



rijksuniversiteit
groningen



Prof. dr. mr. A. Tollenaar

Ondermijnend bestuursrecht

De aanpak van georganiseerde
criminaliteit op lokaal niveau



Oratie

17 november 2023



Ondermijnd bestuursrecht –

De aanpak van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau

Ondermijnd bestuursrecht

De aanpak van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau

Oratie uitgesproken door

Prof. dr. mr. A. Tollenaar

op 17 november 2023

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar
Empirische bestudering van recht en lokaal bestuur

aan de

Faculteit Rechtsgeleerdheid

Rijksuniversiteit Groningen



rijksuniversiteit
groningen

Uitgegeven door University of Groningen Press
Broerstraat 4
9712 CP Groningen
<https://ugp.rug.nl/>

Voor het eerst gepubliceerd in Nederland © A. Tollenaar

 <https://orcid.org/0000-0003-4497-335X>

Ontwerp en opmaak: LINE UP boek en media bv | Riëtte van Zwol
Illustratie voorkant: RIEC Midden-Nederland
Auteursfoto: Douwe de Boer (<https://www.douwedeboer.nl/>)

DOI: <https://doi.org/10.21827/64b54a77d36ae>



Dit werk is verschenen onder de Creative Commons-licentie: NietCommercieel-GeenAfgeleideWerken 4.0 Internationaal (CC BY-NC-ND 4.0). De volledige licentievooraarden zijn beschikbaar op creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode

Leden van het College van bestuur,
zeer geachte aanwezigen,

Inleiding

Nog niet zo lang geleden werd de regio Groningen opgeschrikt door bomaanslagen en schietincidenten. De achtergrond van deze incidenten lijkt te zijn gelegen in onmin tussen twee rivaliserende drugsbendes.¹ Opeens werd zichtbaar wat eerder al door Van der Torre en Tops in hun rapport over ondermijning in Groningen werd opgetekend: het lege Noorden biedt alle gelegenheid aan de georganiseerde criminaliteit.²

Dit soort incidenten vraagt uiteindelijk vaak ingrijpen van het lokaal bestuur. Bijvoorbeeld door onmiddellijk de openbare orde te handhaven en panden te sluiten, of aangetroffen drugslabs te saneren of hennepplantages te ontmantelen,³ maar ook indirecter door met sociaal werk of jongerenwerk in te grijpen in de sociale structuren waaruit de verlokkingen voortvloeien om deel te nemen aan dit soort activiteiten.⁴

De roep om lokale interventies zien we op meer beleidsterreinen. Van het lokale bestuur wordt een integrale en daadkrachtig

1 Bendeoorlog in Groningen: provincie geteisterd door explosies, *Friesch Dagblad* 21 september 2023.

2 Van der Torre & Tops 2022.

3 Dat leidt vaak tot kostenverhaal via een last onder bestuursdwang, zie: 'Hoe een crystal meth-lab een Gelders gehucht op zijn kop zet', *NRC Handelsblad* 3 november 2023.

4 Van Wingerde, Bisschop & Brongers 2023, p. 61.

optreden verwacht, die beter is afgestemd op de lokale problematiek en daardoor effectiever en efficiënter tot stand komt.⁵

Naast deze argumenten wordt ook vaak naar het lokale bestuur verwezen omdat het lokale bestuur beter toegankelijk zou zijn. Zo is de veronderstelling dat het voor een burger gemakkelijker is om op het lokale niveau invloed uit te oefenen en beleid bij te stellen.⁶ Dat toegankelijkheidsargument heeft ook een element van controle in zich: de lokale bestuurslaag is beter te controleren door de burger die het betreft, bijvoorbeeld omdat de bezwaarprocedure gemakkelijker is te voeren in de directe nabijheid. Dit is uiteindelijk ook een van de redenen dat de afwikkeling van de schade ten gevolge van de toeslagenaffaire is overgeheveld naar de gemeenten.

Daarmee zijn we aangekomen bij het perspectief dat ik wil hanteren in deze rede: de bestuursrechtelijke context waarin het lokale bestuur zich begeeft. Het lokale bestuur functioneert uiteindelijk bij de gratie van bevoegdheden, menskracht en middelen. Wanneer men de ontwikkelingen in het bestuursrecht van de laatste jaren overziet, valt op dat het gemeentebestuur over steeds meer en steeds ingrijpender bevoegdheden beschikt. Denk aan de boetebevoegdheden die opduiken in steeds meer wetten, van Participatiewet tot Huisvestingswet.

5 Dollery & Fleming, 2006.

6 Fleurke, Hulst & De Vries 1997; Boogers e.a. 2008, p. 9-10.

Ook in de context van de georganiseerde criminaliteit heeft het gemeentebestuur tal van bevoegdheden, zoals ik straks zal laten zien.

De uitdaging lijkt hem dus niet zozeer in de bevoegdheden te zitten, maar zit hem vooral in de menskracht en middelen om effectief van die bevoegdheden gebruik te maken. En op dat punt vindt het bestuursorgaan steeds vaker een kritische bestuursrechter op zijn pad. En daarmee zijn we aangekomen op het dilemma dat ik vandaag aan de orde wil stellen tussen enerzijds slagvaardig overheidsoptreden in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en anderzijds de bestuursrechtelijke rechtsbescherming die – vanuit het perspectief van het bestuur bezien – soms effectief optreden in de weg staat.

De aanpak van georganiseerde criminaliteit is daarbij voor mij een voorbeeld, een case study zo gezegd, van mijn onderzoeksdomein. Ik had het ook kunnen hebben over het wegnemen van de gevolgen van de toeslagenaffaire,⁷ de opvang van asielzoekers,⁸ of het realiseren van de doelstellingen in het preventieakkoord ten aanzien van roken.⁹ In al deze voorbeelden zien we hetzelfde: het lokale bestuur oefent in een meerlagige bestuurlijke context

7 'Overheidsfout met toeslagen niet voor 2028 opgelost: gemeenten moeten duizenden gezinnen uit armoede houden', *NRC Handelsblad* 20 september 2023.

8 Zie de 'Spreidingswet': Kamerstukken II 2022-2023, 36 333, nr. 2.

9 Buijn & Hessels 2022.

bestuursbevoegdheden uit, waarbij op enig moment rechterlijke controle kan worden verwacht.

Ik heb echter twee redenen om te kiezen voor de lokale aanpak van georganiseerde criminaliteit. De eerste is de reden die ik in de inleiding noemde: de zichtbare effecten van de georganiseerde criminaliteit in de straten van Groningen. Deze effecten zijn ook in andere regio's zichtbaar, van de ontploffingen in Rotterdam tot de wijdverspreide drugscriminaliteit in Noord-Brabant en het landelijk gebied van Gelderland, zoals we onlangs in NRC konden lezen.¹⁰

De tweede reden is wat triviale. Volgende week verschijnt een boek dat ik samen met collega Benny van der Vorm heb geschreven over de Wet Bibob. Deze wet is één van de bestuursrechtelijke instrumenten bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, zoals ik straks zal laten zien.

De vraag die ik in deze rede centraal wil stellen is in hoeverre het bestuursrecht de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ondermijnt, dan wel afdoende waarborg vormt voor de burger tegen een ondermijnend gebruik van de bestuursrechtelijke bevoegdheden.

¹⁰ 'Vijf explosies in een nacht in Rotterdam', *NOS* 26 september 2023, 'Drugs-industrie lijkt weer op te leven. Brabant blijft koploper', *Omroep Brabant* 28 december 2028. En over de Gelderse casus: 'Hoe een crystal meth-lab een Gelders gehucht op zijn kop zet', *NRC Handelsblad* 3 november 2023.

Essentie van het bestuursrecht

In de vraag zit enige dualiteit: bestuursrecht dat ruimte geeft aan bestuurlijke ambities en bestuursrecht dat juist bestuurlijke ambities een beetje moet temperen. Dit heeft alles te maken met de functie van het bestuursrecht. Het bestuursrecht reguleert de rechtsverhouding tussen burger en bestuur. Het bestuursrecht geeft rechten en definieert plichten en bevat een instructie voor het bestuur en de burger hoe die rechten en plichten moeten worden gerealiseerd.

Dit komt samen in het legaliteitsbeginsel dat in beginsel een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor overheidshandelen vergt. Dat betekent dat de wetgever het bestuursorgaan een bevoegdheid moet toekennen.¹¹ Zéker indien het handelen de vrijheid van de burger beperkt is een uitdrukkelijke wettelijke grondslag een vereiste.

De wettelijke grondslag biedt de burger bescherming. Immers: uiteindelijk komt het in een bestuursrechtelijk geschil vooral aan op de vraag in hoeverre het bestuursorgaan binnen de kaders van de wettelijke bevoegdheid is gebleven. Wanneer men het arsenaal aan bestuursrechtelijke bevoegdheden overziet, dan valt op dat de wetgever allesbehalve terughoudend is bij het toekennen van bestuursbevoegdheden ter bestrijding

¹¹ Van Ommeren 2010.

van georganiseerde criminaliteit. Ik zal daar straks wat voorbeelden van laten zien.

Georganiseerde criminaliteit

Eerst maar het object van regulering: georganiseerde criminaliteit. De criminaliteitsbeelden die als georganiseerde criminaliteit worden aangemerkt, kennen een grote variatie. Vaak gaat het om druggerelateerde criminaliteit, waaronder het produceren en verhandelen van drugs wordt verstaan. Maar het kan ook gaan om mensenhandel, wapenhandel en vormen van fraude.¹²Fijnaut hanteert als definitie dat het gaat om systematische misdaden, gericht op illegaal gewin met ernstige gevolgen voor de samenleving. De groepen die deze daden plegen zijn in staat om zich af te schermen ook al omdat ze bereid zijn fysiek geweld te gebruiken of met corruptie personen uit te schakelen.¹³

Fijnaut kwam met deze definitie bij zijn onderzoek voor de Parlementaire Enquête Onderzoeksmethoden, beter bekend als de Commissie Van Traa. Dit rapport verscheen in 1996. Dat illustreert dat we ook dertig, veertig jaar geleden te kampen hadden met georganiseerde criminaliteit in bepaalde wijken en steden – denk met name aan de Wallen in Amsterdam – die met

12 Pardal e.a. 2023, p. 5.

13 Kamerstukken II 1995-1996, 24 072, nr 16, p. 9 (Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland).

flinke machtsposities de maatschappelijke structuren ondermijnde.¹⁴ In zoverre hebben we dus met de wat moderne term ‘ondermijning’ niets nieuws aan de orde.¹⁵ Hooguit is de aard van de georganiseerde criminaliteit veranderd: internationaler geworden, zijn de winsten groter geworden en zijn daardoor de gevolgen van ondermijning ingrijpender.

Sluitingsbevoegdheden

Hoe moet je dan ondermijning bestrijden? Het is niet zo vanzelfsprekend om meteen aan het gemeentebestuur te denken bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Primair zou je een strafrechtelijke reactie verwachten waarbij daders worden opgespoord en worden bestraft. Dit vindt ook wel plaats, maar de strafrechtelijke procedure blijkt ingewikkeld en tijdrovend. We zien wel pogingen om daar wat aan te doen, zoals bijvoorbeeld de aan deze faculteit veelvuldig onderzochte procesafspraken.¹⁶ Maar steeds vaker en steeds meer zien we daarnaast of soms in plaats van bestraffing ok een bestuursrechtelijke reactie van het lokale bestuur.

Zo kan de burgemeester publiek toegankelijke gebouwen sluiten in het belang van de openbare orde en veiligheid. Dat kan dan bijvoorbeeld gaan om het sluiten van een ‘gemakswinkel’

¹⁴ Kleemans e.a. 2003.

¹⁵ Kamerstukken II 2022-2023, 29 911, nr. 417.

¹⁶ Peters 2022.

wanneer daar een grote som geld is gevonden waaruit de burgemeester het vermoeden afleidt dat sprake is van witwaspraktijken en ‘underground banking’.¹⁷ Deze sluitingsbevoegdheid is gebaseerd op de Algemene Plaatselijke Verordening. Ook de Gemeentewet kent een dergelijke sluitingsbevoegdheid.¹⁸ Bij die bevoegdheid moet het echter gaan om een verstoring of dreigende verstoring van de openbare orde. Dan denk je al snel aan geweld of geweldsincidenten.¹⁹

Om iets eerder op te te kunnen treden ligt op dit moment een wetsvoorstel in de Eerste Kamer waarmee de burgemeester de bevoegdheid krijgt om al in te grijpen bij het aantreffen van wapens zónder dat zich daadwerkelijk incidenten hebben voorgedaan.²⁰ Daarnaast biedt de Opiumwet de mogelijkheid om panden te sluiten wanneer er drugs of materialen zijn aangetroffen die wijzen op drugshandel.²¹

Met deze bevoegdheden kan de burgemeester al heel veel. Toch gaan er soms geluiden op om het arsenaal aan bevoegdheden te verruimen. Zo schreven de regioburgemeesters in 2017 een ‘proeve van wetgeving’ waarin zij zichzelf meer en ruimere bevoegdheden toekenden met het oog op de bestrijding van

17 ABRvS 15 november 2017, AB 2019/188 m.nt. Brouwer & Schilder

18 De Jong e.a. 2016.

19 ABRvS 23 september 2020, AB 2021/333 m.nt. Brouwer & Schilder.

20 Kamerstukken I 2023-2023, 26 217, A.

21 Bruijn 2021.

criminele activiteiten.²² Na een vernietigende ‘voorlichting’ van de Afdeling advisering van de Raad van State is dit plan in een diepe lade beland. De Raad van State wijst in zijn voorlichting op de dreigende rolonzuiverheid (mijn woorden) van de burgemeesterstaak die een diepere doordenking vergt dan simpelweg toekennen van een zeer ruime bevoegdheid.²³ Het lijkt me dat onze nieuwe promovendus Joachim Bekkering in die doordenking gaat voorzien. Wordt dus vervolgd.

Wet Bibob

De afwijzende houding voor de verdere uitbreiding van de bestuurlijke bevoegdheden had ook te maken met de Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door het bestuur, oftewel de Wet Bibob. Deze wet dateert van 2002 en kan worden gezien als een late reactie op het rapport van de eerder genoemde Commissie Van Traa. In dat rapport werd geconstateerd dat met name de horeca doelwit is van witwassen van crimineel geld, het investeren van crimineel vermogen en de gelegenheid biedt voor afpersingspraktijken. Ook de afvalbranche, de autobranche en de bouwnijverheid werden genoemd als sectoren die kwetsbaar zijn voor criminele beïnvloeding.²⁴

22 Regioburgmeesters, Proeve van wetgeving ‘Voorkomen en Aanpakken ondermijning’, september 2017.

23 Kamerstukken I 2018-2019, 29 911, nr. 223, p. 26.

24 Kamerstukken II 1995, 1996, 24 072, nr.11, p. 418. Zie ook: Huisman e.a. 2005, p. 45.

Veel van deze activiteiten worden mogelijk gemaakt door de lokale overheid, door vergunningen af te geven, subsidies te verstrekken of een opdracht te verlenen. Daarmee faciliteert de overheid indirect criminele activiteiten.²⁵

Met de Wet Bibob werd een algemene weigeringsgrond gecreëerd op grond waarvan het bestuursorgaan vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten kan weigeren of in kan trekken, wanneer het gevaar bestaat dat deze beschikking wordt misbruikt, dat wil zeggen: wordt gebruikt om voordelen uit criminele activiteiten te benutten, of nieuwe strafbare feiten te plegen (zie art. 3 Wet Bibob).

De strafbare feiten waar het om gaat hoeven niet te zijn begaan door de aanvrager of houder van de vergunning of subsidie. Ook gedragingen van derden, zoals de verhuurder, de werknemer of degene die kapitaal heeft verstrekt, kunnen een rol spelen. Dit is om de zogeheten 'katvangers-' of stromanconstructies' door te prikken. Met dit doel heeft de wetgever de term 'zakelijk samenwerkingsverband' in de wet opgenomen. Ook gedragingen van derden met wie in een dergelijk zakelijk samenwerkingsverband wordt geopereerd, kunnen worden meegenomen. Wie precies tot het zakelijk samenwerkingsverband behoort is niet

²⁵ Dales 1992, p. 7-19.

aanstonds duidelijk en wordt dus primair aan het bestuursorgaan overgelaten.²⁶

Evenmin is meteen duidelijk wélke feiten duiden op gepleegde strafbare feiten. Een strafrechtelijke veroordeling is natuurlijk een sterke aanwijzing. Waarnemingen van het bestuur zelf, bijvoorbeeld in de context van bestuursrechtelijke handhaving of andere bestuurlijke informatie die wijst op strafbare feiten – denk aan fiscale gegevens van de Belastingdienst – kunnen ook wijzen op gepleegde strafbare feiten. Ook politiegegevens die nog niet tot een vervolgingsbeslissing hebben geleid of zelfs een expliciet sepotbesluit van de Officier van Justitie waarin deze aangeeft niet tot vervolging over te gaan, kunnen wijzen op gepleegde strafbare feiten (zie art. 3a lid 2 Wet Bibob).

De wet omschrijft ook niet wélke strafbare feiten een rol kunnen spelen. Voor zover de weigering of intrekking is gebaseerd op de stelling dat crimineel voordeel zal worden benut, is slechts van belang dat de strafbare feiten waarvan wordt verondersteld dat die zijn begaan, voordeel (kunnen) hebben opgeleverd die

26 Het kan gaan om arbeidsrelaties ABRvS 19 2007, Gst. 2008/4 m.nt. Heinen & Van den Berg, ABRvS 7 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN046, om financiering: Rb. Amsterdam 21 januari 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BP1577, Rb. 's Hertogenbosch 14 maart 2008, ECLI:NL:RBSHE:2008:BC8804 of om familie-relaties ABRvS 24 mei 2006, Gst 2006/153 m.nt. Van den Berg.

niet inmiddels is onttrokken aan het vermogen van de betrokkene via een ontnemingsvordering.²⁷

Voor zover de weigering is gebaseerd op de stelling dat de beschikking zal worden gebruikt om nieuwe strafbare feiten te plegen, is van belang dat er enige samenhang is tussen de strafbare feiten die zijn begaan en de beschikking die wordt verleend. Dat betekent concreet dat iemand die in verband wordt gebracht met geweldsmisdrijven beter geen horecaverunning kan worden verstrekt, omdat de horecasector ruimte biedt voor afpersingspraktijken. Ook personen die in verband worden gebracht met valsheid in geschrifte of belastingfraude kunnen beter geen horecaverunning ontvangen.²⁸

U hoort hier al een aantal ingewikkelde interpretatiekwes- ties bij de toepassing van de Wet Bibob. Het verzamelen van gegevens, en het interpreteren ervan, vergt een zekere deskundigheid die niet bij elk bestuursorgaan aanwezig is. Het is dan ook niet voor niets dat de wetgever een adviseur in het leven heeft geroepen in de vorm van het Landelijk Bureau Bibob dat bevoegd is om gesloten bronnen te raadplegen en over de bevindingen kan adviseren aan het gemeentebestuur. Het LBB neemt in praktische zin het voortouw in de interpretatie van

27 ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2226, AB 2015/266, m.nt. Van der Vorm.

28 CBb 31 maart 2015, ECLI:NL:CBb:2015:116, Gst. 2015/57, m.nt. Van der Vorm

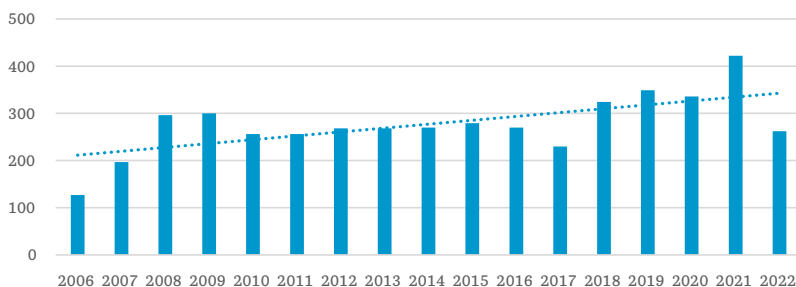
het toepassingsbereik van de Wet Bibob. Uiteindelijk zijn het de adviezen van het LBB waaruit volgt welke strafrechtelijke feiten een rol kunnen spelen, hoe de samenhang moet worden geïnterpreteerd en waar nog sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Bibob in 2002 is de wet langzaam uitgebreid in die zin dat de weigeringsgrond op steeds meer beschikkingen van toepassing werd verklaard. Van de oorspronkelijk bijna chirurgische afgebakende reikwijdte is de Wet Bibob nu van toepassing op alle gemeentelijke vergunningen, alle subsidies, alle overheidsopdrachten – denk ook aan contracten met zorgaanbieders – en een groot aantal vergunningstelsels in de sfeer van marktregulering. De wetgever rechtvaardigde deze uitbreiding steeds met het argument dat er ook in andere sectoren criminele activiteiten plaatsvinden.

Gelet op de verruiming van het toepassingsbereik zou je veronderstellen dat de wet frequent wordt toegepast. Dat blijkt in de praktijk nogal mee te vallen. Uit recent evaluatieonderzoek blijkt dat in ieder geval alle gemeenten en zo'n beetje alle provincies een Bibob-beleid hebben, waarin zij vastleggen in welke gevallen een Bibob-onderzoek wordt gedaan.²⁹ Beleid zegt ech-

²⁹ Kuin, Verbeek & Homburg 2020, p. 14.

ter nog niet zo heel veel over de praktijk: uiteindelijk gaat het erom of daadwerkelijk onderzoek wordt gedaan en vergunningen worden geweigerd of ingetrokken vanwege de mogelijke criminaliteit. Een goede indicator daarvoor is het aantal malen dat het Landelijk Bureau Bibob om advies is gevraagd. Wanneer men dan het beeld door de jaren heen overziet, is de opmerkelijke constatering dat de wet weliswaar een ruimere reikwijdte heeft gekregen, maar niet vaker zichtbaar is gebruikt.



Ik ben mij er van bewust dat we dit cijfer met enige terughoudendheid moeten interpreteren. Immers: de Bibob-adviezen komen pas tot stand nadat het gemeentebestuur eerst zelf al informatie heeft opgevraagd bij de aanvrager of houder van de vergunning. Dit onderzoek zélf kan al reden zijn voor de betrokkenen om zich terug te trekken en af te zien van een vergunning, subsidie of opdracht. Het kan dus zijn dat het niet tot een Bibob-advies hoeft te komen maar Bibob eigenlijk wel is toegepast. Dit zou geregistreerd moeten worden in het nieuwe

Bibob-register (zie art. 7a lid 7 en 8 Wet Bibob).³⁰ Dat register staat echter nog in de kinderschoenen en is niet openbaar toegankelijk. We kunnen dus niet vaststellen of het aantal registraties is toegenomen.

Los van deze kanttekening kunnen we veilig waarnemen dat er in ieder geval geen grote groei van de het gebruik van de Wet Bibob is waar te nemen. Ondanks de verruiming van de reikwijdte en ondanks het beeld dat ondermijning een steeds groter probleem vormt.

Je kunt die waarneming op verschillende manieren interpreteren. Misschien is er geen behoefte aan de Wet Bibob omdat het bestuursorgaan ook met andere bevoegdheden uit de voeten kan. Ik noemde net al de sluitingsbevoegdheden. Daarnaast bevatten vergunningstelsels zélf ook vaak mogelijkheden om de achtergrond van de aanvrager te screenen en te beoordelen. Denk aan het 'slecht levensgedrag' als weigeringsgrond in veel APV bepalingen of de zedelijkheidseisen op grond van de Alcoholwet.³¹

Het kan ook zijn dat het met de georganiseerde criminaliteit wel meevalt. Die veronderstelling wordt gevoed door de casuï-

³⁰ <https://www.justis.nl/producten/wet-bibob/bibob-register>

³¹ Over 'slecht levensgedrag' als weigeringsgrond: Van den Berg & Van Moorsel 2021, p. 73-76. De zedelijkheidseisen op grond van de Alcoholwet zijn te vinden in art. 3.1 t/m 3.6 Alcoholbesluit.

tiek waarin de Wet Bibob wordt toegepast. Afgaand op de gepubliceerde jurisprudentie gaat het slechts in uitzonderingsgevallen om de echt grote criminaliteit die gelinkt kan worden aan de grote bendes. Vaker gaat het om strafbare feiten in de marge. Denk aan overtreding van fiscale regelgeving door één van de vennoten van een grillroom.³² Dat mag natuurlijk niet, maar het is niet het gedrag dat past bij het beeld van de georganiseerde criminaliteit met rondvliegende kogels en explosies. Bovendien kan lijkt me een fiscale overtreding typisch iets waar de Belastingdienst wel raad mee weet.

De meest aannemelijke verklaring acht ik dat de Wet Bibob een groot aanslag doet op het bestuurlijk doenvermogen van met name gemeenten. Het vergt gewoon veel expertise en capaciteit om adequaat toepassing te geven aan deze wet.

Het is ook niet voor niets dat rondom de gemeenten hulpstructuren zijn opgebouwd in de vorm van de Regionale Inlichtingen en Expertisecentra (RIECs). Deze RIECs vormen een netwerk van lokale bestuursorganen, openbaar ministerie, politie, belastingdienst en landelijke inspecties, waarin informatie over personen kan worden gedeeld en waarin strategieën worden uitgedacht hoe deze criminele netwerken kunnen worden

³² ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3473 en zie ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3480 voor een vergelijkbare casus over een horeca-inrichting.

aangepakt. Dat leidt tot extra uitdagingen, bijvoorbeeld waar het het delen van informatie betreft, en het kunnen interpreteren van die informatie.

Als voorbeeld van dat laatste: in deze stad werd ooit een vergunning voor een prostitutiepand ingetrokken vanwege de aantijging dat de vergunninghouder een overtreding had begaan van de Wet wapens en munitie. Die aantijging was gebaseerd op de registratie in de politiegegevens dat meneer ‘vuurwapengevaarlijk’ was. Deze registratie had echter geen betrekking op mogelijke overtredingen van de Wet wapens en munitie maar op de waarschuwing voor arrestatieteams dat wanneer ze deze meneer zouden willen oppakken, ze voldoende beschermingsmaatregelen moesten treffen. In dezelfde casus werd de conclusie getrokken dat de betrokkene fiscale delicten had gepleegd, terwijl het ging over de vraag of een bepaalde post nu wel of niet onder box 3 zou vallen. Voor de Belastingdienst was dat gewoon een ‘fiscaal dispuut’ waar niet al te zwaar aan moet worden getild.

Bestuursrechtelijke waarborgen

Uit het voorgaande blijkt dat het lokale bestuur al best veel kan, maar nog lang niet altijd doet. Het gebrekkige gebruik heeft te maken met de complexiteit van de wet in combinatie met een gebrek aan expertise en capaciteit. Daarbij speelt echter ook angst voor rechterlijke correctie. Hoewel de rechter in het verle-

den het bestuur niet veel in de weg legde bij de toepassing van de Wet Bibob, lijkt er langzaam een kentering waar te nemen. De rechter wordt kritischer waar het gaat om de invulling van de vage begrippen, bijvoorbeeld waar het om de aard van de strafbare feiten die samenhang moeten vertonen met de vergunde activiteit.

Naast de interpretatie van de bevoegdheidsvoorwaarden is de rechter echter ook langzaam maar zeker indringender de inhoudelijke keuze van het bestuursorgaan gaan toetsen. Waar de rechter in het verleden veel ruimte bood aan het bestuursorgaan is dat met de Harderwijk-jurisprudentie enigszins ingeperkt. In deze jurisprudentielijn koos de hoogste bestuursrechter voor een indringender beoordeling van met name ingrijpende besluiten.³³ In de Wet Bibob is die evenredigheidstoets expliciet opgenomen in artikel 3 lid 5: de weigering of intrekking vindt slechts plaats indien deze evenredig is met de mate van gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Dit was lange tijd een vrijwel dode letter,³⁴ maar met de Harderwijk-jurisprudentie in de hand kan worden verwacht dat de rechter meer werk maakt van de beoordeling van de gevolgen van de intrekking of weigering van de vergunning. We zien daar ook hier en daar al voorbeelden van. Dit leidt tot soms verstrekkende interventies van de rechter. Zo oordeelde de Afdeling dat de intrekking van

³³ Schlössels 2022; Stijnen 2022, p. 146-152; Feenstra 2022.

³⁴ Veldhuis 2009, p. 22.

een revisievergunning voor een varkenshouderij door gemeentebestuur onevenredig, nu deze was gebaseerd op het weigeren om Bibob-informatie te verstrekken.³⁵ Deze intrekking – zelfs als deze tijdelijk is – wordt als onevenredig beschouwd, nu dit de varkenshouder de mogelijkheid ontnemt om gebruik te maken van een opkoopregeling en vrijwillig te stoppen met de varkenshouderij.³⁶

Het ging hier overigens om een mogelijk milieudelict. Ook dat is niet bepaald de ondermijnende criminaliteit waar we mee begonnen. Deze delicten kunnen doorgaans prima binnen de context van de milieuregelgeving worden opgelost met een last onder dwangsom of bestuursdwang, al dan niet gecombineerd met strafrechtelijke vervolging. Of de strenge interventie van de rechter verband houdt met de het overreiken van de bestuurlijke taak, staat er niet bij, maar ik kan me er wel iets bij voorstellen.

Deze indringender evenredigheidstoets past bij de tendens naar steeds ruimere en verstrekkender bestuursbevoegdheden. We komen dan terecht de ‘administrative state’,³⁷ waarbij – volgens Hirsch Ballin – een stevige rechterlijke correctie behoort.³⁸

35 ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:695, r.o. 1.

36 ABRvS 9 maart 2022, Gst 2022/48 m.nt. Van der Vorm en vervolgens Vz ABRvS 2 juni 2022, AB 2022/241 m.nt. Tollenaar.

37 Passchier & Voermans 2021, p. 383-399.

38 Hirsch Ballin 2019, p. 27-36.

Die referentie naar de ‘administrative state’ laat zien dat dit geen louter Nederlands verschijnsel is.³⁹ Ook in andere rechtstelsels zien we een verschuiving van de bestuurlijke taak, die gepaard gaat met ruime bestuurlijke bevoegdheden, met een indringender rechterlijke controle als gevolg.⁴⁰

Het gevolg is wel bestuurlijke onzekerheid. Het (gemeente) bestuur neemt een verstrekkend besluit maar weet niet zeker of het de rechterlijke toets zal doorstaan. En een eventuele rechterlijke vernietiging is gezichtsverlies in de media, maar zeker ook in de gemeenteraad.

Je zou kunnen zeggen dat het bestuursrecht de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ondermijnt. Een sluiting, intrekking of weigering van een vergunning vergt een goede onderbouwing en een adequate belangenafweging. Stoplapredeneringen volstaan daarbij niet langer: het bestuursorgaan zal steeds moeten motiveren waarom in dit geval de weigering of intrekking in verhouding staat tot het veronderstelde risico. Dat vergt een bestuurlijk doenvermogen die in veel gevallen – zeker bij gemeenten – niet aanwezig is.

39 Lawson 1994.

40 Merrill 2022.

Alternatieve waarborgen

Nu zou je kunnen denken dat met de actieve rechter de balans in de administrative state is hersteld. Ik acht dat echter niet het geval. Lang niet alle burgers weten de weg naar de rechter te vinden – ook niet de burgers die te maken krijgen met de Wet Bibob.⁴¹ En daarbij komt: de rechterlijke interventie komt eigenlijk te laat. Op dat moment is het Bibob-onderzoek al verricht, is informatie verzameld en is een besluit genomen. In die tussenfase heeft de burger al last van de consequenties: vertraging van de besluitvorming en de reuk dat er wel iets aan de hand zal zijn.

Bij een ‘schoon’ Bibob-onderzoek dat niet leidt tot een weigering of intrekking is dat schade die bij de burger blijft liggen. Komt het bestuursorgaan tot de conclusie dat er wel iets fout zit en wordt de beschikking ingetrokken of geweigerd, dan wordt de vraag óf het wel zo proportioneel was dat hier een Bibob-onderzoek is gedaan, niet meer gesteld. Een typisch geval van ‘hind-sight’ of ‘outcome bias’.⁴² De complicatie daarbij is dat zo’n bias vaak voeding geeft aan selectie voor nieuw onderzoek en uiteindelijk leidt tot profilering. De gevolgen van dat mechanisme zijn onlangs goed aan het licht gekomen bij de parlementaire enquête fraudebestrijding.

41 Ter Voert & Hoekstra 2019.

42 Eeuwijk e.a. 2015.

Een factor die daarbij ook een rol speelt is de logische bureaucratische realiteit van de ‘sunk costs’: is eenmaal gekozen voor Bibob en wordt er wat gevonden, dan kun je bijna niet anders dan er ook gevolgen aan verbinden. Alleen dat rechtvaardigt immers de besluitvormingskosten voorafgaand aan het besluit. Voor het strafrechtelijke opsporingsonderzoek krijgt dit verschijnsel veel aandacht onder de noemer ‘tunnelvisie’.⁴³ Mijn stelling is dat dat verschijnsel bij de uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden wat meer aandacht zou mogen hebben. Juist waar de inzet van Bibob-bevoegdheden het resultaat is van overleg tussen instanties is de kans groot dat op enig moment de scoringsdrang het gaat winnen van de afweging of nog wel de juiste keuze wordt gemaakt.

Kortom: in het besluitvormingsproces zou wat mij betreft op een aantal momenten de vraag moeten worden gesteld ‘waar zijn wij mee bezig?’ en ‘is dit nog waar we onze bevoegdheid voor hebben gekregen?’

Terzijde: ik heb in mijn betoog een paar voorbeelden genoemd waarbij de Wet Bibob werd toegepast waarbij op zijn minst de vraag gesteld kan worden of de bestuurlijke interventie in verhouding staat tot het beoogde doel dat ermee nagestreefd werd, of waarbij het feitencomplex nu niet zodanig stevig was dat een

43 Cleiren 2021.

economische doodstraf dat met een sluiting van een inrichting wordt gerealiseerd, kan worden gerechtvaardigd. Van het fiscale gescharrel van een van de vennoten tot de revisievergunning bij de varkenshouderij.

We moeten dus op zoek naar een systeem van rechtsstatelijke governance: instrumenten binnen en buiten de rechterlijke procedure die de overheid helpen bij een goed en rechtvaardig gebruik van de bestuursbevoegdheden. Dit is in het bijzonder van belang omdat de burger erop moet vertrouwen dat de overheid zich goed gedraagt. Anders gezegd: het verkeerd gebruik van een zo verstrekkende bevoegdheid van de Wet Bibob heeft alles in zich om het vertrouwen van de burger te ondermijnen.

Dat is uiteraard een verwijzing naar het onderzoeksprogramma waar mijn onderzoek onder valt: Public Law and Public Trust. Dit programma gaat over het verlies aan vertrouwen in de overheid en de vraag in hoeverre het recht invloed heeft op of kan hebben op dat vertrouwen. Hoewel uit onderzoek blijkt dat er nog best een groot vertrouwen is in de overheid en diens instituties – zeker ook in vergelijking tot andere landen – is er wel sprake van een onderstroom van achterdocht.⁴⁴ Die achterdocht

44 Zie Lahusen 2020, p. 3. Zie ook: Maggetti, Papadopoulos & Guaschino 2023, p. 3-4 die het hebben over ‘watchfull trust’ dat nog het beste kan worden vertaald als achterdochtig vertrouwen. Zij linken dat aan de onmogelijkheid om wantrouwen te uiten. Dit is geenszins een nieuw inzicht: in de kritieken op het model van Hirschman over de wijze waarop ontevreden klanten of burgers hun onvrede kenbaar maken (exit voice and loyalty; kort gezegd: men gaat naar een

hoeft niet verkeerd te zijn, maar kan gemakkelijk het vertrouwen aantasten. Het bestuur moet in ieder geval voorkomen dat dat wantrouwen wordt aangewakkerd. In de literatuur, bijvoorbeeld door de Britse filosofe Onora O'Neill, worden verschillende waarden genoemd die dan van belang zijn. Zo moet het bestuur uitgaan van de juiste feiten, eerlijk en toegewijd handelen, consistente uitvoering geven aan bevoegdheden en beschikken over de relevante vaardigheden en expertise.⁴⁵ Maggetti en anderen voegen daar transparantie aan toe: interne procedures zouden zichtbaarder en controleerbaarder moeten zijn.⁴⁶ En dan nog, zo hebben Lucas Haitsma en ikzelf onlangs betoogd, zou je interne checks moeten hebben zoals auditing om het bestuursorgaan te bewegen tot een ethisch gebruik van de bevoegdheden.

Wat hebben we nodig?

Ik kom tot een afronding. De bestuurlijke aanpak van ondermijning vergt kritische en vaardige ambtenaren die weten waar ze mee bezig zijn, en politieke dadendrang in goede banen weet te leiden. Dit past prima bij de leerdoelen die we nastreven bij de studie juridische bestuurskunde. Deze studenten zijn de kritische tegendenkers in en rond het openbaar bestuur.

andere aanbieder, gaat klagen of laat het voorlopig zitten) werd al opgemerkt dat onverschilligheid ('neglect') ook een reactie kan zijn. Zie: Schierenbeck, Spehar & Naseef, *Migration Studies* 2023, p. 1-21.

45 O'Neill 2018, p. 294.

46 Maggetti, Papadopoulos & Guaschino 2023, p. 10.

We hebben ook gezien dat de aanpak van zo'n ingewikkeld en veelomvattend probleem een aanpak vergt vanuit verschillende rechtsgebieden. Bij de Wet Bibob gaat het om de doorwerking van informatie uit de strafrechtketen in het bestuursrecht en deels het privaatrecht waar het de overheidsopdrachten betreft. Congruentie van die rechtsgebieden is geen vanzelfsprekendheid, maar in onze veelgeroemde onderzoeksmaster leiden we juist studenten op om door de grenzen van de rechtsgebieden heen te kijken.

En we beperken ons daarbij niet tot Nederland: met de nieuwe Engelstalige track hebben we de mogelijkheid een bredere populatie studenten op te leiden. Dat buitenlandse perspectief verrijkt onze kennis en biedt inspiratie om ons eigen rechtstelsel en het functioneren daarvan kritisch te beschouwen. Ik vind het daarom zeer waardevol om betrokken te zijn bij het onderzoek van Cecilia naar de waarde van regulering van digitale inclusie in Brazilië, het onderzoek van Martin naar de rol van het recht bij de watervervuiling in Tanzania en de mogelijkheden van climate litigation in Indonesië, het proefschriftproject van Siti.

Ik heb gezegd

Literatuur

Boogers e.a. 2008

M.J.G.J.A. Boogers e.a., *Decentralisatie als opgave*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

Bruijn 2021

L.M. Bruijn, *The alternative war on drugs: drug evictions, cannabis regulation and the legal consequences of adapting to the limitations of criminal law in the field of drug control*, Groningen: RUG 2021.

Bruijn & Hessels 2022

L.M. Bruijn & J.A. Hessels, 'Landelijke ambities versus lokale uitwerking: gemeentelijk gezondheidsbeleid en lokale tabaksontmoediging laten te wensen over', *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen* 2022/100, afl. 3, p. 77-84, doi:10.1007/s12508-022-00354-x.

Cleiren 2021

T. Cleiren, 'Vijftien jaar na de evaluatie van de Schiedammer parkmoord: lessen van toen in de context van nu', *Expertise en Recht* 2021, p. 38-45.

Dales 1992

I. Dales, 'Om de integriteit van het openbaar bestuur', in: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederfter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*, Amsterdam: VU Uitgeverij 1992, p. 7-19.

De Jong e.a. 2016

M.A.D.W. De Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Utrecht: UU 2016.

Dollery & Fleming 2006

B. Dollery & E. Fleming, 'A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government', *Urban*

Policy and Research 2006/24, afl. 2, p. 271-282,

doi:10.1080/08111140600704111.

Eeuwijk e.a. 2015

J. Eeuwijk e.a., 'Met de wijsheid achteraf: hindsight en outcome bias in het toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 2015/6, afl. 3, p. 6-20,

doi:10.5553/TVT/187987052015006003002.

Feenstra 2022

M. Feenstra, 'De toets aan het evenredigheidsbeginsel bij bestuurlijke maatregelen en herstelsancties', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2022, p. 591-599.

Fleurke, Hulst & De Vries 1997

F. Fleurke, J.R. Hulst & P.J. De Vries, *Decentraliseren met beleid. Een heuristiek*, Den Haag: SDU Uitgevers 1997.

Hirsch Ballin 2019

E. Hirsch Ballin, 'Constitutional genealogy of judicial review in the administrative state', in: S. Lavrijssen, E. Hirsch Ballin, & J. de Poorter (Eds.), *Judicial review of administrative discretion in the administrative state*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2019, p. 27-36.

Huisman e.a. 2005

W. Huisman e.a., *Het Van Traa Project*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

Kleemans e.a. 2003

E.R. Kleemans e.a., *Georganiseerde criminaliteit in Nederland* (Onderzoek en beleid / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, deel 198), Meppel: Boom Juridische Uitgevers 2003.

Kuin, Verbeek & Homburg 2020

M. Kuin, E. Verbeek & G. Homburg, *Eindrapport Procevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*, Amsterdam: Regioplan 2020.

Lahusen 2020

C. Lahusen, *Enlighted trust: a conceptual framework for the examination of trust and distrust in governance*, USIEGEN: EnTrust 2020.

Lawson 1994

G. Lawson, 'The Rise and Rise of the Administrative State', *Harvard Law Review* 1994/107, afl. 6, p. 1231, doi:10.2307/1341842.

Maggetti, Papadopoulos & Guaschino 2023

M. Maggetti, Y. Papadopoulos & E. Guaschino, *Trust and Distrust in Regulatory Governance*, 2023.

Merrill 2022

T.W. Merrill, *The Chevron doctrine: its rise and fall, and the future of the administrative state*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 2022.

O'Neill 2018

O. O'Neill, 'Linking Trust to Trustworthiness', *International Journal of Philosophical Studies* 2018/26, afl. 2, p. 293-300, doi:10.1080/09672559.2018.1454637.

Pardal e.a. 2023

M. Pardal e.a., *Inzichten in de effectiviteit van preventieve instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit*, Cambridge UK: Rand Europe 2023.

Passchier & Voermans 2021

R. Passchier & W.J.M. Voermans, 'The Administrative State en de noodzaak

van constitutioneel onderhoud', in: *J.E. van den Brink, A. Drahmman, M.J. Jacobs, R. Ortlep & L.W. Verboeket: Bestuursrecht in het echt: vriendenbundel voor Prof.mr.drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Kluwer 2021, p. 383-399.

Peters 2022

L.J.J. Peters, 'Procesafspraken in strafzaken: Bespreking van actuele experimenten en in het bijzonder de vonnissen uit Limburg en Rotterdam', *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2022/3, afl. 2, p. 59-70, doi:10.5553/NTS/266665532022003002003.

Schierenbeck, Spehar & Naseef 2023

I. Schierenbeck, A. Spehar & T. Naseef, 'Newly arrived migrants meet street-level bureaucrats in Jordan, Sweden, and Turkey: Client perceptions of satisfaction-dissatisfaction and response strategies', *Migration Studies* 2023, p. 1-21, doi:10.1093/migration/mnado15.

Schlössels 2022

R.J.N. Schlössels, 'De toetsing van beleidsruimte en het evenredigheidsbeginsel: een nieuwe horizon? Van Doetinchem via Venlo naar Harderwijk', *JB Plus* 2022, p. 43-58.

Stijnen 2022

R. Stijnen, 'Damocles en de herijking van het evenredigheidsbeginsel', *De Gemeentestem* 2022, p. 146-152.

Ter Voert & Hoekstra 2019

M.J. Ter Voert & M.S. Hoekstra, *Geschildbeslechtingdelta*, Den Haag: WODC 2019.

Van den Berg & Van Moorsel 2021

A. Van den Berg & L. Van Moorsel, 'Het criterium "slecht levensgedrag" uit

de Algemene Plaatselijke Verordening en de Dienstenrichtlijn', *De Gemeentestem* 2021, p. 73-76.

Van der Torre & Tops 2022

E. Van der Torre & P. Tops, *Groningse praktijken: een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in de gemeente Groningen*, Lokalezaken 2022.

Van Ommeren 2010

F.J. Van Ommeren, 'Het legaliteitsbeginsel als hoeksteen van het staats- en bestuursrecht', *Ars Aequi* 2010, p. 645-647.

Van Wingerde, Bisschop & Brongers 2023

K. Van Wingerde, L. Bisschop & F. Brongers, *Onbedoeld ondermijnen*
Verkennd onderzoek naar de wijze waarop de Nederlandse overheid
onbedoeld de georganiseerde drugscriminaliteit kan faciliteren, Rotterdam:
Erasmus University Rotterdam 2023.

Veldhuis 2009

R.W. Veldhuis, 'Besluitvorming op basis van een Bibobadvies', in: A.E.M. van den Berg, A. Tollenaar & R.W. Veldhuis (red.), *Beoordelen van integriteit met de Wet Bibob*, Boom Juridische Uitgevers 2009, p. 61-102.

Albertjan Tollenaar is hoogleraar empirische bestu-
dering van lokaal bestuur en recht en directeur van de
Graduate School of Law van de juridische faculteit
aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij publiceert over
bestuursrechtelijke handhaving, de bestuurlijke aanpak
van georganiseerde criminaliteit en ontwikkelingen in de
regulering van het sociaal domein. Albertjan is visiting
professor aan een aantal Indonesische universiteiten en
heeft in het verleden projecten gecoördineerd in Tanzania.
Naast zijn werk is hij lid van verschillende gemeentelijke
bezwaarcommissies.

