

De Wet BIBOB als onderdeel van 'geïntegreerde aanpak'



Een onderzoek naar de juridische aanvaardbaarheid van het gebruik van de Wet BIBOB bij de huidige integrale aanpak van de georganiseerde misdaad binnen het werkgebied van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant

Onderzoeksrapport, versie 1

Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch

De Wet BIBOB als onderdeel van 'geïntegreerde aanpak'



Onderzoeksrapport, versie 1

Door: Gio van de Luytgaarden

Functie: Student aan de Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch

Studentnummer: 2030061

Afstudeerperiode: september - januari 2013/2014

Datum: 6 januari 2014

Plaats: Breda

Afstudeerorganisatie: Dienst Regionale Recherche politie-eenheid
Zeeland-West-Brabant

Opdrachtgever: De heer A.A. Timmerman

Stagebegeleider: De heer S.J.M. van Nimwegen

Eerste stagedocent: De heer T. Quispel

Tweede stagedocent: De heer B. Kratsborn

Afkortingen

Afkorting	Definitie
AB	Afdeling Bestuursrecht
abbb's	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
DHW	Drank- en Horecawet
DRR	Dienst Regionale Recherche
DIK	District Informatie Knooppunt
ECLI	European Case Law Identifier
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Finec	Financieel economische criminaliteit
Gmw	Gemeentewet
GOC	Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit
GW	Grondwet
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ivbp	Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
jo	juncto
jrg.	jaargroep
KNP	Kwartiermaker Nationale Politie
LBB	Landelijk Bureau BIBOB
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
LP	Landelijk Parket
MCI	Master of Criminal Investigation
NJB	Nederlands Juristenblad
NP	Nationale Politie
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PDC	Politiedienstencentrum
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
Rb.	Rechtbank
Ro	Rechtsoverweging
SG-shops	Smart- of Growshops
ssc	shared service center
Stcrt.	Staatscourant
Sr.	Wetboek van Strafrecht
Sv.	Wetboek van Strafvordering
TGO	Team Grootschalig Onderzoek
VenJ	Veiligheid en Justitie
Wet BIBOB	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Zo-Brab.	Zuid-Oost-Brabant
ZWB	Zeeland-West-Brabant
ZWN	Zuid-West Nederland

Voorwoord

Gemeenten hebben in toenemende mate te maken met criminele praktijken, zo ook binnen het werkgebied van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant. Hierbij valt te denken aan grootschalige hennepcultuur, het gebruiken van zogenaamde dekmantelfirma's of investeringen in vastgoed met als doel crimineel geld wit te wassen. Dit zijn verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit. Het gevaar van lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit is dat onder- en bovenwereld zich ongemerkt vermengen.

De aanpak van georganiseerde misdaad is veelal verankerd in het lokale veiligheidsbeleid. Gemeenten zijn derhalve een belangrijke partner van de politie. Door de strafrechtelijke opsporing en vervolging te combineren met bestuurlijke (en fiscale interventies), kan namelijk een optimale vorm van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit worden bereikt, aangeduid als de geïntegreerde aanpak. Het ter beschikking staand bestuurlijk instrumentarium stelt gemeenten in staat om in samenwerking met andere overheidsinstanties criminaliteit en onveiligheid op een snelle en effectieve manier mee aan te pakken.

De samenwerking met het bestuur maar ook met andere overheidsinstanties heeft binnen de eenheid Zeeland-West-Brabant al sinds 2011 in verschillende vormen gestalte gekregen. Voorbeelden hiervan zijn het informatieplein bij het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), de integrale stuurploeg en sinds kort ook het concept van integrale werkvoorbereiding. Omdat advisering over de geïntegreerde aanpak gebaat is bij de juiste juridische grondslag, is in het voorliggende onderzoek beschreven in hoeverre de manier waarop de Wet BIBOB wordt toegepast bij de huidige geïntegreerde aanpak, juridisch aanvaardbaar is.

Ik ben Gio van de Luytgaarden dankbaar dat hij bereid was om in het kader van zijn studie HBO Rechten nader onderzoek te doen naar de Wet BIBOB als onderdeel van de geïntegreerde aanpak. De onderzoeksresultaten en aanbevelingen hebben een praktische bruikbaarheid voor zowel de ketenpartners als de Dienst Regionale Recherche (DRR) van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant.

Breda, januari 2014

A.A. (Toine) Timmerman EMTP
Waarnemend Plaatsvervangend Divisiechef Recherche

Samenvatting

Het onderhavige onderzoek heeft aangetoond in hoeverre het gebruik van de Wet BIBOB bij de huidige integrale aanpak van de georganiseerde misdaad binnen het werkgebied van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant juridisch aanvaardbaar is.

Allereerst is de ontstaansgeschiedenis van deze wet bestudeerd. De Wet BIBOB is ontstaan na een periode waarin de overheid tot het inzicht kwam dat de georganiseerde misdaad een gevaar voor de samenleving vormt op het moment dat verwevenheid van de onder- en bovenwereld ontstaat. Deze periode kenmerkt zich ook door twee ontwikkelingen op het gebied van handhaving. Ten eerste de verschuiving van het straf- naar het bestuursrecht en ten tweede de verandering binnen het strafrecht zelf. De gedachte is dat rechtshandhaving in evenwicht moet zijn en meer dient te omvatten dan alleen repressieve handhaving. De Wet BIBOB heeft tot doel de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur en het voorkomen van vervlechting van de onder- en bovenwereld daar waar een verhouding bestaat met het openbaar bestuur. Om dit tweeledige doel te bereiken bevat de Wet BIBOB weigerings- en intrekkinggronden inzake beschikkingen. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel van ultimum remedium. Om bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten desgevraagd te adviseren over de mate van gevaar dat een overheidsopdracht, subsidie of vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten is het Landelijk Bureau BIBOB (LBB, verder te noemen: Bureau) in het leven geroepen. Ten aanzien van de door het Bureau uitgebrachte adviezen moeten bestuursorganen zich ervan vergewissen dat het onderzoek deugt, het feitenonderzoek zorgvuldig tot stand is gekomen en het advies consistent is (de vergewisplicht).

Vervolgens is het integrale gebruik van de Wet BIBOB in kaart gebracht. De hedendaagse politiek is de mening toegedaan dat een effectieve bestrijding van de georganiseerde misdaad een geïntegreerde aanpak vergt. Het BIBOB-instrumentarium maakt deel uit van deze integrale aanpak. Op regionaal niveau is het BIBOB-beleid geanalyseerd aan de hand van de gemeenten Breda, Roosendaal, Tilburg, Bergen op Zoom en Oosterhout. Deze gemeenten hebben gekozen voor een risicogerichte toepassing van de Wet BIBOB. Zo vindt in de gemeenten Breda en Roosendaal altijd een BIBOB-onderzoek plaats bij een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting, grow-, head-, of smartshop, een coffeeshop, een seksinrichting of escortbedrijf en een speelautomatenhal. Indien deze gemeenten op basis van het eigen onderzoek voldoende grond hebben om ernstig gevaar te kunnen aantonen zal een adviesverzoek aan het Bureau uitblijven. Als na onderzoek door de gemeenten geen duidelijk beeld van de onderneming is ontstaan, kan gebruik gemaakt worden van de expertise van het Bureau middels het aanvragen van een advies. Bij complexe onderzoeken kan het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) gevraagd worden om de gemeenten te ondersteunen. De gemeenten Roosendaal en Breda zullen het Bureau tenminste in drie gevallen om advies vragen. Ten eerste indien de Officier van Justitie heeft gewezen op de wenselijkheid het Bureau om advies te vragen. Daarnaast indien na de bestudering van het dossier bij de gemeente vragen blijven bestaan. Tot slot indien het RIEC over informatie beschikt die aanleiding kan vormen voor nader BIBOB-onderzoek. Indien het voornemen bestaat tot het geven van een negatieve beslissing op grond van een BIBOB-advies zal de betrokkene in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken.

Tot slot zijn de juridische knelpunten (op regionaal en landelijk niveau) ten aanzien van het integrale gebruik van de Wet BIBOB beschreven. Een belangrijk knelpunt is erin gelegen dat het oorspronkelijke doel van deze wet steeds meer naar de achtergrond lijkt te verdwijnen. De toepassing van de wet komt hierdoor in gevallen in conflict met het verbod op détournement de pouvoir. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat het bestuursrecht niet

als middel gebruikt mag worden om de waarborgen die het strafrecht kent te omzeilen. De Hrdalo-zaak is in het kader van de afbakening van het straf- en het bestuursrecht van belang, omdat uit dit arrest volgt dat een op zichzelf niet bestraffende sanctie in een bestuursrechtelijke procedure, toch onder de werking van artikel 6 van het EVRM kan vallen. Het EHRM en de ABRvS zijn echter zeer terughoudend in het toepassen van de waarborgen van artikel 6 EVRM binnen de context van een BIBOB-besluit. In lijn met recente jurisprudentie is de verwachting dat een BIBOB-besluit niet snel onder de werking van artikel 6 EVRM zal vallen. Ook wordt het in de memorie van toelichting van de Wet BIBOB gepropageerde proportionaliteitsbeginsel op een aantal punten onvoldoende gewaarborgd. Zo wordt het ingrijpende BIBOB-instrumentarium altijd toegepast binnen een aantal branches, terwijl het bestuursorgaan ook tot een weigering zou kunnen komen door een minder ingrijpend onderzoek naar bijvoorbeeld het levensgedrag van de aanvrager of de eisen van het 'Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet'. Daarnaast wordt het Bureau in tenminste drie gevallen om advies gevraagd. Dit is buitenproportioneel. In ieder geval zou afzonderlijk onderzocht moeten worden of een adviesaanvraag ook daadwerkelijk noodzakelijk is. Hoewel de Wet BIBOB een vorm van ultimatum remedium is, wordt deze wet niet als ultimatum remedium toegepast. Hieraan liggen praktische bezwaren ten grondslag. Gemeenten geven aan dat het toepassen van deze wet als ultimatum remedium niet haalbaar is vanwege de wettelijke adviestertermijn. Met de komst van de Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB (1 juli 2013) is de adviestertermijn van het Bureau verlengd van acht naar twaalf weken. Deze verlenging is het gevolg van het groeiend aantal adviesaanvragen en de daarop achterblijvende capaciteit. Het handhaven van deze vernieuwde termijn is buitenproportioneel vanwege de nadelige gevolgen die heeft voor de beschikkingaanvragen. Daarnaast ligt het probleem bij het Bureau (de beperkte capaciteit) en komen de gevolgen voor de rekening van de adviesaanvrager (verlengde adviestertermijn). Ten aanzien van de door het Bureau uitgebrachte adviezen hebben bestuursorganen een vergewisplicht. Maar het bestuursorgaan heeft geen inzage in de bronnen waarop het Bureau stoelt. Het bestuursorgaan kan het advies dus moeilijk verifiëren. Toch hoeft dit geen belemmering te vormen aangezien bestuursorganen nadere vragen kunnen stellen, hetgeen onvoldoende lijkt te gebeuren. Het is in het kader van de vergewisplicht belangrijk dat bestuursorganen het advies van het Bureau uitvoerig bestuderen en dat er ten aanzien van het advies geen onduidelijkheden bestaan.

Het RIEC Zuid West Nederland richt zich op het effectief bestrijden van georganiseerde misdaad in de (deel-)provincies Zeeland en West-Brabant en is gelijk aan de politieregio ZWB. Vanaf 2012 maken alle gemeentebesturen binnen de geografische omgeving van het RIEC ZWN onderdeel uit van het samenwerkingsverband (100% participatie). Kennismanagement is een belangrijke pijler waaraan een succesvolle geïntegreerde aanpak moet voldoen. Binnen het werkgebied van de politie-eenheid ZWB geeft 14% van de gemeenten aan dat er onvoldoende kennis aanwezig is over de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad. Integraal samenwerken kan alleen slagen als de betrokken partijen inzicht hebben in elkaars bevoegdheden en de beperkingen van deze bevoegdheden. Dit inzicht blijkt onvoldoende te zijn. Daarnaast ontbreekt het in sommige gevallen, mede als gevolg van de onvoldoende kennis omtrent elkaars bevoegdheden, aan onderling vertrouwen.

Het onderzoek heeft aangetoond dat het integrale gebruik van de Wet BIBOB binnen het werkgebied van de politie-eenheid ZWB in onvoldoende mate juridisch aanvaardbaar en in lijn met het doel en de strekking van deze wet is.

Breda, januari 2014

G. (Gio) van de Luytgaarden
Student Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch

Inhoudsopgave

AFKORTINGEN	3
VOORWOORD	4
SAMENVATTING	5
INHOUDSOPGAVE	7
1 INLEIDING	9
1.1 DOELSTELLING EN CENTRALE VRAAGSTELLING	10
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN	11
1.3 DEFINITIES	11
1.4 ONDERZOEKSMETHODEN	12
1.4.1 Literatuuronderzoek	12
1.4.2 Seminar	12
1.4.3 Interviews	12
1.5 AFBAKENING	12
1.6 RELEVANTIE VOOR DE HANDHAVINGSPRAKTIJK	12
1.7 LEESWIJZER	13
2 DE WET BIBOB	14
2.1 INLEIDING	14
2.2 GESCHIEDENIS	14
2.2.1 Ontstaansgeschiedenis Wet BIBOB	14
2.2.2 Twee ontwikkelingen op het gebied van handhaving	15
2.3 UITGANGSPUNTEN EN SYSTEMATIEK	16
2.3.1 Proportionaliteit en ultimatum remedium	17
2.3.2 Betrokken bestuur blijft verantwoordelijk	18
2.3.3 Een zo volledig mogelijk onderzoek	18
2.3.4 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	19
2.3.5 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	19
2.3.6 Vergewisplicht	20
2.4 RECENTE ONTWIKKELINGEN	20
2.5 REIKWIJDTE	20
2.6 WEIGERINGS- EN INTREKKINGSGRONDEN INZAKE BESCHIKKINGEN	21
2.6.1 Ernstig gevaar	22
2.6.2 Algemene weigerings- en intrekkingen	23
2.6.3 Specifieke weigerings- en intrekkingen	23
2.7 RESUME	23
3 HET INTEGRALE GEBRUIK VAN DE WET BIBOB	25
3.1 INLEIDING	25
3.2 GEÏNTEGREERDE AANPAK	25
3.2.1 Integraal, tenzij...	25
3.2.2 Bestuursrechtelijke aanpak	26
3.2.3 Autonome besluitvorming	26
3.2.4 Het Landelijk Bureau BIBOB	27

3.2.5 Informatie- en expertisecentra	28
3.2.6 Integrale stuurploeg	29
3.2.7 Informatie-uitwisseling	30
3.2.8 B5 Taskforce	30
3.3 GEMEENTELIJK BELEID	31
3.3.1 BIBOB-beleid Roosendaal en Breda	32
3.3.2 BIBOB-beleid Tilburg, Bergen op Zoom en Oosterhout	33
3.3.3 Toekomstig BIBOB-beleid	33
3.4 RESUME	33
4 JURIDISCHE AANVAARDBAARHEID	35
4.1 INLEIDING	35
4.2 DOEL EN STREKKING	35
4.2.1 Ontstaansgeschiedenis en doelstelling	35
4.2.2 Proportionaliteit	38
4.2.3 Ultimum remedium	39
4.2.4 Vergewisplicht	39
4.2.5 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	41
4.3 RESUME	41
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	42
5.1 INLEIDING	42
5.2 CONCLUSIES	42
5.3 AANBEVELINGEN	44
BRONVERMELDING	47
LITERATUUR	47
RAPPORTEN	47
WET- EN REGELGEVING / BELEID	48
JURISPRUDENTIE	49
DIGITALE BRONNEN	49

1 Inleiding

"Een belangrijk 'wapen' uit het bestuursrecht"¹

Zo omschrijft Tappeiner, universitair docent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB).

Yab Yum, ooit het chicste bordeel aan het Singel in Amsterdam, werd in 2008 op grond van de Wet BIBOB gesloten.² De reden voor de sluiting was de weigering om een nieuwe exploitatievergunning te verlenen, een aanzegging bestuursdwang en de intrekking van een drank- en horecaverunning.³ De Wet BIBOB maakt het mogelijk om een aanvraag voor een beschikking te weigeren, of om een bestaande beschikking in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Het besluit om Yab Yum te sluiten hing samen met een advies van het Landelijk Bureau BIBOB.⁴ De directie van Yab Yum kreeg de mogelijkheid om haar zienswijzen in te dienen, maar dat veranderde niets aan het standpunt van de gemeente dat ernstig gevaar bestond dat Yab Yum de vergunning gebruikt voor criminele activiteiten. Yab Yum is niet het enige seks pand dat zijn deuren na een besluit op grond van de Wet BIBOB moest sluiten; eerder besloot de gemeente Amsterdam blootcafé Teasers en een groot aantal seks panden op de Wallen te sluiten.⁵ Niet alleen de gemeente Amsterdam gaat op deze manier te werk. In 2008 heeft de burgemeester van Alkmaar 92 exploitatievergunningen geweigerd en bestuursdwang aangezegd aan een tal van seksinrichtingen in de rosse buurt van Alkmaar.⁶ Bij de sluiting van Yab Yum, Teasers, een groot aantal seks panden op de Wallen en de manier van ingrijpen door de burgemeester van Alkmaar lijkt het bestuur inderdaad op oorlogspad te zijn met de Wet BIBOB als 'wapen'. De inzet van de Wet BIBOB past in het veranderende handhavingsbeleid. Er is een trend gaande waarbij de grenzen tussen het straf- en het bestuursrecht lijken te vervagen.⁷ De bestuursrechtelijke weg wordt steeds vaker bewandeld bij de aanpak van de georganiseerde misdaad. De toepassing van het strafrecht is impliciet minder vanzelfsprekend geworden. De Nederlandse overheid is de mening toegedaan dat een effectieve bestrijding van de georganiseerde misdaad een geïntegreerde fiscale, bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak vergt. Deze geïntegreerde aanpak valt of staat met de samenwerking met andere partners. Het delen van informatie vanuit de verschillende organisaties is hierbij één van de belangrijkste processen.⁸ Met betrekking tot het delen van informatie spelen de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) een prominente rol. Het RIEC Zuid-West-Nederland is net als de overige negen RIEC's opgericht om de verschillende vormen van georganiseerde misdaad effectief te bestrijden in de (deel-)provincies Zeeland en West-Brabant. Het RIEC ondersteunt met haar producten en diensten gemeenten en veiligheidspartners in de herkenning en aanpak van criminele activiteiten. Een geïntegreerde aanpak staat centraal. Het RIEC heeft een groot aantal primaire samenwerkingspartners, ook wel aangeduid als convenant-partners⁹,

¹ I. Tappeiner, *Het bestuur en de Wet BIBOB: bevordering van integriteit of aanpak van misdaad*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 686.

² Rb. Amsterdam 4 november 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BG2826 en ABRvS 8 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1892.

³ I. Tappeiner, *Het bestuur en de Wet BIBOB: bevordering van integriteit of aanpak van misdaad*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 686.

⁴ Auteur onbekend, 'Yab Yum dicht', *NRC Handelsblad* 16 november 2007.

⁵ Auteur onbekend, 'Yab Yum dicht', *NRC Handelsblad* 16 november 2007.

⁶ Rb. Alkmaar 12 november 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BK2970.

⁷ I. Tappeiner, *Het bestuur en de Wet BIBOB: bevordering van integriteit of aanpak van misdaad*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, pp. 687 - 688.

⁸ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, Utrecht 2010, p. 10.

⁹ Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsschakelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen.

waaronder gemeenten, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en de politie.¹⁰ Een probleem of verschijnsel (signaal) kan worden ingebracht door elke betrokken partner. Indien besloten wordt dat het signaal voldoet aan de gestelde criteria, en dus 'RIEC-waardig' bevonden, wordt het als casus in behandeling genomen en kunnen de partners aangeven welke informatie zij over de betrokken subjecten of objecten hebben. Deze informatie wordt vervolgens geanalyseerd en er wordt gekeken welke interventiemogelijkheden voorhanden zijn. Vervolgens worden de interventiemogelijkheden verwerkt in een interventievoorstel.¹¹ Uiteindelijk kan dit resulteren in een aantal vormen van rechtshandhaving.

In de praktijk blijkt het echter lastig om te bepalen wat goede rechtshandhaving is, wat werkt en wat niet en onder welke condities de overheid kan handhaven (preventief of repressief). Dit is problematisch voor een goede en effectieve rechtshandhaving. De keuze voor een bepaalde manier van handhaven berust vaak op aannames of ontstane gewoonten. Daarnaast staat een dergelijke keuze veelal onder tijdsdruk en is deze soms afhankelijk van de wijze waarop de strategische beleidskeuzes worden aangeboden. Dikwijls is het gevolg onduidelijkheid over het effect en de uitvoerbaarheid van de gekozen oplossing.¹² Binnen de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant wordt bij de integrale aanpak van de georganiseerde misdaad nauw samengewerkt met het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Zuid-West-Nederland. Binnen dit RIEC bestaat sinds enkele jaren en zogenaamd 'informatieplein', waarop meerdere partners (zoals de politie, belastingdienst en gemeenten) signalen van criminaliteitsproblemen in kunnen brengen. Aansluitend op deze ontwikkeling is in dezelfde eenheid gestalte gegeven aan het concept 'integrale werkvoorbereiding'. Hier is een rol weggelegd voor de afdeling Werkvoorbereiding, als onderdeel van de Dienst Regionale Recherche (DRR). Binnen deze afdeling worden in samenwerking met ketenpartners diverse interventiestrategieën voor de integrale aanpak van (georganiseerde) misdaad uitgewerkt in een voorstel. Een integrale stuurploeg maakt op basis van dit voorstel richtinggevende keuzes voor de aanpak van een casus. De bestuurlijke aanpak, met de Wet BIBOB als voorbeeld van een bestuurlijk handhavingsinstrument, vormt een vast onderdeel van het voorstel. Deze wet speelt in toenemende mate een belangrijke rol in de aanpak van de georganiseerde misdaad. Dit onderzoek is in de eerste plaats uitgevoerd om vast te stellen hoe de Wet BIBOB wordt gebruikt bij de integrale bestrijding van de georganiseerde misdaad binnen het werkgebied van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant en in de tweede plaats om dit gebruik te toetsen op juridische aanvaardbaarheid. Het is van belang dat een advies waarin de Wet BIBOB als een van de bestuurlijke interventiemogelijkheden wordt voorgesteld, gebaseerd is op de juiste juridische grondslag.

1.1 Doelstelling en centrale vraagstelling

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Ten eerste wordt inzicht verkregen in de manier waarop de Wet BIBOB als bestuurlijk instrument wordt toegepast bij de huidige integrale aanpak van de georganiseerde misdaad binnen de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant. Op basis van de onderzoeksresultaten zal de juridische aanvaardbaarheid van dit gebruik beoordeeld worden, hetgeen moet leiden tot een aantal conclusies en aanbevelingen voor de leiding van de DRR en de integrale ketenpartners. Uit deze doelstelling is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

'In hoeverre is het gebruik van de Wet BIBOB als bestuurlijk instrument bij de huidige integrale aanpak van de georganiseerde misdaad binnen de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant juridisch aanvaardbaar?'

¹⁰ <<http://www.riec.nl/zuidwestnederland>>, geraadpleegd op 4 september 2013.

¹¹ S.J.M. van Nimwegen, Procesbeschrijving Integraal Regionaal keuzeprocess, 29 september 2011, versie 4.0.

¹² P.C. van Duyne en C.H.N. Kwanten, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Juridische grenzen en mogelijkheden*, Den Haag 2004, p. 5.

1.2 Onderzoeksvragen

Om tot een beantwoording van de centrale vraagstelling te komen zijn de volgende vijf onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is het doel en de strekking van de Wet BIBOB?
2. Welke bestuursrechtelijke mogelijkheden heeft de Wet BIBOB om de georganiseerde misdaad aan te pakken?
3. Op welke wijze wordt de Wet BIBOB ingezet als bestuurlijk instrument in het huidige integrale beleid bij de aanpak van de georganiseerde misdaad binnen het werkgebied van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant?
4. In hoeverre kunnen er juridische knelpunten optreden bij deze toepassing?
5. Tot welke conclusies en aanbevelingen voor de leiding van de Dienst Regionale Recherche van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant en de integrale ketenpartners leiden de onderzoeksresultaten?

1.3 Definities

In deze paragraaf wordt een aantal begrippen dat in dit rapport aan de orde komt, gedefinieerd.

a-grond: indien de aanvrager of de houder van een beschikking criminele activiteiten heeft verricht en daarmee voordeel heeft behaald, is dat al voldoende grond om te veronderstellen dat het voordeel zal worden benut met de beschikking.

b-grond: voor deze weigeringsgrond is het van belang dat de aanvrager van een beschikking strafbare feiten heeft gepleegd die samenhangen met de activiteit waarvoor de beschikking is aangevraagd.

Bovenwereld: de legale economische sectoren en de overheid.

Criminal charge: een bestraffende sanctie gericht op vervolging. Naar Europees recht moet gekeken worden naar drie zaken, namelijk de kwalificatie van het feit naar nationaal recht, de aard van de te overtreden norm en de aard en de ernst van de sanctie zelf.

Geïntegreerde aanpak: de samenwerking tussen de politie, het Openbaar Ministerie en gemeenten bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Hierbij zijn preventie, toezicht, fiscale, bestuurlijke- en strafrechtelijke handhaving aandachtspunten.

Georganiseerde criminaliteit: misdaadverschijnselen met een maatschappij ondermijnend karakter die tot stand komen in samenwerking tussen personen en worden gepleegd met het oog op het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin.

Gesloten bronnen: de gegevensbestanden waaruit uitsluitend op grond van een in de wet geregelde bevoegdheid gegevens kunnen worden verkregen.

Juridisch aanvaardbaar: de mate waarop het gebruik van een wet in lijn met het doel en de strekking van die wet is en recht doet aan de geldende rechtsnormen.

Open bronnen: de voor iedere burger vrij toegankelijke bronnen.

Regionale eenheid Zeeland-West-Brabant: de regionale eenheid in het arrondissement Zeeland-West-Brabant, als bedoeld in artikel 4, lid 1 onder h van de Regeling beheer politie.

1.4 Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek is een aantal onderzoeksmethoden toegepast om informatie te verzamelen. Zoals het uitvoeren van een literatuuronderzoek en het deelnemen aan een seminar over het 10-jarige bestaan van de Wet BIBOB. Daarnaast zijn ten behoeve van het onderzoek individuele interviews afgenomen.

1.4.1 Literatuuronderzoek

Er is een literatuuronderzoek uitgevoerd om inzicht te krijgen in het onderzoeksonderwerp en de daarover geschreven wetenschappelijke en opinie stukken. Hiervoor is wetenschappelijke literatuur bestudeerd, zijn beleidsstukken, rapporten, wetsartikelen, digitale bronnen en is jurisprudentie geraadpleegd.

1.4.2 Seminar

Ter aanvullende informatie is op 14 november 2013 een seminar bijgewoond over het 10-jarige bestaan van de Wet BIBOB. Dit seminar is georganiseerd door de leiding van het Landelijk Bureau BIBOB. Tijdens dit seminar heeft een aantal gastsprekers het thema BIBOB vanuit verschillende invalshoeken en achtergronden belicht. Dit seminar heeft bijgedragen aan de beeldvorming over de toepassing van de Wet BIBOB bij de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad. Bovendien is het een gelegenheid geweest om contacten te leggen met sleutelfiguren die vanwege hun functie te maken hebben met de (geïntegreerde) toepassing van de Wet BIBOB in de praktijk.

1.4.3 Interviews

Verder zijn voor dit onderzoek interviews afgenomen met in totaal zeven (7) respondenten. Alle respondenten zijn mondeling geïnterviewd in de vorm van een open interview. Bij de voorbereiding van de interviews is gebruik gemaakt van de informatie die is verzameld tijdens het literatuuronderzoek. Een overzicht van alle respondenten is als bijlage I bij dit rapport gevoegd.

1.5 Afbakening

De aanpak van de georganiseerde misdaad gebeurt binnen het werkgebied van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant integraal (fiscaal, bestuurs- en strafrechtelijk). De toepassing van de Wet BIBOB bij de aanpak van de georganiseerde misdaad is dus een geïntegreerde toepassing. Hoewel het onderliggende onderzoek de integrale aanpak van de georganiseerde misdaad binnen het werkgebied van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant behelst, zijn ook landelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen van relevante betekenis geacht.

De Wet BIBOB geldt ten aanzien van het verlenen van vergunningen en subsidies en bij het gunnen van overheidsopdrachten bij aanbestedingen. De auteur van dit onderzoeksrapport heeft zich beperkt tot het gebruik van de Wet BIBOB ten aanzien van het verlenen van de vergunningen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, Wet BIBOB.

1.6 Relevantie voor de handhavingspraktijk

Aan de hand van de aanbevelingen kunnen toekomstige integrale interventies meer rendement opleveren en beter recht doen aan de in de wetsgeschiedenis van de Wet BIBOB weergelegde uitgangspunten en aan de systematiek van deze wet. Geïntegreerde samenwerking op het gebied van de aanpak van georganiseerde misdaad is een zeer gunstige ontwikkeling. Deze samenwerking is met de komst van het LIEC en de RIEC's in een stroomversnelling gekomen. De RIEC's hebben een belangrijke rol in de geïntegreerde

samenwerking en de verwachting is dat deze rol landelijk alleen maar zal toenemen. Aan de hand van de conclusies van dit rapport en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen worden handvatten geboden om het integrale gebruik van de Wet BIBOB bij de aanpak van de georganiseerde misdaad op een juridisch aanvaardbare wijze te laten plaatsvinden.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit 5 hoofdstukken. In dit hoofdstuk zijn na de algemene inleiding achtereenvolgens, de doelstelling, de centrale vraagstelling, de onderzoeksvragen, definities, de onderzoeksmethoden, de afbakening en de relevantie voor de handhavingspraktijk aan bod gekomen. In hoofdstuk 2 staan het doel en de strekking van de Wet BIBOB centraal. Daarnaast worden in dat hoofdstuk de weigerings- en intrekkinggronden van de Wet BIBOB besproken. In hoofdstuk 3 wordt de wijze waarop de Wet BIBOB wordt ingezet als bestuurlijke instrument in het huidige integrale beleid bij de aanpak van de georganiseerde misdaad binnen het werkgebied van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant beschreven. In het vierde hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre er juridische knelpunten zijn ten aanzien van het gebruik van de Wet BIBOB. Tot slot komen in hoofdstuk 5 de conclusies van dit onderzoek aan bod en wordt er een aantal aanbevelingen gedaan. Het rapport wordt afgesloten met een bronvermelding.

*De bij dit rapport behorende bijlagen worden in een apart document aangeleverd.

2 De Wet BIBOB

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de ontstaansgeschiedenis, de uitgangspunten en de instrumenten van de Wet BIBOB worden beschreven. In paragraaf 2.2 wordt de ontstaansgeschiedenis van de Wet BIBOB besproken. Daarnaast wordt in deze paragraaf ingegaan op twee ontwikkelingen op het gebied van handhaving. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 dieper ingegaan op de uitgangspunten en de systematiek van de Wet BIBOB. In deze paragrafen staat de oorspronkelijke 'gedachte' achter de Wet BIBOB centraal. In paragraaf 2.4 worden de recente ontwikkelingen met betrekking tot deze wet besproken en in paragraaf 2.5 komt de reikwijdte van de Wet BIBOB aan bod. In paragraaf 2.6 wordt het BIBOB-instrumentarium besproken. Met BIBOB-instrumentarium worden de weigerings- en intrekkingen gronden inzake beschikkingen op grond van de Wet BIBOB bedoeld.

2.2 Geschiedenis

In deze paragraaf wordt de ontstaansgeschiedenis van de Wet BIBOB besproken en worden twee ontwikkelingen op het gebied van handhaving uiteengezet.

2.2.1 Ontstaansgeschiedenis Wet BIBOB

De Wet BIBOB is geleidelijk aan tot stand gekomen na een periode waarin de overheid tot het inzicht kwam dat de georganiseerde misdaad een gevaar voor de Nederlandse samenleving vormt op het moment dat verwevenheid van de *onder- en bovenwereld* ontstaat.¹³ De verwevenheid van de onder- en bovenwereld heeft betrekking op vermenging van de criminele, illegale wereld met de legale wereld. Deze vermenging stelt betrokkenen¹⁴ in staat om het normale economische functioneren van de maatschappij dienstbaar te stellen aan hun criminele activiteiten.¹⁵ Dit inzicht, dat de georganiseerde misdaad een gevaar voor de Nederlandse samenleving vormt op het moment dat vermenging van de onder- en bovenwereld ontstaat, heeft in 1992 geleid tot het verschijnen van een regeringsnota¹⁶ waarin werd gewezen op het gevaar van vermenging. Daarnaast werd de preventieve taak van de overheid in deze nota expliciet gemaakt. Voor het eerst werd de gedachte om het bestuursrecht uit te rusten met preventieve wapens om de georganiseerde misdaad te bestrijden vormgegeven.¹⁷ Naar aanleiding van deze nota zijn twee lijnen te ontdekken.¹⁸ Ten eerste is er de interne preventie. Sinds het verschijnen van de nota zijn veel gemeenten aan de slag gegaan met het ontwikkelen en implementeren van een integriteitsbeleid. Onder integriteit wordt verstaan het vermogen om de toevertrouwde functie adequaat en

Geschiedenis Wet BIBOB

Eind jaren '80 - Begin jaren '90: Het besef dat de georganiseerde misdaad een gevaar vormt op het moment dat verwevenheid van de onder- en bovenwereld ontstaat.

1992: Nota georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak.

1994: Gewapend bestuursrecht.

1995: Commissie van Traa: Rapport inzake opsporing van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.

1996: Aankondiging van het ambtelijk project BIBOB.

1999: Wetsvoorstel BIBOB.

2003: Inwerkingtreding Wet BIBOB.

¹³ Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 1 en 2.

¹⁴ Onder betrokkenen verstaat de Wet BIBOB (artikel 1, eerste lid, onder e, Wet BIBOB): de aanvrager van een beschikking, de subsidieontvanger, de vergunninghouder, de gegadigde, de natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie een overheidsopdracht is of zal worden gegund, de onderaannemer, de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie is of zal worden gedaan.

¹⁵ Project Nationale Veiligheid. Geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie. Toenemende verwevenheid tussen onder- en bovenwereld, 16 mei 2006, p. 6.

¹⁶ Nota georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak, bijlage bij Handelingen II, Z, 1992/93, 22838, nr. 12.

¹⁷ I. Tappeiner, *Het bestuur en de Wet BIBOB: bevordering van integriteit of aanpak van misdaad*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 688.

¹⁸ E. Niemeijer e.a., *Gemeentelijk integriteitsbeleid: een blik op de praktijk*, Amsterdam: Vrije Universiteit 1997.

onaangetast uit te voeren.¹⁹ Ten tweede is er de externe preventie. Enerzijds wordt hieronder verstaan de bewustwording van het risico dat bestuursorganen kunnen worden gebruikt door (georganiseerde) criminele organisaties om ongewild criminele activiteiten te ondersteunen. Anderzijds wordt hieronder verstaan het zich daadwerkelijk wapenen van bestuursorganen tegen dit risico. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft vervolgens opdracht gegeven om onderzoek te verrichten naar bestuurlijke instrumenten die ingezet kunnen worden om criminele activiteiten te beperken.²⁰ De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport *Gewapend Bestuursrecht*.²¹ Dit rapport en de daarin opgenomen onderzoeksresultaten hebben mede ten grondslag gelegen aan het wetvoorstel BIBOB.

In 1995 signaleerde de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa) ook het gevaar van vervlechting van de onder- en bovenwereld en constateerde dat criminele organisaties misbruik maken van o.a. vergunningen en subsidies. De Commissie van Traa boog zich over de vraag hoe de overheid weerbaar gemaakt kon worden tegen ongewenste beïnvloeding.²² In het kader van het weerbaar maken van de overheid tegen het gevaar van vervlechting besteedde het rapport van de Commissie Van Traa aandacht aan de informatiepositie van het bestuur bij de besluitvorming. Het bestuur zou over de mogelijkheid moeten beschikken om personen en organisaties te *screenen* ten behoeve van het al dan niet verlenen van een beschikking. In 1996 werd het ambtelijk project BIBOB aangekondigd door de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie, middels een brief aan de Tweede Kamer. Ook werd het beleidsvoornemen om een nieuw bestuurlijk instrument te ontwikkelen gepresenteerd.²³ Daarop werd in 1999 het Wetsvoorstel BIBOB ingediend.²⁴ In 2003 is de Wet BIBOB in werking getreden.

2.2.2 Twee ontwikkelingen op het gebied van handhaving

De geschetste ontstaansperiode van de Wet BIBOB kenmerkt zich niet alleen door het inzicht dat de overheid beschermd moest worden tegen ongewenste beïnvloeding, maar ook door belangrijke ontwikkelingen op het gebied van handhaving. In een uitgave van het Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie, uit 2004 is door onderzoekers, verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Tilburg resp. Amsterdam, vastgesteld dat twee ontwikkelingen zichtbaar zijn die ingrijpende gevolgen hebben voor de functie van de handhaving.²⁵

De eerste ontwikkeling op het gebied van handhaving is de verschuiving van straf- naar bestuursrecht. De toepassing van het strafrecht is niet langer vanzelfsprekend. Andere handhavingssystemen, met name het bestuursrecht, kregen steeds meer de voorkeur boven het strafrecht. Deze verschuiving van straf- naar bestuursrecht heeft twee oorzaken, het strafrecht werd als instrument ontoereikender en alternatieve handhavingsmethoden kregen noodgedwongen de ruimte.²⁶ Vele jaren was misdaad een onderwerp waar vrijwel alleen politie en justitie zich mee bezighielden. Met de opkomst van bestuurlijke preventie in de jaren tachtig kwam hier verandering in. Met de nota *Samenleving en criminaliteit*²⁷ kwamen verantwoordelijkheden terecht bij andere instellingen dan de centrale overheid. De nota weerspiegelt de andere kijk op het strafrecht. Voorkoming door repressie kreeg een centrale

¹⁹ H. van Luijk, *Integriteit in publieke functies*, Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers 2000, pp. 9-18.

²⁰ I. Tappeiner, *Het bestuur en de Wet BIBOB: bevordering van integriteit of aanpak van misdaad*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 688.

²¹ J. Struiksma, *Gewapend Bestuursrecht. Een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

²² Kamerstuk 1995/96, 24072, nr. 14, pp. 390 e.v.

²³ Kamerstukken II, 1996/97, 25056, nr. 1, p. 6.

²⁴ Kamerstukken II, 1999/00, 25883, nr. 1-3.

²⁵ P.C. van Duyne en C.H.N. Kwanten, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Juridische grenzen en mogelijkheden*, Den Haag 2004.

²⁶ P.C. van Duyne en C.H.N. Kwanten, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Juridische grenzen en mogelijkheden*, Den Haag 2004, p. 7.

²⁷ Kamerstukken II, 1984/85, 18995, nr. 13-14.

plaats in de gedachte over gewenste handhaving. Deze ontwikkeling naar een meer repressief politieel en justitieel beleid zette zich in de jaren negentig voort. Daarnaast ontstond de gedachte dat het strafrecht zoveel mogelijk een reservefunctie moest hebben. Verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving zou bereikt kunnen worden door het streven naar een betere bestuurlijke handhaving van instrumentele beleidswetten en te trachten de vraag naar strafrechtelijke handhaving te beperken tot de terreinen waarop deze niet gemist kan worden.²⁸ De gedachte, dat het strafrecht een reservefunctie moet hebben, werd versterkt door het rapport *Het Recht Ten Uitvoer Gelegd*²⁹ van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, waarin een handhavingstekort werd vastgesteld. Deze commissie gaf het primaat aan de bestuursrechtelijke handhaving; daar waar mogelijk moet strafrechtelijke handhaving worden vermeden. Uiteindelijk werd verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht concreet vormgegeven in *Naar een veiliger samenleving*.³⁰ Hierin werden de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving vervlochten en van gelijk niveau werden verklaard. Daarnaast werden begrippen aangereikt voor gecombineerde handhavingprogramma's.

Ontwikkelingen handhaving

Jaren '80: Nota Samenleving en Criminaliteit. Begin van de andere kijk op het strafrecht.

Jaren '90: Ontwikkeling naar een meer repressief politieel en justitieel beleid. Gedachte dat het strafrecht zoveel mogelijk een reservefunctie moet hebben.

1998: Rapport *Het Recht Ten Uitvoer Gelegd* door de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving.

2002-2003: *Naar een veiliger samenleving*. Vormgeving verschuiving van straf- naar bestuursrecht.

Daarnaast deed zich een tweede ontwikkeling voort, namelijk de verandering binnen het strafrecht zelf. De klassieke functie van handhaving, namelijk die van het strafrecht bestaande uit primair toezicht op naleving en opsporing van concrete overtredingen en misdrijven, is gewijzigd.³¹ Het strafrecht wordt nu vooral ingezet als instrument voor een veiliger samenleving. Dit gebruik van het strafrecht, als risicobeheer en veiligheidspolitiek, heeft het strafrecht van functie en karakter doen veranderen. Daarnaast wordt ook de functie van handhaving anders. Handhaving is tegenwoordig niet meer in de eerste plaats gericht op het opsporen en bestraffen van strafbare feiten, maar op het verzamelen en bewerken van informatie om risico's in de toekomst te verkleinen.

De veranderingen binnen het strafrecht hebben ook hun invloed gehad op het bestuursrecht. De gedachte is dat rechtshandhaving in evenwicht moet zijn en meer dient te omvatten dan alleen repressieve handhaving.

2.3 Uitgangspunten en systematiek

Het oorspronkelijke, huidige doel van de Wet BIBOB is enerzijds de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur en anderzijds het voorkomen van vervlechting van de onder- en bovenwereld daar waar een verhouding bestaat met het openbaar bestuur.³² In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting (MvT) bij de Wet BIBOB wordt de systematiek van het BIBOB-instrumentarium (verder te noemen: instrumentarium) besproken.³³ Het instrumentarium zou preventief van karakter zijn. Met de Wet BIBOB wordt beoogd te voorkomen dat door de aanbesteding van overheidsopdrachten of het verlenen van subsidies of vergunningen, de overheid onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren.

Het tweeledige doel van de Wet BIBOB, enerzijds de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur en anderzijds het voorkomen van vervlechting van de onder- en

²⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Op de handhaving beschouwd: toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur*, 1998, pp. 16-18.

²⁹ Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, *Het Recht Ten Uitvoer*, 1998.

³⁰ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28604.

³¹ P.C. van Duyne en C.H.N. Kwanten, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Juridische grenzen en mogelijkheden*, Den Haag 2004, p. 9.

³² *Kamerstukken I*, 2001/02, 26883, nr. 73b, p. 14.

³³ *Kamerstuk* 1999/00, 26883, nr. 3 (MvT), paragraaf 2.3.

bovenwereld daar waar een verhouding bestaat met het openbaar bestuur, is geen verassing indien men kijkt naar de ontstaansgeschiedenis van de wet. Vanaf het moment van bewustwording van het gevaar van vermenging van de onder- en bovenwereld, tot aan het moment dat de Wet BIBOB daadwerkelijk in het leven geroepen is, was de achterliggende gedachte dat het bestuursrecht met preventieve middelen uitgerust moest worden om de integriteit van het bestuur te beschermen. Er werd een Bureau bevordering integriteitsonderzoeken door het openbaar bestuur (Landelijk Bureau BIBOB, verder te noemen: Bureau) in het leven geroepen. Dit bureau adviseert desgevraagd³⁴ bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten over de mate van gevaar dat een overheidsopdracht, subsidie of vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten.³⁵ Indien sprake is van gevaar van misbruik van subsidies, vergunningen of van de uitvoering van overheidsopdrachten, ten behoeve van het ontplooiën van criminele activiteiten, zal het betrokken bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanbestedende dienst, beschikken over de mogelijkheid dat gevaar te weren. De bestuursrechtelijke mogelijkheden om het gevaar van misbruik te weren worden beschreven in paragraaf 2.6 van dit rapport.³⁶

2.3.1 Proportionaliteit en ultimum remedium

Het vierde hoofdstuk van de MvT bij de Wet BIBOB benoemt de uitgangspunten van het wetsvoorstel.³⁷ Het uitgangspunt van proportionaliteit is het eerstgenoemde uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Door middel van procedurele en inhoudelijke waarborgen wordt getracht de juiste balans te vinden tussen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van het openbaar belang (het proportionaliteitsbeginsel). In het licht van deze proportionaliteitsgedachte is ervoor gekozen om niet ten aanzien van alle bestuursbesluiten de mogelijkheid open te stellen het Bureau om een advies te vragen. Wat betreft vergunningen kan het instrumentarium worden ingezet in een beperkt aantal economische sectoren en ten aanzien van een beperkt aantal soorten van inrichtingen waarvoor een gemeentelijke vergunning is vereist.³⁸ Wat betreft overheidssubsidies en overheidsopdrachten moet het risico van bestuurlijke facilitering zodanig groot zijn dat een beroep op het instrumentarium gerechtvaardigd is.

Een andere belangrijke inperking, op grond van het proportionaliteitsbeginsel, betreft de noodzaak van het aanwezig zijn van een aantoonbare relatie tussen de aard van de strafbare feiten die uit het onderzoek van het Bureau zijn gebleken en het te nemen bestuursbesluit. Tenslotte moet opgemerkt worden dat het instrumentarium een aanvulling is op de reeds bestaande mogelijkheden om een beschikking te weigeren of in te trekken. Van deze aanvullende mogelijkheid dient dus uitsluitend gebruik gemaakt te worden, indien een beschikking niet op andere gronden en met gebruik van minder in de persoonlijke levenssfeer binnendringende instrumenten kan worden geweigerd of ingetrokken.³⁹ Het instrumentarium is dus een *ultimum remedium*.⁴⁰ Dat wil aan de ene kant zeggen dat als een vergunning kan worden geweigerd op grond van bijvoorbeeld de APV, er geen plaats meer is voor het vragen van een advies aan het Bureau. Dat wil ook zeggen dat het niet de bedoeling is dat advies wordt gevraagd aan het Bureau als de gemeente al op grond van de eigen informatie tot een weigering op grond van een wettelijke regeling kan komen.⁴¹ Naar aanleiding van het proportionaliteitsprincipe zijn de volgende randvoorwaarden geformuleerd:⁴²

³⁴ Voor het toepassen van de Wet BIBOB is niet per definitie een advies van het Bureau vereist.

³⁵ Artikel 8 e.v. Wet BIBOB.

³⁶ *Kamerstukken II*, 2000/01, 26883, nr. 5, hoofdstuk 2.

³⁷ *Kamerstuk* 1999/00, 26883, nr. 3 (MvT), hoofdstuk 4.

³⁸ Artikel 1, eerste lid, onder c, Wet BIBOB en artikel 7 Wet BIBOB. Deze artikelen geven aan op welk type beschikkingen de wet BIBOB van toepassing is.

³⁹ Subsidiariteitsbeginsel.

⁴⁰ Het instrumentarium wordt pas ingezet als alle andere, minder ingrijpende instrumenten, tekort schieten.

⁴¹ Gemeente Amsterdam, *Vijf jaar BIBOB in Amsterdam. Goede zaken, slechte zaken*, Amsterdam: 2009.

⁴² *Kamerstuk* 1999/00, 26883, nr. 3 (MvT), paragraaf 2.3.

- a. Het instrument moet toegesneden zijn op de bestuurlijke praktijk. Dit houdt onder meer in dat het bestuur in staat moet zijn te voldoen aan beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het motiveringsbeginsel;
- b. Er dient op verantwoorde wijze te worden omgegaan met privacy-gevoelige gegevens;
- c. Het bestuur krijgt de beschikking over informatie die ook kenbaar kan worden gemaakt aan de betrokkene. Er wordt aan het bestuur geen geheime informatie verstrekt;
- d. Een goede controle- en verantwoordingsstructuur inzake het onderzoek dient te zijn verzekerd;
- e. Het instrument moet voorzien in de ontwikkeling van maximale expertise bij de uitvoering van onderzoeken naar ernstige vormen van criminaliteit. Er moet gericht en grondig gezocht kunnen worden naar versluieringsconstructies die ten doel hebben criminaliteit te verhullen. Hiertoe moeten disciplines van financiële en juridische aard worden ingezet, terwijl voorts gebruik moet worden gemaakt van misdaadanalyse;
- f. Het bestuur dient zo goed mogelijk te worden geïnformeerd. Dit wil zeggen dat gegevens uit een groot aantal bronnen beschikbaar moeten zijn, waardoor een toets op de betrouwbaarheid van die gegevens door middel van de onderlinge vergelijking van gegevens uit verschillende bronnen mogelijk wordt gemaakt;
- g. Het instrument mag niet leiden tot een onevenredige belasting van de betrokken bestuursorganen, de rechterlijke macht en het bedrijfsleven.

De toets aan het proportionaliteitsbeginsel, de proportionaliteitstoets, is niet alleen van belang bij het nemen van een besluit, maar ook achteraf bij de eventuele toetsing van een besluit door een rechterlijke instantie.

2.3.2 Betrokken bestuur blijft verantwoordelijk

Het bestuursorgaan (of de aanbestedende dienst) draagt de volledige verantwoordelijkheid bij de toepassing van het instrumentarium ter voorkoming van bestuurlijke facilitering van criminele activiteiten. Ten eerste besluit het betrokken bestuursorgaan zelfstandig of gebruik gemaakt wordt van het instrumentarium en een advies wordt aangevraagd. Ten tweede blijft het bestuursorgaan, indien in een concreet geval het instrumentarium wordt toegepast, zelf verantwoordelijk voor de beslissing die met inachtneming van het advies wordt genomen. Het bevoegde gezag heeft ter zake het gebruik van het instrumentarium dus een discretionaire bevoegdheid. Benadrukt wordt dat het advies van het Bureau uitsluitend de mate van gevaar aangeeft, onderscheidenlijk niet verder gaat dan aan te geven of zich feiten en omstandigheden voordoen die kunnen leiden tot een voor de betrokkene negatieve beslissing. Het bestuursorgaan dient zelf de afweging te maken of een eventueel vastgesteld gevaar zo zwaarwegend is dat de gevraagde subsidie of vergunning niet kan worden verleend.

2.3.3 Een zo volledig mogelijk onderzoek

Het Bureau dient, teneinde zijn adviestaak verantwoord te kunnen vervullen, een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het bedrijf of de onderneming van de betrokkene. Door raadpleging van uiteenlopende bronnen kan het beeld zo volledig mogelijk gemaakt worden. In de eerste plaats beschikt het Bureau ten behoeve van het onderzoek over de gegevens die door de betrokkene zelf zijn aangeleverd. Daarnaast kan het Bureau gegevens vergaren uit alle daartoe geëigende open bronnen en uit gesloten bronnen.⁴³ Open bronnen zijn voor iedere burger vrij toegankelijk. Gesloten bronnen zijn de gegevensbestanden waaruit uitsluitend op grond van een in de wet⁴⁴ geregelde bevoegdheid gegevens kunnen worden verkregen. Het Bureau kan bij zijn onderzoek tevens gebruik maken van de in de eigen

⁴³ Artikel 12 e.v. Wet BIBOB.

⁴⁴ Onder 'in de wet' wordt in deze context een wet in formele zin verstaan.

registratie opgenomen persoonsgegevens, indien deze niet langer dan twee jaar geleden zijn verkregen.⁴⁵ Als gevolg van deze verwerking van informatie is het Bureau in staat verbanden te leggen die doorgaans niet worden gelegd.

2.3.4 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Vanwege de aard van de gegevens en de diversiteit aan bronnen waaruit het Bureau kan putten, dient met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer⁴⁶ van de personen waaromtrent het Bureau gegevens heeft verzameld, een zeer strikt beleid te worden gehanteerd ten aanzien van de verwerking van die gegevens.

Ook is in het wetsvoorstel BIBOB een geheimhoudingsplicht⁴⁷ opgenomen. Deze plicht geldt voor de medewerkers van het Bureau, het bestuur dat om advies heeft verzocht en zijn ambtenaren, maar ook de betreffende instanties die door het Bureau worden verzocht gegevens te verstrekken. Schending van deze verplichting kan leiden tot strafrechtelijke vervolging.⁴⁸ De gegevens van het advies mogen op grond van de Wet BIBOB, slechts voor zover noodzakelijk is voor de motivering van het bestuursbesluit, worden opgenomen als bijlage bij het besluit.⁴⁹ Eventuele derden, ten aanzien van wie het Bureau voornemens is belastende gegevens in het advies op te nemen, moeten voorafgaand aan het nemen van het besluit op de hoogte gebracht worden van dit voornemen. Overigens kan de betrokkene ook gebruik maken van het recht te worden gehoord.

2.3.5 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Een besluit op grond van de Wet BIBOB is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb bevat algemene regels voor de verhouding tussen de overheid en de individuele burgers, bedrijven e.d. Het derde hoofdstuk van de Awb bevat algemene bepalingen over besluiten. In dit hoofdstuk zijn een aantal rechtsbeginselen gecodificeerd, de algemene beginselen van de behoorlijk bestuur (abbb's), waar het bestuur zich bij de uitoefening van haar bevoegdheden aan moet houden. Deze beginselen zijn ontstaan uit jurisprudentie om de gedragsregels van de overheid ten opzichte van de burger te regelen. De voor dit rapport relevante abbb's zijn:

- het zorgvuldigheidsbeginsel:⁵⁰ bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen;
- het rechtszekerheidsbeginsel: de overheid moet haar besluiten zo formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is en wat de overheid van hem verlangt;
- het verbod van détournement de pouvoir:⁵¹ een bestuursorgaan mag zijn bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven;
- het evenredigheidsbeginsel:⁵² de overheid moet ervoor zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit;
- het beginsel van belangenafweging:⁵³ het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

Aan deze rechtsbeginselen worden in de literatuur drie functies toegekend. Voor het bestuur zijn het in acht te nemen rechtswetten, voor de burger zijn het normen waarop hij zich in

⁴⁵ Artikel 19 Wet BIBOB.

⁴⁶ Artikel 8 EVRM en artikel 10 GW.

⁴⁷ Kamerstuk 1999/00, 26883, nr. 3 (MvT), p. 28.

⁴⁸ Artikel 272 Sr.

⁴⁹ Artikel 28 Wet BIBOB.

⁵⁰ Artikel 3:2 Awb.

⁵¹ Artikel 3:3 Awb.

⁵² Artikel 3:4, tweede lid, Awb. In dit artikel liggen het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel besloten.

⁵³ Artikel 3:4, eerste lid, Awb.

een rechtsgang kan beroepen en voor de rechter zijn het toetsingsgronden.⁵⁴ Voor de rechtshandhaving is de eerste functie het belangrijkste, omdat bij niet inachtneming van deze rechtsnormen de rechter in actie kan komen en de handhaving tegen het licht van het recht zal houden.

2.3.6 Vergewisplicht

Indien een bestuursorgaan zijn besluit baseert op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.⁵⁵ Deze vergewisplicht valt onder het zorgvuldigheidsbeginsel.⁵⁶ Bij de voorbereiding van een besluit moet het bestuursorgaan de nodige kennis vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

2.4 Recente ontwikkelingen

Op 7 juni 2011 heeft Minister Opstelten (Veiligheid en Justitie) het rapport 'Aan de slag met BIBOB'⁵⁷ van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) aan de tweede kamer aangeboden.⁵⁸ De IOOV heeft onderzoek gedaan naar de knelpunten die gemeenten ervaren in de toepassing van de Wet BIBOB. De algemene conclusie van het rapport 'Aan de slag met BIBOB' was dat er geen juridische belemmeringen zijn voor de uitvoering van de Wet BIBOB door de gemeenten, maar dat er wel knelpunten zijn. Zoals bijvoorbeeld een te beperkt beeld van georganiseerde misdaad en weinig en inconsistent beleid. Met het Wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB⁵⁹ kunnen de knelpunten volgens de minister worden ondervangen. In deze Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB legt de regering sterker de nadruk op het instrumentarium ter bestrijding van criminaliteit. Deze nieuwe wet behelst een hardere aanpak van criminaliteit, een versterking van de bestuurlijke instrumenten en een uitbreiding van de Wet BIBOB naar andere sectoren. In het wetsvoorstel wordt onder meer voorgesteld om de Wet BIBOB ook van toepassing te verklaren op: exploitatievergunningen voor speelautomaten, importvergunningen voor vuurwerk, specifieke vergunningen uit de Woningwet etc.⁶⁰

Het Wetsvoorstel is op 20 maart 2012 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede kamer. De Eerste kamer heeft het voorstel op 26 maart 2013 als hamerstuk afgedaan. Een hamerstuk is een wetsvoorstel waarover niemand het woord wenst te voeren en dat zonder stemming door de Kamer wordt aanvaard. De inwerkingtreding van de Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB heeft plaatsgevonden op 1 juli 2013.⁶¹

2.5 Reikwijdte

De Wet BIBOB is van toepassing op de aanvragers van vergunningen, subsidies en deelnemers aan overheidsopdrachten (aanbestedingen).⁶² Deze wet was oorspronkelijk slechts van toepassing op een beperkt aantal branches, namelijk economische sectoren die om een aantal redenen kwetsbaar zijn voor criminele infiltratie. De onderzoeksgroep Fijnaut heeft op verzoek van de Commissie Van Traa⁶³ onderzoek gedaan naar de dreiging van de

⁵⁴ P.C. van Duyne en C.H.N. Kwanten, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Juridische grenzen en mogelijkheden*, Den Haag 2004, p. 18.

⁵⁵ Artikel 3:9, eerste lid, Awb.

⁵⁶ Artikel 3:2 Awb.

⁵⁷ IOOV, *Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar de knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten*, 17 juni 2011.

⁵⁸ Kamerstuk 7 juni 2011, 31109, nr. 12.

⁵⁹ Kamerstukken I 1 juli 2013, 32676, nr. A.

⁶⁰ Kamerstukken I 1 juli 2013, 32676, nr. A, pp. 2 e.v.

⁶¹ <http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32676_evaluatie_en_uitbreidingswet>, geraadpleegd op 1 september 2013.

⁶² Kamerstuk 1999/00, 26883, nr. 3 (MvT), pp. 2-3.

⁶³ Commissie van Traa: zie paragraaf 2.2 van dit rapport.

georganiseerde misdaad in bepaalde economische sectoren.⁶⁴ Bij de bepaling in welke gevallen het instrumentarium zou moeten worden ingezet, is aansluiting gezocht bij dit onderzoek.⁶⁵

De economische sectoren die kwetsbaar zijn voor criminele infiltratie zijn de transport- en horecasector. Voorts zijn vormen van organisatiecriminaliteit gevonden, waarbij het gaat om op zichzelf genomen legale ondernemingen die in het kader van de bedrijfsvoering misdrijven plegen. Een vorm van organisatiecriminaliteit is door de onderzoeksgroep Fijnaut aangetroffen in de afvalverwerkingsbranche. Hoewel wordt vastgesteld dat in de bouwsector geen criminele groepen actief zijn, wordt door de onderzoeksgroep Fijnaut uit preventief oogpunt gewezen op de grote kwetsbaarheid van de bouwsector.⁶⁶ Feitelijk hoeft de kwetsbaarheid dus niet daadwerkelijk aan de orde te zijn. De aanwijzing kan ook gelegen zijn in bepaalde kenmerken van een sector die wijzen op die kwetsbaarheid.⁶⁷ Daarnaast wordt in de gewijzigde Wet BIBOB onder strafbare feiten tevens overtredingen bedoeld, waarvoor een bestuurlijke boete kan worden of is opgelegd.⁶⁸

2.6 Weigerings- en intrekingsgronden inzake beschikkingen

Op grond van de artikelen 3 en 4 Wet BIBOB heeft een bestuursorgaan de bevoegdheid tot het weigeren of intrekken van een beschikking.⁶⁹ Deze bevoegdheid komt aan het bestuursorgaan toe, indien *ernstig gevaar* bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen⁷⁰ en indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd. De wettekst van beide artikelen is hieronder weergegeven:

Artikel 3 Wet BIBOB

1. Voor zover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:
 - a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
 - b. strafbare feiten te plegen.
2. Voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:
 - a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a,
 - b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
 - c. de aard van de relatie en
 - d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.
3. Voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:
 - a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,
 - b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
 - c. de aard van de relatie en
 - d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.
4. De betrokkene staat in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:
 - a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,
 - b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of

⁶⁴ *Inzake Opsporing, deel II onderzoeksgroep Fijnaut: Branches*, p. 5.

⁶⁵ *Inzake Opsporing, deel II onderzoeksgroep Fijnaut: Branches*, p. 4.

⁶⁶ *Inzake Opsporing, deel II onderzoeksgroep Fijnaut: Branches*, p. 4.

⁶⁷ A.H.M. de Groot en P.G.M. Vriend, *Integriteit, screening en de Wet BIBOB*, Jaarboek Fraudebestrijding 2003, pp. 125-126.

⁶⁸ Waar in het vervolg van dit rapport gesproken wordt over de Wet BIBOB, wordt bedoeld de huidige Wet BIBOB, na inwerkingtreding van de Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB op 1 juli 2013.

⁶⁹ Kamerstuk 1999/00, 26883, nr. 3 (MvT), hoofdstuk 11.

⁷⁰ Artikel 3, eerste lid, Wet BIBOB en I. Tappeiner, *Het bestuur en de Wet BIBOB: bevordering van integriteit of aanpak van misdaad*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 688.

- c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.
5. De weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, vindt slechts plaats indien deze evenredig is met:
- a. de mate van het gevaar en
 - b. voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.
6. Eenzelfde bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking als bedoeld in het eerste lid hebben bestuursorganen, indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd. De weigering dan wel intrekking vindt slechts plaats, indien deze tenminste evenredig is met, ingeval van vermoedens, de ernst daarvan en met de ernst van het strafbare feit.
7. Voor zover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, kan het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.

Artikel 4 Wet BIBOB

1. Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 30, derde lid, wordt de weigering van de betrokkene, niet zijnde de partij aan wie een overheidsopdracht is gegund of de onderaannemer, om een formulier⁷¹ als bedoeld in artikel 30, eerste lid, volledig in te vullen, aangemerkt als ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing, indien de betrokkene, niet zijnde de gegadigde, de partij aan wie een overheidsopdracht is gegund of de onderaannemer, weigert aanvullende gegevens te verschaffen in het geval, bedoeld in artikel 12, derde lid.

Het weigeren of intrekken van een beschikking kan alleen in de gevallen waarin ernstig gevaar bestaat dat de beschikking (1) mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, (2) op geld waardeerbare voordelen te benutten, strafbare feiten te plegen, (3) indien geweigerd wordt gegevens te verschaffen⁷² en (4) indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd.⁷³

2.6.1 Ernstig gevaar

In de Wet BIBOB is vastgelegd op welke wijze het ernstig gevaar wordt vastgesteld.⁷⁴ De mate van ernstig gevaar inzake de a-grond wordt op grond van een viertal, in artikel 3, tweede lid, genoemde indicatoren vastgesteld. De in deze bepaling bedoelde strafbare feiten, zijn delicten als diefstal, heling en verduistering, maar het kan ook gaan om strafbare feiten die in meer indirecte zin gericht zijn op het behalen van op geld waardeerbare voordelen, zoals drugshandel. Het is dus bijvoorbeeld mogelijk om een beschikking te weigeren indien het ernstige gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen en dat dit ernstig gevaar blijkt uit de feiten en omstandigheden, de aard en de relatie en het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

In artikel 3, tweede en derde lid, Wet BIBOB wordt gesproken over *in relatie staan tot* strafbare feiten. Een betrokkene staat in relatie tot strafbare feiten indien wordt voldaan aan een van de drie criteria van artikel 3, vierde lid, onder a, b of c. Een betrokkene staat bijvoorbeeld in relatie tot strafbare feiten indien een ander deze feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan de betrokkene.⁷⁵ Daarnaast kan een beschikking, op grond van artikel 3, zesde lid, worden geweigerd of ingetrokken indien het redelijke vermoeden bestaat dat ter verkrijging van de beschikking een strafbaar feit is gepleegd.

Het vierde artikel van de Wet BIBOB bevat een aanvullende grond voor ernstig gevaar. Het weigeren te voldoen door de betrokkene aan de medewerkingsplicht⁷⁶ wordt op grond van deze bepaling tevens aangemerkt als ernstig gevaar. Onder medewerkingsplicht wordt de plicht van een ieder verstaan om aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Artikel 30 van de

⁷¹ Dit artikel bevat de verplichting voor de betrokkenen om het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak van de nodige gegevens en bescheiden te voorzien.

⁷² Artikel 30, eerste lid, Wet BIBOB en artikel 4, eerste en tweede lid, Wet BIBOB.

⁷³ Artikel 6 Wet BIBOB.

⁷⁴ Artikel 3, tweede lid, Wet BIBOB (inzake de a-grond) en artikel 3, derde lid, Wet BIBOB (inzake de b-grond).

⁷⁵ Artikel 3, vierde lid, onder c, Wet BIBOB.

⁷⁶ Artikel 5:20, eerste lid, Awb.

Wet BIBOB bevat een expliciete plicht tot medewerking. Op grond van dit artikel moet de betrokkene aan het bevoegde bestuursorgaan de gegevens en bescheiden verschaffen om deze in staat te stellen om de aanvraag van een beschikking te toetsen.⁷⁷ Deze gegevens omvatten in ieder geval de naam, het adres, de woonplaats of plaats van vestiging, het burgerservicenummer van de betrokkene etc.⁷⁸

2.6.2 Algemene weigerings- en intrekkinggronden

De Wet BIBOB bevat twee algemene weigerings- en intrekkinggronden. Een beschikking kan worden geweigerd indien het ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (de a-grond);
- b. strafbare feiten te plegen (de b-grond).

Criminele activiteiten hebben vaak tot doel om hier financieel voordeel uit te halen. Indien bekend is dat een betrokkene geld heeft verdiend met het plegen van strafbare feiten dan kunnen deze gelden bijvoorbeeld worden benut ten behoeve van de activiteit waarvoor een beschikking wordt gevraagd of is verleend.⁷⁹ Op basis van de a-grond is een bestuursorgaan in dit geval in staat om de beschikking te weigeren of in te trekken.

Indien een bestuursorgaan de beschikking wil weigeren of intrekken op basis van de b-grond dient de betrokkene in relatie te staan tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen en/of samenhangen met de activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is afgegeven (het samenhang-criterium).⁸⁰ Het samenhang-criterium vereist dat (a) de betrokken strafbare feiten gepleegd zijn bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met de activiteiten waarvoor de beschikking is aangevraagd of afgegeven, of (b) als een vergunning het plegen van bepaalde strafbare feiten kan faciliteren. Indien bijvoorbeeld het gevaar bestaat dat degene die een milieuvergunning aanvraagt, milieudelicten gaat plegen, is voldaan aan het samenhang-criterium.⁸¹

2.6.3 Specifieke weigerings- en intrekkinggrond

Naast het weigeren of intrekken van een beschikking op basis van de hiervoor genoemde gronden kan een beschikking ook worden geweigerd of ingetrokken indien feiten en omstandigheden erop wijzen of doen vermoeden dat strafbare feiten zijn gepleegd voor het verkrijgen van de beschikking.⁸² Hierbij valt te denken aan bedreiging, afpersing of omkoping van ambtenaren.

2.7 Resume

De Wet BIBOB tot doel het beschermen van de integriteit van het openbaar bestuur en het voorkomen van vervlechting van de onder- en bovenwereld daar waar een verhouding bestaat met het openbaar bestuur. Om dit doel te bereiken bevat de Wet BIBOB weigerings- en intrekkinggronden inzake beschikkingen. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel van ultimum remedium. Om bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten desgevraagd te adviseren over de mate van gevaar dat een overheidsopdracht, subsidie of vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten is het Landelijk Bureau BIBOB (Bureau) in het leven geroepen. Ten aanzien van de door het Bureau uitgebrachte adviezen hebben bestuursorganen een vergewisplicht. Het

⁷⁷ Artikel 30, eerste lid, onder a en b, Wet BIBOB.

⁷⁸ Artikel, tweede lid, Wet BIBOB.

⁷⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Handboek Wet Bibob 2013*, juli 2013, p. 15.

⁸⁰ Artikel 3, derde lid, onder a, Wet BIBOB.

⁸¹ ABRvS 28 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2797, ro. 2.3.3.

⁸² Artikel 3, zesde lid, Wet BIBOB.

bestuursorgaan moet zich ervan vergewissen dat het onderzoek deugt, het feitenonderzoek zorgvuldig tot stand is gekomen en het advies consistent is.

3 Het integrale gebruik van de Wet BIBOB

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn ten eerste het doel en de strekking van de Wet BIBOB beschreven. Vervolgens zijn de weigerings- en intrekingsgronden inzake beschikkingen van deze wet besproken.

In dit hoofdstuk zal de wijze waarop de Wet BIBOB wordt ingezet als bestuurlijk instrument in het huidige integrale beleid bij de aanpak van de georganiseerde misdaad binnen het werkgebied van de politie-eenheid ZWB worden besproken. In paragraaf 3.2 komt de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad aan bod. In paragraaf 3.3 wordt het gemeentelijk BIBOB-beleid van de gemeenten Roosendaal, Breda, Tilburg, Bergen op Zoom en Oosterhout besproken. Deze paragraaf bevat tevens een motivatie van de keuze voor deze vijf gemeenten.

3.2 Geïntegreerde aanpak

In deze paragraaf wordt de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad op landelijk en op regionaal niveau beschreven. Hierbij komen de aspecten position paper van het OM met de titel 'Integraal, tenzij...', bestuursrechtelijke aanpak, autonome besluitvorming en de organisaties Landelijk Bureau BIBOB, Informatie- en expertisecentra, Integrale stuurgroep en de B5 Taskforce aan bod. Daarnaast wordt kort aandacht besteed aan de informatie-uitwisseling.

3.2.1 Integraal, tenzij...

De aanpak van de georganiseerde misdaad, bestuursrechtelijk, fiscaal of strafrechtelijk, gebeurt de laatste jaren voornamelijk integraal volgens de leidraad 'Integraal, tenzij...'.⁸³ Deze leidraad is geschreven voor de overheid en geeft overheidsorganen handvatten om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren.

Steeds meer is de politiek de mening toegedaan dat een effectieve bestrijding van georganiseerde misdaad een geïntegreerde aanpak vergt.⁸⁴ Uitgangspunt bij de geïntegreerde aanpak is dat verschillende organisaties en handhavingsdiensten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid participeren.⁸⁵ Elke organisatie, zoals gemeenten, OM, politie, Belastingdienst, kan een bijdrage leveren aan het verslechteren van het criminele ondernemersklimaat in Nederland. Mogelijke interventies hieromtrent moeten worden afgestemd. Dit brengt met zich mee dat een dergelijke geïntegreerde aanpak hoge eisen stelt aan de regie en coördinatie van de aanpak.

De geïntegreerde aanpak richt zich op het opsporen en vervolgen van daders, maar ook op de verstoring van de gelegenheidsstructuren en het afbreken van economische machtsposities van criminelen en hun facilitators.⁸⁶ De Wet BIBOB is een belangrijk instrument om gelegenheidsstructuren te verstoren. Deze wet maakt het immers mogelijk om een vergunning te weigeren of in te trekken indien het ernstige gevaar bestaat dat deze vergunning zal worden gebruikt voor criminele activiteiten. Op deze manier werpt de overheid door het niet verlenen of het intrekken van de vergunning een barrière op. Effectiviteit van de aanpak van deze criminele processen van belang zijn.

⁸³ Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren, *Integraal, tenzij...*, GOC.

⁸⁴ Kamerstuk 21 april 2009, 29911, nr. 27, p. 2.

⁸⁵ Kamerstuk 21 april 2009, 29911, nr. 27, p. 3.

⁸⁶ Kamerstuk 21 april 2009, 29911, nr. 27, p. 5.

3.2.2 Bestuursrechtelijke aanpak

De bestuursrechtelijke aanpak, als onderdeel van de geïntegreerde aanpak, van de georganiseerde misdaad kan preventief of repressief (punitief) van aard zijn, maar kan ook een combinatie van beide behelzen.⁸⁷

De bestuursrechtelijke aanpak ten aanzien van de Wet BIBOB is van oorsprong preventief van aard. Met een effectieve preventieve bestuursrechtelijke aanpak wordt voorkomen dat de gemeente de exploitatie van criminele activiteiten faciliteert.⁸⁸ Bestuursrechtelijke handhaving is de repressieve variant van een bestuurlijke aanpak van criminele activiteiten. De Wet BIBOB werkt niet alleen preventief, maar ook repressief. Dit blijkt uit de volgende woorden van Marie-Claire de Breet (adviseur bij het Landelijk Bureau BIBOB en docent op de opleiding BIBOB coördinator):⁸⁹

"(...)Is de vergunning of subsidie al verleend, of is de transactie al aangegaan en komen er signalen binnen van criminele activiteiten dan kan de Wet BIBOB worden ingezet".

Een repressieve bestuursrechtelijke aanpak sluit veelal aan op een strafrechtelijke aanpak van politie en justitie.⁹⁰ Integrale samenwerking is in dit kader van groot belang. In lijn met het incidenteel of structureel optreden hebben gemeenten de keuze om preventief en/of repressief op te treden in geval zij geconfronteerd worden met (dreigende) criminele praktijken.⁹¹ Een combinatie van repressieve en preventieve bestuursrechtelijke maatregelen vormt de meest effectieve aanpak, zo blijkt uit het Handboek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).⁹²

3.2.3 Autonome besluitvorming

De gemeenten hebben een discretionaire bevoegdheid⁹³ ten aanzien van het gebruik van de Wet BIBOB. De discretionaire bevoegdheid is onder te verdelen in beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid. Van beoordelingsvrijheid is sprake als het bestuursorgaan bij het nemen van een besluit vrij is om te beoordelen of aan de in de wet genoemde voorwaarden is voldaan. en van beleidsvrijheid is sprake als het bestuursorgaan vrij is om al dan niet van een bevoegdheid gebruik te maken. De rechter toetst de uitoefening van een bevoegdheid waarbij sprake is van beoordelingsvrijheid marginaal. Dit houdt in dat de rechter zich slechts afvraagt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn oordeel heeft kunnen komen.⁹⁴ In de wettekst wordt gebruik gemaakt van de woorden "kan" en "is/zijn bevoegd" om aan te geven dat sprake is van beleidsvrijheid. De bevoegdheid tot het weigeren of intrekken van een beschikking op grond van artikel 3 Wet BIBOB is een discretionaire bevoegdheid, dit blijkt uit de woorden "kunnen zij" van artikel 3, eerste lid, Wet BIBOB.

Het bestuursorgaan kan het Bureau om advies vragen omtrent de mate van gevaar dat een beschikking wordt gebruikt voor criminele doeleinden.⁹⁵ Ten aanzien van het vragen van advies aan het Bureau heeft het bestuursorgaan dus beleidsvrijheid; het bestuursorgaan is vrij om al dan niet gebruik te maken van de bevoegdheid tot het vragen van advies. Een door

⁸⁷ RIEC Zuid-West-Nederland, *Project Initiatie Document t.b.v. Regionaal College, Borging bestuurlijke en geïntegreerde aanpak georganiseerde misdaad in Zuid-Oost Brabant*, Oosterhout 2010.

⁸⁸ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, Utrecht 2010, p. 23.

⁸⁹ <<http://www.sbo.nl/blog/ontwikkelingen-het-kader-van-de-wet-bibob/>>, geraadpleegd op 11 november 2013.

⁹⁰ *Nota georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak*, bijlage bij *Handelingen II*, Z, 1992/93, 22838, nr. 12, p. 5.

⁹¹ *Kamerstuk* 12 juli 2011, 29911, nr. 52, hoofdstuk 2 en *Kamerstuk* 29 maart 2011, 32715, nr. 1, hoofdstuk 2.

⁹² Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, Utrecht 2010, p. 22.

⁹³ De vrije ruimte om beschikkingen te nemen.

⁹⁴ Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009, p. 316.

⁹⁵ Artikel 9, eerste lid, Wet BIBOB.

het Bureau uitgebracht advies is niet bindend. Het bestuursorgaan mag van dit advies afwijken (beoordelingsvrijheid).⁹⁶

3.2.4 Het Landelijk Bureau BIBOB

In de periode van 2003 tot en met 2012 heeft het Bureau 2.133 adviesaanvragen binnengekregen. Over de 2.133 adviesaanvragen heeft het Bureau in deze periode 1.181 adviezen uitgebracht.⁹⁷ Van deze adviezen waren 1563 'reguliere' adviezen⁹⁸ en 255 'aanvullende' adviezen. Het aantal adviesaanvragen en uitgebrachte adviezen in de jaren 2003 tot en met 2012 is in de volgende tabel weergegeven:

	'03/04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal
Adviesaanvragen	58	96	174	263	301	321	295	292	326	2.133
Adviezen	43	71	127	202	296	300	255	256	268	1.818

Figuur 1: Bureau: het aantal adviesaanvragen en uitgebrachte adviezen in de jaren 2003 - 2012.

Er zit een verschil van 315 tussen het totaal aantal adviesaanvragen en het uiteindelijk aantal uitgebrachte adviezen. Het grootste deel van de ingetrokken adviesaanvragen heeft als reden dat de aanvrager van een vergunning, tijdens het onderzoek door het Bureau, bij het bestuursorgaan zijn aanvraag intrekt.

Het merendeel van de 1.563 reguliere adviesaanvragen door bestuursorganen aan het Bureau leidde tot de conclusie *ernstig gevaar* en *mindere mate van gevaar*. Bij 52% van de reguliere adviezen werd door het Bureau de conclusie getrokken dat er een ernstig gevaar bestond dat de beschikking van het bestuursorgaan zou worden misbruikt. Bij het overgrote deel van de adviezen ernstig gevaar besloot het bestuursorgaan vervolgens tot intrekking of weigering van de beschikking. Bij 17% van de adviezen concludeerde het Bureau dat sprake was van een mindere mate van gevaar. Op basis van dit advies werd vaak besloten tot het stellen van extra voorwaarden aan de vergunning. Bij 31% van de adviezen werd de conclusie geen gevaar getrokken.⁹⁹ Deze percentages zijn in de volgende figuur door middel van een cirkeldiagram weergegeven:



Figuur 2: mate van gevaar op basis van reguliere BIBOB-adviezen in de periode van 2003 tot en met 2012.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB is het instrument het meest ingezet in de horecabranche. In de periode 2007 tot en met 2012 had rond de 60% van de 1.818 uitgebrachte adviezen betrekking op de horecabranche. Andere sectoren waarin de Wet BIBOB wordt toegepast, zijn onder meer coffeeshops, seksinrichtingen en de bouw.¹⁰⁰ De volgende figuur geeft de verdeling van de uitgebrachte adviezen per branche in de periode 2007 tot en met 2012 weer:

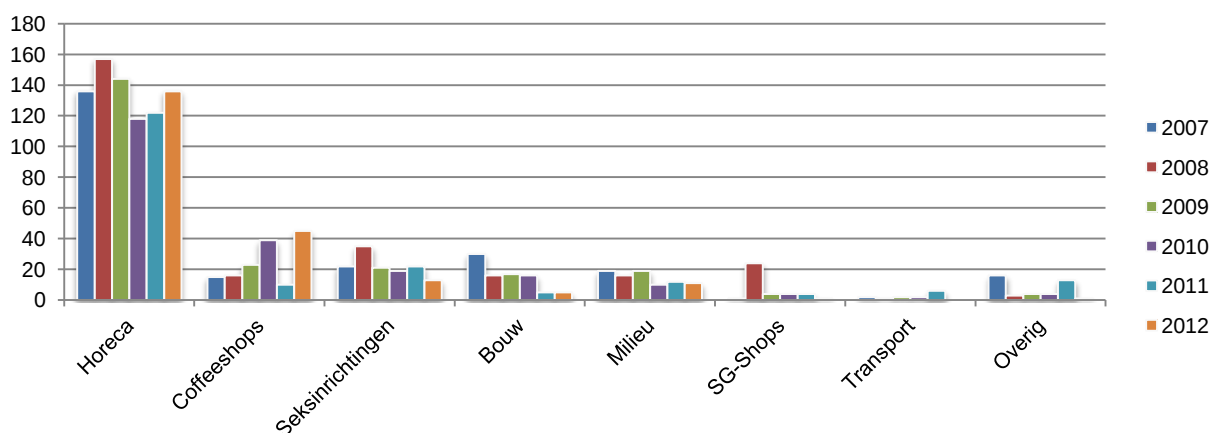
⁹⁶ Bureau BIBOB, *BIBOB-advies: het proces*.

⁹⁷ Dienst Justis, *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*, Den Haag: Justis 2013, p. 114.

⁹⁸ Met regulier advies wordt het advies in eerste aanleg bedoeld omtrent de mate van gevaar dat een beschikking wordt gebruik voor criminele activiteiten.

⁹⁹ Dienst Justis, *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*, Den Haag: Justis 2013, p. 1.

¹⁰⁰ Dienst Justis, *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*, Den Haag: Justis 2013, p. 2.



Figuur 3: verdeling uitgebrachte adviezen per branche in de periode 2007 tot en met 2012.

3.2.5 Informatie- en expertisecentra

Ter ondersteuning van de partners die deelnemen aan de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad binnen de verschillende regio's is in 2008 besloten tot de inrichting van Regionale Informatie- en Expertisecentra (hierna: RIEC's) en vervolgens tot de inrichting van een Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (hierna: LIEC).¹⁰¹ De RIEC's zijn opgericht om de werkprocessen, bij de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad, te ondersteunen en te faciliteren.¹⁰² Deze ondersteuning bestaat uit het fungeren als informatieplein¹⁰³ voor de deelnemende partners en het adviseren over integrale interventiestrategieën.¹⁰⁴ De RIEC's opereren in de nabijheid en veelal in dienst van de gemeenten die met (gevolgen van) de criminele activiteiten geconfronteerd worden. Gemeenten hebben de afgelopen jaren meer bestuurlijke mogelijkheden gekregen om de georganiseerde misdaad aan te pakken. Omdat het RIEC werkt volgens het principe 'integraal tenzij'¹⁰⁵ wordt deze aanpak afgestemd in regionaal verband. In de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad is derhalve een belangrijke rol weggelegd voor de RIEC's.¹⁰⁶ Het netwerk van RIEC's wordt ondersteund door het LIEC. Het LIEC harmoniseert zoveel als mogelijk en gewenst de werkwijzen van de RIEC's en ondersteunt bij de onderlinge afstemming. Het LIEC staat meer op afstand en fungeert onder andere als shared service center¹⁰⁷ en kennisknooppunt ten behoeve van de RIEC's en de partners in de bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke ketens. Ook is het LIEC het landelijk loket voor bestuurlijke dossiers en grensoverschrijdende zaken. De RIEC's en het LIEC zijn direct betrokken bij concrete casussen, geven adviezen aan

Geschiedenis LIEC/RIEC

2007: Start van het programma 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' door de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie.

2008-2009: Subsidieverstreking en start van de RIEC's.

2010-2011: Doorontwikkeling van de RIEC's

2011: Minister van VenJ bepaalt dat de rijksfinanciering van de RIEC's per 1 januari 2012 een structureel karakter heeft. De vorm van deze structurele voorziening is vastgelegd in het beleidskader.

2012: De invulling van het beleidskader wordt vertaald in een programmaplan LIEC/RIEC 2012-2014.

¹⁰¹ Besluit ingevolge artikel 18, tweede lid, Wet politiegegevens, van de Minister van Veiligheid en Justitie, Staatscourant, kenmerk 330633/13 d.d. 11 maart 2013.

¹⁰² Kamerstuk 21 april 2009, 29911, nr. 27.

¹⁰³ <<http://www.rotterdam.nl/riec>>, geraadpleegd op 30 september 2013.

¹⁰⁴ Kamerstuk 25 augustus 2011, 29911, nr. 54.

¹⁰⁵ GOC, *Integraal tenzij... Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren*, Den Haag 2013, j-16866.

¹⁰⁶ <<http://www.riec.nl/doc/algemeen/brochure%20RIEC.pdf>>, geraadpleegd op 30 september 2013.

¹⁰⁷ Steeds meer organisaties brengen meerdere afdelingen onder in een shared service center (ssc). Door middel van ssc's wordt de samenwerking tussen verschillende afdelingen verbeterd.

de convenantpartners¹⁰⁸ en hebben een adviserende rol bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad. De convenantpartners¹⁰⁹ leveren de relevante informatie, omtrent criminele processen, aan bij het RIEC. Hierbij toets elke partner vanuit de eigen wet- en regelgeving welke informatie aan welke partner mag worden verstrekt. De signalen die de partners inbrengen, worden in het informatieplein bij het RIEC verder uitgewerkt, hetgeen leidt tot een advies aan de partners over mogelijke interventiestrategieën. De partners nemen gezamenlijk in een integraal stuurpleg¹¹⁰ een beslissing over dit advies en dragen zorg voor de uitvoering ervan. De inrichting van dit proces in de praktijk, is schematisch weergegeven in bijlage II. Ten aanzien van de Wet BIBOB verzamelt het RIEC de benodigde persoonsgegevens en andere informatie en ondersteunt de gemeente bij het opstarten van een BIBOB-procedure. De gemeente kan vervolgens het Bureau om advies vragen.¹¹¹

Het RIEC ZWN richt zich op het effectief bestrijden van georganiseerde misdaad in de (deel-)provincies Zeeland en West-Brabant en is gelijk aan de politieregio ZWB. Binnen deze regio staat de geïntegreerde samenwerking de laatste jaren hoog in het vaandel. Het RIEC ZWN is veruit het grootste RIEC in Nederland en is nog steeds snel groeiende. Op dit moment zijn 42 mensen in dienst van dit RIEC; waar dit RIEC twee jaar geleden begon met 5 medewerkers.¹¹² De jaren 2009 en 2010 waren vooral gericht op de opbouw van de RIEC's; 2011 is het jaar geweest van de doorontwikkeling. In 2010 was 88% van de 59 gemeenten in de regio ZWN aangesloten bij het RIEC ZWN. In 2011 was groeide dit percentage tot 92%.¹¹³ In 2012 maakte zelfs alle gemeentebesturen binnen de geografische omgeving van het RIEC ZWN onderdeel uit van het samenwerkingsverband; dit betreft dus een participatie van 100%.¹¹⁴

3.2.6 Integrale stuurpleg

De integrale stuurpleg speelt een belangrijke rol met betrekking tot het sturingsproces in de opsporing. Deze stuurpleg bestaat uit spelers vanuit het OM (rechercheofficier en/of informatieofficier en/of teamleider), de leiding van de politie op het gebied van opsporing, een directeur opsporing, een of meer recherchechefs al dan niet aangevuld met het hoofd van de Regionale Informatieorganisatie (RIO) en/of vertegenwoordigers uit het 'blauw'.

Voordurend moeten keuzes gemaakt worden welke zaken wel en welke zaken niet worden opgepakt en op welke manier (interventiestrategieën). Deze keuzes worden gemaakt in de zogenaamde fase van 'wegen'. Deze fase dient beschouwd te worden als fase voorafgaand aan de opsporing. Indien het potentiële onderzoek wordt opgepakt dan bepaalt de stuurpleg vervolgens welke vervolgstap moet worden gezet. Dit kan zijn het maken van een projectvoorstel of direct het schrijven van een projectplan. De stuurpleg maakt dit duidelijk door middel van een projectopdracht. Deze projectopdracht en de onderliggende stukken worden in handen gesteld van projectvoorbereiding van de politie. Uitgangspunt van het OM is dat het opsporingsonderzoek start op het moment dat projectvoorbereiding aanvangt met het opsporingsonderzoek.¹¹⁵

Bevoegdhedenverdeling en rolzuiverheid zijn belangrijke factoren waar rekening mee gehouden dient te worden. Betrokken partners moeten ernaar streven elkaars bevoegdheden waar mogelijk in gezamenlijke afstemming optimaal in te zetten, zodat zij als

¹⁰⁸ Gemeenten, OM, NP, Belastingdienst, Douane, Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Provincies, Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en naturalisatiedienst.

¹⁰⁹ Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingssknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen. In het convenant schetst het RIEC een structuur voor het voortzetten van de samenwerking binnen de RIEC's en het LIEC.

¹¹⁰ De partners handelen in dit gezamenlijk overleg onder de naam 'stuurpleg'.

¹¹¹ <http://www.riec.nl/index>, geraadpleegd op 29 oktober 2013.

¹¹² W.M.P.J. van der Steen, Projectleider RIEC, persoonlijke communicatie, 5 november 2013.

¹¹³ Jaarverslag RIEC/LIEC 2011. Een georganiseerde overheid tegen georganiseerde criminaliteit, p. 9.

¹¹⁴ Jaarverslag 2012 RIEC Zuid West Nederland, p. 6.

¹¹⁵ S.J.M. van Nimwegen, persoonlijke communicatie, 22 november 2013.

uitvoerders van overheidsbeleid maximaal effectief zijn. Zo blijft het OM verantwoordelijk voor de opsporing, het bestuur voor de bestuurlijke handhaving en de Belastingdienst voor handhaving van de fiscale wetgeving.

3.2.7 Informatie-uitwisseling

Bij het delen van persoonsgegevens, binnen het samenwerkingsverband, moet voldaan worden aan de normen van de privacywetgeving. Onder meer moet afgevraagd worden of informatie delen noodzakelijk is en zo ja, of het eerbiedigen van een beroepsgeheim toestaat om informatie te delen.¹¹⁶ Een belangrijk uitgangspunt in het samenwerkingsverband is dat de partners gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor het rechtmatig uitwisselen van informatie. Het College Bescherming Persoonsgegevens houdt toezicht op het rechtmatig verstrekken van informatie. Het RIEC heeft primair drie informatiebehoeften. Allereerst aan signalen over vermeende criminelen die misbruik maken van en/of investeren in de legale economie. Indien een signaal is ontvangen zal het RIEC de convenantpartners verzoeken om aanvullende informatie. Deze informatie wordt gebruikt om een aanpak vast te stellen. Als de aanpak is vastgesteld kan er nog behoefte zijn aan aanvullende informatie. Ten aanzien van de informatie-uitwisseling met het RIEC is een checklist opgesteld. Deze checklist heeft tot gevolg dat de het RIEC zich enkel bezighoudt met zaken waarvoor het in het leven is geroepen.

3.2.8 B5 Taskforce

De B5 Taskforce is een in 2010 opgericht verbond waarin het bestuur, OM, politie, marechaussee, Nationale Recherche en Belastingdienst nauw samenwerken. Deze taskforce is opgericht naar aanleiding van de uitkomsten van een onderzoek naar de structureel hoge criminaliteitscijfers in de grootste Brabantse steden en enkele geweldsdelicten waarbij ook een burgemeester het doelwit werd van bedreigingen, teneinde extra stuur- en daadkracht te genereren.

De taskforce staat voor een geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad door strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscale handhaving, het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden, het zicht krijgen op achterliggende gelegenheidsstructuren en het tegengaan van de verwevenheid van de onder- en bovenwereld.¹¹⁷ In deze taskforce participeren de gemeenten Breda, Tilburg, 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Helmond. Omdat de drugscriminaliteit zich naar België verplaatst, wordt nu ook met de Belgische autoriteiten over samenwerking gesproken.¹¹⁸

De taskforce is een schoolvoorbeeld van geïntegreerde samenwerking in de praktijk. Zo heeft de taskforce op woensdag 30 oktober 2013 in West- en Midden-Brabant, tijdens een provinciale hennepactiedag, dertien kwekerijen ontmanteld en drie personen aangehouden. In totaal werden ongeveer 1.700 hennepplanten vernietigd.¹¹⁹ De overheid, op alle niveaus, ziet de uitbreiding en de versterking van de geïntegreerde aanpak als prioriteit. De ervaring die is opgedaan, bijvoorbeeld met de Taskforce B5, moet worden omgezet in structurele voorzieningen. De geïntegreerde aanpak moet zagezegd worden geborgd; de tijd van projecten is voorbij.¹²⁰

¹¹⁶ Werkgroep informatie uitwisseling OM in samenwerkingsverbanden, *Handreiking Informatie-uitwisseling OM in samenwerkingsverbanden*, Versie 2.0, p. 8.

¹¹⁷ <<http://www.vdmmp.nl/waar-we-actief-zijn/212.html>>, geraadpleegd op 12 november 2013.

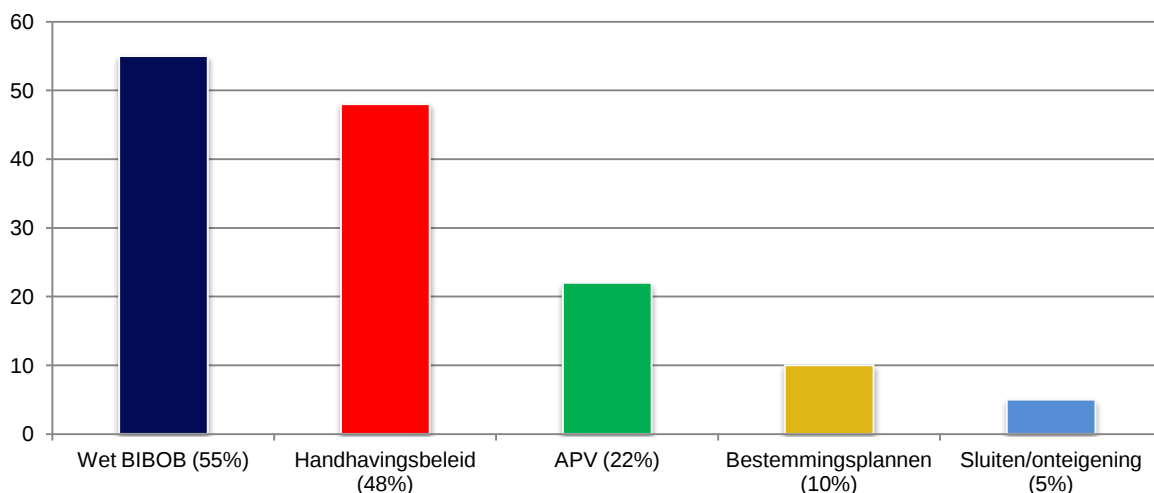
¹¹⁸ M. Delaere, 'Verbond tegen drugscriminelen', *Binnenlands Bestuur* 2 december 2011.

¹¹⁹ Jesse van Kalmthout, 'Hennepactiedag: 13 kwekerijen ontmanteld, drie mensen aangehouden', *Omroep Brabant* 30 oktober 2013.

¹²⁰ GOC, *Integraal tenzij...Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren*, Den Haag 2013, j-16866, p. 7.

3.3 Gemeentelijk beleid

Om op termijn iets te kunnen zeggen over de toegevoegde waarde die de RIEC's voor het bestuur kunnen hebben, was er behoefte aan een inventarisatie van de huidige stand van zaken ten aanzien van de bestuurlijke aanpak in de gemeenten in Nederland. Daartoe is besloten een Nulmeting bestuurlijke aanpak¹²¹ (oktober 2010) uit te voeren bij alle Nederlandse gemeenten. Van de verschillende instrumenten in het kader van de bestuurlijke aanpak is de Wet BIBOB het instrument waar de meeste gemeenten beleid op hebben vastgesteld. Zo heeft 55% van de in totaal 408 Nederlandse gemeenten BIBOB-beleid opgesteld in het kader van de bestuurlijke aanpak. Onderstaand figuur geeft de percentages aan van de Nederlandse gemeenten die in het kader van de bestuurlijke aanpak beleid hebben opgesteld door middel van de Wet BIBOB, handhavingsbeleid, APV, bestemmingsplannen en sluiten/onteigening:



Figuur 4: percentages van de gemeenten die in het kader van de bestuurlijke aanpak beleid hebben opgesteld door middel van de Wet BIBOB, handhavingsbeleid, APV, bestemmingsplannen en sluiten/onteigening.

De Wet BIBOB blijkt een populair instrument voor gemeenten in het kader van de bestuurlijke aanpak. Daarnaast is uit de Nulmeting bestuurlijke aanpak gebleken dat er een relatie is tussen de grootte van een gemeente en het hebben van BIBOB-beleid. Kleine gemeenten hebben vaker geen BIBOB-beleid. De percentages van de Nederlandse gemeenten die BIBOB-beleid hebben naar grootte van de gemeente is weergegeven in de volgende tabel:

	Klein	Middelgroot	Groot	100.000+	NL
Gemeente heeft BIBOB-beleid	37	60	71	96	55
BIBOB-beleid ingezet in 2009	33	53	71	96	50
BIBOB-beleid in voorbereiding	9	8	10	0	8

Figuur 5: percentages van de gemeenten die BIBOB-beleid hebben naar grootte van de gemeente. Klein = 0 - 20.000 inwoners. Middelgroot = 20.000 - 50.000 inwoners. Groot = 50.000 - 100.000 inwoners.

Slechts 37% van de kleine gemeenten heeft BIBOB-beleid. Van de grote gemeenten is dit percentage 71. Van de 100.000+ gemeenten heeft zelfs 96% BIBOB-beleid opgesteld. In de regio's ZWN en Zuid-Oost Brabant (deze regio's vallen onder de werking van het RIEC ZWN) ligt het percentage gemeenten dat BIBOB-beleid heeft aanzienlijk hoger dan het landelijk gemiddelde. Het percentage van de gemeenten in ZWN en Zuid-Oost Brabant (ZO-Brab.) is weergegeven in de volgende tabel:

¹²¹ Twynstra Gudde en Capgemini Consulting, *Nulmeting bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, oktober 2010.

	ZWN	Zo-Brab.	NL
Gemeente heeft BIBOB-beleid	74	67	55
BIBOB-beleid ingezet in 2009	66	57	50
BIBOB-beleid in voorbereiding	7	6	8

Figuur 6: percentage van gemeenten in ZWN en Zuid-Oost Brabant (ZO-Brab.) dat BIBOB-beleid heeft in vergelijking met het landelijke gemiddelde.

Het beleid ten aanzien van de Wet BIBOB binnen de politie-eenheid ZWB wordt in deze paragraaf geanalyseerd aan de hand van de beleidsstukken van de gemeenten Roosendaal, Breda, Tilburg, Bergen op Zoom en Oosterhout. Voor deze gemeenten is gekozen, omdat dit de grootste gemeenten binnen de regio ZWB zijn en omdat deze gemeenten binnen de regio ZWB veelvuldig te maken hebben met BIBOB-problematiek.¹²²

3.3.1 BIBOB-beleid Roosendaal en Breda

De gemeenten Roosendaal en Breda hebben beide BIBOB-beleidslijnen opgesteld ten aanzien van horeca- en exploitatievergunningen.¹²³ Het beleid van beide gemeenten is in grote lijnen hetzelfde. Deze gemeenten streven naar een effectieve en uniforme toepassing van de Wet BIBOB waarbij de integriteit wordt beschermd en de administratieve lasten en de duur van de procedures voor aanvragers en voor de gemeente worden beperkt.

In de gemeenten Roosendaal en Breda is op basis van ervaringen en bevindingen voor een risicogerichte toepassing van de Wet BIBOB gekozen. Deze toepassing maakt onderscheid tussen de verschillende branches, omdat de ervaring heeft uitgewezen dat deze een verschillend risico kennen van criminele inmenging. Een BIBOB-onderzoek vindt in deze gemeenten altijd plaats bij een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting, grow-, head-, of smartshop, een coffeeshop, een seksinrichting of escortbedrijf en een speelautomatenhal. Daarbij geeft de gemeente Roosendaal aan dat in latere stadia mogelijk beleid zal worden vastgesteld voor milieuvergunningen, aanbestedingen, bouwvergunningen en subsidies, een en ander afhankelijk van de landelijke ontwikkelingen. Bij aanvraag van een Drank- en horecaverunning of een exploitatievergunning voor een droog horecabedrijf in de gemeente Breda vindt alleen een BIBOB-onderzoek plaats indien bijvoorbeeld een tip is ontvangen van het OM of een correct signaal is ontvangen van bijvoorbeeld toezichthouders, politie, Belastingdienst of het RIEC.

Beide gemeenten maken verder onderscheid tussen een 'eenvoudige BIBOB-toetsing' (de antwoorden naar aanleiding van het standaard aanvraagformulier en het volledig ingevulde aanvullende aanvraagformulier) en de uitvoering van een 'diepgaande toets' (het doen van een adviesverzoek aan het Bureau). Indien een rechtspersoon meerdere aanvragen binnen twee jaar indient zal, bij een bij een ongewijzigde rechtspersoon en gelijke zakelijke samenwerkingsverbanden, een nieuw BIBOB-onderzoek in de regel achterwege blijven. Indien de gemeenten op basis van het eigen onderzoek voldoende grond hebben om ernstig gevaar te kunnen aantonen zal een adviesverzoek aan het Bureau uitblijven. Als na onderzoek door de gemeente geen duidelijk beeld van de onderneming is ontstaan, kan gebruik gemaakt worden van de expertise van het Bureau middels het aanvragen van een advies. Bij complexe onderzoeken kan het RIEC gevraagd worden om de gemeente te ondersteunen. Het Bureau wordt tenminste in drie gevallen om advies verzocht. Ten eerste indien er naar aanleiding van de antwoorden op de vragenlijst en op basis van de bescheiden nog vragen zijn. Daarnaast indien het OM adviseert om in geval van een bepaalde aanvraag aan het Bureau advies te vragen. Tot slot indien uit informatie van de politie blijkt dat er aanwijzingen zijn dat in de bestaande situaties misbruik wordt gemaakt van de vergunning.

¹²² S.J.M. van Nimwegen, persoonlijke communicatie, 20 november 2013.

¹²³ College van B&W Breda, *Bibob-Beleidslijn Horeca- en exploitatievergunningen 2013*, Breda 2013 en College van B&W Roosendaal, *Beleidslijn Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur van de gemeente Roosendaal inzake vergunningen voor horeca-inrichtingen, seksinrichtingen en speelautomatenhallen, Roosendaal 2013*.

Indien het voornemen bestaat tot het geven van een negatieve beslissing op grond van een BIBOB-advies zal de betrokkene in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken. De betrokkene krijgt in dit geval een afschrift van het advies. Tegen het besluit van de gemeente waarin een BIBOB-advies is verwerkt kan bezwaar en beroep ingesteld worden.

3.3.2 BIBOB-beleid Tilburg, Bergen op Zoom en Oosterhout

De gemeenten Tilburg, Bergen op Zoom en Oosterhout hebben net als de gemeenten Breda en Roosendaal gekozen voor een risicogerichte toepassing van de Wet BIBOB. Zo is op website van de gemeente Tilburg te lezen dat binnen de aanvraagprocedure van een exploitatie-, drank- en horecaverunning een BIBOB-onderzoek gehouden wordt.¹²⁴ De gemeenten Bergen op Zoom en Oosterhout passen de Wet BIBOB voornamelijk toe ten aanzien van de drank- en horecaverunning. Alle onderzochte gemeenten zien de horecabranche als de meeste criminogene branche. Hoewel deze drie gemeenten aangeven een risicogericht toepassingsbeleid van de Wet BIBOB na te streven hebben deze gemeenten geen eenduidige, openbare beleidslijnen opgesteld.

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Tilburg zijn een aantal algemene bepalingen opgenomen betreffende de Wet BIBOB.¹²⁵ Zo heeft paragraaf 2a van de APV als titel exploitatievergunning grow- en smartshops. In deze paragraaf is aangegeven dat de exploitatievergunning kan worden geweigerd of ingetrokken op basis van de Wet BIBOB.¹²⁶ Verder geeft de gemeente Tilburg in de APV opnieuw aan dat een BIBOB-onderzoek onderdeel uitmaakt van de toetsing van de aanvraag van een exploitatievergunning grow- en smartshops.¹²⁷ De gemeenten Bergen op Zoom en Oosterhout noemen de Wet BIBOB niet in hun APV's.¹²⁸

3.3.3 Toekomstig BIBOB-beleid

Op dit moment heeft een grote groep van de Nederlandse gemeenten (tussen de 35 en 45 procent) geen beleid opgesteld ten aanzien van de Wet BIBOB.¹²⁹ Deze gemeenten zijn veelal van mening, onder het mom van 'ons kent ons', dat criminele vervlechting van onder- en bovenwereld binnen hun gemeente niet speelt. Het RIEC ZWN is actief bezig met het aansturen op en het adviseren van uniformering van de gemeentelijke BIBOB-beleidslijnen teneinde een waterbedeffect¹³⁰ te voorkomen. Het doel is dat uiteindelijk iedere gemeente aan de slag gaat met de Wet BIBOB en zich dus ook bewust is van de mogelijkheden die deze wet biedt.

3.4 Resume

De politiek de mening toegedaan dat een effectieve bestrijding van de georganiseerde misdaad een geïntegreerde aanpak vergt. Het BIBOB-instrumentarium is een populair instrument bij de aanpak van de georganiseerde misdaad. Toch hebben niet alle gemeenten beleid op grond van deze Wet. De onderzochte gemeenten Breda, Roosendaal, Tilburg, Bergen op Zoom en Oosterhout passen de Wet BIBOB risicogericht toe. Waarbij de horecabranche als het meest criminogeen gezien wordt. Als na onderzoek door de

¹²⁴ <<http://www.tilburg.nl/ondernemers/horeca-en-verkoop/drank-en-horecaverunning-en-exploitatievergunning/>>, geraadpleegd op 13 november 2013 en P. Klaassen, BIBOB-ambtenaar gemeente Tilburg, persoonlijke communicatie 29 november 2013.

¹²⁵ Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Tilburg 2005 (APV Tilburg).

¹²⁶ Artikel 45e en 45g APV Tilburg.

¹²⁷ Artikel 45b APV Tilburg.

¹²⁸ Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Bergen op Zoom 2012 en de Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Oosterhout 2012.

¹²⁹ IOOV, *Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar de knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten*, 17 juni 2011, p. 7.

¹³⁰ het verschijnsel dat criminelen hun activiteiten verplaatsen naar of centreren in gemeenten die geen of een minder streng beleid hebben.

gemeente geen duidelijk beeld van de onderneming is ontstaan, kan gebruik gemaakt worden van de expertise van het Bureau middels het aanvragen van een advies. Bij complexe onderzoeken kan het RIEC gevraagd worden om de gemeente te ondersteunen. De gemeenten Roosendaal en Breda zullen het Bureau tenminste in drie gevallen om advies vragen.

4 Juridische aanvaardbaarheid

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is besproken op welke wijze de Wet BIBOB op landelijk en op regionaal niveau wordt ingezet bij de integrale aanpak van de georganiseerde misdaad. In dit hoofdstuk komt een aantal juridische knelpunten als gevolg van het gebruik van de Wet BIBOB bij de huidige integrale aanpak van de georganiseerde misdaad aan bod. In paragraaf 4.2 wordt het gebruik van de Wet BIBOB getoetst met betrekking tot het doel en strekking van deze wet.

4.2 Doel en strekking

In deze paragraaf wordt behandeld in hoeverre de toepassing van de Wet BIBOB in de huidige integrale aanpak van de georganiseerde misdaad juridisch aanvaardbaar is. Hierbij is gekeken of het landelijke en regionale beleid overeenkomt met het doel en de strekking van deze wet.

4.2.1 Ontstaansgeschiedenis en doelstelling

Zoals in paragraaf 2.2 van dit rapport is beschreven is de Wet BIBOB tot stand gekomen na een periode waarin de overheid tot het inzicht kwam dat de georganiseerde misdaad een gevaar voor de Nederlandse samenleving vormt op het moment dat verwevenheid van de onder- en bovenwereld ontstaat.¹³¹ De gedachte dat het bestuursrecht uitgerust moest worden met preventieve wapens om georganiseerde misdaad te bestrijden ontstond in de jaren '90. De vraag hoe bestuursorganen weerbaar gemaakt kunnen worden tegen ongewenste beïnvloeding stond centraal in de aanloop naar de Wet BIBOB.¹³² Daarnaast kenmerkt deze periode, waarin de Wet BIBOB tot stand is gekomen, zich door twee ontwikkelingen op het gebied van handhaving.¹³³ De eerste ontwikkeling is de verschuiving van straf- naar bestuursrecht. De gedachte ontstond dat het strafrecht meer een reservefunctie moest krijgen. Uiteindelijk werden de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving vervlochten en van gelijk niveau verklaard.¹³⁴ Als gevolg van deze ontwikkeling kunnen bestuursorganen zich naast het opleggen van herstellende sancties¹³⁵ ook begeven op het gebied van het strafrecht door een bestraffende sanctie op te leggen.¹³⁶ Een bestraffende sanctie wordt in Europees verband aangeduid met de term 'criminal charge'. In het Öztürk¹³⁷ en in het Engels-arrest¹³⁸ heeft het EHRM bepaald dat de vraag of in een concreet geval sprake is van een criminal charge moet worden beantwoord aan de hand van een drietal criteria¹³⁹, namelijk de kwalificatie van het feit naar nationaal recht, de aard van de te overtreden norm en de aard en de ernst van de sanctie. Voor een bestuursorgaan gelden enkele regels teneinde het opleggen van een bestraffende sanctie. Het is mogelijk om een bestraffende sanctie op te leggen in geval van kleine overtredingen, ook wel minor offences. Daarnaast moet de overtreder de mogelijkheid hebben om de beslissing tot het opleggen van een bestraffende sanctie te laten toetsen door een onafhankelijke en onpartijdige gerechtelijke instantie. Een bestuursorgaan mag nooit een vrijheidsstraf

¹³¹ Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 1 en 2.

¹³² Kamerstuk 1995/96, 24072, nr. 14, pp. 390 e.v.

¹³³ P.C. van Duyne en C.H.N. Kwanten, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Juridische grenzen en mogelijkheden*, Den Haag 2004.

¹³⁴ Kamerstukken II, 2002/03, 28604.

¹³⁵ Een last onder bestuursdwang (artikel 5:21 Awb) en een last onder dwangsom (artikel 5:31d Awb).

¹³⁶ <<http://www.wetenschap.infonu.nl/recht-en-wet/64780-bestrafende-sancties-in-het-bestuursrecht.html>>, geraadpleegd op 23 september 2013.

¹³⁷ EHRM 21 februari 1984, ECLI:NL:XX:1984:AC9954.

¹³⁸ EHRM 8 juni 1976, ECLI:NL:XX:1976:AC0386 en EHRM 13 december 2005, ECLI:NL:XX:2005:AV3572.

¹³⁹ Deze criteria zijn nog steeds leidend bij de vraag of sprake is van een criminal charge.

opleggen als bestraffende sanctie. Onlangs is een opmerkelijk interview van Irma Woestenberg, gemeentesecretaris van 's-Hertogenbosch, verschenen in het Tijdschrift voor de Politie.¹⁴⁰ Woestenberg spreekt over het besef dat een strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit veel beperkingen kent. Het opwerpen van effectieve barrières zou ook bestuurlijk, strafrechtelijk en fiscaal handelen vergen. Gemeenten spelen, volgens Woestenberg, een trekkende en organiserende rol in de gemeenschappelijk aanpak van georganiseerde misdaad. De vele beperkingen die het strafrecht kent en waarover Woestenberg spreekt, zijn ooit in het leven geroepen om een aantal fundamentele rechten toe te kennen aan de burgers als bescherming tegen de overheid. De onschuldpresumptie, het nemo tenetur-beginsel en het ne bis in idem-beginsel zijn enkele voorbeelden van deze fundamentele rechten.¹⁴¹ Het is van groot belang dat het bestuursrecht niet gebruikt wordt om hetzelfde doel te bereiken als in het strafrecht wordt beoogd, namelijk de opsporing en vervolging van verdachten, maar zonder het respecteren van deze fundamentele rechten van de burger. Zo ervaren betrokkenen de toepassing van de Wet BIBOB vaak als een bestraffende aanpak, maar dan zonder een strafrechtelijk onderzoek met alle waarborgen van dien.

De Hrdalo-zaak¹⁴² is in het kader van de afbakening van het straf- en het bestuursrecht van belang, omdat uit dit arrest volgt dat een op zichzelf niet bestraffende sanctie in een bestuursrechtelijke procedure, toch onder de werking van artikel 6 van het EVRM kan vallen. Daarmee worden de strafrechtelijke waarborgen van toepassing in het bestuursrechtelijke traject. Het EHRM constateert in de Hrdalo-zaak dat de overheid in de bestuursrechtelijke procedure steunt op de nog lopende strafzaak tegen klager, dit creëert een 'link' tussen de strafzaak en de bestuursrechtelijke procedure.¹⁴³ Er moet, in dit verband, echter wel sprake zijn van een 'nauw' verband tussen de bestuurs- en de strafrechtelijke procedure. Zowel het EHRM, als de ABRvS, is zeer terughoudend met het toepassen van de waarborgen van artikel 6 EVRM binnen de context van een BIBOB-besluit; de redenering is al snel: *"De Wet BIBOB is niet gericht op het bestraffen van personen, maar op het voorkomen van het faciliteren van het plegen van strafbare feiten door de overheid"*. Hierbij is van belang dat niet hoeft vast te staan dat door de overheid gefaciliteerde strafbare feiten zijn gepleegd, maar dat een redelijk vermoeden hiervan voldoende is. De Bingöl-zaak¹⁴⁴ is hier een bekend voorbeeld van. De ABRvS overweegt in haar uitspraak op 22 november 2006, inzake de Bingöl-zaak, dat de instrumenten op grond van de Wet BIBOB geen criminal charge vormen in de zin van artikel 6 lid 1 EVRM. Dit brengt naar het oordeel van de afdeling met zich mee dat de onschuldpresumptie van artikel 6 lid 2 EVRM niet geldt in BIBOB-zaken. In deze zaak liet de ABRvS zich uit over de weigering van een beschikking op grond van de Wet BIBOB, hiermee is het verweer dat een besluit op grond van de Wet BIBOB inzake de intrekking van een beschikking een criminal charge kan zijn niet volledig van de baan, maar in lijn met de heersende jurisprudentie omtrent het gebruik van de Wet BIBOB is het niet de verwachting dat de rechterlijke macht de huidige toepassing van deze wet onder de werking van artikel 6 EVRM zal scharen. Ook met de uitbreiding van de Wet BIBOB per 1 juli 2013 zal dit niet het geval zijn.

"Een op zichzelf niet bestraffende sanctie in een bestuursrechtelijke procedure, kan toch onder de werking van artikel 6 EVRM vallen".

EHRM 27 september 2011

In paragraaf 2.3 van dit rapport zijn het doel en de strekking van de Wet BIBOB aan bod gekomen. Het doel van de Wet BIBOB is enerzijds de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur en anderzijds het voorkomen van vervlechting van de onder- en

¹⁴⁰ Pieter Tops, 'Klaar voor 'integrale samenwerking'?', *Tijdschrift voor de Politie* 2013, jg.75/nr.6/13.

¹⁴¹ Artikel 6 lid 2 EVRM (onschuldpresumptie), artikel 29 lid 1 Sv (nemo tenetur) en artikel 14 Ivbpr jo artikel 4 Zevende Aanvullende Protocol van het EVRM (Ne bis in idem); zie in dit verband ook EHRM 10 februari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI6882, ro. 100 e.v.

¹⁴² EHRM 27 september 2011, ECLI:NL:XX:2011:BX8085.

¹⁴³ EHRM 27 september 2011, ECLI:NL:XX:2011:BX8085, ro. 50-56.

¹⁴⁴ ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5278 en EHRM 20 maart 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX2657.

bovenwereld daar waar een verhouding bestaat met het openbaar bestuur.¹⁴⁵ De Wet BIBOB is preventief van karakter. Bestuursorganen hebben inzake deze wet de mogelijkheid om een beschikking onder bepaalde omstandigheden te weigeren of in te trekken. Op deze manier moet voorkomen worden dat de overheid ongevraagd criminele activiteiten faciliteert. Een bestuursorgaan mag zijn bevoegdheid tot het weigeren of intrekken van een beschikking inzake de Wet BIBOB, op grond van het verbod op détournement de pouvoir¹⁴⁶, alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven. Dit houdt in dat de Wet BIBOB slechts ingezet mag worden om de integriteit van het openbaar bestuur te beschermen en om te voorkomen dat een vervlechting van de onder- en bovenwereld ontstaat daar waar een verhouding met het openbaar bestuur bestaat.

In 2011 deed de ABRvS uitspraak in de zaak die later bekend kwam te staan als de zaak 'Achterdam Alkmaar'.¹⁴⁷ Met de Wet BIBOB in hand wilde de gemeente Alkmaar alle prostitutieramen aan de Achterdam sluiten. Achter de eigenaren van de bordelen zouden criminele suikerooms zitten, onder wie Willem Holleeder en Cor van Hout. De rechtbank Alkmaar oordeelde op 12 november 2009 dat het besluit van de burgemeester tot weigering van de verlenging van de exploitatievergunning van de seksinrichtingen aan de Achterdam ongegrond is.¹⁴⁸ De burgemeester is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan.¹⁴⁹ De ABRvS oordeelde in hoger beroep dat 92 ramen dicht moesten in plaats van de in het besluit opgenomen 140. Na de uitspraak van ABRvS met betrekking tot de rosse buurt in Alkmaar verwoorde de burgemeester van Alkmaar zijn positie zo:

"Belangrijkste uitgangspunt voor mij is en blijft: overlast bestrijden en criminaliteit aanpakken, zoals mensenhandel".¹⁵⁰

Indien de burgemeester dit voor ogen heeft, zal hij dat doel niet kunnen bereiken met de Wet BIBOB.¹⁵¹ De Wet BIBOB heeft namelijk niet tot doel overlast te bestrijden en criminaliteit aan te pakken, maar heeft tot doel de integriteit van de overheid te beschermen. Indien de burgemeester zijn bevoegdheid, tot het toepassen van het instrumentarium, gebruikt in strijd met het doel waarvoor de wet in het leven is geroepen schendt hij het verbod op détournement de pouvoir.

Drie jaar na het inwerkingtreden van de Wet BIBOB is een evaluatie gehouden over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet BIBOB.¹⁵² Een van de uitkomsten van de evaluatie was dat verschillende bestuursorganen behoefte hadden aan de uitbreiding van de toepassing van de Wet BIBOB naar andere sectoren. Voorts heeft dit vervolgonderzoek aangetoond dat met betrekking tot de uitvoering van de Wet BIBOB een aantal verbeteringen noodzakelijk zijn. Het wetsvoorstel past in de aanpak van het kabinet; een harde aanpak van criminaliteit en een versterking van de bestuurlijke aanpak zijn daarbij kernthema's.¹⁵³ Een belangrijke conclusie uit het evaluatieonderzoek is dat bestuursorganen die ervaring hebben met de Wet BIBOB vinden dat deze wet, naast de bestaande instrumenten, zeker een meerwaarde heeft. Veel bestuursorganen beschouwen de Wet BIBOB als instrument om zowel de integriteit te waarborgen als om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken.¹⁵⁴ Uit de MvT bij de Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB blijkt dat het kabinet met dit wetsvoorstel sterk de nadruk legt op het instrumentarium ter bestrijding van criminaliteit. De oorspronkelijke doelstelling wordt meer naar de achtergrond gedrukt.¹⁵⁵ Daarnaast is de

¹⁴⁵ Kamerstukken I, 2001/02, 26883, nr. 73b, p. 14.

¹⁴⁶ Artikel 3:3 Awb.

¹⁴⁷ ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2279.

¹⁴⁸ Rb. Alkmaar 12 november 2009, ECLI:NL:RBALK:BK2970.

¹⁴⁹ ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2279.

¹⁵⁰ Marcel van Lieshout, 'Alkmaar sluit minder peeskamers', *de Volkskrant* 1 september 2011, p. 11.

¹⁵¹ I. Tappeiner, *Het bestuur en de Wet BIBOB: bevordering van integriteit of aanpak van misdaad*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 687.

¹⁵² Kamerstukken II, 2006/07, 31109, nr. 1.

¹⁵³ Kamerstukken II, 2010/11, 32676, nr. 3 (MvT), p. 1.

¹⁵⁴ Kamerstukken II, 2010/11, 32676, nr. 3 (MvT), p. 2.

¹⁵⁵ Libben Reeskamp, '10 jaar Bibob geen reden tot feest', *Nieuwe Revu* 26 augustus 2013.

reikwijdte van de wet vergroot. Een voorbeeld hiervan is het strafbare feit uit artikel 3 Wet BIBOB. Feiten waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd vallen vanaf de wetswijziging ook onder de reikwijdte van strafbaar feit. Aangezien het oorspronkelijke doel van de Wet BIBOB steeds verder naar de achtergrond gedrukt wordt is het gevaar om in conflict te komen met het verbod op détournement de pouvoir ook steeds groter.

4.2.2 Proportionaliteit

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de Wet BIBOB is het uitgangspunt van proportionaliteit. Dit brengt met zich mee dat door middel van procedurele en inhoudelijke waarborgen wordt getracht de juiste balans te vinden tussen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van het openbaar belang. De onderzochte gemeenten Roosendaal, Breda, Tilburg, Brengen op Zoom en Oosterhout hebben gekozen voor een risicogerichte toepassing van de Wet BIBOB. Een BIBOB-toetsing zal met name plaatsvinden bij een horecaverunning. In de gemeenten Breda en Roosendaal vindt een BIBOB-onderzoek altijd plaats bij een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting, grow-, head-, of smartshop, een coffeeshop, een seksinrichting of escortbedrijf en een speelautomatenhal. Deze beleidskeuze is strijdig met de proportionaliteit en het gebruik van de Wet BIBOB als ultimum remedium. Van strijdigheid met de proportionaliteit is sprake omdat dit beleid geen ruimte laat om op grond van eigen onderzoek (naar bijvoorbeeld het levensgedrag van de aanvrager of de eisen van het 'Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet' tot een weigering of intrekking van de beschikking kan komen.

De gemeenten Roosendaal en Breda vragen in tenminste drie gevallen om advies aan het Bureau. Ten eerste indien de OvJ heeft gewezen op de wenselijkheid het Bureau om advies te vragen.¹⁵⁶ Op de tweede plaats indien na de bestudering van een dossier bij de gemeente vragen blijven bestaan.¹⁵⁷ Tot slot zal advies gevraagd worden wanneer het RIEC over informatie beschikt die aanleiding zou kunnen vormen voor nader BIBOB-onderzoek, dan wel wanneer uit gelieerd onderzoek vermoedens voor misstanden bestaan. Dit beleid is in strijd met het proportionaliteitsbeginsel, omdat hierin als het ware ligt besloten dat deze drie gevallen een adviesaanvraag rechtvaardigen. Met het oog op de nadelige gevolgen van een adviesaanvraag voor de betrokkene, dient echter per geval een zorgvuldige afweging gemaakt te worden of een adviesverzoek noodzakelijk is.

Voor de uitbreiding en evaluatie van de Wet BIBOB op 1 juli 2013 had het Bureau een wettelijke adviestermijn van 8 weken.¹⁵⁸ Deze termijn werd echter in veel gevallen overschreden. Volgens de evaluatie van de Wet BIBOB is dit vooral het gevolg van het groeiend aantal adviesaanvragen en de daarop achterblijvende capaciteit.¹⁵⁹ Als reactie op deze evaluatie heeft het Bureau extra personeel aangetrokken en afspraken gemaakt met bestuursorganen die meerdere aanvragen willen indienen. Sindsdien zijn de doorlooptijden verbeterd, maar wordt de termijn van 8 weken nog veelal niet gehaald; in 2009 werd slechts 60 procent van de adviezen binnen de termijn gegeven.¹⁶⁰ Sinds 1 juli 2013 is de adviestermijn twaalf weken. Deze vernieuwde adviestermijn van twaalf weken kan nu vrijelijk worden toegepast bij ieder advies, dit is buitenproportioneel. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit is het wenselijk dat getracht wordt om binnen een zo kort mogelijke termijn advies te geven. De termijn waarbinnen een ondernemer moet wachten op een advies is voor deze ondernemer ongunstig. Daarom moet in de eerste plaats zorgvuldig worden

¹⁵⁶ de zogenaamde 'tipfunctie' van de OvJ.

¹⁵⁷ Vragen over de bedrijfscultuur, de financiering van de onderneming, de persoon van de aanvrager, omstandigheden die doen vermoeden dat sprake is van misbruik van de beschikking en (andere) omstandigheden die doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagd dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd.

¹⁵⁸ Bestaande uit een reguliere termijn van 4 weken met een eenmalige verlengingsmogelijkheid van nogmaals 4 weken.

¹⁵⁹ Kamerstuk 16 juli 2007, 31109, nr. 1.

¹⁶⁰ IOOV, Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar de knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten, 17 juni 2011, p. 35.

omgegaan met het al dan niet aanvragen van een advies en in de tweede plaats moet zorgvuldig worden omgegaan met de adviestermijn. Het probleem ligt oorspronkelijk bij het Bureau (de beperkte capaciteit), maar de nadelige gevolgen komen voor rekening van de ondernemer in de vorm van een langere adviesperiode.

Het Bureau kent drie soorten adviezen; ernstig gevaar, mindere mate van gevaar en geen gevaar. Op grond van de Wet BIBOB is het mogelijk om voorschriften te verbinden aan een beschikking in een situatie waarin zich een *mindere mate van gevaar* voordoet.¹⁶¹ De mogelijkheid tot het verbinden van voorschriften aan een beschikking is echter puur voorbehouden aan de situatie waarin sprake is van een mindere mate van gevaar. De uitkomst is dat het bestuursorgaan met het oog op een proportioneel gebruik van de bevoegdheid liever voorschriften aan de beschikking verbindt dan deze te weigeren, moet doen alsof er geen ernstig gevaar is, maar een mindere mate van gevaar.¹⁶² Het botweg weigeren van een beschikking indien sprake is van ernstig gevaar is niet in lijn met het in de parlementaire geschiedenis gepropageerde proportionele gebruik van de Wet BIBOB. Met het oog op de proportionaliteitsgedachte is het wenselijk dat bestuursorganen in het geval van ernstig gevaar de mogelijk krijgen om, net als in het geval van mindere mate van gevaar, voorschriften te verbinden aan een beschikking om het gevaar te beperken.

4.2.3 *Ultimum remedium*

De Wet BIBOB dient overeenkomstig de MvT¹⁶³ alleen te worden ingezet als alle andere, minder ingrijpende, middelen tekortschieten. Dit brengt met zich mee dat het bestuursorgaan moet kunnen verantwoorden waarom het in een specifiek geval gebruik heeft gemaakt van het instrumentarium en geen gebruik heeft gemaakt van minder ingrijpende middelen. Alvorens het instrumentarium ingezet kan worden moet afgewogen worden of minder zware instrumenten mogelijk zijn. Zo kan een bestuursorgaan een eerste toetsing doen die ook betrekking heeft op de integriteit van de aanvrager, maar die minder ingrijpend is, zoals de eis 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn' of de eisen van het 'Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet'. Daarna kan eventueel gebruik gemaakt worden van de in artikel 30 Wet BIBOB omschreven aanvraagformulieren. Het grootste bezwaar¹⁶⁴ voor het toepassen van de Wet BIBOB als ultimum remedium is erin gelegen dat vanaf het moment dat de aanvraag tot een beschikking gedaan wordt de wettelijke termijnen¹⁶⁵ gaan lopen. Bestuursorganen zullen dus vrijwel altijd, in lijn met het advies van het RIEC, vanaf het moment dat de aanvraag binnenkomt beginnen met de toets op grond van de Wet BIBOB. In theorie is het instrumentarium dus een ultimum remedium, dit o.a. vanwege de vertrouwelijkheid en de hoeveelheid aan bronnen die inzake de Wet BIBOB geraadpleegd kunnen worden. In de praktijk wordt de wet echter niet zo toegepast.¹⁶⁶

"Ons advies is altijd: start vanaf het allereerste moment met alle mogelijkheden die je hebt".

BIBOB-coördinator RIEC

4.2.4 *Vergewisplicht*

Indien een bestuursorgaan zijn besluit baseert op een onderzoek van het Bureau dient het zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.¹⁶⁷ Bij de voorbereiding van een besluit moet het bestuursorgaan de nodige kennis vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. De systematiek van de Wet BIBOB, waarbij het bestuursorgaan zijn besluitvorming mede kan baseren op een advies van een bij wet aangewezen onafhankelijk adviseur, is op zichzelf geen onbekende binnen het

¹⁶¹ Artikel 3, zevende lid, Wet BIBOB.

¹⁶² A. Tollenaar, *De toekomst van de Wet BIBOB*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 882.

¹⁶³ *Kamerstuk* 1999/00, 26883, nr. 3 (MvT), paragraaf 2.3.

¹⁶⁴ W.M.P.J. van der Steen, Projectleider RIEC, persoonlijke communicatie, 5 november 2013 en P. Klaassen, BIBOB-ambtenaar gemeente Tilburg, persoonlijke communicatie 29 november 2013.

¹⁶⁵ De wettelijke beslistermijn op een beschikkingsaanvraag bedraagt uiterlijk 8 weken, zie artikel 4:13 Awb.

¹⁶⁶ W.M.P.J. van der Steen, Projectleider RIEC, persoonlijke communicatie, 5 november 2013.

¹⁶⁷ Artikel 3:9, eerste lid, Awb.

bestuursrecht.¹⁶⁸ Enerzijds mag het bestuursorgaan uitgaan van het BIBOB-advies, anderzijds moet het zich ervan vergewissen dat het onderzoek deugt, het feitenonderzoek zorgvuldig tot stand is gekomen en het advies consistent is.¹⁶⁹ Zo heeft de rechtbank Alkmaar in 2009 een besluit van de burgemeester van Alkmaar, tot weigering van de verlenging van de exploitatievergunning, ongegrond verklaard.¹⁷⁰ De rechtbank was van oordeel dat de bevindingen van het Bureau, zoals ten grondslag gelegd aan het bestreden besluit, onvoldoende steun bieden voor de conclusie dat sprake is van ernstig gevaar op grond van de Wet BIBOB. De weigering van de verlenging van de exploitatievergunning had dus niet op de adviezen van het Bureau gebaseerd mogen worden. Het bestreden besluit is derhalve onzorgvuldig voorbereid, ondeugdelijk gemotiveerd en de burgemeester heeft zich er onvoldoende van vergewist dat de adviezen van het Bureau zorgvuldig tot stand zijn gekomen en de door hem overgenomen conclusies kunnen dragen. De rechtbank verklaart het besluit van de burgemeester ongegrond. Maar het bestuursorgaan heeft geen inzage in de bronnen waarop het Bureau stoelt.¹⁷¹ Het bestuursorgaan kan het advies dus moeilijk verifiëren. De ABRvS onderschrijft dit probleem. Op 27 februari 2008 heeft de ABRvS als volgt besloten¹⁷²:

ABRvS 27 februari 2008, LJN: BC5265, ro. 2.5

"Zoals werd overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2007 (AB 2007, 357), mag een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het Bureau, in beginsel van het advies van het Bureau uitgaan. Dit neemt niet weg dat een bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen is en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Dat is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusie te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is. Van belang is in dit verband dat het bestuursorgaan in beginsel geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het advies van het Bureau, zodat eigen verificatie veelal niet mogelijk is. Dit betekent dat het bestuursorgaan in de regel op de weergave van de broninformatie door het Bureau en de daaraan gegeven kwalificatie mag afgaan."

Aan de ene kant stelt de ABRvS dat een bestuursorgaan in beginsel van het advies van het Bureau mag uitgaan, maar dat dit niet wegneemt dat een bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Vervolgens geeft de ABRvS aan dat het bestuursorgaan geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het advies van het Bureau, zodat eigen verificatie veelal niet mogelijk is. De ABRvS vervolgt: "dit betekent dat het bestuursorgaan in de regel op de weergave van de broninformatie door het Bureau en de daaraan gegeven kwalificatie mag afgaan". In beginsel is dus sprake van een vergewisplicht, maar aan deze vergewisplicht kan in de praktijk ogenschijnlijk weinig gewicht toegekend worden. Het feit dat een bestuursorgaan het advies van het Bureau moeilijk kan verifiëren roept vragen op als: zijn de bronnen betrouwbaar¹⁷³, zijn alle relevante bronnen geraadpleegd, hebben de onderzoekers geen last gehad van zogenaamde 'tunnelvisie'? Vanwege de ingrijpende gevolgen die het advies kan hebben is het niet wenselijk dat deze vragen onbeantwoord blijven.

Uit de MvT bij de Wet BIBOB blijkt dat het Bureau, teneinde zijn adviestaak verantwoord te kunnen vervullen, een zo volledig mogelijk, beeld dient te krijgen van het bedrijf of de onderneming van de betrokkene.¹⁷⁴ Als gevolg van de diversiteit aan bronnen waaruit het Bureau kan putten en de manier van verwerking van informatie is het Bureau in staat verbanden te leggen die doorgaans niet worden gelegd. Dit bevestigt tevens het geschetste beeld dat het bestuursorgaan zijn vergewisplicht niet of nauwelijks kan vervullen. De verbanden die het Bureau legt kunnen immers niet door het bestuursorgaan gelegd of

¹⁶⁸ Dienst Justis, *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*, Den Haag: Justis 2013, p. 75.

¹⁶⁹ ABRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9799 en ABRvS 12 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP0515.

¹⁷⁰ Rb. Alkmaar 12 november 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BK2970, ro 19.

¹⁷¹ I. Tappeiner, *Het bestuur en de Wet BIBOB: bevordering van integriteit of aanpak van misdaad*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 690.

¹⁷² ABRvS 27 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5265, ro. 2.5, ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7372, ro. 2.5 en ABRvS 27 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5259, ro. 2.5.

¹⁷³ ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3870.

¹⁷⁴ *Kamerstuk 1999/00, 26883, nr. 3 (MvT)*, hoofdstuk 4.

geverifieerd worden, omdat het bestuursorgaan geen inzicht heeft in de bronnen van het Bureau.

Daarnaast is in de MvT bij de Wet BIBOB het proportionaliteitsbeginsel vastgelegd en zijn een aantal randvoorwaarden geformuleerd. Zo dient het bestuur zo goed mogelijk te worden geïnformeerd.¹⁷⁵ Dit wil zeggen dat gegevens uit een groot aantal bronnen beschikbaar moeten zijn, waardoor een toets op de betrouwbaarheid van die gegevens door middel van de onderlinge vergelijking van gegevens uit verschillende bronnen mogelijk wordt gemaakt. Het is de vraag of het bestuursorgaan deze toets van betrouwbaarheid kan maken. Toch hoeft het feit dat het bestuursorgaan geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het advies geen beperking te vormen in de uitoefening van de vergewisplicht, zo stelt Willem Merks (bestuurlijk jurist B5 en werkzaam bij het RIEC ZWN).¹⁷⁶ Het bestuursorgaan heeft immers de mogelijkheid om nadere vragen te stellen aan het Bureau omtrent het advies. Op deze manier bestaat voor het bestuursorgaan de mogelijkheid om het advies (toch) 'eigen te maken'. Onduidelijkheden omtrent het advies kunnen op deze manier verholpen worden. De achterliggende gedachte is dat het niet wenselijk is dat bestuursorganen het advies 'klakkeloos' overnemen, maar dat zij wel degelijk pogen om het advies eigen te maken.

"Aan de vergewisplicht kan voldoende gewicht gegeven worden, omdat bestuursorganen nadere vragen kunnen stellen omtrent het advies van het Bureau".

Bestuurlijk jurist RIEC

4.2.5 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

De Wet BIBOB bevat diverse bepalingen die ertoe strekken de verspreiding van persoonsgegevens zoveel mogelijk te beperken. Informatie-uitwisseling in het samenwerkingsverband is met voldoende waarborgen omkleed en daarmee in lijn met de in de Wet BIBOB beoogde bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zo maakt het RIEC gebruik van een checklist om te beoordelen of een signaal 'RIEC-waardig' is. Deze checklist heeft tot gevolg dat het RIEC zich enkel bezighoudt met zaken waarvoor het in het leven is geroepen. Het RIEC ZWN maakt consequent gebruik van deze checklist.

4.3 Resume

Hoewel betrokkenen de Wet BIBOB veelal als bestraffend ervaren zal de rechterlijke macht hier niet snel voor zwichten. De redenering luidt: *"De Wet BIBOB is niet gericht op het bestraffen van personen, maar op het voorkomen van het faciliteren van het plegen van strafbare feiten door de overheid"*. Het doel van deze wet lijkt echter steeds meer naar de achtergrond te verdwijnen en de toepassing van de wet komt hierdoor in gevallen in conflict met het verbod op détournement de pouvoir. Op een aantal punten wordt het proportionaliteitsbeginsel uit de Wet BIBOB binnen de eenheid ZWB onvoldoende gewaarborgd. Geen van de gemeenten gebruikt de Wet BIBOB als ultimum remedium. Ten aanzien van de in de Awb vastgelegde vergewisplicht kan geconcludeerd worden dat bestuursorganen zelf maatregelen moeten nemen om deze plicht naar behoren uit te voeren.

¹⁷⁵ Kamerstuk 1999/00, 26883, nr. 3 (MvT), paragraaf 2.3.

¹⁷⁶ W.J.M. Merks, Bestuurlijk jurist B5, persoonlijke communicatie, 6 november 2013.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Centraal in dit onderzoek stond de vraag in hoeverre het gebruik van de Wet BIBOB als bestuurlijk instrument bij de huidige integrale aanpak van de georganiseerde misdaad binnen de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant juridisch aanvaardbaar is. Dit vraagstuk is een uitvloeisel van het in toenemende mate integraal inzetten van bestuurlijke instrumenten om de georganiseerde misdaad aan te pakken, waarvan met name de Wet BIBOB aan populariteit wint.

Tijdens het onderzoek zijn ook (organisatorische) knelpunten ten aanzien van de geïntegreerde samenwerking aan het licht gekomen. Aangezien deze knelpunten belangrijke aanbevelingen tot gevolg hebben worden deze knelpunten ook in dit hoofdstuk behandeld.

In paragraaf 5.2 wordt een beargumenteerd antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Tot slot wordt in paragraaf 5.3 een aantal aanbevelingen gedaan. Gelet op het vraagstuk over de juridische aanvaardbaarheid van het gebruik van de Wet BIBOB zijn ook landelijke ontwikkelingen van relevante betekenis geacht voor de beantwoording van de centrale vraagstelling van dit onderzoek, die zich specifiek richt op de situatie in de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant.

5.2 Conclusies

Het integrale gebruik van de Wet BIBOB binnen het werkgebied van de politie-eenheid ZWB is in onvoldoende mate juridisch aanvaardbaar.

Het oorspronkelijke, huidige doel van de (preventieve) Wet BIBOB is door de jaren heen steeds meer naar de achtergrond gedrukt. Hierdoor komt het integrale gebruik van de Wet BIBOB in de knel met het verbod op détournement de pouvoir. Bestuursorganen mogen de Wet BIBOB slechts inzetten met als doel het beschermen van de integriteit van het openbaar bestuur en het voorkomen van vervlechting van de onder- en bovenwereld daar waar een verhouding bestaat met het openbaar bestuur.

Het beleid van de gemeenten Breda en Roosendaal is op bepaalde punten buitenproportioneel. Beide gemeenten hebben gekozen voor een risicogerichte toepassing van de Wet BIBOB. Een BIBOB-onderzoek vindt in deze gemeenten altijd plaats bij een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting, grow-, head-, of smartshop, een coffeeshop, een seksinrichting of escortbedrijf en een speelautomatenhal. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit is dit beleid onwenselijk. Dit beleid laat namelijk geen ruimte voor bestuursorganen om op grond van bijvoorbeeld (minder ingrijpend) onderzoek naar het levensgedrag van de aanvrager of de eisen van het 'Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet' tot een weigering of intrekking te komen.

Daarnaast wordt het Bureau in deze gemeenten overeenkomstig het huidige beleid in tenminste een drietal gevallen om advies verzocht. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit is dit beleid onwenselijk, omdat met de aanvraag van een adviesverzoek zorgvuldig omgegaan dient te worden vanwege de nadelige gevolgen die dit voor een ondernemer heeft of kan hebben. Het bestuursorgaan moet per geval de mogelijkheid hebben om een afweging te maken of een adviesverzoek noodzakelijk is of niet.

De Wet BIBOB is een vorm van ultimum remedium, maar wordt in de praktijk niet zo toegepast. Het bezwaar dat de adviestermijn het gebruik van de Wet BIBOB als uiterste

redmiddel niet toelaat is onvoldoende zwaarwegend om zonder meer aan dit beginsel voorbij te gaan. Het bestuursorgaan dient in de eerste plaats zelf te onderzoeken (eigen onderzoek) of er geen bestaande weigerings- of intrekingsgronden aanwezig zijn. Deze gronden hebben ook betrekking op de integriteit van de aanvrager; te denken valt aan bijvoorbeeld de eis 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn' of de eisen van het 'Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet'. Vervolgens kan het bestuursorgaan gebruik maken van de in artikel 30 Wet BIBOB omschreven aanvraagformulieren om te onderzoeken of zij zelfstandig de Wet BIBOB kan toepassen. Het is echter niet wenselijk dat de Wet BIBOB te pas en te onpas wordt ingezet bij iedere beschikkingaanvraag die onder de werking van deze wet valt.

Aan de vergewisplicht wordt in de praktijk onvoldoende gewicht gegeven. In het kader van de vergewisplicht is het belangrijk dat bestuursorganen, hoewel zij geen inzage hebben in de bronnen waarop het Bureau het advies stoelt, het advies eigen maken. Hiertoe moeten bestuursorganen het advies bestuderen en bij onduidelijkheden gebruik maken van de mogelijkheid om nadere vragen te stellen aan het Bureau. Op het moment dat een bestuursorgaan een beslissing neemt inzake het weigeren of intrekken van een beschikking dienen er geen vragen of onduidelijkheden meer te bestaan ten aanzien van het door het Bureau uitgebrachte advies.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk vermeld zijn tijdens het onderzoek ook (organisatorische) knelpunten ten aanzien van de geïntegreerde samenwerking aan het licht gekomen, namelijk: een (op landelijk niveau) te laag kennisniveau van gemeenten ten aanzien van de geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad en als gevolg hiervan het gebrek aan vertrouwen tussen de ketenpartners gemeente en politie. Uit onderzoek van de IOOV (2011)¹⁷⁷ naar de knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten blijkt dat het kennisniveau van gemeenten en de omvang van de kleine gemeenten bedreigingen vormen voor een succesvolle (integrale) uitvoering van het BIBOB-beleid.¹⁷⁸ Integraal samenwerken kan alleen slagen als de betrokken partijen inzicht hebben in de eigen en in elkaars bevoegdheden en de beperkingen aan deze bevoegdheden. Onderzoek van Twynstra Gudde en Capgemini Consulting (2010)¹⁷⁹ heeft aangetoond dat landelijk een op de vijf gemeenten van zichzelf aangeeft dat er onvoldoende kennis aanwezig is ten aanzien van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad. Bij deze cijfers gaat het om een eigen waardering van het kennisniveau. In de praktijk blijkt het te lage kennisniveau van, met name de kleine, gemeenten een knelpunt ten aanzien van de integrale aanpak van de georganiseerde misdaad. Het gevolg is dat ten aanzien van de bestuurlijke instrumenten de Wet BIBOB niet, te weinig, verkeerd of onvoldoende effectief wordt ingezet. Bovenstaande heeft betrekking op het kennisniveau van bestuursorganen ten aanzien van de eigen portefeuille. Het kennisniveau ten aanzien van de bevoegdheden van de politie blijkt ook onvoldoende. Dit is opmerkelijk aangezien de politie voor gemeenten de belangrijkste ketenpartners is, zie onderstaande figuur:

	Klein	Middelgroot	Groot	100.000+	NL
De politie	90	96	92	96	94
Het OM	83	85	88	91	86
De Belastingdienst	74	76	80	96	79
De SIOD	38	37	24	43	36
De provincie	31	18	4	26	20
Andere gemeenten	86	71	76	57	73
De marechaussee	17	12	0	17	12
Andere partijen	29	40	40	52	39

¹⁷⁷ IOOV, Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar de knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten, 17 juni 2011.

¹⁷⁸ IOOV, Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar de knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten, 17 juni 2011, p. 8.

¹⁷⁹ IOOV, Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar de knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten, 17 juni 2011, pp. 2-3.

Figuur 8: Door de Nederlandse gemeenten wordt in het kader van integrale samenwerking samengewerkt met....(in percentages)

Om effectief geïntegreerd samen te kunnen werken is kennis van elkaars bevoegdheden van evident belang; ook om onderlinge misverstanden te voorkomen. Met name kleine gemeenten herkennen de problematische gevolgen van de georganiseerde misdaad binnen de eigen gemeente onvoldoende. Een nadeel is, mede als gevolg van de beperkte kennis bij gemeenten, dat het vertrouwen van bijvoorbeeld de politie en het OM om informatie met gemeenten te delen in sommige gevallen wegvalt.¹⁸⁰ Tussen de instanties moet onderling vertrouwen zijn. Samenwerken kan slechts op basis van vertrouwen.

5.3 Aanbevelingen

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag wordt in deze paragraaf een aantal aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen vloeien voort uit de onderzoeksresultaten en de conclusies in de vorige paragrafen. Deze aanbevelingen richten zich op de ketenpartners in de integrale aanpak van de georganiseerde misdaad.

I. Verhoog het kennisniveau over de integrale aanpak van georganiseerde misdaad

Aan: lokaal bestuur en DRR ZWB

Om het kennisniveau over de integrale aanpak van georganiseerde misdaad te verhogen en op peil te houden wordt aanbevolen om eens per half jaar een informatiedag te organiseren. De doelgroep van deze informatiedag zijn ambtenaren, van de gemeenten in het werkgebied van de politie-eenheid ZWB, die handhaving in de portefeuille hebben en politieambtenaren van de afdeling Generieke Opsporing van de politie-eenheid ZWB die (in de toekomst gaan) participeren in integrale onderzoeken. Tijdens deze informatiedag is er gelegenheid voor gastsprekers van de meeste kundige gemeenten (Breda en Roosendaal) op het gebied van de Wet BIBOB om een lezing te geven over de bevoegdheden, de grenzen aan deze bevoegdheden en de rol die het lokaal bestuur kan en mag vervullen in de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad geven. Daarnaast is er gelegenheid voor gastsprekers van de politie om een lezing over de bevoegdheden, de grenzen aan deze bevoegdheden en de rol die de politie kan en mag vervullen in de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad geven.

II. Leer het probleem herkennen en geef meer prioriteit aan de integrale aanpak

Aan: lokaal bestuur en het RIEC ZWN

Met name kleine gemeenten herkennen de problematische gevolgen van de georganiseerde misdaad binnen de eigen gemeente onvoldoende. Indien deze problemen al worden herkend, worden ze in onvoldoende mate erkend. Enerzijds herkennen gemeenten het probleem niet, dit heeft veelal te maken met de beperkte capaciteit op gebied van handhaving en het te lage kennisniveau (zie aanbeveling I.) en anderzijds erkennen deze gemeenten de problemen vaak niet. Met name in de kleine gemeenten heerst een 'ons kent ons' cultuur. Een bestuursorgaan is in de eerste plaats dienstverlenend en ambtenaren hebben veelal goede contacten met ondernemers, hetgeen een blinde vlek ten aanzien van criminele activiteiten kan opleveren. Het RIEC ZWN speelt een belangrijke rol op het gebied van het herkennen en erkennen van de problemen die de georganiseerde misdaad voor het bestuur met zich meebrengt. Het RIEC ZWN kan bijdragen aan probleemherkenning door het verzorgen van awareness-trainingen op het gebied van georganiseerde misdaad. Het is wenselijk dat ieder jaar een awareness-training wordt gegeven door medewerkers van het RIEC aan BIBOB- en handhavingsambtenaren binnen het werkgebied van de politie-eenheid

¹⁸⁰ IOOV, *Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar de knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten*, 17 juni 2011, p. 31.

ZWB. Deze training dient naast probleemherkenning ook probleemerkenning tot gevolg te hebben. Dit kan bereikt worden door (aan de hand van praktijkvoorbeelden) te wijzen op de nadelige gevolgen van georganiseerde misdaad voor het bestuur.

III. Pas de Wet BIBOB toe als uiterste redmiddel

Aan: lokaal bestuur

De Wet BIBOB is een vorm van ultimum remedium, maar wordt in de praktijk niet zo toegepast. Het bezwaar dat de adviestertermijn het gebruik van de Wet BIBOB als uiterste redmiddel niet toelaat is onvoldoende zwaarwegend om zonder meer aan dit beginsel voorbij te gaan. Het bestuursorgaan dient in de plaats zelf te onderzoeken (eigen onderzoek) of er geen bestaande weigerings- of intrekkinggronden aanwezig zijn. Deze gronden hebben ook betrekking op de integriteit van de aanvrager; te denken valt aan bijvoorbeeld de eis 'niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn' of de eisen van het 'Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet'. Vervolgens kan het bestuursorgaan gebruik maken van de in artikel 30 Wet BIBOB omschreven aanvraagformulieren om te onderzoeken of zij zelfstandig de Wet BIBOB kan toepassen. Het is echter niet wenselijk dat de Wet BIBOB te pas en te onpas wordt ingezet bij iedere beschikkingaanvraag die onder de werking van deze wet valt.

IV. Ken een vrijblijvend karakter toe aan de risicogerichte toepassing en het adviesverzoek

Aan: de colleges van B&W van de gemeenten Breda en Roosendaal

Vanuit het oogpunt van proportionaliteit wordt aanbevolen om het BIBOB-beleid van de gemeenten Breda en Roosendaal op twee punten te wijzigen. De risicogerichte toepassing van de gemeenten Breda en Roosendaal maakt onderscheid tussen de verschillende branches. Een BIBOB-onderzoek vindt in deze gemeenten altijd plaats bij een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting, grow-, head-, of smartshop, een coffeeshop, een seksinrichting of escortbedrijf en een speelautomatenhal. Er wordt aanbevolen om het BIBOB-onderzoek binnen deze branches facultatief te maken. In het geval de gemeente op grond van het eigen onderzoek (naar bijvoorbeeld het levensgedrag van de aanvrager of de eisen van het 'Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet' tot een weigering of intrekking kan komen hoeft immers geen BIBOB-onderzoek plaats te vinden.

Daarnaast zullen de gemeenten Breda en Roosendaal tenminste advies vragen aan het Bureau in een drietal gevallen; bijvoorbeeld indien het RIEC over informatie beschikt die aanleiding kan vormen voor nader BIBOB-onderzoek of uit gelieerd onderzoek vermoedens voor misstanden bestaan. Dit beleid sluit uit dat de gemeente een eigen onderzoekplicht heeft. Niet alle informatie waarover het RIEC beschikt hoeft aanleiding te vormen voor nader BIBOB-onderzoek.

V. Laat de oorspronkelijke adviestertermijn prevaleren boven de nieuwe

Aan: de wetgever en het Landelijk Bureau BIBOB

Vanuit het oogpunt van proportionaliteit wordt aanbevolen om de oude adviestertermijn van acht weken te laten prevaleren boven de nieuwe termijn van twaalf weken. De vernieuwde termijn van twaalf weken dient alleen voorbehouden te blijven aan situaties waarin het Bureau middels een met redenen omklede verklaring kan aangeven de reguliere periode van acht weken niet te kunnen halen.

VI. Kom de vergewisplicht na

Aan: lokaal bestuur

Bestuursorganen die advies vragen aan het Bureau omtrent de mate van gevaar moeten de nodige maatregelen nemen om de vergewisplicht na te komen. In het kader van de vergewisplicht is het namelijk belangrijk dat bestuursorganen, hoewel zij geen inzage hebben in de bronnen waarop het Bureau het advies stoelt, het advies eigen maken. Hiertoe moeten bestuursorganen het advies bestuderen en bij onduidelijkheden gebruik maken van de mogelijkheid om nadere vragen te stellen aan het Bureau. Op het moment dat een bestuursorgaan een beslissing neemt inzake het weigeren of intrekken van een beschikking dienen er geen vragen of onduidelijkheden meer te bestaan ten aanzien van het door het Bureau uitgebrachte advies.

VII. Creëer de mogelijkheid tot het stellen van aanvullende maatregelen bij ernstig gevaar

Aan: de wetgever

In het kader van het proportionaliteitsbeginsel is het wenselijk dat bestuursorganen de mogelijkheid krijgen om aanvullende voorwaarden te stellen aan een beschikking in een geval van ernstig gevaar, net zoals deze mogelijkheid wordt gegeven door het zevende lid van artikel 3 Wet BIBOB bij een geval van mindere mate van gevaar.

Op deze manier hebben bestuursorganen de mogelijkheid om in een geval van ernstig gevaar de beschikking toch toe te wijzen of te verlengen door het stellen van voorschriften. Als gevolg hiervan doet de Wet BIBOB meer recht aan het in de wetgeschiedenis gepropageerde proportionaliteitsbeginsel. De Nederlandse regering dient hiertoe een wetsvoorstel in te dienen.

VIII. Formuleer een regionale beleidslijn

Aan: lokaal bestuur en specifiek de colleges van B&W van de gemeenten Breda en Roosendaal

Alle gemeenten binnen de politie-eenheid ZWB worden aanbevolen om beleid op te stellen ten aanzien van de Wet BIBOB en hierin een regionale lijn te vinden. Het beleid van de gemeenten Roosendaal en Breda is vrijwel identiek aan elkaar. Het is wenselijk dat andere gemeenten bij dit beleid aansluiten (na toepassing van de in dit rapport aangeboden aanbevelingen). Op deze manier wordt een waterbedeffect voorkomen en wordt expertise van de grotere gemeenten gedeeld met de kleinere gemeenten.

Teneinde een regionale beleidslijn ten aanzien van de Wet BIBOB op te stellen wordt aanbevolen om een seminar te organiseren. Het is wenselijk dat dit seminar georganiseerd wordt door de gemeenten Breda en Roosendaal. Aanwezig bij dit seminar zijn vertegenwoordigers van de colleges van B&W van alle gemeenten binnen de politie-eenheid ZWB. Tijdens dit seminar worden de ambtenaren van de colleges alert gemaakt op de wenselijkheid tot het formuleren van een uniform beleid binnen deze regio. Tevens kunnen na afloop van dit seminar afspraken gemaakt worden over het opstellen en implementeren van een uniforme beleidslijn.

Bronvermelding

Literatuur

- A. Tollenaar, *De toekomst van de Wet BIBOB*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011;
- Auteur onbekend, 'Yab Yum dicht', *NRC Handelsblad* 16 november 2007;
- C.M. Bitter e.a., *Onderneming en integriteit*, Deventer: Kluwer 2007;
- Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009;
- Dienst Justis, *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*, Den Haag: Justis 2013;
- E. Niemeijer e.a., *Gemeentelijk integriteitsbeleid: een blik op de praktijk*, Amsterdam: Vrije Universiteit 1997;
- G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011; J.M. van Bemmelen e.a., *Strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2010;
- G.J.M. Corstens, *het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2011;
- H. van Luijk, *Integriteit in publieke functies*, Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers 2000;
- I. Tappeiner, *Het bestuur en de Wet BIBOB: bevordering van integriteit of aanpak van misdaad*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011;
- J. Struiksma, *Gewapend Bestuursrecht. Een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994;
- Jesse van Kalmthout, 'Hennepactiedag: 13 kwekerijen ontmanteld, drie mensen aangehouden', *Omroep Brabant* 30 oktober 2013;
- L. van Krimpen, 'Mensenhandel en arbeidsuitbuiting: recente ontwikkelingen in de jurisprudentie', *Justitiële Verkenningen* 1 november 2010;
- Libben Reeskamp, '10 jaar Bibob geen reden tot feest', *Nieuwe Revu* 26 augustus 2013;
- M. Boot-Matthijssen, 'Artikel 4 EVRM en de aanpak van mensenhandel', *NJCM-Bulletin* 2010, jrg.35 [2010], nr. 5;
- M. Delaere, 'Verbond tegen drugscriminelen', *Binnenlands Bestuur* 2 december 2011;
- Marcel van Lieshout, 'Alkmaar sluit minder peeskamers', *de Volkskrant* 1 september 2011;
- M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2013;
- Pieter Tops, 'Klaar voor 'integrale samenwerking'?', *Tijdschrift voor de Politie* 2013, jg.75/nr.6/13;
- Sjors van Beek, 'Wat moeten wij met BIBOB?', *Binnenlands Bestuur* 28 augustus 2009.

Rapporten

- A.H.M. de Groot en P.G.M. Vriend, *Integriteit, screening en de Wet BIBOB*, Jaarboek Fraudebestrijding 2003;
- Bureau BIBOB, *BIBOB-advies: het proces*;
- Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, *Het Recht Ten Uitvoer*, 1998;
- Commissie Van de Donk (Adviescommissie Drugsbeleid), *Geen deuren maar daden. Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*, 2009;
- Gemeente Amsterdam, *Vijf jaar BIBOB in Amsterdam. Goede zaken, slechte zaken*, Amsterdam: 2009;

- GOC, *Integraal tenzij...Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren*, Den Haag 2013, j-16866;
- *Inzake Opsporing, deel II onderzoeksgroep Fijnaut: Branches*;
- IOOV, *Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar de knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten*, 17 juni 2011;
- *Jaarverslag 2012 RIEC Zuid West Nederland*;
- *Jaarverslag RIEC/LIEC 2011. Een georganiseerde overheid tegen georganiseerde criminaliteit*;
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag RIECs 2008 en 2009*, Den Haag 2010;
- P.C. van Duyn en C.H.N. Kwanten, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Juridische grenzen en mogelijkheden*, Den Haag 2004;
- *Project Nationale Veiligheid. Geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie. Toenemende verwevenheid tussen onder- en bovenwereld*, 16 mei 2006;
- Raad voor het openbaar bestuur, *Op de handhaving beschouwd: toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur*, 1998;
- RIEC Zuid-West-Nederland, *Project Initiatie Document t.b.v. Regionaal College, Borging bestuurlijke en geïntegreerde aanpak georganiseerde misdaad in Zuid-Oost Brabant*, Oosterhout 2010;
- SGBB, *BIBOB in beweging. Resultaten quick-scan Wet BIBOB*, Den Haag 2005.
- Twynstra Gudde en Capgemini Consulting, *Nulmeting bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, oktober 2010.

Wet- en regelgeving / beleid

- *Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Bergen op Zoom 2012*;
- *Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Oosterhout 2012*;
- *Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Tilburg 2005*;
- *College van B&W Roosendaal, Beleidslijn Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur van de gemeente Roosendaal inzake vergunningen voor horeca-inrichtingen, seksinrichtingen en speelautomatenhallen, Roosendaal 2013*;
- *Besluit ingevolge artikel 18, tweede lid, Wet politiegegevens, van de Minister van Veiligheid en Justitie, Staatscourant, kenmerk 330633/13 d.d. 11 maart 2013*;
- *College van B&W Breda, Bibob-Beleidslijn Horeca- en exploitatievergunningen 2013, Breda 2013*;
- *Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen*;
- *De algemene wet bestuursrecht (Awb)*;
- *De Gemeentewet (Gmw)*;
- *De Grondwet (GW)*;
- *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)*;
- *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, Utrecht 2010*;
- *Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (Ivbpr)*;
- *Kamerstuk 7 juni 2011, 31109, nr. 12*;
- *Kamerstuk 12 juli 2011, 29911, nr. 52*;
- *Kamerstuk 16 juli 2007, 31109, nr. 1*;
- *Kamerstuk 19 juni 2013, 29628, nr. 401*;
- *Kamerstuk 1995/96, 24072, nr. 14*;
- *Kamerstuk 1999/00, 26883, nr. 3 (MvT)*;
- *Kamerstuk 21 april 2009, 29911, nr. 27*;
- *Kamerstuk 25 augustus 2011, 29911, nr. 54*;

- Kamerstuk 29 maart 2011, 32715, nr. 1;
- Kamerstukken I 1 juli 2013, 32676, nr. A;
- Kamerstukken I 2001/02, 26883, nr. 73b;
- Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 1 en 2;
- Kamerstukken II 1984/85, 18995, nr. 13-14;
- Kamerstukken II 1996/97, 25056, nr. 1;
- Kamerstukken II 1999/00, 25883, nr. 1-3;
- Kamerstukken II 2000/01, 26883, nr. 5;
- Kamerstukken II 2002/03, 28604;
- Kamerstukken II 2006/07, 31109, nr. 1;
- Kamerstukken II 2010/11, 32676, nr. 3 (MvT);
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Handboek Wet Bibob 2013*, juli 2013;
- *Nota georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak*, bijlage bij *Handelingen II*, Z, 1992/93, 22838, nr. 12;
- *Procesbeschrijving regionaal keuzeprocess*, 28 september 2011;
- S.J.M. van Nimwegen, *Procesbeschrijving Integraal Regionaal keuzeprocess*, 29 september 2011;
- Werkgroep informatie uitwisseling OM in samenwerkingsverbanden, *Handreiking Informatie-uitwisseling OM in samenwerkingsverbanden*, Versie 2.0;
- Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen Openbaar Bestuur (Wet BIBOB);
- Wet politiegegevens (Wpg);
- Wetboek van Strafrecht (Sr);
- Wetboek van Strafvordering (Sv);
- Zevende Aanvullende Protocol van het EVRM.

Jurisprudentie

- ABRvS 8 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1892;
- ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5278;
- ABRvS 12 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP0515;
- ABRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9799;
- ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2279;
- ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3870;
- ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7372;
- ABRvS 27 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5259;
- ABRvS 27 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5265;
- ABRvS 28 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2797;
- EHRM 8 juni 1976, ECLI:NL:XX:1976:AC0386;
- EHRM 10 februari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI6882;
- EHRM 13 december 2005, ECLI:NL:XX:2005:AV3572;
- EHRM 20 maart 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX2657;
- EHRM 21 februari 1984, ECLI:NL:XX:1984:AC9954;
- EHRM 27 september 2011, ECLI:NL:XX:2011:BX8085;
- Hof Amsterdam 18 oktober 2010, ECLI:GHAMS:2010:BO6031;
- Rb. Alkmaar 12 november 2009, ECLI:NL:RBALK:2009:BK2970;
- Rb. Amsterdam 4 november 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BG2826.

Digitale bronnen

- <<http://www.avans.nl>> geraadpleegd op verschillende data gedurende het afstudeerproces;
- <http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32676_evaluatie_en_uitbreidingswet> geraadpleegd op 1 september 2013;

- <<http://www.politie.nl/over-de-politie/organisatie.html>> geraadpleegd op 1 september 2013;
- <<http://www.riec.nl/doc/algemeen/brochure%20RIEC.pdf>> geraadpleegd op 1 september 2013;
- <<http://www.riec.nl/index>> 30 september 2013;
- <<http://www.riec.nl/zuidwestnederland>>, geraadpleegd op 4 september 2013;
- <<http://www.rotterdam.nl/riec>> 30 september 2013;
- <<http://www.sbo.nl/blog/ontwikkelingen-het-kader-van-de-wet-bibob/>> geraadpleegd op 11 november 2013;
- <<http://www.tilburg.nl/ondernemers/horeca-en-verkoop/drank-en-horecaverunning-en-exploitatievergunning/>>, geraadpleegd op 13 november 2013;
- <<http://www.vdmmp.nl/waar-we-actief-zijn/212.html>> 12 november 2013;
- <<http://www.wetenschap.infonu.nl/recht-en-wet/64780-bestaaffende-sancties-in-het-bestuursrecht.html>>, geraadpleegd op 23 september 2013.