

# Artikel

## Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland

Prof. dr. A.C.M. Spapens\*

### 1. Inleiding

Hoewel een bestuurlijke aanpak van criminaliteit in Nederland inmiddels al een aantal jaren gemeengoed is, lijkt er de laatste tijd vaker sprake van kritiek op deze aanpak. Die concentreert zich, zo laten de navolgende voorbeelden zien, vooral op één onderdeel: de bevoegdheden van de burgemeester als handhaver van de openbare orde, wanneer die worden ingezet om ondermijning te bestrijden. Rechtswetenschappers, advocaten en ook woningbouwverenigingen, lopen vooral te hoop tegen het sluiten van panden, met inbegrip van woonhuizen. De positie van het Openbaar Ministerie zou door de rol van de burgemeester ‘vervagen’, aldus de Groningse jurist Vols in een recente uitzending van het radioprogramma Argos. In april 2019 stelde de Afdeling advisering van de Raad van State zich op het standpunt dat een voorstel om de omschrijving van de openbareordetaak van de burgemeester verder uit te breiden met ‘het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten’, mede om die reden, niet moet worden gevolgd.<sup>1</sup> Advocaten vinden het vooral bezwaarlijk dat beslissingen om een pand te sluiten of iemand de woning uit te zetten onmiddellijk van kracht worden, terwijl ze bij toetsing achteraf nogal eens door de rechter worden teruggedraaid.<sup>2</sup> Woningbouwverenigingen zijn kritisch omdat

een gesloten pand soms maandenlang niet aan een nieuwe bonafide huurder ter beschikking kan worden gesteld, terwijl er sprake is van lange wachtlijsten.<sup>3</sup>

Ook de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob), die wel wordt beschouwd als het boegbeeld van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde of ‘ondermijnende’ misdaad in Nederland, ontmoet echter een zekere weerstand van juristen. Is een wet die de integriteit van de overheid moet beschermen wel bedoeld voor het aanpakken van ondermijnende criminaliteit?<sup>4</sup> Ook zijn er twijfels over de effectiviteit: maar een derde van geïnterviewde gemeentefunctionarissen meent dat er redelijk tot veel mee wordt bereikt, terwijl ongeveer een vijfde weinig of geen effect ziet.<sup>5</sup>

Dat autoriteiten bestuurlijke handhavingsmaatregelen treffen om de openbare orde te handhaven, of om de veiligheid van burgers in algemene zin te garanderen, is op zichzelf niets nieuws. Al in de veertiende en vijftiende eeuw werden in Nederland, Engeland en Frankrijk bepaalde gokspelletjes, zoals dobbelen, tijdelijk verboden. De overwegingen daarvoor waren eerder praktisch dan moreel: zware gokverliezen, al dan niet in combinatie met vermoedens van valsspelen, leidden regelmatig tot hevige twisten, en zelfs tot openlijke

85

\* Prof. dr. A.C.M. Spapens is hoogleraar criminologie aan Tilburg University.

1. Raad van State, *Verzoek om voorlichting over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning*, 2 april 2019.  
2. Omroep Brabant, ‘Burgemeester in strijd tegen hennepplantages steeds vaker teruggefloten door de rechter’, 8 april 2018; T. Fijnaut, *De sluiting van drugspanden: mogelijkheden en moeilijkheden bij de toepas-*

*sing van de (herziene) Wet Damocles*, Tilburg: masterscriptie Tilburg University 2017.

3. EenVandaag, ‘Duizenden huizen niet op de markt door sluiting hennepwoningen’, 28 maart 2019.  
4. B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.  
5. J. Smits, N. Struiksma, & B. Schudde, *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, onderzoek naar de stand van zaken in 2016*, Deventer/Groningen: Arena Consulting, Pro Facto 2016.

schennis en moord.<sup>6</sup> Ook een toepassing van het bestuursrecht in het kader van criminaliteitspreventie is geen onbekend terrein.

Het nieuwe is dus niet dat bestuurlijke maatregelen worden getroffen, maar wel dat deze worden toegepast met het expliciete doel om criminaliteit te bestrijden, terwijl de regelgeving daar oorspronkelijk (meestal) niet voor is geschreven. Het een sluit het ander echter niet uit. Voor de uitvoering van complexere 'criminele bedrijfsprocessen' is het vrijwel altijd noodzakelijk om een beroep te doen op legale producten, diensten en infrastructuur, waarop allerlei reguleringswetgeving van toepassing is. Of degenen die daar misbruik van (driegen te) maken nu 'criminelen' zijn, of 'respectabele ondernemers' die het met de regeltjes niet zo nauw nemen, doet niet zoveel ter zake. Wanneer we het fenomeen bestuurlijke aanpak breed benaderen zien we dan ook dat Nederland echt niet het enige land is dat ook het bestuursrecht toepast om misdaad te bestrijden of te voorkomen (zie hierna). Verschillen zijn eerder historisch bepaald en door de aard en omvang van de criminaliteitsproblematiek waarmee men wordt geconfronteerd, dan dat er sprake is van fundamentele rechtsfilosofische verschillen van inzicht.<sup>7</sup>

Deze bijdrage gaat, vanuit een criminologisch perspectief, in op drie onderwerpen. Ten eerste wordt in paragraaf 2 het brede spectrum van een bestuurlijke aanpak geschetst, aangezien over het begrip als zodanig nog veel misverstanden lijken te bestaan. Vervolgens komt in paragraaf 3 de vraag aan de orde hoe de georganiseerde misdaad en de bestuurlijke aanpak daarvan in Nederland zich in de afgelopen decennia hebben ontwikkeld. In paragraaf 4 staat de toepassing van een bestuurlijke aanpak in andere EU-landen centraal, op basis van onderzoek dat enkele jaren geleden werd uitgevoerd met ondergetekende als projectleider.<sup>8</sup> Tot slot zal ik kort reflecteren op de bevindingen.

## 2. Wat is een bestuurlijke aanpak?

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid heeft het begrip bestuurlijke aanpak gedefinieerd als '*het geheel van activiteiten van gemeenten die gericht zijn op het bestrijden, voorkomen, belemmeren en frustreren van criminële activiteiten, al dan niet in samenwerking met andere partners in een (geïntegreerde) aanpak*'. Hoewel deze definitie eraan voorbijgaat dat het niet alleen hoeft te gaan om wet- en regelgeving die door gemeenten wordt

gehandhaafd, maar ook om die waarvoor bestuurlijke handhavers op bovengemeentelijk niveau competent zijn, gaat het daarmee over twee hoofdzaken.

Ten eerste en verreweg de belangrijkste is het toepassen van de mogelijkheden tot bestuurlijke handhaving van reguleringswetgeving. Het bestuursrecht biedt ook preventieve mogelijkheden, om te voorkomen dat onveilige situaties ontstaan, of dat wordt gefraudeerd met overheidsopdrachten en subsidies. Ten tweede heeft het openbaar bestuur de al genoemde handhaving van de openbare orde als taak. Navolgend ga ik op deze aspecten nader in.

### Regulering van economische en sociale activiteiten

Het economische en sociale leven wordt op allerlei manieren gereguleerd. Het bestuursrecht is slechts een van de instrumenten waarmee samenlevingen ongewenst gedrag in toom proberen te houden. Criminologen bekijken ongewenst gedrag veelal vanuit het perspectief van schadelijkheid.<sup>9</sup> Er is schadelijk gedrag dat per definitie niet wordt getolereerd, zoals diefstal of moord, en om die reden in het wetboek van Strafrecht is opgenomen. Er is echter ook (potentieel) schadelijk gedrag dat binnen grenzen acceptabel wordt gevonden, of dat vanuit economische noodzaak wordt aanvaard, en door de overheid bestuursrechtelijk wordt gereguleerd en gehandhaafd. Zo zal een groot chemisch concern vrijwel altijd milieuvervuiling veroorzaken, terwijl er ook risico's zijn op ongelukken die verstrekkende gevolgen kunnen hebben, voor zowel het personeel als de omgeving. De samenleving reageert hier echter niet op met een totaalverbod, maar probeert deze negatieve consequenties van de bedrijfsvoering zoveel mogelijk in te perken.

Die grenzen zijn vervat in uiteenlopende wetgeving, in uitvoeringsregelingen en in specifieke vergunningsvoorwaarden. Bestuurlijke instanties zijn competent voor vergunningverlening. Afhankelijk van hoe een en ander nationaal is georganiseerd, zijn ze vaak ook verantwoordelijk voor de eerstelijns handhaving. De instanties hebben aldus de mogelijkheid om controles uit te voeren en wanneer sprake is van overtredingen, sancties op te leggen. Reguleringswetgeving bevat regelmatig ook een preventieve component, al naar gelang het gepercipieerde risico van de activiteit. Iemand die een vergunning aanvraagt voor het verlenen van financiële diensten of voor het verhandelen van vuurwapens, moet normaliter aan meer voorwaarden voldoen dan iemand die een bakkerij wil beginnen. Voor de eerstgenoemde kan bijvoorbeeld ook de eis gelden dat hij niet is veroordeeld voor relevante strafbare feiten, terwijl dat voor de bakker in spe meestal geen criterium is. Die zal vooral moeten voldoen aan eisen van voedselveiligheid. Hoewel deze vereisten meestal nationaal worden bepaald, zijn ook op EU-niveau enkele zaken geregeld: zo kun je bijvoor-

6. G. Schotel, *Het maatschappelijk leven onzer voorvaders in de Zeventiende Eeuw*, Amsterdam/Antwerpen: J.G. Strengholt's Uitgeversmaatschappijen/Gijsbers & Van Loon 1905, p. 83.

7. T. Spapens, M. Peters & D. Van Daele (red.), *Administrative measures to prevent and tackle crime*, Den Haag: Eleven International Publishing 2015.

8. T. Spapens, et al. 2015.

9. Zie bijvoorbeeld: R. Agnew, *Toward a unified criminology*, New York en Londen: New York University Press 2011.

beeld niet met kinderen werken of een taxivergunning krijgen als je specifieke criminele antecedenten hebt.

De overheid is zelf ook een belangrijke economische actor. Ze besteedt openbare werken aan en subsidieert uiteenlopende maatschappelijke activiteiten. Dit kan ze direct doen of in de vorm van publiek-private samenwerkingsverbanden. Hier speelt eveneens het belang dat voorkomen moet worden dat publieke middelen in handen vallen van personen die de fondsen gebruiken voor het plegen van, of faciliteren van, strafbare feiten. Op het niveau van de EU kennen we bijvoorbeeld het Europees bureau voor fraudebestrijding OLAF, dat bevoegd is om fraude, corruptie en andere onwettige praktijken in relatie tot EU-middelen te onderzoeken. OLAF is eveneens een bestuurlijke handhavingsorganisatie en beschikt niet over strafvorderlijke bevoegdheden.

### Handhaving van de openbare orde

De bevoegdheden die lokale autoriteiten hebben om de openbare orde te handhaven zijn de tweede pijler onder de bestuurlijke aanpak. In Nederland vallen ze onder de burgemeester en vinden hun grondslag in de Gemeentewet.<sup>10</sup> Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester. In de afgelopen jaren zijn daar diverse bevoegdheden bijgekomen, zoals het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden waar preventief kan worden gefouilleerd, het cameratoezicht en maatregelen om (voetbalgerelateerde) overlast te voorkomen.<sup>11</sup> Voorts zijn in uiteenlopende bijzondere wetten bevoegdheden opgenomen, waarvan die tot het sluiten van panden het meest in het oog springt.<sup>12</sup> Een voorstel om de bevoegdheden van de burgemeester verder uit te breiden is hierboven al gememoreerd.

### Bestuurlijke aanpak en ondermijning

Het hiervoor beschreven instrumentarium heeft aldus betrekking op legitieme economische en sociale activiteiten enerzijds en op het veroorzaken van overlast in de openbare ruimte anderzijds. We kunnen ze daarmee plaatsen in het licht van ondermijning. Deze term verwijst, hoewel niet exact gedefinieerd, in algemene zin naar de aantasting van instituties en de legale economie door criminele activiteiten.<sup>13</sup> ‘Ondermijning’ wordt daarmee meestal gerelateerd aan georganiseerde misdaad, hoewel het begrip ook van toepassing is op corruptie binnen de overheid en op organisatiecriminaliteit, oftewel regelovertredingen in de context van de normale bedrijfsvoering van ondernemingen.

Wanneer we het hebben over georganiseerde misdaad in Nederland (zie hierna), gaat het in de kern meestal om

de handel in en productie van verdovende middelen.<sup>14</sup> In principe is dat een verborgen vorm van criminaliteit, maar dit neemt zoals vermeld niet weg dat er ook allerlei legale infrastructuur bij komt kijken, bijvoorbeeld in de vorm van ontmoetingsplaatsen, panden waar een xtc-laboratorium of wietkwekerij kan worden geïnstalleerd, gehuurde transportmiddelen, enzovoorts. Denk daarbij ook aan chemicaliën voor de productie van synthetische drugs, zoals aceton, die tevens in de industrie breed worden toegepast. Of aan het organiseren van transport van fruit of bloemen met als doel om daartussen verdovende middelen te kunnen verbergen.

Ten tweede misbruiken criminelen de ‘bovenwereld’ om misdaadgeld wit te wassen, via reguliere financiële instellingen of bedrijven. Een andere mogelijkheid is om daarmee een bron van legale inkomsten te verwerven, in aanvulling op criminele verdiensten. Uiteindelijk kunnen onderwereldfiguren daarmee een volledige overstap naar de bovenwereld maken en zodanig afstand nemen van het criminele handwerk, dat ze vrijwel ‘onaantastbaar’ worden voor het strafrecht.

Ten derde kunnen conflicten in het misdaadmilieu, pogingen tot afpersing, of het simpelweg willen uitschakelen van concurrenten, uitmonden in geweld of andere directe bedreigingen van de openbare orde. Een goed voorbeeld is het ophangen van explosieven aan de deurpost van een coffeeshop, waar recentelijk diverse malen sprake van was.<sup>15</sup>

Op al deze punten kan het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium dus bijdragen aan het voorkomen en verstoren van criminele processen. Niet het instrumentarium is derhalve kenmerkend voor een bestuurlijke aanpak, maar de gerichte inzet ervan om ook georganiseerde misdaad en ondermijning te bestrijden. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de vraag hoe die toepassing zich in Nederland heeft ontwikkeld.

## 3. De ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak in Nederland

Georganiseerde misdaad ‘Dutch style’ wordt pas betrekkelijk recent als een probleem beschouwd. Het vraagstuk kwam medio jaren tachtig van de vorige eeuw op de politieke agenda, naar aanleiding van de sterk toegenomen schaal van de smokkel van en handel in verdovende middelen.<sup>16</sup> Niet lang daarna ontstond ook zorg over het

10. Zie voor een overzicht: Genootschap van burgemeesters, *Zakboek openbare orde en veiligheid*, Den Haag 2017.

11. Genootschap van burgemeesters 2017.

12. Genootschap van burgemeesters 2017.

13. Zie voor een bespreking van een aantal definities: J. Lam, R. van der Wal en N. Kop, *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*, Den Haag: Boom criminologie 2018.

14. F. Boerman, M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis en E. Stoffers, *Nationaal dreigingsbeeld 2017, georganiseerde criminaliteit*, Driebergen: Nationale politie 2017.

15. AD, ‘Veel schade na explosie in Amsterdam, agenten zagen lichtflits’, 3 maart 2019.

16. T. Spapens, ‘Dutch Crime Networks’, in: G. Bruinsma en D. Weisburd, *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, New York: Springer 2013, p. 1211-1219.

ontstaan van verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld. In Nederland concentreerden de zorgen zich in eerste instantie vooral op het Amsterdamse Wallengebied, waar de ‘Hollandse netwerken’, met de groep van Klaas Bruinsma voorop, investeerden in vastgoed en bedrijven, onder meer in de horeca, coffeeshops, de prostitutie en het gokken. De vraag was derhalve hoe dat effectiever kon worden tegengegaan. Er werd inspiratie gevonden in de Verenigde Staten. In de stad New York was de maffia met succes verdreven uit de bouwsector en de afvalverwerking door middel van bestuurlijke maatregelen, die grotendeels waren gebaseerd op lokale verordeningen.<sup>17</sup> Criminoloog Cyrille Fijnaut maakte er kennis mee tijdens een *visiting professorship* aan New York University. Hij introduceerde de benadering in Nederland, waar ze al snel gehoor vond bij toenmalig minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin. De minister verwerkte ze onder meer in de beleidsnota ‘Georganiseerde criminaliteit in Nederland’, die in 1992 het licht zag.<sup>18</sup> De nadruk daarin lag echter nog niet zozeer op het repressief toepassen van het bestuursrecht, maar vooral op de preventieve kant. Een integere overheid diende te voorkomen dat criminelen voor hun illegale activiteiten overheidsvoorzieningen misbruikten.<sup>19</sup>

De bestuurlijke aanpak werd begin jaren negentig het eerst op poten gezet in de gemeente Amsterdam, onder andere om te voorkomen dat criminele organisaties zich zouden mengen in de aanbesteding van de Noord/Zuidlijn.<sup>20</sup> In 1999 volgde de oprichting van het zogenoemde Van Traateam.<sup>21</sup> Naar Amerikaans voorbeeld werd de bestuurlijke aanpak in eerste instantie gebaseerd op de APV. Hoewel daarmee successen werden geboekt, onder meer bij het sluiten van de illegale casino’s en bingohallen in de stad,<sup>22</sup> was het probleem dat er geen duidelijk kader bestond voor het verkrijgen van vertrouwelijke politiegegevens, terwijl het zonder die gegevens een stuk lastiger bleek om bestuurlijk te handhaven.

De ervaringen die het Van Traateam had opgedaan, werden mede verwerkt in de Wet Bibob, die in 2003 van kracht werd. Deze wet bood de mogelijkheid om aanvragers van vergunningen en subsidies preventief te screenen. Daarbij ging het om bedrijvigheid die op dat moment als het meest risicovol voor misbruik door criminelen werd beschouwd, dat wil zeggen: de horeca, de prostitutiesector en de coffeeshops, maar, gegeven de Amerikaanse ervaringen, bijvoorbeeld ook om bouwvergunningen en milieuvergunningen. Ook de Wet Bibob bleek echter geen tovermiddel. De bestuurlijke aanpak

werd vooral gehinderd door het feit dat vaak onvoldoende harde strafrechtelijke informatie voorhanden was om tot het oordeel te kunnen komen dat sprake was van ‘ernstig gevaar’. Dat wordt geïllustreerd door het feit dat de gemeente Amsterdam soms geen andere optie zag dan ondernemers uit te kopen die men liever zag vertrekken. Voorbeelden zijn de eigenaar van prostitutiepanden Charles Geerts en de familie Barazani, die een aantal hotels op het Damrak in bezit had. Ze stonden al jaren in een kwade reuk in verband met hun vermeende (voormalige) betrokkenheid bij georganiseerde misdaad, maar waren nooit strafrechtelijk veroordeeld.<sup>23</sup>

Omstreeks 2007 was de frustratie van het Amsterdamse stadsbestuur over de problemen met het normaliseren van de situatie in het Wallengebied zodanig opgelopen, dat de noodklok werd geluid bij de landelijke overheid. Er was, naast de Bibob-trajecten, dringende behoefte aan meer structurele integrale samenwerking tussen de gemeente, de politie, de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie. Die kreeg vorm in het project Emergo, waar ondergetekende als lid van de projectgroep ruim drie jaar nauw bij betrokken was.<sup>24</sup> De kern daarvan was een convenant dat het mogelijk maakte om direct gegevens uit te wisselen tussen deze instanties. Op grond daarvan werden problemanalyses gemaakt en werd samengewerkt bij het uitvoeren van concrete interventies. Het project boekte een aantal belangrijke successen. Zo wees bijvoorbeeld een doorlichting van een straat uit dat er sprake was van een opmerkelijke leegstand, althans op papier. Controles maakten duidelijk uit dat de woningen werden gebruikt als illegale hotels, maar dat er ook allerlei personen met een twijfelachtige achtergrond verbleven. Ook aan de activiteiten van enkele dubieuze prostitutie-, coffeeshop- en hotelondernemers kon een eind worden gemaakt.<sup>25</sup>

De verwachting dat alleen al het bij elkaar leggen van gegevens tot grote doorbraken zou leiden, kwam echter niet uit. Analyses leverden wel tal van ‘rode vlaggen’ op, maar om interventies te kunnen plegen was doorgaans nader opsporings- of fiscaal onderzoek nodig, waarvoor niet altijd (direct) menskracht beschikbaar was. Wat wel duidelijk werd, was dat de georganiseerde misdaad in Nederland een verre van verborgen fenomeen is. Zo vroeg de projectgroep alle betrokken instanties om een top vijf van de grootste probleemgevallen in het Wallengebied aan te dragen, waarna bleek dat zij met (vrijwel) dezelfde namen en locaties op de proppen kwamen.

De werkwijze van het project Emergo stond model voor de ontwikkeling van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC’s), waarvan er thans tien operationeel zijn in Nederland. De RIEC-partners kunnen hierin

17. J. Jacobs, *Gotham unbound: How New York City was liberated from the grip of organized crime*, New York: New York University Press 1999.

18. *Kamerstukken II*, 1992/93, 22 838, nr. 2.

19. *Kamerstukken II*, 1992/93, 22 838, nr. 2.

20. Van der Vorm 2016.

21. W. Huisman en H. Nelen, ‘Gotham unbound Dutch style’, *Crime Law and Social Change* 48 (3-5) 2007, 87-103.

22. T. Spapens, *Joker*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008; T. Spapens, *Valse bingo’s*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

23. *Trouw*, ‘Amsterdam koopt achttien panden van seksbaas’, 21 september 2007; *de Volkskrant*, ‘Amsterdam koopt panden Damrak van vastgoedexploitant Barazani’, 17 juli 2009.

24. Zie voor een beschrijving van het project: Projectgroep Emergo, *Emergo. De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*, Amsterdam: Boom 2011.

25. Projectgroep Emergo 2011.

casussen aandragen waarin sprake is van concrete aanwijzingen dat criminele activiteiten plaatsvinden, waarin een integrale aanpak meerwaarde biedt, waarna informatie hierover wordt uitgewisseld en gecoördineerde interventies worden gepleegd. Daarnaast stellen de RIEC's ondernemingsbeelden op, waarin de aard en ernst van die problemen worden geschetst, waarop meer algemene beleidskeuzes kunnen worden gebaseerd. Een integrale benadering van criminaliteitsproblemen, met de bestuurlijke aanpak als een van de hoekstenen, is thans leidend in Nederland.

## 4. Bestuurlijke aanpak in het buitenland

Het behoeft geen nadere toelichting dat het in de inleiding gememoreerde onderzoek naar bestuurlijke aanpak in tien lidstaten van de EU, liet zien dat alle onderzochte landen uitgebreide reguleringswetgeving kennen die bestuurlijk wordt gehandhaafd, en hetzelfde geldt voor bevoegdheden inzake de openbare orde.<sup>26</sup> Dat instrumentarium kan dus in principe ook worden ingezet om (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden. Of dat ook gericht en structureel gebeurt, hangt vooral af van de aard van de misdaadproblemen waarmee men wordt geconfronteerd. Zo wordt in de Oost-Europese landen veel nadruk gelegd op corruptiebestrijding, terwijl in bijvoorbeeld Italië, Zweden, België en het Verenigd Koninkrijk, de focus ligt op georganiseerde misdaad. Ook historische factoren kunnen van invloed zijn. Zo zijn de landen met een communistisch verleden niet geneigd om potentiële ondernemers al te veel restricties op te leggen. Datzelfde geldt overigens ook in Zuid-Europese landen, maar dan meer vanuit economische overwegingen.

Binnen de tien onderzochte lidstaten konden op grond van het onderzoek hoofdzakelijk drie categorieën worden onderscheiden. Ten eerste Nederland en Italië, waar specifieke wetgeving tot stand is gebracht om een bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit te bevorderen en waar ook permanente organisatorische voorzieningen zijn getroffen, zoals de RIEC's en de *Direzione Investigativa Antimafia*. Ten tweede Zweden, Groot-Brittannië (Engeland en Wales) en, op kleinere schaal, België en Tsjechië, waar wel, al dan niet tijdelijke, organisatorische voorzieningen zijn ingericht, maar waar (nog) geen aparte wetgeving bestaat. Tot slot Duitsland, Frankrijk, Polen en Spanje, waar de coördinatie en uitwisseling van gegevens tussen bestuurlijke handhavers en andere instanties een meer ad-hoc en 'informeel' karakter heeft. Dat wil overigens niet zeggen dat deze basisvorm in de andere landen niet meer wordt aangetroffen. In het vervolg van deze bijdrage wordt uit elke categorie één land nader beschreven.

### Een land met specifieke wetgeving: Italië

Dat Italië specifieke wetgeving kent om bestuurlijke maatregelen mogelijk te maken, zal gezien de ervaringen met de maffia, weinig verbazing wekken. De eerste wetgeving om infiltratie in de publieke sector te voorkomen, werd al in de jaren vijftig tot stand gebracht, en de eerste expliciete antimaffiawet dateert van 1965.<sup>27</sup> De bestuurlijke aanpak is daarvan een belangrijk onderdeel, niet in de laatste plaats omdat 'witteboordencriminaliteit' een belangrijk onderdeel vormt van het verdienmodel van de maffia.

De Italiaanse maffia hield zich traditioneel bezig met afpersing ('bescherming') en diefstallen, maar ging zich na de Tweede Wereldoorlog, behalve op bijvoorbeeld drugshandel en sigarettensmokkel, ook richten op het frauderen met overheidsaanbestedingen. De maffia leverde stemmen aan lokale politici van de christendemocratische partij in Zuid-Italië, in ruil waarvoor de op die manier gecorrumpeerde bestuurders opdrachten verstrekten aan door de maffia gecontroleerde bedrijven. De winst werd door de criminelen gemaakt door werkzaamheden niet uit te voeren, of door abominabele kwaliteit te leveren. De maffia profiteerde daarnaast van het feit dat veel leden veroordelingen wisten te ontlopen. De Italiaanse politie is op bovenlokaal niveau weliswaar zeer professioneel en verrichtte regelmatig diepgaande onderzoeken, met name als het geweld tussen rivaliserende clans uit de hand liep, die leidden tot vele arrestaties. De processen in de Italiaanse rechtbanken, met inbegrip van de hogere beroepen, duurden echter vele jaren, waarna aan het eind opperrechter Corrado Carnevale vrijwel alle eerder uitgesproken vonnissen vernietigde, doorgaans op futiele technische gronden.<sup>28</sup> Pas in 1993 werd hij geschorst, maar overigens in 2007 weer gerehabiliteerd, waarna hij op 77-jarige leeftijd opnieuw in functie trad. Carnevale kreeg echter geen positie meer waarin hij verdere schade kon aanrichten en in 2013 besloot hij het voor gezien te houden. De situatie in de zin van politieke bescherming is inmiddels niet meer te vergelijken met die van de hoogtijdagen tot eind jaren tachtig, maar de maffia blijft in Zuid-Italië een machtsfactor van betekenis.

Gezien deze historie is het logisch dat de Italiaanse bestuurlijke aanpak vooral is gericht op het voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van overheidsgeld. Elk bedrijf dat voor de overheid wil werken heeft een antimaffiacertificaat nodig. Afhankelijk van de aard en omvang van de opdracht is dat een lichtere toetsing (*Comunicazione antimafia*) of een zware screening (*Informazione antimafia*). Daarnaast kent Italië uitgebreide preventieve confiscatie- en inbeslagnemingsmodaliteiten, die anticiperen op mogelijk toekomstig te plegen

26. De bevindingen die in deze paragraaf worden gepresenteerd zijn gebaseerd op Spapens et al. 2015.

27. F. Calderoni & F. Di Stefano, 'The administrative approach in Italy', in: T. Spapens et al. (red.) 2015.

28. J. Dickie, *Mafia Republic*, London: Hodder and Stoughton 2013.

misdriven.<sup>29</sup> De maatregelen zijn van administratief-rechtelijke aard en ze worden ten uitvoer gelegd door handhavingsambtenaren onder toezicht van een rechter. In geval er in de gemeentepolitiek corruptie wordt geconstateerd, kan het hele bestuur en de gemeenteraad naar huis worden gestuurd. Ook de directie van bedrijven kan, als die banden heeft met de maffia, worden afgezet en vervangen door een bewindvoerder vanuit de overheid. De gedachte hierachter is dat het personeel dan niet de dupe wordt en het bedrijf gewoon kan doordraaien. In de praktijk pakt het niet altijd zo uit, omdat opdrachtgevers regelmatig weigeren nog langer zaken te doen met het besmette bedrijf.

Het ruime palet aan instrumenten heeft tot gevolg gehad dat maffiafirma's een stuk minder eenvoudig overheidsopdrachten kunnen verkrijgen. De maffia reageerde daar onder meer op met het opzetten van bedrijven die materieel leasen aan de feitelijke uitvoerders, zoals vrachtwagens en bouwvoertuigen. Toen de overheid ook dergelijke bedrijven begon te screenen, gingen de criminelen zich bijvoorbeeld richten op de toelevering van zand, dat essentieel is voor bouwprojecten. Eerder al waren ze actief met het 'verwerken' (lees: illegaal dumpen) van bouwafval en puin, of met de 'bescherming' van bouwlocaties.

Een zwakke plek in de antimaffiawetgeving is dat er geen goede regeling bestaat voor het internationaal uitwisselen van politiegegevens met bestuurlijke instanties die de vergunningen verlenen. Tegelijkertijd kunnen in de EU gevestigde bedrijven overal in de Unie werken. Als de maffia in Nederland een bedrijf zou oprichten, kan dat derhalve ook overheidsopdrachten uitvoeren in Italië, terwijl eventueel bij de politie voorhanden zijnde informatie over criminele betrokkenheid lastig voor bestuurlijke doeleinden ter beschikking kan worden gesteld aan Italiaanse instanties.<sup>30</sup> In hoeverre de maffia deze sluiproute daadwerkelijk gebruikt, is echter niet bekend. Dit probleem speelt overigens ook tussen andere landen: alleen in het recent gewijzigde Beneluxverdrag inzake politieverwerking is er tot op heden een specifieke regeling voor getroffen.<sup>31</sup>

### Een land met voorzieningen voor een bestuurlijke aanpak: Zweden

In Zweden kwam georganiseerde misdaad omstreeks 2005 hoog op de agenda, vanwege het toenemende geweld door georganiseerde criminele groepen en *outlaw motorcycle gangs* in het bijzonder. In 2007 werd bijvoorbeeld een bomaanslag gepleegd op de woning van een officier van justitie. Een en ander vormde de aanleiding

tot een groots opgezet beleidsprogramma om de problemen aan te pakken, met inbegrip van de toepassing van bestuurlijke maatregelen. Zweden kent geen specifieke wetgeving ten behoeve van een bestuurlijke aanpak, waardoor wordt teruggevallen op voorzieningen in reguleringwetgeving. In 2015 konden niet minder dan 230 verschillende wetten worden onderscheiden die bestuurlijk werden gehandhaafd, waarbij meer dan 90 landelijke en regionale instanties en de 290 gemeenten toezichthoudende bevoegdheden hadden.<sup>32</sup>

In het kader van de aanpak van georganiseerde misdaad zijn in Zweden Intelligence Centra opgericht, zowel op regionaal als landelijk niveau, die vergelijkbaar zijn met onze RIEC's. In deze centra worden concrete casussen integraal besproken door de politie, de douane, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en bestuurlijke handhavingsinstanties, bijvoorbeeld op het terrein van sociale zekerheid. De casuïstiek wordt wekelijks besproken, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de criminele activiteiten van verdachten, maar ook naar hun bedrijven, vastgoed en bezittingen.

De gemeenten nemen niet deel in deze centra, maar dat wil niet zeggen dat er lokaal geen bestuurlijke aanpak wordt toegepast. Zo werd in 2008 in de stad Gotenburg het kenniscentrum tegen georganiseerde misdaad (*Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet*) opgericht, naar het voorbeeld van het Amsterdamse Van Traateam. Ook hier waren geweld en bomaanslagen de directe aanleiding. In dit kenniscentrum zijn dezelfde instanties vertegenwoordigd als in de regionale intelligencecentra, maar daarnaast ook de lokale overheid. Het centrum richt zich niet alleen op concrete casuïstiek, maar ook op structurele interventies op langere termijn, door trainingen te geven en deel te nemen aan (landelijke) debatten over wetgeving, ruimtelijke ordening, overheidsaanbestedingen, het sociale zekerheidssysteem en vergunningverlening. Een concreet voorbeeld van een interventie is het verdrijven van een *outlaw motorcycle gang* uit zijn clubhuis. Toen de motorclub een antiek schip had gekocht om dat tot nieuwe ontmoetingsplaats te maken, werd dit voorkomen door te verbieden dat het vaartuig kon aanmeren. De stad had die bevoegdheid omdat de kade gemeentelijk terrein was, iets wat hun juridische 'adviseurs' kennelijk over het hoofd hadden gezien.

Ook in Zweden is specifiek aandacht voor het voorkomen van misbruik van overheidsgeld. Het *Kunskapscentrum* ontwikkelde bijvoorbeeld een screeningsinstrument voor toeleveranciers aan de stad Gotenburg, met inbegrip van een *whitelist*. Een gesubsidieerde instelling voor verslavingszorg werd gesloten omdat ook daar een criminele motorbende achter bleek te zitten.

29. S. Buisman, T. Kooijmans, I. Haenen, J. Ouwkerk & T. Spapens, *Inbeslagneming en confiscatie van crimineel vermogen*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

30. Cerca Trova, *Cerca Trova. Een analyse van de Italiaanse maffia in Nederland*, Den Haag 2016.

31. C. Colman, F. de Middeleer, T. Spapens, S. van Nimwegen, R. Ceulen, S. Gerbrands, L. Paoli & E. Roevens, *De grens voorbij. Belgische en Nederlandse drugsmarkten in beweging*, Den Haag: Boom criminologie 2018.

32. L. Korsell & M. Norlin, 'The administrative approach in Sweden', in: T. Spapens et al. (red.) 2015.

## Een land met een basale bestuurlijke aanpak:

### Polen

Polen kent minder zware problemen met georganiseerde misdaad dan Zuid-Italië of de grote steden in Zweden, maar dat wil niet zeggen dat er lokaal geen voorbeelden zijn van criminaliteit die (ook) bestuurlijk wordt aangepakt. Ook de Poolse reguleringwetgeving biedt bestuurlijke handhavers uiteenlopende mogelijkheden tot preventie en repressie.<sup>33</sup> Zo nodig vindt samenwerking plaats tussen instanties, waarbij ‘informeel’ informatie wordt uitgewisseld ten behoeve van een gecoördineerde aanpak. Vervolgens treden de instanties op grond van hun eigen bevoegdheden op.

Een voorbeeld van een dergelijke benadering betrof nacht- en stripclubs. Het ging om het bedrijf Cocomo, dat twaalf van dergelijke clubs had in Polen, meestal gevestigd in monumentale panden in de stadscentra. Het regende in 2013 en 2014 klachten van klanten die aan het eind van een gezellige avond waren opgezadeld met torenhoge rekeningen van omgerekend duizenden euro's. De politie slaagde er niet om te bewijzen dat hier sprake was van fraude, aangezien een bedrijf in principe elke prijs kan vragen die het wil en de klant zelf het risico neemt als hij consumpties bestelt zonder te informeren naar de kosten. Evenmin kon worden aangetoond dat de vrouwen die in de club aanwezig waren en de klanten ‘gezelschap’ hielden om de rekening zo hoog mogelijk te laten oplopen, en die desgewenst megingen naar een hotel in de buurt voor seksuele diensten, voor de organisatie werkten.

Al met al was dus sprake van een klassieke methode om naïevelingen uit te schudden, waar desalniettemin niet direct tegen kon worden opgetreden. De Poolse autoriteiten besloten daarom controles te laten uitvoeren door de gezondheids-, bouw- en arbeidsinspecties, tezamen met de Belastingdienst. In sommige clubs werden overtredingen van de alcoholwetgeving geconstateerd, waarop de drankvergunning kon worden ingetrokken. Via de media werd ook een vorm van *negative shaming* toegepast. De berichtgeving over de praktijken in de clubs leidden tot publieke protesten en sterk teruglopende klandizie. De directeuren besloten vervolgens op eigen initiatief om de gelegenheden te sluiten, aangezien er geen winst meer te maken viel.

Polen paste bijvoorbeeld ook een bestuurlijke aanpak toe op de problematiek van *designer drugs*. Die vielen niet onder de drugswetgeving, maar brachten vaak stevige gezondheidsrisico's met zich mee, al dan niet in combinatie met bijvoorbeeld alcohol. Om de wetgeving te omzeilen werden de drugs verpakt in allerlei verschillende en kleurrijke (spuit)busjes, die als ‘verzamelobjecten’ werden aangeboden, waarbij de verkopers benadrukten dat ze niet bedoeld waren voor gebruik. Hier werd de gezondheidsinspectie ingeschakeld om aan deze praktijken een eind te maken. In dit geval was wel een

aanpassing nodig van de wettelijke bevoegdheden van de inspectie. Ze kreeg de mogelijkheid om de verkoop tijdelijk stil te leggen, terwijl ze bezig was om de werkzame stoffen te onderzoeken op gezondheidsrisico's. Tegelijkertijd werd de hele voorraad preventief veiliggesteld. Een zorgvuldig onderzoek kostte uiteraard flink wat tijd. Bovendien kregen de verkopers te maken met allerlei andere controles, die ook weer tot sancties konden leiden. Het gevolg was dat althans de openlijke verkoop van *designer drugs* fors afnam.

## 5. Bestuurlijke aanpak: reflectie

Het voorgaande heeft laten zien dat een bestuurlijke aanpak veel meer omvat dan alleen de Wet Bibob en het toepassen van de bevoegdheden van de burgemeester om de openbare orde te handhaven, wanneer er bijvoorbeeld drugs, illegale vuurwapens of explosieven worden aangetroffen. Verreweg het belangrijkste onderdeel is het brede palet aan reguleringwetgeving die bestuurlijk wordt gehandhaafd.

In Nederland heeft de zware (georganiseerde) misdaad zich vooral ontwikkeld rondom de handel in en later ook de productie van verdovende middelen. Het bestuurlijke instrumentarium wordt daarbij enerzijds gericht op de legale onderdelen van die criminele bedrijfsprocessen en anderzijds op investeringen met misdaadgeld in legale ondernemingen. Toen in de jaren negentig met een bestuurlijke aanpak werd begonnen, leek dat laatste zich vooral te concentreren in een aantal economische sectoren, zoals de coffeeshops en de prostitutie. Dit verklaart de initieel beperkte reikwijdte van de Wet Bibob en de gevoelde noodzaak om die uit te breiden, zoals thans in een wetsvoorstel voorligt.<sup>34</sup> De mogelijkheid om overheidsaanbestedingen en subsidies te screenen wordt in de praktijk maar weinig toegepast. Kennelijk zijn er geen sterke aanwijzingen dat de georganiseerde misdaad in ons land zich toelegt op fraude met overheidsgeld, wat overigens niet wil zeggen dat er geen malafide ondernemers zijn die dat wel doen.

Deze bijdrage liet zien dat een bestuurlijke aanpak in geen geval als een unieke methode kan worden beschouwd die alleen in Nederland voorkomt. We kunnen zelfs niet concluderen dat Nederland in alle opzichten vooroploopt. Een onderzoek in tien EU-lidstaten maakte duidelijk dat het bestuurlijke handavingsinstrumentarium overal in meer of mindere mate wordt toegepast voor criminaliteitsbestrijding. De huidige activiteiten van het *European Network on the Administrative Approach* (ENAA) laten zien dat de situatie in de meeste andere lidstaten gelijkaardig is. Dat geldt evenzeer voor de gedachte dat het meerwaarde kan bieden om complexe criminaliteitsproblemen niet louter vanuit strafrechtelijk perspectief, maar vanuit meerdere wettelijke invalshoeken tegelijk te benaderen. Hoe structureel dit

33. M. Wąsek-Wiaderek & A. Zbiciak, 'The administrative approach in Poland', in: T. Spapens et al. (red.) 2015.

34. *Kamerstukken II* 2018/19, 35152, nr. 2-3.

in elk land afzonderlijk gestalte krijgt en welke aanvullende juridische en organisatorische kaders daarvoor zijn gecreëerd, wordt vooral bepaald door de aard van de criminaliteitsproblematiek.

Hoe moeten we in dat licht kijken naar de kritische geluiden in de richting van een bestuurlijke aanpak en de Wet Bibob? Critici concentreren zich ten eerste op de als oneigenlijk beschouwde rol van de burgemeester als *crimefighter*. Als ik deze kritiek weeg hebben zij enerzijds een punt: het is de vraag tot hoever het begrip ‘openbare orde’ kan worden opgerekt en of de burgemeester in dat licht nog meer bevoegdheden moet krijgen. Anderzijds is hier ook sprake van semantische discussie: burgemeesters maken thans dan wel vaker gebruik van hun bevoegdheden en die zijn ook ruimer dan in het verleden, maar dit is in Nederland geen fundamentele breuk met hun traditionele takenpakket. De suggestie dat de burgemeester, of bestuurlijke handhavers in brede zin, de bestrijding van ondermijnende of georganiseerde misdaad volledig dient over te laten aan de opsporingsinstanties, is vanuit criminologisch perspectief beschouwd nonsens. Bevoegdheden die voortvloeien uit de handhavingstaak van bestuurlijke instanties zijn net zo goed onderdeel van het instrumentarium waarmee de veiligheid en integriteit van de samenleving wordt gega-randeerd, als het strafrecht.

Het tweede kritiekpunt concentreert zich op de Wet Bibob. Draagt deze wel zoveel bij aan het bestrijden van georganiseerde misdaad? In zekere zin is dat een onmogelijke vraag. Die valt ook voor het strafrecht immers niet te beantwoorden. Het gaat bij ondermijning om verborgen vormen van criminaliteit, waarvan normaliter geen aangifte wordt gedaan, en die vallen nu eenmaal slechts met veel mitsen en maren in cijfers te meten. Uiteraard kunnen we wel kijken naar het criminele gehalte van de natuurlijke en rechtspersonen die met een kwalificatie van ‘ernstig gevaar’ worden geconfronteerd. Dat zijn, met uitzondering van criminele motorbendes en de Heinekenontvoerders, inderdaad meestal geen vooraanstaande vertegenwoordigers van het misdaadmilieu.<sup>35</sup> Het is echter een misvatting dat deze niet worden geraakt. Personen met ondergeschikte rollen en strolieden, stellen de ‘grote jongens’ immers in staat om op de achtergrond te kunnen blijven. De ervaring leert bovendien dat het vinden van betrouwbare vervangers doorgaans minder eenvoudig is dan wordt verondersteld. Ook op het oog respectabele bedrijven kunnen, met name vanwege de omgevingsvergunningen, met de Wet Bibob worden geconfronteerd. De reden voor een screening is dan doorgaans dat zij overtredingen van reguleringwetgeving of vergunningsvoorwaarden op hun conto hebben staan. Ik voerde enkele jaren geleden gesprekken met bedrijven die een ‘negatief’ advies hadden gekregen, waaruit bleek dat ze extra verbolgen waren over het feit dat zij daarmee onterecht in de hoek van de georganiseerde misdaad werden gezet. Dat doet

aan de waarde van de Wet Bibob echter niets af: organisatiecriminaliteit is zeker niet minder ondermijnend.

Dat er meestal geen ‘topcriminelen’ zichtbaar worden in Bibob-trajecten illustreert voorts de preventieve werking. Dat werd bijvoorbeeld duidelijk toen in het kader van het project Emergo de gemeentelijke archieven erop werden nageslagen omtrent wie in de jaren tachtig, voordat een vergunningplicht en preventieve screening werd ingevoerd, de eigenaren waren van een selectie van coffeeshops in het Amsterdamse Wallengebied. Dat leverde een aanzienlijk aantal namen van personen op waarvan later is vastgesteld dat ze diep in de georganiseerde criminaliteit zaten, vanwege veroordelingen, of omdat ze werden geliquideerd. Ze waren begin jaren negentig echter wel zo slim om de shops bijtijds over te dragen aan vrienden, familieleden en toenmalige geliefden, die geen antecedenten hadden.<sup>36</sup> De Wet Bibob bestond helaas nog niet, anders had ook dat (wellicht) kunnen worden voorkomen. De wet heeft deze preventieve werking nog steeds. Zo hebben gemeenten in de provincie Noord-Brabant de ervaring dat potentiële vergunningvragers nadrukkelijk informeren of er Bibob-beleid wordt toegepast. Indien het antwoord bevestigend luidt, wordt er van de persoon in kwestie niets meer vernomen.<sup>37</sup>

Zoals hier al enkele keren werd vastgesteld moet een bestuurlijke aanpak nadrukkelijk worden gezien als onderdeel van een totaalpakket. Het is één interventiemogelijkheid, maar zeker niet een *magic bullet* en een alternatief voor het strafrecht. De bestrijding van ondermijnende criminaliteit vergt een samenspel van instrumenten die elk hun specifieke aangrijpingspunten hebben, en in de meeste gevallen een lange adem.

35. Van der Vorm 2016, p. 421.

36. C. Colman et al. 2018.

37. P. van der Velden, P. van Zunderd, H. Oderkerk & T. Spapens, *Bewust(er) handelen met derden. Evaluatie Uitvoering Wet Bibob Provincie Noord-Brabant, in de vorm van een externe visitatie*, Den Bosch: Provincie Noord-Brabant 2017.