

De lokale aanpak van georganiseerde criminaliteit in de klem tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming?

Albertjan Tollenaar, *Ondermijnend bestuursrecht. De aanpak van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau (oratie Groningen)*, Groningen: University of Groningen 2023.

NTB 2024/95

1. Inleiding

Op 17 november 2023 sprak Albertjan Tollenaar bij de aanvaarding van het ambt hoogleraar Empirische bestuuring van recht en lokaal bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen zijn oratie uit met als hoofdtitel *Ondermijnend bestuursrecht*. Dit is een intrigerende titel, want wat wordt nu precies hiermee bedoeld? Gaat het om de inzet van het bestuursrecht in de aanpak van georganiseerde of ondermijnende criminaliteit?² Of gaat van het bestuursrecht in de aanpak van deze vorm van misdaad als zodanig een ondermijnende werking uit? Het onderwerp van deze oratie sluit heel goed aan bij de tegenwoordige aandacht voor het fenomeen 'ondermijning'. Hoewel dit begrip in de literatuur ook zeker is bekritiseerd – het is vaag en laat zich nauwelijks definiëren³ –, heeft Vols terecht opgemerkt dat de term 'ondermijning' een van de meest succesvolle frames van de afgelopen jaren is.⁴ Uitbreidingen van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob),⁵ een wet die centraal staat in de oratie van Tollenaar, worden steevast gelegitimeerd in het verband van de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Zo wordt in de memorie van toelichting bij de Tweede Tranche van de Wet Bibob duidelijk dat beide wijzigingen van deze wet onderdeel uitmaken van het door het kabinet ingezette offensief tegen ondermijnende criminaliteit.⁶ Ook de per 1 januari 2024 in werking getreden uitbreiding van

de bevoegdheid van de burgemeester om een woning te sluiten wordt gerechtvaardigd vanwege de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.⁷ In de kern maakt deze uitbreiding van artikel 174a Gemeentewet het nu ook mogelijk dat de burgemeester een woning kan sluiten, indien door (dreigend) ernstig geweld of het aantreffen van een wapen (zoals een handgranaat) de openbare orde rondom de woning ernstig wordt verstoord of daarvoor ernstige vrees bestaat. Al eerder heb ik de vraag opgeworpen of de burgemeester met deze uitbreiding van artikel 174a Gemeentewet niet steeds meer als een 'sheriff' moet worden aangemerkt.⁸ In dit verband is ook gesproken van een 'opgetuigde burgemeester'.⁹ Ook Sackers en Schilder hebben destijds in hun oraties aandacht gevraagd voor de (veranderde) rol van de burgemeester.¹⁰ De rol van de burgemeester – in het bijzonder – en het lokale bestuur – in het algemeen – hebben sindsdien gezins aan actualiteit ingeboet. Dit blijkt ook uit de titel van de oratie van Tollenaar.

2. De inhoud van de oratie

In de oratie staat de vraag centraal in hoeverre het bestuursrecht de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ondermijnt, dan wel afdoende waarborg vormt voor de burgemeester tegen een ondermijnend gebruik van de bestuursrechtelijke bevoegdheden.¹¹ Hoewel de term 'ondermijnend bestuursrecht' in de oratie niet verder wordt geëxpliciteerd, wordt het wel snel duidelijk dat de insteek van de oratie is gelegen in de verhouding tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming.¹²

1 Mr. dr. B. (Benny) van der Vorm is universitair docent straf(proces)- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.

2 In de literatuur bestaat een discussie over de vraag in hoeverre georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit nu daadwerkelijk verschillend van elkaar zijn. Huisman is van mening dat deze twee vormen van misdaad dicht bij elkaar liggen en dat er sprake is van een begripsvervaging (W. Huisman, 'De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?', *DD* 2017/31, p. 343). Tops en Van der Torre zien evenwel verschillen tussen georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit (P. Tops & E. van der Torre, *Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2024).

3 R. Salet, J. Terpstra & M.A.D.W. de Jong, 'De aanpak van 'ondermijning'. Vragen en kanttekeningen', *NJB* 2019/1372, p. 1731-1737.

4 M. Vols, 'Ondermijning: van frame naar hype naar wet. Een bespreking van de preadviezen Jonge VAR 2019', *NTB* 2020/18, p. 48-52.

5 A. Tollenaar & B. van der Vorm, *De Wet Bibob* (Staats- en bestuursrecht Praktijk), Deventer: Wolters Kluwer 2023.

6 *Kamerstukken II* 2020/21, 35764, nr. 3, p. 1.

7 *Kamerstukken II* 2022/23, 36217, nr. 3, p. 1.

8 B. van der Vorm, 'De uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid in artikel 174a Gemeentewet en de taak van de burgemeester als sheriff', *TBS&H* 2020, p. 157-160.

9 M.A.D.W. de Jong, 'De opgetuigde burgemeester. Over de uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde', *Gst.* 2004/196, p. 673-685.

10 H.J.B. Sackers, *Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht* (oratie Nijmegen), Arnhem: Roos en Roos 2010 en A.E. Schilder, *De drang tot dwang, over bemoeizorg en bemoeizicht van de lokale overheid* (oratie VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2009.

11 A. Tollenaar, *Ondermijnend bestuursrecht. De aanpak van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau* (oratie Groningen), Groningen: University of Groningen 2023, p. 9.

12 Vgl. R. Fokué & A.C. 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem: Gouda Quint 1990.

Na de inleiding, waarin ook de onderzoeksvraag is geformuleerd, vangt Tollenaar aan met de essentie van het bestuursrecht. Het bestuursrecht reguleert de rechtsverhouding tussen burger en bestuur. Hij signaleert terecht dat het bestuursrecht enerzijds ruimte geeft aan bestuurlijke ambitie en anderzijds dat het bestuursrecht die bestuurlijke ambities ook moet indammen.¹³ Na een bespreking van de functies van het bestuursrecht richt hij zijn aandacht op het object van de regulering, namelijk georganiseerde criminaliteit.¹⁴ Voor een definiëring van de term 'georganiseerde misdaad' valt hij terug op de door de Onderzoeksgroep-Fijnaut gehanteerde definitie uit 1996. Volgens deze onderzoekers dient het dan te gaan om systematische misdaden, gericht op illegaal gewin met ernstige gevolgen voor de samenleving. De groepen die deze daden plegen, zijn in staat om zich af te schermen, ook al omdat ze bereid zijn fysiek geweld te gebruiken of met corruptie personen uit te schakelen.¹⁵ In essentie is er met de moderne term 'ondermijning' niets nieuws aan de orde, hooguit is de aard van georganiseerde criminaliteit veranderd, aldus Tollenaar.¹⁶

De volgende stap die wordt gezet, is hoe ondermijning¹⁷ dient te worden bestreden. Hij stelt terecht vast dat naast een strafrechtelijke aanpak of in plaats daarvan ook een bestuursrechtelijke reactie van het lokale bestuur kan plaatsvinden.¹⁸ Tollenaar wijst in dit verband op de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester in het belang van de openbare orde en veiligheid met als grondslag in de Algemene Plaatselijke Verordening, de Gemeentewet of de Opiumwet.¹⁹ Met deze bevoegdheden kan de burgemeester al heel veel, maar de roep om een verruiming van de bevoegdheden is hiermee nog niet verstomd.²⁰

Een ander voorbeeld dat door Tollenaar wordt gebruikt, is de Wet Bibob. Op grond van deze wet kunnen bestuursorganen beschikkingen weigeren of intrekken indien er sprake is van een ernstig gevaar van misbruik.²¹ Het in de Wet Bibob gebruikte begrip 'zakelijk samenwerkingsverband' is niet op voorhand duidelijk en de invulling ervan wordt primair aan het bestuursorgaan overgelaten. Ook is niet direct duidelijk welke feiten duiden op gepleegde strafbare feiten. Voorts wordt niet omschreven welke strafbare feiten een rol kunnen spelen.²² Tollenaar spreekt in dit verband van "een aantal ingewikkelde interpretatiekwes-
 tijes".

bij de toepassing van de Wet Bibob".²³ Het Landelijk Bureau Bibob vervult in dit verband een adviesfunctie, die de lokale overheid adviseert en bevoegd is om gesloten bronnen te raadplegen.²⁴ Hoewel de Wet Bibob meerdere malen is uitgebreid, ziet Tollenaar aan de hand van jaarlijkse adviesaanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob geen grote groei van het gebruik van de Wet Bibob. Tollenaar merkt in dit verband op dat ondanks de verruiming van de reikwijdte en ondanks het beeld dat ondermijning een steeds groter probleem vormt, de groei van de toepassing van de Wet Bibob niet toeneemt.²⁵ Redenen hiervoor kunnen volgens Tollenaar worden gevonden in het feit dat het bestuursorgaan ook met andere bevoegdheden uit de voeten kan of dat het met de omvang van georganiseerde criminaliteit wel meevalt.²⁶ Deze redenen zijn volgens Tollenaar aannemelijk, maar de meest aannemelijke verklaring is volgens hem gelegen in het feit dat de Wet Bibob een grote aanslag doet op het bestuurlijk doenvermogen van met name gemeenten. Ook vraagt deze wet veel expertise en capaciteit om adequaat toepassing te kunnen geven aan deze wet.²⁷

Tollenaar vervolgt zijn oratie met het onderwerp 'bestuursrechtelijke waarborgen' en merkt op dat het bestuur veel kan, maar nog lang niet alles doet. Dit heeft enerzijds te maken met de complexiteit van de Wet Bibob in combinatie met een gebrek aan expertise en capaciteit. Anderzijds speelt hierbij ook een angst voor een rechterlijke correctie.²⁸ Hij signaleert een kritischer wordende rechter waar het gaat om de invulling van vage begrippen en de meer indringender toetsing van de inhoudelijke keuze van bestuursorganen.²⁹ De *Harderwijk*-uitspraak³⁰ is hier debet aan.³¹ Deze meer indringende evenredigheidstoetsing past volgens Tollenaar "bij de tendens naar steeds ruimere en verstrekkendere bestuursbevoegdheden",³² waarbij ook een stevige rechterlijke correctie behoort.³³ Het gevolg hiervan is bestuurlijke onzekerheid. Er wordt een verstrekkend besluit genomen, maar het is niet zeker of het de rechterlijke toetsing zal doorstaan. Ook zal een eventuele vernietiging van het besluit kunnen leiden tot gezichtsverlies in de media, maar ook in de gemeenteraad.³⁴ Hiermee komt Tollenaar in zijn oratie tot een kernformulering:

"Je zou kunnen zeggen dat het bestuursrecht de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

13 Tollenaar 2023, p. 10.

14 Tollenaar 2023, p. 11.

15 *Kamerstukken II* 1995/96, 24072, nr. 16, p. 9.

16 Tollenaar 2023, p. 12.

17 In zijn oratie gebruikt Tollenaar de termen 'georganiseerde criminaliteit' en 'ondermijning' door elkaar heen. Hiermee lijkt hij dus aan te sluiten bij de bevindingen van Huisman. Vgl. W. Huisman, 'De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?', *DD* 2017/31, p. 343.

18 Tollenaar 2023, p. 12.

19 Tollenaar 2023, p. 13.

20 Tollenaar 2023, p. 13.

21 Zie uitgebreid: B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

22 Tollenaar 2023, p. 15-16.

23 Tollenaar 2023, p. 17.

24 Tollenaar 2023, p. 17.

25 Tollenaar 2023, p. 19-20.

26 Tollenaar 2023, p. 20-21.

27 Tollenaar 2023, p. 21.

28 Tollenaar 2023, p. 22.

29 Tollenaar 2023, p. 23.

30 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten.

31 Tollenaar 2023, p. 23.

32 Tollenaar 2023, p. 24.

33 E. Hirsch Ballin, 'Constitutional genealogy of judicial review in the administrative state', in: S. Lavrijssen, E. Hirsch Ballin & J. de Poorter (Eds.), *Judicial review of administrative discretion in the administrative state*, The Hague: T.M.C. Asser Press 2019, p. 27-36.

34 Tollenaar 2023, p. 25.

ondermijnt. Een sluiting, intrekking of weigering van een vergunning vergt een goede onderbouwing en een adequate belangenafweging. Stoplapredeneringen volstaan daarbij niet langer: het bestuursorgaan zal steeds moeten motiveren waarom in dit geval de weigering of intrekking in verhouding staat tot het veronderstelde risico. Dat vergt een bestuurlijk doenvermogen die in veel gevallen – zeker bij gemeenten – niet aanwezig is.”³⁵

Met deze kernformulering zet Tollenaar een volgende stap in zijn oratie, namelijk ‘alternatieve waarborgen’.³⁶ Naar zijn mening is met de actieve rechter de balans in de *administrative state* niet hersteld, omdat veel burgers de weg naar de rechter niet weten te vinden en een eventuele rechterlijke interventie te laat komt. Dit geldt vooral voor burgers tegen wie een Bibob-onderzoek wordt verricht en burgers die in die tussenfase al last hebben van de consequenties van deze procedure. Het gevaar van een ‘tunnelvisie’ in een Bibob-onderzoek kan ook op de loer liggen en zou bij de uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden volgens Tollenaar meer aandacht mogen krijgen. In het besluitvormingsproces moet op een aantal momenten de vraag worden gesteld of dit nog de bevoegdheid is waarvoor deze bevoegdheid is bedoeld,³⁷ om zodoende misbruik van de bevoegdheid te voorkomen. Tollenaar pleit ervoor dat op zoek moet worden gegaan naar een systeem van rechtsstatelijke governance: *“Instrumenten binnen en buiten de rechterlijke procedure die de overheid helpen bij een goed en rechtvaardig gebruik van de bestuursbevoegdheden.”*³⁸ Toegepast op de Wet Bibob stelt hij vast dat een verkeerd gebruik van deze wet, vanwege de verstrekking van het instrument, het alles in zich heeft om het vertrouwen van de burger te ondermijnen.³⁹

Tollenaar rondt zijn oratie af met de opmerking dat de bestuurlijke aanpak van ondermijning kritische en vaardige ambtenaren vergt die weten waar ze mee bezig zijn, en politieke dadendrang in goede banen weten te leiden.⁴⁰ Dit geldt des te meer nu het bij de Wet Bibob gaat om de doorwerking van informatie uit de strafrechtketen in het bestuursrecht en deels het privaatrecht waar het de overheidsopdrachten betreft.⁴¹

3. Laveren tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming

Een belangrijke vraag die naar aanleiding van deze oratie kan worden gesteld, is of er nu te veel rechtsbescherming is (wat dus de aanpak van ondermijning zou ondermijnen) of te weinig. In mijn beleving is het probleem volgens Tollenaar niet gelegen in het feit dat er sprake is van te veel rechtsbescherming, maar juist in het ontbreken van een

bestuurlijk doenvermogen op vooral het gemeentelijke niveau.⁴² Vanwege de meer indringender rechterlijke toetsing wordt er meer verwacht van bestuursorganen ten aanzien van de motivering van bijvoorbeeld de intrekking van een vergunning. De vraag kan derhalve worden opgeworpen of een gebrek aan bestuurlijk doenvermogen de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ondermijnt.

Het is overigens geen onbekend verschijnsel dat met betrekking tot criminaliteitsvraagstukken – vooral in het strafrecht – wordt gelaveerd tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming. Hiermee wordt bedoeld dat steeds moet worden bezien wat zwaarder weegt: de rechtsbescherming van het individu of de belangen van opsporing en vervolging. In zijn column stelt Baar in dit verband dat de rechterlijke macht moet herijken, waarbij de rechtsbescherming meer gewicht in de schaal moet leggen.⁴³ De opmerkingen van Baar zijn vooral gericht aan de strafrechter. Naar aanleiding van de Toeslagenaffaire is de bestuursrechter geattendeerd op het belang van de rechtsbeschermende functie.⁴⁴ Het evenredigheidsbeginsel ‘nieuwe stijl’, dat zijn intrede heeft gedaan in de *Harderwijk*-uitspraak,⁴⁵ dwingt bestuursorganen om besluiten goed te onderbouwen en adequaat belangen tegen elkaar af te wegen. Ten gevolge van deze uitspraak van de Afdeling heeft de rechtsbescherming meer gewicht gekregen. Tollenaar heeft dit ook terecht in zijn oratie geconstateerd. Gaat de versterking van de rechtsbescherming nu ten koste van de bestuurlijke aanpak van ondermijning? In algemene zin is deze vraag mijns inziens niet te beantwoorden. Er dient namelijk altijd te worden gestreefd naar een balans tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming.

4. Een nadere beschouwing op de oratie

Centraal in Tollenaars oratie staat, zoals duidelijk is geworden, de verhouding tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming. In de kern wordt met instrumentaliteit het volgende bedoeld. Het bestuursrecht biedt de overheid instrumenten om de samenleving te sturen. De rechtsbeschermende functie komt tot uiting in de waarborgen die bestaan tegen de aanwending van instrumenten door de overheid. Een vergelijkbare vraag naar de verhouding tussen beide is ook gesteld door Barkhuysen en Van Emmerik in hun preadvies over de repressieve samenleving en het bestuursrecht.⁴⁶ Zij komen onder andere tot de conclusie dat het evenredigheidsbeginsel voor de balans tussen de

35 Tollenaar 2023, p. 25.

36 Tollenaar 2023, p. 26.

37 Tollenaar 2023, p. 27.

38 Tollenaar 2023, p. 28.

39 Tollenaar 2023, p. 28.

40 Tollenaar 2023, p. 29.

41 Tollenaar 2023, p. 30.

42 Tollenaar 2023, p. 25.

43 J. Baar, ‘Column: Herijk het gewicht van het vormverzuim’, *Advocatie.nl* 21 juli 2023.

44 Vgl. S.E. Zijlstra, ‘De lessen uit de toeslagenaffaire’, *NTB* 2021/60, p. 125-136.

45 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten.

46 T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, ‘De repressieve samenleving en het bestuursrecht: worstelend op zoek naar een betere balans tussen weteloosheid en rechteloosheid’, *De repressieve samenleving. Vanuit civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 105.

instrumentele belangen van de overheid en de waarborgen van door een maatregel getroffen individu steeds centraal komt te staan, terwijl verder nog moet uitkristalliseren welke impact de toepassing in concrete zaken daarvan zou moeten hebben.⁴⁷ Hoewel Tollenaar ook de invloed van het evenredigheidsbeginsel 'nieuwe stijl' onderkent, is hiermee naar zijn mening de balans nog niet hersteld, zeker waar het gaat om de toepassing van de Wet Bibob.⁴⁸ Hiermee neemt hij dus een steviger standpunt in dan Barkhuysen en Van Emmerik. Toch zijn in ieder geval op het niveau van de rechtbank uitspraken te vinden waaruit blijkt dat evenredigheid 'nieuwe stijl' inderdaad leidt tot vernietiging van de Bibob-besluiten, omdat het de evenredigheidstoetsing niet doorstaat.⁴⁹ Levert deze meer indringender evenredigheidstoetsing een ondermijning van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit op?

Zoals aangegeven, komt Tollenaar tot de conclusie dat het bestuursrecht de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ondermijnt.⁵⁰ Hiermee wordt bedoeld dat vanwege de meer indringender rechterlijke toetsing er bestuurlijke onzekerheid bestaat, hetgeen ertoe leidt dat er minder effectief kan worden opgetreden. Tollenaar baseert dit vooral op een ontbreken van een bestuurlijk doenvermogen bij gemeenten. In alle eerlijkheid vraag ik me af of dit laatste het geval is. Zeker de grotere gemeenten hebben inmiddels veel expertise opgebouwd met betrekking tot de Wet Bibob. Nu is het zeker zo dat capaciteitsproblemen een rol kunnen spelen bij een niet-optimale toepassing van deze wet, maar ik zou zelf geneigd zijn om hier een wat minder uitgesproken oordeel over te hebben. Ook ben ik er zelf niet helemaal van overtuigd dat de indringender evenredigheidstoetsing zal leiden tot bestuurlijke onzekerheid. Wellicht is het andersom: vanwege de evenredigheidstoetsing 'nieuwe stijl' worden bestuursorganen die toepassing geven aan de Wet Bibob gedwongen om zorgvuldig de belangen tegen elkaar af te wegen, wat leidt tot inhoudelijk 'betere' besluiten en meer bestuurlijke zekerheid. Ik ben er zelf niet helemaal van overtuigd dat een indringender rechtelijke toetsing de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ondermijnt.

In de oratie wordt – terecht – veel aandacht besteed aan de Wet Bibob, gezien de relatie van deze wet met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.⁵¹ De vraag is evenwel in hoeverre de door Tollenaar getrokken conclusies over 'ondermijnd bestuursrecht' ook van toepassing zijn op bijvoorbeeld artikel 13b Opiumwet. De burgemeester kan op grond van deze bevoegdheid woningen of lokalen sluiten, indien daarin drugs worden verkocht, dan

wel daartoe aanwezig zijn. Sinds het verschijnen van de *Harderwijk*-uitspraak zijn de *Harderwijk*-criteria zichtbaar in de jurisprudentie van de Afdeling aangaande artikel 13b Opiumwet-zaken.⁵² Leidt de indringender rechtelijke toetsing op artikel 13b Opiumwet ook tot meer bestuurlijke onzekerheid? En is het bestuurlijk doenvermogen in die gevallen ook in veel gevallen niet aanwezig? Voor de beantwoording van deze vraag is meer inzicht nodig in de empirische werking van artikel 13b Opiumwet. In dit verband kan worden gewezen op het onderzoek naar de mogelijkheden tot het monitoren van de toepassing van artikel 13b Opiumwet.⁵³

5. Slotbeschouwing

De oratie van Tollenaar behandelt een belangrijk onderwerp en is lezenswaardig voor academici en handhavingsjuristen. Ook past deze oratie – en Tollenaars leerstoel – goed in wat tegenwoordig wordt aangeduid als empirisch-juridisch onderzoek.⁵⁴ Bij mij riep deze oratie vooral de vraag op in hoeverre de lokale aanpak van georganiseerde criminaliteit klem zit tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming. Tollenaar komt tot de conclusie dat het bestuursrecht de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ondermijnt. Vanuit dat perspectief moet de titel van deze oratie, *Ondermijnd bestuursrecht*, ook begrepen worden. Het is een interessante titel, die prikkelend is en uitnodigt voor een verdere discussie over dit onderwerp. De kracht van deze oratie wordt mijns inziens gevonden in het vinden van een goede balans tussen de functies 'instrumentaliteit' en 'rechtsbescherming', waar het gaat om de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het nodigt uit tot het verrichten van verder empirisch-juridisch onderzoek naar andere bestuurlijke instrumenten in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, zoals artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet. De algemene les die uit deze oratie kan worden getrokken, is dat waar ingrijpend overheidsoptreden mogelijk is, er een indringende rechterlijke toetsing tegenover moet staan. Het blijft – zeker ook ten aanzien van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit – laveren tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming.

47 Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 170.

48 Tollenaar 2023, p. 26.

49 Rb. Oost-Brabant 14 februari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:499 en Rb. Midden-Nederland 16 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:423.

50 Tollenaar 2023, p. 25.

51 B. van der Vorm, 'De rol van de gevangenisstraf voor de toepassing van de Wet Bibob', in: B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspiegeling* (Montaigne-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2024, p. 321-339.

52 Zie o.m. B. van der Vorm, 'Het bestraffende karakter van art. 13b Opiumwet in het verband van het evenredigheidsbeginsel 'nieuwe stijl'', *DD* 2024/6, p. 47-75.

53 Zie: H.B. Winter, C. Boxum, M. Beukers, J. Cazemier & C. Bartlema, *Verkenkend onderzoek. Mogelijkheden voor het monitoren van de gevolgen van de toepassing van de Wet Damocles*, Groningen: Pro Facto 2023.

54 Vgl. M. Boone, 'De waarde van een normatieve criminologie', in: B. van der Vorm (red.), *Strafrechtelijke criminologie II. Een thematische verdieping in de relatie tussen criminologie en strafrecht* (Pompe-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2024, p. 37-51 en W. Huisman, 'Empirisch-juridische bestudering van het strafrecht: meer dan criminologie?', *DD* 2024/1, p. 1-10.