op de Spaanse Polder is sprake van veel erfpachtcontracten. De gemeente heeft hierdoor een privaatrechtelijke relatie met pandeigenaren in het gebied en kan deze aanspreken op het niet nakomen van afspraken of bij ernstige overtredingen het contract beëindigen. Ook kan de dreiging van contractontbinding een stok achter de deur zijn om de pandeigenaar te bewegen een andere huurder te zoeken. Een tweede kenmerkend verschil is dat in de aanpak bij de Spaanse Polder op grotere schaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot het opleggen van een vergunningplicht op een pand, gebied of branche. Sinds 1 september 2018 geldt een vergunningplicht voor de autoverhuurbranche Spaanse Polder. Alle bedrijven in het gebied die in deze branche actief zijn, moeten daarvoor een vergunning hebben. Aan de verlening daarvan gaat een Bibob-onderzoek vooraf, met de mogelijkheid om op basis van de uitkomsten een vergunning te weigeren.

Daarentegen is kenmerkend voor de aanpak op de boulevard op Zuid dat daar is gekozen voor het verwerven van panden door de gemeente. Deze verwervingen zijn volgens de gemeente noodzakelijk om voldoende grip te krijgen op de branchering op de boulevard en ook gelijktijdig de woningvoorraad aan te pakken. Door het (laten) (her)ontwikkelen van woningen wil de gemeente koopkrachtige bewoners trekken. De ambitie van de aanpak is om circa 30% van het vastgoed, zo'n veertig panden, te verwerven. De gemeente verwacht ongeveer € 33 mln. aan vastgoedinvesteringen te doen. De verwerving van vastgoed dient drie doelen.

- de gemeente wil vastgoed bezitten in de (verkorte) winkelstraat, zodat het invloed heeft op de branchering en de uitstraling van het kernwinkelgebied;
- zij wil de mixzone (de zone waar eerst winkels zaten) aantrekkelijker en meer divers maken;
- tot slot wil ze de kwaliteit van de woningvoorraad en het eigenwoningbezit bevorderen. Dit wordt onder andere gerealiseerd door winkels op de Groene Hilledijk te verwerven en deze (te laten) verbouwen tot atelierwoning.

De aanpak op de Mathenesserweg is veel kleinschaliger, maar bevat wel diverse van de bovengenoemde onderdelen. Kenmerkende verschil is de kortstondige inzet. Gedurende een relatief korte periode is veel aandacht uitgegaan naar de straat door betrokkenheid van een stadsmarinier, een kantoor in de straat, een wijkagent voor de straat en meer controles. Dit is relatief snel weer afgeschaald. Ook wijkt de aanpak af doordat de transformatie van het gebied niet via het verwerven van panden of handhaving op erfpachtcontracten plaatsvindt. In plaats daarvan is ingezet op het faciliteren van transformatie van de straat. Hiervoor is het bestemmingsplan gewijzigd (minder winkels en meer woonbestemmingen) en wordt overlegd met pandeigenaren. Ook is in de straat de Wijk Ontwikkelings Maatschappij (WOM) Mathenessekwartier actief. Dit samenwerkingsverband tussen twee corporaties en een aannemer bestaat sinds de eeuwwisseling en bezit een deel van de panden die na opknappen worden verkocht.

De themagerichte aanpakken hebben een duidelijk andere insteek met een wezenlijk andere rol van de gemeente. De gemeente is daarbij vooral samenwerkingspartner. Bij de aanpak van OMG's handelt de gemeente signaalgestuurd. Op basis van aangeleverde signalen, met name vanuit de politie, wordt opgetreden. Bij de casus afpakken is de bijdrage van de gemeente op dit moment nog beperkt. De gemeente heeft wel de ambitie meer eigen dossiers op te pakken.

#### 4-4 interventies

*In de onderzochte casussen wordt daadwerkelijk concreet geïntervenieerd. In relatief korte tijd is in deze casussen veel inzet gepleegd. Er zijn diverse typen acties uitgevoerd als integrale controles, sluiting van panden, handhaving op basis van het bestemmingsplan of erfpacht en weigering van vergunningen op basis van Bibob-onderzoek. Bij bestuurlijk afpakken is het aantal interventies nog beperkt. Dit project is van recente datum.*

*In de drie gebiedsgerichte aanpakken is vooral veel inzet te zien op de uitvoering van controles. Bij de twee langer lopende projecten in de Spaanse Polder en op de Mathenesserweg is na een fase van intensieve controles een verschuiving te zien naar het gebruik van andere gemeentelijke instrumenten. Deze instrumenten zijn niet alleen gericht op het stoppen van ongewenste activiteiten, maar ook op het krijgen van grip op wie zich in een gebied vestigt door bijvoorbeeld het gebruik van de vergunningplicht, erfpacht of aanpassing van het bestemmingsplan. De gemeente heeft met de toepassing van dit instrumentarium, meer dan in het verleden, aandacht voor de resultaten op langere termijn.*



#### 4-4-1 inleiding

In deze paragraaf wordt per casus een beeld gegeven van de mate waarin er concrete interventies zijn uitgevoerd. De resultaten van deze interventies komen in hoofdstuk 5 aan bod. Verdere informatie over iedere casus is te vinden in de casusbijlage.

#### 4-4-2 boulevard op Zuid

##### interventies

Er is een aantal branches op de boulevard waar de gemeente veelvuldig heeft gecontroleerd. Dit betreft winkels met tweedehands goederen, de beautybranche, vergunningplichtige ondernemers (avondwinkels, horeca), niet-reguliere supermarkten en kledingwinkels. De gemeente voert de controles uit met partners (zoals Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de politie) die bevoegdheden hebben om bepaalde zaken te beboeten. Bij de controles worden bestuurlijke rapportages opgesteld, op basis waarvan de gemeente kan besluiten een pand te sluiten (al dan niet voorafgegaan door een waarschuwing). De gemeente was voornemens ook controles in de horeca uit te voeren, maar dit is er door corona niet van gekomen.

Het totaal aantal controles is niet gespecificeerd. De gemeente geeft zelf aan ongeveer 25 onaangekondigde bezoeken te hebben gebracht aan verdachte ondernemingen. Hiernaast zijn in het kader van controle op bijvoorbeeld het Digitaal Opkoop Register (DOR) nog meer bezoeken uitgevoerd. In het kader van vergunningen worden ook Bibob-onderzoeken uitgevoerd. Er zijn in totaal 2019 en 2020 zeventien Bibob-onderzoeken uitgevoerd.

In tabel 4-5 staat een overzicht van de getroffen maatregelen in de genoemde branches. Omdat veel controles in samenwerking met partners zijn uitgevoerd, zijn ook de maatregelen van de partners genoteerd. De tabel geeft een samenvatting van de belangrijkste maatregelen. Meer informatie over de inzet op de boulevard staat in casusbijlage.

tabel 4-5: getroffen maatregelen Boulevard op Zuid, 2019 en 2020

<b>DOR</b>		
jaar	2019	2020
maatregelen partners	geen boetes geheven	6 boetes;
maatregelen gemeente	4 bestuurlijke waarschuwingen	bestuurlijke waarschuwingen (aantal niet gespecificeerd); 2 zaken zijn gesloten.
<b>beautybranche</b>		
jaar	2019	2020
maatregelen partners	2 boetes ontbreken tewerkstellingsvergunning	1 vordering Wet Minimum Loon <sup>142</sup>
maatregelen gemeente	1 zaak is gesloten vanwege schijnbeheer	
<b>vergunningen</b>		
jaar	2019	2020
maatregelen gemeente	bestuurlijke waarschuwing avondwinkel	horecavergunning ingetrokken na een vechtpartij op het terras; bakker gesloten omdat een restaurantexploitatievergunning ontbrak;

<sup>142</sup> Naar aanleiding van deze vordering is ook een onderzoek gestart.

2 cafés zijn gesloten.

controle op aangeboden waar (met Douane en NVWA)		
jaar	2019	2020
maatregelen partners		grote hoeveelheid illegale medicijnen in beslag genomen; geregeld illegale goederen in irreguliere supermarkten aangetroffen en in beslaggenomen; smartshop goederen (gericht op het starten van een plantage) in beslag genomen; valse merkkleding in beslag genomen.
maatregelen gemeente		smartshop gesloten voor de duur van 6 maanden, door middel van bemiddeling met de pand eigenaar is het huurcontract beëindigd; winkel met valse merkkleding gesloten.

#### overige inzet

De gemeente zet ook in op het verwerven van vastgoed en andere fysieke ingrepen op de boulevard. De gemeente heeft een gedeelte van de luifels op de boulevard verwijderd om de uitstraling van de boulevard te verbeteren. Er is een brancheringscommissie opgericht die zich onder andere richt op het werven van nieuwe ondernemers voor de boulevard, om zo meer variatie in de branchering aan te brengen.

#### 4-4-3 Mathenesserweg

De aanpak op de Mathenesserweg bestond in eerste instantie uit de uitvoering van controles. Naar aanleiding daarvan zijn verschillende panden gesloten waar illegale activiteiten plaatsvonden, zoals gokken en het schenken van alcoholische dranken. Ook zijn er avondwinkels en een supermarkt gesloten en zijn er overtredingen van de bijstandswet aangetroffen. In één geval is de uitkering beëindigd en teruggevorderd.

In de onderstaande tabel zijn de interventies in de periode 2017-2020 opgenomen. Er zijn alleen cumulatieve aantallen beschikbaar. Wel is duidelijk dat alle bedrijven in de straat in 2017 integraal zijn gecontroleerd. De overige acties hebben in de periode daarna plaatsgevonden.

tabel 4-6: interventies Mathenesserweg, 2017-2020

	aantal
integrale controles bedrijven	65
gesloten horeca/stichtingen	23
gesloten winkels (supermarkt/avondwinkel)	3
beëindigde bijstandsuitkeringen	1
gesprekken pandeigenaren andere invulling pand	22
huisbezoeken gemeentelijk interventieteam bij overlast	niet bekend

Naast de inzet op toezicht en handhaving heeft de gemeente ook andere acties uitgevoerd:

- aanpassing van het Besluit uitzondering vrijstelling exploitatievergunning, waardoor horeca-exploitatie zonder vergunning op de Mathenesserweg niet meer mogelijk is;
- aanpassing van de detailhandelnota;
- ontwikkeling van een nieuw bestemmingsplan om een ander gebruik van panden mogelijk te maken. Ook is het aantal functiemogelijkheden in het bestemmingsplan teruggebracht. Het bestemmingsplan is door het college goedgekeurd en moet nog door de raad worden vastgesteld;
- ondersteunende activiteiten bij de transformatie van de straat, zoals een handvat voor de gevelrenovatie voor eigenaren en een financiële vergoeding voor het laten opstellen van tekeningen.

#### 4-4-4 Spaanse Polder

Bij aanvang van Project Holsteiner in de Spaanse Polder ging een groot deel van de inspanningen uit naar integrale acties en controles. Dit leidde onder meer tot de vondst van gestolen voertuigen, wapens, drugs, namaakkleding, contant geld en illegaal te werk gestelde vreemdelingen. Integrale controles zijn gericht op meerdere bedrijven of individuen. Ter illustratie: in 2020 vonden negen integrale controles plaats (zie tabel 4-7), waarbij in totaal 53 bedrijven zijn gecontroleerd.<sup>143</sup> Mede met het oog op de gecoördineerde VIGOR-verkeerscontroles, geldt de Spaanse Polder sinds eind 2019 als veiligheidsrisicogebied waar de politie preventief mag fouilleren en auto's voor controle mag aanhouden.<sup>144</sup>

Tabel 4-7 laat de ontwikkeling in het aantal controles zien. De sterke afname hiervan is te verklaren vanuit de verbreding van de aanpak die bovendien in grotere mate signaal gestuurd is geworden. Waar de nadruk in 2014 sterk lag op integrale controles door samenwerkingspartners en het verbeteren van de informatiepositie, is de aanpak sinds 2016 verbreed met een reeks thematische deelprojecten. In 2020 konden zes geplande acties bovendien geen doorgang vinden als gevolg van de coronamaatregelen.

<sup>143</sup> Dit aantal is gedeeld in het ambtelijk wederhoor.

<sup>144</sup> Aanwijzingsbesluit.

**tabel 4-7: aantal integrale controles, Spaanse Polder**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
aantal	41	45	15	15	12	7

Een ander instrument om in gesprek te treden met ondernemers en mogelijke misstanden op het spoor te komen zijn 'knock and talk'-gesprekken. Deze hebben echter een ad hoc karakter en worden niet geregistreerd. De gemeente kan tot slot na signalen van bijvoorbeeld illegale bewoning van een woning of woonboot een adresonderzoek op basis van de Basisregistratie Personen (BRP) starten. Dit is slechts sporadisch gebeurd (zie tabel 4-8), waarschijnlijk vanwege het lage aantal woningen in het gebied.

**tabel 4-8: aantal adresonderzoeken, Spaanse Polder**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
aantal	2	2	1	3	2	nb

nb: niet bekend

In de Spaanse Polder is een belangrijke rol weggelegd voor de vergunningplicht, die daar sinds 1 september 2018 geldt voor alle autoverhuurbedrijven (zie ook paragraaf 3-3-4). Een vergunningaanvraag gaat gepaard met een Bibob-onderzoek en extra onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob. Tabel 4-9 toont de ontwikkelingen in deze branche als gevolg van de vergunningplicht.<sup>145</sup> Waar het Rotterdamse deel van de Spaanse Polder in 2018 nog achttien autoverhuurbedrijven telde, zijn er in 2020 nog zeven over. Dit is het gevolg van twee geweigerde vergunningen en acht bedrijven die uit eigen beweging vertrokken nadat de vergunningplicht was aangekondigd. Eén bedrijf verhuisde nadat het een vergunning had ontvangen.

**tabel 4-9: vergunningplicht, Spaanse Polder**

	2018	2019	2020
vergunningen verleend	0	8	0
vergunningen geweigerd	0	0	2
uit eigen beweging vertrokken/gestopt	8	0	1
totaal autoverhuurbedrijven in Rotterdamse deel	18	10	7

De Spaanse Polder kent sinds 2019 strengere regels tegen heling dan elders in de stad.<sup>146</sup> Handhavers van het cluster Stadsbeheer voeren structurele controles uit bij

<sup>145</sup> Het onderstaande is gebaseerd op een mailwisseling met een medewerker van de gemeente.

<sup>146</sup> Gemeente Rotterdam, 'Vaststellingsbesluit beleidslijn Tegengaan heling in de Spaanse Polder 2019', 25 januari 2019 en Gemeente Rotterdam, 'Aanwijzingsbesluit Digitaal Opkopers Register (DOR) 2017', 6 februari 2017 en Gemeente Rotterdam, 'Beleidslijn heling voor handelaren in ongeregelde en gebruikte goederen', september 2014.

handelaren in tweedehands goederen op het gebruik van het Digitaal Opkopers Register (zie paragraaf 3-2-3). Wie geen DOR bijhoudt, riskeert een bestuurlijke sluiting van twee weken (bij de tweede constatering) tot onbepaalde tijd (bij de vijfde constatering). Handhavers kunnen de dossiers bovendien doorsturen naar het Openbaar Ministerie, wat kan resulteren in een boete.<sup>147</sup> Daarnaast gelden er strengere sancties voor de verkoop van gestolen goederen: op de eerste constatering volgt een sluiting van drie maanden, wat elders in de stad één maand is.

Ook geldt hier afwijkend beleid omtrent spoedsluitingen. Dit instrument wordt elders in de stad vooral ingezet bij problemen in de horeca.<sup>148</sup> In de Spaanse Polder wordt dit instrument breder ingezet, onder meer twee keer na drugsvondsten.<sup>149</sup> Tabel 4-10 toont de frequentie waarin de burgemeester in de Spaanse Polder waarschuwingen uitdeelde en sluitingen oplegde. Ondanks de nadruk op de bestrijding van heling op het bedrijventerrein, heeft het grootste aantal sluitingen in het gebied betrekking op andere zaken, bovenal sluitingen van drugspanen. In totaal werden in de onderzochte periode 28 bestuurlijke maatregelen opgelegd, waarvan zeventien sluitingen van drugspanen, tegenover vijf sluitingen als gevolg van heling. Wel zijn er in 2020 meer waarschuwingen naar aanleiding van heling gegeven dan in voorgaande jaren.

**tabel 4-10: inzet bestuurlijke maatregelen en waarschuwingen**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
waarschuwingen	3	3	1	0	2	11
<i>waarvan heling</i>	3	1	1	0	0	9
<i>waarvan drugs</i>	0	2	0	0	0	1
<i>overig</i>	0	0	0	0	2	1
maatregelen	2	6	5	5	4	6
<i>waarvan sluitingen n.a.v. heling</i>	0	1	1	2	1	0
<i>waarvan sluitingen n.a.v. drugs</i>	2	4	3	3	3	2
<i>overig (o.a. wapens, illegaal gokken)</i>	0	1	1	0	0	4
spoedsluitingen	0	0	1	2	1	nb

nb: niet bekend

Een instrument dat in het bijzonder relevant is voor de Spaanse Polder, is handhaving op erfpacht. De gemeente is hier immers eigenaar van vrijwel alle grond en geeft deze uit in erfpacht (zie ook paragraaf 3-2-4). Zoals te zien in tabel 4-11 zegde de gemeente in de periode 2015 tot en met 2020 vier erfpachtcontracten op – onder meer na de vondst van een hennepkwekerij. Dreiging met een contractontbinding kan ook een stok achter de deur zijn om een pandeigenaar te bewegen op zoek te gaan naar een andere huurder. In de tabel verwijst ‘handhaving’ naar gevallen waar een erfpachtnemer is aangesproken op naleving van de afspraken. Dit gebeurde bijvoorbeeld vanwege achterstallige canonbetalingen of de aanwezigheid van een malafide autobedrijf. Dat er in 2019 en 2020 niet gehandhaafd is, verklaart de gemeente doordat er meer nadruk kwam op vroegtijdig optreden.<sup>150</sup> Zo bespreekt het

<sup>147</sup> Het is niet bekend hoeveel handelaren in de Spaanse Polder een boete hebben gekregen wegens het niet hanteren van een DOR, aangezien het OM deze gegevens niet op locatie maar op naam registreert.

<sup>148</sup> Directie Veiligheid, ‘Horecanota 2017-2021’, ongedateerd, pp. 34.

<sup>149</sup> Directie Veiligheid, beleidsnotitie ‘Heling en spoedsluitingen Spaanse Polder’, 11 mei 2018.

<sup>150</sup> Informatie gedeeld in het ambtelijk wederhoor.

projectteam nieuwe overdrachten van erfpachtcontracten, wat het mogelijk maakt om in een vroeg stadium ongewenste transacties te voorkomen. In 2020 was dit aanleiding om drie Bibob-vooronderzoeken te starten – die gaven overigens geen reden tot nader onderzoek.

**tabel 4-11: handhaving op erfpacht**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
aantal opgezegde erfpachtcontracten	1	0	0	1	1	1
overige vormen van handhaving	7	6	5	3	0	0

Ook noemt de gemeente het innen van achterstallige betalingen van erfpachtcanon als instrument. De rekenkamer kan echter niet beoordelen in hoeverre er een verband is tussen ondermijnende criminaliteit en achterstallige erfpachtbetalingen. Zoals te zien in tabel 4-12 vertoont het aantal debiteuren en de totale openstaande erfpachtsschuld in het gebied een sterkte daling die parallel loopt aan de inzet in het gebied.

**tabel 4-12: inning erfpacht**

	debiteuren	openstaande schuld
augustus 2016	54	€ 1.150.000
januari 2018	56	€ 1.117.000
juli 2020	35	€ 562.000
september 2020	25	€ 467.000

#### 4-4-5 bestuurlijk afpakken

Bij bestuurlijk afpakken is onderscheid te maken tussen de bijdrage aan acties in samenwerking met externe partners en interne acties.

Voor de externe samenwerking is met name de deelname van de gemeente in ConfisQ van belang. ConfisQ is een project waarbij onder leiding van een officier van justitie verschillende betrokken partijen (zoals de gemeente, Belastingdienst en FIOD) samenwerken om crimineel verkregen vermogen af te pakken. De rol van gemeente is kennis inbrengen over bestuursrechtelijke interventies en bij ingebrachte casussen door andere partijen toetsen of de gemeente ook nog een vordering heeft openstaan. Daarnaast brengt de gemeenten zelf signalen of casussen in. Dit laatste gebeurt nog in beperkte mate.

Bij interne acties gaat om de casussen die de gemeente zelfstandig heeft afgehandeld. Het afgelopen jaar heeft Rotterdam intern ingezet op het beter structureren van de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling bij bestuurlijk afpakken. Voorafgaand aan de start van het project was er ad hoc samenwerking tussen clusters. Niet alle clusters waren echter betrokken en er waren geen vaste contactpersonen aanwezig. Sinds een jaar wordt samengewerkt via een werkgroep. Er zijn ongeveer twintig signalen in de werkgroep besproken. Uit deze signalen heeft één casus geleid

tot het gedeeltelijk inlossen van een vordering. Ook zijn enkele betalingsregelingen afgesproken.

#### 4-4-6 OMG's

De gemeente acteert bij de aanpak van OMG's op basis van signalen. Deze signalen zijn in de meeste gevallen afkomstig van de politie. In interviews is aangegeven dat een succesvolle interventie onder andere samenhangt met een snelle reactie op ontvangen signalen. Een voorbeeld van het belang van een snelle reactie is wanneer er signalen zijn dat een 'ride-out' (toertocht tijdens een motorevenement) van OMG-leden gaat plaatsvinden. Vaak is dit zeer kort van tevoren bekend. Ook is snelheid geboden bij het gebruik van een horecalocatie en het overnemen daarvan als alternatief clubhuis. Dit proces kan in enkele weken plaatsvinden. Een snelle interventie kan voorkomen dat dit proces daadwerkelijk leidt tot het gebruik als clubhuis.

In de onderstaande tabel is de gemeentelijke inzet in de periode 2014-2020 opgenomen. Er zijn alleen totaalcijfers over de gehele periode beschikbaar. De tabel laat zien dat er jaarlijks gemiddeld acht meldingen worden opgepakt door de gemeente. Hiervan leiden er gemiddeld zes tot een gemeentelijke interventie. Het meest wordt gebruik gemaakt van gesprekken met eigenaar of exploitanten (20 van de 36 gevallen). Daarnaast zijn er vier RIEC-casussen behandeld waarbij de gemeente een rol heeft gespeeld. Uit deze cijfers valt op te maken dat de gemeente signalen over OMG's actief oppakt en met relatief 'lichte' acties de situatie kan afhandelen.

**tabel 4-13: gemeentelijke inzet OMG's vanaf 2014**

	aantal	
behandelde meldingen door gemeente	48	
gemeentelijke interventies op basis van meldingen	36	
<i>waarvan:</i>		
gesprek met exploitant ivm aanwezigheid in horeca		11
gesprek eigenaar overtreding welstandseisen		1
gesprek met pandeigenaar overtreding bestemmingsplan ivm gebruik als clubhuis		8
last onder dwangsom ivm strijdig gebruik als clubhuis		4
aanvullende voorwaarden in exploitatievergunning		1
weigering leidinggevende voor exploitatievergunning		1
bestuurlijke rapportage ivm vondst drug en wapens OMG-lid		1
opzegging erfpacht ivm hennepkwekerij in pand OMG-lid		1
aanvullende voorwaarden niet dragen colors in evenementenvergunning		1
verbod evenement ivm verstoring openbare orde		1
gesprek niet toestaan dragen colors bij begrafenissen		2
overig		4
aantal RIEC-casussen	4	

Het overzicht bevat geen cijfers van de gemeentelijke inzet op het bewaken van de integriteit van eigen medewerkers. Eén van de hoofdlijnen van de gemeentelijke aanpak is te voorkomen dat ambtenaren lid zijn van een outlaw motorgang. De achterliggende gedachte bij het weren van leden van een OMG is dat het vereiste integere gedrag van een ambtenaar onverenigbaar is met het lidmaatschap van een

OMG. Uit rechtspraak blijkt dat OMG-lidmaatschap een bijkomende reden kan zijn voor ontslag.<sup>151</sup> Binnen het RIEC is getoetst in hoeverre OMG-leden werkzaam zijn binnen publieke organisaties. Daarnaast worden ambtenaren in functies waarin zij toegang kunnen verkrijgen tot privacygevoelige/strafrechtelijke informatie, onderworpen aan een veiligheidsonderzoek van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties) of de politie. Hierin wordt expliciet gevraagd naar de betrokkenheid bij motorclubs. Als er een signaal binnenkomt dat een ambtenaar of diens partner linken heeft met een OMG, dan wordt dit gemeld bij de leidinggevende van de desbetreffende medewerker. De leidinggevende dient dan met de persoon in kwestie in gesprek te gaan en deze te wijzen op de gemeentelijke gedragscode.

#### 4-5 waterbedeffect

*Uit informatie van de onderzochte casussen blijkt dat gemeentelijke inzet leidt tot het vertrek van criminelen. Dit is een indicatie dat de aanpak van de gemeente effect heeft. De rekenkamer kan niet vaststellen hoe vaak een waterbedeffect optreedt. Wel kan de rekenkamer beoordelen op welke wijze de gemeente de verplaatsing van criminele activiteiten volgt en probeert te verhinderen. In de onderzochte casussen is in redelijke mate aandacht voor het volgen van verplaatsing van criminelen naar andere locaties. Wanneer de gemeente verplaatsing heeft kunnen vaststellen naar een buurgemeente kan zij in specifieke gevallen, bij samenwerking in een RIEC-werkgroep of bij RIEC-casussen, de betreffende buurgemeente tippen. In andere gevallen neemt de politie het initiatief en deelt signalen binnen de politieregio. Bij vestiging buiten de regio is delen van informatie door privacywetgeving niet goed mogelijk.*

*Voor het voorkomen van verplaatsing binnen Rotterdam is de gemeente met name aangewezen op Bibob-onderzoeken. Dit is echter geen waterdicht instrument, omdat criminelen met stromanconstructies en schijnbeheer de Bibob kunnen omzeilen.*

#### **verplaatsing criminele ondernemers**

Uit de casussen is op te maken dat de gemeentelijke inzet leidt tot vertrek van criminele ondernemers. In hoofdstuk 5 zijn de bij de rekenkamer hierover bekende gegevens opgenomen. Dit vertrek van criminelen is op zich zelf een indicatie dat de aanpak van de gemeente tot effecten leidt. Het is immers het gewenste resultaat dat criminelen stoppen met de illegaal uitgevoerde activiteiten. Een bekend fenomeen is dat dit vaak zal leiden tot verplaatsing. Criminelen zoeken een nieuwe locatie waar de overheid op dat moment niet of minder inzet pleegt. In welke mate dit gebeurt is altijd lastig vast te stellen. Criminelen kunnen gebruik maken van stromannen en zelf via ingewikkelde eigendomsverhoudingen op de achtergrond blijven. Zij zijn dan vervolgens lastig traceerbaar en kunnen zo bijvoorbeeld ook Bibob-onderzoek doorstaan. Voor de gemeente is het dan niet eenvoudig vast te stellen dat sprake is van dezelfde ondernemer die eerst is aangepakt in een ander gebied.

<sup>151</sup> Koornstra J., e.a., 'Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs, Een rechtsvergelijkende studie naar de aanpak van onrechtmatige organisaties in rechtsstatelijk perspectief', Rijksuniversiteit Groningen, 2019.



### **schijnconstructies en Bibob-onderzoek**

De uitvoering en werking van de wet Bibob is verschillende keren onderzocht sinds het ontstaan in 2003 en de uitbreiding van toepassingsmogelijkheden in 2013. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat gemeenten bij de uitvoering tegen een aantal knelpunten oplopen die de werking van het instrument beïnvloeden. Een deel van de knelpunten is meer randvoorwaardelijk van aard. Zo ervaart een behoorlijk deel van de gemeente problemen met de benodigde capaciteit en expertise voor de uitvoering.<sup>152</sup> Dit zorgt ervoor dat de uitvoering onder druk staat en leidt tot terughoudendheid bij het gebruiken van alle toepassingsmogelijkheden van de wet. Het instrument wordt in de praktijk vooral gebruikt voor toetsing van vergunningen en veel minder voor subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties.

Ook wordt in verschillende onderzoeken gewezen op inhoudelijke beperkingen van het instrument. Het werken met stromannen of afschermingsconstructies geeft ontsnappingsroutes. Het Landelijke Bureau Bibob heeft meer mogelijkheden om relevante informatie over stromanconstructies boven water te krijgen dan gemeenten. Het constateert in eigen onderzoek dat het een deel van deze constructies kan achterhalen. Bij de beter uitgevoerde constructies lukt dit niet. Verklaring daarvoor is dat het Bureau hoofdzakelijk reeds bij de overheid aanwezige informatie analyseert en beoordeelt en niet zelf nieuwe informatie verzamelt.<sup>153</sup> In het rapport 'De achterkant van Amsterdam' wordt een officier van justitie geciteerd: "schijnbeheer is het antwoord van georganiseerde criminelen op Bibob".<sup>154</sup>

Daar komt bij dat het opstarten van nieuwe activiteiten ook buiten de gemeentegrenzen plaats kan vinden. Als de gemeente Rotterdam al weet heeft van een verplaatsing, dan kan het op grond van privacywetgeving niet alle informatie met een gemeente in de regio delen. Een voorbeeld hiervan is een gesloten pand naar aanleiding van strafbare feiten. De ondernemer is naar een andere gemeente in de regio vertrokken, maar niet het volledige besluit van de sluiting kon gedeeld worden met de andere gemeente. De informatie kon ook niet via het RIEC worden gedeeld, omdat het geen RIEC-casus betrof.<sup>155</sup>

Een uitzondering hierop betreft informatie van de politie. De politie mag haar eigen informatie binnen de politieregio delen met teams in andere gemeente. Indien een ondernemer zich buiten de politieregio vestigt, is dit niet mogelijk.

### **aandacht voor waterbedeffect in casussen**

De rekenkamer kan niet vaststellen hoe vaak er een waterbedeffect optreedt, alleen in welke mate de gemeente er oog voor heeft en op welke wijze hierop wordt ingespeeld.

- Bij de Spaanse Polder wordt de verplaatsing van criminele bedrijven in de gaten gehouden door de politie. Er zijn enkele gevallen bekend waarin een ondernemer zich heeft gevestigd in een andere gemeente. Daarop is vervolgens door de politie informatie uitgewisseld.<sup>156</sup> Het RIEC voerde begin 2019 een analyse uit waaruit geen direct verband bleek tussen een mogelijke opkomst van ondermijnende criminaliteit in omliggende gemeenten en de aanpak van Project Holsteiner.

<sup>152</sup> Regioplan, 'Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013, 24 april 2020.

<sup>153</sup> Landelijk Bureau Bibob, 'Stromanconstructies en de Wet Bibob', 23 juni 2015.

<sup>154</sup> Tops, P. en J. Tromp, 'De achterkant van Amsterdam, een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit', augustus 2019.

<sup>155</sup> Interview burgemeester.

<sup>156</sup> Interview partner gemeente.

- Bij de aanpak van OMG's richt de aandacht zich vooral op verplaatsingen binnen de gemeente Rotterdam. De gemeente heeft in de afgelopen jaren actief ingezet op het volgen van OMG's waarvan het clubhuis is gesloten. Er zijn gevallen bekend van verplaatsingen naar andere gemeenten. De buurgemeenten zijn daar over ingelicht. Dit is mogelijk, omdat de gemeenten samenwerken in een RIEC-werkgroep. Hierdoor kunnen de gemeenten, ook buiten de RIEC-casussen om, informatie uitwisselen.<sup>157</sup>
- Bij de aanpak van de Mathenesserweg is het volgen van verplaatsingen van ondernemers niet expliciet geregeld. In de praktijk heeft de gemeente wel opgetreden tegen gevallen waarin aangepakte ondernemers in een nieuw pand illegale activiteiten uitvoerden.
- Bij de boulevard op Zuid wordt ook ingezet op de winkels in de aangrenzende straten zodat ondermijnende ondernemers niet om de hoek ongemoeid hun gang kunnen gaan. In RIEC-verband wordt bovendien sinds maart 2019 voor alle vertrokken ondernemers in beeld gebracht waarheen ze verhuisd zijn.
- Bij bestuurlijk afpakken is het optreden van het waterbedeefte minder aan de orde.

Betrokkenen wijzen erop dat een deel van het probleem van het waterbedeefte ook is dat andere gemeenten hun zaken niet goed op orde hebben. Zij hebben minder kennis van ondermijning en zijn daarmee minder alert op wat hun gemeente binnenkomt. Zij constateren dat meerdere regiogemeenten nu pas voorzichtig meer aandacht aan ondermijning geven.



<sup>157</sup> Interview medewerker gemeente.

# 5 rol en toegevoegde waarde gemeente

## 5-1 inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de opzet en uitvoering van de aanpak van ondermijning beschreven. Dit dient vervolgens te leiden tot concrete opbrengsten. De gemeente boekt deze opbrengsten in samenwerking met diverse partijen. Dit hoofdstuk gaat in op de toegevoegde waarde van de gemeente in deze aanpakken en de rol die de gemeente inneemt. De deelvragen die in dit hoofdstuk centraal staan, zijn:

- *Is de aanpak van de gemeente van toegevoegde waarde?*
- *Geeft de gemeente ten opzichte van samenwerkingspartners op passende wijze invulling aan haar eigen rol binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit?*

Voor de beide vragen zijn normen opgesteld. Tabel 5-1 geeft weer welke normen worden getoetst.

**tabel 5-1: normenkader toegevoegde waarde en invulling rol gemeente**

norm	paragraaf
de toegevoegde waarde van de gemeente blijkt uit geboekte resultaten	5-2
er is sprake van een duidelijk afgebakende rol en verantwoordelijkheid ten opzichte van de samenwerkingspartners	5-3
de invulling van de gemeentelijke rol is passend bij de gemeentelijke taken en bevoegdheden	5-3

De volgende paragraaf (5-2) gaat in op de mate waarin de toegevoegde waarde van de gemeente blijkt uit resultaten van de onderzochte casussen. De derde paragraaf gaat in op de invulling van de gemeentelijke rol. Paragraaf 5-4 schetst ten slotte enkele dilemma's die uit de invulling van de gemeentelijke rol voortvloeien.

## 5-2 geboekte resultaten

*De onderzochte aanpakken leiden ook daadwerkelijk tot merkbare resultaten. Uit beschikbare informatie van de gemeente, maar bijvoorbeeld ook van de politie en de Belastingdienst, is op te maken dat in de onderzochte casussen resultaten zijn geboekt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ontwikkeling van branchering in een gebied, sluiting van winkels of bedrijfspanden die worden geassocieerd met criminaliteit en de komst van winkels/bedrijven die volgens de gemeente meerwaarde hebben. Ook worden er fysieke verbeteringen aangebracht in gebieden, zoals herinrichting van de infrastructuur en het onderhoud van vastgoed en beheer van de openbare ruimte. De fysieke aanpassingen zijn ook de resultaten die vaak door bewoners en ondernemers worden benoemd als verbeteringen. Er zijn tevens financiële resultaten behaald, zoals inning van achterstallige erfpacht in de Spaanse Polder. Bij de OMG's leidt de inzet van de gemeente tot de afwezigheid van clubhuizen binnen de gemeentegrenzen. Voor de*

*casus bestuurlijk afpakken geldt dat deze recent is gestart en nog in beperkte mate tot concrete resultaten heeft geleid.*

*Of de resultaten ook een duurzaam karakter hebben, is op dit moment nog moeilijk te beoordelen. Wel valt op dat veel meer dan in het verleden aandacht is voor de resultaten op langere termijn. De duurzaamheid van de resultaten is zeker in de gebiedsgerichte casussen expliciet onderdeel van de aanpak. Er wordt beoogd grip te houden op wie zich vestigt in een gebied en ook de kansen op misbruik te beperken door hiervoor barrières op te werpen. Hiervoor worden verschillende instrumenten als gesprekken met eigenaren, eigendom van panden, wijziging van bestemming en aanpassing van bestemmingsplannen gebruikt. Daarnaast valt op dat de gemeentelijke inzet in de meeste gevallen meerjarig is.*

### 5-2-1 inleiding

In deze paragraaf wordt per casus een beeld geschetst van de resultaten. Verdere informatie over iedere casus is te vinden in de casusbijlage. De rekenkamer onderscheidt in hoofdlijnen vijf soorten resultaten die in de onderzochte casussen zijn te herkennen. In de onderstaande tabel is dit samengevat. Daarbij valt op dat de gebiedsgerichte aanpakken door hun bredere focus ook meer vormen van resultaten boeken.

**tabel 5-2: resultaten van de onderzochte aanpakken**

resultaat	boulevard op Zuid	Mathenesser-weg	Spaanse Polder	bestuurlijk afpakken	OMG's
invloed op samenstelling gebied	ja	ja	ja	n.v.t.	n.v.t.
criminaliteit is teruggedrongen	ja	ja	ja	beperkt	ja
ervaren positieve effecten door ondernemers/bewoners	ja	ja	ja	n.v.t.	ja
positieve ontwikkelingen straatbeeld	ja	deels	ja	n.v.t.	n.v.t.
financieel resultaat (inning vorderingen)	nee	nee	ja	beperkt	n.v.t.

*n.v.t.* = niet van toepassing; gezien de aard van de aanpak is het niet mogelijk om het desbetreffende resultaat te behalen; *deels*: resultaat geldt voor een gedeelte van het gebied of een gedeelte van de aanpak; *beperkt*: er is in beperkte mate een resultaat geboekt.

Uit het overzicht is op te maken dat de inzet van de gemeente tot concrete effecten leidt. Daarbij merkt de rekenkamer wel op dat niet bekend is in welke mate de hierboven genoemde resultaten daadwerkelijk op de langere termijn bijdragen aan het terugdringen van de ondermijnende criminaliteit.

### 5-2-2 boulevard op Zuid

De gemeente heeft ingezet op het verkrijgen van overzicht van de verschillende ondernemingen op de boulevard en het aanpakken van het type bedrijvigheid dat ongewenst is. De gemeente hanteert hiervoor een classificatiesysteem.

De gemeente is begonnen met een 0-meting van het RIEC op basis van een criminaliteitsbeeldanalyse. Het startpunt van de categorisering is daarom 117 adressen met indicatoren. Het nader onderzoeken van de indicatoren kan leiden tot de classificatie 'monitoring', dit staat voor geen vermoedens van ondermijning, 'werkvoorraad', dit staat voor een vermoeden van ondermijning, en 'prioriteit' dit staat voor een ernstig vermoeden van ondermijning. Figuur 5-1 laat de ontwikkeling zien van het aantal ondernemingen die meegenomen zijn in deze prioritering.

figuur 5-1 ontwikkeling prioritering adressen op de boulevard



Zoals te zien is in bovenstaand figuur neemt het aantal adressen waarbij de gemeente (sterke) vermoedens heeft van ondermijnende criminaliteit, af. Deze ontwikkeling kan erop wijzen dat de gemeente meer grip krijgt op wat er gebeurt op de boulevard. Wel zijn bepaalde controles tot nu toe nog niet mogelijk geweest in verband met corona. Dit betreft controles in de horecabranche en bij bewoners.

Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat het niet mogelijk is om uit het bestand van het OM het aantal lopende zaken tegen ondernemers op de boulevard te genereren. Het was wel mogelijk om het aantal door de politie gerapporteerde verdachten uit het registratiesysteem te halen. Op basis van deze analyse blijkt dat de criminaliteit, die aan ondermijnende criminaliteit gelinkt kan worden (zoals witwassen, bezit en handel/vervaardigen van soft- of harddrugs, wapenbezit) sinds 2018 sterk is afgenomen. In 2018, toen de aanpak op de boulevard nog niet liep, zijn er 27 verdachten voor een van deze misdrijven geregistreerd, in 2019 waren dit er negen en in 2020 zeven.<sup>158</sup> Hoe deze daling moet worden geïnterpreteerd is niet duidelijk. Enerzijds kan het duiden op een positieve werking van de maatregelen. Anderzijds kan het betekenen dat de aanpak nog niet heeft geleid tot het strafrechtelijk aanpakken van criminelen.

De gemeente heeft ook verschuivingen in het type branchering kunnen vaststellen. De ontwikkelingen van branches die oververtegenwoordigd waren, zijn in onderstaande tabel geschetst.

tabel 5-3: ontwikkeling branchering

branchering	2018	2020
aantal money transfer operators	12	5
aantal telefoonwinkels	7	5
aantal juweliers	9	5
aantal aanbieders beautybranche	26	22

<sup>158</sup> In deze aantallen zijn niet de boetes meegeteld die in het kader van de DOR zijn opgelegd. Deze boetes staan vermeld in tabel 4-5.

De ontwikkeling van de branchering is in lijn met de doelen van de gemeente. De monocultuur is afgenomen. Daarnaast zijn er inmiddels dertien nieuwe ondernemingen op de boulevard gestart die de gemeente beschouwt als ‘versterkend voor de boulevard’. De branchering is dus verbeterd.

Uit de interviews van de rekenkamer met ondernemers en bewoners over de resultaten van de aanpak blijkt dat de aanwezigheid van de overheid op de boulevard opvalt en als positief wordt ervaren.<sup>159</sup> Voor bewoners en bezoekers zijn voornamelijk fysieke ingrepen goed zichtbaar, zoals het verwijderen van de luifels en verkeersmaatregelen als zebrapaden. Ook het kantoortje van de gemeente op de Beijerlandse laan valt op.<sup>160</sup> Dit maakt de overheid redelijk makkelijk benaderbaar. Desalniettemin worden er ook drempels ervaren bij het in contact treden met de overheid. Deze bewoners of ondernemers benadrukken dat de overheid de boulevard heeft laten verloederen en voelen zich soms ook niet gehoord.

Naast de inzet op het tegengaan van ondermijning heeft de gemeente ook andersoortige resultaten behaald. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven verloopt het verkrijgen van vastgoed voorspoedig. De gemeente bezit reeds zo’n 20% van het vastgoed op de boulevard en ligt daarmee op schema voor het behalen van de doelen. Door het bezit van vastgoed heeft de gemeente ook invloed op de samenstelling van het gebied. Zij beslist namelijk zelf wie de nieuwe huurders dan wel kopers worden. Dit draagt ook bij aan de duurzaamheid van de aanpak. Bij deze panden kan immers voorkomen worden dat een ‘slechte huurder’ door een ‘slechte huurder’ vervangen wordt. Bij de overige panden zet de gemeente met zogenaamde ‘stopgesprekken’ met de eigenaar van het pand in op het verkrijgen van een ‘goede huurder’. De gemeente beoogt bij het aankopen en ontwikkelen van vastgoed geen financieel gewin. De onrendabele top van dit vastgoedproject is € 6 mln.

Er is geen specifieke aandacht besteed aan het innen van openstaande vorderingen in het gebied.

De inzet van de gemeente op de boulevard op Zuid is groot en hoewel de aanpak pas in 2019 is gestart, zijn er al concrete resultaten te benoemen. De rekenkamer ziet enkele factoren als de sleutel voor dit succes. Tegelijkertijd kunnen bij een aantal aspecten van de aanpak ook vraagtekens gesteld worden.

- De aanpak is voorzien van een projectmatige aanpak met een bijbehorend budget, een groot team en een verantwoordingsstructuur. Deze kenmerken van de aanpak dragen bij aan de mogelijkheden van de gemeente om concrete resultaten te boeken. In het verkrijgen van draagvlak voor het plan van aanpak heeft de stadsmarinier een grote rol gespeeld. Hierbij zijn ook de korte lijnen van de stadsmarinier naar het bestuur van meerwaarde.
- De aankoop van vastgoed vergroot de grip van de gemeente op de boulevard. Dit maakt het ook makkelijker verandering te bewerkstelligen. De boulevard kent namelijk 140 particuliere eigenaren. Ook uit onderzoek naar een soortgelijke aanpak in Amsterdam blijkt dat de aankoop van vastgoed helpt bij het tegengaan van een monocultuur. Dit roept wel de vraag op hoe lang de gemeente het vastgoed in haar bezit houdt, en hoe bijvoorbeeld de maatregel zelfwoonplicht op de koopwoningen

<sup>159</sup> Interviews bewoners; interviews ondernemers.

<sup>160</sup> Het kantoor zit in een pand waarin voorheen illegale gokactiviteiten plaatsvonden. Door een interventie van de gemeente en partners is hieraan een einde gekomen.

uitpakt in de praktijk. Tot slot hangen er financiële risico's aan het opkopen van het vastgoed. De gemeente verwacht hier een verlies van € 6 miljoen te maken.

- Er is een succesvolle wijze van samenwerken ontwikkeld. Doordat de boulevard in een handhavingsknelpunt ligt, kunnen de partners de beschikbare informatie uitwisselen. Hiervoor worden in de eerste plaats de draaiknopoverleggen gebruikt en indien nodig ook het overleg in het RIEC. Door gezamenlijk controles uit te voeren, boetes op te leggen en eventueel op termijn panden te sluiten, verkrijgt de gemeente redelijk gemakkelijk slagkracht. De rekenkamer ziet hier echter ook een risico in. Er ligt veel nadruk op het controleren van regels die niet direct samenhangen met ondermijning. Het niet bijhouden van het DOR, of iemand laten werken zonder dat deze op de loonlijst staat, is tegen de regels, maar niet per se ondermijnende criminaliteit. De controles kunnen zich richten op ondernemers die niet betrokken zijn bij georganiseerde misdaad.
- Er gaat maar een beperkte mate van de aandacht en inzet uit naar preventie onder de huidige ondernemers, terwijl uit onderzoek blijkt dat met preventie naar verhouding grote resultaten behaald kunnen worden.

### 5-2-3 Mathenesserweg

De resultaten van de aanpak op de Mathenesserweg zijn behaald in de periode 2017-2019. In die periode is ingezet op handhaving, verbetering van de buitenruimte en transformatie van winkelpanden. In het project is geen specifieke aandacht geweest voor het innen van openstaande vorderingen in het gebied.

De aanpak is niet vooraf op papier uitgedacht, maar al doende ontwikkeld. Het onderscheidt zich van eerdere projecten in de Mathenesserweg door meer accent te leggen op transformatie en economische verandering van de straat. Geïnterviewde betrokkenen wijzen erop dat in eerdere projecten de 'rotte appels in eerste instantie wel werden verdreven, maar ook weer snel terugkwamen'.

Betrokkenen uit de straat tonen zich tevreden over de resultaten die gedurende de periode 2017-2019 zijn bereikt.<sup>161</sup> De overlast is volgens hen aanzienlijk minder geworden. Met name de sluiting van de overlastgevende panden en meer aandacht vanuit handhaving voor de straat worden belangrijk genoemd. Ook is het straatbeeld opgeknapt. Eén van de betrokkenen noemt als indicatie voor het succes dat gesprekken met bewoners tegenwoordig 'over glas-in-lood ramen gaan in plaats van drugsoverlast'.

Uit zowel de uitgevoerde acties als de bevindingen van betrokkenen in de straat is op te maken dat de aanpak goed heeft gefunctioneerd. De sleutel voor het succes van de aanpak bestaat uit drie aspecten:

- De inzet van de stadsmarinier. Betrokkenen hebben ervaren dat de inzet van de stadsmarinier het mogelijk maakte dat acties sneller in gang werden gezet. 'Op het moment dat de stadsmarinier zich ermee ging bemoeien ging het lopen'. Niet alleen is ervaren dat meer snelheid in de activiteiten optrad, ook was er budget voor relatief kleine investeringen in de buitenruimte. De stadsmarinier is door betrokkenen bovendien ervaren als een duidelijk centraal aanspreekpunt.
- Versterking van de betrokkenheid van bewoners. De betrokkenheid en verbondenheid van bewoners met de straat is vergroot door hen te betrekken bij activiteiten en te investeren in het actief informeren over de aanpak en resultaten.

<sup>161</sup> Interviews bewoners; interviews ondernemers.

Vanuit bewoners en andere betrokkenen uit de straat wordt ook gewezen op de actieve houding van zowel de stadsmarinier als de wijkagent en de gemeentelijke projectleider. Zij waren aanspreekbaar bij problemen waarna ook snel is gehandeld.

- Er is niet alleen ingezet op toezicht en handhaving, maar ook op verbetering van de buitenruimte en aandacht voor het voorkomen van nieuwe problematiek door met pandeigenaren in te zetten op andere huurders en eigenaren. Tot op heden hebben twintig panden in de straat een andere bestemming gekregen.

Bij betrokkenen zijn er wel zorgen over de verdere ontwikkeling. De inzet van de gemeente en de politie is sterk teruggeschroefd. Meerdere betrokkenen vinden dat de aanpak te snel is afgeschaald. Zij vrezen dat langzamerhand toch weer overlast gaat ontstaan. Daarnaast maken meerdere betrokkenen zich zorgen over het gebrek aan snelheid waarmee de transformatie van winkelpanden naar woningen plaatsvindt. Dit proces wordt als stroperig en relatief traag ervaren. Momenteel is er bovendien sprake van leegstand in meerdere panden.

#### 5-2-4 Spaanse polder

Binnen de aanpak van de Spaanse Polder ligt de nadruk op het tegengaan van witwassen en drugscriminaliteit. Resultaten zijn grotendeels hiertoe te herleiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vergunningplicht voor de autoverhuurbranche, die resulteerde in een sterke afname van het aantal verhuurbedrijven. Op het moment van invoering telde het Rotterdamse deel van de Spaanse Polder achttien van deze bedrijven telde, begin 2021 zijn dat er nog zeven. Acht bedrijven staakten hun activiteiten direct nadat de maatregel was aangekondigd, twee vergunningen werden geweigerd. Eén bedrijf dat wel een vergunning had ontvangen, vertrok alsnog nadat een controle was aangekondigd.

De inzet op het tegengaan van heling resulteerde in van 2015 tot en met 2020 onder meer in vijf opgelegde sluitingen. Wat betreft de inzet van bestuurlijke maatregelen ging in de Spaanse Polder meer aandacht uit naar de bestrijding van de drugscriminaliteit: zeventien van de 28 maatregelen betroffen sluitingen van drugspanden. Ook de inzet op de rol van de gemeente als verpachter in het gebied spreekt uit cijfers over de inzet. In de periode 2017 tot en met 2020 zegde de gemeente acht erfpachtcontracten op – onder meer na vondsten van een hennepkwekerij en een drugslab, en de aanwezigheid van een outlaw motorcycle gang. Al geldt hier, net als op andere handhavingsgebieden, dat deze gegevens moeilijk te duiden zijn, omdat de omvang van de totale problematiek onbekend is. Dat is wel duidelijker voor de resultaten die betrekking hebben op openstaande erfpachtschuld aan de gemeente: de totale openstaande schuld daalde van € 1.150.000 in augustus 2016 tot € 467.000 in september 2020. Het aantal debiteuren daalde in diezelfde periode van 54 naar 25.

Daarnaast richt de aanpak zich sinds 2020 op criminele sleutelfiguren in het gebied. Begin 2021 meldde de gemeente dat vijf van hen het gebied inmiddels hebben verlaten, bijvoorbeeld na een geweigerde vergunning of door een gevangenisstraf. De rekenkamer kan niet goed beoordelen in hoeverre de aanpak hiermee op schema is. Betrokkenen geven aan dat dit een ingewikkeld proces van de langere adem is. Bij aanvang werd hiervoor een periode van twee à drie jaar vanaf 2020 genoemd.<sup>162</sup>

<sup>162</sup> Interview; RIEC rapportage.



Gevraagd naar effecten van algehele revitalisatie van het gebied, wijzen geïnterviewden ook op de toegenomen zichtbare veiligheid in het gebied. Ondernemers komen met minder vragen en klachten over onveiligheid en zouden vaker bereid zijn verdachte signalen te melden. De gemeente investeerde in voorlichting van eigenaren van vastgoed en opslagboxen over de risico's van verhuur aan criminelen. Om bedrijven te betrekken bij de ontwikkelingen organiseert de gemeente daarnaast een jaarlijks ondernemersdiner waar ondernemers uit het gebied en leden van de veiligheidsdriehoek elkaar kunnen bijpraten. In een poging de betrokkenheid van ondernemers structureel te vergroten is in februari 2019 gestart met de oprichting van een Bedrijvenraad.<sup>163</sup> Dit vanuit de gedachte dat de Spaanse Polder onder geen van de Rotterdamse gebiedscommissies valt en daarom geen geïnstitutionaliseerde vorm van vertegenwoordiging kent. De gemeente noemde enkele gerenommeerde bedrijven die zich in het gebied willen vestigen. Ook wordt de openbare ruimte beter onderhouden. De rekenkamer ziet dit als bevestiging dat ook de bredere aanpak zijn vruchten afwerpt.

Ook wordt ingezet op revitalisatie door middel van gebiedsontwikkeling, een beweging die overigens al rond de eeuwwisseling is ingezet.<sup>164</sup> De gemeente wijst op een reeks sloop-, renovatie- en nieuwbouwprojecten als bewijs voor de inzet in de voorbije twee à drie jaar.<sup>165</sup> Een casus van een problematisch bedrijfspand toont bovendien hoe verschillende gemeentelijke ingrepen elkaar kunnen aanvullen. Na een drugsvondst in 2017 sloot de burgemeester het pand op basis van de Opiumwet. Toen in 2019 een hennepkwekerij werd aangetroffen, in combinatie met geconstateerde betalingsachterstanden, ontbond de gemeente het erfpachtcontract. De stadsmarinier investeerde vervolgens tijd en geld in de koop en sloop van het pand, met het oog op de bredere ontwikkeling van het gebied. Niettemin zijn veel plannen ten aanzien van de gebiedsontwikkeling gericht op de langere termijn en nog niet in gang gezet.

De effectiviteit van de gezamenlijk inzet van Project Holsteiner en het team Galatee 7 in de Spaanse Polder is te herleiden tot de volgende elementen:

- Een projectmatige aanpak waarbij vaste samenwerkingspartners langdurig en intensief samenwerken binnen een afgebakend gebied. Dit uit zich onder meer in een goede informatiepositie en aandacht voor fundamenteelere problemen van het gebied.
- De projectteams zijn permanent aanwezig in het gebied. Zij zijn zichtbaar voor ondernemers, maar werken ook intensief samen in gedeelde kantoorruimte.
- Aan de inzet ging een diepgravende analyse vooraf en ook tussentijds is onderzoek uitgevoerd.
- De aanpak is twee keer tussentijds herijkt. Dit stelde betrokkenen in staat om nieuwe accenten te leggen en de inzet waar nodig bij te sturen of aan te vullen.
- De personele inzet is fors. Zo maakte de politie onder meer twee rechercheurs vrij voor Project Holsteiner. De gemeentelijke inzet is afkomstig van verschillende clusters, toezichthouders en een stadsmarinier voor het gebied.
- Gemeentelijke instrumenten zoals de vergunningplicht en de aanpak van heling zijn afgestemd op de vraagstukken van de Spaanse Polder. Vooral de vergunningplicht wordt nergens in Rotterdam zo grootschalig ingezet als hier.

<sup>163</sup> Op het moment van schrijven is de oprichting van de Bedrijvenraad nog niet geformaliseerd.

<sup>164</sup> Zie bijvoorbeeld Gemeente Rotterdam, 'Vaststelling van de beleidslijnen voor revitalisering van de Spaanse Polder tot 2015', 3 april 2001.

<sup>165</sup> Overzicht gedeeld in ambtelijk wederhoor.

#### 5-2-5 bestuurlijk afpakken

Intern heeft het project nog een relatief korte looptijd. Er zijn via het project tot nu toe in beperkte mate resultaten geboekt. De samenwerking met ConfisQ loopt al iets langer. In de afgelopen jaren zijn beperkt signalen ingebracht in ConfisQ. Dit heeft nog niet geleid tot concrete resultaten op deze casussen. Daarentegen is wel bijgedragen aan acties die onder andere in het kader van ConfisQ hebben plaatsgevonden. In 2019 is door de gemeente in het kader van ondermijningsacties een bedrag van ruim € 100.000 geïnd.

Een verklaring voor de beperkte resultaten is dat het thema binnen de gemeente nog in ontwikkeling is. Betrokkenen wijzen nog op andere verklaringen:<sup>166</sup>

- De samenwerking blijft te veel beperkt tot het uitwisselen van informatie. De daadwerkelijke vervolgstappen komen minder uit de verf. Het aanpakken van een ondermijnende partij is een taai en tijdrovend proces dat niet op de standaard werkwijze kan plaatsvinden. Niet alle betrokken clusters zijn daar al voldoende op ingesteld en beschikken bovendien niet altijd over de noodzakelijke kennis.
- De aard van de informatie die clusters onderling kunnen delen is niet in alle gevallen waardevol. Dossiers over illegaal gebruik van panden, parkeerboetes of bijstandsfraude hebben niet vaak raakvlakken.
- Het ontbreekt nog aan een uniforme aanpak. Alle betrokken clusters hebben eigen werkprocessen en eigen prioriteiten, maar een gemeenschappelijk kader ontbreekt.

#### 5-2-6 OMG's

De rekenkamer heeft vier casussen uit de afgelopen jaren bestudeerd.<sup>167</sup> Uit de analyse is op te maken dat de gemeente inzet op het vroegtijdig afspraken maken met verhuurders en waar nodig ook exploitanten. In de onderzochte casussen was dit voldoende om de ongewenste situatie te beëindigen. Een verdere opschaling naar bestuurlijke maatregelen was in deze gevallen niet nodig. Uit het procesverloop van de casussen maakt de rekenkamer op dat de gemeente relatief snel handelde vanaf het moment dat signalen zijn binnengekomen. Daarnaast valt op dat de gemeente gedurende het proces de ontwikkelingen actief volgt en partners en betrokken verhuurders/exploitanten met regelmaat benadert om de stand van zaken te bespreken. Geïnterviewde betrokkenen zijn positief over de gemeentelijke inzet.

Naar schatting waren er voorafgaand aan de aanpak dertien clubhuizen aanwezig.<sup>168</sup> Op dit moment zijn er geen signalen dat er clubhuizen van OMG's aanwezig zijn. De inzet van Rotterdam lijkt daarmee te hebben bijgedragen aan het verdwijnen van clubhuizen binnen de gemeentegrenzen. Dit wordt ook bevestigd in interviews met partners.

Uit de analyse van de aanpak van de OMG's trekt de rekenkamer de volgende conclusies over de resultaten die de gemeente boekt.

- De signaalgestuurde werkwijze voldoet. Belangrijke succesfactor is dat er een goed netwerk met vooral de politie aanwezig is. Er zijn korte lijnen voor informatie-uitwisseling tussen de politie en de gemeente. Daarnaast valt op dat de gemeente overzicht houdt over het proces en contact houdt met betrokkenen.

<sup>166</sup> Interviews ambtenaren gemeente.

<sup>167</sup> Dit is gebeurd aan de hand van bestudering van alle e-mail correspondentie van de verantwoordelijke ambtenaar.

<sup>168</sup> Interview ambtenaar gemeente.

- Rotterdam gebruikt het hele palet aan mogelijkheden dat de gemeente kan inzetten. Een belangrijke interventie is het vroegtijdige stopgesprek met de pandeigenaar. Deze is makkelijker aan te spreken dan de huurder. De pandeigenaar is traceerbaar, heeft een financieel belang en is vanwege het eigendom ook niet zomaar verdwenen als er bestuurlijke maatregelen opgelegd moeten worden. Het stopgesprek blijkt in veel gevallen effectief te zijn.
- Verreweg het grootste deel van de signalen is afkomstig van de politie. Verdere bewustwording bij gemeentelijke functionarissen die veel op locatie komen is een aandachtspunt. Er is een app in ontwikkeling die het delen van signalen makkelijker moet maken.
- Niet duidelijk is hoeveel aandacht binnen de gemeentelijke organisatie daadwerkelijk uitgaat naar screening en toetsing van personeel dat is gelinkt aan een motorclub.

### 5-3 rol gemeente

*De rol van de gemeente is op hoofdlijnen te verdelen in een regierol, een handhavende rol via de inzet van bestuurlijke instrumenten en een preventierol. De regierol ziet de rekenkamer het sterkst terug in de gebiedsgerichte aanpakken, waar de aanpak van ondermijnende criminaliteit samenvalt met een bredere problematiek ten aanzien van leefbaarheid en openbare orde. Deze rol past goed bij de natuurlijke positie van de gemeente en is duidelijk onderscheidend ten opzichte van de partners.*

*De handhavende rol door middel van bestuurlijke maatregelen vervult de gemeente in alle onderzochte casussen. De gemeente vult hierbij vooral de politie en het OM aan. Bij de invulling van deze rol ziet de rekenkamer risico's optreden, omdat deze verder gaat dan de 'traditionele' rol van een gemeente. Ten eerste valt het de rekenkamer op dat er weinig aandacht is voor waarborgen om fouten of willekeur bij de uitvoering te voorkomen. Een tweede risico dat hier nauw mee samenhangt, is dat het steeds ruimere gebruik van het label ondermijning onduidelijkheid oproept over wat nog tot de handhavende rol van de gemeente behoort en wat tot het terrein van politie en justitie.*

*De gemeente heeft ten slotte ook een rol in de preventie van criminaliteit. De rekenkamer constateert dat de gemeente haar preventieve rol voornamelijk met repressieve maatregelen inkleedt. De gemeente treft nauwelijks maatregelen die positief gedrag stimuleren. Ook ontbreken preventieve maatregelen die op individueel niveau kunnen voorkomen dat mensen opnieuw in de fout gaan. In de plannen van aanpak ontbreekt een koppeling met andere gemeentelijke beleidsterreinen als verslavingshulp of re-integratie van werklozen.*

#### 5-3-1 drie rollen

De onderzochte casussen kenmerken zich door de integrale aanpak. In deze paragraaf analyseert de rekenkamer de rol van de gemeente en waarin zich die onderscheidt van die van de partners.

In de vijf onderzochte casussen tekenen zich drie verschillende rollen af die de gemeente op zich neemt. Ten eerste is dat een regierol. In interviews omschreven medewerkers van de gemeente en partnerorganisaties de gemeente als verbinder en de partij die de kar kan trekken. Ook zet de gemeente zich in om het onderwerp

ondermijning op de politieke agenda te krijgen, bijvoorbeeld met betrekking tot ruimere bevoegdheden en middelen.

De tweede rol is terug te voeren op mogelijkheden die de gemeente heeft op het gebied van bestuurlijke instrumenten en informatie. Zij benut de eigen informatiepositie, reserveert capaciteit voor aandachtsgebieden of -thema's en maakt met partnerorganisaties afwegingen welke maatregelen waar het grootste effect sorteren. Dit betreft de handhavende rollen.

De derde rol gaat over de preventieve maatregelen die de gemeente kan treffen. Dit is de preventieve rol.

Tabel 5-4 biedt een overzicht van de inzet en maatregelen die bij de drie rollen in het onderzoek naar de vijf casussen naar voren kwamen.

**tabel 5-4: rollen gemeente en bijbehorende inzet en maatregelen**

inzet/maatregel	boulevard op Zuid	Mathenesserweg	Spaanse polder	bestuurlijk afpakken	OMG's
<b>regierol</b>					
zichtbare aanwezigheid (via kantoor in het gebied)	ja	ja (tijdelijk)	ja	n.v.t.	n.v.t.
onderhoud van de openbare ruimte	ja	ja	ja	n.v.t.	n.v.t.
fysieke ingrepen en gebiedsontwikkeling	ja	ja	ja	n.v.t.	n.v.t.
poortwachter	ja	ja	ja	n.v.t.	nee
politieke agendering	ja	ja	ja	beperkt	nee
intensivering capaciteit	ja	ja	ja	beperkt	nee
inzet stadsmarinier	ja	ja (tijdelijk)	ja	nee	nee
<b>handhavingsrol</b>					
ontsluiting gemeentelijke kennis en informatie	ja	ja	ja	beperkt	ja
inzet bestuurlijke bevoegdheden uit landelijke wetgeving	ja	ja	ja	nee	nee
inzet bestuurlijke bevoegdheden uit gemeentelijk beleid	ja	ja	ja	nee	ja
inzet overige gemeentelijke instrumenten	ja	ja	ja	nee	ja
<b>preventierol</b>					
preventieve maatregelen	beperkt	beperkt	beperkt	nee	nee

*n.v.t.* = niet van toepassing; *beperkt*: de gemeente pleegt inzet en treft maatregelen maar kan meer doen op dat gebied.

### 5-3-2 gemeente als regisseur

De rekenkamer ziet dat de gemeente in de gebiedsaanpakken vaak de regie op zich neemt. Ondermijnende criminaliteit valt binnen de gebiedsgerichte aanpakken samen met bredere problematiek ten aanzien van leefbaarheid en de openbare orde. Dit maakt de gemeente een natuurlijke partij om de regierol op zich te nemen. De inzet heeft in deze gebieden vaak een sterke fysieke component in de vorm van *gebiedsontwikkeling* en onderhoud van de *openbare ruimte*. Door inzet van de stadsmarinier en de opening van een kantoor is de gemeente zichtbaar aanwezig en benaderbaar.

Door de aanwezigheid in een gebied is de gemeente daarmee ook een soort *poortwachter*. De gemeente probeert in die hoedanigheid invloed uit te oefenen op

diegenen die zich in het gebied vestigen. Hiertoe beschikt de gemeente over verschillende instrumenten, zoals het bestemmingsplan, erfpacht en vergunningen voor horeca en avondwinkels. In de Spaanse Polder heeft de gemeente een vergunningplicht ingesteld voor autoverhuurbedrijven, nadat de politie rapporteerde over criminele activiteiten binnen deze branche. De poortwachtersfunctie kan daarnaast in het verlengde liggen van fysieke ingrepen in het gebied. Op de boulevard op Zuid koopt de gemeente vastgoed op, om zo invloed te kunnen uitoefenen op de selectie van huurders. Aan de Mathenesserweg stimuleert de gemeente de transformatie van winkelpanden tot woningen om te voorkomen dat malafide ondernemers zich er vestigen.

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de gemeente in staat is om relatief snel *capaciteit* toe te wijzen aan thema's of gebieden met prioriteit. Dit uit zich bijvoorbeeld in de aanstelling van stadsmariniers, maar ook in handhavers of ambtelijke ondersteuning vanuit de Directie Veiligheid. De gemeente kan hierdoor in vergelijking met partners relatief gemakkelijk een impuls geven aan een project.

De gemeente schuwt een proactieve rol niet en zet zich in om ondermijning op de landelijke *politieke agenda* te krijgen. Dat geldt zowel voor de Rotterdamse vraagstukken als de aanpak van ondermijning in het algemeen. Zo zette de gemeente zich met succes in voor een verruiming van de bevoegdheden uit de Opiumwet, waardoor de burgemeester sinds 2019 ook panden kan sluiten waar voorbereidingshandelingen voor drugsproductie zijn aangetroffen.<sup>169</sup> Daarnaast kunnen specifieke Rotterdamse projecten rekenen op landelijke aandacht. De koning bracht een bezoek aan de Mathenesserweg en de minister van Justitie en Veiligheid aan de Spaanse Polder. Rotterdam-Zuid kan via het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid rekenen op rijksbijdragen die onder meer worden ingezet om vastgoed aan de boulevard op te kopen. Momenteel lopen er onder andere inspanningen om landelijke aandacht en middelen te vragen voor de aanpak van de drugsproblematiek in de haven. Een ander voorbeeld is de lobby om knelpunten in wet- en regelgeving weg te nemen, zoals binnengemeentelijke informatiedeling, informatiedeling tussen bestuursorganen en met private partijen.

### 5-3-3 gemeente als handhaver

Door de beschikbaarheid van *bestuurlijke bevoegdheden en instrumenten* en *informatie*, vervult de gemeente een rol in het opsporen en aanpakken van (ondermijnende) criminaliteit. De gemeente vervult deze handhavende rol in alle onderzochte casussen, al dan niet naast de regierol.

De *ontsluiting van gemeentelijke informatie* verwijst naar de informatie die de gemeente over haar burgers en ondernemers heeft of kan verkrijgen. Denk bijvoorbeeld aan medewerkers van Stadsbeheer of Werk en Inkomen die op straat of bij mensen thuis signalen kunnen opvangen van bijvoorbeeld fraude, prostitutie of hennepsteelt. Een analyse van informatie over vorderingen door Bestuurs- en Concernondersteuning kan leiden tot vermoedens van witwassen. Ook kan de gemeente een Bibob-onderzoek starten om te voorkomen dat zij via bijvoorbeeld een vergunning onbewust criminaliteit faciliteert. In de drie gebiedsgerichte aanpakken investeerde de gemeente flink in de eigen informatiepositie. Dat doet zij door

<sup>169</sup> Andere onderwerpen die de gemeente landelijk aankaart, zijn een mogelijke wetswijzigingen om woningen te sluiten na de vondst van wapens en een verruiming van de mogelijkheden om informatie te delen.

permanent in het gebied aanwezig te zijn en door bijvoorbeeld *knock and talk*-gesprekken te voeren met ondernemers.

Daarnaast beschikt de gemeente over een scala aan instrumenten die in hoofdstuk 3 zijn beschreven; van de sluiting van drugspanden tot handhaving op bestemmingsplannen en erfpachtcontracten. De twee thematische aanpakken (bestuurlijk afpakken en de aanpak van outlaw motorcycle gangs) zijn vooral geënt op het handhavende instrumentarium van de gemeente. Neem de aanpak van OMG's, die volgt uit landelijke prioriteiten. Daarbinnen zijn de politie en het OM belast met de strafrechtelijke vervolging, de politie houdt centraal informatie bij. De gemeente vult deze aanpak aan door het sluiten van panden en de mogelijkheid om pandeigenaren te overtuigen een andere huurder te nemen, maar ook door een APV-wijziging die het dragen van *colors* van OMG's in de openbare ruimte verbiedt.

#### 5-3-4 preventieve rol

De gemeente heeft in principe ook een rol in de *preventie* van criminaliteit. Het belang van preventie is groot. De puur repressieve strafrechtelijke aanpak van criminaliteit is wel beschreven als 'dweilen met de kraan open'. Om criminaliteit effectief aan te pakken, zou er daarom ook aandacht moeten zijn voor preventie.<sup>170</sup> Het Veiligheidsprogramma 2018-2023 noemt daarom naast het signaleren en aanpakken van criminaliteit ook het "voorkomen" en stimuleren van "positieve ontwikkelingen".<sup>171</sup>

Er zijn verschillende vormen van preventie. De gemeente zet voornamelijk in op het voorkomen dat een ongewenste situatie voortduurt. Voorbeelden hiervan zijn de stopgesprekken die de gemeente voert met vastgoedeigenaren die hun pand verhuren aan criminele exploitanten of het wijzigen van bestemmingsplannen. Daarnaast zet de gemeente in op de afschrikkende werking van controles. Controles op het Digitaal Opkopersregister of gezamenlijke bezoeken met de politie, zouden ondernemers of vastgoedeigenaren een gevoel van urgentie moeten geven.<sup>172</sup>

De rekenkamer stelt vast dat de gemeente met deze invulling van preventie voornamelijk leunt op repressieve maatregelen. De plannen van aanpak bevatten bijvoorbeeld geen preventieve maatregelen op persoonsniveau, die voorkomen dat een dader of overtreder opnieuw in de fout gaat. Ook wordt positief gedrag maar beperkt gestimuleerd. Er zijn hier wel enkele voorbeelden van als het 'in het zonnetje zetten' van de 'goede ondernemers' op de Spaanse Polder en een voorgenomen btw-bingo op de boulevard op Zuid. Dat er niet meer aandacht uitgaat naar preventieve maatregelen op persoonsniveau en het stimuleren van positief gedrag is een hiaat in de aanpak. Uit onderzoek blijkt namelijk dat persoonsgerichte preventieve maatregelen effectief zijn en helpen om nieuwe vergrijpen te voorkomen, terwijl alleen straffen dat effect meestal niet heeft.<sup>173</sup> Ook het stimuleren van positief gedrag blijkt vaak effectiever dan te dreigen met straf. Dat de gemeente meer kan inzetten op promotie van positief gedrag en preventieve maatregelen op persoonsniveau om recidive te voorkomen, blijkt ook uit de evaluatie van de Rotterdamse werkwijze bij het sluiten van

<sup>170</sup> Zie bijvoorbeeld: Lam, J., Van der Wal, R., & Krop, N., 'Sluipend gif', 2018, pag. 93.

<sup>171</sup> Directie Veiligheid, 'Veilig@Rotterdam 2018-2023, ongedateerd, pp. 19.

<sup>172</sup> Dit is in ambtelijk wederhoor aangegeven.

<sup>173</sup> Van Dijk, I. en Sagel-Gande, I. & Toornvliet L., paragraaf 7,3 'Effectiviteit van sancties', in: Actuele criminologie, 2009.

woningen.<sup>174</sup> Hierin merken de onderzoekers op dat de gemeente en haar partners meer kunnen inzetten op preventie van drugsgebruik, bijvoorbeeld door voorlichting maar ook verslavingshulp. Ook een partner van de gemeente merkte op dat de gemeente bij het sluiten van een café direct jobcoaches zou kunnen inzetten om werknemers te begeleiden naar werk in een ‘goed’ café.<sup>175</sup>

De gemeente voert overigens wel beleid uit dat kan bijdragen aan het voorkomen van ondermijnende criminaliteit. Voorbeelden hiervan zijn gemeentelijke zorg voor personen of gezinnen met multiproblematiek, verslaving, scholing en re-integratie van mensen zonder werk. Ook het Team Risicogroepen van de directie Veiligheid zet in op het voorkomen van drugsgebruik en -handel.<sup>176</sup> Deze activiteiten zijn echter niet ingebed in de ondermijningsaanpakken.

### 5-3-5 handhavende rol versus gemeentelijke taken en bevoegdheden

De invulling van de regierol en de preventieve rol door de gemeente en de aspecten die daarbij behoren, vallen goed samen met de natuurlijke rol van de gemeente. De inzet van de bestuurlijke bevoegdheden en instrumenten gaat op een aantal punten echter verder dan de ‘traditionele’ rol van een gemeente en houdt dan ook enige risico’s in. De rekenkamer onderscheidt daarbij twee risico’s. De eerste gaat over waarborgen voor een zorgvuldige uitvoering van de gemeentelijke inzet. De tweede heeft betrekking op de breedte van het begrip ondermijning en daarmee het risico dat de aanpak van ‘gewone’ regelovertreding en de hardere aanpak van georganiseerde criminaliteit door elkaar gaan lopen.

#### waarborgen

Het eerste risico gaat over de aanspreekbaarheid van de gemeente over de uitvoering van maatregelen. In veel interviews is gewezen op de effectiviteit en flexibiliteit van het bestuurlijk instrumentarium bij de aanpak van ondermijning. Een bestuurlijke maatregel geldt in de meeste gevallen volgens de wet niet als een straf, maar als een ingreep om een overtreding op te heffen.<sup>177</sup> Omdat een bestuursorgaan naar de letter van de wet geen straffen oplegt, ontbreken de strenge waarborgen uit het strafrecht zoals de onschuldpresumptie, een zware bewijslast en een oordeel door een onafhankelijke rechter.

Naar het oordeel van de rekenkamer mag het juridisch onderscheid tussen straf en herstelmaatregel niet het zicht ontnemen op de soms verstrekkende gevolgen van bestuurlijke maatregelen. Zo kan het zijn dat iemand die na een drugsvondst zijn of haar woning uit moet, vervolgens vijf jaar lang geen aanspraak kan maken op een corporatiewoning in de regio Rotterdam. Een oordeel ‘van slecht levensgedrag’ omwille van ondermijnende praktijken heeft voor een ondernemer als gevolg dat hij of zij jarenlang geen horecabedrijf binnen de gemeentegrenzen mag exploiteren. Dergelijke zware consequenties vergen op zijn minst een discussie over de vraag onder welke voorwaarden de gemeente of burgemeester tot dergelijke verreikende maatregelen mag overgaan, welke beperkingen daarbij gelden, en welke waarborgen mogelijke fouten of willekeur kunnen voorkomen.

<sup>174</sup> Pro Facto, ‘Gemeente Rotterdam, Evaluatie toepassing artikel 13b Opiumwet’, maart 2020.

<sup>175</sup> Interview partner.

<sup>176</sup> Dit is in ambtelijk wederhoor aangegeven, de rekenkamer heeft dit niet kunnen verifiëren.

<sup>177</sup> Een uitzondering is de bestuurlijke boete, een strafmaatregel die volgt op een overtreding van de APV.

Daar komt bij dat de verdeling tussen degene die de regels opstelt en uitvoert niet altijd duidelijk is. In het geval van pandsluitingen leidt dit tot de situatie waarin de burgemeester niet alleen een dominante stem heeft in de totstandkoming van de regels, maar ook degene is die sluitingen oplegt en beslist over de opvolging van adviezen van de Algemene Bezwaarschriftencommissie (zie paragraaf 3-5). De consequenties die binnen de gemeente volgen op een oordeel 'slecht levensgedrag' zijn niet uitgewerkt in een beleidslijn.

#### **ondermijning als containerbegrip**

Een tweede punt van aandacht, dat hier nauw mee samenhangt, is dat met de groeiende rol van de gemeente binnen de aanpak ook een steeds ruimere definitie van het begrip 'ondermijning' ontstaat. Onder de noemer ondermijning werkt de gemeente nu onder meer aan fraude met Persoonsgebonden Budgetten, de aanpak van ten onrechte ontvangen uitkeringen, mensenhandel en heling door handelaren in tweedehandsgoederen. Maar met verwijzing naar datzelfde begrip bezoekt de burgemeester ook Zuid-Amerika om daar kennis te nemen van de problemen met drugskartels. Het Veiligheidsprogramma noemt ook "digitale ondermijnende criminaliteit", al is de rekenkamer hiervan geen concrete voorbeelden tegengekomen.<sup>178</sup> Ondermijning verwordt zo tot een containerbegrip waaronder tal van activiteiten vallen: van reguliere taken die de gemeente van oudsher dient uit te voeren, tot taken die van origine op het terrein van politie en justitie liggen.

De rekenkamer ziet risico's in deze steeds ruimere toepassing van het begrip ondermijning. Ten eerste bemoeilijkt dit de formulering van duidelijke doelstellingen en een afbakening van de aanpak. Met andere woorden: waar is de aanpak precies op gericht en waarop niet? Wanneer is het werk klaar en de inzet geslaagd? Ten tweede is er het risico dat ondermijning de connotatie van georganiseerde misdaad in zich meedraagt. In de beeldvorming kunnen vermeende zorgfraudeurs zo in één adem worden genoemd met professionele drugshandelaren, wat een strenge aanpak legitimeert. Ten derde blijkt uit interviews dat er bij verschillende gemeentelijke clusters soms verwarring bestaat over de precieze betekenis van ondermijning. Zo merkten enkele geïnterviewden op dat de brede definitie het signaleren van ondermijning soms bemoeilijkt: welke signalen vallen wel en welke niet onder de noemer ondermijning? Dit maakt het voor deze clusters lastig de aanpak van ondermijning goed te vertalen in benodigde capaciteit en middelen in hun uitvoeringsplannen.

#### **5-4 dilemma's bij bestrijding van ondermijning**

*In de gemeentelijke aanpak van ondermijning heeft de gemeente de afgelopen zeven jaren veelal impliciet gekozen voor een specifieke invulling van haar rol. Deze invulling heeft voordelen, maar vaak ook beperkingen. De rekenkamer constateert dat bij de gekozen invulling vier dilemma's optreden. Het eerste dilemma gaat over de wenselijkheid van snelheid van de aanpak via het bestuursrecht versus benodigde waarborgen voor een zorgvuldige inzet. Het tweede dilemma is de waarde van een brede definitie ten opzichte van een verdere inkadering van het begrip ondermijning. Het derde dilemma dat de rekenkamer waarneemt, is een meer organische aanpak van ondermijning versus verdere inkadering met duidelijke doelstellingen. Tot slot*

<sup>178</sup> Directie Veiligheid, 'Veilig@Rotterdam. Veiligheidsprogramma 2018 – 2023', ongedateerd, pp. 19.



*ziet de rekenkamer een dilemma in de keuze voor juist een meer projectmatige of een meer generieke aanpak van ondermijning.*

#### **vooraf**

De aanpak van ondermijnende criminaliteit maakt sinds 2014 onderdeel uit van de Rotterdamse veiligheidsagenda. Ook in de jaren daaraan voorafgaand, groeide de rol van de gemeente in de aanpak van georganiseerde of ondermijnende criminaliteit. Het bestuurlijk instrumentarium nam toe en de oprichting van het RIEC in 2008 institutionaliseerde de samenwerking tussen de gemeente en andere overheidsinstanties. In de onderzochte periode breidde de gemeentelijke activiteit op dit gebied zich gestaag uit: er kwamen nieuwe instrumenten en bevoegdheden bij, de bezetting van het Team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit van de Directie Veiligheid nam toe, evenals het aantal ingezette bestuurlijke maatregelen en instrumenten.

Na zeven jaar gemeentelijk beleid tegen ondermijning kan de balans worden opgemaakt. De rekenkamer constateert dat de gemeente veelal impliciet heeft gekozen hoe ze haar rol invult. Dit deed zij zowel bij het opstellen van het beleid en de inzet van het bestuurlijke instrumenten als bij de uitvoering van het beleid. Deze keuze levert naast mogelijke voordelen ook specifieke beperkingen op. In deze paragraaf schetst de rekenkamer vier dilemma's die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

#### **dilemma 1: aanpak via bestuursrecht: snelheid versus waarborgen**

De gemeente beschikt over een breed bestuurlijk instrumentarium dat wordt ingezet naast het strafrechtelijk instrumentarium van politie en justitie. Straf- en bestuursrecht vullen elkaar aan en worden van oudsher naast elkaar ingezet voor de handhaving van de openbare orde en criminaliteitsbestrijding. Het strafrecht stelt bepaalde overtredingen strafbaar en vanuit het bestuursrecht kunnen maatregelen worden getroffen om de openbare orde te handhaven (zoals een veiligheidsrisicogebied aanwijzen waar de politie preventief mag fouilleren). Met de gegroeide bevoegdheden schuift de burgemeester op richting het strafrecht. Dit geldt met name voor zijn bevoegdheid om een drugspand te sluiten of een gebiedsontzegging op te leggen.<sup>179</sup> Of dit opschuiven in de richting van het strafrecht gebeurt, is afhankelijk van de mate waarin de burgemeester actief gebruik maakt van de gegroeide bevoegdheden. Het onderzoek van de rekenkamer laat zien dat Rotterdam kiest voor een stevige inzet.

Voor de aanpak van criminaliteit heeft het gebruik van het bestuursrecht meerwaarde. De maatregelen kunnen snel worden ingezet en er is een breed palet aan instrumenten beschikbaar. Hiermee kan de gemeente gericht optreden en bovendien vaak zichtbaar resultaat boeken. Deze snelheid en zichtbaarheid maakt het aantrekkelijk te kiezen voor een bestuursrechtelijke aanpak. Bovendien is de impact van een bestuurlijke maatregel als een woningsluiting op een crimineel relatief zwaar en schrikt het daarmee mogelijk meer af dan een aanpak langs strafrechtelijke weg.

De toegenomen inzet van bestuursrechtelijke maatregelen heeft echter ook een andere kant. De inzet van bestuurlijke maatregelen kan vergaande gevolgen hebben waardoor er ook een grote verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt hier goed mee

<sup>179</sup> I&O Research, 'Bedreigingen en intimidaties van burgemeesters in relatie tot de bestuurlijke aanpak', augustus 2020.

om te gaan. Het stelt extra eisen aan de voorbereiding en motivering van een besluit, waaronder de plicht tot belangenafweging.<sup>180</sup> Er zijn immers minder waarborgen dan in het strafrecht waardoor er risico bestaat dat de rechtszekerheid in het geding kan komen of maatregelen niet meer proportioneel zijn. Het sluiten van een woning of bedrijf heeft grote impact op de inwoners of ondernemers. Bovendien hebben sommige van deze besluiten een lange doorwerking. De brede inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden vraagt op zijn minst om duidelijke richtlijnen of uitgangspunten rond bijvoorbeeld proportionaliteit. De rekenkamer is deze maar in beperkte mate tegengekomen. Dit leidt soms tot tegenstrijdige en moeilijk te verklaren situaties. Zo worden horecabedrijven na een drugsvondst drie maanden gesloten, terwijl voor woningen als uitgangspunt een sluiting van zes maanden geldt. In het beleid ontbreekt vaak bovendien het onderscheid naar de ernst van het vergrijp: een gram cocaïne geldt daarin als een even zwaar vergrijp als zeven kilo. Evenmin is het altijd duidelijk welke regels de gemeente zelf hanteert. Zo is bijvoorbeeld in paragraaf 3-3-2 uiteengezet dat het beleid in het midden laat wat ‘van slecht levensgedrag’ precies betekent en wat hiervan de gevolgen zijn.

#### **dilemma 2: een brede of afgebakende definitie van ‘ondermijning’**

De voorbije jaren is de gemeente een bredere definitie van ondermijning gaan hanteren. Aanvankelijk verwees de term vooral naar de verbinding tussen onder- en bovenwereld, of “zwaardere criminaliteitsvormen als drugscriminaliteit, mensenhandel en witwassen”, zoals de burgemeester het in een raadsbrief uit 2015 omschreef.<sup>181</sup> Voorkomen moest worden dat de overheid deze criminaliteitsvormen faciliteerde. Belangrijke onderwerpen hierbij waren integriteit en Bibob-onderzoeken. De nadruk op de bestrijding van de drugscriminaliteit is de voorbije jaren toegenomen, maar daarnaast vallen nu ook thema’s als zorgfraude, ‘branches’ en niet betaalde overheidsvorderingen onder deze noemer. In paragraaf 5-3-5 is ‘ondermijning’ een containerbegrip genoemd.

Aan een brede definitie kleven voor- en nadelen. Een brede definitie staat de gemeente toe om nieuwe fenomenen te signaleren en hier op in te spelen. Criminaliteit dient zich niet in isolement aan; criminelen houden zich niet aan de grenzen van een gemeentelijke cluster of taakveld. In de beeldvorming is ‘ondermijning’ bovendien een noemer gebleken waaronder problemen van één gebied, stad of sector bredere zeggingskracht krijgen. Zo wijst ondermijnende criminaliteit in de haven op de noodzaak om dit thema breder te bezien dan enkel een probleem van de lokale autoriteiten. Veel beslissingen over veiligheidsprioriteiten, budgetten en opsporingscapaciteit worden immers niet op lokaal niveau genomen.

Zoals geschetst in paragraaf 5-3-5 kleven er echter ook risico’s aan zo’n brede definitie. Een containerbegrip bemoeilijkt het formuleren van duidelijke doelstellingen en toewijzen van capaciteit voor de inzet. Het is lastig onderscheid te maken tussen reguliere toezicht- en handhavingstaken en ondermijning als er geen gedeeld beeld aanwezig is over wat onder ondermijning wordt verstaan. Bovendien vervaagt binnen dit containerbegrip het zicht op degenen waarop de aanpak is gericht. Met andere woorden: is elke ‘verdachte’ van ondermijnende criminaliteit daadwerkelijk een (zware) crimineel waartegen ferm moet worden opgetreden? Het is moeilijk te zeggen in hoeverre de huidige aanpak erin slaagt om niet alleen het ‘laaghangende fruit’

<sup>180</sup> I&O Research, ‘Bedreigingen en intimidaties van burgemeesters in relatie tot de bestuurlijke aanpak’, augustus 2020.

<sup>181</sup> Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief ‘Inzet Aanpak Ondermijnende Criminaliteit’, 7 juli 2015.

(drugrunners, een ondernemer met een losse moraal) te raken of ook de professionele, georganiseerde criminaliteit.

### **dilemma 3: organische aanpak of duidelijke doelstellingen**

In de huidige aanpak van ondermijnende criminaliteit hanteert de gemeente geen bindende doelstellingen. Dat is veelal een bewust keuze. De gedachte daarachter is dat medewerkers van de gemeente het gebied van binnenuit leren kennen. Samen met partners vergroten zij zo hun informatiepositie, bijvoorbeeld door middel van integrale controles of bedrijfsbezoeken en soms aangevuld met RIEC-analyses. Interventies volgen op signalen die binnenkomen van bijvoorbeeld partners, ondernemers of uit eigen waarnemingen. De rekenkamer ziet dat aanpak ter plaatse bovendien meerwaarde heeft doordat het de overheid zichtbaar en benaderbaar maakt: naar bewoners en ondernemers, maar ook naar criminelen is het signaal dat de overheid bereid is orde op zaken te stellen.

De keerzijde van deze aanpak is dat moeilijk te zeggen is wanneer de inzet is geslaagd. In interviews gaven enkele medewerkers van partnerorganisaties aan behoefte te hebben aan concrete doelstellingen die continuïteit aanbrengen in de inzet. Dit kan helpen om de stap te zetten van algemene probleemanalyse naar concrete operationele inzet: wat is het doel, hoeveel capaciteit is daarvoor beschikbaar, en wat mogen partners en gemeentelijke afdelingen van elkaar verwachten?

In zijn huidige opzet is het beleid grotendeels signaal gestuurd. Dit maakt de aanpak vrij reactief. Als niet van tevoren vast staat wat de inzet nu precies nastreeft, wordt deze immers gestuurd door signalen en incidenten. Dit werkt ook door in keuzes ten aanzien van beschikbare capaciteit. Daarbij is er het risico dat vooral zichtbare problemen (een rommelige winkelstraat, drugrunners) aandacht krijgen, terwijl fundamentele problemen (zoals de georganiseerde misdaad) mogelijk buiten schot blijft. Het wordt dan niet duidelijk of de gemeente haar capaciteit het meest effectief inzet.

### **dilemma 4: een projectmatige of generieke aanpak**

In de onderzochte casussen kwam de meerwaarde van de gemeente het beste tot zijn recht in gebiedsgerichte aanpakken. Door een combinatie van beschikbare capaciteit (al dan niet aangevuld door een stadsmarinier) in een afgebakend gebied, een goede samenwerking met partners en bestuurlijke prioriteit leidden de verschillende aanpakken tot zichtbare resultaten. Voor de boulevard op Zuid kwamen miljoenen beschikbaar om vastgoed op te kopen en het straatbeeld te verbeteren. In de Spaanse Polder wordt de openbare ruimte weer onderhouden, en de Mathenesserweg worden winkels tot woningen getransformeerd.

Daar staat tegenover dat er een balans moet worden gevonden tussen afgebakende, intensieve projecten en meer generieke aandacht voor de gehele stad. Ten eerste zijn de problemen in prioriteitsgebieden misschien wel wijdverspreid, zoals witwassen in winkelstraten. Bovendien is er altijd het risico dat problemen zich door een succesvolle bestrijding verplaatsen naar andere delen van de stad. Ten tweede bestaat een belangrijk deel van de inzet van de aanpak van ondermijning uit taken waarvoor de gemeente van oudsher al verantwoordelijk was. Denk daarbij aan het innen van openstaande vorderingen, het toezicht op de gebouwde omgeving of de kwaliteit van de openbare ruimte. De mate waaraan de gemeente zorg draagt voor deze taken mag niet afhankelijk zijn van prioriteiten die binnen de veiligheidsaanpak worden gelegd.



ALLIANTIE HAND IN HAND



***bijlagen***



## bijlage 1 **onderzoeksverantwoording**

### **inleiding**

Het onderzoek naar de aanpak van ondermijning is uitgevoerd in de periode augustus 2020 tot en met maart 2021. Het rapport is gebaseerd op:

- documentstudie en literatuuronderzoek;
- verkennende interviews met experts op het gebied van ondermijning;
- interviews met betrokken ambtenaren van de gemeente en vertegenwoordigers van samenwerkingspartners (Openbaar Ministerie, politie en de Belastingdienst);
- data-analyse;
- casestudies: nader onderzoek van vijf casussen.

### **documentstudie en literatuuronderzoek**

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer literatuur, beleidsstukken en collegebrieven. In bijlage 3 is een overzicht te vinden van gebruikte documenten.

### **verkennende interviews**

Voorafgaand en tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer met verschillende externe deskundigen op het gebied van ondermijning gesproken. Doel hiervan was een goed beeld te krijgen van actuele thema's die spelen op het gebied van ondermijning en de rol daarbij van de gemeente.

### **interviews met betrokken ambtenaren en vertegenwoordigers van samenwerkingspartners**

De rekenkamer heeft gedurende het onderzoek met 37 personen gesproken die binnen en buiten de gemeente betrokken zijn bij de aanpak van ondermijning. Het gaat hierbij om ambtenaren van de Directie Veiligheid, betrokken ambtenaren bij de aanpak van ondermijning in andere clusters, stadsmariniers, vertegenwoordigers van het OM, de politie en de Belastingdienst. Ook is gesproken met het RIEC. Deze interviews hadden geen betrekking op specifieke projecten. Daarvoor zijn in de casestudies aanvullende interviews gehouden.

### **data-analyse**

Om een goed beeld te krijgen van de gemeentelijke aanpak van ondermijning heeft de rekenkamer analyses gemaakt van de inzet en resultaten van de gemeente in de periode 2014-2020. Hiervoor zijn aan de raad verstrekte overzichten gebruikt en is bij de gemeentelijke organisatie aanvullende informatie opgevraagd. Op basis hiervan zijn ontwikkelingen in de inzet en resultaat op een rij gezet en geanalyseerd.

### **casestudies**

De gemeentelijke aanpak van ondermijning vindt voor een belangrijk deel projectmatig plaats. Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan de aanpak van ondermijning zijn casestudies uitgevoerd. Hiervoor zijn vijf projecten geselecteerd. De projecten zijn verschillend van aard, omvang en looptijd. Gezamenlijk geven ze een beeld van de gemeentelijke inzet en resultaten. De selectie is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Een verdeling over themagerichte en gebiedsgerichte aanpakken. Een relatief groot deel van de gemeentelijke inzet vindt plaats in vier gebieden: de Spaanse Polder, Rotterdam-Zuid, Delfshaven en het havengebied.
- Een verdeling in projecten met een langere looptijd en relatief nieuwe projecten. Projecten met een langere looptijd zijn interessant, omdat daar potentieel meer inzicht aanwezig is in resultaten. Relatief kortlopende projecten bieden zicht op andere typen vraagstukken als de opzet van de interne organisatie en samenwerking met partners.
- De verschillende gemeentelijke beleidsinstrumenten komen in de casussen aan bod. Dit betekent dat is gekeken in welke casussen instrumenten als de vergunningplicht, sluiting van panden, handhaving op bestemmingsplan, Bibob, bestuurlijk afpakken, stopgesprekken, opkopen van panden en erfpacht zijn gebruikt.

Op basis van bovenstaande afwegingen heeft de rekenkamer gekozen voor drie gebiedsgerichte projecten: de Spaanse Polder, boulevard op Zuid (Rotterdam-Zuid) en de Mathenesserweg (in Delfshaven). Hiermee is een variatie aan grotere en kleine projecten met bovendien een verschil in looptijd aanwezig. Ook zijn in deze drie casussen uiteenlopende type gemeentelijke instrumenten ingezet. Kenmerkend voor de Spaanse Polder is onder andere de inzet van de vergunningplicht en handhaving op erfpacht. Bij de boulevard op Zuid wordt ingezet op het opkopen van panden, terwijl op de Mathenesserweg een transformatie wordt beoogd zonder het verwerven van panden. De gemeentelijke inzet in het havengebied is niet geselecteerd. De rol van de gemeente is daar voor een groot deel faciliterend. De gemeente speelt wel een belangrijke rol bij de aanpak van de Waalhaven, maar deze inzet is te recent van karakter om hier op dit moment zinvol onderzoek naar te doen.

Naast de drie gebiedsgerichte projecten heeft de rekenkamer twee thematische projecten gekozen. De OMG's zijn met name gekozen vanwege het gebruik van het stopgesprek als instrument. Bestuurlijk afpakken is geselecteerd, omdat de inzet op dit thema bestuurlijke prioriteit geniet in de regio en dit voor de gemeente een relatief nieuw thema is.

Per casus heeft de rekenkamer interviews met betrokkenen gevoerd, alle beschikbare projectdocumentatie bestudeerd en cijfers opgevraagd over de inzet en resultaten. De interviews zijn gehouden met betrokkenen vanuit de gemeente, organisaties waarmee wordt samengewerkt (OM en politie), vertegenwoordigers van ondernemers en bewoners en individuele ondernemers en bewoners. Het aantal geïnterviewden verschilde sterk per casus en varieerde van vier tot meer dan tien betrokkenen. De rekenkamer heeft voor de casussen diverse stukken ingezien met een vertrouwelijk karakter. Deze zijn vooral gebruikt als achtergrondinformatie om een beeld te krijgen van het type informatie waarop gemeente en partners hun inzet baseren en de mate waarin zij inzicht in de voortgang hebben. Deze informatie is alleen op indirecte wijze gebruikt bij de uitwerking van de casussen. Van iedere casus is een aparte uitwerking opgesteld. Deze is ook voorgelegd voor wederhoor aan de ambtelijke organisatie.

#### **wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet**

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in juli 2020 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.



De doelstelling is aangevuld met een vierde subdoel:

- te beoordelen of de aanpak van de gemeente van toegevoegde waarde is.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

- *In hoeverre hanteert de gemeente een adequate aanpak van ondermijning en voert zij haar rol in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit op passende wijze uit?*

Is vervangen door:

- *In hoeverre hanteert de gemeente een adequate aanpak van ondermijning en is deze aanpak van toegevoegde waarde voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit?*

De deelvraag:

- In hoeverre beschikt de gemeente over een samenhangend beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit?

Is vervangen door:

- In hoeverre beschikt de gemeente over een samenhangend beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit en is de organisatie voldoende geëquipeerd voor de uitvoering daarvan?

De deelvraag:

- Wat is de ontwikkeling van de ingezette instrumenten en de geboekte resultaten?

Is vervangen door:

- Welke instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking en wat is de ontwikkeling van de inzet daarvan?

Verder is de nummering van de deelvragen iets gewijzigd om beter aan te sluiten op de volgorde van behandeling in de hoofdstukken. Ook zijn de normen ten opzichte van de onderzoeksopzet verder aangescherpt en aangevuld.

#### **procedures**

De opzet van het onderzoek is op 23 juli 2020 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 26 maart 2021 voor ambtelijk wederhoor aan de directeur van de Directie Veiligheid voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 22 april 2021 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de Wethouder Financiën. De op 25 mei 2021 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

## bijlage 2 **afkortingen**

ABC	Algemene Bezwaarschriftencommissie
APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
BCO	Bestuurs- en Concernondersteuning
DOR	Digitaal Opkopers Register
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
NPRZ	Nationaal Programma Rotterdam Zuid
OM	Openbaar Ministerie
OMG	Outlaw Motorcycle Gang
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
Team AOC	Team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit
Wet Bibob	Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WOM	Wijkontwikkelingsmaatschappij

## bijlage 3 literatuurlijst

### gemeente Rotterdam

- Algemene bezwaarschriftencommissie, 'Jaarverslag 2019', mei 2020.
- Burgemeester van Rotterdam, aanwijzingsbesluit 'autoverhuur Spaanse Polder als vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteit', 21 augustus 2018.
- Burgemeester van Rotterdam, brief 'Evaluatie vergunningplicht / Vergunningplicht autoverhuurbranche Spaanse Polder', 29 augustus 2018.
- Burgemeester van Rotterdam, modelbrieven 'Rode kaart voorbereidingshandelingen hennep' en 'Rode kaart voorbereidingshandelingen harddrugs', ongedateerd.
- Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'Resultaten aanpak ondermijnende criminaliteit 2019', 25 maart 2020.
- Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'Vergunningplicht tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat (APV wijziging)', 21 juni 2016.
- Burgemeester van Rotterdam, 'Infographic resultaten aanpak ondermijnende criminaliteit Rotterdam 2019', bijlage bij raadsbrief, maart 2020. De raadsbrief en infographic verschijnen sinds 2015.
- Burgemeester van Rotterdam, 'Resultaten aanpak ondermijnende criminaliteit 2019', raadsbrief, 25 maart 2020
- Burgemeester van Rotterdam, aanwijzingsbesluit 'ex artikel 2:76 van de Algemene Plaatselijke Verordening (Veiligheidsrisicogebieden) voor het gebied Charlois en het gebied IJsselmonde', 7 september 2017.
- Burgemeester van Rotterdam, aanwijzingsbesluit 'ex artikel 2:76 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2012 (Veiligheidsrisicogebieden) voor het bedrijventerrein de Spaanse Polder', 17 december 2019.
- Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'Aanpak ondermijnende criminaliteit Rotterdam-Zuid', 19 december 2014.
- Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'APV wijziging', 21 juni 2016.
- Burgemeester van Rotterdam, raadsbrief 'Inzet Aanpak Ondermijnende Criminaliteit', 7 juli 2015.
- Burgemeester van Rotterdam, Raadsbrief 'Voortgang en resultaten stadsbrede aanpak ondermijnende criminaliteit 2017', ongedateerd.
- Colleaguebrief, 'Afdoening motie Ondermijning (17bb6092), december 2017.
- Directie Veiligheid, '#Veilig010. Programma veiligheid 2014-2018', november 2013.
- Directie Veiligheid, 'Veilig@Rotterdam Veiligheidsprogramma 2018 – 2023', november 2018.
- Directie Veiligheid, 'Horecanota Rotterdam 2017-2021', ongedateerd.
- Directie Veiligheid, beleidsnotitie 'Heling en spoedsluitingen Spaanse Polder', 11 mei 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Aanwijzingsbesluit Digitaal Opkopers Register (DOR) 2017', 6 februari 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma maatschappelijke integriteit', Jaarrapportage 2010, 2011.
- Gemeente Rotterdam, 'Algemene Plaatselijke Verordening', 22 december 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidslijn bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet Rotterdam 2019', 7 januari 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidslijn heling voor handelaren in ongeregelde en gebruikte goederen', september 2014.

- Gemeente Rotterdam, 'Beleidslijn toepassing Wet Bibob Rotterdam 2015, 8 september 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidsnotitie gemeente Rotterdam 2014 bestuurlijke boete, beheerovername en sluiting op grond van de Woningwet', 3 december 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidsregel artikel 13b Opiumwet inzake een woning of lokaal 2009'.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag bestuurlijke handhaving Rotterdam 2015', geen datum.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag bestuurlijke handhaving Rotterdam 2016', geen datum.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag bestuurlijke handhaving Rotterdam 2017', geen datum.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag bestuurlijke handhaving Rotterdam 2018', geen datum.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag bestuurlijke handhaving Rotterdam 2019', geen datum.
- Gemeente Rotterdam, 'Nieuwe energie voor Rotterdam. Coalitieakkoord 2018-2022', 26 juni 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Raadsvoorstel over negentiende wijziging Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012 (APV)', december 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Vaststellingsbesluit beleidslijn Tegengaan heling in de Spaanse Polder 2019', 28 januari 2019
- Gemeente Rotterdam, 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2019', 26 november 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Vertrouwen in veiligheid. Meedoen in de stad. Vijfjarenactieprogramma veiligheid 2010-2014', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, beleidsregels 'Bestuurlijke boete Huisvestingswet Rotterdam 2018', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, besluit 'Openbare instellingen 2017', 2 januari 2017.
- Gemeente Rotterdam, besluit 'regels omtrent de beleidslijn Tegengaan heling in de Spaanse Polder en bedrijventerrein Noordwest 2021', 3 februari 2021.
- Gemeente Rotterdam, wijziging Algemene Plaatselijke Verordening 'artikel 2:36 Tegengaan onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat', 6 juli 2016.

#### **Overige gebruikte publicaties**

- Algemene Rekenkamer, 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rapport bij het jaarverslag', 2020.
- Boutellier, H., 'De andere kant van de medaille, Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit', Essay voor de VNG, oktober 2019.
- Cachet, A. en R.S. Prins, 'Ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid', in 'Handboek Veiligheid. Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland', 2012.
- Van Dijk, I, en Sagel-Gande, I. & Toornvliet L., paragraaf 7,3 'Effectiviteit van sancties', in: Actuele criminologie, 2009.
- Gemeente Schiedam, besluit 'houdende regels omtrent autoverhuur Sanctiestrategie vergunningplicht autoverhuur', 20 december 2018.
- Gemeente Amsterdam, 'Beleidsregels sluitingen en heropeningen Amsterdam', 7 mei 2020.
- Gemeente Den Haag, 'Beleidsregel met betrekking tot de toepassing van artikel 13b Opiumwet inzake woningen, lokalen en publiek toegankelijke inrichtingen niet zijnde een horeca-, of seksinrichting', 17 maart 2016.

- Huisman, W., 'Gemeenten en de strijd tegen de georganiseerde misdaad', in Tijdschrift voor Veiligheid 2010 (9) 3.
- I&O Research, 'Bedreigingen en intimidaties van burgemeesters in relatie tot de bestuurlijke aanpak', augustus 2020.
- Koorstra J., e.a., 'Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs, Een rechtsvergelijkende studie naar de aanpak van onrechtmatige organisaties in rechtsstatelijk perspectief', Rijksuniversiteit Groningen, 2019.
- De Kort, J. 'Met het goede belang voor ogen. Een preadvies over optimalisatie van de aanpak van ontwrichtende effecten van ondermijning in de gemeente', 2019.
- Lam, J., Van der Wal, R., & Krop, N., 'Sluipend gif', 2018.
- Landelijk Bureau Bibob, 'Stromanconstructies en de Wet Bibob', 23 juni 2015.
- Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), 'Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen', september 2014.
- Minister van Justitie en Veiligheid, Kamerbrief 'versterking aanpak ondermijning: stand van zaken uitvoering ambities regeerakkoord', 11 juli 2018.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'De Wet Bibob: wat is er gewijzigd?', juni 2013.
- Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief 'Bestrijding georganiseerde misdaad', 31 januari 2017.
- Van Oevelen, R.D. en A. Danopoulos, 'Artikel 175 Gemeentewet: dé grondslag voor de sluiting van woningen en het opleggen van gebiedsverboden na schietincidenten', in Jurisprudentie voor gemeenten, 2019, 29 (2), pp. 28-30.
- Pro Facto, 'Gemeente Rotterdam, Evaluatie toepassing artikel 13b Opiumwet', maart 2020.
- Projectgroep Regionaal Vangnet, 'Protocol Vangnet en Regionale Registratie', 10 januari 2017.
- Raad van State, 'De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning, Voorlichting van de afdeling advisering van de Raad van State', 20 maart 2019.
- Raad van State, ECLI:NL:RVS:2013:CA2043, 5 juni 2013.
- Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:3941, 5 november 2014.
- Raad van State, ECLI:NL:RVS:2018:956, 21 maart 2018.
- Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:4258, 18 december 2019.
- Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:217, 3 februari 2021.
- Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:735, 7 april 2021.
- Regioburgemeesters, 'Proeve van wetgeving. Voorkomen en Aanpakken ondermijning', september 2017.
- Regioplan, 'Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013, 24 april 2020.
- RIEC Rotterdam, 'Integraal versterkingsplan regionale aanpak ondermijning, RIEC Rotterdam 2019-2021', september 2018.
- RIEC Rotterdam, 'Versterkingskrant 2019 – 2020', april 2020.
- Salet, R. en H. Sackers, 'Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid, Programma Politie & Wetenschap, Den Haag, 2019.
- Schram, Jorgen, Jorren Scherpenisse en Mark van Twist, 'Zweven en zwoegen op Zuid. Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid'. Den Haag: NSOB, 2018.
- Staring, L., L. Bisschop, R. Roks, E. Brein en H. van der Bunt, 'Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen', 26 mei 2019.
- Tops, P. en J. Tromp, 'De achterkant van Amsterdam, een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit', augustus 2019.

- Vereniging Nederlandse Gemeenten, 'Handhaving door en voor gemeenten. Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk', 2019.
- <https://www.trouw.nl/nieuws/harde-aanpak-rotterdamse-drugsrunners~bd349d7b>
- <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/alijda-lijst-toegezegde-werkwijze-alijda-aanpak-nu-overeenstemming-met-de-wet>
- <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2007:BA8742>
- <https://www.rotterdamsehavenveiligheaven.nl/post/op-drie-fronten-strijd-tegen-insluipers>.
- <https://hetccv.nl/onderwerpen/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/bestuurlijk-instrumentarium/algemene-wet-bestuursrecht/bestuurlijke-boete-en-bestuurlijke-strafbeschikking/>.

### **de rekenkamer**

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van zes jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam. In 2015 is hij herbenoemd voor wederom een termijn van zes jaar.

### **doel**

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

### **positie**

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

### **onderzoek**

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

### **publicaties**

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.

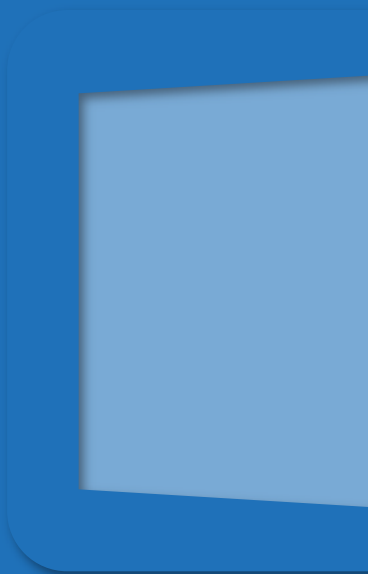


## Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

*telefoon*  
010 · 267 22 42

[info@rekenkamer.rotterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.rotterdam.nl)  
[www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)



*fotografie*  
Rekenkamer Rotterdam

*basisontwerp*  
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

*uitgave*  
Rekenkamer Rotterdam  
mei 2021