

Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur

EEN INVENTARISATIE VAN DE BRUIKBAARHEID EN EFFECTIVITEIT
VAN BESTUURSRECHTELIJKE MAATREGELEN

Menno Ezinga

Lisanne Drost

Marjolein Odekerken

Hans Boutellier

Jon Schilder

Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur

EEN INVENTARISATIE VAN DE BRUIKBAARHEID EN EFFECTIVITEIT VAN
BESTUURSRECHTELIJKE MAATREGELEN

Dr. M.A.J. Ezinga
Mr. drs. L. F. Drost
Dr. M. Odekerken
Prof. dr. J.C.J. Boutellier
Prof. mr. A.E. Schilder

Utrecht, Juni 2019

Inhoud

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

Concluderende samenvatting

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

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

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

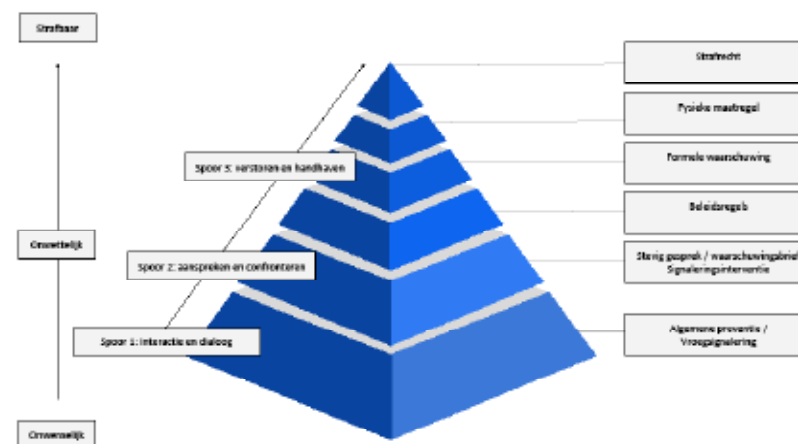
Instrumenten

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

Tabel 1: Schematisch overzicht van maatregelen

Algemene wet bestuursrecht (Awb)	• Bestuursdwang. • (Preventieve) last onder dwangsom. • Intrekking of weigeren begunstigende beschikking. • Bestuurlijke boete / bestuurlijke strafbeschikking.
Sluiting en onteigening	• Artikel 174 Gemeentewet. • Artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria). • Artikel 13b Opiumwet. • Artikel 14 Woningwet (Wet Victor). • Artikel 17 Woningwet. • Sluiting op grond van de APV. • Artikel 77 Onteigeningswet. • De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp).
Overige bevoegdheden burgemeester	• Artikel 175 en 176 Gemeentewet (noodbevel / noodverordening). • Artikel 172 lid 3 Gemeentewet (lichte bevelsbevoegdheid). • Artikel 151d Gemeentewet (opleggen gedragsaanwijzing bij woonoverlast).
Andere mogelijkheden	• Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. • Wet Bibob. • De Voetbalwet. • Lokale instrumenten (o.a APV, verordeningen, vergunningen).

Escalatiepiramide



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

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

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

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

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

Colofon

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

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

ISBN 978-90-5830-9488

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2019.

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

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

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

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

Het alternatief is om de ondermijnende activiteiten via andere wegen aan te pakken door bijvoorbeeld te verstoren, uit te sluiten of op andere rechtsgronden aan te pakken. Maar niet iedere gezagsdrager overziet de mogelijkheden hiertoe.

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