

# De burgemeester als ‘sheriff’ in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?

Benny van der Vorm & Petrus C. van Duyne

*Sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw is het besef doorgedrongen dat de inzet van het strafrecht de georganiseerde misdaad te bestrijden niet voldoende is. Om deze vorm van misdaad zo doelmatig mogelijk te kunnen aanpakken is een ‘dubbelstrategie’ voorgesteld: naast het strafrecht wordt ook het bestuursrecht ingezet. Waar aanvankelijk de nadruk lag op de aanpak van georganiseerde misdaad is deze geleidelijk aan verschoven in de richting van de meeromvattende ondermijnende misdaad. Naar aanleiding van de aanpak van ondermijning is een discussie ontstaan over de rol van de burgemeester. Kan de burgemeester nog uitsluitend worden beschouwd als een burgervader en een handhaver van de openbare orde? Of moet het takenpakket van de burgemeester worden uitgebreid, in die zin dat de burgemeester ook een wettelijke taak zou moeten krijgen ter bestrijding van misdaad? Dit laatste zou betekenen dat de burgemeester ook als een sheriff moet worden aangemerkt. In deze bijdrage wordt naar deze materie gekeken en bezien in hoeverre het noodzakelijk is om de taakstelling van de burgemeester als sheriff wettelijk te regelen. Naar mijn mening is het niet bezwaarlijk als deze taakstelling een wettelijk karakter krijgt, mits de afbakening met strafvorderlijke bevoegdheden gewaarborgd blijft, waarbij de burgemeester uitsluitend een rol heeft in de bestuurlijke bestrijding van ondermijnende misdaad.*

## 1 Inleiding en vraagstelling

Tegenwoordig kunnen we niet meer om het verschijnsel heen: ondermijning. Het gevaar dat uitgaat van de zogenaamde ‘ondermijnende’ misdaad zou zo ernstig zijn, dat de samenleving erdoor ontwricht zou kunnen raken en de rechtsstaat ondermijnd, zo is de boodschap die politici ons willen doen geloven. Om deze vorm van misdaad het hoofd te kunnen bieden, heeft de minister van Justitie en Veiligheid € 100 miljoen geïnvesteerd.<sup>1</sup> Duidelijk is dat dit geld niet uitsluitend bestemd is om de strafrechtelijke aanpak te versterken, maar dat ook het bestuursrecht een sterkere rol moet gaan spelen. Een belangrijke bestuurlijke speler in dit verband is de burgemeester in verband met zijn vermeende taak als sheriff en misdaadbestrijder.

Niet alle burgemeesters denken hetzelfde over hun taak in de aanpak van de ondermijnende misdaad. Scherp gesteld zijn er twee kampen: de burgemeester als sheriff en de behoedzame burgemeester. Een burgemeester die duidelijk de pet

1 100 miljoen tegen ondermijnende criminaliteit, *Binnenlands Bestuur* 12 juli 2018.

De burgemeester als 'sheriff' in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?

van de sheriff op heeft, is burgemeester Van Hedel van de gemeente Brummen, die tijdens de nieuwjaarsreceptie met bokshandschoenen een bokkring op het gemeentehuis binnenstapte en een duidelijke boodschap had voor misdadigers: deze burgemeester laat zich niet bedreigen door misdadigers, maar het zijn zij die zich bedreigd moeten voelen door de burgemeester.<sup>2</sup> Andere burgemeesters, zoals Aboutaleb, die naar mijn mening ook meer als sheriff kan worden aangeduid, zijn van mening dat de privacywetgeving misdadigers (ten onrechte) bescherming biedt.<sup>3</sup> Er zijn voorts burgemeesters die vinden dat de pet van de sheriff hen minder goed past, zoals burgemeester Beenakker van de gemeente Tiel. Hij is van mening dat een straffende burgemeester niet past bij zijn rol van burgervader.<sup>4</sup> De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het betoog van de behoudende burgemeester en vindt dat de burgemeester geen sheriff moet zijn en geen extra bevoegdheden moet krijgen.<sup>5</sup> Dit standpunt van de Afdeling leidde weer tot afschuw in het kamp van de burgemeesters als sheriff. De burgemeester van Eindhoven Jorritsma vindt het advies van de Afdeling 'theoretisch geklets' en verwijst naar een Bibob-onderzoek waarvan de uitwisseling van uitkomsten door privacywetgeving belemmerd zou zijn:

'Stel dat daar uitkomt dat die man niet pluis is, dan kan hij met hetzelfde plan naar een andere gemeente gaan. Daarop belt de burgemeester van die gemeente mij op en vraagt of ik hem ken. Fout! Ik mag niks over de uitkomst van het onderzoek zeggen. Dus wat gebeurt er? Dan gaan ze zelf ook die man doorlichten. Dat is toch bizar?''<sup>6</sup>

Het is niet vreemd dat de burgemeester wijst op de Wet Bibob; deze wet is immers het vlaggenschip van de bestuurlijke aanpak van ondermijnende misdaad. Volgens deze burgemeester weegt het privacyaspect van de Wet Bibob ten onrechte zwaarder dan het instrumentele aspect, namelijk de aanpak van misdaad. Dit is een interessant voorbeeld van het spanningsveld tussen rechtsbescherming en instrumentaliteit (Foqué & 't Hart 1990). De 'sheriff-burgemeesters' benadrukken het instrumentele karakter van het recht, terwijl de 'burgervaders' meer neigen naar de kant van de rechtsbescherming. Met betrekking tot de Wet Bibob is er evenwel goed nieuws voor de sheriffs: de Wet Bibob wordt uitgebreid, zodat burgemeesters elkaar ook onderling mogen tippen over de toepassing van de Wet Bibob in een individuele zaak (Van der Vorm, 2020a).

De vraag komt in dit verband op of de roep om een sterkere rol van de burgemeester in de aanpak van ondermijnende misdaad zijn taakstelling niet te buiten gaat? Is de taakopvatting van de burgemeester als sheriff een uitvloeisel van zijn

- 2 Burgemeester Brummen waarschuwt criminelen vanuit bokkring, *Omroep Gelderland* 3 januari 2019.
- 3 Aboutaleb: 'Privacywetgeving beschermt criminelen', *Algemeen Dagblad* 14 maart 2019.
- 4 'Ik wil geen sheriff zijn', *Binnenlands Bestuur* 22 maart 2019.
- 5 Raad van State: 'Maak van burgemeesters geen sheriffs', *Trouw* 3 april 2019.
- 6 Burgemeester Eindhoven baalt van advies Raad van State: 'Burgemeester mag geen sheriff worden', *Eindhovens Dagblad* 4 april 2019.

Benny van der Vorm & Petrus C. van Duyne

wettelijke taak als handhaver van de openbare orde? In deze bijdrage wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre is het noodzakelijk om de taakopvatting van de burgemeester als sheriff een wettelijke basis te geven ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van ondermijnende misdaad?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, wordt hierna eerst ingegaan op de historische ontwikkeling van de aandacht voor ondermijnende misdaad. Dit is van belang, omdat door de aanpak van ondermijning de roep om een sterkere burgemeester is opgekomen. In deze context moet de onderhavige kwestie ook worden geplaatst (par. 2). Ten tweede worden de drie rollen van de burgemeester kort besproken: burgervader, openbare-ordehandhaver en sheriff (par. 3). Ten derde zal het belang van de wijziging van de Wet Bibob worden besproken in relatie tot de taakopvatting van sheriff (par. 4). Ten vierde wordt de balans opgemaakt over de taakopvatting van de burgemeester als sheriff en bezien in hoeverre een wettelijke grondslag voor deze taak noodzakelijk is voor de juridische onderbouwing van zijn optreden (par. 5). Er wordt geëindigd met een conclusie (par. 6).

## 2 De aanpak van ondermijning: bezweringspreuken?

De roep om een sterkere burgemeester komt niet uit de lucht vallen. Deze blijkt samen te vallen met de aandacht voor de (bestuurlijke) aanpak van ondermijnende misdaad. Om het vraagstuk van de burgemeester als sheriff te kunnen plaatsen, is het van belang om de aanpak van ondermijning te bezien in een historisch perspectief. Bepaalde woorden – zoals ondermijnende misdaad – kunnen een bezwerende betekenis krijgen, vooral wanneer zij worden gebruikt als basis van een bepaalde gedachtegang of beleid. Dat is handig, omdat het de onderlinge herkenning of aanvaarding verhoogt zonder dat er uitleg hoeft te worden gegeven. Er kleeft echter wel een nadeel aan als de inhoud van de bezweringspreuk niet ondubbelzinnig is omschreven. In de justitiële beleidsvorming komt dit herhaaldelijk voor, vooral als het gaat om zware vormen van misdaad. In de afgelopen decennia hebben de volgende begrippen een vaak bezwerende rol gespeeld:

- *georganiseerde misdaad*: een wervend en breed groundbegrip voor dit beleidsgebied dat nimmer behoorlijk gedefinieerd is, in Nederland noch elders (Van Duyne, 1996a; Von Lampe et al., 2006);
- *financieel rechercheren*: stammend uit het eerste in 1987 geschreven advies over financiële aspecten van zware criminaliteit, nimmer goed omschreven en in de jaren negentig van de vorige eeuw door veel schrijvers en commissies omarmd (Schaap, 1995; Van de Bunt, 1996; Van Duyne, 1996b; Pheijffer et al., 1997);
- *Dreigingsbeeld Georganiseerde Misdad*: een vooral door Europol bevorderde jaarlijkse weergave van de ‘dreiging door georganiseerde misdaad’ (OCTA), zonder dat de betekenis en zin ervan duidelijk werd (zie Van Duyne & Vander Beken (2009) over de vele ‘Europol incantations’;

De burgemeester als 'sheriff' in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?

- *transnationale georganiseerde misdaad*: een internationale bezweringsspreuk die een ontwikkeling doormaakte van links (witteboordenmisdad) naar rechts (*war on crime*), vooral drugscriminaliteit (Van Duyne & Nelemans, 2011); het sierde uiteindelijk een VN-conventie;
- *geld witwassen*: een van de internationaal meest geslaagde sleutelbegrippen op het gebied van misdaadgeld, met tal van definities niet bepaald ondubbelzinnig, maar door zijn gestage uitbreiding waardoor de term vrijwel iedere misdaadopbrengst dekt, zeer invloedrijk (Unger & Busuioc, 2007; Van Duyne et al., 2018).

Kunnen we nu ook 'ondermijnende misdaad' als nieuwe bezweringsspreuk hieraan toevoegen? Laten we hier eens voorzichtig naar kijken, want inderdaad, er is niets nieuws onder de zon. Uiteraard heeft dit begrip een voorgeschiedenis: het duikt voor het eerst op in het visiedocument *Politie in Ontwikkeling* van de Raad van Hoofdcommissarissen in 2005; vijf jaar later wordt in de bundel *Bijdragen aan Veiligheid* ondermijnende misdaad goed op de rails gezet. Het veronderstelde verschijnsel blijft doorwerken in verschillende publicaties en wordt ook door het Openbaar Ministerie omhelst.<sup>7</sup> Zoals Huisman (2017), Huisman & Kleemans (2017) en Boutellier et al. (2020) aangeven, is begripsmatige helderheid bij deze publicaties ongeveer het laatste waar de opstellers zich om bekommeren. Waarom zouden zij? Het begrip is als een algemene bezweringsspreuk voor zowel georganiseerde als ongeorganiseerde misdaad, witteboordenmisdad en drugshandel, zodanig politiek ingeburgerd geraakt, dat iedereen zich er wel in kan vinden. De vraag van afgrenzing van misdaad die *niet* ondermijnd is, is niet terug te vinden. Kolthoff en Khonraad geven in dit verband terecht aan, dat het begrip 'ondermijnende misdaad' eerder een politieke dan een wetenschappelijke betekenis heeft (2016: 77).

Deze gestage aandachtvestiging werd bekroond met een belangrijk sluitstuk: extra geld om het veronderstelde verschijnsel van ondermijning aan te pakken door een ondermijningsfonds in te stellen dat eenmalig, dus *incidenteel*, wordt gevuld met een bedrag van € 100 miljoen. Dit werd in 2017 in het regeerakkoord opgenomen en later door minister Grapperhaus in 2019 nogmaals beklemtoond. Het ziet ernaar uit dat het begrip 'ondermijning' politici en beleidsmakers in zijn greep heeft, zeker nu er geld mee gemoeid is. In zo'n klimaat kunnen onderzoekers die op gelijke toonhoogte publiceren op hartelijke instemming rekenen, vooral wanneer zij zoals Tops en Tromp (2017) de klakkeloos overschrijvende media in hun kielzog houden en zich verder van wetenschappelijke kritiek niets hoeven aan te trekken.

Hoewel begripspurisme en methodologische gedegenheid een zaak lijkt te zijn van over en weer kritiserende wetenschappers, zullen de 'bewakers' van het ondermijningsfonds betrokkenheid niet kunnen ontlopen. Immers, afgezien van door het fonds uit te voeren schadeherstel aan slachtoffers, moet op een heel breed gebied bepaald worden wat 'fondswaardige' ondermijning is. Daar is wetenschappelijke

7 Openbaar Ministerie en Politie, *Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit*, 2015, p. 5.

Benny van der Vorm & Petrus C. van Duyne

begripsbepaling en methodologie juist vereist. We zien nu al hoe drugs en andere ‘zwacri’ als vanzelfsprekend de boventoon voeren en fraude en bedrijfsmatige misdaad als een verplichte rituele franje erbij hangen. Vervolgens zal het gebruik van de ondermijningsfondsen moeten worden beoordeeld: besteed geld moet verantwoord worden. Bovendien, wanneer het ondermijningsgeld rechtmatig is toegewezen, zal nog moeten worden bepaald of het gewerkt heeft: wat is de aard van de ondermijning en in welke mate is die voorkomen of gestuit?

Het is de vraag hoe het een en ander zonder een behoorlijke definitie kan worden uitgevoerd. Zo’n ondermijningsfonds heeft hier een grote verantwoordingsplicht: het terugdringen van ondermijning begint met het aanpakken van ondoorzichtigheid. Juist op dit punt kan een ondermijningsfonds zich geen kritiek veroorloven. Vanuit dit vereiste verwijs ik weer naar de bezweringspreuken waarmee deze paragraaf is begonnen. In hoeverre hebben zij voor helderheid gezorgd? Over het geheel teleurstellend weinig. Als bezweringen bleven ze wel doorklinken, maar de beleidsvorming en de handhaving ‘op de grond’ gingen hun eigen gang. Naast en in de plaats van georganiseerde misdaad bijvoorbeeld, kwam de aanduiding ‘organised crime group’ in zwang; in Nederland ‘crimineel samenwerkingsverband’. Ik acht dit overigens een terechte vereenvoudiging met de geringst mogelijke theorievorming. Maar heb je eenmaal een fonds, dan kan men kernbegrippen zoals deze niet zomaar laten verglijden. Sterker nog: de burgemeester – in ieder geval een aantal burgemeesters – neemt ook deel aan de bezweringsformulering. Meerdere burgemeesters hebben in 2019 namelijk bij de Tweede Kamer aangedrongen op een structureel ondermijningsfonds, waarmee de aanpak van ondermijning moet worden gefinancierd.<sup>8</sup> Structurele gelden zullen worden toegekend aan de RIEC’s en het LIEC.

Zonder echter te weten wat nu precies moet worden verstaan onder het begrip ondermijnende misdaad, is de discussie opgekomen of de functie van burgemeester in de strijd tegen deze vorm van misdaad niet meer zou moeten worden opgetuigd als die van sheriff. Een gevolg van het ondermijningsfonds is dat een Multidisciplinair Interventieteam wordt opgericht, dat zich ook richt op de inzet van het bestuursrecht. In het kader van de bestuurlijke aanpak van ondermijning wordt het bestuursrecht verder versterkt, bijvoorbeeld door de invoering van een nieuwe sluitingsbevoegdheid in het geval van een beschieting van een woning en bij het aantreffen van wapens (art. 174a Gemeentewet), een wijziging van de Wet Bibob, en een verruiming van artikel 13b Opiumwet. Is er evenwel een voldoende wettelijke grondslag waarop deze vergaande bevoegdheden kunnen worden gebaseerd?

8 Burgemeesters vragen Rijk om ‘ondermijningsfonds’, AT5 16 september 2019.

De burgemeester als 'sheriff' in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?

### 3 De burgemeester als burgervader, handhaver van de openbare orde en sheriff

#### 3.1 Inleiding

Er zijn zorgen geuit over de rol van de burgemeester als sheriff. Deze zorgen zijn vooral gestoeld op normatief onderzoek, omdat empirisch onderzoek naar de toepassing van bevoegdheden door de burgemeester schaars is (Bastiaans & Karsten, 2019: 19-20). De rol van sheriff zou op gespannen voet staan met de taak van de burgemeester als burgervader en de bewaker van orde en rust (Salet & Sackers, 2019: 933). Ook zou de burgemeester als sheriff een 'vijand van de rechtsstaat' kunnen zijn (Karsten, 2019). Daar komt nog bij dat het zou kunnen leiden tot de ontwikkeling van de gemeente als veiligheidsorganisatie (Vols, 2020: 51-52). Er bestaat in academische kringen veel weerstand tegen de taakopvatting van de burgemeester als sheriff en men vraagt zich er terecht af in hoeverre een dergelijke rol vanuit een juridisch-normatief perspectief legitiem is (Vols, 2020: 52). Inderdaad, een burgemeester die misdaad bestrijdt, terwijl hiervoor een expliciete bevoegdheid ontbreekt, zou kunnen worden aangemerkt als een vijand van de rechtsstaat. Maar zo zonneklaar is het niet. Hoewel de burgemeester geen expliciete bevoegdheid heeft als sheriff, heeft de burgemeester wel bevoegdheden om misdaad te bestrijden. Voordat ik hieraan toekom, is het van belang om in het kort de verschillende taken van de burgemeester te bespreken.

#### 3.2 De burgemeester als burgervader

In zijn oratie heeft Sackers aandacht besteed aan de verschillende rollen die de burgemeester kan vervullen. De traditionele rol die de burgemeester vervult, is die van 'herder' of burgervader. Sackers (2010: 35) noemt de volgende taken van de burgemeester als burgervader: sportkampioenen huldigen, lintjes uitreiken, honderdjarige feesten, en bij treurige gebeurtenissen blijken van medeleven geven, zoals burgemeesters doen ten tijde van de coronacrisis.<sup>9</sup> Deze taak van de burgemeester staat echter op gespannen voet met zijn of haar openbare-ordetaak. Een burgemeester die handhavend moet optreden, kan op dat moment uiteraard geen burgervader zijn – of in elk geval een zeer gestreng. Toch moet dit onderscheid ook worden gerelativeerd. De politie heeft namelijk enerzijds de taak van het verlenen van hulp aan degenen die het behoeven en anderzijds de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, zo volgt uit artikel 3 Politiewet 2012. Balanceren tussen beide taken is dus niet iets waarmee uitsluitend de burgemeester wordt geconfronteerd.

#### 3.3 De burgemeester als handhaver van de openbare orde

Uit artikel 172, lid 1, Gemeentewet, blijkt dat de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. Het begrip 'openbare orde' is een vaag begrip en er bestaat geen overeenstemming wat het precies inhoudt (De Jong et al., 2017). Dit een belangrijk gegeven, omdat de openbare-ordebevoegdheden uitslui-

9 Burgemeester Melis van de Groep mocht zijn doodzieke moeder pas op het laatst bezoeken: 'Het helpt dat ik kan invoelen wat anderen doormaken', *Algemeen Dagblad* 17 april 2020.

Benny van der Vorm & Petrus C. van Duyne

tend mogen worden aangewend om het doel te bereiken, namelijk de handhaving van de openbare orde. Hoewel er verschillende visies bestaan op de inhoud van de term ‘openbare orde’, is het van belang om voor ogen te houden dat het openbare-ordebegrip uiteen lijkt te vallen in de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde enerzijds en de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten anderzijds. Dit laatste element van de openbare orde is beperkt tot de voorkoming van strafbare feiten, die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. In die zin heeft de burgemeester dus een wettelijke taak ter voorkoming van misdaad, zij het dat er een relatie moet zijn met de gemeentelijke samenleving. De openbare orde omvat derhalve het voorkomen van strafbare feiten, maar niet de bestrijding van misdaad. De burgemeester die de openbare orde handhaaft, doet dit niet met het doel om misdaad te bestrijden, althans, dat zou niet zo mogen zijn. Dit is een belangrijk verschil met de burgemeester als sheriff, die juist wel de misdaad bestrijdt. Een burgemeester die misdaad wil bestrijden, kan deze bevoegdheid naar mijn mening dus niet baseren op artikel 172, lid 1, Gemeentewet.

### 3.4 *De burgemeester als sheriff*

Het staat vast dat de rol van de burgemeester in de veiligheidsproblematiek sterker is geworden (Prins, 2014). Een burgemeester die een taakopvatting als sheriff aanvaardt, ziet voor zichzelf een rol weggelegd als een bestrijder van misdaad. Het zijn overigens niet alleen burgemeesters die voor zichzelf een taak zien weggelegd in de bestuurlijke bestrijding van misdaad, ook de regering lijkt deze opvatting te steunen. Kenmerkend is de voorgestelde uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid voor burgemeesters wegens verstoring van de openbare orde door ernstig geweld of wapens (Van der Vorm, 2020b). Op grond van dit wetsvoorstel moet de burgemeester onder andere de mogelijkheid krijgen om een woning te sluiten, als de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan door het aantreffen van een wapen als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie in de woning of het lokaal of op het erf. Formeel wordt inderdaad een relatie gelegd met de verstoring van de openbare orde, maar er zijn burgemeesters die al hebben aangegeven dat zij deze bevoegdheid te ver vinden af staan van de handhaving van de openbare orde. Burgemeester Buijs van de gemeente Oss is sceptisch:

“Ook voor mij is het onverteerbaar dat mensen pistolen en andere wapens in huis hebben. De vraag is of zoiets direct gekoppeld kan worden aan de handhaving van openbare orde en veiligheid en dat er dus een taak voor de burgemeesters ligt.” Het verschil met drugs is dat deze vaak een grote aantrekkingskracht hebben op allerlei gespuis, zo legt Buijs uit. “Door een woning te sluiten haal je de loop eruit. Bovendien is er bij hennepkwekerijen en drugsla-

De burgemeester als 'sheriff' in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?

boratoriums ook nog het risico op brand, waar ook de buurt aan bloot wordt gesteld.”<sup>10</sup>

Er is sprake van een tendens dat burgemeesters – in de strijd tegen ondermijnende misdaad – onder het mom van de handhaving van de openbare orde extra bevoegdheden krijgen toebedeeld, waar ook de uitbreiding met de mogelijkheid van woningsluiting door de burgemeester onder valt. Deze ontwikkeling is niet nieuw, maar ook niet betekenisloos (De Jong, 2004: 673-685). Feitelijk wordt de burgemeester steeds meer uitgerust als sheriff, terwijl de burgemeester deze taak wettelijk gezien niet toekomt. Het is echter alom geaccepteerd dat de burgemeester een taak heeft in de bestuurlijke aanpak van ondermijning (Spapens, 2019: 92). Beredeneerd vanuit het legaliteitsbeginsel – geen bevoegdheid zonder wettelijke grondslag – is dit op zijn minst problematisch.

### 3.5 Korte evaluatie van de bevindingen

De voorgaande uiteenzetting leert het volgende: de burgemeester heeft een traditionele taak als burgervader, een wettelijke taak als handhaver van de openbare orde en naar de letter van de wet (a contrario) geen taak als sheriff. Er bestaat een discrepantie tussen *law in action* (de burgemeester als sheriff) en *law in books* (de burgemeester als handhaver van de openbare orde) (Van der Vorm, 2020b: 160). Formeel heeft de burgemeester dus geen taak als bestrijder van (ondermijnende) misdaad, maar geldt dit ook materieel? Er zijn namelijk bevoegdheden voor de burgemeester ontwikkeld die niets van doen hebben met de handhaving van de openbare orde, maar wel sterk neigen naar de bestuurlijke bestrijding van (ondermijnende) misdaad (De Jong, 2007). In dit verband wordt vaak gebruikgemaakt van de ontwikkeling van nieuwe bevoegdheden onder het mom van de handhaving van de openbare orde. De voorgenomen uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van artikel 174a Gemeentewet is hier een goed voorbeeld van (Van der Vorm, 2020b). Ter illustratie wordt in paragraaf 4 een andere interessante wetsuitbreiding besproken, namelijk de wijziging van de Wet Bibob in het kader van de aanpak van ondermijning.

## 4 Het belang van wijziging Wet Bibob voor de burgemeester als sheriff

In de bestuurlijke aanpak van ondermijning is een belangrijke rol weggelegd voor de Wet Bibob (Spapens, 2019). Door verschillende auteurs is erop gewezen dat deze wet wordt uitgebreid in het kader van de aanpak van de ondermijnende misdaad (Teunissen, 2019: 557). Op grond artikel 3 Wet Bibob is het mogelijk dat bestuursorganen beschikkingen weigeren of intrekken als sprake is van een ernstig gevaar van misbruik van de beschikking. Uit onderzoek is gebleken dat deze wet voor het grootste deel wordt toegepast ten aanzien van de horecasector.

10 Burgemeester Buijs twijfelt over woningsluiting na wapenvondst, *Brabants Dagblad* 11 september 2018.



Benny van der Vorm & Petrus C. van Duyne

Ook wordt deze wet vooral toegepast op het niveau van de gemeente (Van der Vorm, 2016: 315-317).

Voor een doeltreffende toepassing van deze wet is het noodzakelijk dat het bestuursorgaan, vaak de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders, beschikt over politieke en justitiële gegevens. Op grond van deze informatie moeten zij namelijk een inschatting maken van de mate van het gevaar van misbruik. Een belangrijke rol in dit verband is weggelegd voor het Landelijk Bureau Bibob. Dit bureau beschikt over vergaande mogelijkheden om de aanvrager van de beschikking (of degene(n) met wie deze persoon in een zakelijk samenwerkingsverband staat of heeft gestaan) door te lichten. In veel gevallen moet het bestuursorgaan allereerst zelf onderzoek hebben gedaan, voordat het een advies vraagt aan het Landelijk Bureau Bibob. De praktijk laat zien dat de politie weinig op de hoogte is van uitgevoerde Bibob-onderzoeken van gemeenten. Hun rol lijkt te zijn beperkt tot die van informatieverschaffer (Salet, 2019: 12). Toch is het aanleveren van deze informatie wezenlijk voor de doeltreffendheid van de Wet Bibob.

In dit verband is het van belang op te merken dat de Wet Bibob zal worden gewijzigd. Een belangrijke wijziging betreft de 'tipfunctie'. Daarmee kan het bestuursorgaan worden getipt om in een specifiek geval een Bibob-onderzoek te starten en eventueel vervolgens een advies aan te vragen aan het Landelijk Bureau Bibob. Van oudsher had uitsluitend het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om een dergelijke tip uit te brengen, maar met de eerste en tweede tranche van de Wet Bibob krijgt het Landelijk Bureau Bibob de mogelijkheid het bestuursorgaan rechtstreeks te tippen, zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie. Ook wordt de mogelijkheid geschapen dat bestuursorganen elkaar onderling tippen over de wenselijkheid een Bibob-onderzoek te verrichten. Hierbij komt ook nog dat de mogelijkheden voor het verrichten van eigen onderzoek door gemeenten verder worden verruimd.

De eerste en tweede tranche van de Wet Bibob laten zien dat de rol van het bestuursorgaan bij de toepassing van de Wet Bibob steeds sterker wordt. Sterker nog: het Landelijk Bureau Bibob krijgt de mogelijkheid af te zien van het geven van een advies als het van mening is dat het bestuursorgaan onvoldoende eigen onderzoek heeft verricht. Dit noopt het bestuursorgaan ertoe een krachtiger eigen rol te vervullen.

Indien de Wet Bibob wordt beschouwd als een instrument in de aanpak van ondermijnende misdaad, kan niet worden ontkend dat de rol van het bestuursorgaan, maar ook van de burgemeester, verder wordt versterkt. Bezien vanuit dit perspectief wordt de functie van burgemeester dan niet steeds meer opgetuigd als die van sheriff?

Er kan geen misverstand over bestaan dat de wortels van de Wet Bibob liggen in de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad. Tegenwoordig lijkt het begrip georganiseerde misdaad onlosmakelijk te zijn gekoppeld aan en soms te zijn vervangen door 'ondermijning'. Hoewel een definitie ervan ontbreekt, heeft het door zijn dreigende ondertoon een sterk mobiliserende werking (Huisman, 2017; Salet, Terpstra & De Jong, 2019). Hiermee samenhangend laat de aanpak van ondermijning ook steeds meer zijn invloed gelden in het openbare-orderecht

De burgemeester als 'sheriff' in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?

(Tuk & Vols, 2018). Toch kan de Wet Bibob naar mijn mening niet worden beschouwd als een juridisch voorbeeld van het openbare-orderecht, zelfs niet nu de Wet Bibob ook deels is gericht op het voorkomen van het plegen van strafbare feiten. De Wet Bibob is gericht op het voorkomen dat overheidsbesluitvorming misdadige activiteiten mogelijk maakt, waardoor de integriteit van het openbaar bestuur zou worden aangetast. Met de handhaving van de openbare orde heeft het in eerste aanleg niets van doen, hoewel de toepassing van deze wet uiteraard wel nevenuitwerkingen kan hebben die de openbare orde raken. Als met toepassing van de Wet Bibob een vergunning van een criminele motorclub wordt ingetrokken en daardoor het clubhuis wordt gesloten, kan dit natuurlijk positief uitwerken op de openbare orde, maar daarop is deze wet niet gericht. Wel verschaft de wijziging van de Wet Bibob meer mogelijkheden aan het bestuursorgaan – waaronder de burgemeester – om onderzoek te verrichten. In die zin zal de uitbreiding van deze wet bepaalde burgemeesters in ieder geval sterken in hun sheriff-taakopvatting.

## 5 De taakopvatting van de burgemeester als sheriff: noodzaak van een wettelijke verankering?

### 5.1 *Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State*

In het kader van de aanpak van ondermijnende misdaad heeft de minister van Justitie en Veiligheid de Afdeling advisering van de Raad van State voorlichting gevraagd over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van dit verschijnsel. Een van de vragen van de minister is in hoeverre het mogelijk is om de openbare-ordetaak van de burgemeester uit te breiden met 'het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten' in het licht van het huidige staatsbestel. De Afdeling blijkt evenwel afwijzend te staan tegenover deze uitbreiding van het openbare-ordebegrip.

Ten eerste is volgens de Afdeling geen betekenisvolle uitbreiding van de openbare-ordetaak van de burgemeester beoogd, omdat het voorkomen van criminaliteit vanouds al in de openbare-ordetaak ligt besloten. Ook kan hij reeds diverse bestuurlijke instrumenten inzetten. De burgemeester heeft in deze zin voldoende ruimte om vanuit zijn verantwoordelijkheid een wezenlijke bijdrage te leveren aan de aanpak van ondermijnende misdaad.

Ten tweede kan een ruime uitleg (met name als het gaat om bestrijding van misdaad) tot rolvervaging met andere overheidsorganen leiden, in het bijzonder politie en justitie.

Ten derde zou vanwege de veelomvattendheid van de ondermijningsproblematiek de nadruk moeten liggen op goede samenwerking en optimale benutting van bevoegdheden.

Tot slot geeft de Afdeling aan, dat voor zover het streven zou zijn om de taak van de burgemeester daadwerkelijk uit te breiden tot de bestrijding van misdaad in brede zin, dit niet past in de rolverdeling in het huidige staatsbestel. Een andere

rolverdeling zou een principiële doordenking van de staatsrechtelijke positie van de burgemeester vergen.<sup>11</sup>

### 5.2 *Enige reflecties op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State*

Naar mijn mening kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij deze conclusie van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het eerste aspect waar ik op wil wijzen is het legaliteitsbeginsel: overheidsoptreden dient te berusten op een in de wet neergelegde bevoegdheid. Inderdaad, de burgemeester is van oudsher uitgerust met bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde. Dit vloeit – zoals eerder is aangegeven – ook voort uit artikel 172, lid 1, Gemeentewet. Betekent dit ook dat de burgemeester uitsluitend handhavend kan optreden op grond van de openbare-orde taak? Dat is niet het geval. Een burgemeester die toepassing geeft aan de Wet Bibob beoogt hiermee te bereiken dat de (georganiseerde) misdaad niet wordt geholpen door zijn besluitvorming, maar de toepassing van deze bevoegdheid heeft geen betrekking op de handhaving van de openbare orde. Het gaat er in ieder geval deels om de ondermijnende misdaad aan te pakken. Hetzelfde geldt voor een burgemeester die de Wet tijdelijk huisverbod toepast en een persoon een huisverbod oplegt, als uit feiten of omstandigheden blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat. Ook deze bestuurlijke maatregel heeft geen betrekking op de handhaving van de openbare orde. De burgemeester treedt hier immers zelfs op achter de voordeur. Voorts kan worden gewezen op de burgemeester die op grond van artikel 44a, lid 1, Drank- en Horecawet, een bestuurlijke boete kan opleggen wegens bijvoorbeeld overtreding van het verbod om zonder daartoe strekkende vergunning een horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen. Heeft het opleggen van een dergelijke bestraffende sanctie iets van doen met de handhaving van de openbare orde? Nee, een burgemeester is in dat geval vooral een straffende burgemeester (Van der Vorm, 2017: 82-83).

Het standpunt van de Afdeling is dat een wettelijke uitbreiding van de omschrijving van het openbare-ordebegrip niet noodzakelijk is, omdat dit begrip ruim kan worden uitgelegd. Immers, het openbare-ordebegrip behelst ook de ‘de voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving’.<sup>12</sup> Toch wringt hier naar mijn mening de schoen; de (uitgebreide) bevoegdheden van de burgemeester hebben namelijk niet uitsluitend te maken met de voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. De Wet Bibob en de Wet tijdelijk huisverbod zijn hier voorbeelden van. Er zijn ook andere voorbeelden te geven; de burgemeester kan op grond van artikel 13b Opiumwet woningen sluiten. De praktijk

11 Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning, p. 31. Zie [www.raadvanstate.nl/adviezen/@113263/w16-18-0272-ii-vo/#highlight=ondermijning](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/@113263/w16-18-0272-ii-vo/#highlight=ondermijning).

12 Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning, p. 23. Zie [www.raadvanstate.nl/adviezen/@113263/w16-18-0272-ii-vo/#highlight=ondermijning](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/@113263/w16-18-0272-ii-vo/#highlight=ondermijning).

De burgemeester als 'sheriff' in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?

laat zien dat woningsluiting meestal een louter vergeldend en bestraffend karakter heeft in plaats van dat het is gericht op herstel van de wettige situatie (of de openbare orde) of beëindiging of voorkoming van overtreding van de Opiumwet (Salet & Sackers, 2019: 937). Deze voorbeelden laten zien dat de burgemeester verder kan gaan dan uitsluitend de handhaving van de openbare orde en dat hij zich ook bezighoudt met misdaadbestrijding (Van der Vorm, 2020b). Hier gaat de Afdeling naar mijn mening te gemakkelijk aan voorbij.

### 5.3 *Op naar een wettelijke codificering van de burgemeester als bestuurlijke misdaadbestrijder?*

Kijkend naar de toepassing van de bevoegdheden van de burgemeester kan op goede gronden worden betoogd dat de burgemeester reeds de ondermijnende misdaad aan het bestrijden is. In die zin kan de burgemeester worden aangemerkt als sheriff. Er bestaat aldus een kloof tussen het bepaalde in artikel 172, lid 1, Gemeentewet en de praktijk. Een beperkte uitleg van het openbare-ordebegrip correspondeert naar mijn mening dan ook niet met deze praktijk. Voor een deel is die praktijk immers al misdaadbestrijding. Dit betekent dat er een spanning is met het legaliteitsbeginsel: de burgemeester als sheriff doet méér dan wat hem wordt opgedragen in de Gemeentewet. Rogier heeft al in 2001 in zijn oratie 'Straffend bestuur' aangegeven dat het bestuur uitsluitend mag straffen ter realisering van bestuursdoelen (Rogier, 2001: 12). Beredeneerd vanuit deze optiek zou het verschaffen van een wettelijke grondslag van de taak van bestuurlijke misdaadbestrijding vereist zijn.

Bezien in dit licht is het dan ook niet verwonderlijk dat er discussie ontstaat over de taak van de burgemeester als bestuurlijke bestrijder van ondermijnende misdaad. De Afdeling advisering van de Raad van State waarschuwt dat de burgemeester geen taak behoort te hebben in de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, wat wel op de loer ligt als de burgemeester een wettelijke taak zou krijgen in de bestuurlijke bestrijding van misdaad. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de officier van justitie aan de ene kant en de bestuurlijke bestrijding van ondermijnende misdaad door de burgemeester aan de andere kant hoeven elkaar niet per definitie te bijten. Met andere woorden: de codificatie van de wettelijke taakstelling 'het bestuurlijk bestrijden van strafbare feiten'<sup>13</sup> in de Gemeentewet betekent niet dat de burgemeester opsporingsambtenaar in de zin van artikel 141 Wetboek van Strafvordering wordt. De burgemeester zal dus geen strafvorderlijke bevoegdheden verkrijgen. Wel zal wettelijk worden erkend dat de burgemeester kan optreden ter *bestuurlijke* bestrijding van de misdaad, zoals hij nu ook in bepaalde gevallen kan doen. Dit lijkt me in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel.

13 Ik ben me ervan bewust dat de inhoud van de wettelijke taakstelling nauw luistert en dat er discussie mogelijk is of de taak van sheriff beperkt zou moeten zijn tot ondermijnende misdaad. Dit is evenwel geen sinecure, nu de term 'ondermijning' (zoals uit par. 2 is gebleken) problematisch is. Daarom is gekozen voor de neutrale term 'strafbare feiten'.

## 6 Conclusie

In deze bijdrage is onderzocht in hoeverre het noodzakelijk is om de taakopvatting van de burgemeester als sheriff een wettelijke basis te geven ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van ondermijnende misdaad. Het legaliteitsbeginsel is aangeduid als de 'hoeksteen' van het Nederlandse staats- en bestuursrecht (Van Ommeren, 2010: 6): het handelen van het openbaar bestuur moet berusten op een uitdrukkelijke wettelijke grondslag. Deze wettelijke grondslag moet voldoende concreet of specifiek zijn en daadwerkelijk aan een bestuursorgaan een bevoegdheid toekennen, aldus Van Ommeren (Van Ommeren, 2010: 7). De taak van de burgemeester als handhaver van de openbare orde is aan de randen vaag, want het begrip 'openbare orde' is onafgebakend. Waar geen twijfel over bestaat, is dat als de burgemeester toepassing geeft aan de Wet Bibob, geen sprake is van de uitvoering van een openbare-ordetaak. Hoewel de Wet Bibob onder omstandigheden aan de burgemeester de bevoegdheid toekent om bepaalde vergunningen te weigeren of in te trekken wegens de aanwezigheid van een ernstig gevaar van misbruik, vloeit deze bevoegdheid op geen enkele wijze voort uit artikel 172, lid 1, Gemeentewet. Hetzelfde geldt voor de burgemeester die een persoon uit huis plaatst op grond van de Wet tijdelijk huisverbod of een burgemeester die een bestuurlijke boete oplegt wegens overtreding van de Drank- en Horecawet. Er is met andere woorden sprake van een spanning tussen enerzijds de openbare-orde-taak van de burgemeester in de Gemeentewet en anderzijds specifieke handhavende taken die niet de openbare orde betreffen in bijzondere bestuursrechtelijke wetten. Kennelijk mag de burgemeester dus méér dan uitsluitend bevoegdheden inzetten ter handhaving van de openbare orde. De praktijk heeft laten zien dat de burgemeester – door de inzet van bepaalde bevoegdheden – bezwaarlijk niet als sheriff (misdadbestrijder) kan worden beschouwd. Dit maakt de taakstelling van de burgemeester – bezien vanuit het legaliteitsbeginsel – onvoldoende specifiek. Vanuit dit gezichtspunt is het aanbevelenswaardig de burgemeester naast de functie van openbare-ordehandhaver de wettelijke taak te geven misdaad bestuurlijk te bestrijden. Hoewel veel bevoegdheden kunnen worden toegekend in het kader van de aanpak van wat informeel 'ondermijnende' misdaad wordt genoemd, moet de term 'ondermijning' niet worden gecodificeerd. Daarvoor is deze term ondanks zwaarwichtige beleidsstukken te onbepaald gebleven.

Ik ben me bewust van de gevaren van uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester. Zo kan een dergelijke uitbreiding de deur openzetten naar de ontwikkeling en toedeling van bevoegdheden aan de burgemeester die niets meer van doen hebben met de handhaving van de openbare orde (Salet & Sackers, 2019).

Bezien vanuit het legaliteitsbeginsel zijn er twee mogelijkheden: of de burgemeester gaat 'terug in het hok' van uitsluitend openbare-ordehandhaver of zijn taak als misdaadbestrijder krijgt een wettelijke grondslag. De laatste optie heeft mijn voorkeur, waarbij de afbakening met strafvorderlijke bevoegdheden vanaf het begin moet worden ingebouwd. Het is niet de bedoeling de burgemeester een opsporingstaak te geven. Dit laat onverlet dat de burgemeester een wettelijke taak in het kader van de bestuurlijke misdaadbestrijding kan krijgen, wat het

De burgemeester als 'sheriff' in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag?

legaliteitsbeginsel naar mijn mening voorschrijft. Door deze wettelijke grondslag zijn we de sheriff-discussie voorbij. Binnen de grenzen van de in de wet aangeduide taken kan de ene burgemeester een voorkeur hebben voor het 'uit de heup schieten', terwijl een ander liever vaderlijk waakt over het welzijn van zijn gemeente. Voor zover de wet dit toestaat, moet er ruimte zijn voor deze verschillen.

## Literatuur

- Bastiaans, I.W.J. & N. Karsten (2019) Eerder verbindend dan visionair: Een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 19-34.
- Boutellier, H., R. van Steden, Y. Eski & M. Boelens (2020) Een einde aan ondermijning. Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 3-16.
- Bunt, H.G. van de (1996) Financieel rechercheren is geen nieuw kunstje. *Justitiële verkenningen*, 22(9), 15-21.
- Duyne, P.C. van (1996a) Definitie en kompaswerking. In: C. Fijnaut, F. Bovenkerk, G. Bruinsma & H.G. van de Bunt (red.) *De georganiseerde criminaliteit in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.
- Duyne, P.C. van (1996b) Financieel rechercheren; misdaadgeld in Nederland en de aard van financieel onderzoek. *Het Tijdschrift voor de Politie*, (3), 3-8 en 11-16.
- Duyne, P.C. & T. vander Beken (2009) The incantations of the EU organised crime policy making. *Crime Law and Social Change*, 51, 261-281
- Duyne, P.C. van, J.H. Harvey & L.Y. Gelemerova (2018) *The Critical Handbook on Money Laundering. Policy, analysis and myths*. Londen: Palgrave Macmillan UK.
- Duyne, P.C. van & M. Nelemans (2011) De lat van Aristoteles: formele logica en redeneren. In: R.S.T. Gaarhuis, T. Kooijmans & Th.A. de Roos (red.), *Vertrouwen in de strafrechtpleging*. Deventer: Kluwer.
- Foqué, R. & A.C. 't Hart (1990) *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*. Arnhem-Antwerpen: Gouda Quint.
- Huisman, W. (2017) De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken? *Delikt en Delinkwent*, 31, 331-343.
- Huisman, W. & E.R. Kleemans (2017) Organisatiecriminaliteit, georganiseerde criminaliteit en ondermijning. In: R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (red.), *Over de muren van stilzwijgen* (p. 535-548). Den Haag: Boom Uitgevers.
- Jong, M.A.D.W. de (2004) De opgetuigde burgemeester. Over de uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde. *De Gemeentestem*, 7219, 673-685.
- Jong, M.A.D.W. de (2007) De burgemeester als misdaadbestrijder: reddingsboei of dwaallicht. In: L.J.J. Rogier & M.A.D.W. de Jong (red.), *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Jong, M.A.D.W., W. van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tappeiner & H.R.B.M. Kummeling (2017) *Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orde recht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Karsten, N. (2019) De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat: Een kritische beschouwing. *Nederlands Juristenblad*, 94(14), 926-932.

Benny van der Vorm & Petrus C. van Duyne

- Kolthoff, E.W. & J.L.H.T.M. Khonraad (2016) Ondernijnde aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 76-90.
- Lampe, K. von, M. van Dijck, R. Hornsby, A. Markina & K. Verpoest, (2006) Organised crime is ... Findings from a cross-national review of literature. In: P.C. van Duyne, A. Maljevic, M. van Dijck, K. von Lampe & J. L. Newell (eds.), *The organisation of crime for profit* (p. 17-42), Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Ommeren, F.J. van (2010) Het legaliteitsbeginsel als hoeksteen van het staats- en bestuursrecht. *Ars Aequi*, 59(3), 645-647.
- Pheijffer, M., J.G. Kuijl, A.T.H. van Dijk & G.J.C.M. Bakker (1997) *Financieel rechercheren. Theorie en praktijk*. Deventer: Kluwer.
- Prins, R. (2014) *Safety First. How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Rogier, L.J.J. (2001) *Straffend bestuur*. Deventer: Gouda Quint.
- Sackers, H.J.B. (2010) *Herder, hoeder en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijke sanctierecht*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Salet, R. (2019) Verborgene strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 3-18.
- Salet, R. & H.J.B. Sackers (2019) Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit. *Nederlands Juristenblad*, 94(14), 933-939.
- Salet, R., J. Terpstra & M.A.D.W. de Jong (2019) De aanpak van 'ondernijning'. Vragen en kanttekeningen. *Nederlands Juristenblad*, 94(24), 1731-1737.
- Schaap, C. (1995) Dat andere aspect van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. In: A.B. Hoogenboom, V. Mul & W. van Peski (red.), *Financieel rechercheren; een bundeling van artikelen over financieel rechercheren in relatie tot de bestrijding van de (georganiseerde) criminaliteit*. Den Haag: VUGA Uitgeverij BV.
- Spapens, A.C.M. (2019) Bestuurlijke aanpak van ondernijning: ervaringen in Nederland en het buitenland. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, (2), 85-92.
- Teunissen, J.M.H.F. (2019) Bestrijding van 'pre-crime' in de gemeente. De last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling bij vervoer van inbrekerswerktuig of andere voorbereidingshandelingen: 'ceci nest pas une sanction punitive' (dit is geen punitieve sanctie)? *De Gemeentestem*, 7493, 556-574.
- Tops, P. & J. Tromp (2017) *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tuk, M.I. & M. Vols (2018) Ondernijning en het openbare-orderecht. *Nederlands Juristenblad*, 94(24), 1704-1711.
- Unger, B. & E.M. Busuioic (2007) *The Scale and Impacts of Money Laundering*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Vols, M. (2020) Ondernijning: van frame naar hype naar wet. Een bespreking van de preadviezen Jonge VAR 2019. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 48-52.
- Vorm, B. van der (2016) *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob*. Oosterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Vorm, B. van der (2017) De straffende burgemeester: een gevaar voor het strafrecht? *Delikt en Delinkwent*, 31, 77-91.
- Vorm, B. van der (2020a) De uitbreiding van de tipfunctie in de Wet Bibob: ongegeneerd klikken of wettelijk waarschuwen? *De Gemeentestem*, 7504, 230-238.
- Vorm, B. van der (2020b) De uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid in artikel 174a Gemeentewet en de taak van de burgemeester als sheriff. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, (4), 157-160.