

## Het openbaar bestuur en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit

Dr. W. Huisman

### 1. Bestrijding van georganiseerde criminaliteit

Onlangs is het wetsvoorstel Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur – beter bekend als de Wet BIBOB – in de Tweede Kamer behandeld.<sup>1</sup> Met deze wet krijgen bestuursorganen een taak bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Dit is een novum omdat de strijd tegen georganiseerde misdaad tot nu toe louter een zaak van politie en justitie leek te zijn. De nieuwe wet maakt het mogelijk dat bestuursorganen een vergunning, subsidie of deelname aan een aanbesteding weigeren of intrekken wanneer er aanwijzingen zijn dat de aanvrager betrokken is bij georganiseerde criminaliteit. Aangezien politieel en criminologisch onderzoek heeft laten zien dat criminele organisaties voor het witwassen en investeren van hun illegaal verkregen vermogen in legale economische sectoren dergelijke bestuursrechtelijke beschikkingen nodig hebben en daarvoor dus afhankelijk zijn van het openbaar bestuur, veronderstelt de wetgever dat de wet BIBOB een nieuw en effectief middel is in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.

Naar aanleiding van deze nieuwe wet, wordt in dit artikel ingegaan op de rol van het openbaar bestuur bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Allereerst wordt gekeken naar de relatie tussen de bestuurlijke overheid en vormen van georganiseerde criminaliteit en naar de aangrijpingspunten voor bestuurlijke maatregelen. Vervolgens wordt kort ingegaan op het wetsvoorstel BIBOB. Daarna wordt gekeken naar een lokaal initiatief om het openbaar bestuur te wapenen tegen georganiseerde criminaliteit: het zogenaamde ‘Wallen-‘ of ‘Van Traa project’ van de gemeente Amsterdam. Belangrijke vragen daarbij zijn welke ruimte de wet BIBOB laat aan dergelijke lokale initiatieven en welke lessen er voor BIBOB te trekken zijn uit de ervaringen in Amsterdam.

### 2. Bedreigingen en kansen voor het openbaar bestuur

#### *Georganiseerde criminaliteit en openbaar bestuur*

Volgens de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden is sprake van georganiseerde criminaliteit wanneer groepen van personen die primair gericht zijn op illegaal gewin, systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen.<sup>2</sup> Georganiseerde criminaliteit betreft zowel de handel in verboden goederen of diensten (drugs, wapens, gokken), als het illegaal opereren op legale markten (handel in gestolen auto's, EU-fraude). Bij het illegaal opereren op legale markten worden niet alleen illegale activiteiten ontplooid om geld te verdienen in legale bedrijfstakken, maar ook om illegaal verdiend geld te investeren in economische sectoren. Juist wanneer criminele organisaties actief worden in legale bedrijfstakken of hun crimineel verkregen vermogen willen investeren, komen ze in aanraking met het bestuur, bijvoorbeeld omdat ze meedoen met een aanbestedingsprocedure, een vergunning voor een horecaonderneming aanvragen of om een overheidssubsidie verzoeken. Wanneer criminele organisaties bestuursorganen nodig hebben voor het verkrijgen van opdrachten, subsidies of vergunningen, betekent dit dat er risico's zijn van ongeoorloofde beïnvloeding van bestuurlijke besluitvorming hieromtrent, bijvoorbeeld door bedreiging of omkoping. Bovendien faciliteert het openbaar bestuur door het verstrekken van vergunningen, subsidies of opdrachten de georganiseerde criminaliteit. De integriteit van het openbaar bestuur kan hierbij op ernstige wijze worden aangetast. Aan de andere kant betekent de afhankelijkheid van criminele organisaties van het openbaar bestuur op dit punt ook een kans voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Wanneer criminele organisaties kunnen worden geweerd van overheidsopdrachten of geen subsidies of vergunningen voor bepaalde activiteiten verkrijgen,

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 1999-2000, 26 883, nrs. 1-2.

<sup>2</sup> Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, *Inzake Opsporing*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996. Hoewel de term ‘georganiseerde criminaliteit’ naar aanleiding van de recente aanslagen in de Verenigde Staten wel in berichtgeving over internationaal terrorisme wordt gebruikt, valt dit laatste verschijnsel gezien het ontbreken van het element van de gerichtheid op geldelijk gewin, niet onder deze definitie. Wel zijn er allerlei mengvormen en raakvlakken.

wordt het investeren van crimineel geld of het infiltreren in de legale economische sectoren in hoge mate bemoeilijkt. Hiertoe moet het bestuur echter wel over toereikende middelen beschikken.

### *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*

Vanaf het begin van de jaren negentig staat de bestrijding van de georganiseerde misdaad hoog op de politieke agenda. Dit heeft enerzijds geleid tot een zeer sterke intensivering van de klassieke strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad, met als gevolg een excessief gebruik van opsporingsmethoden – hetgeen aan het licht kwam tijdens de IRT-affaire – en vervolgens de strikte regulering daarvan in de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden. Anderzijds heeft de aandacht voor georganiseerde misdaad geleid tot een nieuwe benadering van de criminaliteitsbestrijding, waarin vooral het openbaar bestuur een actievere rol heeft.

Reeds in de in 1992 verschenen beleidsnota ‘De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak’ werd erop gewezen dat de bestuurlijke overheid niet zou moeten meewerken aan een vermenging van onder- en bovenwereld zij een taak heeft op het terrein van de preventieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Naar aanleiding van deze nota zijn ontwikkelingen langs twee lijnen te onderkennen. Ten eerste is er de interne preventie. Het was ook in 1992 dat minister van Binnenlandse Zaken Dales haar historische toespraak voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hield over de integriteit van het openbaar bestuur. Sindsdien zijn veel gemeenten aan de slag gegaan met het ontwikkelen en implementeren van een integriteitsbeleid dat mede tot doel heeft de interne weerbaarheid te verhogen van de eigen medewerkers en organisatie tegen het gevaar van ongewenste beïnvloeding van besluitvorming van buitenaf.<sup>3</sup>

Ten tweede is er de externe preventie. Hieronder kan enerzijds worden verstaan de bewustwording van het risico dat bestuursorganen door georganiseerde misdaadgroeperingen kunnen worden gebruikt ten behoeve van criminele activiteiten en anderzijds het daadwerkelijk wapenen van bestuursorganen tegen dit risico. De beleidsnota van 1992 gaf echter niet aan op welke wijze dit zou moeten gebeuren. Daartoe heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken begin jaren negentig opdracht gegeven te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is bepaalde publiekrechtelijke regelingen uit te rusten met weigeringsgronden waardoor het gebruik van deze regelingen door criminelen kan worden tegengegaan. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport *Gewapend Bestuursrecht*<sup>4</sup> en hebben mede ten grondslag gelegen aan het wetsvoorstel BIBOB. Op grond van deze wet moet de bestuursrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit vorm krijgen.

## 2. De wet BIBOB

De Wet BIBOB moet het mogelijk maken dat bepaalde begunstigende beschikkingen en deelname aan aanbestedingen worden geweigerd of ingetrokken ‘indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare wijze voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen’ (art. 3 lid 1). Het wetsvoorstel BIBOB voorziet daartoe in de aanvulling van de weigeringsgronden in de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Wet goederenvervoer over de weg, de Wet personenvervoer, de Wet Milieubeheer en de Woningwet. Tevens wordt ook voorzien in de mogelijkheid dat de BIBOB-weigeringsgrond wordt toegepast met betrekking tot bepaalde inrichtingen die onder gemeentelijke verordeningen vallen. Verder wordt het mogelijk in een subsidieregeling de BIBOB-weigeringsgrond op te nemen. Tenslotte wordt een poging ondernomen het aanbestedingsrecht geschikt te maken voor het weren van criminelen.

In het wetsvoorstel BIBOB wordt het mogelijk de bonafiditeit of de integriteit van vergunningsaanvragers of opdrachtnemers te ‘screenen’, teneinde te kunnen beslissen of bijvoorbeeld een vergunning moet worden geweigerd of ingetrokken. Vergunning-, subsidie- of opdrachtverlenende overheidsinstanties zullen deze screening niet zelf verrichten. Hiervoor wordt een centraal bureau BIBOB opgericht, dat op verzoek van bestuursorganen onderzoek doet en advies uitbrengt omtrent de

<sup>3</sup> Niemeijer, E., W. Huisman en W.M.E.H. Beijers, *Gemeentelijk integriteitsbeleid: Een blik op de praktijk*, Publicatiereeks Vakgroep Criminologie, nr. 4, Vrije Universiteit, Amsterdam, 1997.

<sup>4</sup> Struiksma, J., *Gewapend Bestuursrecht. Een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op hert gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

mate van ‘ernstig gevaar’. Daarbij kan het bureau informatie uit diverse open en gesloten informatiebronnen combineren. De gesloten bronnen zijn limitatief opgesomd in art. 26 en bevatten onder andere informatie uit de registers van politie, justitie en Belastingdienst. Op basis van het advies neemt het bestuursorgaan een besluit om de betreffende beschikking al dan niet te verlenen of in te trekken.

Maakt de wet BIBOB een effectieve bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad mogelijk? Vanuit een juridisch oogpunt is de wet reeds kritisch tegen het licht gehouden, onder andere door de Registratiekamer.<sup>5</sup> De kritiek richt zich vooral op de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorgestelde BIBOB-instrumentarium. Vanuit een empirische invalshoek is echter nog niet gekeken naar de effectiviteit van een dergelijke bestuursrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. In dit verband is het goed te kijken naar de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit zoals die door de gemeente Amsterdam is ontwikkeld.

### 3. De bestuurlijke aanpak in Amsterdam

#### *Georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*

Terwijl de wet BIBOB volop in ontwikkeling was, werden er op gemeentelijk niveau al initiatieven genomen om de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit vorm te geven. De gemeente Amsterdam liep daarbij voorop, hetgeen gezien de bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie niet verwonderlijk was. Eén van de deelstudies van de onderzoeksgroep Fijnaut betrof een analyse van de situatie in Amsterdam. De keuze voor Amsterdam lag voor de hand, want uit eerder onderzoek en andere berichten uit de voorbije jaren is gebleken dat de stad kan worden beschouwd als ‘brandpunt van zowel de nationale als de internationale georganiseerde criminaliteit.’<sup>6</sup> Uit het onderzoek bleek inderdaad dat in Amsterdam georganiseerde criminaliteit bepaald geen vreemd verschijnsel is. Het betreft dan vooral de (illegale) levering van (illegale) goederen en diensten.

In haar analyse van de Amsterdamse georganiseerde criminaliteit heeft de onderzoeksgroep Fijnaut bijzondere aandacht besteed aan de Wallen, het historische centrum van de prostitutie in Amsterdam. Zij concludeert ten aanzien van de Wallen dat ‘criminele figuren en groepen hier, dankzij hun illegaal opgebouwde vermogens, een groot deel van de economische macht in handen hebben gekregen, zodoende de jure et de facto tot op zekere hoogte kunnen uitmaken wie er verder nog welke (illegale en/of legale) activiteiten kunnen ontplooiën en uiteindelijk dus ook in hoge mate de graad van publieke (wan-)orde in dit gebied bepalen’.<sup>7</sup> Kortom, niet het gemeentebestuur maar criminele organisaties zouden de dienst uitmaken op de Wallen. Deze criminalisering van de Wallen zou hebben plaatsgevonden zonder dat de lokale overheid hiertegen in het geweer is gekomen. Sterker nog, criminele ondernemers zouden de grenzen markeren waarbinnen bestuur en politie nog vrijelijk kunnen handelen.

#### *Het Wallenproject*

Naar aanleiding van de bevindingen van de onderzoeksgroep Fijnaut, heeft de gemeente Amsterdam begin 1997 de zogenaamde ‘Wallenmanager’ aangesteld. Tezamen met zijn team heeft deze Wallenmanager het ‘Wallenproject’ ontwikkeld. De Wallenmanager had tot taak met zijn team de informatiepositie van de overheid te verbeteren en maatregelen te initiëren die voorkomen dat criminelen hun gang kunnen gaan en dat de gemeente hen daarbij faciliteert. Het Wallenproject moet leiden tot een integrale aanpak van de georganiseerde criminaliteit door samenwerking tussen politie, justitie, belastingdienst en gemeente. Deze aanpak moet resulteren in een effectiever preventief en repressief optreden door de overheid tegen de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam.

<sup>5</sup> Stratum, M. van (red.), *BIBOB on trial*, Registratiekamer, 1998; Stratum, M. van en U. van de Pol, Screening op integriteit: BIBOB gewogen en te licht bevonden, *Nederlands Juristenblad*, 1999, pp. 1965-1973. Zie ook Struiksma, J., Bibob: voltreffer of afzwaaijer?, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2000, pp. 265-270.

<sup>6</sup> Enquête Opsporingsmethoden, Bijlagen XI, Deel IV onderzoeksgroep Fijnaut, *Lokale onderzoeken Amsterdam, Arnhem, Nijmegen en Enschede*, Tweede Kamer 1995-1996, 24072, nr. 20, p. 7. Eén van de auteurs lijkt in een recente publicatie echter weer afstand te nemen van deze conclusie: Bovenkerk, F., *Misdaadprofielen*, Meulenhoff, Amsterdam, 2001.

<sup>7</sup> Enquête Opsporingsmethoden, Bijlagen XI, p. 126.

Kenmerkend voor het Wallenproject is de gebiedsgebonden en branchegerichte aanpak, waarin op een deellocatie of binnen een bepaalde branche de georganiseerde criminaliteit in kaart wordt gebracht en vervolgens met preventieve en repressieve middelen wordt aangepakt. Door het raadplegen en koppelen van informatie uit openbare bronnen, gemeentelijke registers en eventueel vertrouwelijke informatie van politie, justitie en fiscus, wordt een criminaliteitsbeeld van het betreffende gebied of de branche verkregen op basis waarvan handhavingsacties kunnen worden geïnitieerd. Voorbeelden van acties zijn het intrekken van een vergunning, het vorderen van een naheffing, het instellen van een opsporingsonderzoek of zelfs het aankopen van een pand.

Het project heeft per 2001 een breder bereik gekregen dan het Wallengebied alleen: het strekt zich in beginsel uit over de gehele stad en is daarom omgedoopt tot 'Van Traa project'. Het doel is dat de werkwijze van het Wallenproject wordt geïmplementeerd in de reguliere werkprocessen van alle stadsdelen. Het Wallenteam behoudt onder de naam van het 'Van Traa-team' een coördinerende, initiërende en regisserende functie.

#### *BIBOB avant la lettre?*

Het Wallen- c.q. Van Traa-project kent enkele belangrijke overeenkomsten met de in de wet BIBOB voorgestelde aanpak. Ook hier wordt door koppeling van zoveel mogelijk informatiebronnen getracht een beeld te krijgen van de aard en activiteiten van de aanvrager van een beschikking, alvorens te besluiten tot de inzet van bestuurlijke middelen.<sup>8</sup> De Amsterdamse aanpak in het kader van het Wallen- en Van Traa-project gaat echter verder: ook de (integrale) handhaving, stadsvernieuwing en de aankoop van panden maken er deel van uit. Bovendien komt het team niet pas in actie als er een beschikking wordt aangevraagd, of wanneer er signalen van buitenaf komen dat een beschikking wordt gebruikt voor criminele doeleinden. Het team licht in het kader van concrete projecten bepaalde straten of branches door. Het project werkt dus niet reactief – zoals straks bureau BIBOB – maar proactief.

Ondanks deze verschillen zijn er dus belangrijke overeenkomsten. Deze overeenkomsten betreffen het 'screenen' van aanvragers en begunstigers van beschikkingen en het eventueel op basis daarvan weigeren of intrekken van de beschikking. Net als straks het Bureau BIBOB heeft het Van Traa team de bevoegdheid om gegevens uit registers van politie en justitie te verkrijgen en te gebruiken. De bevoegdheid politieke en justitiële informatie te gebruiken is gebaseerd op een door de minister van justitie verleende ontheffing van art. 18 van de Wet op de Politierregisters. Deze ontheffing is eerst alleen voor het Wallengebied verleend en later stadsbreed voor door de subdriehoek Zwarte Criminaliteit geormerkte 'Van Traa' projecten (bepaalde gebieden of branches). De ontheffing wordt telkens voor een jaar verleend. Op de vraag of deze ontheffing ook onder de wet BIBOB zal worden verleend, wordt hieronder ingegaan.

Wanneer uit de koppeling van informatie van open bronnen, het bestuur, politie, justitie en/of fiscus aannemelijk wordt dat een gevraagde of verleende vergunning wordt gebruikt in het kader van criminele activiteiten, dan zal de gemeente proberen de vergunning te weigeren of in te trekken. Daarbij beoogt het project optimaal gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden om verlening van subsidies of vergunningen bij personen met criminele antecedenten te weigeren, zoals het ruim uitleggen van de weigeringsgrond 'slecht levensgedrag' in de Drank- en Horecawetvergunning en de introductie van de dezelfde weigeringsgrond in de APV ten aanzien van gemeentelijke exploitatievergunningen.

#### 4. BIBOB and beyond

Amsterdam is niet de enige gemeente waarin initiatieven zijn ondernomen om tot een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit te komen. Ook in steden als Rotterdam, Den Haag en Venlo zijn – op kleinere schaal – vergelijkbare projecten opgezet. Naar aanleiding van het voorgaande dienen

---

<sup>8</sup> Aanbestedingen maken overigens geen deel uit van het project, maar daar heeft de gemeente een apart bureau opgezet: het bureau Screening en Bewaking Amsterdam (SBA). Door dit bureau worden alle deelnemers aan aanbestedingsprocedures voor grote gemeenteopdrachten aan een uitvoerige doorlichting onderworpen, waarbij wederom de mogelijkheid bestaat gegevens van politie, justitie en de fiscus te gebruiken.

zich twee vragen aan: Welke ruimte biedt de wet BIBOB voor lokale initiatieven en welke lessen zijn er ten aanzien van de wet BIBOB te trekken uit de ervaringen in Amsterdam?

#### *Een rol voor het lokale bestuur?*

Tijdens de behandeling van de wet BIBOB in de Tweede Kamer kwam de vraag aan de orde in hoeverre er naast de wet BIBOB ruimte is voor lokale vormen van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit waarbij door bestuursorganen informatie van politie, justitie of fiscus kan worden gebruikt. Kamerleden hebben door middel van moties en amendementen bepleit dat in een of meer steden of regio's kan worden geëxperimenteerd met vormen van deconcentratie en decentralisatie van het bureau BIBOB en dat het Wallenproject kan worden verlengd. In de wet zou een artikel kunnen worden ingevoegd die dit mogelijk maakt. Om verschillende praktische en principiële redenen achtte de minister dit onaanvaardbaar. Wel onderschreef de minister een motie die wees op de mogelijkheid van verlening van ontheffing op grond van art. 18 van de Wet Politie registers naast het stelsel van de wet BIBOB.<sup>9</sup> Dit betekent dat het mogelijk blijft voor 'proeftuinen bij het ontwikkelen van een effectief bestuurlijke aanpak' een dergelijke ontheffing te krijgen.<sup>10</sup> De in Amsterdam uitgevoerde gebiedsgebonden en branchegerichte projecten, alsmede de aankoop van onroerend goed, zijn thans op deze ontheffing gebaseerd. De minister voegde daaraan wel aan toe dat dergelijke aanvragen van bestuursorganen vanuit het licht van BIBOB zeer restrictief zullen worden bekeken.

Het bovenstaande neemt niet weg dat er ook onder de wet BIBOB een belangrijke rol weggelegd voor bestuursorganen ten aanzien van de selectie van (aanvragen van) beschikkingen die ter advies aan het bureau BIBOB worden voorgelegd.

De rol van bestuursorganen omvat niet alleen het maken van een gewogen selectie, maar ook het aandragen van informatie die het bureau BIBOB voor het onderzoek en het advies nodig heeft. Het betreft dan bijvoorbeeld informatie over het karakter van de wijk of straat waarin de horeca-onderneming is gevestigd waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Kortom, bestuursorganen zullen hun huiswerk goed moeten doen.

#### *De lessen uit Amsterdam*

De ervaringen en effecten van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam staan momenteel centraal in een onderzoek van de Vrije Universiteit naar de effecten van het Wallen-c.q. Van Traa project. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken, maar de bestudering van de ervaringen in Amsterdam roepen wel interessante vragen op.

Een interessante vraag is bijvoorbeeld welke contrastrategieën georganiseerde misdaadgroeperingen inmiddels hebben ontwikkeld om ook de nieuwe bestuurlijke aanpak te pareren. Als voorbeeld kan gewezen worden op katvangerconstructies, waarmee ook de gemeente Amsterdam regelmatig wordt geconfronteerd. Hoewel de wet BIBOB hier wel in voorziet (art. 3 lid 4 sub c), kunnen constructies worden bedacht – bijvoorbeeld via buitenlandse rechtspersonen – waar ook het bureau BIBOB moeilijk doorheen kan breken. Deze vraag is met name relevant omdat bestuursorganen onder de wet BIBOB een beleid zullen moeten ontwikkelen op basis waarvan een selectie plaatsvindt van de aanvragen die voor advies aan het bureau BIBOB worden voorgelegd. Criminelen kunnen hierop anticiperen.

Verder laten de Amsterdamse ervaringen zien dat het verstandig was om – na amendementen van de Tweede Kamer – ook de bouwvergunning op te nemen in de lijst met vergunningen die van een BIBOB-weigeringsgrond worden voorzien. Lang niet voor alle branches waarin crimineel verdiend geld kan worden witgewassen of geïnvesteerd behoeven in het huidige wetsvoorstel genoemde vergunningen worden aangevraagd. Zo werd recent door de voormalig Wallenmanager signaleerd dat criminelen hun toevlucht nemen tot uitzendbureaus. Daar is geen vergunning voor nodig. Maar criminelen die geld willen investeren in een onderneming willen wel vaak eerst het betreffende pand verbouwen. Daartoe is een bouwvergunning nodig. De aanvraag van de bouwvergunning is dus het eerste moment van contact tussen de betreffende crimineel of stroman en het openbaar bestuur. Wanneer het openbaar bestuur de bouwvergunning gewoon verleent en vervolgens pas bij de aanvraag

<sup>9</sup> Tweede Kamer, 2001-2002, 26883, nr. 55.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, 2001-2002, 26883, nr. 57.

van een Drank- en Horecaverunning een BIBOB-screening kan laten verrichten, is de eerste slag door de georganiseerde criminaliteit al gewonnen.

De belangrijkste les van de Amsterdamse projecten is ongetwijfeld het belang van de in de wet BIBOB voorgestelde intrekkings- en weigeringsgrond voor vergunningen, subsidies en aanbestedingen. Een probleem waar de gemeente nu tegenaan loopt is dat het Van Traa team mede op basis van de bijzondere bevoegdheden een goede informatie positie heeft opgebouwd, maar met die informatie juridisch gezien vaak heel weinig kan. Wanneer de wet die mogelijkheid niet biedt, kan de gemeente een vergunning niet weigeren of intrekken, ook al weet de gemeente dat de vergunning met een hoge mate van waarschijnlijkheid gebruikt wordt in het kader van criminele activiteiten. De wet BIBOB biedt deze mogelijkheid straks wel.

Voorwaarde voor het kunnen gebruiken van deze weigerings- en intrekkingsgrond, is echter wel dat bureau BIBOB alle gegevens omtrent de criminele werkelijkheid die achter een (aanvraag van) een beschikking schuil gaat, op tafel krijgt. De ervaringen van het Van Traa team laten zien dat het hebben van de bevoegdheid om gegevens van politie, justitie en fiscus te gebruiken, nog niet betekent dat deze gegevens ook automatisch worden verkregen. Binnen de politie en Openbaar Ministerie bleek niet iedereen op de hoogte van deze bevoegdheid, was niet iedereen genegen mee te werken (vooral wanneer het CIE-informatie betreft) en was de interne informatie soms niet op orde, waardoor het vaak onduidelijk was of informatie op het niveau van de regionale recherche, het district of het wijkteam gehaald moet worden. Recentelijk zijn hier binnen het driehoeksoverleg afspraken over gemaakt. Bovendien bleek de weerstand bij de Belastingdienst om op projectmatige wijze gegevens te verstrekken groot. Het Voorschrift Informatieverstrekking 1993 van de Belastingdienst stelt hier strenge beperkingen aan. Toch heeft informatie van de Belastingdienst vaak een belangrijke toegevoegde waarde. Voor het bureau BIBOB wordt het dan ook een uitdaging de juiste informatie binnen de gedeconcentreerde organisaties van de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst te vinden.

Daarnaast kan de vraag gesteld worden of het landelijke bureau in staat zal zijn de juiste informatie te verzamelen, de verschillende informatiebronnen aan elkaar te koppelen en daar de juiste conclusies uit te trekken. Het bureau BIBOB in oprichting werkt daar hard aan, onder andere door het ontwikkelen van zogenaamde 'screeningsprofielen' per branche en het laten stage lopen van medewerkers bij bijvoorbeeld de afdeling vergunningen van een gemeente. Toch blijft voorlopig de vraag in hoeverre het centrale bureau BIBOB in staat zal zijn om vanuit de toren van het departement van Justitie in Den Haag de criminele werkelijkheid achter de legale façade van bijvoorbeeld een aanvraag voor de Drank- en Horecaverunning in Amsterdam, Rotterdam of Venlo in beeld te brengen. Zal het bureau BIBOB beschikken over voldoende 'voelhorens' in de lokale situatie?

Tenslotte kan worden afgevraagd of het bureau BIBOB voldoende capaciteit heeft om alle gevraagde adviezen te kunnen verstrekken. Volgens de memorie van toelichting bij de wet BIBOB zal het bureau BIBOB naar verwachting gemiddeld 500 adviesaanvragen per jaar kunnen behandelen. Kijkend naar de huidige praktijk, dan valt te verwachten dat Amsterdam alleen al een groot deel van de capaciteit van het bureau zal vragen. Tijdens de behandeling van de wet in de Tweede Kamer heeft de minister – naar aanleiding van motie tot behoud van het Wallenproject – de gemeente Amsterdam een soort voorrangspositie toegezegd.<sup>11</sup> Het is dan de vraag wat er voor de rest van het land overblijft.

## 5. Conclusie

De Amsterdamse aanpak laat zien dat een effectieve bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit twee belangrijke voorwaarden kent: een goede informatiepositie en de mogelijkheid ook iets met deze informatie te kunnen doen. De wet BIBOB verschaft het voor de vervulling van deze voorwaarden noodzakelijke instrumentarium. Hierboven zijn enkele voorwaarden geschetst voor het opbouwen van een goede informatiepositie die noodzakelijk is voor een zo volledig mogelijke screening. De bevoegdheid gegevens uit verschillende gesloten registers te mogen gebruiken is een belangrijke voorwaarde, maar is op zich nog geen garantie voor goede informatieverzameling en – analyse.

---

<sup>11</sup> Handelingen 2001-2002, nr. 12, Tweede Kamer, p. 632.

Opgepast moet worden dat de huidige situatie in Amsterdam onder de wet BIBOB niet wordt omgekeerd: Nu een goede informatiepositie, maar geen bestuursrechtelijk instrumentarium en straks wel het instrumentarium, maar niet de informatiepositie om hier effectief gebruik van te maken. Dit alles roept de vraag op in hoeverre naast het landelijk bureau BIBOB het bestaan van lokale pre-BIBOB-bureaus in enige vorm noodzakelijk is. De door de koppeling van informatiebronnen verkregen beelden kunnen vaak pas worden begrepen vanuit het referentiekader van de ‘couleur locale’. Bovendien zal op basis van deze couleur locale door bestuursorganen de selectie van BIBOB-adviesaanvragen worden gemaakt. De kracht van de wet BIBOB zou daarom wel eens bij het lokale bestuur kunnen liggen.