

De Gemeentestem, De 'strafrechtelijke' weigerings- en intrekingsgrond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	Gst. 2013/91	Bijgewerkt tot:	12-09-2013
Auteur:	Mr. drs. B. van der Vorm ^[1]		

De 'strafrechtelijke' weigerings- en intrekingsgrond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob

1. Inleiding

Op 1 juli 2013 is de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob in werking getreden.^[2] Vanwege deze gebeurtenis zal de Wet Bibob ongetwijfeld weer volop in de belangstelling komen te staan. Op grond van de centrale weigerings- en intrekingsgrond in de Wet Bibob, te weten artikel 3 lid 1 Wet Bibob, kunnen beschikkingen worden geweigerd of ingetrokken indien sprake is van een 'ernstig gevaar' van misbruik van deze beschikking. Voor de vaststelling van dit gevaar is geen strafrechtelijke veroordeling noodzakelijk, maar is het voldoende dat aannemelijk wordt gemaakt dat de betrokkene de strafbare feiten die ten grondslag liggen aan het 'ernstig gevaar', heeft gepleegd.^[3] Ten aanzien van de toepassing van deze wet is meerdere malen de vraag opgeworpen in hoeverre een weigering of intrekking van een beschikking kan worden aangemerkt als een 'criminal charge'.^[4] Indien een weigering of intrekking van een beschikking een 'criminal charge' oplevert, zou dit betekenen dat de Wet Bibob is aan te merken als een vorm van 'schaduwstrafrecht' en de waarborgen van artikel 6 leden 2 en 3 EVRM van toepassing zijn op de 'Bibob-procedure'. Het EHRM heeft in de zaak *Bingöl* echter beslist dat een weigering van een beschikking op grond van artikel 3 lid 1 Wet Bibob niet wordt aangemerkt als een 'criminal charge'.^[5] Hiermee is de discussie over de (vermeende) relatie tussen de Wet Bibob en de 'criminal charge' niet verstomd. Zo wordt betoogd dat een intrekking van een beschikking op grond van de Wet Bibob wel degelijk kan worden aangemerkt als een 'criminal charge'.^[6] Door de 'Bibob-wetgever' wordt niettemin steevast aangenomen dat een weigering of intrekking van een beschikking op grond van de Wet Bibob niet is aan te merken als een 'criminal charge'.

Tot op heden is de aandacht gericht op de weigerings- en intrekingsgrond die is neergelegd in artikel 3 lid 1 Wet Bibob. Veel minder aandacht is besteed aan de weigerings- en intrekingsgrond ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob. Deze laatstgenoemde bepaling heeft een geheel andere werking dan de bevoegdheid die is neergelegd in artikel 3 lid 1 Wet Bibob. Op grond van artikel 3 lid 1 Wet Bibob kan het bestuursorgaan wegens een mogelijk toekomstig gevaar van misbruik de beschikking weigeren of intrekken, terwijl het bestuursorgaan ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob eenzelfde bevoegdheid toekomt, 'indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd'.

Om de werking van deze bevoegdheid te illustreren kan het fictieve voorbeeld worden gegeven van een bestuursorgaan dat op een actieve wijze toepassing geeft aan de Wet Bibob. Op een zeker moment is door het bestuursorgaan aan een betrokkene een horeca- en exploitatievergunning verleend ten behoeve van het exploiteren van een horecagelegenheid. Na de verlening van beide vergunningen ontvangt het bestuursorgaan op grond van artikel 26 Wet Bibob een tip van het Openbaar Ministerie. Hieruit blijkt dat het bestuursorgaan erop wordt gewezen om ten aanzien van de betrokkene, een advies bij het Landelijk Bureau Bibob aan te vragen aangaande de vergunningverlening. Het bestuursorgaan geeft gevolg aan deze tip en vraagt een advies aan bij het Landelijk Bureau Bibob. Enige weken later ontvangt het een advies waaruit blijkt dat de betrokkene door de strafrechter onder andere is veroordeeld ter zake van valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr). De strafrechter heeft namelijk bewezen verklaard dat de betrokkene valsheid in geschrifte heeft gepleegd ter verkrijging van de reeds verstrekte vergunningen. Naar aanleiding van deze strafrechtelijke veroordeling worden de vergunningen van de betrokkene door het bestuursorgaan ingetrokken ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob.

Uit dit fictieve voorbeeld blijkt dat de weigerings- en intrekingsgrond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob een sterke afhankelijkheid van het strafrecht vertoont. Naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling wordt de vergunning ingetrokken, terwijl de aanwezigheid van een 'ernstig gevaar' hierbij niet noodzakelijk is. Levert deze intrekking op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob nu een 'criminal charge' op? Voorgaande opmerkingen over artikel 3 lid 6 Wet Bibob rechtvaardigen mijns inziens de kernvraag die in deze bijdrage voorligt, namelijk in hoeverre een weigering of intrekking van een beschikking op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob een 'criminal charge' oplevert. Om deze vraag te beantwoorden wordt allereerst de werking van de weigerings- en intrekingsgronden van artikel 3 leden 1 en 6 Wet Bibob besproken (paragraaf 2). Ten tweede wordt onderzocht in hoeverre de weigering of intrekking van een beschikking ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob kan worden aangemerkt als een 'criminal charge' (paragraaf 3). Er wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 4).

2. De werking van artikel 3 leden 1 en 6 Wet Bibob

2.1 De inhoud van artikel 3 lid 1 Wet Bibob

De in de praktijk verreweg belangrijkste weigerings- en intrekingsgrond is neergelegd in artikel 3 lid 1 Wet Bibob. [\[7\]](#) Op grond van deze bepaling kunnen bestuursorganen een beschikking weigeren of intrekken, indien sprake is van een 'ernstig gevaar' dat de beschikking mede zal worden gebruikt om: uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten ('a-grond')[\[8\]](#), of om strafbare feiten te plegen ('b-grond')[\[9\]](#). In de Wet Bibob zijn criteria neergelegd aan de hand waarvan de mate van gevaar dient te worden vastgesteld. De criteria ten aanzien van het vaststellen van de mate van gevaar van de 'a-grond' en de 'b-grond' komen grotendeels met elkaar overeen.

2.1.1 Het vaststellen van de mate van gevaar ten aanzien van de 'a-grond'

In artikel 3 lid 2 Wet Bibob wordt nader aangegeven op grond van welke criteria het 'ernstige gevaar' ten aanzien van de 'a-grond' dient te worden vastgesteld. Het eerste criterium kan worden gevonden in artikel 3 lid 2 onderdeel a Wet Bibob. De mate van gevaar wordt vastgesteld op grond van de feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat met strafbare feiten zoals bedoeld in de 'a-grond'. Deze feiten en omstandigheden, zijnde concrete indicaties voor betrokkenheid bij strafbare feiten, kunnen blijken uit justitiële en politieke gegevens. De zinsnede 'erop wijzen' doelt op veroordelingen en 'redelijkerwijs doen vermoeden' op transacties en opsporings- en vervolgingshandelingen.[\[10\]](#) Het tweede criterium is neergelegd in artikel 3 lid 2 onderdeel b Wet Bibob. Blijkens deze bepaling dient de ernst van het vermoeden te worden vastgesteld. Uit de memorie van toelichting blijkt dat een transactie een ernstiger vermoeden van betrokkenheid bij strafbare feiten oplevert dan dat een opsporingshandeling is gestart.[\[11\]](#) De aard van de relatie – het derde criterium – dient op grond van artikel 3 lid 2 onderdeel c Wet Bibob eveneens te worden bepaald. Deze relatie wordt nader uitgewerkt in het vierde lid van artikel 3 Wet Bibob. Zo staat de betrokkene in relatie tot de strafbare feiten indien hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan[\[12\]](#) of een ander de strafbare feiten heeft gepleegd en de betrokkene met deze persoon in een zakelijk samenwerkingsverband staat of heeft gestaan[\[13\]](#). Ten slotte wordt de mate van het gevaar vastgesteld op grond van de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.[\[14\]](#) Het gevaar van het plegen van strafbare feiten wordt groter naarmate deze voordelen groter zijn, aldus de memorie van toelichting.[\[15\]](#)

2.1.2 Het vaststellen van de mate van gevaar ten aanzien van de 'b-grond'

De criteria om de mate van het gevaar vast te stellen ten aanzien van de 'b-grond' komen goeddeels overeen met de hiervoor besproken criteria, aangezien de criteria die zijn neergelegd in artikel 3 lid 3 onderdelen b en c Wet Bibob overeenkomen met hun 'tegenhangers' in artikel 3 lid 2

onderdelen b en c Wet Bibob. Blijkens artikel 3 lid 3 onderdeel a Wet Bibob wordt de mate van gevaar vastgesteld op grond van feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven. In dit verband kan worden gedacht aan de situatie waarin een betrokkene zich in het verleden heeft beziggehouden met afvalverwerking, en in dat kader strafbare feiten heeft gepleegd, opnieuw een vergunning met betrekking tot afvalverwerking aanvraagt.^[16]

In artikel 3 lid 3 onderdeel d Wet Bibob is neergelegd dat de mate van gevaar wordt bepaald op grond van het aantal gepleegde strafbare feiten. In de memorie van toelichting wordt hierover opgemerkt dat naarmate het aantal in het verleden gepleegde of vermoedelijk gepleegde strafbare feiten groter is, het gevaar dat ook in de toekomst strafbare feiten zullen worden gepleegd, ook groter is.^[17] Hoewel deze stelling geloofwaardig klinkt, is deze niet onderbouwd met enig empirisch materiaal. Ook kan de vraag worden opgeworpen hoever terug in de tijd het strafrechtelijke verleden van de betrokkene hem kan worden tegengeworpen. Indien een betrokkene in mei 2007 is veroordeeld wegens opzettelijk witwassen, waarbij hij gebruik heeft gemaakt van verschillende horecagelegenheden, en na de tenuitvoerlegging van zijn straf geen strafbare feiten meer heeft gepleegd, in december 2011 een horecaverunning aanvraagt, kan zijn strafrechtelijke verleden hem dan worden tegengeworpen? Met andere woorden: in hoeverre mag gebruik worden gemaakt van oude informatie? De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de ABRvS) heeft in de bekende Yab Yum-zaak hierover een algemene regel opgesteld: indien de informatie nog niet is verwijderd uit de justitiële registraties kan deze informatie bij het Bibob-onderzoek en de -besluitvorming worden betrokken.^[18] Er is inmiddels jurisprudentie aanwezig over de vraag hoe oud informatie mag zijn.^[19]

2.2 De inhoud van artikel 3 lid 6 Wet Bibob

2.2.1 De betekenis van de termen 'feiten en omstandigheden', 'erop wijzen' en 'redelijkerwijs doen vermoeden'

De weigerings- en intrekingsgrond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob geniet minder bekendheid dan de centrale bevoegdheid die is neergelegd in artikel 3 lid 1 Wet Bibob. In de jurisprudentie en literatuur is weinig aandacht besteed aan de bevoegdheid ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob. Om deze reden wordt uitvoerig stilgestaan bij deze bepaling. De bevoegdheid van artikel 3 lid 6 Wet Bibob is door de wetgever als volgt geformuleerd:

“Eenzelfde bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking als bedoeld in het eerste lid hebben bestuursorganen, indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd. De weigering dan wel intrekking vindt slechts plaats, indien deze tenminste evenredig is met, ingeval van vermoedens, de ernst daarvan en met de ernst van het strafbare feit.”

De 'Bibob-wetgever' heeft artikel 3 lid 6 Wet Bibob ruim onder woorden gebracht, aangezien deze bevoegdheid vier verschillende modaliteiten omvat:

- de weigering van een beschikking indien feiten en omstandigheden erop wijzen dat ter verkrijging van de aangevraagde beschikking een strafbaar feit is gepleegd;
- de weigering van een beschikking indien feiten en omstandigheden redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde beschikking een strafbaar feit is gepleegd;
- de intrekking van een beschikking indien feiten en omstandigheden erop wijzen dat ter verkrijging van de aangevraagde beschikking een strafbaar feit is gepleegd;
- de intrekking van een beschikking indien feiten en omstandigheden redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde beschikking een strafbaar feit is gepleegd.

Het uitgangspunt van artikel 3 lid 6 Wet Bibob is dat het als onwenselijk wordt beschouwd dat een betrokkene 'door gebruik te maken van onoorbare middelen zichzelf met de beschikking in staat stelt zich in een betere positie dan anderen te manoeuvreren'.^[20] Hoewel de uitgangspunten van artikel 3 leden 1 en 6 Wet Bibob verschillend zijn, is het doel van beide bevoegdheden volgens de ABRvS in haar uitspraak van 3 januari 2007 gelijk, namelijk de bescherming van integriteit van het openbaar bestuur door het voorkomen van ongewilde bevordering van de (georganiseerde) misdaad.^[21] In hun annotatie bij deze uitspraak van de ABRvS wijzen Van den Berg en Heinen erop dat de bevoegdheid van artikel 3 lid 6 Wet Bibob grote raakvlakken heeft met het strafrecht. Zij geven in dit verband het volgende aan:

“Bestuursorganen zullen onzes inziens in dit verband zorgvuldig dienen na te gaan of er is voldaan aan de elementen van de bewuste strafrechtelijke delictomschrijving. Bij valsheid in geschrifte (art. 225 lid 1 Sr) moet een betrokkene in ieder geval het oogmerk hebben gehad een onjuiste voorstelling van zaken te geven. Slechts het opgeven van onware gegevens zal naar ons oordeel in beginsel onvoldoende grond kunnen opleveren voor een weigering of intrekking op grond van art. 3 lid 6 Wet Bibob.”^[22]

Om de inhoud van deze bevoegdheid helder te krijgen moet nadere aandacht worden besteed aan de termen 'feiten en omstandigheden', 'erop wijzen' en 'redelijkerwijs doen vermoeden'. De memorie van toelichting verschaft weinig opheldering over de betekenis van deze termen in het verband van artikel 3 lid 6 Wet Bibob. In zijn annotatie bij dezelfde uitspraak van de ABRvS geeft Vermeer aan dat in artikel 3 lid 6 Wet Bibob een 'wonderlijke formulering' wordt toegepast en hij vraagt zich af wat het verschil is tussen feiten en omstandigheden die erop wijzen dat een strafbaar feit is gepleegd en feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd:

“Het eerste criterium is dunkt mij lichter dan het tweede. Als voldoende is dat feiten of omstandigheden *wijzen* op het plegen van een strafbaar feit, waarom zou men dan in een bepaald geval nog willen nagaan of er ook een *redelijk vermoeden* ter zake bestaat? Het onderscheid tussen beide criteria is in de MvT niet toegelicht. Met betrekking tot de woorden 'feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden, dat ...' is in de MvT slechts opgemerkt dat hiermee bedoeld wordt dat er concrete indicaties dienen te zijn die duiden op de gepleegde strafbare feiten.”^[23]

Deze opmerkingen van Vermeer kan ik niet delen. De ABRvS geeft aan dat artikel 3 lid 6 Wet Bibob moet worden uitgelegd in het licht van de bedoelingen van de wetgever. In artikel 3 lid 2 onder a en artikel 3 lid 3 onder a Wet Bibob wordt ook de zinsnede 'feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden' toegepast. Blijkens de oorspronkelijke memorie van toelichting doelt de zinsnede 'erop wijzen' op veroordelingen en 'redelijkerwijs doen vermoeden' op transacties en opsporings- en vervolgingsacties.^[24] Ik zie niet in waarom deze gegeven uitleg niet van toepassing zou zijn op de formulering van artikel 3 lid 6 Wet Bibob. Naar mijn mening volgt uit artikel 3 lid 6 Wet Bibob enerzijds dat het bestuursorgaan een beschikking kan weigeren of intrekken indien uit een (strafrechtelijke) veroordeling blijkt dat ter verkrijging van de aangevraagde of gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd. Anderzijds komt het bestuursorgaan eenzelfde bevoegdheid toe indien uit transacties en opsporings- en vervolgingsacties blijkt dat ter verkrijging van de aangevraagde of gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd.

2.2.2 De betekenis van de term 'strafbaar feit'

Om de bevoegdheid die is neergelegd in artikel 3 lid 6 Wet Bibob te kunnen toepassen, dient sprake te zijn van een 'strafbaar feit'. Uit deze formulering mag niet worden afgeleid dat de bevoegdheid van artikel 3 lid 6 Wet Bibob kan worden toegepast ten aanzien van alle strafbare

feiten. In de memorie van toelichting wordt echter niet duidelijk welke strafbare feiten ter zake doende zijn. Het onderzoek 'Gewapend bestuursrecht' werpt meer licht op deze kwestie. Uit dit onderzoek blijkt dat de strafbare feiten in relatie moeten staan tot de verkrijging van een beschikking. De onderzoekers van 'Gewapend bestuursrecht', Struiksma en Michiels, geven geen limitatieve opsomming, maar wel enkele voorbeelden van relevante strafbare feiten, namelijk af luisteren, aftappen e.d. (artikel 139a tot en met 139g Sr), deelneming aan een misdadige organisatie (artikel 140 Sr), openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr), omkoping van een ambtenaar (artikel 177 Sr), ambtsdwang (artikel 179 Sr), valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr), bepaalde misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid (titel XVIII Sr), bepaalde misdrijven tegen het leven gericht (titel XIX Sr) en afpersing en afdreiging (titel XXIII Sr).^[25] Van sommige genoemde strafbare feiten moet worden opgemerkt dat deze wellicht in de praktijk niet veel voorkomen. Zo kan in theorie een betrokkene het delict af luisteren plegen met als doel het verkrijgen van een beschikking, maar is het naar mijn mening niet de verwachting dat de situatie zich in de praktijk veel zal voordoen. Dit geldt ook ten aanzien van het delict openlijke geweldpleging.

Aangezien geen sprake is van een limitatieve opsomming, kunnen naast deze genoemde commune delicten ook andere delicten in relatie staan tot de verkrijging van een beschikking, zoals verzekeringsoplichting (artikel 328 Sr), bankbreuk (artikel 340 Sr) en bedrieglijke bankbreuk (artikel 341 Sr). Het is echter niet duidelijk of uitsluitend wordt bedoeld op commune delicten en de vraag kan worden opgeworpen in hoeverre strafbare feiten uit bijzondere strafwetten ook onder de reikwijdte van het begrip 'strafbaar feit' kunnen vallen. Indien sprake is van een relatie tussen het strafbare feit uit de bijzondere strafwet en de verkrijging van de beschikking lijkt mij dit niet onmogelijk. Deze voorbeelden liggen echter niet voor het oprapen. De strafbare feiten uit de bijzondere strafwetten dienen namelijk te worden aangemerkt als strafbare feiten die zijn gepleegd als middel om een beschikking te verkrijgen. Het begrip 'strafbaar feit' ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob strekt zich ook uit tot strafbare feiten die zijn neergelegd in bijzondere bestuursrechtelijke wetten. De AWR is hiervan een bekend voorbeeld. Ter illustratie kan worden gewezen op de situatie dat een betrokkene opzettelijk een bij de belastingwet voorziene aangifte niet doet en het feit ertoe strekt dat te weinig belasting wordt geheven. Blijkens artikel 69 lid 1 jo. artikel 72 AWR is dit strafbare feit een misdrijf. Indien dit misdrijf is gepleegd om een onjuiste situatie voor te stellen omtrent de financiën, zodat is voldaan aan de financiële voorwaarden die worden gesteld aan de verkrijging van een beschikking, valt dit strafbare feit onder de reikwijdte van artikel 3 lid 6 Wet Bibob. De beschikking kan dan door het bestuursorgaan worden geweigerd of ingetrokken.

In de AWR zijn naast strafbare feiten ook overtredingen neergelegd die worden bedreigd met een bestuurlijke boete, zoals artikel 67d AWR. Op grond van het eerste lid van deze bepaling kan de belastinginspecteur de betrokkene een bestuurlijke boete opleggen indien het aan het opzet van de belastingplichtige is te wijten dat met betrekking tot een belasting welke bij wege van aanslag wordt geheven, de aangifte niet, dan wel onjuist of onvolledig is gedaan. Het is niet ondenkbaar dat de betrokkene deze overtreding van de AWR heeft gepleegd ter verkrijging van een beschikking. De vraag kan dan wederom worden opgeworpen of deze vergrijpboete – zijnde een bestuurlijke boete – ook onder de reikwijdte van artikel 3 lid 6 Wet Bibob valt. Het opleggen van een bestuurlijke boete wordt aangemerkt als een 'criminal charge', maar levert dit gegeven ook een 'strafbaar feit' op als bedoeld in artikel 3 lid 6 Wet Bibob? Met de inwerkingtreding van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob op 1 juli 2013 wordt deze vraag beantwoord.^[26] Aan artikel 3 Wet Bibob is namelijk een nieuw lid 8 toegevoegd die als volgt luidt:

“In dit artikel wordt mede verstaan onder strafbaar feit een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.”

Indien sprake is van een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en deze overtreding in relatie staat tot het verkrijgen van een beschikking, valt deze overtreding onder de reikwijdte van artikel 3 lid 6 Wet Bibob. Vanuit een strafrechtelijk oogpunt komt het vreemd voor

dat onder de term 'strafbaar feit' mede een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, wordt verstaan. Op grond van de strafrechtsdogmatiek is sprake van een 'strafbaar feit' indien is voldaan aan vier 'lagen': a. een menselijke gedraging; die b. een wettelijke delictsomschrijving vervult; c. wederrechtelijk is; en d. aan schuld te wijten.^[27] Kan een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd – ofwel een 'beboetbaar feit' – volgens deze structuur worden aangemerkt als een strafbaar feit?

De eerste twee vereisten, namelijk de menselijke gedraging die een wettelijke delictsomschrijving vervult, lijken weinig problematisch te zijn. De derde voorwaarde heeft betrekking op het leerstuk van de wederrechtelijkheid.^[28] Ten slotte moet worden gewezen op het adagium 'geen straf zonder schuld'. Dit adagium is op grond van artikel 5:41 Awb ook van toepassing op de bestuurlijke boete. De voorwaarden voor strafbaarheid zijn dus ook van toepassing op het beboetbare feit.

2.2.3 De relatie met het strafrecht

Alles overziend blijkt de reikwijdte van artikel 3 lid 6 Wet Bibob dus zeer ruim te zijn. Onder de term 'strafbaar feit' dienen commune en bijzondere strafbare feiten alsook beboetbare feiten, te worden begrepen. Deze feiten dienen echter wel in relatie te staan tot de verkrijging van een beschikking. De (gepleegde) strafbare feiten moeten daarom worden beschouwd als middel om het doel te bereiken. Hierdoor is het uitgesloten dat culpose delicten onder de reikwijdte van de term 'strafbaar feit' vallen. Het is namelijk niet voorstelbaar dat een betrokkene niet-opzettelijk een delict pleegt om een doel te bereiken. Het bereiken van een doel impliceert opzettelijk handelen.

Door de in artikel 3 lid 6 Wet Bibob geformuleerde noodzakelijke relatie tussen de (gepleegde) strafbare feiten en de verkrijging van de beschikking, is deze bevoegdheid tot weigering of intrekking mijns inziens voorts voldoende bepaald en is het voor de betrokkene in grote mate voorzienbaar wanneer een beschikking kan worden geweigerd of ingetrokken op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob. Een nadere afbakening van de toepasselijke 'strafbare feiten als middel' kunnen ook worden neergelegd in een beleidsregel.^[29] Hoewel de reikwijdte van artikel 3 lid 6 Wet Bibob zeer ruim is, is deze niet onbepaald.

Uit voorgaande analyse blijkt dat sprake is van een relatie tussen de weigerings- en intrekkinggrond ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob en het strafrecht. De vraag is nu hoever deze relatie precies reikt. Is deze verhouding tot het strafrecht zo sterk dat een weigering of intrekking op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob moet worden aangemerkt als een 'criminal charge'? In de navolgende paragraaf wordt deze belangwekkende vraag beantwoord.

3. De 'criminal charge' en artikel 3 lid 6 Wet Bibob

3.1 De zaak Malige tegen Frankrijk^[30]

Voordat wordt ingegaan op de hiervóór opgeworpen vraag, wordt eerst in het kort aandacht besteed aan de zaak *Malige tegen Frankrijk*. In deze zaak staat het Franse puntenstelsel inzake de rijbevoegdheid ter discussie. Is sprake van een strafrechtelijke veroordeling voor bepaalde verkeersdelicten, dan leidt dit ertoe dat automatisch een aantal punten in mindering wordt gebracht op de rijbewijshouder, waardoor na aftrek van een bepaald aantal punten het rijbewijs ongeldig wordt verklaard. Dit puntenstelsel wordt door de Franse wetgever aangemerkt als een preventieve bestuursrechtelijke maatregel die geen leedtoevoeging tot doel heeft.

De motorrijder Malige wordt schuldig bevonden aan de door hem gepleegde snelheidsovertreding en hem wordt een geldboete opgelegd van 1.500 Franse francs. Voorts wordt zijn rijbewijs op grond van het puntensysteem voor vijftien dagen ingetrokken. Na zonder succes de nationale procedures te hebben doorlopen, klaagt Malige bij het EHRM over het feit dat het Franse puntensysteem strijdig zou zijn met artikel 6 lid 1 EVRM, aangezien automatisch punten worden afgetrokken, terwijl tegen deze procedure geen beroepsmogelijkheden bestaan bij een rechterlijke instantie. Het EHRM onderzoekt onder andere in hoeverre het Franse puntensysteem is te kwalificeren als een 'criminal charge'. Het EHRM merkt op dat de

snelheidsovertreding die de aanleiding is van de aftrek van punten, niet ter discussie staat en 'criminal in nature' is. Ook geeft het Hof aan dat de classificatie van het puntensysteem naar het Franse recht wordt aangemerkt als een bestuursrechtelijke maatregel. Vervolgens overweegt het EHRM in het verband van de 'nature of the sanction' dat de bestuursrechtelijke maatregel van het intrekken van punten een automatische consequentie is van de strafrechtelijke veroordeling. Ten slotte besteedt het EHRM aandacht aan de 'ernst van de maatregel'.

Uit deze uitspraak blijkt dat het EHRM de kwalificatie van de wetgever niet als doorslaggevend aanmerkt. Hoewel deze bestuursrechtelijke maatregel door de Franse wetgever als preventief wordt gekwalificeerd, is naar het oordeel van het EHRM sprake van een bijkomende straf. Het puntensysteem volgt namelijk automatisch op een strafrechtelijke veroordeling en aangezien de ontzegging van de rijbevoegdheid een grote impact heeft op het dagelijks leven wordt deze maatregel door het EHRM derhalve als 'punitive and deterrent' aangemerkt. Deze bestuursrechtelijke maatregel wordt door het EHRM dus aangemerkt als een 'criminal charge'. Tegen de achtergrond van deze uitspraak wordt in de navolgende subparagrafen onderzocht in hoeverre een weigering of intrekking van een beschikking ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob eveneens is aan te merken als een 'criminal charge'.

3.2 De 'criminal charge' en de weigering of intrekking van een beschikking ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob

Indien een beschikking wordt geweigerd of ingetrokken wegens de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de verleende beschikking een strafbaar feit is gepleegd, is het de vraag in hoeverre deze intrekking is aan te merken als een 'criminal charge'. Om deze vraag te beantwoorden dient te worden getoetst aan de drie criteria die het EHRM heeft ontwikkeld in het *Engel*-arrest, te weten de classificatie van de sanctie naar het nationale recht, de aard van de overtreding en de zwaarte en de aard van de sanctie.^[31] Aan deze criteria worden in beginsel een alternatief karakter toegekend. Dit houdt in dat indien aan een afzonderlijk criterium is voldaan, sprake is van een 'criminal charge'. De criteria moeten cumulatief worden toegepast indien zich de omstandigheid voordoet dat een afzonderlijke toepassing van de drie criteria niet tot een eenduidige conclusie leidt.^[32] Over de onderlinge zwaarte tussen de criteria merken Michiels en De Waard het volgende op:

“Het relatief grote belang van de (punitieve) aard van de sanctie doet niet af aan het uitgangspunt dat in elk concreet belang alle drie factoren (als men de aard en de zwaarte als afzonderlijke factoren rekent: vier factoren) een zeker gewicht hebben, zij het de ene factor aanmerkelijk meer dan de andere.”^[33]

Michiels en De Waard geven voorts aan dat in sommige gevallen toetsing aan één criterium tot de conclusie leidt dat sprake is van een 'criminal charge', terwijl in andere gevallen aan twee of drie criteria wordt getoetst voordat een 'criminal charge' wordt aangenomen. Ook bestaat de situatie dat één criterium de doorslag geeft, maar het EHRM desalniettemin aandacht besteedt aan een ander criterium dat los daarvan gewicht in de schaal legt, maar niet meer bepalend is.^[34]

3.2.1 De classificatie naar nationaal recht

Het eerste criterium geldt als een startpunt. Als het nationale recht een sanctie aanmerkt als strafrechtelijk, dan is in beginsel sprake van een 'criminal charge'. Slechts in uitzonderingsgevallen wordt van deze regel afgeweken.^[35] Indien de sanctie niet wordt aangemerkt als strafrechtelijk dan dient aan de hand van de twee overige criteria te worden bepaald of sprake is van een door het EHRM gegeven autonome uitleg van de 'criminal charge'. Op het eerste gezicht lijkt de toepassing van dit eerste criterium niet problematisch. Zo geeft Schreuder-Vlasblom aan dat ten aanzien van het eerste criterium dient te worden bezien of het nationale recht het optreden als strafsancie duidt.^[36] Naar nationaal recht is een weigering of intrekking van een beschikking op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob namelijk aan te merken als een bestuursrechtelijke maatregel. Doorenbos houdt er ten aanzien van het eerste criterium echter een andere visie op na. Toegepast

op de bestuurlijke openbaarmaking geeft hij aan dat de overtredingen die aanleiding geven voor de publicatie in veel gevallen zijn te kwalificeren als economische delicten. Hij vervolgt door te stellen dat dit in beginsel reeds voldoende is om te kunnen concluderen dat een openbaarmaking die is gebaseerd op een (vermeende) overtreding van de WED, in de context van artikel 6 EVRM moet worden aangemerkt als een 'criminal charge'.^[37] Naar mijn mening dient het eerste criterium echter te worden geïnterpreteerd als de classificatie van de sanctie naar het nationale recht.^[38] Aangezien de intrekking van een beschikking een bestuursrechtelijke maatregel is en geen strafrechtelijke sanctie, wijst het eerste criterium mijns inziens niet in de richting van een 'criminal charge'. Dit is niet anders indien een beschikking wordt geweigerd of ingetrokken naar aanleiding van een (vermoedelijk) gepleegd strafbaar feit.

3.2.2 De aard van de overtreding

Ten aanzien van het tweede criterium – ook wel aangeduid als het normadressaat-criterium – onderzoekt het EHRM tot wie een regeling die bepaald gedrag strafbaar stelt, is gericht. Indien de normadressaat het algemene publiek betreft en geen sprake is van – zoals in het tuchtrecht – een groep die een bepaalde status heeft, dan pleit dit voor de strafrechtelijke aard van de sanctie. Albers geeft aan dat wanneer de overtreden regel zich richt tot de leden van een bepaalde (beroeps)groep en slechts geldt in die bepaalde omgeving, de overtreding meestal niet wordt aangemerkt als 'criminal' maar als 'disciplinary'. Is de regel daarentegen tot alle burgers gericht, dan zal de overtreding van die regel meestal als 'criminal' worden aangemerkt.^[39] De Wet Bibob is van toepassing verklaard op vergunningen in bepaalde bedrijfstakken.^[40] De (gepleegde) strafbare feiten die de aanleiding vormen om een aangevraagde beschikking te weigeren of een verleende beschikking in te trekken, zijn echter gericht tot alle burgers. Deze laatstgenoemde constatering lijkt er dan ook op te wijzen dat een weigering of intrekking van een beschikking op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob in het verlengde ligt van deze strafbare feiten en daardoor is aan te merken als een 'criminal charge'. De aard van de overtreding is namelijk strafrechtelijk. Deze constatering moet echter direct worden genuanceerd, aangezien uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat vooral het derde criterium, en dan in het bijzonder de aard van de sanctie, doorslaggevend blijkt te zijn.^[41]

3.2.3 De zwaarte en aard van de sanctie

Het derde criterium bestaat uit twee onderdelen. Volgens het EHRM is, gelet op de aard van de sanctie, sprake van een 'criminal charge' indien het doel van deze sanctie leedtoevoegend en afschrikwekkend is.^[42] Ook speelt de zwaarte van de sanctie een rol. Indien de weigering of intrekking van een beschikking op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob wordt opgevat als een sanctie^[43] zoals bedoeld in het derde criterium van het bedoelde *Engel*-arrest, moet de aard van artikel 3 lid 6 Wet Bibob leedtoevoegend en afschrikwekkend van karakter zijn. Het is niet helemaal duidelijk wat moet worden verstaan onder de term 'leedtoevoeging'. Volgens de ABRvS is sprake van leedtoevoeging indien een sanctie er niet toe strekt om een onrechtmatige toestand in een rechtmatige toestand te herstellen, maar om bepaald normconform gedrag te bewerkstelligen.^[44] De weigering of intrekking van een beschikking kan naar mijn mening bezwaarlijk worden beschouwd als leedtoevoegend, omdat de Wet Bibob door de wetgever niet wordt aangemerkt als een repressief instrument, maar uitsluitend preventief van aard is. Op deze wijze kan de (georganiseerde) misdaad preventief een slag worden toegebracht. Een beschikking wordt namelijk ingetrokken om te voorkomen dat de overheid de (georganiseerde) misdaad bevordert. Hoewel de betrokkene mogelijk leedtoevoeging *ervaart*, kan niet worden gesteld dat een intrekking van een beschikking *daarom* een leedtoevoegend karakter toekomt. Er zou wel kunnen worden gesteld dat het afschrikwekkende karakter van een intrekking kan worden gevonden in de verwachte preventieve werking van de Wet Bibob. De toepassing van de Wet Bibob dient afschrikwekkend en preventief te werken ten aanzien van malafide personen, die ervan afzien om beschikkingen aan te vragen die vallen onder de

reikwijdte van de Wet Bibob.^[45] Voorts kan de intrekking worden aangemerkt als een zware sanctie, aangezien dit onder omstandigheden kan worden opgevat als een stillegging van de onderneming van de betrokkene. Dit kan leiden tot groot financieel nadeel. Daarnaast kan een weigering mogelijk worden aangemerkt als een ingrijpende sanctie. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat een betrokkene op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob structureel een horecaverunning wordt geweigerd. Op deze wijze wordt aan de betrokkene een verkapt 'horecaberoepsverbod' opgelegd. In dit verband kan overigens worden opgemerkt dat een minder ingrijpend karakter van de sanctie desalniettemin een 'criminal charge' kan opleveren. Het opleggen van een bestuurlijke boete, hoe gering dan ook, levert namelijk altijd een 'criminal charge' op.^[46] Een bestuurlijke boete komt in tegenstelling tot een weigering of intrekking van een beschikking op grond van de Wet Bibob, echter onomwonden een leedtoevoegend karakter toe. Op grond van de jurisprudentie van het EHRM kan een intrekking van een vergunning onder bepaalde voorwaarden worden aangemerkt als een 'severe measure'.^[47] Wanneer echter een blik wordt geworpen op de jurisprudentie aangaande deze kwestie, leert deze ons dat in beginsel puur preventieve en educatieve maatregelen niet worden aangemerkt als een 'criminal charge',^[48] omdat het bestraffende of punitieve karakter ervan ontbreekt. In de uitspraak *Escoubet* oordeelt het EHRM dat het tijdelijk intrekken van een rijbewijs op grond van het rijden onder invloed, niet wordt aangemerkt als een 'criminal charge', ondanks het feit dat deze intrekking is geregeld in een bijzondere strafwet. Het doel van deze intrekking is volgens het EHRM erin gelegen dat het is gericht op het bevorderen van de veiligheid van de weggebruikers (preventie) en een punitief doel ontbreekt.^[49] Dit lijkt echter een incidentele afwijking te zijn van de hoofdregel dat strafrechtelijke sancties in beginsel een 'criminal charge' opleveren. Het EHRM oordeelt in de zaak *Nilsson* dat een intrekking van een rijbewijs moet worden aangemerkt als een 'criminal charge', omdat de intrekking volgt nadat acht maanden zijn verstreken sinds de overtreding. Hiermee heeft deze intrekking naast het bevorderen van de verkeersveiligheid ook een bestraffend en afschrikwekkend karakter. Het feit dat deze intrekking door de wetgever mede was gekwalificeerd als leedtoevoegend weegt zwaar voor het EHRM.^[50] De aard en zwaarte van de sanctie kunnen er dus toe leiden dat een intrekking van een vergunning een 'criminal charge' oplevert. Uit de zaken *Escoubet tegen België* en *Nilsson tegen Zweden* kan volgens Barkhuysen en Van Emmerik de volgende les worden getrokken:

“De les die uit de 'rijbewijs-jurisprudentie' kan worden getrokken, is dat indien een intrekking onmiddellijk volgt op een overtreding en de maatregel niet te zwaar is (in de zin van looptijd), er sprake is van een herstelmaatregel, die niet kan worden beschouwd als een 'criminal charge' in de zin van art. 6 EVRM. Wanneer een maatregel in een dergelijke situatie bijzonder zwaar is, kan dat de sanctie echter wel weer 'criminal' van aard doen zijn. Is wel sprake van een belangrijk tijdsverloop tussen de overtreding en de intrekking, dan wordt aangenomen dat de maatregel (ook) is gericht op leedtoevoeging, waarmee zij als 'criminal' kan worden gekwalificeerd. Of in de laatstbedoelde situatie vervolgens de eventuele geringe zwaarte van een maatregel – in de zin van looptijd van de intrekking – weer afbreuk kan doen aan deze kwalificatie, is onduidelijk. In de onderhavige beslissing beziet het Hof in ieder geval nog wel de zwaarte van de maatregel (de duur van de intrekking), hoewel het op basis van het tijdsverloop tussen overtreding en maatregel al had vastgesteld dat (mede) leedtoevoeging was beoogd. Niet duidelijk wordt echter gemaakt of deze laatste toets al dan niet ten overvloede is verricht.”^[51]

3.2.4 De waardering van de uitkomsten: sprake van een 'criminal charge'?

In het algemeen wordt aangenomen dat de intrekking van een vergunning in beginsel geen 'criminal charge' oplevert.^[52] In zijn noot bij de *Bingöl*-uitspraak van het EHRM werpt Rogier de vraag op in hoeverre de intrekking van een beschikking op grond van de Wet Bibob toch kan worden

aangemerkt als een 'criminal charge'.^[53] Een dergelijke intrekking is naar zijn mening een sanctie, want het is in tegenstelling tot de weigering van een beschikking ex artikel 3 lid 1 Wet Bibob, een reactie op overtredingen.^[54] Ook merkt hij op – onder verwijzing naar Albers^[55] – dat het EHRM geen doorslaggevend gewicht toekent aan de kwalificatie van de intrekking op grond van de wetsgeschiedenis. Het feit dat de nationale wetgever een weigering of intrekking kwalificeert als preventief en niet leedtoevoegend, wordt door het EHRM dan ook niet beschouwd als doorslaggevend voor de kwalificatie als 'criminal charge'. Op basis hiervan sluit hij de mogelijkheid niet uit dat het EHRM een intrekking van een beschikking op grond van de Wet Bibob als een 'criminal charge' kwalificeert.^[56]

Indien de drie 'Engel-criteria' worden toegepast op de weigering of intrekking van een beschikking op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob moet worden vastgesteld dat deze intrekking niet is aan te merken als een strafrechtelijke sanctie, maar als een door de wetgever aangemerkte bestuursrechtelijke maatregel (eerste criterium). Hoewel de Wet Bibob van toepassing is verklaard op vergunningen in een beperkt aantal bedrijfstakken, zijn de overtredingen die de aanleiding vormen om een beschikking te weigeren of in te trekken strafrechtelijk van aard en gericht tot alle burgers (tweede criterium). Blijkens jurisprudentie van het EHRM is het tweede criterium echter niet van doorslaggevende betekenis. Het doel van artikel 3 lid 6 Wet Bibob is niet gericht op leedtoevoeging, maar op de bescherming van de overheidsintegriteit en is gericht tegen de bevordering van de (georganiseerde) misdaad. Hoewel deze constatering niet in de richting wijst van een 'criminal charge', is deze kwalificatie van de wetgever niet doorslaggevend. De weigering of intrekking van een beschikking kan onder omstandigheden zwaar en ingrijpend van karakter zijn en is mogelijk ook afschrikwekkend van aard. Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat de aard van de sanctie is aan te merken als het belangrijkste (sub)criterium (derde criterium). Op grond van deze analyse kan naar mijn mening worden betoogd dat het in de lijn van de zaak *Malige tegen Frankrijk* niet is uitgesloten dat het EHRM een weigering of intrekking van een beschikking ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob aanmerkt als een 'criminal charge'.

4. Conclusie

De Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob is op 1 juli 2013 in werking getreden. Het is mijn verwachting dat met de inwerkingtreding van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob de discussie over de Wet Bibob weer zal gaan opvlammen. Tot op heden is de meeste aandacht uitgegaan naar de weigerings- en intrekkinggrond van artikel 3 lid 1 Wet Bibob. Veel minder aandacht is besteed aan de 'strafrechtelijke' weigerings- en intrekkinggrond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob. Op grond van deze bepaling kan het bestuursorgaan – kort gesteld – een beschikking weigeren of intrekken indien ter verkrijging van deze beschikking strafbare feiten zijn gepleegd. De bestuursorganen moeten dan zorgvuldig nagaan of sprake is van een (gepleegd) strafbaar feit. Deze bepaling legt dus een interessante relatie met het strafrecht bloot. Dit rechtvaardigt de vraag in hoeverre de weigering of intrekking van een beschikking op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob is aan te merken als een 'criminal charge'. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, heeft dit grote gevolgen voor de toepassing van artikel 3 lid 6 Wet Bibob. Een toetsing aan de drie 'Engel-criteria' wijst mijns inziens inderdaad in de richting van een 'criminal charge'. Hoewel een weigering of intrekking van een beschikking ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob niet is aan te merken als een strafrechtelijke sanctie, maar door de wetgever is aangemerkt als een bestuursrechtelijke maatregel (eerste criterium) zijn de overtredingen die de aanleiding zijn van de weigering of intrekking, gericht tot alle burgers en strafrechtelijk van aard (tweede criterium). Hoewel aan dit tweede criterium minder gewicht wordt toegekend dan aan de (punitieve) aard van de sanctie (derde criterium), wijst het tweede criterium mijns inziens wel degelijk in de richting van een 'criminal charge'. Een doorslaggevende rol is, zoals opgemerkt, vooral weggelegd voor het derde criterium en dan in het bijzonder voor de aard van de sanctie. Toepassing van het derde criterium leert ons dat een dergelijke weigering of intrekking onder omstandigheden kan worden aangemerkt als afschrikwekkend, ingrijpend en zwaar (derde criterium). Hoewel het doel van de Wet Bibob door de wetgever niet is gelegen in het toebrengen van leedtoevoeging, maar op preventie, is dit volgens rechtspraak van het EHRM niet doorslaggevend. Het voorgaande betekent dat er rekening mee moet worden gehouden dat een weigering of intrekking van een beschikking op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob door het EHRM in een concreet geval wel degelijk zou kunnen

worden aangemerkt als een 'criminal charge'. Dit zou ertoe leiden dat bij de toepassing van de bevoegdheid ex artikel 3 lid 6 Wet Bibob de aanvullende waarborgen die zijn neergelegd in artikel 6 leden 2 en 3 EVRM moeten worden gerespecteerd. Bovendien dient er dan ook rekening mee te worden gehouden dat de leerstukken van 'ne bis in idem' en 'una via' ten tonele zullen verschijnen. Op grond van het voorgaande lijkt het mij daarom noodzakelijk om in de voortgaande discussie over de Wet Bibob een veel prominenter plaats toe te kennen aan artikel 3 lid 6 Wet Bibob dan tot op heden het geval is geweest.

Voetnoten

Voetnoten

- [1] Benny van der Vorm is docent straf(proces)recht aan Tilburg University.
- [2] Besluit van 7 juni 2013, houdende enkele aanpassingen van het Besluit Bibob, het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, het Besluit politiegegevens, het Besluit controle op rechtspersonen, het Besluit omgevingsrecht, het Besluit strategische goederen en het Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken in verband met de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (Verzamelbesluit evaluatie en uitbreiding Wet Bibob), *Stb.* 2013, 205.
- [3] Zie bijv. ABRvS 9 mei 2012, *JB* 2012, 161, m.nt. Overkleeft-Verburg.
- [4] Zie bijv. A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen, 'Wet Bibob en wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht?', *Gst.* 2007/141,, p. 611-621.
- [5] EHRM 20 maart 2012, *EHRC* 2012, 159, m.nt. L.J.J. Rogier (*Bingöl tegen Nederland*).
- [6] Zie bijv. de annotatie van L.J.J. Rogier bij EHRM 20 maart 2012, *EHRC* 2012, 159.
- [7] Een 'extra' bevoegdheid is neergelegd in art. 4 Wet Bibob. Indien een betrokkene weigert om openheid van zaken te geven, kan dit worden aangemerkt als een ernstig gevaar. Deze bevoegdheid blijft in dit verband verder onbesproken.
- [8] Art. 3 lid 1 onderdeel a Wet Bibob.
- [9] Art. 3 lid 1 onderdeel b Wet Bibob.
- [10] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 62.
- [11] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 62.
- [12] Art. 3 lid 4 onderdeel a Wet Bibob.
- [13] Art. 3 lid 4 onderdeel c Wet Bibob.
- [14] Art. 3 lid 2 onderdeel d Wet Bibob.
- [15] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 62.
- [16] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 62.
- [17] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 63.
- [18] ABRvS 8 juli 2009, *Gst.* 2009/105, m.nt. A.E.M. van der Berg; *JB* 2009, 183, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.
- [19] Zie bijv. ABRvS 9 mei 2012, *JB* 2012, 161, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.
- [20] Zie de zesde opmerking in de annotatie van Van den Berg & Heinen bij ABRvS 3 januari 2007, *Gst.* 2007/60.
- [21] ABRvS 3 januari 2007, *Gst.* 2007/60, m.nt. A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen; *AB* 2007, 233, m.nt. F.R. Vermeer, r.o. 2.5.
- [22] Zie de vijfde opmerking in de annotatie van Van den Berg & Heinen bij ABRvS 3 januari 2007, *Gst.* 2007/60.
- [23] Zie de derde opmerking in de annotatie van Vermeer bij ABRvS 3 januari 2007, *AB* 2007, 233.
- [24] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 62.
- [25] Struiksma & F.C.M.A. Michiels, *Gewapend bestuursrecht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1994, p. 6.
- [26] Besluit van 7 juni 2013, houdende enkele aanpassingen van het Besluit Bibob, het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, het Besluit politiegegevens, het Besluit controle op rechtspersonen, het Besluit omgevingsrecht, het Besluit strategische goederen en het Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken in verband met de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (Verzamelbesluit evaluatie en uitbreiding Wet

- Bibob), *Stb.* 2013, 205.
- [27] C. Kelk, *Studieboek materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 55.
- [28] Zie art. 5:1 lid 1 Awb. Het aspect van de wederrechtelijkheid komt aan de orde in art. 5:5 Awb.
- [29] Zie bijv. art. 2.3.1, 2.3.2 en 2.3.3 Beleidsregel van de Minister van Verkeer en Waterstaat inzake toepassing van regels van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur op de toetsing van vergunningen personenvervoer (Beleidsregel toetsing vergunningen personenvervoer aan de Wet Bibob, *Stcrt.* 2003, 101).
- [30] EHRM 23 september 1998, *NJCM*-bulletin 1999, p. 278-279.
- [31] EHRM 8 juni 1976, *NJ* 1978, 223; *AA* 1977, 55, m.nt. E.A. Alkema (*Engel tegen Nederland*); EHRM 21 februari 1984, *NJ* 1988, 937, m.nt. E.A. Alkema (*Öztürk tegen Duitsland*).
- [32] EHRM 24 september 1997, *JB* 1997, 281, m.nt. A.W. Heringa (*Garyfallou AEBE tegen Griekenland*).
- [33] F.C.M.A. Michiels & B.W.N. de Waard, *Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 16.
- [34] Michiels en De Waard 2007, p. 17.
- [35] Een uitzondering vormt de nog te bespreken EHRM 28 oktober 1999, *NJ* 2001, 593, m.nt. Alkema (*Escoubet tegen Frankrijk*).
- [36] M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2011, p. 70.
- [37] D.R. Doorenbos, *Naming & shaming* (oratie Nijmegen), Deventer: Kluwer 2007, p. 87.
- [38] Zie ook H.E. Bröring, *De bestuurlijke boete*, Kluwer: Deventer 2005, p. 46.
- [39] C.L.G.F.H. Albers, *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten. Balanceren op een magische lijn?* (diss. Universiteit Maastricht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, p. 92.
- [40] Zie art. 1 onder a Wet Bibob voor het toepassingsbereik van de Wet Bibob.
- [41] Zie Michiels & De Waard 2007, p. 16. Vgl. EHRM 21 februari 1984, *NJ* 1988, 937, m.nt. E.A. Alkema (*Öztürk tegen Duitsland*).
- [42] Het EHRM heeft echter weinig duidelijkheid verschaft over de vraag op welke wijze moet worden vastgesteld of een sanctie is aan te merken als 'leedtoevoegend' en 'afschrikwekkend'. Zie o.a. EHRM 21 februari 1984, *NJ* 1988, 937, par. 53 m.nt. E.A. Alkema (*Öztürk tegen Duitsland*), waar enige toelichting wordt gegeven over de inhoud van deze begrippen.
- [43] Strikt genomen wordt een weigering of intrekking van een beschikking op grond van de Wet Bibob niet aangemerkt als een bestuursrechtelijke sanctie, maar als een bestuursrechtelijke maatregel. Zie Michiels en De Waard 2007, p. 28. Dit betekent niet dat een bestuursrechtelijke maatregel niet kan worden gekwalificeerd als een 'criminal charge'. Hiervoor kan worden verwezen naar de reeds besproken zaak *Malige tegen Frankrijk*. Volgens Wierenga en Brouwer kan een bestuursrechtelijke maatregel onder omstandigheden als punitief worden aangemerkt: "Een maatregel kan een dusdanig zware en ernstige uitwerking hebben dat daardoor de belangen van de betrokkene zo ernstig worden geschaad dat hij door dat overheidsoptreden substantieel wordt getroffen en men daarom moet spreken van een criminal charge." Zie A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid', *Openbaar Bestuur* 2009, p. 7.
- [44] Zie ABRvS 20 november 2002, *JB* 2003, 18, m.nt. Albers.
- [45] W. Huisman, 'Gemeenten en de strijd tegen de georganiseerde misdaad', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2010 afl. 3, p. 45-59.
- [46] Zie EHRM 23 november 2006, *AB* 2007, 51, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (*Jussila tegen Finland*).
- [47] EHRM 7 juli 1989, appl.nr. 10873/84 (*Tre Traktörer tegen Zweden*); EHRM 24 september 1997, *JB* 1997, 281, m.nt. A.W. Heringa (*Garyfallou AEBE tegen Griekenland*).
- [48] Schreuder-Vlasblom 2011, p. 72-73.
- [49] EHRM 28 oktober 1999, *NJ* 2001, 593, m.nt. Alkema (*Escoubet tegen Frankrijk*).
- [50] EHRM 15 december 2005, *EHRC* 2006, 29, m.nt. Albers; *AB* 2006, 285, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (*Nilsson tegen Zweden*).
- [51] Zie de vijfde opmerking in de annotatie van Barkhuysen en Van Emmerik bij EHRM 15 december 2005, *AB*

2006, 285.

- [52] R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011, p. 63. Het is vooral Albers die het standpunt verdedigt dat intrekking van bepaalde beschikkingen aanmerkt als een 'criminal charge'. Zie bijv. C.L.G.F.H. Albers, 'De intrekking van een begunstigende beschikking bij wijze van sanctie', *NTB* 2009/24, p. 173-184.
- [53] Deze vraag is ontkennend beantwoord door de Afdeling met verwijzing naar het doel van de Wet BIBOB. Zie bijv. ABRvS 27 december 2012, *AB* 2013, 70, m.nt. A.E.M. van den Berg.
- [54] Deze verwoording kan ik niet geheel delen. De intrekking van een beschikking is een sanctie indien het een reactie is na een overtreding, maar niet ter handhaving van de overtreden regel.
- [55] Zie de annotatie van Albers bij EHRM 15 december 2005, *EHRC* 2006, 29 (*Nilsson tegen Zweden*).
- [56] Zie de tweede opmerking in de annotatie van Rogier bij EHRM 20 maart 2012, *EHRC* 2012, 159 (*Bingöl tegen Nederland*).