

In troebel water is het goed vissen

De mogelijkheden van de Wet BIBOB als instrument tegen criminaliteit in de Rotterdamse haven



Elise Heijboer

194708

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen – Bestuurskunde

April 2006

Begeleider: Dr. A. van Sluis

Inhoud

Voorwoord	3
1: Inleiding	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Probleemstelling	5
1.3 Onderzoekopzet en leeswijzer	7
2: De Wet BIBOB	8
2.1 Aanleiding BIBOB	8
2.2 Toepassingsgebied BIBOB	8
2.3 De rol van Bureau BIBOB en de uitvoering van de wet	9
2.4 De rol van gemeentes en aanvragers van advies	10
2.5 Tot slot	11
3: “Tegenhouden”	12
3.1 Misdaad laat zich tegenhouden	12
3.2 Tegenhouden troef	13
3.3 Maatregelen van “Tegenhouden”	14
3.4 Tot slot	14
4: Beleidsinstrumenten	15
4.1 Stromingen	15
4.2 Typen van beleidsinstrumenten	18
4.3 Voorbeelden van instrumenten	20
4.4 Dimensies van de sturingsmodellen	21
4.5 De doelgroep van beleidsinstrumenten	22
4.6 BIBOB als beleidsinstrument	23
5: Kenmerken van BIBOB als instrument	25
5.1 Kenmerken van instrumenten	25
5.2 Maatregelen van de Wet BIBOB	26
5.3 De sturing door BIBOB	29
5.4 Tot slot: kenmerken van het BIBOB	29
6: Omgeving: de haven en criminaliteit	31
6.1 De haven en gerelateerde criminaliteit	31
6.2 Raakvlakken	38
6.3 Tot slot: omgevingsfactoren	41
7: Kenmerken van de doelgroep	42
7.1 De Rotterdamse beleidslijn BIBOB	42
7.2 Mogelijkheden en aanknopingspunten	43
7.3 Leren van BIBOB in Amsterdam en elders	45
7.4 Tot slot: kenmerken van de doelgroep	46
8: Samenvatting en Conclusies	48
8.1 Inleiding	48
8.2 Samenvatting	48
8.3 Conclusies	51
Literatuur	55

Voorwoord

Eindelijk is het zover! Voor u ligt mijn scriptie, een onderzoek naar de mogelijkheden van de Wet BIBOB als middel tegen criminaliteit in de Rotterdamse haven. Een onderzoek dat niet mogelijk was geweest zonder de medewerking van de Nationale Recherche, waar ik stage heb kunnen lopen en gegevens voor mijn onderzoek heb kunnen verzamelen. Hiervoor wil ik met name Dick Heijboer, Hester Brink en Ben Ketelaar bedanken.

Voor de noodzakelijke terugkoppeling aan de academische kant van het onderzoek wil ik ook mijn begeleider op de universiteit bedanken. Zonder deze hulp was het eindresultaat een stuk onoverzichtelijker geweest.

Elise Heijboer

Rotterdam, 5 april 2006

1: Inleiding

1.1 Inleiding

Voor het bestrijden van misdaad is het van belang dat zoveel mogelijk daders worden opgespoord en delicten worden opgelost. Het is echter zo dat deze acties pas plaats vinden wanneer de misdaad reeds gepleegd is. Het kwaad is dan al geschied. Het zou veel beter zijn wanneer de misdaad helemaal niet gepleegd wordt. Dat scheelt aanzienlijk in de kosten en natuurlijk zullen minder mensen het slachtoffer van een misdaad zijn. Naast opsporen bestaat misdaadbesteding daarom uit nog een element: "Tegenhouden" (Raad van Hoofdcommissarissen, 2001). Tegenhouden betekent dat de politie ingrijpt waar en wanneer maar kan in het zogenaamde voortraject van een misdaad. Het betekent het zodanig beïnvloeden van gedrag en omstandigheden, dat criminaliteit en andere inbreuken op de veiligheid of maatschappelijke integriteit worden voorkomen of beëindigd. Voor iedereen is het mogelijk een bijdrage leveren. Vaak gebeurt dit alleen nog niet. Tegenhouden geldt daarom niet alleen binnen de politie – organisatie, maar ook voor burgers, het bedrijfsleven en het openbaar bestuur. Burgers kunnen het crimineel al iets moeilijker maken door bijvoorbeeld geen waardevolle goederen in de auto te laten liggen. Het bedrijfsleven kan nadenken over het zelf beschermen van hun productieprocessen en producten, door bijvoorbeeld in deze laatste een soort beveiligingschip in te bouwen, dit is al mogelijk bij mobiele telefoons. Ook het openbaar bestuur kan zich wapenen tegen criminaliteit.

Enige tijd geleden is de Wet BIBOB in werking getreden. Dit is een nieuw instrument voor de overheid om zich te beschermen tegen het ongewild faciliteren van criminele activiteiten. BIBOB staat voor Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur. Deze wet stelt overheidsinstellingen in staat om, voor ze een vergunning of subsidie verlenen of voor ze een contract aangaan met bijvoorbeeld een aannemer, aanvragers en aanbesteders te laten screenen. Hiermee kan voorkomen worden dat achteraf blijkt dat de vergunning gebruikt is voor bijvoorbeeld het dumpen van giftig afval, of dat de nieuwe horecagelegenheid slechts een legale voorgevel is van een criminele organisatie.

Een deel van de samenleving lijkt meer dan andere delen open te staan voor de praktijken van criminele organisaties. Grote mainports met veel logistieke mogelijkheden, zoals Schiphol en de Rotterdamse haven, oefenen een grote aantrekkingskracht uit op de beoefenaars van illegale praktijken. Op het gebied van havengerelateerde en georganiseerde criminaliteit zijn op hoofdlijnen drie soorten criminaliteit te onderkennen: bijvoorbeeld het inrichten van malafide ondernemingen als onderdeel van of ten gunste van een criminele organisatie. Het misbruiken van kennis en informatie binnen bedrijven en daarmee misdrijven plegen en het misbruiken door grensoverschrijdende

georganiseerde criminaliteit van logistieke faciliteiten in de haven, waardoor het imago van de haven ernstig wordt geschaad (Strategienota kernteam Rotterdam-Rijnmond).

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Op dit moment is weinig bekend van de mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt voor het gebied van de Rotterdamse haven. In de haven is wel degelijk sprake van misdaad, vaak zijn er georganiseerde criminele netwerken bij betrokken. Al snel komt dan de gedachte van mensensmokkel, wapenhandel en drugssmokkel naar voren. Heel ernstige delicten dus. Naast de zware criminaliteit is er nog sprake van allerlei andere delicten. Verschillende opsporingsdiensten doen hun werk in de Rotterdamse haven, maar wellicht is er ook een rol weggelegd voor andere overheidsinstellingen. Door goed op de hoogte te zijn van wie, waar, wat doet, kunnen overheidsinstanties misschien invloed uitoefenen op het voortraject van een misdaad. Een alerte overheid kan een afschrikkende werking hebben op potentiële criminelen.

1.2.2 Probleemstelling

Voor het openbaar bestuur is mogelijk een rol weggelegd bij het tegenhouden van misdaad. Een bestuurlijke aanpak kan veel invloed uitoefenen in het voortraject van een misdaad, door de potentiële criminelen te ontmoedigen. Binnen het openbaar bestuur zijn veel verschillende organisaties te vinden. Er zijn de organisaties op het niveau van de Rijksoverheid, zoals de verschillende ministeries. Er zijn overheidsorganisaties op provinciaal en regionaal niveau, zoals de provincies en de waterschappen. Daarnaast kennen we op lokaal niveau de gemeenten. Naast deze bestuurlijke organisaties zijn er nog allerlei zelfstandige bestuursorganen, maar ook private ondernemingen met een publieke taak. In dit onderzoek spelen naast de politie, voornamelijk lokale bestuurlijke organisaties een rol. Met name die organisaties die een rol hebben in het bestuur met betrekking tot de Rotterdamse haven.

Het bestuur van een gemeente komt regelmatig in aanraking met mensen die aankloppen voor een vergunning of subsidie. Daarnaast heeft een gemeente wel eens een opdracht voor bijvoorbeeld het bouwen van een nieuwe school of wijkcentrum. De gemeente zal dan uit verschillende aanbestedingen kunnen kiezen met welke ondernemer zij een contract wil tekenen. De Wet BIBOB biedt hier een middel om een onderzoek te laten uitvoeren naar de integriteit van de mogelijke begunstigde van de vergunning, subsidie of aanbesteding. Bij twijfel over de intenties van de

begunstigde kan de vergunning geweigerd worden. Een BIBOB – onderzoek kan ook aanleiding geven voor het intrekken van een vergunning of het stopzetten van subsidie.

Vanuit de politie en dan met name de Nationale Recherche wordt de bestuurlijke aanpak gezien als een middel met perspectieven voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Ditzelfde geldt voor de Wet BIBOB. De mogelijkheden van deze wet zijn echter nog niet geheel duidelijk. Dit onderzoek is er daarom op gericht uit te zoeken wat de mogelijkheden van de Wet BIBOB zijn bij het tegenhouden van misdaad. In het bijzonder het “tegenhouden” van misdaad in de haven van Rotterdam.

1.2.3 Vraagstelling

“In hoeverre is de Wet BIBOB een bruikbaar instrument voor het voorkomen van misdaad in de Rotterdamse haven?”

Deze vraag is de centrale vraag van dit onderzoek. Binnen deze vraag is een onderscheid te maken naar wat feitelijk kan met dit instrument en wat overige mogelijkheden zijn. De volgende vragen behandelen ieder een deel van deze centrale vraag.

Onderzoeksvragen:

- *Wat houdt de Wet BIBOB in?*
- *Wat houdt het project Tegenhouden in?*
- *Welke stroming in het denken over beleidsinstrumenten biedt een kader voor het onderzoeken van de mogelijkheden van de Wet BIBOB?*
- *Over welke sturingsmaatregelen wordt beschikt met de Wet BIBOB?*
- *Hoe manifesteert criminaliteit zich in de Rotterdamse haven en hoe zou de Wet BIBOB daar een strategie tegen kunnen zijn?*
- *Wat kunnen de rollen zijn van de politie en andere betrokken overheidsinstanties binnen het kader van de Wet BIBOB en de haven? Wat kan en wat is mogelijk?*

1.3 Onderzoeksopzet en leeswijzer

Om te kunnen onderzoeken wat de mogelijkheden van de Wet BIBOB zijn, waar het gaat om het tegenhouden van misdaad in de Rotterdamse haven, moet worden uitgezocht wat deze mogelijkheden inhouden. Daarnaast is het van belang een kader te scheppen waaruit afgeleid kan worden wat de beste manier is om het onderzoek uit te voeren en dat begrippen en concepten biedt die in de praktijk te onderzoeken zijn. Daarom volgt hier een toelichting over de opzet van dit onderzoek:

Allereerst zal informatie verzameld worden aan de hand van de onderzoeksvragen. De eerste drie vragen geven een richting aan de literatuurverkenning. Hoofdstuk 2 bespreekt de Wet BIBOB. Hoofdstuk 3 gaat over “Tegenhouden”. In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op het onderwerp beleidsinstrumenten. De informatie die hieruit naar voren komt, zal de basis vormen voor de analyse van de gegevens die aan de hand van de volgende drie onderzoeksvragen wordt verzameld. Deze geven richting aan het casusonderzoek. De onderwerpen die achtereenvolgens in de hoofdstukken aan de orde komen zijn:

- Eigenschappen van BIBOB als beleidsinstrument (hoofdstuk 5)
- Havengerelateerde criminaliteit (hoofdstuk 6)
- Mogelijkheden van de betrokken overheidsinstanties (hoofdstuk 7)

Hierna volgen de conclusies.

Deze analyse van de mogelijkheden van de Wet BIBOB op het gebied van de Rotterdamse haven betreft een case-study. De belangrijkste onderzoeksmethode is het bestuderen van literatuur, bestaande onderzoeken van onder andere de Politie Rotterdam – Rijnmond en beleidsnotities van overheidsinstanties die reeds met de Wet BIBOB werken. Daarnaast is een deel van de informatie afkomstig uit een expertinterview met een ambtenaar van de dienst Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Rotterdam. Het onderzoek is uitgevoerd tijdens een stage bij het Expertisecentrum Haven van de Nationale Recherche in Rotterdam. Betrokken organisaties zijn daardoor: de politie en de gemeente Rotterdam. De vele verschillende bedrijven en organisaties die deel uitmaken van de logistieke keten in de haven hebben zelf geen invloed op de mogelijkheden van de Wet BIBOB. Deze lijken immers in eerste instantie afhankelijk van de mate waarin de gemeente haar wil toepassen.

2: De Wet BIBOB

2.1 Aanleiding BIBOB

Het openbaar bestuur kan op allerlei manieren geconfronteerd worden met criminaliteit en criminele organisaties. Om tegen te gaan dat zij ongewild bij criminele activiteiten betrokken raakt of deze blijkt te faciliteren, moet de overheid zich beschermen. Zij kan dit ook. Op het bestuursrechtelijke vlak kunnen besluiten zoals vergunning- en subsidieverleningen de overheid in een dergelijke situatie brengen. De overheid verricht naast bestuurlijke handelingen ook privaatrechtelijke handelingen waarbij zij zich door middel van contractuele verbintenissen, zoals aanbestedingen, tijdelijk aan een andere partij verbindt. Om te voorkomen dat ze in een faciliterende rol terechtkomen, kunnen organisaties in het openbaar bestuur integriteitsbeoordelingen laten uitvoeren. Nadat er in de jaren negentig signalen ontstonden dat criminele personen doordrongen in verschillende economische sectoren en daarmee een beroep deden op bestuurlijke faciliteiten, is het initiatief tot het ontwikkelen van BIBOB genomen. Zo heeft dit gespeeld bij de aanbesteding van een politiebureau, de subsidieverlening aan een afvalverwerkingsbedrijf en de toekenning van een vergunning aan een internationaal transportbedrijf. BIBOB is een nieuw bestuurlijk instrumentarium ter Bevordering van Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur. Ze is van toepassing op beschikkingen over subsidies, vergunningen en aanbestedingen (Memorie van Toelichting, nr. 26 883. p. 2-4)

2.2 Toepassingsgebied BIBOB

Het terrein waarop de Wet BIBOB van toepassing is, komt voort uit de bevindingen van de onderzoeksgroep Fijnaut (Memorie van Toelichting, p. 2-4). Deze groep heeft onderzoek gedaan naar de dreiging van de georganiseerde misdaad in bepaalde economische sectoren. Deze sectoren voldoen aan een aantal karakteristieke eigenschappen:

Op de eerste plaats betreft het sectoren waarmee leden van criminele organisaties technisch en financieel vertrouwd zijn. De bouwnijverheid, de automobielbranche, de horeca en het transportwezen liggen binnen het gezichtsveld. Misdadigers kennen de technische faciliteiten die de bedrijven kunnen bieden en de mogelijkheden om geld wit te wassen. Op de tweede plaats gaat het om sectoren die een lage drempel van toetreding kennen. Er zijn weinig diploma's vereist om als zelfstandig ondernemer te beginnen en het is niet moeilijk om iemand met de benodigde papieren als zaakwaarnemer in te huren. Op de derde plaats betreft het branches die bestaan uit enkele grote bedrijven en een groot aantal kleine bedrijven die met elkaar in een harde onderlinge concurrentie zijn verwickeld. Voorts gaan er grote sommen contant geld om, wat de mogelijkheid biedt om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen. Ten slotte gaat het om economische sectoren waar

weinig is geregeld, waar de regels gecompliceerd zijn, tegenstrijdig of in de praktijk onwerkbaar. Dit geldt onder meer voor de afvalverwerkingsbranche, de horeca en sectoren die zonder het inschakelen van goedkope illegale arbeid niet kunnen voortbestaan (Memorie van toelichting; p. 2-4).

BIBOB en het BIBOB – instrumentarium zijn ontwikkeld om onder andere vormen van georganiseerde criminaliteit te kunnen achterhalen. Omdat BIBOB nieuw is, is niet direct voor een algemene toepassing gekozen. De sectoren waarin BIBOB gebruikt kan worden, zijn economische sectoren die kwetsbaar zijn voor ernstige of georganiseerde criminaliteit of sectoren waar al sprake is van criminele bemoeienis. Niet alle aanvragen voor vergunningen en subsidies of aanbestedingen komen in aanmerking. De privacy van aanvragers is van belang. Daarom zal BIBOB naar een principe van proportionaliteit worden toegepast, er moet dus sprake zijn van aanvragen waarbij grote belangen op het spel staan. De Wet BIBOB is wat vergunningverlening betreft op de volgende sectoren van toepassing: transport, milieu, bouw, horeca, bordelen, koffieshops en bedrijven die producten produceren die in de Opiumwet vermeld staan. Voor de subsidies geldt dat in de regeling zelf moet worden opgenomen dat op de aanvraag of intrekking de Wet BIBOB van toepassing is, er is geen limitatieve opsomming. Vijf jaar na inwerkingtreding zal BIBOB worden geëvalueerd. Bij een effectief functioneren kunnen het aantal sectoren waar de Wet nu op van toepassing is worden uitgebreid.

2.3 De rol van Bureau BIBOB en de uitvoering van de wet.

Wanneer een overheidsorganisatie geconfronteerd wordt met een aanvraag of aanbesteding, waaruit bij die organisatie de vrees ontstaat dat zij mogelijk betrokken raakt bij criminele activiteiten, kan zij een advies aanvragen over de betrokken aanvrager van de overheidsdienst. Voor deze adviezen is het zogenaamde Bureau BIBOB opgericht, een zelfstandig functionerende afdeling van het Ministerie van Justitie, zij zal de mate van gevaar aangeven dat de overheidsdienst misbruikt kan worden ten bate van criminele activiteiten (Memorie van Toelichting, p. 4-6). Er is hier sprake van één landelijk Bureau BIBOB. Een advies van Bureau BIBOB is echter niet gratis, overheidsorganisaties zullen er voor moeten betalen.

Bureau BIBOB maakt voor haar advies gebruik van gegevens van politie en justitie. Dit gebruik maakt daardoor een redelijke inbreuk op de privacy van de onderzochte personen. Deze gegevens zijn echter al beschikbaar, Bureau BIBOB doet zelf geen onderzoek. Bureau BIBOB dient de gegevens in haar advies zodanig aan te bieden dat het betrokken bestuursorgaan haar uiteindelijke besluit goed kan motiveren. Doordat BIBOB de gegevensstroom naar de bestuursorganen beheerst, blijft deze gecontroleerd. Het aantal bestuursorganen die in aanmerking komen een advies aan te vragen kan immers in de honderden lopen (Memorie van Toelichting, p.13). Daarnaast kan de verstrekker van de gegevens, bijvoorbeeld een ministerie, altijd aangeven dat de gegevens niet openbaar gemaakt

mogen worden. Mede om deze reden is het openbaar ministerie betrokken bij Bureau BIBOB en het BIBOB - instrumentarium. Het openbaar ministerie heeft een ondersteunende rol bij de vergaring van informatie van het Bureau, maar ook bij de mogelijke aanvragers van een advies, bijvoorbeeld om een tip te geven over bepaalde mensen die voor een bepaalde vergunning in aanmerking willen komen. Daarnaast zorgt het Openbaar Ministerie ervoor dat er geen strafvorderlijk belang geschaad kan worden door de gegevens die in een BIBOB - advies naar voren komen.

Bureau BIBOB heeft geen bevoegdheid om zelf een onderzoek uit te voeren. Het verzamelen van gegevens over personen beperkt zich daardoor tot reeds bestaande en opgeslagen gegevens. Bureau BIBOB mag de gegevens die zij voor haar adviezen verzamelt, twee jaar lang bewaren. Hoewel het Bureau zelf geen onderzoek kan uitvoeren, heeft zij de beschikking over een ruime hoeveelheid bronnen waarvan ook niet – openbare bronnen, waardoor een redelijk volledig beeld over een persoon kan ontstaan. De inbreuk in de privacy van zo'n persoon kan dan ook als ingrijpend gezien worden (Memorie van Toelichting, p.34-36).

De Wet BIBOB bepaalt ook dat het landelijk Bureau BIBOB een informerende rol heeft naar gemeentes toe. Zij moet de overheidsorganisaties inlichten over de mogelijkheden die zij heeft voor het uitvoeren van screenings wanneer er een ernstige dreiging is voor criminele infiltratie van de “legale” wereld.

2.4 De rol van gemeenten en aanvragers van advies

Bureau BIBOB zal in haar advies een inhoudelijke motivering geven voor de mate van gevaar, waar de overheidsinstantie mee te maken kan krijgen. Hiermee kan de overheidsorganisatie zelf een afweging maken over het wel of niet verlenen van de vergunning of subsidie (Memorie van Toelichting, p.30). Het advies moet in de meeste gevallen binnen een termijn van zes weken aan de overheidsinstantie gegeven zijn. Wanneer er echter ook gegevens uit het buitenland nodig blijken te zijn, kan deze termijn langer zijn.

Het betrokken openbaar bestuur besluit in de eerste plaats zelf of gebruik wordt gemaakt van dat instrumentarium en een BIBOB - advies wordt aangevraagd. Ten tweede blijft het betrokken bestuur, indien het er in het concrete geval voor heeft gekozen het BIBOB - instrumentarium toe te passen, zelf verantwoordelijk voor de beslissing die met inachtneming van het BIBOB - advies wordt genomen (Memorie van Toelichting, p.22). Tegen de uiteindelijke beslissing bestaan beroepsmogelijkheden volgens de Algemene Wet Bestuursrecht.

Naast Bureau BIBOB bieden ook private bedrijven vergelijkbare diensten aan tegen commerciële tarieven. Bureau BIBOB vraagt ook een prijs voor haar advies, maar berekent hier niet de totale

kosten in door. Daarnaast kan een prijskaartje aan een advies helpen het aantal aanvragen binnen redelijke proporties te houden. Er zal voor de gemeentes en andere overheidsdiensten die van Bureau BIBOB gebruik willen maken geen compensatie van het Rijk zijn, de kosten zijn dus geheel voor rekening van de overheidsorganisatie (Memorie van Toelichting, p.52).

2.5 Tot slot

Met de Wet BIBOB is er een belangrijk instrument bijgekomen voor het bewaren van de integriteit van overheidsorganisaties, het is een aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden. BIBOB kent echter enkele beperkingen, zoals de beleidsterreinen waarop zij van toepassing is en bijvoorbeeld het prijskaartje van een advies. Daarnaast is het aanvragen van een BIBOB – advies een laatste middel, gemeentes en andere overheidsorganisaties dienen eerst zoveel mogelijk eigen regelgeving toe te passen.

Vaak blijken bestuursorganen zich onbewust of onvoldoende bewust van de bestaande risico's. Integriteitsaspecten worden niet meegewogen in het beleid en de besluitvormingsprocessen. Het is echter van groot belang dat bestuursorganen een alerte houding aannemen. Het is uiteindelijk in ieders belang om te voorkomen dat het voor criminelen prettig zaken doen is met de Nederlandse overheid.

Er bestaan buiten BIBOB om, enkele beperkte mogelijkheden om onderzoek te doen naar de integriteit van de aanvragers van bijvoorbeeld subsidie. Uitgebreide vragenlijsten leveren de gemeente veel informatie, waarna zij eventueel kunnen besluiten dat verdergaand onderzoek nodig is. De ontvanger van een subsidie wordt in principe al gecontroleerd aan de hand van de activiteit waar de subsidie voor bedoeld is. De uitvoering die hier aan gegeven wordt, vertelt al veel over de manier waarop het geld besteed is. Het bestuursorgaan dat de subsidie verleent kan ook besluiten een toezichthouder aan te stellen.

3: “Tegenhouden”

3.1 *Misdaad laat zich tegenhouden*

In de visiedocument “*Misdaad laat zich tegenhouden*” (Raad van Hoofdcommissarissen, 2001) van de Raad van Hoofdcommissarissen constateren deze een dreigende vertrouwenscrisis met de burger. Deze voelt zich onvoldoende beschermd tegen een toenemende gewelddadige criminaliteit en overlast in de openbare ruimte. Een onaanvaardbaar groot gat in de handhaving zou kunnen ontstaan. Dit gat kan de overheid op den duur in haar legitimiteit aantasten. Voor dit probleem zullen openbaar bestuur, bevoegd gezag en politie gezamenlijk een antwoord moeten vinden.

Criminaliteit laat zich, gezien de omvang, aard en verwachtingen, niet meer effectief bestrijden door repressief opsporen alleen. In maatschappelijke systemen en processen moet meer weerstand komen tegen criminele ontwikkelingen. Het stelselmatig ontmoedigen of de voet dwars zetten in het voorterrein van de (potentiële) crimineel is hier een onderdeel van. Dit wordt ‘tegenhouden’ genoemd. “Tegenhouden” zal over een breed terrein gedragen moeten worden. Politie, justitie, bestuur, burgers en organisaties zullen aan zo'n strategie van “tegenhouden” inhoud moeten geven.

“Tegenhouden” wordt in het visiedocument gedefinieerd als:

“Het zodanig beïnvloeden van gedragen en van omstandigheden, dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen.”

“Tegenhouden” maakt nadrukkelijk deel uit van het tactisch – operationeel repertoire van de politie. Ook bestaat er een wisselwerking tussen tegenhouden en het inlichtingenwerk van de recherche. “Tegenhouden” dient een integraal onderdeel te worden van het politiewerk en zal zich bij de Nederlandse politie als vak moeten kunnen ontwikkelen. “Tegenhouden” vraagt om een zeer goede informatiepositie. De politie moet namelijk weten wie waar kan worden tegengehouden, het gaat om precisiewerk.

De praktijk leert dat overheden, burgers en bedrijfsleven niet snel spontaan in beweging komen. Dit gebeurt als regel pas na signalen van de politie. Vaak is het ook de politie die als eerste de vinger moet leggen op falende of tekortschietende regelgeving. De nationale overheid speelt een leidende rol in de strategie van tegenhouden. Ze geeft zelf het voorbeeld, spreekt andere overheden, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven aan op hun verantwoordelijkheid en vaardigt zonodig voorschriften uit.

3.2 Tegenhouden troef

Het zou een ideale situatie zijn wanneer het tegenhouden van misdaad voor alle betrokkenen een tweede natuur zou zijn, net zoiets vanzelfsprekends als het tegenhouden van water. Hierbij is dus niet alleen een taak voor de politie weggelegd, maar duidelijk ook voor overheden, bedrijfsleven en burgers. In een tweede document, "*Tegenhouden Troef*" (Raad van Hoofdcommissarissen, 2003), wordt uitgewerkt hoe tegenhouden er in de praktijk uit zou moeten zien en hoe ze te verweven is met de huidige taakomschrijving van de politie.

De taak van de politie is het verzekeren van de heerschappij van het recht in de samenleving en van de fysieke veiligheid van de burgers. Waarbij de politie dan de enige overheidsorganisatie is die geweld mag gebruiken.

Er zijn voor de politie drie kerntaken en één afgeleide taak te onderscheiden. Dit zijn de handhaving van de openbare orde, de opsporing van strafbare feiten, noodhulpverlening en de afgeleide vierde kerntaak bestaat uit signalering en advisering. Dit alles wordt uitgevoerd in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels.

De politie is van mening dat zij niet de rol van regisseur voor veiligheid en leefbaarheid zou moeten claimen, overheid in haar geheel is immers die "regisseur". Daarmee komt zij voor een dilemma: de politie is niet verantwoordelijk voor het voorkomen van misdaden, maar kan ook niet van die verantwoordelijkheid ontslagen worden. De vraag die dan naar voren komt is: wat moet de politie doen op het gebied van misdaadpreventie en wat moet de samenleving doen op het gebied van misdaadpreventie? In het rapport *Tegenhouden Troef* komt naar voren dat tegenhouden het antwoord is op deze vraag. Doel van tegenhouden is het ontwikkelen van een aanpak die een aantoonbaar en, zo mogelijk, duurzaam verlagend effect heeft op criminaliteit en gevoelens van onveiligheid. Voor misdaadbestrijding geldt dat het grootste effect bereikt kan worden door vooral aan de voorkant van het probleem in te grijpen. Tegenhouden speelt hier op in. Volgens het rapport biedt de Wet BIBOB overheden een mogelijkheid mee te werken aan het tegenhouden van misdaad. Bijvoorbeeld in haar rol van opdrachtgever. Daarnaast moeten overheden zich te allen tijden bewust zijn van de aspecten die samenhangen met veiligheid en criminaliteit.

Tegenhouden moet vorm krijgen door het agenderen bij de partners die een preventieve bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van het probleem. Daarnaast kan de politie criminaliteit in de kiem smoren door potentiële daders het leven door frequente controle en strikte handhaving van regels ongemakkelijk te maken. De politie kan criminaliteit voortijdig beëindigen door daders duidelijk te maken dat zij kennis draagt van de voorbereiding van criminele activiteiten (Naar een veiliger samenleving, p.5).

3.3 De maatregelen van “Tegenhouden”

Kort gezegd bestaan de maatregelen van Tegenhouden uit alternatieve methoden en een gezamenlijke aanpak door verschillende betrokkenen. De alternatieve methoden zijn andere vormen van aanpak dan het meer ‘traditionele’ opsporen door de politie en vervolgen door justitie. Bij de traditionele aanpak wordt tot actie overgegaan op het moment dat er bijvoorbeeld een aangifte binnenkomt. De bedoeling van de methoden voor Tegenhouden is een verstoring van de misdaad door middel van samenwerking met andere betrokken partijen.

Een voorbeeld van de aanpak achter Tegenhouden is bijvoorbeeld de aanpak van straatroof en illegale prostitutie niet naar aanleiding van een aangifte, maar bij voorbaat door middel van de Vreemdelingenwet. Door illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen op grond van de Vreemdelingenwet uit te zetten, wordt voorkomen dat zij bij misdrijven betrokken raken. Denk hierbij aan prostituees die het slachtoffer zijn van vrouwenhandel. Vaak durven deze vrouwen geen aangifte te doen. Hoewel het niet helemaal eerlijk lijkt tegenover deze vrouwen, is oppakken en uitzetten wel een methode om de criminelen hun omzet en winst we te nemen. Ook het houden van verkeerscontroles en preventief fouilleer acties rond drugspanden voorkomen het ontstaan van overlast rondom deze locaties. Opsporen zou in dergelijke situaties een stuk lastiger zijn. Misdaden worden er niet mee opgelost, maar wel in ieder geval voor een groot deel voorkomen.

3.4 Tot slot

In dit hoofdstuk is uitgelegd hoe Tegenhouden een alternatieve methode moet worden voor het voorkomen van misdaad. De misdaad wordt gestopt nog voor ze is begaan. Tegenhouden is ook iets wat niet alleen voor de politie is, alle betrokkenen moeten een steentje bij dragen. De lokale overheden kunnen dit doen door de faciliteiten voor criminelen minder toegankelijk te maken en de Wet BIBOB is hier een middel voor. Wanneer uit onderzoek naar voren komt dat er een gevaar bestaat dat de aanvrager van bijvoorbeeld een horecaverunning deze zal misbruiken voor witwaspraktijken, kan deze vergunning hem op grond van dat onderzoek geweigerd worden. Het belang van het wegnemen van faciliteiten komt aan de orde in hoofdstuk 6.

4: Beleidsinstrumenten

De Wet BIBOB is te zien als een beleidsinstrument. Het tegenhouden van misdaad is een doel dat bereikt dient te worden. De omstandigheden die van invloed zijn op een beleidsinstrument en daarmee de mogelijkheden een bepaald doel te kunnen bereiken, komen terug in de verschillende stromingen in het denken over instrumenten. In het denken over instrumenten lijken globaal twee hoofdstromen te bestaan. Dit zijn de klassieke of instrumentele stroom en de contextuele stroom.

4.1 Stromingen

4.1.1 Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog hebben economische waarden en instrumentele rationaliteit een prominente plaats veroverd binnen de sociale wetenschappen. Zowel beleid als acties van overheden kunnen binnen deze stromingen gezien worden als instrument. Heel veel verschillende zaken zijn aan te merken als beleidsinstrumenten. Een instrument is te zien als een object wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een set van wetten en regels. Daarnaast kun je instrumenten zien als een verzameling activiteiten met een vergelijkbaar karakter, bedoeld om bestuurlijke en maatschappelijke processen te beïnvloeden (De Bruijn & Hufen, in Peters e.a. 1998). Aan de hand van de gebruikte instrumenten kunnen de impliciete bedoelingen van de overheid geanalyseerd worden. Een bepaald instrument is nooit alleen in werking, er zijn altijd meerdere instrumenten in actie, dit kan elkaanders effectiviteit beïnvloeden. Een instrument is ook geen puur technocratisch verschijnsel, de politiek bepaalt uiteindelijk altijd over het lot van het instrument. Het kan op papier nog zo goed lijken, de effecten en de uitwerking van het instrument op de bestuurders zelf bepalen wat er uiteindelijk gebeuren zal.

Er zullen hier twee stromingen ter sprake komen. De eerste is de traditionele of klassiek instrumentele stroming, ook wel instrumentalisme genoemd. De tweede stroming past binnen het contingentisme, dat veel rekening houdt met de omgeving waarin instrumenten opereren en welke invloed dit heeft (Linder & Peters, in Peters e.a. 1998). In de afgelopen jaren is het langzaam aan duidelijk geworden dat binnen zekere contextuele omstandigheden, bepaalde instrumenten effectiever zijn dan andere. Er bestaat echter een groot contrast tussen de theorieën over hoe deze effectiviteit tot stand komt. Daarom worden hier twee benaderingen besproken (Bagchus, in Peters e.a. 1998).

4.1.2 Instrumentele stroming

Binnen de school van het instrumentalisme selecteren beleidsmakers een aantal instrumenten waar ze alle macht aan toeschrijven. Dit betekent dat totale kennis over de bestaande instrumenten bestaat, de effectiviteit is uiterst plausibel of bewezen en in alle mogelijke omstandigheden toepasbaar. Instrumenten zijn universeel voor de verschillende toepassingen en omstandigheden. Deze benadering stelt dat de eigenschappen van het beleidsinstrument het verloop van het beleidsproces bepalen. Ieder instrument heeft een eigen specifieke dynamiek en “economische politiek”, die invloed uitoefenen op de context waarbinnen de overheid actie onderneemt. Deze benadering stelt het instrument dus centraal (De Bruijn e.a., in Peters e.a. 1998). Het perspectief van de instrumentalisten is beperkt tot een technische rationaliteit. De verbondenheid aan bepaalde instrumenten kan voortkomen uit de achtergrond van de onderzoeker. Ideologie kan een rol spelen om te bepalen welk instrument ‘politiek correct’ is. Daarnaast zijn de disciplines economie en recht sterk verbonden aan bepaalde instrumenten. Ten slotte kan een keuze gebaseerd zijn op een machtsverhouding (Linder e.a., in Peters e.a. 1998). In deze klassieke benadering is het beoordelen van de effectiviteit van instrumenten het belangrijkste. Daarnaast speelt de effectiviteit van de implementatie een belangrijke rol. Instrumenten worden los van elkaar onderzocht. Terwijl het soms handig is de gebruikte mix van instrumenten te bekijken. De gedachte achter deze klassieke benadering is dat de maatschappelijke processen stuurbaar en beheersbaar zijn (De Bruijn e.a., in Peters e.a. 1998). De technische rationaliteit is een strikte doel - middelen rationaliteit (Bagchus, in Peters e.a. 1998). Er is weinig aandacht voor de context, alleen voor het einddoel. De beleidsinstrumenten worden gezien als neutrale middelen, ongelimiteerd in aantal. Er bestaat ook een hiërarchie tussen de verschillende doelen in een proces. De waarde van instrumenten is afhankelijk van hun effectiviteit. Twee veranderingen ten opzichte van de klassieke benadering die steeds meer gevolg vinden:

Er wordt steeds meer aandacht besteed aan de context waarin instrumenten worden toegepast. Instrumenten worden ook als activiteiten gezien, waardoor er meer ruimte ontstaat voor andere theorieën.

4.1.3 Verfijnde of contextuele stroming

De tweede belangrijke stroming in het denken over instrumenten stelt dat instrumenten gekozen moeten worden aan de hand van hun ‘passendheid’ bij een bepaalde probleemsituatie. Er is dus een belangrijke rol voor het structureren en articuleren van de situationele context. Bij deze benadering wordt geprobeerd de werking van beleidsinstrumenten te verklaren door zowel de eigenschappen van het instrument als wel die van de context waarbinnen het instrument wordt toegepast te bestuderen (De Bruijn e.a., in Peters e.a. 1998). De context is bepalend voor de toepassing van bepaalde

instrumenten. Politiek wordt hier gezien als een onderdeel van de context. Binnen deze stroming wordt ervan uit gegaan dat contexten meer zullen variëren dan de toepasbare instrumenten (Linder e.a., in Peters e.a. 1998) Bij een benadering die rekening houdt met de context is het uitgangspunt dat een beleidsinstrument slechts één van de vele factoren is die het verloop van een beleidsproces bepalen. Het gaat om beleidssystemen, netwerken, besluitvormingsarena's of implementatieprocessen (De Bruijn e.a., in Peters e.a. 1998).

Over het belang van het betrekken van de context van een probleem heeft Majone het volgende te zeggen. Een praktisch probleem wordt volgens hem niet opgelost door een theoretisch voorstel dat de grenzen van de context niet in overweging neemt. Daarnaast heeft het geen zin de keuze voor instrumenten te bespreken alsof deze plaatsvindt in een institutioneel vacuüm, omdat er niets over de effectiviteit van de instrumenten gezegd kan worden zonder kennis over de context waarin ze opereren (1989). De keuze voor een bepaald instrument is dus geen technische keuze. Niet alleen efficiëntie en effectiviteit spelen een rol. Institutionele, maatschappelijke en morele belangen spelen ook een rol. De juiste keuze komt voort uit overleg (Majone, 1989).

Bij een beleidsontwerp zijn niet alleen de alternatieve keuzemogelijkheden van belang, maar ook kennis over de omstandigheden waarin voor deze alternatieven wordt gekozen en waarin ze worden toegepast. In welke omstandigheden leidt de inzet van een instrument tot effectieve interventie of sturing? De "passendheid" is volgens Bagchus afhankelijk van vier contingenties:

- De karakteristieken van het instrument
- Het beleidsvraagstuk
- Omgevingsfactoren, en
- De karakteristieken van het doel of de doelgroep.

Een instrument is effectief bij een optimale "passendheid" tussen instrument en context (Bagchus, in Peters e.a. 1998). Met passendheid wordt verwezen naar een benadering van de selectie van beleidsinstrumenten, waarbij effectieve beleidsinstrumenten worden ontworpen aan de hand van de passendheid tussen de kenmerken van de context, issue en doelgroep, voor het oplossen van een beleidsvraagstuk (Bagchus, 1996).

4.1.4 Beleidsinstrumenten en effectiviteit

Beleidsinstrumenten worden toegepast in een proces van besluitvorming. De effecten die het instrument uiteindelijk teweeg zal brengen, zijn sterk afhankelijk van de manier van toepassing. (Klok, 1991). Het aantal factoren dat van invloed is op de effectiviteit van beleidsinstrumenten is in principe oneindig groot. Niet alleen de omstandigheden waaronder het instrument wordt toegepast is van invloed, maar ook de kenmerken van het instrument zelf. Effectiviteit is de mate waarin een instrument bijdraagt aan het bereiken van de doeleinden van het beleid (Klok, 1991). Er bestaat geen algemeen

overzicht van welk instrument in welke situatie het meest effectief is. Dit omdat de omstandigheden steeds anders zullen zijn. Daarnaast zijn studies naar beleidsinstrumenten vaak ad hoc en niet breed toepasbaar, ze zijn vooral gericht op die ene specifieke situatie die is onderzocht. Daarnaast is het erg moeilijk om aan te geven of juist dat ene beleidsinstrument de doorslaggevende factor is geweest in het bereiken van de doelstelling, er spelen immers nog vele andere factoren een rol. (Klok, 1991)

4.1.5 Keuze van instrumenten

Volgens instrumentalisten wordt een middel gekozen aan de hand van het doel. Maar vaak heeft het niets te maken met optimalisatie. Kiezen tussen beleidsinstrumenten; dit kan niet om puur technische redenen, want: beleidsinstrumenten zijn zelden ideologisch neutraal. Iemand heeft altijd een persoonlijke voorkeur. Beleidsinstrumenten zijn ook niet neutraal verdeeld. De instrumenten die voor bepaalde problemen gebruikt worden, hebben op verschillende groepen in de samenleving verschillende effecten. Instrumenten kunnen niet gescheiden gezien worden van doelen. Doelen worden vaak geformuleerd aan de hand van de middelen. Resultaten van beleid komen eerder voort uit institutionele structuren dan uit abstracte theorieën (Majone, 1989). Vaker worden ze gekozen om culturele of institutionele redenen. Of omdat het een bekend instrument is, dan hoeft een organisatie niets nieuws te proberen. Of omdat het in de mode is. Maar de belangrijkste vraag is of een instrument ook passend is bij de situatie waar ze voor ingezet wordt. Een keuze wordt dus vaak niet gemaakt op basis van effectiviteit of efficiëntie, maar op basis van beschikbaarheid, ervaring, voorkeur of routine (Van Nispen & Ringeling, in Peters e.a. 1998).

4.2 Typen van beleidsinstrumenten

4.2.1 Een indeling

Een beleidsinstrument is al datgene wat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken (Fenger & Klok, 2003). Dit is een definitie die heel wat ruimte laat over wat een beleidsinstrument is en wat niet, echte duidelijkheid schept het niet. Een instrumentenleer geeft een overzicht van het potentieel beschikbare arsenaal aan beleidsinstrumenten. Veel auteurs hebben al eens geprobeerd een overzicht te maken. Vaak bedoelen ze ongeveer hetzelfde, maar gebruiken een verschillende terminologie. Gelukkig zijn deze verschillende termen al eens met elkaar vergeleken en zoveel mogelijk onder één noemer geschaard. Om ook te kunnen onderzoeken onder welke omstandigheden bepaalde typen van beleidsinstrumenten effectief zijn, is het ook nodig de verschillende typen van instrumenten van elkaar te onderscheiden (Van der Doelen, 1989).

Twee extreme vormen van beleidsinstrumenten kunnen worden aangeduid als “laissez – faire”, de onthouding van actie door de staat, en “public enterprise”, overheidsvoorzieningen. Deze zelfde twee extremen zijn ook wel directe instrumenten te noemen. Directe instrumenten noemt men vaak een overheidsproduct of voorziening, een voorbeeld is een waterzuiveringsinstallatie of een waterkering. Wanneer een overheid er voor kiest de samenleving zichzelf te laten reguleren bij een ongewenste situatie, is er sprake van een zogenaamde “laissez – faire” aanpak. Naast directe zijn er ook indirecte instrumenten. Indirecte instrumenten zijn opnieuw onder te verdelen in een ander gemeenschappelijk onderscheid (Fenger & Klok, 2003). Dit zijn de interveniërende instrumenten die door verschillende auteurs onder verschillende termen onderscheiden worden. Deze instrumenten proberen de gewenste situatie juist te bereiken door middel van het beïnvloeden van het gedrag van burgers, bedrijven en andere organisaties. De prikkels, voorschriften en informatieoverdracht. Zo zijn er dus vijf te onderscheiden typen: staatsonthouding, informatieoverdracht, prikkels, voorschriften en overheidsvoorzieningen (Van der Doelen, 1989). Sommige auteurs zien in deze typen een oplopende mate van dwang, waaraan ook de effectiviteit van het instrument afgeleid zou moeten worden. Anderen vinden de effectiviteit van instrumenten juist het onderwerp van onderzoek. Op dit vlak lijken staatsonthouding en overheidsvoorzieningen van een andere orde dan de interveniërende instrumenten

4.2.2 Het juridische, economische en communicatieve sturingsmodel

Er zijn drie belangrijke sancties waarmee mensen elkanders gedrag kunnen beïnvloeden: de economische begunstiging, de dreiging met fysiek geweld en het appelleren aan emoties en geloofsovertuiging. Het is daarom niet verwonderlijk dat deze drie elementaire processen van sociale beïnvloeding ook voorkomen in de literatuur over typen van beleidsinstrumenten. De hoofdtypen van instrumenten zullen worden aangeduid als sturingsmodellen (Van der Doelen, 1989). Door een systematische verfijning van de drie sturingsmodellen kan inzicht worden verkregen in de verschillen en overeenkomsten binnen de op het eerste gezicht grote verscheidenheid van concrete beleidsinstrumenten. In het juridische sturingsmodel worden waarden en normen neergelegd in bepaalde regels, waarin is voorgeschreven welk gedrag burgers of organisaties al dan niet behoren te vertonen. Het economische sturingsmodel maakt gebruik van financiële prikkels om gedrag te beïnvloeden. Tenslotte kan de overheid trachten burgers te overtuigen, bijvoorbeeld door folders, publicatieborden of televisiespots. Dit zijn onderdelen van het communicatieve sturingsmodel.

4.3 Voorbeelden van instrumenten

4.3.1 Voorbeelden van instrumenten in het juridische sturingsmodel

In het verleden werd wetgeving vooral gebruikt om vast te leggen wat de in de praktijk gegroeide overtuiging en de gevolgde regels waren, in de periode van de opkomst van de verzorgingsstaat is wetgeving echter steeds meer een middel voor overheidsinterventie geworden (Ringeling, 1993). Er is in de afgelopen honderd jaar een nieuwe rechtsopvatting ontstaan, waarin recht als een instrument van sociale beheersing wordt gezien en waarvan de aanwending door middel van wetenschappelijke analyse kan worden vergroot (Schuyt, 1985). Wetgeving heeft daardoor steeds meer een instrumenteel karakter gekregen. Juridische instrumenten zijn instrumenteel en normerend, ze vertellen wat wel en wat niet mag. Juridische instrumenten zijn dwingend, het zijn geboden en verboden die voornamelijk algemeen bindend zijn, wat betekent dat ze voor iedereen gelden. Bij het inzetten van een juridisch beleidsinstrument is er sprake van regulering. Het gaat bij regulering steeds om voorgeschreven gedrag of beperkingen opgelegd aan het gedrag van burgers of organisaties. Of de regels ook datgene bereiken waarvoor ze in het leven geroepen zijn, is afhankelijk van meerdere factoren die in de praktijk vaak actief blijken te zijn. Het succes van wettelijke maatregelen ondergaat namelijk onder andere sterk de invloed van de inzichten en de mogelijkheden van de uitvoerders. Behalve de mogelijkheden van de uitvoerders spelen ook de mogelijkheden van de controleurs een belangrijke rol. Want het mag dan wenselijk zijn allerlei regels uit te vaardigen, als die regels vervolgens niet gecontroleerd en gehandhaafd worden, wordt op termijn het gezag van de overheid ondergraven. De handhaving van regels vereist een daarvoor geschikte organisatie (Ringeling, 1993).

4.3.2 Voorbeelden van instrumenten in het economische sturingsmodel

Een financieel beleidsinstrument is een prikkel (Ringeling, 1993). Een prikkel om een organisatie of een persoon een bepaalde handeling te laten verrichten of deze juist achterwege te laten. Voor het prikkelen zijn verschillende hulpmiddelen beschikbaar. Zo is er de subsidie, de ontheffing, de heffing, de gift en de uitkering. Dit zijn allemaal voorbeelden van financiële beleidsinstrumenten (Herweijer, 1994). Financiële beleidsinstrumenten worden dus ingezet om gedrag te beïnvloeden of om de consumptie van bepaalde goederen te bevorderen of juist tegen te gaan.

4.3.3 Voorbeelden van instrumenten in het communicatieve sturingsmodel

Binnen het communicatief beleidsinstrumentarium valt een tweedeling te maken. Er is sprake van zogenaamde planninginstrumenten en informatieverschaffende instrumenten, die zich beide in de communicatieve sfeer begeven. Een plan is een document dat door een overheid in het openbaar

wordt vastgesteld en waarin aangegeven staat welke overwegingen die overheid gedurende een bepaalde periode aan de uitoefening van haar bevoegdheden ten grondslag legt. Een voorbeeld van een plan is het streekplan van de provincie of het bestemmingsplan van de gemeente (Herweijer & Fleurke, 1992). Communicatie als beleidsinstrument kan er ook op gericht zijn effecten in de samenleving op te wekken door middel van informatieoverdracht. Dit kan via voorlichting en het openbaar maken van informatie. Hoewel propaganda voor de overheid verboden terrein is, is dat natuurlijk ook een voorbeeld van een communicatief beleidsinstrument. Een ander voorbeeld zijn de reclamefilmmpjes van postbus 51, waarin de overheid mensen bekend wil maken met bepaalde regelingen (Van den Heuvel, 1998). Plannen en convenanten beperken de bewegingsruimte van de overheid, ze zijn immers niet meer geheel vrij in keuzen, die hebben ze vastgelegd. Plannen en convenanten zorgen echter ook voor enige zekerheid bij de overheid, deze krijgt een sterkere positie in discussies, doordat duidelijk is waar ze staan en waar ze naartoe willen (Herweijer e.a., 1992). De mogelijke effecten van de informatieverzorgende instrumenten zijn vaak veel geringer. De overheid kan informatie verzenden naar de samenleving, maar kan er niet zeker van zijn hoe deze door de mensen wordt opgepikt. Een ingebakken idee of standpunt van burgers is niet snel los te wrikken en te veranderen (Van den Heuvel, 1998).

4.4 Dimensies van de sturingsmodellen

Naast deze indeling van beleidsinstrumenten zijn ook nog eens drie dimensies te onderscheiden, die van belang lijken bij het typeren van de vormen van sturingsmodellen. Die van algemene en individuele instrumenten, die van beperkende en verruimende instrumenten (Fenger & Klok, 2003) en die van dirigerende en constituerende instrumenten.

4.4.1 Algemene en individuele vormen van de drie sturingsmodellen

Algemene of individuele vormen van beleidsinstrumenten hebben betrekking op de reikwijdte van een instrument. Een algemeen instrument zal altijd voor iedereen gelden. Een individueel instrument voor een bepaald persoon in een specifieke situatie.

	Juridisch	Economisch	Communicatief
Algemeen	Wet	Minimum en maximum prijzen	Massamedia
Individueel	Vergunning	Subsidies op aanvraag	Advies

(Fenger & Klok, 2003, p. 245)

4.4.2 Verruimende en beperkende vormen van de drie sturingsmodellen

Bij beperkende instrumenten zal de steun bij de doelgroep doorgaans lager en de weerstand vaak hoger zijn dan bij verruimende instrumenten. Samenvattend, kunnen we concluderen dat er twee dimensies zijn waarmee die drie basisvormen van beleidsinstrumenten, kunnen worden gecombineerd. Daardoor ontstaat een genuanceerder beeld.

	Juridisch	Economisch	Communicatief
Verruimend	Legalisering	Subsidie	Voorlichting
Beperkend	Verbod of gebod	Heffing	Propaganda

(Fenger & Klok, 2003, p. 246)

4.4.3 Dirigerende en constituerende vormen van de drie sturingsmodellen

Bij constituerende sturingsmodellen gaat het om de lange termijn beïnvloeding van het veldproces, waarbij de overheid eigenlijk de enige partij is in het uitvoeringsproces. Hier zien we de overheidsvoorziening terug. Van der Doelen vindt het vruchtbaar er van uit te gaan dat alle drie de sturingsmodellen de vorm van een overheidsvoorziening kunnen aannemen (Van der Doelen, 1989). Bij de constituerende vorm gaat het vaak om collectieve goederen waarvan de consumptie niet te verdelen is naar individuele consumenten of dat de productie ervan niet betaalbaar is voor individuele producenten. Voorbeelden: dijken, bruggen, spoorwegen, nationale veiligheid en sociale zekerheid (Van der Doelen, 1989).

	Dirigerend	Constituerend
Informatie – overdracht	Voorlichting	Onderwijs, Onderzoek
Prikkel	Prijsregulering	Infrastructurele werken
Voorschrift	Gebod, Verbod	Grondwet, Staatsrecht

(Van der Doelen, 1989, p. 53)

4.5 De doelgroep van beleidsinstrumenten

De indirecte beleidsinstrumenten zijn gericht op een verandering in gedrag. Het is daarom belangrijk inzicht te hebben in hoe gedrag van een doelgroep tot stand komt. Om te beginnen hangt gedrag vaak af van gewoonte, mensen doen dingen omdat ze die altijd zo doen. Gedrag wordt echter niet uitsluitend door gewoonten bepaald. Gedrag komt ook voort uit door de tijd stabiele gedragsoriëntaties. Deze bepalen de houding of attitude van mensen en worden gevormd door de omgang met anderen, waar je bijvoorbeeld rekening mee moet houden. Beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om dit soort gedrag te veranderen, naar een voor de overheid wenselijker gedrag. Een

derde soort gedrag wordt omschreven door het subjectief – rationele actormodel. Het heeft een subjectief karakter omdat de overweging hier niet over alle mogelijke alternatieven gaat, maar om de alternatieven die de actor voor zichzelf ziet. Daarnaast wordt er een onderscheid gemaakt tussen het optimaliseren van de gedragskeuze, waarbij zoveel mogelijk alternatieven en consequenties worden afgewogen, en het vinden van een bevredigende oplossing, gericht op het vinden van een alternatief dat aan minimale randvoorwaarden voldoet tegen zo gering mogelijke besluitvormingskosten. Veranderingen in gedrag worden bereikt door een verandering aan te brengen in de beschikbare alternatieven, de consequenties van die alternatieven of de waardering die in het algemeen aan één van deze wordt toegekend. De modellen kunnen en moeten naast elkaar worden gebruikt (Fenger e.a., 2003).

De geïnventariseerde vormen van de drie sturingsmodellen leveren een eerste aanzet voor het construeren van een indeling van beleidsinstrumenten. De vraag die overblijft is wat de bruikbaarheid van een dergelijke indeling kan zijn. Concrete beleidsinstrumenten lijken veel gevarieerder en gecompliceerder te kunnen zijn dan in de geschetste voorbeelden tot uitdrukking komt. Ten eerste blijken vele concrete beleidsinstrumenten een mix te zijn van de sturingsmodellen. De contouren van de hierboven geschetste indeling vormen een handvat voor het analyseren van dergelijke bestaande instrumenten. Ten tweede kan een concreet type beleidsinstrument binnen één van de varianten van de sturingsmodellen zeer vele variaties kennen. Wel geeft het aan waar aandacht aan besteed dient te worden bij het analyseren van de toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten (Van der Doelen, 1989). Niet alleen effectiviteit en efficiëntie bepalen hoe een instrument beoordeeld wordt. Het gaat hier in het bijzonder ook om politieke, maatschappelijke en ethische criteria (Fenger e.a., 2003). De keuze en de werking van beleidsinstrumenten, zijn zodoende van een aantal factoren afhankelijk. In de eerste plaats is het van belang welke problemen men beoogt te bestrijden. In de tweede plaats zijn de maatschappelijke veranderingen en de snelheid waarmee die plaatshebben van betekenis. In de derde plaats zijn de keuze en de werking van beleidsinstrumenten afhankelijk van de organisatie die met de uitvoering van het beleid is belast. In de vierde plaats is de politiek – bestuurlijke omgeving van grote invloed op de werking van instrumenten (Ringeling, 1993).

4.6 BIBOB als beleidsinstrument

In de inleiding van dit onderzoek werd uiteengezet dat het voor overheidsorganisaties mogelijk is een rol te spelen in het tegenhouden van misdaad. Met de komst van de Wet BIBOB is er een nieuw instrument beschikbaar voor dit doel. Maar biedt dit instrument ook mogelijkheden voor het tegenhouden van misdaad in de Rotterdamse haven? De omgeving waar het instrument BIBOB moet functioneren is de haven van Rotterdam. Dit is een factor die zeker van belang is bij het onderzoeken van de werking van de wet. Omdat ik er vanuit ga dat de omgeving van de haven van invloed zal zijn

op het functioneren van de wet BIBOB binnen dat gebied, is het niet de bedoeling BIBOB als een universeel instrument te beschouwen dat onder alle omstandigheden optimaal zal functioneren. De karakteristieken van het instrument, het beleidsvraagstuk, omgevingsfactoren en de karakteristieken van het doel of de doelgroep zijn van belang⁰. De best toepasbare stroming lijkt daarom de verfijnde of contextuele stroming. Wel is het van belang hier al op te merken dat eerdere schrijvers over dit onderwerp voornamelijk in gingen op de keuze of het ontwerpen van het juiste of meest passende instrument bij een gegeven probleem. Centraal in de vraagstelling van dit onderzoek staat echter de vraag of het reeds toegewezen instrument ook past bij de organisaties die er mee moeten gaan werken. De vier factoren voor passendheid uit het theoretisch kader zijn van belang voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen:

- Beleidsvraagstuk
- Karakteristieken van het instrument
- Omgevingsfactoren
- Karakteristieken van het doel of de doelgroep

Het beleidsvraagstuk waar hier over gesproken wordt komt in dit geval grotendeels overeen met de onderzoeksvraag van dit onderzoek. Ik ben op zoek naar de mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt of kan bieden in het gebied van de Rotterdamse haven als instrument voor het voorkomen van misdaad. Verschillende opsporingsdiensten doen hun werk in de Rotterdamse haven, maar wellicht is er ook een rol weggelegd voor andere overheidsinstellingen. Door goed op de hoogte te zijn van wie, waar, wat doet, kunnen overheidsinstanties misschien invloed uitoefenen op het voortraject van een misdaad. Een alerte overheid kan een afschrikkende werking hebben op potentiële criminelen, doordat zij een hindernis gaan vormen in plaats van een faciliteit. Dit kan in sommige gevallen voorkomen dat de misdaad plaats vindt. De karakteristieken van het instrument, de omgevingsfactoren en de karakteristieken van het doel of de doelgroep komen elk in de volgende hoofdstukken aan de orde.

5: De kenmerken van BIBOB als instrument

5.1 Kenmerken van instrumenten

Uit de literatuur komt naar voren dat een beleidsinstrument al datgene is wat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken. Ook de Wet BIBOB is te zien als een instrument of een verzameling instrumenten. Naar aanleiding van het theoretisch kader en de maatregelen waaruit de wet bestaat, kom ik tot de volgende schematisering van beleidsinstrumenten:

De mate van overheidsinterventie kan de volgende drie vormen aannemen:

"Laissez – faire", onthouding	Sturingsmodellen	Overheidsvoorzieningen
-------------------------------	------------------	------------------------

Binnen de sturingsmodellen maakt Weber onderscheid tussen deze drie modellen:

Juridisch
Economisch
Communicatief

Binnen deze modellen wordt wederom een onderscheid gemaakt, namelijk naar verschillende dimensies die iets zeggen over de manier waarop het instrument sturing uitoefent:

	Juridisch	Economisch	Communicatief
Dimensies:			
Algemeen	Wet	Minimum en Maximum prijzen	Massamedia
Individueel	Vergunning (beschikking)	Subsidies op aanvraag	Advies
Verruimend	Legalisering	Subsidie	Voorlichting
Beperkend	Verbod of Gebod	Heffing	Propaganda

Aan de hand van deze indeling moet het ook mogelijk zijn de instrumenten van de Wet BIBOB te benoemen. Dit zijn de handvatten die de wet biedt voor sturing door overheid en politie. De maatregelen die hier besproken worden zijn de volgende:

1. Weigerings- en intrekingsgrond inzake beschikkingen
2. Instellingen en taak van het Bureau BIBOB
3. Werkwijze van het Bureau BIBOB
4. De verwerking van gegevens door het Bureau
5. Bevoegdheid Officier van Justitie
6. Verplichting tot medewerking
7. Geheimhoudingsplicht
8. Bepalingen omtrent de inhoud van de aanvraagformulieren

Deze maatregelen zijn afgeleid uit de verschillende wetsartikelen van de Wet BIBOB. Deze wetsartikelen regelen hoe deze maatregelen eruit moeten zien. De nummering heeft geen betrekking op de artikelen, het is de volgorde waarop ze hier zullen worden behandeld en waarnaar gerefereerd wordt in de schematische weergave in paragraaf 5.4.

5.2 Maatregelen van de Wet BIBOB

De maatregelen die uit de Wet BIBOB voortkomen hebben betrekking op de volgende zaken:

- Maatregel 1: Weigerings- en intrekingsgrond inzake beschikkingen

De Wet BIBOB is wat vergunningverlening betreft op de volgende sectoren van toepassing: transport, milieu, bouw, horeca, bordelen, koffieshops en bedrijven die producten produceren die in de Opiumwet vermeld staan. Voor de subsidies geldt dat in de regeling zelf moet worden opgenomen dat op de aanvraag of intrekking de Wet BIBOB van toepassing is, er is geen limitatieve opsomming. Voor deze sectoren biedt BIBOB een nieuwe weigerings- of intrekingsgrond inzake beschikkingen. Een beschikking is een beslissing van het openbaar bestuur ten aanzien van één enkele betrokkene, namelijk de aanvrager. Dit onderdeel van de Wet BIBOB heeft om die reden een individueel karakter.

- Maatregel 2: Instelling en taak van het Bureau BIBOB

Er is een Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Het Bureau heeft tot taak aan bestuursorganen, voor zover deze bij of krachtens de wet de bevoegdheid hebben gekregen het Bureau daartoe te verzoeken, desgevraagd advies uit te brengen over de mate van

gevaar, of over de ernst van de feiten en omstandigheden. De aanwezigheid van het Bureau BIBOB is een verruimende factor, want het geeft bestuursorganen een nieuwe mogelijkheid, namelijk een advies aanvragen. Een advies is weer een voorbeeld van een individueel communicatief instrument. Ditmaal niet van de overheid naar de burger, maar van de ene overheidsinstantie naar de andere. De aanwezigheid van het Bureau is bij wet vastgesteld en is daardoor te classificeren als een algemeen juridisch instrument.

- Maatregel 3: Werkwijze van het Bureau BIBOB

Bureau BIBOB heeft geen bevoegdheid om zelf een onderzoek uit te voeren. Het verzamelen van gegevens over personen beperkt zich daardoor tot reeds bestaande en opgeslagen gegevens. Bureau BIBOB mag de gegevens die zij voor haar adviezen verzamelt, twee jaar lang bewaren. Hoewel het Bureau zelf geen onderzoek kan uitvoeren, heeft zij de beschikking over een ruime hoeveelheid bronnen waarvan ook niet – openbare bronnen, waardoor een redelijk volledig beeld over een persoon kan ontstaan. De persoonsgegevens worden uitsluitend verzameld en geanalyseerd ten behoeve van het uit te brengen advies. Deze maatregel biedt het Bureau de mogelijkheid gegevens over personen te verzamelen, ze werkt daarom verruimend, omdat er meer mogelijkheden dan in het verleden ontstaan.

- Maatregel 4: De verwerking van gegevens door het Bureau

Het Bureau registreert geen persoonsgegevens waarvan de verstrekker heeft aangegeven dat deze, gelet op het karakter van die gegevens, niet aan de desbetreffende persoon ter kennis mogen worden gebracht (Wet BIBOB, kamerstuk 26883, nr. 73. p. 5-8). Gegevens die zijn verzameld kunnen gedurende twee jaar worden bewaard voor eventuele verwerking van andere verzoeken. Wanneer de verstrekker van bepaalde gegevens niet wil dat deze openbaar worden gemaakt, werkt dit beperkend. Deze gegevens kunnen namelijk niet in het uiteindelijke BIBOB – advies gebruikt worden. Het mogen bewaren van wel verstrekte gegevens werkt juist verruimend doordat wanneer het geval van een nieuwe adviesaanvraag ten aanzien van dezelfde persoon zich voordoet, de gegevens reeds voorhanden zijn. Er kan dan altijd nog besloten worden de gegevens nog eens te controleren of gewoon nog een keer te gebruiken.

- Maatregel 5: Bevoegdheid Officier van Justitie

Het openbaar ministerie heeft een ondersteunende rol bij de vergaring van informatie van het Bureau, maar ook bij de mogelijke aanvragers van een advies, bijvoorbeeld om een tip te geven over bepaalde mensen die voor een bepaalde vergunning in aanmerking willen komen. Het Openbaar Ministerie is de

enige instantie die een dergelijke “tip” kan geven. Daarnaast zorgt het openbaar ministerie ervoor dat er geen strafvorderlijk belang geschaad kan worden door de gegevens die in een BIBOB - advies naar voren komen. Van inmenging van een Officier van Justitie zou een soort legaliserende werking kunnen uitgaan. Het verhoogt de geloofwaardigheid door de aanwezigheid van een soort “autoriteit”. Dit heeft op die manier ook een verruimende werking. De tip die gegeven kan worden neemt de vorm van een advies aan, een individueel communicatief instrument. Deze maatregel heeft dus meerdere functies.

- Maatregel 6: Verplichting tot medewerking

Verschillende bestuursorganen zijn verplicht tot het verstrekken van persoonsgegevens waarvan zij voor de verwerking verantwoordelijk zijn en die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de taak van het Bureau. Deze maatregel is voor Bureau BIBOB en de gemeentes verruimend, opnieuw worden hier meer mogelijkheden geboden dan in het verleden.

- Maatregel 7: Geheimhoudingsplicht

De in de wet opgenomen geheimhoudingsplicht biedt de onderzochte aanvrager van een vergunning of subsidie bescherming tegen het openbaar worden van zijn persoonsgegevens. Voor zover deze wet het toelaat worden gegevens gebruikt in het advies en vervolgens in de motivering van het besluit van het bestuursorgaan. Voor de rest geldt dat een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, verplicht is tot geheimhouding daarvan. Deze geheimhoudingsplicht brengt daardoor enkele beperkingen met zich mee, de informatie uit het BIBOB – advies kan niet onbeperkt gebruikt worden in bijvoorbeeld de motivering van een besluit.

- Maatregel 8: Bepalingen omtrent de inhoud van de aanvraagformulieren

In de formulieren die dienen voor het aanvragen van een beschikking of die worden gebruikt in het kader van een aanbesteding, worden vragen opgenomen die erop gericht zijn het Bureau BIBOB in staat te stellen het onderzoek naar feiten en omstandigheden zoals betrokkenheid bij strafbare feiten of financieel gewin als gevolg daarvan. De vragen die op deze formulieren gesteld worden kunnen de betrokken gemeentes al in staat stellen zelf een eerste onderzoek te doen, zoals de lichte en diepgaande toets in die de gemeente Amsterdam toepast. Aan de ene kant is deze maatregel beperkend, omdat ze voortvloeit uit het principe van subsidiariteit, wat inhoudt dat de gemeentes zoveel mogelijk zelf dienen te doen en pas als laatste middel een advies aan Bureau BIBOB mogen vragen. Aan de andere kant biedt het ook daadwerkelijk de mogelijkheid zelf een toets uit te voeren, waardoor deze maatregel ook als een verruiming opgevat kan worden.

5.3 De sturing door BIBOB

De Wet BIBOB biedt op de eerste plaats een weigerings- en intrekingsgrond voor beschikkingen. Dit is ook het “gezicht” van BIBOB naar de maatschappij toe. Wanneer een gemeente besluit op grond van een BIBOB – advies een vergunning in te trekken, geen subsidie toe te kennen of de opdracht aan een andere organisatie zal toekennen, is dat het moment waarop burgers iets zien van BIBOB of er mee te maken hebben. Ook de eisen die de Wet BIBOB stelt aan bijvoorbeeld de formulieren die ingevuld dienen te worden voor een aanvraag, laten BIBOB zien in een interactie met de samenleving. De overige maatregelen hebben voornamelijk betrekking op de handelingen tussen de verschillende overheidsinstanties. Hiervan zijn de verplichting tot medewerking, de rol van de Officier van Justitie en de geheimhoudingsplicht een voorbeeld. Daarnaast bepaald de Wet BIBOB voornamelijk hoe de werkwijze van het landelijk Bureau er uit moet zien en wat haar bevoegdheden zijn. Daarmee lijkt het erop dat BIBOB vooral een stimulans is voor gemeentes om alert te blijven en niet bij criminele activiteiten betrokken te raken of ze te faciliteren. De voorlichtingsrol van het Bureau BIBOB en de Officier van Justitie hebben hier mee te maken. Daarnaast lijkt het niet waarschijnlijk dat grotere gemeentes die duidelijk veel met (georganiseerde) criminaliteit te maken hebben hier niet alert op zouden zijn. De aanpak van Amsterdam, die al sinds 1996 actief is, is hier een voorbeeld van.

5.4 Tot slot: Kenmerken van het BIBOB

De Wet BIBOB is eigenlijk niet te zien als één instrument, het is een verzameling instrumenten. Ze bestaat uit verschillende maatregelen die allen tot doel hebben toegepast te worden en zo het ongewild faciliteren van misdaad tegen te gaan. De sturingsmogelijkheden van BIBOB zijn ook de karakteristieken, zij zijn kenmerkend voor de werking van BIBOB. Speciaal aan de Wet BIBOB zijn bijvoorbeeld de instelling van een landelijk Bureau BIBOB, de eigen verantwoordelijkheid voor gemeenten en bestuursorganen en de tot nu toe nog beperkte toepassingsmogelijkheden. Onder de karakteristieken van het instrument verstaan we de verschillende maatregelen binnen de Wet BIBOB die het gedrag van de doelgroep proberen te beïnvloeden.

Sturingmodellen geven aan waar de overheid gedrag van de door haar beoogde doelgroep probeert te veranderen. Deze doelgroep moet in dit geval bestaan uit de lokale overheden en aanbestedende overheidsinstanties. Deze krijgen door middel van deze wet meer mogelijkheden voor het beschermen van hun integriteit en het ongewild faciliteren van misdaad. Veranderingen in gedrag worden bereikt door een verandering aan te brengen in de beschikbare alternatieven, de consequenties van die alternatieven of de waardering die in het algemeen aan één van deze wordt toegekend. In het geval van de Wet BIBOB valt te stellen dat er een verandering wordt aangebracht in de beschikbare

alternatieven van de doelgroep. De zogenaamde sturingsmodellen. Deze sturingsmodellen zijn als volgt schematisch weer te geven:

	Juridisch	Communicatief
Dimensies:		
Algemeen	Maatregel 2: Instelling en taak van het Bureau BIBOB	(<i>Massamedia</i>)
Individueel	Maatregel 1: Weigerings- en intrekingsgrond inzake beschikkingen.	Maatregel 5: Bevoegdheid Officier van Justitie
Verruimend	Maatregelen: 3: Werkwijze van Bureau BIBOB 4: De verwerking van gegevens door het Bureau 5: Bevoegdheid Officier van Justitie 6: Verplichting tot medewerking 8: Bepalingen omtrent de inhoud van de aanvraagformulieren	Maatregel 3: Werkwijze van Bureau BIBOB
Beperkend	Maatregel 7: Geheimhoudingsplicht	(<i>Propaganda</i>)

Uit het schema komt naar voren dat de maatregelen van de Wet BIBOB voornamelijk terug te vinden zijn in de juridische sfeer. Het karakter van deze wet is op de eerste plaats verruimend, omdat het de bestaande mogelijkheden uitbreidt. Waar er grenzen zijn, is dit duidelijk aangegeven en op die punten heeft de wet weer beperkende middelen in zich. Daarnaast zijn er zowel algemene als individuele maatregelen te onderscheiden. Zo is de instelling van het Bureau BIBOB iets heel algemeen, het is voor iedere betrokkene toegankelijk. De beslissing die genomen kan worden ter weigering of intrekking van een beschikking, speelt zich af in een individuele dimensie, omdat het gaat om de keuze van één overheidsinstantie met betrekking tot één aanvrager.

De Wet BIBOB heeft de meeste raakvlakken met het juridische en het communicatieve sturingsmodel. Binnen het juridische sturingsmodel verruimt deze wet voornamelijk de mogelijkheden voor het onderzoek naar persoonsgegevens door het Bureau BIBOB. Ze beperkt de keuzevrijheid waar het gaat over de omgang met deze gegevens. Binnen het communicatieve sturingsmodel zorgt Bureau BIBOB voornamelijk voor voorlichting en advies. Deze instrumenten passen binnen de verruimende dimensie, voorlichting vergroot kennis en biedt daardoor meer alternatieven, en de individuele dimensie, een BIBOB – advies is alleen bestemd voor het bestuursorgaan dat de aanvraag deed.

6: Omgeving: de haven en criminaliteit

6.1 Haven en gerelateerde criminaliteit

6.1.1 Haven en transport

In vroeger tijden werd een beschutte baai al een haven genoemd. Tegenwoordig verstaat men onder haven; *een land- en wateroppervlakte met inrichtingen en uitrustingen voor het aanlopen van zeeschepen, het laden en lossen hiervan en de opslag van goederen en het eventueel doorsturen van goederen* (Scheepvaart en Transport College, 2002). Vervoer van goederen over zee brengt de noodzaak van een zeehaven met zich mee. Daarnaast is deze haven vaak niet direct aan de plaats van productie of aflevering gelegen. Vervoer over zee brengt daarom een aantal transportmogelijkheden met zich mee. Goederen beginnen hun reis op de plaats van productie, vandaar gaan ze naar een zeehaven, de plaats waar ze ingeladen worden voor vervoer over zee. De goederen worden weer uitgeladen op de haven van bestemming, maar vaak zijn ze dan nog niet op hun uiteindelijke bestemming. Daarnaast biedt een haven vaak de mogelijkheid de goederen op te slaan terwijl deze wachten op hun volgende vervoer. Transport bestaat zodoende uit vervoer, opslag, overslag en informatieoverdracht (Scheepvaart en Transport College, 2002). In heel deze keten van transport spelen zeehavens, maar ook luchthavens, een essentiële rol, ze zijn een knooppunt in het infrastructurele netwerk (Van Nunen en Verspui, 1999).

Al met al is transport rond zeehavens een complex systeem waar veel verschillende partijen bij betrokken zijn. Op de eerste plaats is er de verkoper of verlader, bijvoorbeeld een mijn, plantage of fabrikant. Op de tweede plaats is er de opslag van de goederen, die op verschillende locaties kan plaatsvinden, zoals bij de fabriek, in de laad- en losschavens, bij de douane en bij de eindbestemming. Opslag van goederen en het laden en lossen van schepen gebeurt door een zogenaamde stuwadoorn. Een bekend voorbeeld in Rotterdam is bijvoorbeeld de ECT, die gespecialiseerd is in containers. Een expediteur is een tussenpersoon die zich toelegt op het doen vervoeren van goederen, hij vervoert niet zelf, vaak worden wel aanvullende diensten aangeboden. Vervoer kan over de weg, over het spoor of verder over water, namelijk door middel van binnenvaart, plaatsvinden. Uiteindelijk moeten de goederen aankomen bij de koper of ontvanger. Naast stuwadoorn en expediteurs zijn er nog veel andere dienstverlenende bedrijven actief in een haven. Denk bijvoorbeeld aan sleepdiensten, loodsdiensten, roeiers, reders, cargadoorn en natuurlijk de politie en inspectiediensten. Cargadoorn zijn vertegenwoordigers van lijn operators, ze boeken ladingen, innen zeevrachten en kosten, regelen douaneformaliteiten, stemmen laad- en losschema's af en zorgen bijvoorbeeld voor proviand en andere bemanningszaken (Scheepvaart en Transport College, 2002). Een lijn operator is dan weer een rederij die tussen van tevoren bepaalde havens een vaste lijndienst onderhoudt.

6.1.2 De haven van Rotterdam

Op de website van de Rotterdamse haven staat het volgende met betrekking tot de omvang van deze haven, een internationaal centrum van handel, overslag, industrie en distributie.

De haven biedt directe werkgelegenheid aan ongeveer 60.000 mensen in Rotterdam. Daarbuiten nog eens aan ongeveer 250.000 mensen. De directe bruto toegevoegde waarde van het haven- en industriegebied bedraagt 6,2 miljard Euro (in 2000). Dat is 1,7% van het Bruto Nationaal Product in Nederland.

Het haven- en industriegebied strekt zich uit van het hart van de stad tot aan de Noordzee, over veertig kilometer. De bereikbaarheid voor zeer diepstekende schepen (24 meter) en de goede achterlandverbinding over het water, de weg, het spoor, en via pijpleidingen maken Rotterdam een logistiek knooppunt van formaat.

De goederenoverslag in Rotterdam bedraagt 328 miljoen ton (in 2003). Dat is bijna net zoveel als de nummers twee, drie en vier in Europa: Antwerpen, Hamburg en Marseille samen. Het grootste deel van de overslag bestaat uit massagoederen zoals olie, chemicaliën, kolen en ertsen. Rotterdam is bovendien de grootste containerhaven van Europa.

Rotterdam is van groot belang voor de Europese import- en exportmarkt. Een belangrijk deel van de aangevoerde goederen wordt in de haven verwerkt, bijvoorbeeld: raffinage van olie, productie van kunststoffen, strippen en stoffen van containers, samenstellen van ladingpakketten, etc. Vervolgens vinden de (half)producten hun weg naar de grote industriële centra elders en naar zo'n 350 miljoen Europeanen. De haven speelt eveneens een belangrijke rol in de export van producten naar Europese landen overzee en intercontinentale bestemmingen als de Verenigde Staten en het Verre Oosten (www.portofrotterdam.com/abouttheport).

6.1.3 Het Havenbedrijf Rotterdam N.V.

Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. verhuurt bedrijfsterreinen in het Rotterdamse haven- en industriegebied. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor het efficiënt en veilig afwickelen van het scheepvaartverkeer. Zodoende heeft het Havenbedrijf twee kerntaken. Een commerciële en een nautische.

De commerciële taak bestaat uit een aantal ondersteunende en dienstverlenende activiteiten. Zoals bijvoorbeeld de exploitatie van de 10.000 hectare grote terreinen van het haven- en industriecomplex. Daarnaast regelt het Havenbedrijf de afwikkeling en toetsing van het beleid inzake het zee- en binnenhavengeld. Het Havenbedrijf faciliteert investeringen van Nederlandse en buitenlandse bedrijven. Ze verleent assistentie bij vergunningenprocedures en contact met overheden op regionaal en nationaal niveau. Het Havenbedrijf helpt ook bij het zoeken naar logistieke en industriële partners

in het Rotterdamse haven- en industriecomplex. Dit gebeurt in nauw overleg met de regionale organisaties als Deltalinqs, de werkgeversorganisatie, en de Rotterdam Port Promotion Council.

Tot de nautische taak van het Havenbedrijf horen onder andere de radarposten, ze voert daarnaast ook controle uit op bijvoorbeeld de diepte van de vaargeulen, de scheepsbewegingen en de waterkwaliteit.

Naast veiligheid wordt ook het onderwerp "beveiliging" steeds belangrijker. Een drietal projectgroepen zijn samengesteld om de havenautoriteiten en de gemeente Rotterdam van advies te voorzien. De *Port Security Policy Board* voorziet de gemeente van eenduidige adviezen over beleid. De *Security Integration Board* is een overleg op directieniveau tussen Havenbedrijf, Zeehavenpolitie en Douane. Tenslotte is er de *Port Security Development Group* die zorg draagt voor concrete producten om veiligheidsmaatregelen in te kunnen voeren.

6.1.4 Georganiseerde criminaliteit

Georganiseerde criminaliteit wordt gepleegd door daders die met elkaar samenwerken. Voor een strategische analyse van georganiseerde criminaliteit dienen drie aspecten hiervan in kaart gebracht te worden. Dit zijn de samenstelling en structuur van criminele samenwerkingsverbanden, de aard van de criminele activiteiten en de rol van de wettige omgeving hierbij. Deze komen het beste tot uiting in het transitkarakter van georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dit betekent de invoer, uitvoer of doorvoer van illegale goederen en / of personen (De zwakste schakel, 2003). Net als bij de distributie van legale goederen of personen, speelt de logistiek bij transitcriminaliteit een belangrijke rol. Logistiek heeft betrekking op het efficiënt en integraal beheersen van arbeid, informatie- en goederenstromen en daar om heen: van de hele infrastructuur. Georganiseerde criminaliteit in Nederland omvat voornamelijk de grensoverschrijdende handel in illegale goederen of diensten. In het algemeen valt te zeggen dat georganiseerde criminaliteit twee vormen aan kan nemen. De eerste is de handel in illegale goederen en diensten. De tweede vorm omvat het verkrijgen van machtige posities in bepaalde bedrijfstakken of gebieden (Van der Schoot, 2003).

Het bestaan van georganiseerde criminaliteit staat niet helemaal op zich. De samenleving biedt georganiseerde criminaliteit mogelijkheden tot bestaan, op diezelfde punten is er echter ook sprake van kansen voor preventie. Criminele samenwerkingsverbanden kunnen bestaan wanneer; er vraag is naar illegale goederen vanuit de zogenaamde bovenwereld, er misbruik gemaakt kan worden van legale faciliteiten en er instrumenten aanwezig zijn in de legale omgeving voor het uitvoeren van de activiteiten (Van der Schoot, 2003). Georganiseerde criminaliteit is dus afhankelijk van bestaande faciliteiten. Zowel van logistieke faciliteiten voor bijvoorbeeld vervoer, als van bestuurlijke faciliteiten voor vergunningen. Deze bestaansmogelijkheden bieden dan ook kansen voor preventie, met name op het tweede punt, dat van het misbruik van legale faciliteiten, is een rol weggelegd voor lokale

overheden en het lokale bedrijfsleven. Om bijvoorbeeld activiteiten als witwassen of het transporteren van bepaalde goederen te kunnen uitvoeren, zijn criminele organisaties van hen afhankelijk. De lokale overheid verleent vergunningen voor bijvoorbeeld de exploitatie van een horecagelegenheid. Het lokale bedrijfsleven kan diensten leveren zoals transport. Het grootste probleem dat hier ontstaat is het verstrengeld raken van de zogenaamde onderwereld en de bovenwereld.

Georganiseerde misdaad brengt altijd een risico van corruptie met zich mee. Ambtenaren en politici krijgen steekpenningen voor het verlenen van een bepaalde dienst of zelfs politieambtenaren die betaald worden voor het door de vingers zien van bepaalde criminele activiteiten. Corruptie biedt een kans voor het bestrijden van georganiseerde criminaliteit. Twee typen maatregelen zijn van toepassing: interne en externe. Interne maatregelen beschermen de integriteit binnen overheidsorganisaties en bedrijven. De externe maatregelen zorgen ervoor dat het misbruik van buitenaf vermindert zou worden.

Hoewel georganiseerde criminaliteit de pas afgesneden kan worden door een bestuurlijke aanpak, zijn hier wel voorwaarden aan verbonden. Een bestuurlijke of administratieve aanpak werkt alleen wanneer er sprake is van een legale markt. Daar kunnen dan namelijk regels op toegepast worden en eventueel inspecties uitgevoerd worden. Een illegale markt bestaat buiten de regels om. Een voorbeeld dat genoemd wordt in *Prevention of organized crime* is de legalisering van het eigendom van bordelen. Na de legalisering was het mogelijk controles uit te voeren en vergunningen te verlenen, waarmee eisen gesteld konden worden. Zo kon er meer invloed uitgeoefend worden op prostitutie door minderjarigen of slachtoffers van vrouwenhandel (Van der Schoot, 2003).

6.1.5 Havengerelateerde criminaliteit

De laatste jaren heeft zich een toename van het aantal (ontdekte) ernstige delicten in alle sectoren van de Rotterdamse haven voorgedaan. Criminele organisaties blijken zeer goed op de hoogte van de kwetsbaarheid van bedrijven en het logistieke proces dat is gekoppeld aan handelsactiviteiten in een haven. Het plegen van strafbare feiten in zo'n logistiek proces kan al snel zeer lucratief zijn. Op het gebied van havengerelateerde en georganiseerde criminaliteit zijn op hoofdlijnen drie soorten te onderkennen. Dit zijn het inrichten van malafide ondernemingen als onderdeel van of ten behoeve van een criminele organisatie, het misbruiken van kennis en informatie binnen bedrijven en daarmee misdrijven plegen en het misbruiken door grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit van logistieke faciliteiten in de haven en buiten Nederland, waardoor het imago van de haven ernstig wordt geschaad (Strategienota kernteam Rotterdam-Rijnmond). Om een bijdrage te kunnen leveren aan de integriteit van de Rotterdamse haven is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de aard en de omvang van de criminaliteit en het functioneren van de logistieke keten van deze haven (Brink, 2002).

Een erg belangrijk begrip met betrekking tot havengerelateerde criminaliteit is de zogenaamde logistieke keten. Deze keten begint bij de verlader van goederen en eindigt bij de koper of ontvanger. Alle mogelijke vervoerende en dienstverlenende bedrijven hier tussen maken ook onderdeel uit van de logistieke keten. In de keten kan een onderscheid gemaakt worden tussen een goederenstroom, een documentenstroom en een geldstroom. De laatste twee zijn meestal afgeleid van de eerste stroom: goederen gaan gepaard met begeleidende documenten en uiteindelijk moet zowel voor de goederen als voor het transport betaald worden. Kwetsbaarheden betreffen voornamelijk de eerste twee stromen (Van Dijk, 1999). Een haven is dus een plaats in de logistieke keten die fysiek aanwezig is, een knooppunt waar transport, opslag en overslag bij elkaar komen.

De criminaliteit gerelateerd aan de Rotterdamse haven wordt in het criminaliteitsbeeld vanuit twee invalshoeken beschouwd: op de eerste plaats vanuit het concept van de logistieke keten en op de tweede plaats vanuit de criminologische driedeling van transnationaal opererende criminele netwerken, nationale en / of regionale criminele netwerken en organisatiecriminaliteit / werknemerscriminaliteit. Verschillende soorten delicten kunnen dan onderscheiden worden: bijvoorbeeld de handel in; verdovende middelen, vuurwapens en mensensmokkel, sigarettensmokkel, milieucriminaliteit, gestolen auto's, metaaldiefstal, diefstal van en af containers, bunkerfraude, EU fraude, werknemerscriminaliteit en corruptie (Brink, 2002).

De beschrijving en analyse van havengerelateerde criminaliteit vereist een gedegen kennis van de bedrijfseconomische context. Het kernbegrip in deze is de logistieke keten (Brink, 2002). Een definitie van havengerelateerde criminaliteit: Onder "haven" wordt verstaan: 'de haven, alsmede de aan de haven gerelateerde industrie- en bedrijfsterreinen'. De Rotterdamse haven kan op twee wijzen betrokken zijn bij de georganiseerde criminaliteit: namelijk de logistiek is *verwijtbaar* betrokken bij criminele handelingen door bewust criminaliteit te faciliteren binnen de bedrijfsvoering, of de Rotterdamse haven als *niet-verwijtbare* schakel in de (inter)nationale criminele logistiek. De haven treedt onbewust op als facilitator omdat de noodzaak bestaat gebruik te moeten maken van de dienstverleners. In de tweede WODC monitor georganiseerde misdaad (2002) wordt gewezen op de mogelijkheden die de Rotterdamse haven biedt. De georganiseerde criminaliteit gebruikt Rotterdam als doorvoerhaven. De georganiseerde misdaad zou eerder meeliften met bestaande goederen- en geldstromen in Nederland, dan dat zij zelf onderdelen van de infrastructuur in bijvoorbeeld de transport- en financiële sector onder controle houdt.

Het is onmogelijk de haven van Rotterdam fysiek af te sluiten, ze is open en daardoor kwetsbaar. De logistieke keten kent goederen-, financiële-, arbeid- en papierenstroom. Verladers, cargadoors, expediteurs, vervoerders, verzekeraars en bijvoorbeeld rederijen maken deel uit van de logistieke

keten. In de Rotterdamse haven zijn verschillende opsporings- en controlediensten actief. Elk van deze diensten heeft een eigen aandachtsgebied en een eigen werkwijze. Dit heeft als nadeel dat de handhaving in het gebied ondoorzichtig wordt, informatie over criminele activiteiten versnipperd raakt en dat de informatie uitwisseling tussen de verschillende diensten niet optimaal is (Brink, 2002). Enkele voorbeelden van controle- en opsporingsdiensten zijn de AIVD, de Arbeidsinspectie, de Douane, de FIOD-ECD, de Koninklijke Marechaussee, de Scheepvaartinspectie en verschillende onderzoekseenheden van de politie (Brink, 2002).

Er bestaat een spanningsveld tussen preventieve maatregelen voor het voorkomen van criminele activiteiten en de economische belangen van de haven. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft gesteld dat preventieve maatregelen de handel niet mogen belemmeren. De strenge en versnipperde controles veroorzaken mede dat de haven lading verliest (Brink, 2002). Er zijn verschillende initiatieven van toepassing op de beheersing van de criminaliteitsproblematiek in de Rotterdamse haven. Zo is er het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Deze groep heeft ten doel " *een bewustwordingsproces op gang te brengen en te houden van de risico's van criminaliteit* ". De groep bestaat zowel uit overheidsorganisaties als vooraanstaande ondernemers (Brink, 2002).

6.1.6 Criminologische driedeling Rotterdamse haven

Een driedeling in misdaad die te onderscheiden is in de Rotterdamse haven bestaat uit transnationale misdaad, nationale en / of regionale criminele netwerken en organisatie- en werknemerscriminaliteit.

Transnationale misdaad

Transnationale misdaad wordt in toenemende mate in verband gebracht met kwetsbaarheden in de logistieke ketens in havens. De logistieke voorzieningen in de Rotterdamse haven maken Nederland zeer geschikt als distributieland voor illegale goederen en diensten. Volgens controle- en opsporingsdiensten is effect van strengere controles zichtbaar. Dit blijkt onder meer uit het feit dat ook verplaatsing van illegale goederenstromen optreedt wanneer controle strenger wordt. Een analytisch kenmerk van transnationale misdaadnetwerken is de grensvervaging tussen misdaadmarkten. Criminele organisaties opereren op meerdere misdaadmarkten. De grensvervaging tussen misdaadmarkten komt onder andere tot uiting in de drugshandel. Criminele organisaties handelen bijvoorbeeld steeds vaker in meerdere soorten drugs. Niet één drugssoort wordt vervoerd, maar in toenemende mate worden cocaïne, heroïne, XTC in één zending verstuurd. Andere delictsoorten zoals illegale afvalverwerking, de smokkel van gestolen voertuigen en sigarettensmokkel, blijken ook te worden gecombineerd met de smokkel van drugs. De criminele organisaties veranderen van

sociologische samenstelling. De transnationale netwerken hebben steeds vaker een multicultureel karakter. Niet alleen werken verschillende nationaliteiten samen, maar de organisaties bedienen ook verschillende landen (Brink, 2002).

Nationale en / of regionale criminele netwerken

Op het gebied van zowel metaaldiefstal, als diefstal van en uit containers zijn in de Rotterdamse haven nationaal en / of regionaal opererende criminele netwerken actief. Metaaldiefstal wordt enerzijds gepleegd door personeelsleden van op- en overslagbedrijven en anderzijds door 'veelplegers' op het gebied van metaaldiefstal. Uit een analyse van de Zeehavenpolitie blijkt dat er sinds 1999 een toename heeft plaatsgevonden in de hoeveelheid aangiften van metaaldiefstal, waarbij het met name gaat om aluminium, koper en nikkel. Er is te weinig zicht op de diefstal van en uit containers. Dit komt mede doordat de diefstal in weinig gevallen tot een aangifte leidt. Wanneer er wel aangifte wordt gedaan, blijkt het moeilijk het precieze moment binnen de logistieke keten te achterhalen waarop het mis is gegaan. Bij de diefstal wordt veelal misbruik gemaakt van informatie van binnen de organisatie en kennis van het logistieke proces. Er zijn aanwijzingen dat criminele groeperingen handlangers plaatsen of werven bij dezelfde dadergroepen. Het gaat hierbij om groepen uit verschillende delen van het land. Er is met betrekking tot de diefstal sprake van verplaatsing binnen de logistieke keten naar het groeiend aantal *inland* terminals en distributiecentra buiten de havens van Rotterdam (Brink, 2002).

Organisatie- en werknemerscriminaliteit

In de benadering van transnationale en nationale / regionale criminele netwerken ligt de nadruk op natuurlijke personen. De laatste jaren neemt de aandacht voor criminaliteit gepleegd door rechtspersonen, aangeduid als organisatiecriminaliteit, toe. Deze criminaliteit wordt gepleegd door functionarissen van organisaties bij de uitvoering van hun werkzaamheden, dus voor en door de organisatie. Bij organisatiecriminaliteit wordt vooral gedacht aan bedrijven en andere particuliere organisaties, maar ook overheidsinstanties en non-profitorganisaties kunnen zich schuldig maken aan organisatiecriminaliteit. Organisationscriminaliteit is moeilijk strafrechtelijk af te bakenen. Vaak betreft het vormen van fraude. Werknemerscriminaliteit wordt incidenteel genoemd in controle- en opsporingsonderzoeken, maar is volgens het bedrijfsleven een structureel probleem. Een bijzondere vorm van werknemerscriminaliteit is corruptie, waarbij werknemers van het bedrijf door derden worden bewogen zich met onrechtmatige zaken bezig te houden zoals het doorgeven van geheime informatie of het nalaten van controles. Door een vergelijking te maken met de luchthaven Schiphol kunnen indicaties verkregen worden over de ernst van de problematiek. Net als op Schiphol werkt in de Rotterdamse haven veel personeel dat niet gescreend is, zijn de mogelijkheden om te saboteren in

het gecompliceerde logistieke proces talrijk, is er relatief weinig toezicht op personeel en zijn er veel verleidingen voor werknemers (Brink, 2002).

6.2 Raakvlakken tussen haven en BIBOB

6.2.1 In het kort

Uit dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat de haven een omgeving is waar heel veel dynamiek in zit. Dit maakt deze omgeving interessant en complex tegelijk. Ook wordt het er niet makkelijker op de belangrijkste omgevingsfactoren te benoemen, die van belang zijn voor het doen van een uitspraak over de passendheid van het instrument BIBOB in deze situatie. De omgevingsfactoren bestaan uit de kenmerken van de haven en de daar aan gerelateerde criminaliteit. De haven wordt gekenmerkt door haar dynamische rol in de logistieke keten, als knooppunt van transport, opslag en overslag. Veel verschillende bedrijven met even veel verschillende taken en diensten. Dit betekent ook veel faciliteiten, zowel voor legale ondernemingen, maar helaas ook voor illegale ondernemingen. Een belangrijk kenmerk van georganiseerde criminaliteit is de afhankelijkheid van bestaande faciliteiten. Dit zijn zowel logistieke faciliteiten voor vervoer, als bestuurlijke faciliteiten voor legale voorgevels van illegale ondernemingen.

Steeds als goederen in andere handen overgaan kan er iets mee gebeuren. Criminele groeperingen met kennis van zaken over de logistieke keten hebben daarmee toegang tot zeer lucratieve en illegale activiteiten. In een driedeling wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende niveau's van criminaliteit. Dit zijn transnationale criminaliteit, nationale en regionale criminaliteit en organisatie- en werknemerscriminaliteit. Op ieder van deze niveau's zijn verschillende veel voorkomende delicten te onderscheiden. Op ieder van deze niveau's lijken er goede mogelijkheden voor de toepassing van de Wet BIBOB. In alle gevallen behalve de werknemerscriminaliteit zijn bedrijven en organisaties te onderscheiden, die voor de uitvoering van hun werkzaamheden vergunningen nodig hebben.

6.2.2 BIBOB en de havengerelateerde criminaliteit.

Het vaststellen van criminaliteitsproblemen is één zaak, een andere zaak is te bepalen wie (actief) betrokken zijn bij dergelijke praktijken. Van Dijk stelt een aantal relevante vragen in *Bewust van de gevaren van criminaliteit*:

Is het, het reguliere bedrijfsleven dat zich schuldig maakt aan bepaalde vormen van criminaliteit, of is het bedrijfsleven vooral slachtoffer? Of verschilt dit per criminaliteitsvorm? Andere vragen die zich opdringen zijn: in hoeverre is het voor de overheid in de vorm van controle en opsporing mogelijk

zaken aan het licht te brengen, te bestrijden en te voorkomen? In hoeverre kan of moet het bedrijfsleven hierbij een actieve rol vervullen? (Van Dijk, 1999)

Op het gebied van de transnationale criminaliteit, de nationale en regionale criminaliteit en de organisatiecriminaliteit lijkt een mogelijk rol te zijn weggelegd voor de Wet BIBOB. Op het gebied van werknemerscriminaliteit lijkt ze veel minder van toepassing. Het zou hier gaan om individuele werknemers die overgaan tot criminele activiteiten, dus zonder medeweten van het bedrijf waar ze onderdeel van uit maken. Hoewel werknemerscriminaliteit wel een structureel probleem genoemd wordt, lijkt hier in eerste instantie een rol weggelegd voor de werkgevers en niet voor de overheid, in ieder geval niet op het gebied van vergunningen of subsidies. Werkgevers zouden er voor kunnen kiezen hun personeel te laten screenen om te voorkomen dat ze bij criminele activiteiten betrokken raken. Individuele werknemers vormen dan ook geen onderwerp binnen de Wet BIBOB. Deze richt zich op de ondernemer, de financiers en de leidinggevenden binnen een organisatie. Wanneer deze een risico lijken te vormen voor de integriteit van de overheid, kan deze besluiten geen vergunning, subsidie of opdracht toe te kennen.

Transnationale misdaad

Toepassing van de Wet BIBOB in het gebied van de Rotterdamse haven zou dus wel van invloed kunnen zijn op het bestaan van de transnationale en nationale of regionale criminaliteit. De transnationale criminaliteit bestaat uit delicten als de handel in verdovende middelen, gestolen auto's, vuurwapens en mensensmokkel, sigarettensmokkel, milieucriminaliteit. Door ondernemers te mijden die ooit met dergelijke vergrijpen in verband zijn gebracht kan de Rotterdamse haven haar imago verbeteren en daardoor wellicht meer lading aantrekken. Dan moet het natuurlijk wel gaan om zaken waar ook daadwerkelijk de organisatie of de ondernemer in verband gebracht kan worden met het delict. Het komt vaak voor dat illegale ladingen als verstekeling meevaren met een gewone vracht.

Nationale en / of regionale misdaad

De nationale en / of regionale criminaliteit en de organisatiecriminaliteit in de Rotterdamse haven bestaat voornamelijk uit delicten als metaaldiefstal, diefstal van en af containers, bunkerfraude en fraude in verband met de Europese Unie. Ook hier lijkt het mogelijk door middel van de Wet BIBOB de betrokkenheid van de overheid bij het bestaan van malafide ondernemingen tegen te gaan. Waar de Rotterdamse haven een betrouwbare partner zou kunnen vormen voor andere staten, moet zij dit natuurlijk ook zijn voor bedrijven die hun goederen over Rotterdam willen vervoeren. De verschillende dienstverlenende bedrijven die actief zijn in een haven zoals de sleepdiensten, loodsdiensten, roeiers, reders, cargadoors, stuwadoors en expediteurs kunnen allemaal een zwakke schakel in de logistieke

keten vormen. Doordat deze bedrijven vaak fysiek gevestigd zijn in het gebied van een haven of op zijn minst toestemming nodig hebben hun werkzaamheden daar uit te voeren, lijkt het voor de overheid mogelijk om hier de Wet BIBOB op toe te passen.

Organisatie- en werknemerscriminaliteit

Organisatiecriminaliteit is criminaliteit voor en door organisaties. Wanneer een delict is geconstateerd die in het kader van het bedrijf wordt gepleegd, kan de overheid besluiten de vergunningen van dat bedrijf in te trekken. De Wet BIBOB biedt hier dan de mogelijkheid tot antecedentenonderzoeken naar mogelijk betrokkenen, die eventueel een extra aanleiding kunnen vormen voor het intrekken van de vergunning. Het lijkt vanzelfsprekend dat als een bedrijf zich bewezen schuldig heeft gemaakt aan criminele activiteiten, het voortbestaan van dit bedrijf al in het geding is of op zijn minst het voortbestaan onder de huidige eigenaren.

Gradaties van criminaliteit

De mate waarin een bedrijf met criminaliteit in aanraking kan komen is onder te verdelen in vijf gradaties:

Gradatie A: een legale onderneming komt met criminaliteit in aanraking zonder slachtoffer te worden. Hier gaat het bijvoorbeeld om een dienst of een product dat wordt verhuurd, terwijl de huurder hiermee illegale feiten pleegt. Het bedrijf wordt dus gebruikt als intermediair.

Gradatie B: een legaal bedrijf komt met criminaliteit in aanraking doordat het slachtoffer wordt. Als voorbeelden worden genoemd: inbraak, afpersing, interne fraude.

Gradatie C: indien bestuurders of werknemers bewust meewerken aan het gebruik van diensten of producten van een legaal opgezet bedrijf voor het verrichten van niet legale activiteiten is er sprake van organisatiecriminaliteit.

Gradatie D: bij de gradaties D en E zijn ondernemingen met illegale bedoelingen opgezet (georganiseerde misdaad). In het eerste geval (D) is een organisatie opgericht of aangeschaft om op illegale wijze van de onderneming gebruik te maken, onafhankelijk van de soort dienst of product (witwasconstructies of dekmantelbedrijven).

Gradatie E: in het tweede geval (E) is de onderneming opgericht of aangeschaft met als doel de dienst of het product van de onderneming te gebruiken voor illegale activiteiten. (Van Dijk, 1999)

Logistieke keten

Uit dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat de zogenaamde logistieke keten een zeer belangrijke rol speelt bij de georganiseerde criminaliteit in de haven. Omdat het logistieke proces in een zeehaven

vrij complex in elkaar zit, met veel verschillende partijen, zijn er ook veel openingen en mogelijkheden voor criminele infiltratie.

De Wet BIBOB biedt wel mogelijkheden om deze criminele infiltratie voor een groot deel tegen te gaan. Daarvoor is het echter wel noodzakelijk ook daadwerkelijk gebruik te maken van de Wet BIBOB en de diensten van het landelijk Bureau BIBOB. Bijvoorbeeld iedere keer wanneer een bedrijf iets wil veranderen aan een vergunning, er nieuwe personen bijgeschreven worden of de vergunning in aanmerking komt voor verlenging, kan een nieuw advies aangevraagd worden. Van Dijk stelt dat criminaliteit in relatie tot transport zowel vanuit preventief als repressief oogpunt moeilijk is te bestrijden. Dit heeft voornamelijk te maken met het internationale karakter van de transportsector en de voortdurende mobiliteit. Zonder voldoende vervolginzet van de overheid zullen organisatorische en technische preventiemaatregelen van het bedrijfsleven niet altijd het gewenste effect hebben. Met name op dit vlak is overleg en samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, ook in internationaal verband een vereiste (Van Dijk, 1999). BIBOB zou (onderdeel van) die gewenste aanvulling kunnen zijn.

6.3 Tot slot: omgevingsfactoren

De complexe logistieke processen die plaatsvinden in de haven zijn van invloed op de mogelijkheden die de Wet BIBOB heeft in de haven. De logistieke keten is dan ook een onderdeel van de omgeving. De logistieke keten staat hier voor dynamiek, complexiteit en een fysieke onbegrensdeheid. Een haven is een land- en wateroppervlakte met inrichtingen en uitrustingen voor het aanlopen van zeeschepen, het laden en lossen hiervan en de opslag van goederen en het eventueel doorsturen van goederen. Voor de uitvoering van deze handelingen is een verzender of ontvanger van goederen afhankelijk van een complexe logistieke keten. Veel verschillende ondersteunende diensten en vervoerders maken hier onderdeel van uit. Een dergelijke complexe logistieke keten biedt veel mogelijkheden voor criminaliteit, de zwakke schakels als het ware. Voor haar bestaan heeft georganiseerde criminaliteit logistieke knooppunten als zeehavens nodig, want zij maakt hier gebruik van. Behalve gevaar voor misbruik, bieden zwakke schakels ook kansen voor preventie. De omgevingsfactoren van dit vraagstuk bestaan uit de kenmerken van de haven en de daar aan gerelateerde criminaliteit. De haven wordt gekenmerkt door haar dynamische rol in de logistieke keten, als knooppunt van transport, opslag en overslag. Veel verschillende bedrijven met even veel verschillende taken en diensten. Dit betekent ook veel faciliteiten, zowel voor legale ondernemingen, maar helaas ook voor illegale ondernemingen. Een belangrijk kenmerk van georganiseerde criminaliteit is de afhankelijkheid van bestaande faciliteiten. Dit zijn zowel logistieke faciliteiten voor vervoer, als bestuurlijke faciliteiten voor legale voorgevels van illegale ondernemingen.

7: Kenmerken van de doelgroep

7.1 De Rotterdamse Beleidslijn BIBOB

Voor het onderzoeken van de toepassingsmogelijkheden van de Wet BIBOB in de Rotterdamse haven, is het interessant eens te kijken wat de plannen van de gemeente Rotterdam zijn met betrekking tot deze wet. In de gemeente Rotterdam is wel een begin gemaakt met de implementatie en uitvoering van de Wet BIBOB. De eerste stap van de gefaseerde implementatie omvat de vergunningen voor horeca-inrichtingen, seksinrichtingen en coffeeshops. De tweede stap is de beleidslijn op grond van de Wet Milieubeheer. Pas in latere stadia zal overgegaan worden op het opstellen van beleid voor aanbestedingen, bouwvergunningen en subsidies (Beleidslijn m.b.t. inrichtingen). Op het gebied van vergunningen in de transportsector is nog geen begin gemaakt.

De gemeente geeft in de beleidslijn ook aan dat het gebruik van BIBOB een laatste middel is. In de beleidslijn ten aanzien van horeca, seks en coffeeshops staat dat BIBOB vraagt om een inbedding in reeds bestaand beleid, een bestaande uitvoeringspraktijk, bestaande samenwerkingsverbanden en bestaande activiteiten ter bewaking van de integriteit van het lokaal bestuur.

De gemeente heeft enige aandachtsgebieden onderscheiden voor de inzet van het BIBOB - instrumentarium. Deze komen voort uit de manieren waarop georganiseerde criminaliteit zich in het algemeen in de deelgemeenten en wijken pleegt te manifesteren. Daarnaast wordt gekeken naar de daadwerkelijke overlast en onveiligheid in deelgemeenten en wijken die te relateren is aan georganiseerde criminaliteit, specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit die te binden zijn aan de ligging van de gemeente, de bevolkingssamenstelling, de *economische activiteiten* die er plaatsvinden. Tenslotte wordt nog gekeken naar branchevreemde verschijnselen die kunnen wijzen op criminaliteit en onderdelen en processen van het gemeentelijk apparaat die kwetsbaar zijn voor criminele invloeden.

Het doel van de gemeente is het tegengaan van de aantasting van de veiligheid en / of leefbaarheid van groepen bewoners, bepaalde gebieden of wijken, zowel de daadwerkelijke aantasting van de rechtsorde en de aantasting van de bestuurlijke slagkracht van het bestuur, als de verloedering door de aanwezigheid van criminaliteit en de subjectieve gevoelens van (on)veiligheid. De nu aangewezen aandachtsgebieden betekenen niet dat de gemeente zich tot deze terreinen zal blijven beperken.

De gemeente zal bij de aanvraag van vergunningen voor deze terreinen gebruik maken van de zogenaamde BIBOB – intake. Hierin zullen meer en andere vragen worden gesteld dan in de normale intake. De vragen zullen met name gericht zijn op de financiering van de inrichting, het eigendom van het pand, het eigendom van de inventaris van de inrichting en eventuele schulden van de aanvrager.

Aan de hand van de gegevens die dit oplevert zal de gemeente een eigen BIBOB – screening uitvoeren. Wanneer er na deze procedure nog vragen zijn over de aanvrager, wordt het Bureau BIBOB om advies gevraagd. Voor de uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden die deze wet heeft, zegt de gemeente afhankelijk te zijn van de landelijke ontwikkelingen. Nu opgedane ervaringen zullen natuurlijk meegenomen worden. Wanneer er meerdere diensten van de Rotterdamse gemeentelijke organisatie bij de inzet van BIBOB betrokken zullen worden, zal er een centraal punt komen voor een gerichte en strategische inzet van het instrumentarium (beleidslijn m.b.t inrichtingen).

Met betrekking tot de Wet Milieubeheer is de Wet BIBOB van toepassing op bedrijven die daadwerkelijk een vergunning dienen aan te vragen. De Wet Milieubeheer kent een regeling waarbij bedrijven die aan bepaalde voorwaarden voldoen, betrekking hebbende op omvang en de producten of diensten die ze leveren, onder een Algemene Maatregel van bestuur vallen. Deze bedrijven zijn de zogenaamde meldingsplichtige inrichtingen, waar de Wet BIBOB niet op van toepassing is (Beleidslijn o.g.v milieubeheer). Voor wat betreft de Wet Milieubeheer, vallen niet alle mogelijke branches onder bevoegdheid van de gemeente, maar bijvoorbeeld ook onder bevoegdheid van de provincie.

7.2 Aanknopingspunten en mogelijkheden

Hoewel de uiteenzetting over de toepassing van de Wet BIBOB in de gemeente Rotterdam een beperking aangeeft tot horeca-inrichtingen, seksinrichtingen, coffeeshops en milieubeheer biedt ze wel enige aanknopingspunten waaruit een toepassing in het gebied van de haven een mogelijkheid lijkt.

Aanknopingspunten

Met name de mogelijkheden voor het milieubeheer bieden aanknopingspunten voor het bestaande beleid en toepassing in de haven. Afvalverwerking en vuurwerkbedrijven zijn hier een voorbeeld van, maar ook zogenaamde herstellinrichtingen en transport, op- en overslagbedrijven (beleidslijn o.g.v milieubeheer). Daarnaast geeft de gemeente op de eerste plaats in haar beleidslijn aan dat de Wet BIBOB vraagt om een inbedding in reeds bestaand beleid, de bestaande uitvoeringspraktijk, bestaande samenwerkingsverbanden en bestaande activiteiten ter bewaking van de integriteit van het lokaal bestuur.

Op de tweede plaats zijn er de aandachtsgebieden die de gemeente onderscheidt voor de inzet van het instrumentarium. Deze zijn niet specifiek beperkend tot de vier aangewezen sectoren. Ze komen voort uit de manieren waarop georganiseerde criminaliteit zich in het algemeen in de deelgemeenten en de wijken pleegt te manifesteren, de daadwerkelijke overlast en onveiligheid die te relateren is aan

georganiseerde criminaliteit en specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit die bijvoorbeeld te binden zijn aan economische activiteiten.

Op de derde plaats stelt de gemeente zich ten doel de aantasting van de veiligheid, leefbaarheid, de rechtsorde en de bestuurlijke slagkracht tegen te gaan. Dat er nu slechts een viertal aandachtsgebieden zijn aangewezen, betekent niet dat de gemeente zich hiertoe zal blijven beperken, er zijn dus mogelijkheden voor verbreding. Daarnaast geeft de gemeente aan alert te zijn met betrekking tot de mogelijkheden van de wet en de adviezen van Bureau BIBOB. Omdat het altijd mogelijk is tegen een besluit van de gemeente bezwaar te maken, dus ook tegen een besluit waar een BIBOB – advies aan ten grondslag ligt, is een goede motivatie van dergelijke besluiten heel belangrijk.

Mogelijkheden

Met betrekking tot de informatievoorziening door de politie naar de gemeente toe zijn er een tweetal mogelijkheden. Waar het gaat om zaken die van belang zijn voor het handhaven van de openbare orde, kan de gemeente, in de persoon van de burgemeester, politiekegegevens opvragen. Dit is geregeld in artikel 15 lid 1 sub 1 van de Wet Politierregisters en de afspraken die daartoe zijn gemaakt tussen de Politie Rotterdam – Rijnmond en Gemeente Rotterdam. Wanneer de politie vindt dat de gemeente van bepaalde zaken op de hoogte zou moeten zijn en dit niet onder de noemer openbare orde te scharen valt, is er sprake van de zogenaamde tipfunctie (Notitie informatie-uitwisseling). Deze kan de politie alleen uitoefenen door middel van de Officier van Justitie. Op het moment van schrijven is er een landelijk pilotproject gaande om te kunnen bepalen wat wel en wat niet kan met betrekking tot deze tipfunctie. Het juridisch kader is daarmee nog in ontwikkeling.

Uit een gesprek met een beleidsmedewerker van de afdeling openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Rotterdam is naar voren gekomen dat de gemeente de meeste mogelijkheden voor de Wet BIBOB ziet in combinatie met de Wet Milieubeheer, waar het gaat om de haven. Waar het gaat om de andere onderwerpen uit de beleidslijnen, de horeca-inrichting, seksinrichtingen en coffeeshops, heeft de gemeente goed zicht op de mogelijkheden. Waar mogelijk zal dan ook gebruik worden gemaakt van de Wet BIBOB, zowel voor nieuwe aanvragen als voor verleningen van reeds bestaande vergunningen. Hierbij zal altijd wel met terughoudendheid gehandeld worden, de aanvraag van een BIBOB – advies zal altijd relevantie en proportionaliteit moeten vertonen met de aanvraag van een vergunning. De gemeente Rotterdam zegt alert te zijn waar het om BIBOB gaat. Door de onbekendheid met het middel en de eventuele verstrekkende werking ervan, is men voorzichtig in het gebruik. Eerder is men ook in de gemeente Amsterdam stap voor stap te werk gegaan met de implementatie van de Wet.

7.3 Leren van BIBOB in Amsterdam en elders

Per 1 juni 2003 is de Wet BIBOB in werking getreden. Op 1 september van datzelfde jaar is in de gemeente Amsterdam een begin gemaakt met de toepassing van deze Wet. Amsterdam is zodoende de eerste gemeente in Nederland die werkafspraken heeft gemaakt het landelijk Bureau BIBOB over deze toepassing (Nieuwenhuis, 2003). In dit eerste stadium wordt de Wet toegepast in de sectoren voor horeca, prostitutie en speelautomatenhallen. Vanaf 1 september 2004 wordt de Wet BIBOB ook toegepast in de milieubranche. De toepassing houdt in dat aan vergunningaanvragers en huidige vergunninghouders voortaan meer informatie wordt gevraagd met betrekking tot de financiering en de zeggenschapsstructuren van de onderneming.

Wanneer er na dit eigen onderzoek nog vragen zijn over de integriteit van de ondernemer, kan het landelijk Bureau BIBOB om advies worden gevraagd. Toepassing van de Wet BIBOB kan concreet helpen bij het tegengaan van witwassen, het misbruiken van ondoorzichtige financiële constructies of deelname aan een criminele organisatie (Nieuwenhuis, 2004). De Wet is een aanvulling op bestaande instrumenten als de Algemene Plaatselijke Verordening, Drank- en Horecawet, de Woningwet en de Wet Milieubeheer (Swinkels, 2003). Het gebruik van de Wet BIBOB wordt in Amsterdam gecoördineerd door het Coördinatiepunt BIBOB, dat fungeert als contactpersoon tussen de stadsdelen en gemeentelijke diensten en Bureau BIBOB. Het Coördinatiepunt is een onderdeel van het Van Traa-team, dat zich actief bezig houdt met de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit (Asselbergs, 2004). Amsterdam heeft al sinds 1996 beleid gevoerd dat wordt aangeduid als de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. De oprichting van het Van Traa-team is hier een gevolg van. Evenals het Bureau Screenings- en Bewakingsaanpak (SBA). Beide instanties hebben van de Minister van Justitie toestemming om kennis te nemen van gegevens uit de registraties van de politie (Amsterdams implementatieplan, 2004).

Belangrijke uitgangspunten van de wet zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Dit houdt op de eerste plaats in dat een bestuursorgaan eerst kijkt of er geen bestaande weigeringsgronden zijn genoemd in bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of de Drank- en Horecawet. Op de tweede plaats zal een bestuursorgaan moeten onderzoeken of zij zelfstandig de Wet BIBOB kan toepassen. Dit kan door middel van de formulieren die bij een aanvraag ingevuld dienen te worden (Amsterdamse beleidslijn BIBOB).

Vanwege het grote aantal aanvragen dat de gemeente Amsterdam jaarlijks binnenkrijgt hebben zij een onderscheid gemaakt naar een lichte toets en een diepgaande toets. Met een lichte toets wordt een globaal onderzoek van de antwoorden op de vragen en van de overlegde bescheiden bedoeld. Komt daar dan iets opvallends uit naar voren, bijvoorbeeld een “merkwaardige” financiering, dan kan er een nauwkeuriger toets toegepast worden, de diepgaande toets. Dit zijn dus toetsen die de

gemeente zelf uitvoert. Wanneer een aanvraag voor onderzoek wordt doorgegeven aan Bureau BIBOB, voeren zij aan de hand van de door de gemeente verzamelde gegevens een eigen onderzoek uit.

Het Nederlandse bedrijfsleven doet zaken over de hele wereld. Gezien de open grenzen binnen de Europese Unie is de kans erg groot dat dit internationale zakenverkeer alleen maar zal toenemen. Buitenlandse bedrijven zullen steeds meer willen gaan opereren op de Nederlandse markt en ook die bedrijven zullen aan een BIBOB - onderzoek onderworpen kunnen worden. Daarom is het van belang dat het Bureau BIBOB kan beschikken over informatie uit het buitenland, uit zowel open als gesloten bronnen. Er zijn verschillende internationale en openbare buitenlandse gegevensbronnen die geraadpleegd kunnen worden en waarvan de gegevens voor het oordeel over de betrouwbaarheid van de onderneming van groot belang kunnen zijn. Hierbij moet worden gedacht aan de bestanden van internationale bedrijfsinformatiebureaus en bijvoorbeeld de registers van buitenlandse Kamers van Koophandel. Met name waar het gegevens over de bedrijfsstructuur, de reputatie en financiële gegevens van een buitenlands bedrijf betreft, is de informatie uit deze bronnen nuttig voor een BIBOB - onderzoek. Daarnaast is er natuurlijk ook behoefte aan politieke, justitiële en fiscale gegevens uit het buitenland (Memorie van Toelichting). Het gebruik van BIBOB bij aanbestedingsprocedures sluit aan bij de Europese richtlijnen. Met behulp van het BIBOB – instrumentarium kan nadere invulling worden gegeven aan de daarin vermelde weigeringsgronden.

Lessen

De toepassingen in Amsterdam laten zien dat een zorgvuldige aanpak noodzakelijk is, maar dat de mogelijkheden er zeker zijn. Het instellen van een centraal punt voor de coördinatie van het gebruik van BIBOB is hier een voorbeeld van. Hier komt informatie uit alle delen van de gemeenteorganisatie samen. In Rotterdam is net als in Amsterdam sprake van een gedecentraliseerd gemeentebestuur, met deelgemeentes of stadsdelen. Daarnaast wordt niet gelijk een BIBOB-advies aangevraagd. De gemeente Amsterdam voert eerst haar eigen toetsen uit. Pas bij twijfel wordt een stap verder gegaan. De gemeente Rotterdam lijkt dit voorbeeld van zorgvuldigheid te volgen.

7.4 Tot slot: kenmerken van de doelgroep

In het algemeen heeft de Wet BIBOB als sturingsinstrument een brede doelgroep. Alle lokale overheden en andere overheidsinstanties kunnen er onder bepaalde voorwaarden gebruik van maken. Voor dit onderzoek kunnen we ons echter beperken tot de vergunningverlenende instantie van Rotterdam, de gemeente, en de opdrachtgever, de Dienst Nationale Recherche. Voor beiden is een

rol weggelegd binnen de Wet BIBOB, maar deze verschillen nog al. Het initiatief voor het daadwerkelijk toepassen van de Wet BIBOB ligt bij de gemeente. Deze moet beslissen wanneer het noodzakelijk is een advies aan te vragen bij Bureau BIBOB. Uit dit hoofdstuk is naar voren gekomen, dat de gemeente Rotterdam reeds speciale vragenlijsten gebruikt wanneer het gaat om vergunningen voor horeca-inrichtingen, seksinrichtingen, coffeeshops en milieubeheer. Als er na deze BIBOB – intake nog twijfel is, kan worden overgegaan tot het aanvragen van een advies bij het landelijk Bureau BIBOB. Wanneer dit gebeurt begint de rol van de verschillende politieorganisaties. Zij voorzien Bureau BIBOB van informatie. Voor politieorganisaties is er geen mogelijkheid BIBOB actief toe te passen, althans daar waar het om informatie gaat. Politiekorpsen kunnen net als iedere andere overheidsorganisatie een BIBOB – advies aanvragen wanneer zij een opdracht willen uitgeven voor bijvoorbeeld de bouw van een nieuw bureau. Maar ingrijpen wanneer er mogelijk sprake is van misbruik van een vergunning kan alleen via de Officier van Justitie. Dit wordt de “tipfunctie” genoemd. Aan de tipfunctie is nog geen definitieve invulling gegeven. In principe kunnen politieorganisaties alleen via de officier van Justitie bij een overheidsinstantie aangeven dat deze er beter aan doen in een bepaalde zaak een BIBOB – advies aan te vragen.

8: Samenvatting en conclusie

8.1 Inleiding

Op de centrale vraag in dit onderzoek is niet direct een eenduidig antwoord te geven. *In hoeverre is de Wet BIBOB een bruikbaar instrument voor het voorkomen van misdaad in de Rotterdamse haven?* In het theoretisch kader is besproken dat een instrument is effectief bij een “passendheid” tussen instrument en context. Met passendheid wordt verwezen naar een benadering van de selectie van beleidsinstrumenten, waarbij effectieve beleidsinstrumenten worden ontworpen aan de hand van de passendheid tussen de kenmerken van de context, issue en doelgroep, voor het oplossen van een beleidsvraagstuk. Het beleidsinstrument dat in dit onderzoek centraal staat, bestond al. Het onderzoek richt zich op de passendheid van het instrument in een andere omgeving dan de omgeving waarin zij al werd toegepast. Namelijk de Rotterdamse haven. Allereerst staan hier de uitkomsten van de verschillende hoofdstukken nog eens op een rijtje.

8.2 Samenvatting

De hoofdvraag in dit onderzoek is:

“In hoeverre is de Wet BIBOB een bruikbaar instrument voor het voorkomen van misdaad in de Rotterdamse haven?”

Onderzoeksvragen:

1. *Wat houdt de Wet BIBOB in?*
2. *Wat houdt het project Tegenhouden in?*
3. *Welke stroming in het denken over beleidsinstrumenten biedt een kader voor het onderzoeken van de mogelijkheden van de Wet BIBOB?*
4. *Over welke sturingsmaatregelen wordt beschikt met de Wet BIBOB?*
5. *Hoe manifesteert criminaliteit zich in de Rotterdamse haven en hoe zou de Wet BIBOB daar een strategie tegen kunnen zijn?*
6. *Wat kunnen de rollen zijn van de politie en andere betrokken overheidsinstanties binnen het kader van de Wet BIBOB en de haven? Wat kan en wat is mogelijk?*

De eerste drie onderzoeksvragen gaven vooral richting aan een verkenning van literatuur. De overige drie vragen gaven vooral richting aan het onderzoeken van de casus. Uit de literatuur zijn vier

onderdelen naar voren gekomen op basis waarvan de bruikbaarheid van een beleidsinstrument in een bepaalde situatie afgeleid kan worden:

1. Beleidsvraagstuk
2. Kenmerken van het instrument
3. Omgevingsfactoren
4. Kenmerken van het doel of de doelgroep

1. Beleidsvraagstuk

Het beleidsvraagstuk waarover in het theoretisch kader gesproken wordt komt in dit geval grotendeels overeen met de onderzoeksvraag van dit onderzoek. We zijn op zoek naar de mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt of kan bieden in het gebied van de Rotterdamse haven als instrument voor het bestrijden of voorkomen van misdaad. Verschillende opsporingsdiensten doen hun werk in de Rotterdamse haven, maar wellicht is er ook een rol weggelegd voor andere overheidsinstellingen. Door goed op de hoogte te zijn van wie, waar, wat doet, kunnen overheidsinstanties misschien invloed uitoefenen op het voortraject van een misdaad. Een alerte overheid kan een afschrikkende werking hebben op potentiële criminelen, doordat zij een hindernis gaan vormen in plaats van een faciliteit. Dit kan in sommige gevallen voorkomen dat de misdaad plaats vindt.

2. Kenmerken van het instrument

De Wet BIBOB is eigenlijk niet te zien als één instrument, het is een verzameling instrumenten. Ze bestaat uit verschillende maatregelen die allen tot doel hebben toegepast te worden en zo het ongewild faciliteren van misdaad tegen te gaan. De sturingsmogelijkheden van BIBOB zijn ook de karakteristieken, zij zijn kenmerkend voor de werking van BIBOB. Speciaal aan de Wet BIBOB zijn bijvoorbeeld de instelling van een landelijk Bureau BIBOB, de eigen verantwoordelijkheid voor gemeenten en bestuursorganen en de tot nu toe nog beperkte toepassingsmogelijkheden. Onder de karakteristieken van het instrument verstaan we de verschillende maatregelen binnen de Wet BIBOB die het gedrag van de doelgroep proberen te beïnvloeden. Dit zijn de zogenaamde sturingsmodellen.

Sturingmodellen geven aan waar de overheid gedrag van de door haar beoogde doelgroep probeert te veranderen. Deze doelgroep moet in dit geval bestaan uit de lokale overheden en aanbestedende overheidsinstanties. Deze krijgen door middel van deze wet meer mogelijkheden voor het beschermen van hun integriteit en het ongewild faciliteren van misdaad. Veranderingen in gedrag worden bereikt door een verandering aan te brengen in de beschikbare alternatieven, de consequenties van die alternatieven of de waardering die in het algemeen aan één van deze wordt toegekend. In het geval

van de Wet BIBOB valt te stellen dat er een verandering wordt aangebracht in de beschikbare alternatieven van de doelgroep.

3. Omgevingsfactoren

De complexe logistieke processen die plaatsvinden in de haven zijn van invloed op de mogelijkheden die de Wet BIBOB heeft in de haven. De logistieke keten is dan ook een onderdeel van de omgeving. De logistieke keten staat hier voor dynamiek, complexiteit en een fysieke onbegrensdeheid. Een haven is een land- en wateroppervlakte met inrichtingen en uitrustingen voor het aanlopen van zeeschepen, het laden en lossen hiervan en de opslag van goederen en het eventueel doorsturen van goederen. Voor de uitvoering van deze handelingen is een verzender of ontvanger van goederen afhankelijk van een complexe logistieke keten. Veel verschillende ondersteunende diensten en vervoerders maken hier onderdeel van uit. Een dergelijke complexe logistieke keten biedt veel mogelijkheden voor criminaliteit, de zwakke schakels als het ware. Voor haar bestaan heeft georganiseerde criminaliteit logistieke knooppunten als zeehavens nodig, want zij maakt hier gebruik van. Behalve gevaar voor misbruik, bieden zwakke schakels ook kansen voor preventie. De omgevingsfactoren van dit vraagstuk bestaan uit de kenmerken van de haven en de daar aan gerelateerde criminaliteit. De haven wordt gekenmerkt door haar dynamische rol in de logistieke keten, als knooppunt van transport, opslag en overslag. Veel verschillende bedrijven met even veel verschillende taken en diensten. Dit betekent ook veel faciliteiten, zowel voor legale ondernemingen, maar helaas ook voor illegale ondernemingen. Een belangrijk kenmerk van georganiseerde criminaliteit is de afhankelijkheid van bestaande faciliteiten. Dit zijn zowel logistieke faciliteiten voor vervoer, als bestuurlijke faciliteiten voor legale voorgevels van illegale ondernemingen.

4. Kenmerken van het doel of de doelgroep

In het algemeen heeft de Wet BIBOB als sturingsinstrument een brede doelgroep. Alle lokale overheden en andere overheidsinstanties kunnen er onder bepaalde voorwaarden gebruik van maken. Voor dit onderzoek kunnen we ons echter beperken tot de vergunningverlenende instantie van Rotterdam, de gemeente, en de opdrachtgever, de Dienst Nationale Recherche. Voor beiden is een rol weggelegd binnen de Wet BIBOB, maar deze verschillen nog al. Het initiatief voor het daadwerkelijk toepassen van de Wet BIBOB ligt bij de gemeente. Deze moet beslissen wanneer het noodzakelijk is een advies aan te vragen bij Bureau BIBOB. Uit dit hoofdstuk is naar voren gekomen, dat de gemeente Rotterdam reeds speciale vragenlijsten gebruikt wanneer het gaat om vergunningen voor horeca-inrichtingen, seksinrichtingen, coffeeshops en milieubeheer. Als er na deze BIBOB – intake nog twijfel is, kan worden overgegaan tot het aanvragen van een advies bij het landelijk Bureau BIBOB. Wanneer dit gebeurt begint de rol van de verschillende politie-organisaties. Zij voorzien

Bureau BIBOB van informatie. Voor politieorganisaties is er geen mogelijkheid BIBOB actief toe te passen, althans daar waar het om informatie gaat. Politiekorpsen kunnen net als iedere andere overheidsorganisatie een BIBOB – advies aanvragen wanneer zij een opdracht willen uitgeven voor bijvoorbeeld de bouw van een nieuw bureau. Maar ingrijpen wanneer er mogelijk sprake is van misbruik van een vergunning kan alleen via de Officier van Justitie. Dit wordt de “tipfunctie” genoemd. Aan de tipfunctie is nog geen definitieve invulling gegeven. In principe kunnen politieorganisaties alleen via de officier van Justitie bij een overheidsinstantie aangeven dat deze er beter aan doen in een bepaalde zaak een BIBOB – advies aan te vragen.

8.3 Conclusies

De conclusie is eigenlijk tweeledig. Er is een conclusie t.a.v. de politie en de mogelijke rollen die zij kan spelen in het hele proces van toepassing van de Wet BIBOB. Deze conclusie gaat ook in op de strategie “Tegenhouden” en hoe BIBOB zich hiertoe verhoudt. De tweede conclusie is meer algemeen van karakter en gaat in op de feitelijke rollen die politie en andere overheidsinstellingen hebben en hoe de Wet BIBOB in de haven van toepassing zou kunnen zijn.

Conclusies ten aanzien van “Tegenhouden”

In het derde hoofdstuk van dit onderzoek besprak ik de strategie “Tegenhouden” van de politie. Tegenhouden is bedoeld om te voorkomen dat een misdaad plaats vindt. Het stelselmatig ontmoedigen of de voet dwars zetten in het voorterrein van de (potentiële) crimineel is hier een onderdeel van. Tegenhouden is echter iets wat niet alleen vanuit de politie moet komen maar ook vanuit, burgers, bedrijfsleven en overheden.

De Wet BIBOB lijkt hier erg goed op aan te sluiten. Ze geeft overheden immers een instrument waarmee deze kunnen voorkomen betrokken te raken bij criminele praktijken. Het gebruik van dit instrument is echter erg omzichtig.

Vanuit de politie is er geen directe mogelijkheid een gemeente te waarschuwen. Dit kan wel via de Officier van Justitie, deze moet dan beoordelen of er geen lopend onderzoek gevaar zou lopen, wanneer de gemeente over een bepaald persoon “getipt” wordt. Deze functie van de Officier van Justitie gaat ook op wanneer Bureau BIBOB om gegevens vraagt.

De gemeente moet op haar beurt weer voorzichtig zijn met de gegevens die zij van Bureau BIBOB ontvangt. Deze gegevens zijn immers niet inzichtelijk voor derden. Wanneer de gemeente een besluit

neemt op grond van een BIBOB – advies, zal zij dit zo moeten motiveren dat de aanvrager hier niet tegen in beroep gaat. Wanneer dit wel het geval is kan de gemeente het BIBOB – advies namelijk niet overleggen. Daarnaast geven gemeentes zelf ook aan dat de Wet BIBOB een instrument is waar met grote zorgvuldigheid mee moet worden omgegaan. Het aanvragen van een advies leidt tot een onderzoek waarbij de privacy van de persoon in kwestie ernstig geschaad wordt. Om die reden is het ook niet mogelijk zo'n advies openbaar te maken.

Hoewel de Wet BIBOB goed bij de strategie van Tegenhouden lijkt te passen, blijkt de toepassing ervan van meerdere factoren afhankelijk. Toepassing door de politie zelf is niet mogelijk. Het enige wat hier lijkt over te blijven, is het geven van tips, via de Officier van Justitie. Het aangesproken overheidsorgaan bepaald vervolgens zelf of zij iets met die informatie gaat doen.

De Wet BIBOB biedt dus, behalve wanneer het zou gaan om een aanbesteding, geen instrumenten voor de politie zelf. Tegenhouden gaat echter uit van een samenwerking tussen bedrijfsleven, overheden en politie. Hierbij is het de bedoeling dat de partners van de politie een preventieve bijdrage gaan leveren. Wat betreft de overheidsorganisaties is de Wet BIBOB dan weer wel een toevoeging aan hun instrumentarium. Voor de politie kan het dus wel nuttig zijn hun partners van de mogelijkheden van de Wet BIBOB te overtuigen.

Conclusies ten aanzien van het instrument BIBOB

De karakteristieken van het instrument bieden BIBOB de mogelijkheid een rol te spelen in het voorkomen van misdaad. Veel van de maatregelen scheppen deze mogelijkheid door hun verruimende karakter. Omdat BIBOB van toepassing kan zijn op de sector transport, ligt hier een raakvlak met de Rotterdamse haven. De karakteristieken van het instrument zijn dus bedoeld om meer mogelijk te maken, maar wel binnen zorgvuldige grenzen.

Omgevingsfactoren

De omgevingsfactoren bestaan hier uit de logistieke keten en de drie niveaus van criminaliteit die in de haven te onderscheiden zijn. In de uitgebreide en complexe logistieke keten bevinden zich zwakke schakels. Eigenlijk is iedere overdracht van goederen die plaats vindt een opening voor criminaliteit. Daarentegen biedt ook iedere opening een kans voor preventie, voor het afhouden van criminaliteit. Elk van de drie niveaus biedt andere kansen voor preventie. Het transnationale niveau vraagt brede internationale samenwerking. Het nationale en/of regionale niveau vraagt een goede samenwerking tussen de verschillende opsporingsdiensten. Het organisatie- en werknemersniveau biedt de beste ingang voor de Wet BIBOB. Screenen is mogelijk en bedrijven kunnen op hun verantwoordelijkheden

gewezen worden met betrekking tot hun werknemers. Overal waar een bedrijf en/of organisatie bij betrokken is, is een mogelijkheid voor BIBOB.

Kenmerken van het doel of de doelgroep

Met betrekking tot de karakteristieken van de doelgroep is er sprake van een redelijke diversiteit in organisaties, bijvoorbeeld gemeente, provincie en politie. Daarnaast is er een onderscheid tussen organisaties die actief of slechts passief gebruik kunnen maken van BIBOB. Karakteriserend voor de overheid is de voorzichtigheid en zorgvuldigheid waarmee zij te werk gaat of wil gaan. Karakteriserend voor de politie is het gebrek aan een direct kanaal naar de gemeente toe. De vergunningverlenende instantie is te allen tijde de initiatiefnemer voor de aanvraag van een advies, zij is ook degene die het gebruik er van moet kunnen motiveren en zodanig moet toepassen dat het stand houdt bij een bezwaarprocedure. Tot op heden lijkt het toepassen van de Wet BIBOB voor bedrijven in de haven het best mogelijk bij aanvraag of vernieuwing van een milieuvergunning. Alleen hoeft niet ieder bedrijf dit speciaal aan te vragen. Dit zou dus een zwakke schakel kunnen zijn. Gelukkig hebben we al gezien dat iedere zwakke schakel een kans voor preventie is. In haar beleidslijn noemt de gemeente Rotterdam expliciet herstelrichtingen, transport, opslag en overslagbedrijven als aandachtspunten. Dit is dus een groot deel van de bedrijven die zich in het gebied van de Rotterdamse haven bevinden.

Omgeving

Hieruit zou af te leiden zijn dat er wel degelijk sprake is van passendheid van de Wet BIBOB bij het beleidsvraagstuk. De karakteristieken van het instrument scheppen de voorwaarden waaronder BIBOB toegepast kan worden en bieden daarmee ook de mogelijkheden, het gebruikskader. De omgeving waarin het instrument zou moeten functioneren bestaat uit een grote variëteit aan organisaties die allemaal deel uitmaken van de logistieke keten van een zeehaven. In deze keten betekent iedere overdracht van goederen een gelegenheid van infiltratie door criminaliteit. Deze zwakke schakels zijn tegelijkertijd een kans voor preventie, onder andere door BIBOB. Het toepassen van BIBOB valt geheel toe aan vergunningverlenende instanties zoals de gemeente en de provincie. Omdat deze zorgvuldig omgaan met BIBOB en dit instrument stapsgewijs invoeren, is op dit moment de toepassing met betrekking tot de Wet Milieubeheer het meest van toepassing op de bedrijven in het havengebied. De Gemeente Rotterdam heeft in haar beleidsnotities aangegeven dat speciale aandacht uit zal gaan naar herstelrichtingen, transport, opslag en overslagbedrijven. Zo is er tussen elk van de vier contingenties een overlapping.

Conclusie

De conclusie moet dan ook zijn dat de Wet BIBOB een bruikbaar instrument is voor het voorkomen van misdaad in de Rotterdamse haven. De mogelijkheden zijn er, nu moet het alleen nog ingevuld en uitgevoerd worden. In de gemeente Amsterdam is al redelijk veel ervaring opgedaan met het gebruik van BIBOB. De aanpak hier biedt een goed referentiekader voor gemeenten die hun beleid nog vorm moeten geven. Amsterdam heeft speciaal voor het gebruik van BIBOB en de bestuurlijke aanpak van criminaliteit een team en een coördinatiepunt in het leven geroepen. Deze houden de zorgvuldigheid en de proportionaliteit in de gaten, die zo belangrijk zijn bij het gebruik van BIBOB.

Slotopmerking

Wellicht is het verstandig die mogelijkheden te verkennen. De Wet BIBOB is als beleidsinstrument nog erg in ontwikkeling. Vooral met betrekking tot het gebruik. Het daadwerkelijk gebruiken van BIBOB, is de mogelijkheid het instrument verder te ontwikkelen, of het volle potentieel ervan te ontdekken. Wanneer het gebruik positieve ervaringen oplevert, zal BIBOB zeker onderdeel kunnen blijven uitmaken van het bestuurlijk instrumentarium.

Literatuur.

Bagchus, R. (1996) *Waardevolle instrumenten. De totstandkoming van beleidsinstrumenten als plicht, ritueel en zoektocht naar legitimiteit*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

Brink, H.M.A. e.a. (2002) *Criminaliteitsbeeld Rotterdamse haven*. Politie Rotterdam – Rijnmond.

Bunt, H. Van de (red.) (2003) *De zwakste schakel, Criminaliteitsbeeld analyse Nederlandse Netwerken; logistieke processen van georganiseerde criminaliteit*.

Doelen, F.C.J. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*, proefschrift Enschede.

Dijk, Th. Van e.a. (1999). *Bewust van de gevaren van criminaliteit*, Sanders Instituut Erasmus Universiteit Rotterdam. Gouda: Quint.

Fenger, H.J.M. en P-J Klok (2003), *Beleidsinstrumenten*. In: Herweijer (red.) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.

Gemeente Amsterdam (2004) *De Wet Bibob en de Gemeente Amsterdam, implementatieplan Maart 2004*

Gemeente Amsterdam (2004) *Beleidslijn Gemeente Amsterdam voor de horeca-, prostitutie- en speelautomatenhalbranche in het kader van de Wet Bibob*.

Herweijer, M. (1994). *'Effecten van subsidies'*. *Beleidswetenschap*, jrg. 8, nr. 1.

Herweijer, M en F. Fleurke, (1992). *'Hoe en wanneer bevorderen plannen en convenanten de effectiviteit van beleid'*. In: I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*. Deventer: Kluwer.

Heuvel J.H.J. van den, (1998). *'Het communicatieve beleidsinstrumentarium'*. In: J.H.J. van den Heuvel, *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.

Klok, P-J. (1991). *Een instrumententheorie voor milieubeleid. De toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*. Enschede: Facultiet der Bestuurskunde, Universiteit Twente.

Majone, G. (1989). *Evidence, argument & persuasion in the policy process*. New Haven - London: Yale University Press.

Notitie Gemeente Rotterdam over de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen politie, het Openbaar Ministerie en de gemeente ter uitvoering van de Wet BIBOB.

Nunen, J. van en L. Verspui (red.) (1999), *Simulatie en logistiek rond de haven*.

Peters, B.G. en F.K.M. van Nispen (red.) (1998). *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar.

Raad van Hoofdcommissarissen (2001), *Misdaad laat zich tegenhouden*.

Raad van Hoofdcommissarissen (2003), *Tegenhouden troef*.

Ringeling, A.B. (1993). *Het imago van de overheid*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Scheepvaart en Transport College (2002), *Introductie cursus Haven Regionale Recherche Dienst*.

Schuyt, C.J.M. (1985). *Sturing en het recht*. In : M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat. Beschouwingen over recht, staat en sturing*. Zwolle: Tjeenk Willink.

Stone, D. A. (2002). *'Policy Paradox; the art of political decision making'*. Revised edition. New York – London: W. W. Norton & Company.

Strategienota kernteam Rotterdam-Rijnmond

Artikelen:

Asselbergs, R.(2004). *Wet Bibob ook toegepast in milieubranche*. 20-08-2004. www.amsterdam.nl

Nieuwenhuis, M. (2003). *Amsterdam start uitvoering Wet Bibob*. 29-08-2003. www.amsterdam.nl

Nieuwenhuis, M. (2004). *Integriteitstoets werkt in Amsterdam*. 24-09-2004. www.amsterdam.nl

Swinkels, P. (2003). *Integer verstrekken van vergunningen en subsidies*. 27-08-2003.
www.amsterdam.nl

Schoot, C, van der, (2003) *Prevention of organized crime; a situational approach*. WODC.

Wet- en Regelgeving:

Eerste Kamer, vergaderjaar 2001 – 2002, 26883, nr. 73, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 684, nr. 31, Naar een veiliger samenleving

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 883, nr. 3, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, Memorie van Toelichting

Websites:

www.bibob.justitie.nl; BIBOB – beleidslijn – Zuid-Holland.

www.portofrotterdam.com/abouttheport

www.rotterdam.nl; Rotterdamse beleidslijn Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB) met betrekking tot horeca-inrichtingen, seksinrichtingen en coffeeshops.

www.rotterdam.nl. Beleidslijn Wet BIBOB en inrichtingen o.g.v. de Wet milieubeheer.