

# Berenschot

## EVALUATIE WET BIBOB EENMETING

Utrecht, 26 maart 2007

Mr. M.C. de Voogd

Drs. F. Doornbos

Mr. drs. L.C.L. Huntjens

# Berenschot

## EVALUATIE WET BIBOB EENMETING

### INHOUD

Blz.

SAMENVATTING..... I

GEBRUIKTE AFKORTINGEN ..... 4

### DEEL I ALGEMEEN

1.	INLEIDING .....	7
1.1	AANLEIDING.....	7
1.2	OPBOUW VAN HET RAPPORT.....	7
2.	ACHTERGRONDEN VAN DE WET BIBOB .....	9
2.1	INLEIDING .....	9
2.2	DOEL, REIKWIJDTE EN INSTRUMENTARIUM VAN DE WET BIBOB.....	9
2.3	ONTSTAANSGESCHIEDENIS VAN DE WET BIBOB.....	12
2.4	BELEIDSTHEORIE EN DE MEETBAARHEID VAN DE BELEIDSEFFECTEN .....	15
3.	ONDERZOEKSOPZET, VERANTWOORDING EN RAPPORTAGE.....	19
3.1	ONDERZOEK IN CONTEXT, ONDERZOEKSDOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN .....	19
3.2	NULMETING .....	19
3.3	KARAKTER VAN HET ONDERZOEK, ONDERZOEKSACTIVITEITEN EN BEGELEIDINGSCOMMISSIE.....	20
3.4	ANALYSEKADER .....	21
3.5	ONDERZOEKSVRAGEN ELEKTRONISCHE ENQUÊTE .....	24
3.6	ONDERZOEKSGROEP SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE.....	26
3.7	GEREGISTREERDE GEGEVENS .....	29
3.8	EXPERTMEETINGS .....	30
3.9	INTERVIEWS .....	30
3.10	LITERATUUR-, MEDIA- EN JURISPRUDENTIEONDERZOEK.....	30
3.11	NIET-BEHANDELDE VRAGEN .....	31

# Berenschot

## DEEL II ALGEMENE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

4.	DE WET BIBOB IN DE MEDIA EN IN WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR.....	33
4.1	INLEIDING .....	33
4.2	KRANTEN .....	33
4.3	QUICK SCAN.....	35
4.4	WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR.....	36
4.5	CONCLUSIES.....	39
5.	DE JURIDISCHE HOUDBAARHEID VAN DE WET BIBOB .....	41
5.1	INLEIDING .....	41
5.2	JURIDISCHE HOUDBAARHEID .....	41
5.3	CONCLUSIES.....	45
6.	BUREAU BIBOB.....	47
6.1	INLEIDING .....	47
6.2	DE ADVIESFUNCTIE VAN BUREAU BIBOB .....	48
6.3	GEGEENSVERGARING DOOR BUREAU BIBOB .....	52
6.4	HELPDESK EN KLACHTEN .....	55
6.5	CAPACITEIT BUREAU BIBOB.....	56
6.6	OVERIGE BEVINDINGEN BUREAU BIBOB .....	56
6.7	HET WALLENPROJECT/VAN TRAA-TEAM.....	58
6.8	CONCLUSIES.....	61
7.	DE WET BIBOB VOLGENS EXPERTS EN BESTUURDERS .....	63
7.1	INLEIDING .....	63
7.2	GEWENSTE EFFECTEN WET BIBOB.....	65
7.3	NEVENEFFECTEN VAN DE WET BIBOB .....	66
7.4	DE REIKWIJDTE VAN DE WET BIBOB EN ALTERNATIEVEN VOOR DE WET BIBOB .....	69
7.5	WIJZE VAN BESLUITVORMING BIJ RISICO VAN CRIMINELE FACILITERING .....	71
7.6	SAMENWERKING DOOR BESTUURSORGANEN MET OVERHEIDSINSTANTIES.....	71
7.7	JURIDISCHE HOUDBAARHEID VAN DE WET BIBOB .....	72
7.8	ANTWOODEN EN OORDELEN VAN BESTUURDERS .....	73
7.9	CONCLUSIES.....	75
8.	DE WET BIBOB EN HET OPENBAAR MINISTERIE.....	77
8.1	INLEIDING .....	77
8.2	OPENBAAR MINISTERIE .....	77
8.3	CONCLUSIES.....	79

# Berenschot

9.	DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE BIBOB.....	81
9.1	INLEIDING .....	81
9.2	BEGELEIDINGSCOMMISSIE BIBOB .....	81
9.3	CONCLUSIES.....	82
10.	CONCLUSIES VOOR DEEL II.....	83
10.1	DE WET BIBOB IN DE LITERATUUR.....	83
10.2	DE JURIDISCHE HOUDBAARHEID VAN DE WET BIBOB.....	83
10.3	BUREAU BIBOB .....	83
10.4	DE WET BIBOB VOLGENS EXPERTS .....	84
10.5	DE WET BIBOB VOLGENS BESTUURDERS .....	85
10.6	DE WET BIBOB EN HET OPENBAAR MINISTERIE.....	86
10.7	DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE BIBOB .....	86
DEEL III BEVINDINGEN VAN HET ONDERZOEK ONDER BESTUURSORGANEN DIE DE WET BIBOB MOGEN TOEPASSEN		
11.	NUT EN REIKWIJDTE VAN DE WET BIBOB.....	89
11.1	INLEIDING .....	89
11.2	HET RISICO VAN CRIMINELE FACILITERING .....	89
11.3	REIKWIJDTE VAN DE WET .....	97
11.4	CONCLUSIES.....	98
12.	HANDELSWIJZE VAN BESTUURSORGANEN TER VOORKOMING VAN CRIMINELE FACILITERING .....	99
12.1	INLEIDING .....	99
12.2	VERANDERING VAN WERKWIJZEN .....	100
12.3	VOORWAARDEN VOOR UITVOERING .....	107
12.4	MOGELIJKE BELEMMERINGEN VOOR DE UITVOERING .....	117
12.5	CONCLUSIES.....	123
13.	UITVOERING VAN DE WET BIBOB DOOR BESTUURSORGANEN; KWANTITATIEVE GEGEVENS .....	125
13.1	INLEIDING .....	125
13.2	GEBRUIK BIBOB-INSTRUMENTARIUM .....	126
13.3	AANGEVRAAGDE EN UITGEBRACHTE ADVIEZEN.....	134
13.4	GEBRUIK VAN HET BIBOB-ADVIES .....	138
13.5	SUBSIDIEREGELINGEN .....	140
13.6	CONCLUSIES.....	141
14.	EFFECTEN VAN DE WET BIBOB.....	143
14.1	INLEIDING .....	143
14.2	GEWENSTE EFFECTEN .....	143
14.3	NEVENEFFECTEN .....	144
14.4	CONCLUSIES.....	146

# Berenschot

15.	BESTUURSORGANEN MET EEN BIBOB-BELEIDSLIJN OF ADVIESERVARING .....	147
15.1	ALGEMEEN .....	147
15.2	BESTUURSORGANEN MET EEN BIBOB-BELEIDSLIJN .....	147
15.3	BESTUURSORGANEN MET ADVIESERVARING BIJ VERGUNNINGVERLENING.....	152
16.	CONCLUSIES DEEL III .....	159
16.1	TOTALE POPULATIE BESTUURSORGANEN.....	159
16.2	GEMEENTEN .....	161
16.3	BESTUURSORGANEN MET EEN BIBOB-BELEIDSLIJN EN/OF ADVIESERVARING .....	162

## DEEL IV NADERE BESCHOUWING VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN

17.	NADERE BESCHOUWING VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN .....	165
17.1	INLEIDING .....	165
17.2	DE MATE VAN GEBRUIK VAN DE WET BIBOB .....	165
17.3	ERVARINGEN MET EN VERWACHTINGEN OMTRENT DE WET BIBOB.....	167
17.4	DE TOEPASBAARHEID VAN DE WET BIBOB .....	169
17.5	SAMENWERKING TUSSEN BESTUURSORGANEN .....	170
17.6	DE ROL VAN HET OPENBAAR MINISTERIE BIJ DE UITVOERING VAN DE WET BIBOB .....	171
17.7	DE ROL VAN BUREAU BIBOB BIJ DE UITVOERING VAN DE WET BIBOB .....	171
17.8	DE EFFECTEN VAN DE WET BIBOB.....	172
17.9	CONCLUSIES.....	175

## DEEL V CONCLUSIES

18.	CONCLUSIES.....	177
18.1	INLEIDING .....	177
18.2	BEVINDINGEN OP HOOFDLIJNEN .....	177
18.3	BIJZONDERHEDEN NAAR CATEGORIE BESTUURSORGAAN.....	181
18.4	BIJZONDERHEDEN PER BELEIDSTERREIN .....	182
18.5	DE BELEIDSTHEORIE.....	183

# Berschot

## SAMENVATTING

Op 1 juni 2003 is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB) in werking getreden. De Wet BIBOB biedt bestuursorganen en aanbestedingsplichtige overheidsdiensten nieuwe instrumenten om te voorkomen dat criminelen gebruik kunnen maken van specifieke overheidsvoorzieningen. De wet is van toepassing op drie sectoren, te weten op (in de Wet BIBOB opgesomde) vergunningen, op subsidies en op de aanbesteding van overheidsopdrachten op het terrein van het milieu, bouwen en ICT. Bestuursorganen kunnen aanvragen voor vergunningen en subsidies weigeren en reeds verleende vergunningen of subsidies intrekken, indien het risico bestaat dat de vergunning of subsidie kan worden gebruikt voor criminele activiteiten (het risico van criminele facilitering). Om dezelfde reden kunnen bij aanbestedingsprocedures gegadigden voor overheidsopdrachten worden uitgesloten van deelname. Reeds gegunde overheidsopdrachten kunnen eveneens om die reden worden ingetrokken indien dat in de overeenkomst met de opdrachtnemer is bepaald. Om te kunnen bepalen of sprake is van een risico van criminele facilitering kunnen bestuursorganen advies vragen aan Bureau BIBOB. Bureau BIBOB heeft voor het geven van advies toegang tot allerlei vertrouwelijke informatiebronnen, waaronder die van justitie en politie. Tevens is Bureau BIBOB bevoegd informatie te vragen bij buitenlandse autoriteiten. De Wet BIBOB bepaalt verder dat de officier van justitie die met de uitvoering van de Wet BIBOB is belast (de BIBOB-officier van justitie) bestuursorganen kan adviseren (tippen) om over een bepaalde aanvraag of verleende beschikking of aan te besteden overheidsopdracht advies te vragen bij Bureau BIBOB.

Drie jaar na de inwerkingtreding van de Wet BIBOB is een evaluatieonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van een analysekader dat in 2002-2003 is ontwikkeld. Op basis van dit analysekader is in 2002-2003 een nulmeting uitgevoerd. Daar waar relevant zijn de resultaten uit dit evaluatieonderzoek vergeleken met de resultaten van de nulmeting. Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd op basis van een elektronische enquête en analyse van registratiegegevens van Bureau BIBOB, (wetenschappelijke) literatuur en jurisprudentie. Tevens zijn interviews gehouden met bestuurders, met BIBOB-officieren van justitie, leden van de Begeleidingscommissie BIBOB en zijn twee expertmeetings gehouden met wetenschappers en praktijkdeskundigen.

De elektronische enquête is gehouden onder alle overheden met bestuursorganen die bij de verlening van vergunningen of subsidies of het aanbesteden van overheidsopdrachten het instrumentarium van de Wet BIBOB kunnen toepassen. Dit betekent dat alle ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen, politieregio's en product- en bedrijfsschappen een enquête hebben ontvangen. Tevens is de enquête gehouden onder 148 ZBO's die het instrumentarium van de Wet BIBOB kunnen toepassen. In totaal hebben 347 bestuursorganen de enquête ingevuld; dit komt neer op een totale respons van 50%. In vergelijking met de nulmeting is dit een progressie; ten tijde van de nulmeting bedroeg de totale respons 44%. De afzonderlijke categorieën bestuursorganen hebben allen een respons van 28% of hoger. De respons onder ministeries is 62% (n=8), onder provincies 83% (n=10), gemeenten 53% (n=243), waterschappen 74% (n=20), politieregio's 62% (n=16), ZBO's 28% (n=42) en onder PBO's 50% (n=8).

# Berenschot

Uit de enquête is gebleken dat 16% van de bestuursorganen wel eens te maken heeft gehad met ongewilde criminele facilitering. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben relatief meer te maken gehad met ongewilde criminele facilitering dan gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn zijn zich bewust van de risico's van criminele facilitering dan bestuursorganen die nog geen BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, die daarmee bezig zijn of die niet van plan zijn een BIBOB-beleidslijn op te stellen. Hetzelfde geldt voor bestuursorganen die reeds één of meer adviezen van Bureau BIBOB hebben ontvangen. Om criminele facilitering tegen te gaan, maken bestuursorganen niet alleen gebruik van de Wet BIBOB, maar ook van andere middelen en instrumenten, waaronder de Verklaring Omtrent Gedrag. 67% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners maakt bij vergunningverlening bij iedere aanvraag een inschatting van het mogelijke risico van criminele facilitering.

De uitvoering van de Wet BIBOB is aanmerkelijk trager op gang gekomen dan de wetgever op voorhand verwachtte. Met name vanaf 2004 zijn bestuursorganen begonnen beleid te ontwikkelen waarin zij aangeven wanneer en hoe zij de Wet BIBOB zullen gebruiken (de BIBOB-beleidslijn). 45% van de bestuursorganen heeft inmiddels een BIBOB-beleidslijn opgesteld; van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn is 87% een gemeente. 6% van de bestuursorganen is bezig een BIBOB-beleidslijn op te stellen en 17% is van plan een BIBOB-beleidslijn op te stellen.

Van 1 juni 2003 tot 1 augustus 2006 heeft Bureau BIBOB 193 adviezen uitgebracht, waarvan in 2005 72 en in 2006 (tot 1 augustus 2006) 101. Op voorhand was ingeschat dat Bureau BIBOB zo'n 500 adviezen per jaar zou uitbrengen. In de 193 uitgebrachte adviezen was 108 maal sprake van een ernstig gevaar voor criminele facilitering en was 26 maal sprake van enige mate van gevaar voor criminele facilitering. 17% van de geënuquëeerde bestuursorganen gaf aan een of meer adviezen te hebben aangevraagd bij de behandeling van de aanvraag voor een vergunning; 92% van deze categorie van bestuursorganen waren gemeenten.

Met name provincies en gemeenten hebben inmiddels van het instrumentarium van de Wet BIBOB gebruik gemaakt. ZBO's, PBO's, waterschappen en ministeries doen beduidend minder met de Wet BIBOB. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners maken meer van de Wet BIBOB gebruik dan gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. De Wet BIBOB wordt vooral toegepast bij vergunningverlening en dan met name bij vergunningverlening door gemeenten op het terrein van de horeca, de coffeeshops en de prostitutie-inrichtingen. 10% van de gemeenten en provincies heeft op basis van de Wet BIBOB inmiddels één of meer vergunningaanvragen geweigerd; 70% van de provincies en 32% van de gemeenten denkt dat in de toekomst te doen. In mindere mate wordt ook gebruik gemaakt van de Wet BIBOB om eerder verleende vergunningen in te trekken. De toepassing van de wet bij aanbestedingen komt langzamerhand op gang. De toepassing van de wet bij subsidieverlening blijft eveneens achter.

22% van de bestuursorganen geeft aan een preventieve werking van de Wet BIBOB te ervaren, terwijl 15% van de bestuursorganen geen preventieve werking ervaart. 52% van de gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en 72% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ervaart een preventieve werking van de Wet BIBOB.

# Berenschot

Bestuursorganen met ervaring met de Wet BIBOB zien in het algemeen toegevoegde waarde in de wet en ervaren een zeker preventief effect van de wet. 40% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn ervaart een preventieve werking, terwijl 58% van de bestuursorganen die één of meer adviezen van Bureau BIBOB hebben ontvangen een preventieve werking van de wet BIBOB ervaren.

Veel van de bestuursorganen met ervaring met de Wet BIBOB zien de wet vooral als een waardevolle aanvulling op het instrumentarium voor bestuurlijke bestrijding van de criminaliteit. Veel bestuursorganen en bestuurders beschouwen de Wet BIBOB vooral als een instrument om aan criminaliteitsbestrijding te doen en minder als een integriteitsinstrument. Bestuursorganen geven verder aan dat de Wet BIBOB ook van toepassing zou moeten zijn op belwinkels, uitzendbureaus en de vastgoedsector.

Bestuursorganen werken in toenemende mate samen met andere overheden ten behoeve van de uitvoering van de wet. 32% van de gemeenten werkt reeds samen, terwijl 21% van de gemeenten van plan is te gaan samenwerken. Daarnaast sluiten bestuursorganen convenanten voor de uitwisseling van informatie, onder meer met de belastingdienst, om voorafgaand aan de mogelijke toepassing van het BIBOB-instrumentarium voldoende informatie over een aanvrager te verkrijgen. De uitvoering van de wet leidt tot aanmerkelijk langere besluitvormingsprocedures. De wettelijke termijn van maximaal acht kalenderweken waarbinnen het Bureau BIBOB een advies moet afgeven is in het merendeel van de gevallen te kort. Het blijkt in de praktijk voor Bureau BIBOB vooral moeilijk om informatie van buitenlandse autoriteiten te ontvangen. De tipfunctie van de BIBOB-officier van justitie is met name in de steden Amsterdam en Rotterdam van de grond gekomen. Elders komt de tipfunctie moeilijk van de grond.

De jurisprudentie over de toepassing van de Wet BIBOB geeft weinig aanleiding om te twijfelen aan de juridische houdbaarheid van de wet of aan de mate van zorgvuldigheid waarmee bestuursorganen de wet toepassen. De uitvoering van de Wet BIBOB door bestuursorganen kent in de praktijk weinig belemmeringen. Als er één belemmering is, dan betreft het de personele capaciteit en deskundigheid. Dat de toepassing van de Wet BIBOB in de meeste gevallen tot een langere besluitvormingsprocedure en zelfs tot termijnoverschrijding leidt is voor het merendeel van de bestuursorganen geen belemmering om een advies bij Bureau BIBOB aan te vragen. Evenmin zijn de kosten van een advies van Bureau BIBOB (€ 500) een reden om geen advies aan te vragen. Bestuursorganen die een BIBOB-advies hebben aangevraagd zijn doorgaans tevreden over de kwaliteit van de ontvangen adviezen, met uitzondering van het aspect snelheid.

Het aantal ervaringen met de Wet BIBOB is nog te bescheiden om eenduidige uitspraken te kunnen doen over de vraag of en de mate waarin de criminaliteit zich verplaatst naar gemeenten of provincies waarin de Wet BIBOB niet wordt toegepast of zich verplaatst naar sectoren waarop de Wet BIBOB niet van toepassing is. Er zijn geen indicaties dat de Wet BIBOB tot stigmatisering van bepaalde beroepsgroepen of (rechts)personen leidt.



# Berenschot

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ABRS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AID	Algemene inspectiedienst
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene plaatselijke verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BAO	Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten
BKR	Bureau Kredietregistratie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ministerie van)
B&W	Burgemeester en wethouders
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CBP	College bescherming persoonsgegevens
EK	Eerste Kamer der Staten Generaal
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
GSD	Gemeentelijke sociale dienst
KvK	Kamer van Koophandel
LNV	Landbouw Natuur en Visserij (ministerie van)
NIMBY	Not in my backyard
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OM	Openbaar ministerie
OvJ	Officier van justitie
PBO	Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
SER	Sociaal Economische Raad
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerie van)
TK	Tweede Kamer der Staten Generaal
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring omtrent gedrag
Voorz.rechter	Voorzieningenrechter
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (ministerie van)

# Berenschot

VWA	Voedsel- en warenautoriteit
WBP	Wet bescherming persoonsgegevens
Wet BIBOB	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WJSG	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WODC	Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum
Wpolr.	Wet politieregisters
WvSv.	Wetboek van strafvordering
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

# Berenschot

## DEEL I ALGEMEEN

# Berenschot

## 1. INLEIDING

### 1.1 AANLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van de (eerste) evaluatie van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB), die Bureau Berenschot heeft uitgevoerd in opdracht van het WODC op aanvraag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie.

Aanleiding voor deze evaluatie vormt artikel 45 Wet BIBOB waarin wordt voorzien in een evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van de Wet BIBOB in de praktijk, drie jaar na inwerkingtreding van de Wet BIBOB. Het kader voor deze evaluatie wordt gevormd door het analysekader en de nulmeting zoals uitgevoerd door Bureau Berenschot in de periode 2002-2003.<sup>1</sup>

### 1.2 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Dit rapport bestaat uit vijf delen en achttien hoofdstukken. Deel I Algemeen bevat drie hoofdstukken te weten, de inleiding, de achtergronden van de Wet BIBOB en de onderzoeksopzet, verantwoording en rapportage. Deel II bevat de algemene onderzoeksbevindingen en kent zeven hoofdstukken. Deel III behandelt de resultaten van de elektronische enquête en bevat zes hoofdstukken. Deel IV bevat één hoofdstuk met een nadere beschouwing over de belangrijkste onderzoeksresultaten. Deel V bevat ten slotte één hoofdstuk met de conclusies voor dit onderzoek.

Bij dit rapport behoren zestien bijlagen.

---

<sup>1</sup> V.L Eiff, D.A. van Steensel, M.A. Luursema, P.A.J. van der Berg, Resultaten nulmeting Wet BIBOB 2002, WODC/Berenschot Public Management, D9086, Utrecht, 2003.

# Berenschot

# Berenschot

## 2. ACHTERGRONDEN VAN DE WET BIBOB

### 2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf twee het doel, de reikwijdte en het instrumentarium van de Wet BIBOB. In paragraaf drie van dit hoofdstuk komt de ontstaansgeschiedenis van de Wet BIBOB aan bod. Paragraaf vier behandelt de beleidstheorie die aan de Wet BIBOB ten grondslag kan worden gelegd en de mate waarin de beleidseffecten van de Wet BIBOB zijn te meten.

### 2.2 DOEL, REIKWIJDTE EN INSTRUMENTARIUM VAN DE WET BIBOB

#### 2.2.1 Doel

Het doel van de Wet BIBOB is voorkomen dat het bestuur door bestuurlijke besluitvormingsprocessen criminele activiteiten faciliteert. Het gaat daarbij zowel om optreden van het bestuur bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als om het civielrechtelijke optreden van het bestuur als contractspartij bij aanbestedingen en andere contractuele verbin-tenissen.<sup>2</sup> De Wet BIBOB biedt bestuursorganen die de bevoegdheid hebben om vergun-ningen en subsidies te verlenen en die overheidsopdrachten via aanbestedingsprocedures moeten gunnen (hierna kortweg aangeduid als aanbestedingen) mogelijkheden om te voor-komen dat zij criminele activiteiten faciliteren door bepaalde (rechts)personen (de aanvra-ger) vergunningen en subsidies te verlenen of overheidsopdrachten te gunnen.

#### 2.2.2 Reikwijdte

De Wet BIBOB is van toepassing op vergunningen, subsidies en de aanbestedingen.

#### *Vergunningen*

In artikel 1, eerste lid sub c Wet BIBOB is bepaald welke soorten *vergunningen* onder de Wet BIBOB vallen. De volgende vergunningen vallen onder de Wet BIBOB:

- Gemeentelijke vergunningen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (exploitatievergunningen voor coffeeshops, smartshops, growshops, seksinrichtingen, speelautomatenhallen);
- Vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet (natte en droge horeca);
- Opiumverlof (artikel 6 Opiumwet);
- Vergunningen op grond van de Wet personenvervoer 2002 (openbaar vervoer, taxi);
- Vergunningen op grond van de Wet goederenvervoer over de weg (beroepsvervoer);

---

<sup>2</sup> TK 1999–2000, 26 883, nr. 3, p. 2.

# Berenschot

- Vergunningen op grond van de Wet milieubeheer;
- Bouwvergunningen;
- Vergunningen op het gebied van verkoop onroerend goed door woningbouwcorporaties aan particulieren.

## *Subsidies*

De Wet BIBOB kan tevens van toepassing zijn op subsidies (artikel 6 Wet BIBOB). Er is geen beperking gesteld aan het onderwerp waarop de subsidie betrekking moet hebben. De regelgever die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de desbetreffende subsidie-regeling, kan zelf bepalen of een subsidie onder het instrumentarium wordt gebracht en neemt in dat geval in de subsidieregeling op dat de Wet BIBOB van toepassing is. Als de subsidieregeling niet bij formele wet of AMvB is geregeld is goedkeuring van de Ministers van BZK en Justitie om de Wet BIBOB op de subsidieregeling van toepassing te laten zijn.

## *Aanbestedingen*

Voor de aanbestedingen geldt dat het BIBOB-instrumentarium van toepassing is op bouw, milieu en ICT (artikel 5, tweede lid, Wet BIBOB jo. artikel 3 Besluit BIBOB).

### 2.2.3 Het instrumentarium van de Wet BIBOB

De Wet BIBOB biedt bestuursorganen die de bevoegdheid hebben om vergunningen en subsidies te verlenen en die overheidsopdrachten aanbesteden mogelijkheden om te voorkomen dat zij criminele activiteiten faciliteren doordat zij bepaalde (rechts)personen (de aanvrager) vergunningen en subsidies verlenen of overheidsopdrachten gunnen. De Wet BIBOB biedt deze bestuursorganen de mogelijkheid om – na onderzoek van de achtergronden van de aanvrager – de gevraagde beschikking te weigeren (de weigeringsbeschikking) of een reeds verleende beschikking in te trekken (de intrekingsbeslissing) indien met de verlening van de beschikking een ernstig gevaar ontstaat dat mede met behulp van die beschikking criminele activiteiten zullen worden uitgevoerd (criminele facilitering). In geval van een minder gevaar dat mede met behulp van die beschikking criminele activiteiten (zullen) worden uitgevoerd, heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om aan de te verlenen beschikking nadere voorschriften te verbinden die zijn gericht op het wegnemen of beperken van het gevaar.

Een weigerings- of intrekingsbeslissing en een beslissing om nadere voorschriften te verbinden aan de te verlenen beschikking moet op goede gronden berusten. De verantwoordelijkheid voor deze beslissingen en voor de motivering ervan berust bij het bestuursorgaan. Van een bestuursorgaan wordt verwacht dat het in de eerste plaats zelf de integriteit van de aanvrager c.q. biedende partij bij de aanbestedingsprocedure onderzoeken. Dit impliceert dat het bestuursorgaan de door de aanvrager verstrekte gegevens controleert. De Wet BIBOB biedt bestuursorganen daarnaast de mogelijkheid om voor de beantwoording van de vraag of sprake is van gevaar voor criminele facilitering extra vragen te stellen aan de aanvrager over onder meer de zeggenschap over en de financiering van de onderneming.

# Berenschot

De Wet BIBOB biedt bestuursorganen verder ook de mogelijkheid om voor de beantwoording van de vraag of sprake is van gevaar voor criminele facilitering advies te vragen bij het Bureau BIBOB (artikel 8 jo. 9 Wet BIBOB). Bureau BIBOB heeft voor het verstrekken van deze adviezen toegang tot bijzondere (beschermde) bronnen met politie- en justitiegegevens en kan tevens strafrechtelijke gegevens van buitenlandse autoriteiten opvragen (artikelen 12 en 13 Wet BIBOB). Het bestuursorgaan dat een advies van Bureau BIBOB heeft gekregen kan niet klakkeloos afgaan op de juistheid het advies. Op het bestuursorgaan rust de verantwoordelijkheid om zelf de kwaliteit van het afgegeven advies vast te stellen. Het advies als zodanig is niet vatbaar voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. Het BIBOB-advies kan wel worden betrokken bij de beoordeling van het bezwaar of beroep bij de bestuursrechter tegen het besluit dat is genomen op basis van het BIBOB-advies.

Als gezegd kan een bestuursorgaan op eigen initiatief beslissen om advies te vragen aan Bureau BIBOB. Een bestuursorgaan kan echter ook advies vragen aan Bureau BIBOB na een daartoe strekkende tip van de BIBOB-officier van justitie of een daartoe strekkend verzoek van derden. De BIBOB-officier van justitie is namelijk bevoegd om bestuursorganen te tippen om in concrete zaken advies bij Bureau BIBOB aan te vragen. Tenslotte is de landelijke BIBOB-officier van justitie bevoegd om te bepalen dat bepaalde gegevens niet in een BIBOB-advies mogen worden gebruikt vanwege een zwaarwegend strafvorderlijk belang.

Onderstaand overzicht geeft de verschillende bevoegdheden van bestuursorganen met betrekking tot de Wet BIBOB weer.

Bestuursorgaan met bevoegdheid tot vergunningverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Advies vragen aan Bureau BIBOB</li> <li>• Vergunningaanvraag weigeren (in geval van. ernstig gevaar criminele facilitering)</li> <li>• Aan vergunning nadere voorschriften verbinden (in geval van. mindere mate van gevaar criminele facilitering)</li> <li>• Verleende vergunning intrekken (in geval van. ernstig gevaar criminele facilitering)</li> </ul>
Bestuursorgaan met bevoegdheid tot subsidieverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Advies vragen aan Bureau BIBOB</li> <li>• Subsidieaanvraag weigeren (in geval van. ernstig gevaar criminele facilitering)</li> <li>• Aan subsidie nadere voorschriften verbinden (in geval van. mindere mate van gevaar criminele facilitering)</li> <li>• Verleende subsidie intrekken (in geval van. ernstig gevaar criminele facilitering)</li> </ul>
Overheidsdienst die opdrachten moet aanbesteden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Advies vragen aan Bureau BIBOB</li> <li>• Gegadigde overheidsopdracht uitsluiten</li> <li>• Verleende overheidsopdracht ontbinden (indien contractueel geregeld)</li> </ul>

De bevoegdheden tot weigering of intrekking van een beschikking, tot uitsluiting van een aanbestedingsprocedure en de bevoegdheid om Bureau BIBOB advies te vragen zijn discretionaire bevoegdheden. Dat wil zeggen dat de wet het bestuursorgaan de ruimte laat om zelf te beoordelen of het van de desbetreffende bevoegdheid gebruik maakt.



# Berenschot

In de praktijk zullen bestuursorganen beleid formuleren waarmee zij aangeven in welke gevallen en hoe zij van die bevoegdheden gebruik zullen maken.

Dit is de zogenoemde BIBOB-beleidslijn. Een BIBOB-beleidslijn maakt duidelijk hoe het bestuursorgaan de bevoegdheden van de Wet BIBOB toepast (binnen welke branches), waarom het aanleveren van extra gegevens in sommige gevallen nodig is en wanneer daadwerkelijk een advies wordt gevraagd bij het Bureau BIBOB.

## 2.3 ONTSTAANSGESCHIEDENIS VAN DE WET BIBOB

### 2.3.1 Algemeen

In de beleidsnotitie «Integriteit openbare sector» van 25 oktober 1993 en halfjaarlijks aan de Tweede Kamer is regelmatig bericht over het integriteitbeleid dat door het Ministerie van BZK in samenwerking met decentrale overheden is ontwikkeld.<sup>3</sup> Dit beleid kende drie aanknopingspunten om de integriteit te bevorderen. In de eerste plaats de persoonlijke integriteit van ambtenaren, bestuurders en politici. In de tweede plaats betrof dit de organisationele integriteit, die betrekking heeft op interne processen en procedures. In de derde plaats de relationele integriteit, waarbij het gaat om de relatie tussen het openbaar bestuur en derden. De uitwerking van dit derde beleidsonderdeel was aangekondigd in de nota «De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak».<sup>4</sup> In deze nota wordt de mogelijkheid van een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit naast de traditionele strafrechtelijke weg belicht. Ook het rapport «Inzake opsporing» van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie Van Traa) onderkende het probleem van de ongewilde facilitering van criminele activiteiten. Dit rapport beschreef het belang van de bestuurlijke aanpak, aangeduid als «bestuurlijke rechtshandhaving».<sup>5</sup> De commissie deed de aanbeveling om een wettelijke regeling te treffen voor het gebruik van criminele informatie ten behoeve van bestuurlijke rechtshandhaving. De commissie verwijst hierbij naar de onwenselijkheid van de huidige praktijk, waarin de noodzakelijke gegevensuitwisseling informeel plaatsvindt en niet toetsbaar is voor de rechter.

In de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de regering nader vormgegeven aan het voornemen om een effectief bestuurlijk instrument te maken om het bestuur te ondersteunen bij zijn gerechtvaardigde behoefte om te voorkomen dat ongewild criminele activiteiten worden gefaciliteerd.<sup>6</sup> Dit beleid kreeg de titel «Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur».

### *Het wetsvoorstel BIBOB*

Dit beleid heeft eind 1999 geleid tot de indiening van het wetsvoorstel voor de huidige Wet BIBOB. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wijst de regering erop dat criminele organisaties in bepaalde gevallen afhankelijk zijn van bestuurlijke besluitvormingsprocessen voor de continuering en afscherming van criminele activiteiten. Zo worden dekman-  
telbedrijven opgezet en illegale transporten uitgevoerd met behulp van vergunningen.

---

<sup>3</sup> TK 1993-1994, 23 400 VII, nr. II.

<sup>4</sup> TK 1992-1993, 22 838, nr. 2.

<sup>5</sup> TK 1995-1996, 24 072, nrs. 10, 11 en 14.

<sup>6</sup> Brief van 10 oktober 1996, TK 1996-97, 25 056, nr. I.

# Berenschot

Tevens worden publieke financiële middelen (subsidies) gebruikt voor criminele activiteiten en wordt deelgenomen aan aanbestedingen met het oog op het witwassen van illegale vermogens.

Tezamen leidt dit tot oneerlijke concurrentie en het opbouwen van machtsposities met witgewassen geld. De onder- en bovenwereld raken verweven. Daar komt bij dat openbare belangen zoals het milieu, de verkeersveiligheid en de volksgezondheid in het geding komen. Niet in de laatste plaats wordt ook schade aangericht aan de integriteit van de overheid, aldus de regering.

## *Doelstelling Wet BIBOB*

Het is onbevredigend dat de overheid enerzijds veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en anderzijds het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties en activiteiten te faciliteren. Immers, criminelen en criminele organisaties hebben er belang bij om op onoorbare wijze verkregen gelden een ogenschijnlijk legale herkomst te geven en in het maatschappelijk en financieel verkeer te brengen. Zij trachten daarmee economische activiteiten te ontwikkelen op diverse terreinen. Daarbij moet zowel gedacht worden aan het ontplooiën van criminele activiteiten met behulp van een legale onderneming als aan optreden in legale economische sectoren waardoor uit eerdere criminele activiteiten verkregen geld kan worden geïnvesteerd. Bij deze activiteiten is men dikwijls afhankelijk van de medewerking van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur kan dan ook op diverse wijzen geconfronteerd worden met criminele organisaties dan wel met criminele activiteiten en zodoende indirect dergelijke organisaties en activiteiten faciliteren. Het optreden van het openbaar bestuur kan in dat verband betrekking hebben op bestuursrechtelijke besluiten zoals vergunning- en subsidieverlening, maar ook op privaatrechtelijke handelingen zoals aanbestedingen en andere contractuele verbintenissen, aldus de regering.<sup>7</sup>

Aldus wordt met de Wet BIBOB nagestreefd dat bestuursorganen:

- zich meer bewust worden van de noodzaak van een bestuurlijke aanpak van criminaliteitspreventie bij vergunningen, subsidies en aanbestedingen;
- zich gaan beschermen tegen facilitering van criminele activiteiten bij het verlenen van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten;
- een bijdrage leveren aan het voorkomen/terugdringen van criminele activiteiten in bepaalde sectoren.

### 2.3.2 Bestuursrechtelijk instrumentarium

Met de Wet BIBOB is een nieuw instrumentarium en een nieuwe instantie, Bureau BIBOB, in het Nederlandse rechtssysteem geïntroduceerd. De instrumenten van de Wet BIBOB zijn in zekere zin uniek, ofschoon de bestuurlijke aanpak van criminaliteit ook elders bestaat, zoals in Italië en de Verenigde Staten (New York).

---

<sup>7</sup> TK 1999–2000, 26 883, nr. 3, p. 2.

# Berenschot

In Italië wordt, vanwege de maffiaproblematiek al vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw met preventieve bestuurlijke maatregelen gewerkt ten aanzien van strafbare feiten, die als verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit aangemerkt worden.<sup>8</sup> In New York is op basis van de *Racketeering Influenced and Corrupt Organizations Act* (RICO Act) een pakket aan bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen genomen. In enkele kwetsbare bedrijfstakken is bijvoorbeeld een vergunningplicht ingevoerd en/of kunnen bedrijven worden gescreend. Als bedrijven ervan worden verdacht relaties met georganiseerde criminaliteit te hebben, wordt geen vergunning verleend.<sup>9</sup>

De keuze om het bestuur te belasten met taken op het terrein van de criminaliteitsbestrijding en de rechtshandhaving is overigens niet nieuw. Vanaf het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw hebben het bestuursrecht en het bestuursrechtelijke handhavingrecht een sterke opmars doorgemaakt. Dit heeft mede geleid tot bestuurlijke instrumenten zoals de bestuurlijke boete, de bestuurlijke dwangsom en de bestuurlijke ophouding. In dat verband is de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de rechtshandhaving en de criminaliteitsbestrijding sterk toegenomen. Reeds begin jaren negentig van de vorige eeuw is in de bestuursrechtelijke literatuur aandacht ontstaan voor de mogelijkheden van het bestuur om criminaliteit te bestrijden bij het nemen van besluiten op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu.<sup>10</sup>

### 2.3.3 De initiële verwachtingen van de Wet BIBOB

De regering heeft van meet af aan aanzienlijke verwachtingen gehad van het effect van de Wet BIBOB. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de optimistische schattingen over het aantal adviesaanvragen bij het Bureau BIBOB (mogelijk zelfs 500 tot enkele duizenden per jaar).<sup>11</sup> Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wet BIBOB zijn vele kritische vragen over het wetsvoorstel gesteld, wat ook tot uitdrukking kwam in het aanzienlijk aantal ingediende amendementen en moties.

De vragen betroffen onder meer de noodzaak van de instelling van een landelijk Bureau BIBOB, of het instrument BIBOB wel voldeed aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, de verhouding van het instrument BIBOB tot andere methoden om criminel aan te pakken, de vrees voor ontoelaatbare inbreuken op de privacy, de verhouding tussen dit bestuursrechtelijke instrument en het systeem van het strafrecht, het risico van stigmatisering en de vage formulering van verschillende bepalingen in de Wet BIBOB. Hangende de wetgevingsprocedure in de Tweede Kamer zag de regering zich genoodzaakt tot indiening van drie nota's van wijziging. Deze initiële strubbelingen hebben de wetgever er echter niet van weerhouden om met het wetsvoorstel door te gaan. Na een behandeling van bijna twee jaar nam de Tweede Kamer het wetsvoorstel aan.

---

<sup>8</sup> K. van Heddeghem, *Gewapend bestuursrecht gescreend: fundamenteel onderzoek naar de juridische consequenties van het gewapend bestuursrecht als instrument in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit*. Maklu, Antwerpen, 2002.

<sup>9</sup> Vrije Universiteit Amsterdam: W. Huisman, M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt en J. Struiksma, *Het Van Traa Project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2005, p. 5.

<sup>10</sup> Zie hierover o.m. J. Struiksma, m.m.v. F.C.M.A. Michiels, *Gewapend bestuursrecht: een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding*. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993, en recentelijk L.J.J. Rogier, *Preventieve bestuurlijke rechtshandhaving* (oratie Rotterdam), Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2006.

<sup>11</sup> TK 1999–2000, 26 883, nr. 3, p. 58.

# Berenschot

Ruim acht maanden later heeft ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen en verscheen de Wet BIBOB in het Staatsblad.<sup>12</sup> Op één juni 2003 is de Wet BIBOB in werking getreden.

In de vakliteratuur is in het algemeen terughoudend en kritisch op het wetsvoorstel gereageerd. De hoge verwachtingen, die de regering en een meerderheid in het parlement van de Wet BIBOB hadden, deelde de wetenschap niet. Met name vanwege het ingrijpende karakter van de nieuwe Wet BIBOB en de onderkende complicaties van de toepassing van de Wet BIBOB in de praktijk, zijn in de rechtswetenschappelijke literatuur kritische kanttekeningen bij het wetsvoorstel gemaakt. Zo werd er onder meer op gewezen dat het wetsvoorstel zich primair zou richten op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en dat het waarborgen van de integriteit van het openbaar bestuur van secundair belang is geworden.<sup>13</sup> De kritieken leverden het wetsvoorstel benamingen op als ‘bestuursrechtelijk wangedrocht’<sup>14</sup>, ‘risico factor’<sup>15</sup> en ‘geforceerd wetgevingsproduct’.<sup>16</sup> Daarnaast kreeg de Wet BIBOB reeds voor inwerkingtreding ook de kwalificatie ‘gewogen, maar te licht bevonden’.<sup>17</sup>

## 2.4 BELEIDSTHEORIE EN DE MEETBAARHEID VAN DE BELEIDSEFFECTEN

### 2.4.1 De beleidstheorie

Aan de Wet BIBOB ligt een beleidstheorie ten grondslag. Deze beleidstheorie bestaat uit een aantal aannames over de verwachte werking van de Wet BIBOB. De aan de Wet BIBOB ten grondslag liggende beleidstheorie kent zes onderdelen, te weten:

1. Door de Wet BIBOB, worden bestuursorganen zich (meer) bewust van het risico van het faciliteren van criminele activiteiten bij de verlening van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten.
2. Bestuursorganen willen om deze reden meer doen aan criminaliteitspreventie (door middel van integriteitsbeoordeling) en bestrijding van criminaliteit en hebben hiervoor een nieuw bestuurlijk instrumentarium nodig.

---

<sup>12</sup> Staatscourant. 2002, 347.

<sup>13</sup> Y. Buruma, ‘BIBOB and all that jazz’, RM Themis, 1999, nr. 10, p. 359-363, R.G.T. Bleeker, ‘De Wet BIBOB’, Bouwrecht, 2003, nr. 2, p. 90-97 en J. Struiksma, ‘BIBOB, voltreffer of afzwaaijer’, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, nr. 9, 2000 p.265-270.

<sup>14</sup> M.B. Koetser, ‘De Wet BIBOB, een bestuurlijk wangedrocht’, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2001, nr. 3, p. 59-65.

<sup>15</sup> M. Snoep en J.J.A.W. Plomp, ‘De Wet BIBOB: integriteitsinstrument of risicofactor?’ Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2003, nr.8-9, p 270-278.

<sup>16</sup> T.J. van der Reijt, ‘De Wet BIBOB; de aanstaande praktisering van een geforceerd wetgevingsproduct’, Gemeentestem, 2003, 7186, p. 285.

<sup>17</sup> M. van Stratum, en U. van de Pol, ‘Screening op integriteit: BIBOB gewogen en te licht bevonden’ 26 november 1999, afl. 42 p. 1965-1974.

# Berenschot

3. De Wet BIBOB biedt aan bestuursorganen een geschikt instrumentarium voor de gewenste criminaliteitspreventie in de genoemde sectoren. Dit instrumentarium bestaat uit de mogelijkheid om:
  - specifieke informatie van aanvragers te verlangen;
  - in geval van een ernstig gevaar voor criminele facilitering de aanvraag of gunning van een overheidsopdracht te weigeren of een eerder verleende beschikking in te trekken;
  - bij een minder gevaar voor criminele facilitering aan de beschikking extra voorwaarden te verbinden.
4. Bestuursorganen trachten zelfstandig het instrumentarium van de Wet BIBOB toe te passen.
5. Indien bestuursorganen het risico van criminele facilitering zelf onvoldoende kunnen beoordelen, kunnen bestuursorganen advies vragen bij het Bureau BIBOB.
6. Bestuursorganen verbinden daadwerkelijk consequenties aan hun eigen inschatting van het risico voor criminele facilitering en aan de adviezen van het Bureau BIBOB.

Het is overigens niet noodzakelijk dat aan alle elementen van de beleidstheorie wordt voldaan om met behulp van de Wet BIBOB een bijdrage te leveren aan criminaliteitspreventie en criminaliteitsbestrijding. Zo kunnen bestuursorganen bijvoorbeeld ook zonder een advies van het Bureau BIBOB een aanvraag voor een vergunning weigeren wegens ernstig gevaar van criminele facilitering.

## 2.4.2 Meetbaarheid van de beleidseffecten

In strikt causaal-verklarende zin zal het echter niet mogelijk zijn om (al of niet veronderstelde) ontwikkelingen in de criminaliteit toe te schrijven aan de Wet BIBOB of aan bijvoorbeeld de adviezen van het Bureau BIBOB. De oorzaak hiervan is dat in de werkelijkheid veel meer, en waarschijnlijk belangrijker, nationale en internationale factoren zijn die de ontwikkeling van de criminaliteit en de richting waarin deze zich ontwikkelt, beïnvloeden. Daarbij kan gedacht worden aan de winstgevendheid van bepaalde vormen van criminaliteit en de inzet voor opsporing en vervolging.

Naar de effectiviteit van preventieve maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit is vooral onderzoek gedaan door Van Der Schoot.<sup>18</sup> In haar proefschrift uit 2006 evalueert zij beleid, waaronder een deel van de Wet BIBOB, aan de hand van de vooraf opgestelde beleidstheorie. Van Der Schoot stelt dat het vaststellen van effecten lastig is, zeker als de maatregelen zijn gericht op het veranderen van sociaal gedrag. De vraag is met name of het effect op het probleem van georganiseerde criminaliteit werkelijk het gevolg van de geselecteerde maatregel is. Helaas is er, ondanks de in het afgelopen decennium flink toegenomen kennis over criminaliteit, nog te weinig inzicht in de omvang ervan om dalingen of stijgingen te kunnen vaststellen, aldus Van Der Schoot. Om effect te kunnen vaststellen, bestaan twee manieren.

---

<sup>18</sup> C.R.A. van der Schoot, *Organised crime in the Netherlands, exposing the effectiveness of preventive measures*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2006.

# Berenschot

De eerste manier is het geven van een indicatie van de 'mogelijke effecten' door de maatregel in het abstracte te bestuderen. Met het bestuderen van de theorie achter de maatregelen, de beleidstheorie, wordt gekeken of de doelen en verwachtingen van de maatregel plausibel zijn. De tweede manier is het aan de hand van 'concrete resultaten' vaststellen in hoeverre de doelstellingen in de praktijk zijn gehaald.

Van Der Schoot komt tot de conclusie dat het logisch is dat de Nederlandse overheid aandacht besteedt aan preventieve maatregelen. De overheid zou echter wel rekening moeten houden met een aantal beperkingen van de preventieve benadering. Eén van deze beperkingen is het gegeven dat preventieve maatregelen niet zijn gericht op de persoon van de dader maar op maatschappelijke gelegenheidsstructuren. Dit maakt dat deze maatregelen consequenties hebben voor het handelen van grote groepen mensen die zonder criminele bedoelingen gebruik maken van deze structuren. De goeden moeten vaak onder de kwaden lijden.

Preventieve maatregelen die zijn gebaseerd op een adequate beleidstheorie en die op een deugdelijke wijze worden geïmplementeerd, kunnen wel degelijk een impact hebben op de georganiseerde criminaliteit.

## 2.4.3 Conclusie

Uit het voorgaande kunnen we afleiden dat op basis van de huidige evaluatie van de Wet BIBOB geen uitspraken kunnen worden gedaan over het effect van de wet op de criminaliteit; de evaluatie richt zich echter wel op de doelbereiking van de Wet BIBOB. Centraal in dit onderzoek staat de vraag of het aannemelijk is dat de Wet BIBOB in zodanige mate wordt toegepast dat een bijdrage aan criminaliteitspreventie verondersteld mag worden. Het wordt aannemelijker dat de Wet BIBOB bijdraagt aan criminaliteitspreventie en criminaliteitsbestrijding naarmate uit de evaluatie blijkt dat er aan meer van de aannames wordt voldaan.

# Berenschot

# Berenschot

## 3. ONDERZOEKSOPZET, VERANTWOORDING EN RAPPORTAGE

### 3.1 ONDERZOEK IN CONTEXT, ONDERZOEKSDOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Artikel 45 van de Wet BIBOB vereist dat de Wet BIBOB drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd op doeltreffendheid en op de effecten van de Wet BIBOB in de praktijk. In de periode april 2002 tot maart 2003 is daartoe op voorhand een analysekader ontwikkeld (zie paragraaf 3.3). Tevens is in die periode op basis van dat analysekader een zogenoemde nulmeting uitgevoerd (zie paragraaf 3.5). Het onderhavige onderzoek betreft de zogenoemde éénmeting. Deze éénmeting is eveneens gebaseerd op deze analysemethode en dit analysekader.

De doelstelling van dit evaluatieonderzoek is:

*Evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de Wet BIBOB binnen drie jaar na inwerkintreding van de wet.*

In het licht van de doelstelling van het evaluatieonderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

*In welke mate proberen bestuursorganen door middel van de Wet BIBOB ongewilde facilitering van criminele activiteiten te voorkomen bij het verlenen van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten?*

*Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen van bestuursorganen met de implementatie van de Wet en met de adviezen van het Bureau BIBOB?*

### 3.2 NULMETING

De nulmeting is uitgevoerd in de periode april 2002 tot maart 2003.<sup>19</sup> De nulmeting heeft plaatsgevonden via een schriftelijke enquête onder 732 bestuursorganen. In totaal heeft 44% van de bestuursorganen (325 stuks) gereageerd. Voorts heeft op 28 november 2002 een expertmeeting plaatsgevonden en is op 16 december 2002 een interview gehouden met drie medewerkers van het Bureau BIBOB.

De belangrijkste conclusies uit de nulmeting zijn:

- Ongewilde criminele facilitering komt relatief weinig voor volgens de respondenten;
- Eenderde van de bestuursorganen is zich niet bewust van de risico's van ongewilde criminele facilitering<sup>20</sup>;

---

<sup>19</sup> V.L. Eiff, D.A. van Steensel, M.A. Luursema, P.A.J. van der Berg, Resultaten nulmeting Wet BIBOB 2002, WODC/Berenschot Public Management, D9086, Utrecht, 2003.

<sup>20</sup> 34% antwoordde in 2003 'weet niet' op de vraag of de organisatie in het verleden te maken heeft gehad met ongewilde criminele facilitering. Een zelfde percentage gaf destijds het antwoord 'weet niet' bij de vraag of zij ooit een vergunning, subsidie of overheidsopdracht hebben verleend die zij met het oog op criminele facilitering achteraf niet had willen verlenen of had deze vraag niet ingevuld.



# Berenschot

- Bestuursorganen zien de meerwaarde van de Wet BIBOB;
- Het bestuurlijk draagvlak voor de Wet BIBOB is groter dan de bekendheid van bestuurders met de Wet BIBOB.

Voor zover het voor deze evaluatie van belang is om een vergelijking te maken van de resultaten uit de éénmeting met die van de nulmeting, zijn de resultaten van de nulmeting in de navolgende hoofdstukken (per analysevraag) vermeld.

## 3.3 KARAKTER VAN HET ONDERZOEK, ONDERZOEKSACTIVITEITEN EN BEGELEIDINGS-COMMISSIE

### *Karakter van het onderzoek*

In dit evaluatieonderzoek is in de eerste plaats onderzocht in welke mate bestuursorganen door middel van de Wet BIBOB proberen ongewilde facilitering van criminele activiteiten te voorkomen bij het verlenen van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten. In de tweede plaats is onderzocht wat de positieve en negatieve ervaringen van bestuursorganen zijn met de implementatie van de Wet BIBOB en met de adviezen van Bureau BIBOB. In zoverre beoogt het evaluatieonderzoek ook antwoord te geven op de vraag of en in hoeverre de doelstellingen van de beleidstheorie voor de Wet BIBOB worden gehaald. Indien de doelstellingen van de Wet BIBOB niet worden bereikt, kan de verklaring daarvoor liggen in het falen van de beleidstheorie.

### *Onderzoeksactiviteiten*

Voor dit evaluatieonderzoek is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek verricht. Berenschot heeft de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Stakeholdersconsultatie;
- Aanpassing van het analysekader;
- Elektronische enquête onder alle bestuursorganen en aanbestedende diensten die de mogelijkheid hebben om het instrumentarium van de Wet BIBOB te gebruiken;
- Expertmeetings met deskundigen op het gebied van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit;
- Interviews met Bureau BIBOB, bestuurders, BIBOB-officieren van justitie en leden van de Begeleidingscommissie Wet BIBOB;
- Analyse geregistreerde gegevens;
- Analyse van wetenschappelijke literatuur, media (kranten, tijdschriften, vakbladen, etc.) en jurisprudentie.

# Berenschot

## *Begeleidingscommissie*

Tussenproducten van dit evaluatieonderzoek evenals de voortgang van het onderzoek zijn besproken met en getoetst door een begeleidingscommissie. In de begeleidingscommissie zaten vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie (met inbegrip van het WODC), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en vertegenwoordigers van de wetenschap.

Zie voor de samenstelling van de begeleidingscommissie Evaluatie Wet BIBOB bijlage twaalf. De begeleidingscommissie is vijf maal bij elkaar gekomen.

## 3.4 ANALYSEKADER

### *SGR-analyse*

Het in 2003 ontwikkelde analysekader is opgebouwd aan de hand van een structuur-gedrag-resultaatanalyse (SGR-analyse). De SGR-analyse is een instrument om inzicht te krijgen in de werking van wetgeving. De SGR-analyse gaat ervan uit dat het resultaat van de wet (in termen van gewenste effecten en neveneffecten) uiteindelijk wordt beïnvloed door structuur (nut en noodzaak van de wet, de juridische houdbaarheid van de wet, de mogelijkheid tot omzeiling van de wet en de reikwijdte van de wet) en door het gedrag van de partijen die de Wet BIBOB moeten toepassen (de mate van gebruik van de wet, de voorwaarden en belemmeringen om de wet te gebruiken). In 2003 werd verwacht dat het aspect van de organisatie van de betrokkenen (bestuursorganen, Bureau BIBOB en de Begeleidingscommissie BIBOB) invloed kan hebben op het uiteindelijke effect van de wet. Om deze reden is ook het organisatieaspect opgenomen in het analysekader. In zoverre is gebruik gemaakt van een structuur-gedrag-resultaat-organisatie-analyse. In 2006 is dit analysekader – met enige aanpassingen (zie hierna) – wederom gebruikt.

In 2003 is ervoor gekozen om de opbouw van het evaluatierapport te baseren op de structuur-gedrag-resultaat-organisatie-analyse. Dit betekende dat het evaluatierapport in 2003 een hoofdstuk Structuur, een hoofdstuk Gedrag, een hoofdstuk Resultaat en een hoofdstuk Organisatie bevatte. In 2006 is echter voor een andere opbouw van het rapport gekozen dan in 2003, hoewel de éénmeting ook is uitgevoerd aan de hand van de structuur-gedrag-resultaat-organisatie-analyse. Dit omdat het evaluatieonderzoek in 2006 aanmerkelijk omvangrijker was. Deze andere wijze van rapporteren heeft geen gevolgen gehad voor het analysekader of voor de inhoud van het evaluatieonderzoek.

### *Aanpassing van het analysekader en stakeholderconsultatie*

Onderdeel van de opdracht tot uitvoering van het evaluatieonderzoek was de opdracht om voorafgaand aan de feitelijke uitvoering van het evaluatieonderzoek het in 2003 ontwikkelde analysekader te controleren op zijn bruikbaarheid. Uitgangspunt bij deze controle was dat het bestaande analysekader zo veel mogelijk in stand moest blijven om een verantwoorde vergelijking te kunnen maken tussen de uitkomsten van de éénmeting en de nulmeting.

# Berenschot

Op basis van een quick scan van de wetenschappelijke literatuur, berichten in de media en van de jurisprudentie, evenals op basis van een consultatie van zeventien stakeholders (ambtenaren bij gemeenten, politieregio's en ministeries, wetenschappers, BIBOB-officier van justitie) is het analysekader op zijn bruikbaarheid getoetst. Daarbij zijn vijf invalshoeken gehanteerd:

1. Kan Bureau BIBOB daadwerkelijk alle in 2003 nodig geachte onderzoeksgegevens aanleveren?
2. Is het zinvol om in het analysekader een onderscheiding aan te brengen in de uitgangssituaties van bestuursorganen ter zake van de implementatie van de Wet BIBOB, te weten: BIBOB reeds geïmplementeerd/bezig met implementatie/bewust BIBOB niet geïmplementeerd?<sup>21</sup>
3. Geven de uitkomsten van de nulmeting nog aanleiding om het analysekader bij te stellen?
4. Geven de uitkomsten van de in 2005 uitgevoerde quick scan onder gemeenten aanleiding om het analysekader bij te stellen?
5. Zijn er onderwerpen die niet in het analysekader zijn opgenomen die gezien de ervaringen sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB wel in het evaluatiekader moeten worden opgenomen?

## *Ad 1. Registratie onderzoeksgegevens*

Gebleken is dat Bureau BIBOB niet alle gegevens registreert waarvan in 2003 werd verwacht dat Bureau BIBOB deze zou registreren. Het analysekader is hierop aangepast.

## *Ad 2. Onderscheiding in uitgangssituaties*

Het is gebleken dat niet alle bestuursorganen reeds met de implementatie van de Wet BIBOB aan de slag zijn gegaan. Tevens is gebleken dat er bestuursorganen zijn die bewust niet met de Wet BIBOB aan de slag gaan. Dit onderscheid in de mate van implementatie van de Wet BIBOB heeft geen aanpassing van het analysekader gevergd. Wel is dit onderscheid tot uitdrukking gekomen in de vragen die in de elektronische enquête zijn gesteld en is in de rapportage van de enquêteresultaten hiermee rekening gehouden.

## *Ad 3. Uitkomsten nulmeting*

De vraagstelling voor de schriftelijke enquête in de nulmeting was sterk gericht op de meting van verwachtingen over de toepassing van de Wet BIBOB. Bij de éénmeting konden niet alleen verwachtingen, maar ook meningen over de toepassing van de Wet BIBOB worden gemeten.

---

<sup>21</sup> Onder implementatie is hier verstaan de situatie dat een bestuursorgaan een BIBOB-beleidslijn heeft vastgesteld en aan de hand daarvan de Wet BIBOB toepast, alsmede de situatie dat een bestuursorgaan geen BIBOB-beleidslijn heeft vastgesteld, maar wel de Wet BIBOB toepast.

# Berenschot

Bestuursorganen die nog niet met de Wet BIBOB werken zijn bevraagd naar hun verwachtingen; bestuursorganen die reeds met de Wet BIBOB hebben gewerkt zijn bevraagd naar hun ervaringen.

Deze nuance in de vraagstelling vergde geen aanpassing van het analysekader, maar wel van de vragen in de elektronische enquête. Verder is in een enkel geval een vraag geschrapt omdat het nut van deze vraag ontbrak of omdat deze vraag dubbel werd gesteld.

## *Ad 4. Quick scan*

De quick scan liet in de eerste plaats zien dat in 2005 een aanzienlijk aantal gemeenten nog niet of nog maar net met de Wet BIBOB aan de slag is gegaan. Dit bevestigde het belang van meting van verwachtingen en meningen over de toepassing van de Wet BIBOB (zie ad 3). De quick scan liet in de tweede plaats zien dat veel gemeenten streven naar regionale samenwerking bij de toepassing van de Wet BIBOB. Dit laatstgenoemde aspect heeft geleid tot een aanvulling van het analysekader (zie ook hierna).

## *Ad 5. Aanvullende onderzoeksonderwerpen*

In het verlengde van de controle op de bruikbaarheid van het analysekader is in overleg met de begeleidingscommissie een aantal aanvullende onderzoeksonderwerpen aan het analysekader toegevoegd. Bij de beslissing om een bepaald aanvullend onderzoeksonderwerp aan het analysekader toe te voegen worden de volgende overwegingen betrokken:

- De relevantie van het onderwerp voor de kernthema's van de evaluatie, bijvoorbeeld het gedrag van bestuursorganen en de positieve en negatieve ervaringen van bestuursorganen met de implementatie van de wet en met de adviezen van het Bureau BIBOB;
- De noodzaak om terughoudend om te gaan met het wijzigen van het analysekader van de nulmeting, teneinde de vergelijking in de tijd overeind te houden;
- De noodzaak om de elektronische schriftelijke enquête in omvang te beperken (niet langer dan ongeveer een half uur) om de respons niet te frustreren.

Het voorgaande heeft geleid tot een aanvulling van het analysekader met twaalf aanvullende onderzoeksonderwerpen. Een aantal van deze onderzoeksonderwerpen is opgenomen in de elektronische enquête, de rest is aan de orde gekomen in de deskresearch, de expertmeetings of in de interviews.

Het betreft de navolgende onderzoeksonderwerpen (geformuleerd als vraag):

- Welke eisen moeten worden gesteld aan eventuele uitbreiding(en) van de reikwijdte van de wet?
- In hoeverre is de veronderstelde preventieve werking van de wet aannemelijk?
- Maken bestuursorganen gebruik van de mogelijkheid om in het kader van de Wet BIBOB bij de behandeling van de aanvraag van een beschikking extra eisen te stellen?
- In welke mate en met welke regelmaat komen BIBOB en de tipfunctie van het OM aan de orde in het 'driehoeksoverleg' (buiten de pilots)?
- Is de goedkeuringsprocedure met betrekking tot subsidies werkbaar?

# Berenschot

- Is de huidige termijn van advisering (thans maximaal 8 weken) wenselijk en noodzakelijk?
- In hoeverre is de onmogelijkheid om informatie aan leveranciers terug te koppelen voor bestuursorganen een probleem?
- Wegen nut en noodzaak van de geheimhoudingsplicht op tegen de beperking van de mogelijkheden om adviezen te hergebruiken?
- Hoeveel adviezen worden per jaar gegeven, mede in het licht van het aantal benodigde uren per advies enerzijds en de ambitie ten aanzien van de Wet BIBOB anderzijds?
- Welke problemen bestaan er ten aanzien van de (on)mogelijkheden van het opvragen van gegevens in de omgeving van de aanvrager en in het buitenland?
- In hoeverre heeft de Wet BIBOB tot extra administratieve lasten voor aanvragers geleid?
- In hoeverre bestaat er bij bestuursorganen behoefte aan of is gekozen voor (regionale) samenwerking ten behoeve van de uitvoering van de Wet BIBOB?

Het aangepaste analysekader zoals dit in dit onderzoek is gebruikt bevat 117 analysevragen. Het analysekader is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport. Aan het analysekader is een kolom toegevoegd waarin is vermeld of deze vraag ook in het analysekader voor de nulmeting was opgenomen.

## 3.5 ONDERZOEKSVRAGEN ELEKTRONISCHE ENQUÊTE

De enquête moest leiden tot beantwoording van de volgende twee vragen:

1. In welke mate proberen bestuursorganen door middel van de Wet BIBOB ongewilde facilitering van criminele activiteiten te voorkomen?
2. Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen van bestuursorganen met de implementatie van de Wet BIBOB en met de adviezen van het Bureau BIBOB?

### *Onderzoeksvragen*

De vragen in het analysekader die in de elektronische enquête moesten worden gesteld, zijn als enquêtevraag geoperationaliseerd. Bij deze operationalisering is zo veel mogelijk aangesloten bij de enquêtevragen zoals deze in de nulmeting zijn gesteld. De enquêtevragen zijn ter goedkeuring aan de begeleidingscommissie voorgelegd. Zie voor een overzicht van de vragen voor de elektronische enquête, evenals voor de begeleidende brief en de rappelbrief de bijlagen drie, vier en vijf.

# Berenschot

Aan de enquête ligt een aantal keuzes ten grondslag:

- *Eenvoud en beperkte omvang.* Het uitgangspunt bij het opstellen van de enquête was een eenvoudig in te vullen vragenlijst. De Wet BIBOB is een complexe wet. Niet ieder bestuursorgaan heeft de wet en haar werking (al) op het netvlies staan. Voorts leert de ervaring dat een te complexe of uitgebreide vragenlijst een negatieve werking kan hebben op de hoogte van de respons. Om deze redenen is bij het opstellen van de vragenlijst gezocht naar een balans tussen het achterhalen van feitelijkheden enerzijds en invulvriendelijkheid anderzijds.

Veel zelfstandige bestuursorganen vallen niet onder de werking van de Wet BIBOB. De reden hiervoor is dat zij niet bevoegd zijn om vergunningen te verlenen als genoemd in de Wet BIBOB, of omdat de Wet BIBOB niet van toepassing is verklaard op de subsidieregeling die zij uitvoeren of omdat het Besluit BIBOB<sup>22</sup> het zelfstandige bestuursorgaan niet noemt als een zelfstandig bestuursorgaan dat bij het aanbesteden van overheidsopdrachten het instrumentarium van de Wet BIBOB mag toepassen. Vanwege het grote aantal zelfstandige bestuursorganen was het praktisch ondoenlijk om voor ieder zelfstandig bestuursorgaan te onderzoeken of het überhaupt bevoegd was om de Wet BIBOB toe te passen. Omwille van de eenvoud is aan het begin van de enquête specifiek aan zelfstandige bestuursorganen de vraag gesteld of de Wet BIBOB op het zelfstandig bestuursorgaan van toepassing is. Indien het zelfstandig bestuursorgaan deze vraag met 'nee' beantwoordde, was voor dat zelfstandig bestuursorgaan daarmee de enquête afgelopen.

- *Uniformiteit.* De Wet BIBOB richt zich tot verschillende soorten bestuursorganen en kan worden toegepast bij verschillende soorten activiteiten (vergunningverlening, subsidieverlening en aanbesteding). Toch is ervoor gekozen alle bestuursorganen dezelfde vragenlijst voor te leggen. Dit maakte het mogelijk om een beeld te krijgen van tendensen in de gehele populatie en om onderlinge verschillen tussen verschillende soorten bestuursorganen in beeld te brengen. Een bijkomend argument voor een uniforme enquête was dat de takenpakketten van de zelfstandige bestuursorganen zo uiteenlopen dat het überhaupt praktisch onmogelijk is om voor zelfstandige bestuursorganen een enquête te ontwikkelen die aanmerkelijk specifiek was dan de gebruikte enquête. De keuze voor een identieke vragenlijst bracht enige beperking met zich mee:
  - Een aantal vragen is voor bepaalde bestuursorganen minder relevant.
  - De vragenlijst is niet altijd optimaal toegesneden op de specifieke situatie van het bestuursorgaan.
- *Anonimiteit.* De respondenten zijn in de gelegenheid gesteld om de enquête anoniem in te vullen. Onze ervaring is dat anonimiteit bijdraagt aan de hoogte van de respons. Bovendien vermindert anonimiteit de kans dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden zullen geven.

---

<sup>22</sup> Stb. 2003, 180

# Berenschot

## *Opbouw vragenlijst*

De vragenlijst was opgebouwd uit voornamelijk (half)gesloten vragen en stellingen, waarbij de respondenten op een vijfpuntsschaal aan konden geven in welke mate zij het eens waren met de desbetreffende stelling of tevreden waren met een bepaald aspect van de wet. Om onderscheid te kunnen maken tussen de verschillende soorten bestuursorganen en doelgroepen van de Wet BIBOB zijn aan het begin van de enquête achtergrondvragen opgenomen. Daarnaast is een aantal open vragen gesteld over feitelijkheden (met name aantallen).

## 3.6 ONDERZOEKSGROEP SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE

### 3.6.1 Samenstelling van de te enquêteren doelgroep

De elektronische enquête is uitgevoerd onder (alle overheden) met bestuursorganen die bij de verlening van vergunningen of subsidies of het aanbesteden van overheidsopdrachten het instrumentarium van de Wet BIBOB kunnen toepassen.<sup>23</sup> Dit betekent dat alle ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen, politieregio's en product- en bedrijfsschappen een enquête hebben ontvangen. Voor de goede orde zij erop gewezen dat het aantal gemeenten in de periode tussen 2003 en 2006 door herindelingen is teruggelopen van 496 naar 458, dat het aantal waterschappen in die periode door fusies is teruggelopen van 56 naar 27 en dat het aantal PBO's in die periode door samenvoelingen is teruggelopen van 29 naar 16. Daarnaast is de enquête uitgezet bij 220 ZBO's waarvan moest worden verwacht dat op hen de Wet BIBOB van toepassing is (zie hierna). Anders dan bij de nulmeting zijn de BIBOB-officiëren van justitie niet elektronisch geënuquêteerd. Dit omdat de responsiegraad tijdens de nulmeting te laag was en verwacht werd dat deze ook bij de éénmeting te laag zou zijn. In de plaats daarvan is een aantal interviews gehouden met BIBOB-officiëren van justitie.

---

<sup>23</sup> Binnen één overheidsorganisatie bevinden zich (vaak) meerdere bestuursorganen. Binnen de gemeente zijn altijd een raad, een college van B&W en een burgemeester; binnen een ministerie is vaak naast de minister ook een staatssecretaris. De enquête is echter niet aan alle bestuursorganen gestuurd die een bepaalde overheidsorganisatie rijk is. Er is telkens één enquête per overheidsorganisatie gestuurd.

# Berenschot

## 3.6.2 Respons

Onderstaande tabel toont de respons van de éénmeting evenals een vergelijking met de respons van de nulmeting. Als gezegd is de totale populatie (in 2006 700 bestuursorganen) schriftelijk verzocht de (elektronische) vragenlijst te beantwoorden.

Bestuursorgaan	Verzonden vragenlijsten (= totale populatie)	Beantwoorde vragenlijsten (= respons-populatie)	Responspercentage 2006	Responspercentage 2003	Ontvangen vragenlijsten 2002 <sup>24</sup>
Ministeries	13	8	62%	77%	10
Provincies	12	10	83%	75%	9
Gemeenten	458	243	53%	40%	197
Waterschappen	27	20	74%	55%	31
Politieregio's	26	16	62%	73%	19
ZBO's <sup>25</sup>	148	42	28%	46%	37
PBO's	16	8	50%	45%	13
Overig	-	-	-	-	9 <sup>26</sup>
<b>TOTAAL</b>	<b>700</b>	<b>347</b>	<b>50%</b>	<b>44%</b>	<b>325</b>

In totaal heeft 50% van de respondenten, gereageerd. Dit komt neer op 347 bestuursorganen. In vergelijking met de nulmeting is dit een vooruitgang. Toen bedroeg de totale respons 44%. Voor elke afzonderlijke categorie bestuursorgaan bedraagt de respons van 28% of hoger.

Het responspercentage van provincies en de waterschappen is relatief hoog (83% resp. 74%). Het responspercentage is verreweg het laagst bij de ZBO's, ondanks de nabelactie die voor deze groep is uitgevoerd. Veel ZBO's gaven tijdens de nabelactie aan dat zij weinig of niets met de Wet BIBOB van doen hebben en dat de vragenlijst daarom lastig in te vullen is.

---

<sup>24</sup> In 2003 is de enquête schriftelijk uitgevoerd en werden de ingevulde vragenlijst naar het onderzoeksbureau terug te zenden. Daarom wordt in deze kolom gesproken van ontvangen vragenlijsten.

<sup>25</sup> De ZBO's die via email of antwoordfax aan hebben gegeven dat de Wet BIBOB niet op hun organisatie van toepassing is (n=72), zijn niet opgenomen in dit responsoverzicht.

<sup>26</sup> In 2002 maakten twintig officieren van justitie ook deel uit van de onderzoekspopulatie. Omdat de respons te laag was (slechts zeven van de twintig) en in 2006 een zelfde respons werd verwacht is besloten de officieren van justitie niet via de elektronische enquête te bevragen. Van deze 9 maken ook 2 ontvangen vragenlijsten uit die niet zijn ingevuld.



# Berenschot

Kijken we naar de verdeling binnen de responspopulatie en de verdeling binnen de totaalpopulatie ontstaat het volgende beeld:<sup>27</sup>

Bestuursorgaan	Totale populatie	Respons	Verdeling binnen populatie	
			Totaalpopulatie	Responspopulatie
Ministeries	13	8	2%	2%
Provincies	12	10	2%	3%
Gemeenten <sup>28</sup>	458	243	65%	70%
Waterschappen	27	20	4%	6%
Politieregio's	26	16	4%	5%
ZBO's <sup>29</sup>	148	42	21%	12%
PBO's	16	8	2%	2%

Op basis van enerzijds de goede responsaantallen en responspercentages en anderzijds de relatief kleine verschillen tussen de totaalpopulatie en de responspopulatie mogen we de conclusie trekken dat de onderzoeksresultaten representatief zijn voor de totale populatie.

Een uitgebreide verantwoording voor het onderzoek via de elektronische enquête is opgenomen in bijlage twee.

### 3.6.3 Analyse enquêtegegevens

Het uitgangspunt voor de beschrijving van de kwantitatieve onderzoeksresultaten in dit rapport is de meest relevante onderzoekspopulatie. Dat is niet in alle gevallen het totaal van alle bestuursorganen samen, maar is in sommige gevallen een groep van bestuursorganen die een bepaald instrument van de Wet BIBOB gebruiken.

In deel IV van dit onderzoek wordt dieper ingegaan op twee van deze groepen bestuursorganen, te weten de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben vastgesteld en de bestuursorganen die aan Bureau BIBOB een advies hebben gevraagd. Deze twee groepen bestuursorganen worden in het vervolg van dit rapport soms voor het gemak aangeduid als 'gebruikers' van de Wet BIBOB.<sup>30</sup> In die gevallen dat in dit rapport op deze groepen bestuursorganen nader wordt ingegaan wordt dat in de tekst duidelijk toegelicht.

---

<sup>27</sup> Voor een meer gedetailleerde onderzoeksverantwoording inclusief een nadere analyse van de respons verwijzen we naar bijlage 2. Daarin is de respons tevens uitgesplitst naar de grootte van de gemeente.

<sup>28</sup> Een overzicht van de respons uitgesplitst naar grootte van de gemeenten is in bijlage 2 te vinden.

<sup>29</sup> In totaal hebben 220 ZBO's een vragenlijst ontvangen. 72 ZBO's hebben de Wet BIBOB niet op hen van toepassing is. Aldus bestond de totale populatie van ZBO's uit 148 stuks; 42 daarvan hebben een vragenlijst ingevuld.

<sup>30</sup> Bestuursorganen die op grond van de Wet BIBOB een aanvraag weigeren of een reeds verleende beschikking intrekken zijn vanzelfsprekend ook gebruikers van de Wet BIBOB. De ervaringen en meningen van deze gebruikers kunnen in dit onderzoek om onderzoekstechnische (statische) redenen niet aan de orde komen. Daarom worden deze bestuursorganen in dit rapport niet gerekend tot 'gebruikers' van de Wet BIBOB.

# Berenschot

Naast de rechte tellingen zijn de volgende nadere analyses uitgevoerd:

- Type bestuursorgaan;
- Aantal inwoners (alleen in geval van een gemeente);
- Provincie;
- Wet BIBOB van toepassing verklaard op een of meer uit te voeren subsidieregelingen;
- Ervaren preventieve werking;<sup>31</sup>
- Beleidslijn opgesteld;
- Al of niet gebruik gemaakt van de instrumenten;
- Regionale samenwerking.

In alle gevallen geldt dat alleen waar de bovengenoemde analyses significant zijn, dat is opgenomen in deze rapportage. In alle andere gevallen waren de analyses niet significant. Bij het opnemen van de tabellen is voorts het uitgangspunt gehanteerd dat indien de respons op een te kleine  $n$  (bijvoorbeeld  $n = 1$ ) is gebaseerd, deze resultaten niet in de tabellen zijn opgenomen. Daarnaast geldt dat daar waar antwoordcategorieën niet zijn opgenomen in de tabellen (zoals niet ingevuld) de respons voor deze antwoordcategorie nul is. De percentages die zijn opgenomen in de tabellen zijn afgerond. Dit verklaart waarom de percentages niet in alle gevallen optellen tot 100%. Ten slotte is in enkele gevallen de respons geschoond voor de antwoordcategorie niet van toepassing. In dat geval is de  $n$  kleiner dan de totale populatie.

## 3.7 GEREgistREERDE GEGEVENS

Voor het bureauonderzoek is gebruik gemaakt van verschillende bronnen met geregistreerde gegevens. In de eerste plaats is gebruik gemaakt van de gegevens die Bureau BIBOB heeft geregistreerd.

Het betreft hier onder meer het aantal adviesaanvragen, de doorlooptijden voor de behandeling van adviesaanvragen, het aantal adviesaanvragen waarin informatie uit het buitenland is verkregen en de doorlooptijden van verstrekkingen door verschillende gegevensverstrekkers. Ten tweede is gebruik gemaakt van de gegevens in de jaarverslagen van Bureau BIBOB.

---

<sup>31</sup> De wetgever veronderstelt dat van de Wet BIBOB een zeker preventief effect uitgaat. Dit effect bestaat erin dat criminelen wetende dat de Wet BIBOB kan worden toegepast op voorhand afzien van het indienen van bepaalde aanvragen of afzien van deelname aan een aanbestedingsprocedure. Het preventieve effect kan er ook in bestaan dat ingediende aanvragen weer worden ingetrokken nadat bekend is geworden dat de Wet BIBOB op de aanvraag zal worden toegepast.

# Berenschot

## 3.8 EXPERTMEETINGS

Op grond van het analysekader diende een aantal (kwalitatieve) aspecten van de uitvoering van de Wet BIBOB te worden onderzocht via expertmeetings. Zo was het voor de evaluatie van de Wet BIBOB van belang om een idee te krijgen welke trends zich in de criminaliteit hebben voltrokken en/of er hierbij wellicht verschuivingen tussen sectoren zijn opgetreden, bijvoorbeeld van wel-BIBOB-sectoren naar niet-BIBOB-sectoren. Bij de expertmeetings is onderscheid gemaakt tussen ervaringsdeskundigen en wetenschappers.

Op 30 en 31 augustus 2006 zijn twee expertmeetings gehouden. De deelnemers aan de expertmeetings waren praktijkdeskundigen afkomstig uit het openbaar bestuur (gemeenten, provincies, zbo, ministeries), Bureau BIBOB (1), de politieorganisatie (5), advocatuur (2) en de rechterlijke macht (1) en deskundigen uit de wetenschap (3). Tijdens de expertmeeting van 30 augustus waren negen deelnemers aanwezig; tijdens de expertmeeting van 31 augustus waren negentien deelnemers aanwezig. De verslagen van deze expertmeetings zijn opgenomen in bijlage dertien.

## 3.9 INTERVIEWS

Na afronding van de elektronische enquête en na de eerste ronde van verwerking van de onderzoeksgegevens zijn op basis van de vragen in het analysekader mondelinge interviews gehouden in de maanden augustus en september 2006. Deze interviews zijn gehouden met officieren van justitie die met de uitvoering van de Wet BIBOB zijn belast (5), enkele (politieke) bestuurders (5) en met leden van de Begeleidingscommissie BIBOB (voorzitter + twee leden). De BIBOB-officieren van justitie zijn geselecteerd op hun deelname aan de werkgroep tipfunctie van het OM en op hun functie als BIBOB-officier die actief van de Wet BIBOB gebruik maken. De politieke bestuurders zijn geselecteerd uit de Commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG.

Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage tien.

## 3.10 LITERAATUUR-, MEDIA- EN JURISPRUDENTIEONDERZOEK

Ten behoeve van het bureauonderzoek is een inventarisatie gemaakt van de (wetenschappelijke) literatuur en uitingen in dagbladen (mediascan) over de (toepassing van de) Wet BIBOB in de periode juni 2003 tot en met augustus 2006. Zie voor een overzicht bijlage zeven en inhoudelijk in het bijzonder hoofdstuk vier. Bevindingen uit de literatuur, media en het jurisprudentieonderzoek zijn verder met name in hoofdstuk zeventien bij de nadere beschouwing betrokken. Verder is op basis van de jurisprudentiedatabank [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) een lijst opgesteld van de rechterlijke uitspraken die in de periode juni 2003 tot en met december 2006 zijn gegeven. Zie voor een overzicht bijlage acht.

# Berenschot

## 3.11 NIET-BEHANDELDE VRAGEN

Een aantal vragen uit het analysekader is in dit evaluatieonderzoek niet gesteld of kon uiteindelijk niet of onvoldoende scherp worden beantwoord. Het betrof met name vragen die tijdens interviews of de expertmeetings aan de orde kwamen of moesten komen. In het merendeel ging het hier om vragen die niet konden worden beantwoord omdat de situatie waarop de vraag betrekking had zich (nog) niet had voorgedaan. In sommige gevallen bleken de gegevens die nodig waren voor de beantwoording van die vraag niet te worden geregistreerd of konden deze gegevens om andere redenen binnen het bestek van het onderzoek niet worden verkregen.

Een aantal van de vragen die op grond van het analysekader tijdens de interviews met bestuurders diende te worden gesteld bleek te technisch of specifiek van aard te zijn om door bestuurders te laten beantwoorden.

Vragen die niet zijn gesteld en/of beantwoord zijn omwille van de leesbaarheid niet in dit rapport opgenomen. In bijlage één is aangegeven welke vragen niet zijn gesteld en/of beantwoord.

# Berenschot

## DEEL II ALGEMENE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

# Berenschot

## 4. DE WET BIBOB IN DE MEDIA EN IN WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR

### 4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk komen de navolgende zeven vragen uit het analysekader aan de orde (paragraaf twee):

- In hoeverre is er sprake van positieve publicaties over het BIBOB-instrumentarium (in vakbladen, media, etc.)? (analysevraag 37)
- In hoeverre is er sprake van negatieve publicaties over het BIBOB-instrumentarium (in vakbladen, media, etc.)? (analysevraag 38)
- Houden afwijzende beslissingen van bestuursorganen in bezwaar- en beroepsprocedures (voor de rechter) stand? (analysevraag 5a)
- In hoeverre is de veronderstelde preventieve werking van de wet aannemelijk? (analysevraag 69)
- In hoeverre zijn er indicaties dat de BIBOB systematiek wordt ontdoken of omzeild? (analysevraag 7)
- In hoeverre gaat het daarbij om beschikkingen die gebaseerd zijn op een BIBOB-advies? (analysevraag 5b)
- Is de BIBOB-systematiek in afwijzende beschikkingen door bestuursorganen op juiste wijze toegepast? (analysevraag 6a)
- Berust een afwijzende beschikking op voldoende rechtsgronden? (analysevraag 6b)

Paragraaf twee bevat het antwoord op de eerste vijf vragen op basis van een analyse van de kranten. Paragraaf drie bevat het antwoord op de eerste drie vragen zoals dat gegeven kan worden aan de hand van de in 2005 uitgevoerde quick scan. In paragraaf vier wordt het antwoord op deze vragen gegeven op basis van een analyse van de wetenschappelijke literatuur. Ook de overige drie in dit hoofdstuk te behandelen vragen komen in deze paragraaf aan de orde. Paragraaf vijf bevat de conclusies voor dit hoofdstuk.

### 4.2 KRANTEN

De Wet BIBOB heeft, zoals blijkt uit de berichtgeving in de kranten, een trage start gehad. In 2003 en 2004 was de aandacht voor de Wet BIBOB relatief beperkt. Weinig bestuursorganen leken met de Wet BIBOB aan de slag te gaan. In 2005 veranderde dat. Vanaf medio 2005 verschijnt een aanzienlijke hoeveelheid berichten in de media over het gebruik van de Wet BIBOB.

Uit de artikelen die sinds 2003 in de media zijn verschenen zijn verschillende lijnen te ontwaren. Met een beschrijving hiervan komen de twee vragen uit het analysekader over de positieve en negatieve reacties in de media op de wet BIBOB aan bod.

# Berenschot

Puntsgewijs weergegeven gaat het om de volgende lijnen<sup>32</sup>:

- Het overgrote deel van de berichtgeving in de kranten over de Wet BIBOB is neutraal tot positief van aard. De Wet BIBOB wordt in de kranten veelal gezien als een goed instrument om criminaliteit aan te pakken.<sup>33</sup> In veel krantenberichten wordt aangekondigd dat een gemeente de Wet BIBOB gaat toepassen en/of dat een BIBOB-beleidslijn is opgesteld. Andere positieve berichtgeving betreft gemeenten die de Wet BIBOB reeds toepassen en die enthousiast zijn over de werking van de Wet BIBOB.
- Naast de positieve berichtgeving is er ook negatieve berichtgeving.<sup>34</sup> De negatieve berichten in de media hebben veelal betrekking op de zwaarte van het instrument, de slechte naam die de toepassing van de Wet BIBOB 'slachtoffers' bezorgt en het vermeende ten onrechte toepassen van de Wet BIBOB op een persoon.
- Een groot deel van de artikelen in de media heeft de prostitutie als onderwerp. Deze artikelen hebben dan met name betrekking op Den Haag en Amsterdam. Een tweede onderwerp waar veel over wordt geschreven, is het weigeren van horecaverunningen in Amsterdam. Over deze twee onderwerpen wordt zowel positief als negatief geschreven.
- Verreweg het grootste aantal artikelen over de toepassing van de Wet BIBOB heeft betrekking op gemeenten. Een enkel artikel gaat over de toepassing van de Wet BIBOB door een provincie. Zeer schaars zijn de artikelen die betrekking hebben op toepassing van de Wet BIBOB door de rijksoverheid. Over de toepassing van de Wet BIBOB door zelfstandige bestuursorganen is in de media nagenoeg geen berichtgeving.
- Duidelijk is verder dat de berichten in de media voor het overgrote deel betrekking hebben op de toepassing van de Wet BIBOB bij vergunningverlening.
- Slechts een enkel artikel heeft betrekking op subsidies en aanbestedingen. Over aanbestedingen bevat het dagblad Cobouw veel artikelen. In de overige media is nagenoeg niks verschenen over aanbestedingen. Veel van de artikelen in Cobouw hebben een relatie met de bouwfraude.<sup>35</sup> Daarnaast hebben deze artikelen de boodschap dat weinig gebruikt wordt gemaakt van de Wet BIBOB als het om aanbestedingen gaat en gaan deze artikelen over de verplichte integriteitstoets voor bouwers waarbij zij een verklaring omtrent gedrag moeten overleggen.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Informatie afkomstig uit mediascan, uitgevoerd van één juni 2003 tot één september 2006.

<sup>33</sup> Hans Moll. Amsterdam tevreden over effect van wet Bibob, NRC Handelsblad, 29 juni 2005.

<sup>34</sup> Mariska Majoor. Niet alleen heiligen op de Wallen, nou en? Wat voor spel speelt het stadhuis? Het Parool, 28 juni 2006.

<sup>35</sup> Artikelen afkomstig uit het dagbladarchief 2003-2006 van het dagblad voor de bouw Cobouw online ([www.cobouw.nl](http://www.cobouw.nl)), SDU Uitgevers.

<sup>36</sup> Op grond van verschillende wettelijke regelingen kan een VOG vereist zijn om in aanmerking te komen voor de verlening van een bepaalde overheidsbeslissingen. Deze verklaring wordt afgegeven door het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag. Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen kunnen op grond van bijzondere wetten worden verplicht een VOG te overleggen.

# Berenschot

- In de media bestaat ook aandacht voor de (wens tot) samenwerking tussen gemeenten op het gebied van de Wet BIBOB. De meest voorkomende reden voor samenwerking is dat voor een goede toepassing van de Wet BIBOB in kennis en kunde van ambtenaren geïnvesteerd moet worden. Het hebben van een eigen BIBOB functionaris is, met name voor kleine gemeenten, niet rendabel.
- Aandacht wordt in de media tevens besteed aan het zogenoemde waterbedeffect.<sup>37</sup> Als in één gemeente de Wet BIBOB op bijvoorbeeld horecavergunningen van toepassing wordt verklaard, bestaat het risico dat criminelen uitwijken naar een nabij gelegen gemeente waar de Wet BIBOB niet van toepassing is verklaard op horecavergunningen. In zoverre wijst dat erop dat criminelen proberen de systematiek van de Wet BIBOB te omzeilen.
- Met name de gemeente Amsterdam, maar ook de gemeenten Den Haag en Rotterdam komen veelvuldig in berichtgeving voor. Hetzelfde geldt voor de gemeenten Venlo, Maastricht en Roermond. Uit deze Limburgse regio zijn relatief veel berichten over regionale samenwerking afkomstig.
- Veel berichten in de media behandelen de toepassing van de Wet BIBOB in het kader van de aanpak van criminaliteit, maar veel minder als een instrument dat past in beleid tot bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur en het tegengaan van criminele facilitering.
- In de media verschijnen met enige regelmaat berichten over de preventieve werking van de Wet BIBOB. Deze berichten zijn overwegend positief van aard.
- In de media is nagenoeg geen aandacht voor de eventuele mogelijkheden om de systematiek van de Wet BIBOB te omzeilen.

## 4.3 QUICK SCAN

In 2005 heeft onderzoeksbureau SGBO in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en de VNG een quick scan uitgevoerd naar de toepassing van de Wet BIBOB in de gemeentelijke praktijk (BIBOB in beweging, resultaten quick scan Wet BIBOB).<sup>38</sup> Dit onderzoek geeft een gematigd positief beeld van de eerste ervaringen met de toepassing van de Wet BIBOB. De belangrijkste resultaten van dit onderzoek zijn:

- 40% van de gemeenten heeft inmiddels een BIBOB-beleidslijn opgesteld en binnen afzienbare tijd zullen alle gemeenten met 100.000 inwoners of meer een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld. Dat is gezien de recente invoeringsdatum van de Wet BIBOB opmerkelijk. De korte periode waarin dit resultaat werd behaald geeft aan dat BIBOB bij gemeenten in een behoefte voorziet.
- De gefaseerde invoering van BIBOB heeft onder meer te maken met weerstanden binnen de eigen organisatie. De doelstellingen van BIBOB moeten concurreren met de specifieke doelen van de organisatieonderdelen.

---

<sup>37</sup> Met de term waterbedeffect wordt bedoeld op het feit dat criminelen hun activiteiten verplaatsen van gemeenten die de Wet BIBOB toepassen naar gemeenten die de Wet BIBOB niet toepassen.

<sup>38</sup> SGBO, BIBOB in beweging, resultaten quick scan Wet BIBOB, 2005.



# Berenschot

- Gemeenten die in een regio waar BIBOB-beleid op gang komt achterblijven, dreigen het 'afvalputje' van de regio te worden.
- BIBOB-beleid van gemeenten heeft op zich een preventieve werking. Vergunningaanvragen worden ingetrokken als de aanvrager wordt geconfronteerd met een BIBOB-procedure.
- De Wet BIBOB wordt gefaseerd ingevoerd. Dit heeft onder meer te maken met weerstanden binnen de eigen organisatie. Overigens brengt de gefaseerde invoer van de Wet BIBOB met vergunningverlening als koploper het risico met zich mee dat criminelen zich met name gaan richten op de sectoren waar de betreffende gemeente de Wet BIBOB niet toepast.
- Overwegingen om de Wet BIBOB niet toe te passen zijn met name gelegen in het feit dat gemeenten van mening zijn dat de problematiek van criminaliteit in georganiseerd verband in hun gemeente niet aanwezig is (1), de hoge kosten die de toepassing van de Wet BIBOB met zich meebrengt (2) en de overweging dat georganiseerde criminaliteit direct herkend zal worden (3).
- Het aanvragen van adviezen bij Bureau BIBOB gebeurt nog niet veel. Het geringe aantal adviezen dat wordt aangevraagd is mogelijk te verklaren uit het feit dat het voortraject al voldoende informatie heeft opgeleverd. De adviezen die worden aangevraagd worden meestal opgevolgd. De lange doorlooptijden van BIBOB-adviezen vormen een bedreiging voor de effectiviteit.
- Voor BIBOB is de politieke wil een noodzakelijke voorwaarde. BIBOB-beleid dat niet wordt gedragen door de politieke wil dreigt al snel een dode letter te worden.
- Het draagvlak voor BIBOB zal steeds onderhouden moeten worden. Personele wisselingen maken continuïteit niet vanzelfsprekend.
- Wat betreft de eventuele mogelijkheden om de systematiek van de Wet BIBOB te omzeilen wordt er in de quick scan op gewezen dat de gefaseerde invoering van de Wet BIBOB met vergunningverlening als voortrekker, voor 'aanbestedingen' en 'subsidieverlening' risico's met zich meebrengt. De optiek van de criminele organisaties kan zich gemakkelijk op die kanten richten.

## 4.4 WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR

### *Positieve reacties op de Wet BIBOB*

Voor het moment van inwerkingtreding van de Wet BIBOB was de wetenschappelijke literatuur uitermate kritisch over de verwachte werking van de Wet BIBOB. Sinds de Wet BIBOB in werking is getreden is er een twintigtal artikelen in vakbladen over de Wet BIBOB verschenen. De toon van deze artikelen is over het algemeen minder kritisch van aard dan de artikelen die voor inwerkingtreding van de Wet BIBOB zijn verschenen.

# Berenschot

Een van de gematigd positieve artikelen is een artikel van de hand van Bitter.<sup>39</sup> Zij gaat onder meer in op het ultimatum remedium karakter van de adviesaanvraag in het kader van de Wet BIBOB. Dit ultimatum remedium karakter leidt er toe dat moet worden bezien of sommige risico's eventueel door controle kunnen worden beperkt of zelfs vermeden. Mede vanwege dit karakter ligt het voor de hand dat bestuursorganen die de Wet BIBOB toe kunnen passen daarvoor beleid opstellen. Er is voorbereiding nodig om weigeringen niet stuk te laten lopen op de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Hierbij kan men denken aan het opnemen in de Algemene Plaatselijke Verordening van een weigeringsgrond 'slecht levensgedrag' of het benoemen van een aantal branches waarop de Wet BIBOB kan worden toegepast. Steeds zal het bestuursorgaan moeten denken 'kan het anders?' en met name 'kan het minder?'. Altijd moet eerst worden onderzocht of een aanvraag kan worden geweigerd zonder inschakeling van Bureau BIBOB, aldus Bitter. Bitter komt tot de conclusie dat de vergaande mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt voor een fors ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer, duidelijk maken dat de rechter heel kritisch zal toetsen. De 'kanbepalingen' in de Wet BIBOB en de ruime criteria bieden daartoe alle ruimte aan de rechter, ondanks de beleidsvrijheid die daarin voor de bestuursorganen ook juist weer is gelegen. De eindconclusie mag, volgens Bitter, op basis van wat hiervoor is besproken, luiden dat indien de vereiste zorgvuldigheid met betrekking tot de Wet BIBOB in acht wordt genomen, de Wet BIBOB daadwerkelijk kan helpen een bijdrage te leveren aan het voorkomen van facilitering door de overheid van criminelen.

Andere artikelen ter illustratie van het meer positieve geluid rondom de Wet BIBOB, zijn van de hand van Hoogendam<sup>40</sup>, Salverda<sup>41</sup>, De Groot en Brokkelaar<sup>42</sup> en Bitter en Veldhuis.<sup>43</sup> Bitter en Veldhuis komen tot de conclusie dat er tot nu toe geen grond is voor de stroom aan negatieve publicaties die over BIBOB is verschenen voor de Wet BIBOB in werking trad. De uitspraken van de rechter die tot nu toe zijn verschenen bieden hiertoe geen steun.

Het artikel van Salverda verscheen net na inwerkingtreding van de Wet BIBOB. Dit artikel opent met de kop 'Nieuwe wet beschermt overheid tegen onderwereld.' Zijns inziens veruimt de Wet BIBOB de mogelijkheden voor bestuursorganen om zich te beschermen tegen het risico dat ze met het afgeven van vergunningen, subsidies of het verstrekken van overheidsopdrachten ongewild criminele activiteiten faciliteren. Het tweede artikel van Salverda kopt: 'BIBOB: langzaam, maar zeker'. Ook het artikel van Hoogendam verscheen niet lang na inwerkingtreding van de Wet BIBOB. Dit artikel kopt: 'Nieuw wapen voor bestuurlijke preventie'.

De Groot en Brokkelaar concluderen dat de Wet BIBOB bij onoordeelkundig en roekeloos gebruik grote, niet te beheersen risico's met zich brengt. Auteurs stellen echter dat dit geldt voor alle besluiten die bestuursorganen nemen. Het slot van het artikel luidt: 'Doe kortom wat een bestuursorgaan moet doen en doe dat met beleid.'

---

<sup>39</sup> C. Bitter, 'De Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur', in: Juridisch besturen door Decentrale overheden, Pels Rijcken, Drooglever & Fortuijn, Den Haag, 2004, p. 27-36.

<sup>40</sup> J. Hoogendam, 'Nieuw wapen voor bestuurlijke preventie', SEC, 2003, p. 22-23.

<sup>41</sup> K. Salverda, 'Nieuwe wet beschermt overheid tegen onderwereld', VNG-magazine, 37778, juni 2003 en K. Salverda, 'BIBOB, langzaam maar zeker', VNG magazine, januari 2004, p. 17-19.

<sup>42</sup> J.F. de Groot en B. Brokkaar, 'Wet BIBOB; risicobeheersing met beleid of boemerang?' Risicobewust, nr. 3, september 2004, p.2-7.

<sup>43</sup> C. Bitter en R. Veldhuis, 'De Wet BIBOB een tussenstand': Nederlands Juristenblad, nr. 27, 2006, p. 1487-1493.

# Berenschot

Dan werkt de Wet BIBOB niet als een boemerang tegen het bestuur.' Aanbevelingen die zij daartoe geven zijn het formuleren van BIBOB-beleid door bestuursorganen, het waarborgen van de persoonlijke levenssfeer, de betrokkene de mogelijkheid bieden zijn zienswijze naar voren te brengen indien het advies aanleiding geeft tot negatieve beslissingen en het waarborgen van de zorgvuldigheid, al dan niet naar aanleiding van het advies.

## *Negatieve reacties op de Wet BIBOB*

Het voorgaande neemt niet weg dat er wel kritiek is op de Wet BIBOB. Kritische artikelen verschenen onder andere van de hand van Manunza<sup>44</sup>, Brackmann en Geraedts<sup>45</sup>, Munneke en De Vries<sup>46</sup> en Steenman<sup>47</sup>. Manunza maakt kritische kanttekeningen bij de toepassing van de Wet BIBOB met betrekking tot aanbestedingen. Zij stelt dat het aanbestedingsrecht een van de terreinen in de Nederlandse rechtspraak is waarop het Europees recht een hoofdrol speelt. Uit regelgeving en rechtspraak blijkt dat kennis van belangrijke onderdelen van dit recht tekortschiet. Aanbesteders en de wetgever richten zich in het geval van de Wet BIBOB teveel op de tekst van de richtlijnen en te weinig op de bredere Europese context, aldus Manunza.

Brackmann en Geraedts menen dat het doel van de Wet BIBOB nastrevenswaardig is. Het belangrijkste bezwaar van de Wet BIBOB vinden zij de wijze waarop de integriteitsbeoordeling is vormgegeven en het niet toepassen van de onschuldpresumptie. Zij bevelen aan de Wet BIBOB in overeenstemming te brengen met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). De tweede aanbeveling die zij doen is aan te geven welke strafrechtelijke gegevens relevant kunnen zijn bij het beoordelen van een aanvraag van vergunning, subsidie of overheidsopdracht. Munneke en De Vries zijn van mening dat de wijze waarop de wetgever in de Wet BIBOB het regime voor de gegevensverstrekking heeft vormgegeven niet in alle opzichten bevredigt. Dat geldt met name voor de verhouding met de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) en eveneens ten aanzien van artikel 161 e.v. Wetboek van Strafvordering (WvSv). Steenman, tenslotte plaatst enkele kritische kanttekeningen bij de verstrekking van gegevens in BIBOB-onderzoeken door de Belastingdienst.<sup>48</sup>

De wetenschappelijke literatuur heeft vooralsnog geen aandacht besteed aan de eventuele mogelijkheden om de systematiek van de Wet BIBOB te omzeilen.

---

<sup>44</sup> E.R. Manunza, 'Enkele problemen bij de toepassing van het Europees aanbestedingsrecht in de Nederlandse (rechts)praktijk', *SEW*, nr. 1, januari 2004, p. 58-73.

<sup>45</sup> S. C. Brackmann, en N.A.M. Geraedts, 'De Wet BIBOB, de haken en ogen voor overheid en burger', *Bouwrecht*, 10 oktober 2003, p. 849-857.

<sup>46</sup> S.A.J. Munneke en J.T. de Vries, 'De Wet BIBOB: ernstig gevaar voor de privacy? Over geheimhouding en het gesloten verstrekkingenregime van de Wet BIBOB', *De Gemeentestem*, jrg. 156, nr. 7252, 20 mei 2006.

<sup>47</sup> R. Steenman, 'Fiscale aspecten van de Wet BIBOB en geheimhouding; de fiscus als informatieverancier ten behoeve van integriteitsonderzoek', *Weekblad fiscaal recht*, 6599, 11-09-2004, p. 1643-1653.

<sup>48</sup> R. Steenman, 'Fiscale aspecten van de Wet BIBOB en geheimhouding; de fiscus als informatieverancier ten behoeve van integriteitsonderzoek', *Weekblad fiscaal recht*, 6599, 11-09-2004, p. 1643-1653.

# Berenschot

## 4.5 CONCLUSIES

De verschillende media, de quick scan en de wetenschappelijke literatuur zijn in het algemeen gematigd positief over de Wet BIBOB. In zoverre is er sprake van een wijziging van de toon van de berichtgeving over de Wet BIBOB. Dit neemt overigens niet weg dat er ook negatieve en kritische berichten over de Wet BIBOB zijn verschenen. Uit de wetenschappelijke literatuur is op te maken dat er vooralsnog wel redenen zijn om er rekening mee te houden dat de Wet BIBOB nog wel voor een aantal moeilijke juridische vragen zal zorgen. Een aantal daarvan zal ter beoordeling aan de rechter worden voorgelegd. Uit de wetenschappelijke literatuur kan echter ook de conclusie worden getrokken dat de Wet BIBOB tot op heden zonder veel problemen wordt toegepast. Voor zover tegen weigerings- of intrekingsbeschikkingen bij de rechter wordt geprocedeerd, houden de meeste van deze beslissingen in rechte stand, aldus de literatuur.

# Berenschot

# Berenschot

## 5. DE JURIDISCHE HOUDBAARHEID VAN DE WET BIBOB

### 5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het onderzoek naar de juridische houdbaarheid van de Wet BIBOB. De vragen uit het analysekader worden behandeld in de volgorde waarin de vragen in het onderstaande kader staan.

In het kader van het onderzoek naar de juridische houdbaarheid van de Wet BIBOB zijn de volgende analysevragen geformuleerd:

- Houden afwijzende beslissingen van bestuursorganen in bezwaar- en beroepsprocedures (voor de rechter) stand? (analysevraag 5a)
- In hoeverre gaat het daarbij om beschikkingen die gebaseerd zijn op een BIBOB-advies? (analysevraag 5b)
- Is de BIBOB-systematiek in afwijzende beschikkingen door bestuursorganen op juiste wijze toegepast? (analysevraag 6a)
- Berust een afwijzende beschikking op voldoende rechtsgronden? (analysevraag 6b)
- In hoeverre hebben derden-belanghebbenden hun nimby-repertoire uitgebreid met een beroep op de Wet BIBOB (analysevraag 79)
- In hoeverre zijn er indicaties dat concurrenten de BIBOB-procedure aanwenden om elkaar dwars te zitten? (analysevraag 80)

### 5.2 JURIDISCHE HOUDBAARHEID

#### 5.2.1 Literatuur

In verschillende wetenschappelijke artikelen zijn twijfels geuit over de juridische houdbaarheid van verschillende onderdelen van de Wet BIBOB. Hiervoor werd al gewezen op het ontbreken van de onschuldpresumptie en de mogelijke strijd die dat met het EVRM oplevert. Een ander punt is de wijze waarop het regime voor de gegevens verstrekking. Vooralsnog hebben deze kritiekpunten geen jurisprudentie opgeleverd waarin deze kritiek wordt bevestigd.

In de juridische literatuur is inmiddels wel een analyse verschenen van de jurisprudentie inzake de toepassing van de Wet BIBOB.<sup>49</sup> Uit het in het vorige hoofdstuk al genoemde artikel van Bitter en Veldhuis kan de conclusie worden getrokken dat de meeste afwijzende beslissingen van bestuursorganen in bezwaar- en beroepsprocedures (voor de rechter) stand houden, dat het merendeel van deze beslissingen is gebaseerd op een advies van Bureau BIBOB, dat de BIBOB-systematiek in afwijzende beschikkingen door bestuursorganen op juiste wijze is toegepast en dat in die jurisprudentie aan de orde zijnde afwijzende beschikkingen op voldoende rechtsgronden berusten.

---

<sup>49</sup> C. Bitter en R. Veldhuis, 'De Wet BIBOB een tussenstand': Nederlands Juristenblad, nr. 27, 2006, p. 1487-1493.

# Berenschot

## 5.2.2 Aantal uitspraken

Tegen een besluit dat op grond van de Wet BIBOB is geweigerd of ingetrokken kan beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld op dezelfde wijze als waarop in andere gevallen tegen dat besluit bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.<sup>50</sup> Het advies van Bureau BIBOB is niet als zodanig vatbaar voor bezwaar en/of beroep bij de bestuursrechter. Indien een besluit is geweigerd of ingetrokken op basis van een advies van Bureau BIBOB, kan in het kader van het beroep tegen dat besluit – onder beperkingen (zie hierna) – het advies van Bureau BIBOB wel door de rechter worden beoordeeld.

Tussen de inwerkingtreding van de Wet BIBOB op 1 juni 2003 en 1 januari 2007 zijn ten minste 28 rechterlijke uitspraken gedaan over de Wet BIBOB.<sup>51</sup> In 2003 zijn geen rechterlijke uitspraken gedaan over de toepassing van de Wet BIBOB. De eerste uitspraak dateert van april 2004. In 2004 zijn ten minste drie rechterlijke uitspraken op het terrein van de Wet BIBOB gedaan. In 2005 zijn er ten minste acht uitspraken gedaan. In 2006 zijn zeker zeventien uitspraken gedaan. In de meeste gevallen trof het ingestelde beroep of de verzochte voorlopige voorziening geen doel en liet de rechter de bestreden beslissing in stand. Uit het voorgaande volgt dat het aantal BIBOB-zaken bij de rechter in absolute zin stijgt. De ontwikkeling van het aantal BIBOB-zaken bij de bestuursrechter laat eenzelfde stijgende lijn zien als de ontwikkeling van het aantal door Bureau BIBOB uitgebrachte adviezen (zie hierover paragraaf 6.2).

De gang naar de rechtbank is niet is grote getale gemaakt in de eerste drie jaar na inwerkingtreding van de Wet BIBOB. Dit betekent dat veel juridische aspecten van de toepassing van de Wet BIBOB nog niet aan bod zijn geweest bij de rechter. Daar komt bij dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als hoogste bestuursrechter zich tot en met 31 december 2006 pas in zes gevallen (twee in een hoger beroep, twee keer in voorlopige voorziening, twee keer in eerste aanleg in een milieuzak) over de toepassing van de Wet BIBOB heeft uitgesproken. In de meeste gevallen dat bij de rechter werd geprocedeerd, betrof het een beslissing die was gebaseerd op een advies van het Bureau BIBOB.

## 5.2.3 Eerste conclusies uit de jurisprudentie

Het beperkte aantal uitspraken laat op dit moment de volgende lijnen in de jurisprudentie zien:

- De rechtszaken hadden in de meeste gevallen betrekking op een besluit tot weigering van een vergunning nadat het landelijke Bureau BIBOB had geadviseerd dat er sprake was van een ernstige mate van gevaar.

---

<sup>50</sup> Het bestuursrecht kent voor verschillende soorten besluiten verschillende rechtsgangen. Tegen besluiten tot weigering of intrekking van een milieuvergunning staat (zonder de mogelijkheid van bezwaar) beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen een weigering van een bouwvergunning bijvoorbeeld staat na bezwaar beroep bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

<sup>51</sup> Een exact aantal rechterlijke uitspraken over de toepassing van de Wet BIBOB is niet te geven omdat slechts een selectie van alle rechterlijke uitspraken wordt gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

# Berenschot

- In een aantal gevallen toetste de rechter uitdrukkelijk aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (ook wel aangeduid als evenredigheid) in die zin dat werd onderzocht of de weigering of intrekking op grond van de Wet BIBOB (een uiterste redmiddel) in het concrete geval in verhouding stond tot de mate van gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Uit deze jurisprudentie blijkt niet dat het gebruik van BIBOB-instrumentarium in die zaken niet aan die beginselen voldeed.
- De wet verschaft bestuursorganen ruimte tot het maken van eigen beoordelingen om het BIBOB-instrumentarium in te zetten en al dan niet advies aan te vragen. De bestuursrechter toetst de BIBOB-beslissingen van bestuursorganen marginaal.
- De rechter is ruimhartig in de toepassing van het criterium dat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband tussen de aanvrager en een (rechts)persoon die strafbare feiten heeft begaan door het bestuursorgaan (artikel 3, vierde lid, onder c Wet BIBOB). Enige vorm van zeggenschap over en weer is daarbij volgens de jurisprudentie niet noodzakelijk, maar kan wel bijdragen aan het oordeel dat er sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband.
- Het BIBOB-instrumenten wordt ingezet in het geval van (een vermoeden van) ernstige feiten dan wel een reeks van minder ernstige overtredingen, al dan niet in combinatie met elkaar. Het gaat dan om (vermoedens van) feiten, vaak meermalen gepleegd, als witwassen, belastingfraude, drugshandel, valsheid in geschrift, deelname aan een criminele organisatie, herhaaldelijk plegen van bedreiging en afpersing en het structureel werk en onderdak verschaffen aan illegalen, in combinatie met overtreding van (brand)veiligheidsvoorschriften.
- Het niet of onjuist invullen kan als gevolg van artikel 4 Wet BIBOB worden aangemerkt als een ernstig gevaar voor criminele facilitering, hetgeen een grond voor weigering of intrekking van de beschikking is. De jurisprudentie laat echter zien dat de ingrijpendheid van het BIBOB-instrumentarium meebrengt dat bestuursorganen alleen bij een evidente weigering de informatie te verstrekken of bij evidente onjuistheid van de informatie een ernstig gevaar voor criminele facilitering mogen aannemen.

Ten slotte zij gewezen op een uitspraak van de rechtbank Den Bosch. In deze uitspraak overwoog de rechtbank dat de mogelijkheid om op grond van de APV gedragseisen aan de exploitant en beheerder van een seksinrichting te stellen een beperking van de vrije arbeidskeuze inhoudt die geen grondslag in de wet in formele zin heeft. Dit is in strijd met het grondrecht op vrije arbeidskeuze als bedoeld in artikel 19, derde lid, Grondwet en de daarin vervatte systematiek voor beperking van dat grondrecht (LJN AV8180). Dit oordeel van de rechtbank zou beperkingen kunnen opleveren voor de mogelijkheid van artikel 3, zevende lid, Wet BIBOB om bij een mindere mate van gevaar van criminele facilitering de aanvrager aan aanvullende voorschriften te onderwerpen. In het bijzonder rijst de vraag in hoeverre het voornoemde artikel van de Wet BIBOB een voldoende duidelijke en begrensde grondslag voor het opleggen van zo'n beperking is. Een oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over deze kwestie is (nog) niet bekend.



# Berenschot

## 5.2.4 Nimby-repertoire en concurrentie

De afkorting NIMBY staat voor 'not in my back yard'. Deze afkorting is een aanduiding voor de pogingen van burgers en rechtspersonen om de ongewenste realisering van projecten of de ongewenste vestiging van bedrijven of instellingen in de nabijheid van de leefomgeving van deze burgers of vestigingslocatie van deze rechtspersonen tegen te gaan via procedures tegen de verlening van vergunningen voor deze projecten of vestiging van bedrijven of instellingen. Inmiddels zijn er twee uitspraken waaruit kan worden opgemaakt dat burgers en rechtspersonen de Wet BIBOB proberen te gebruiken om bepaalde voor hen onwelgevallige overheidsbeslissingen tegen te gaan.

In een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 9 maart 2006 (AY6231) betrof het beroep van een actiegroep en van enkele omwonenden tegen onder meer de verlening van een bouwvergunning aan een projectontwikkelaar. De actiegroep heeft onder meer aangevoerd dat sprake is van strijd met artikel 44a Woningwet (een door de Wet BIBOB toegevoegde weigeringsgrond), omdat de financiële afspraken die verweerder heeft gemaakt met vergunninghoudster als verboden staatssteun moeten worden aangemerkt, hetgeen een strafbare handeling is. Om die reden zou op grond van de Wet BIBOB de aanvraag moeten worden geweigerd. Omdat de bouw aanvraag echter dateerde van een datum voor de inwerkingtreding van de Wet BIBOB kon het beroep op deze weigeringsgrond niet slagen, aldus de rechtbank.

De vraag rijst hoe de rechtbank had geoordeeld indien de Wet BIBOB wel op deze zaak van toepassing was. Van belang hierbij is dat anders dan geldt voor de reguliere weigeringsgronden van artikel 44 Woningwet, de weigeringsgrond van artikel 44a Woningwet geen imperatieve weigeringsgrond is, maar het bestuursorgaan de ruimte laat om ondanks een gevaar voor criminele facilitering de bouwvergunning te verlenen. Wat hiervan ook zij, de uitspraak laat zien dat derdebelanghebbenden hun nimby-repertoire hebben uitgebreid met een beroep op de Wet BIBOB. De jurisprudentie zal moeten aantonen in welke gevallen derden een geslaagd beroep op deze weigeringsgronden kunnen doen.<sup>52</sup>

Enig inzicht hierin biedt een uitspraak van de rechtbank Maastricht van 9 maart 2006 (LJN AV4205). In deze zaak eiste een deelnemer aan een aanbestedingsprocedure van de aanbestedende dienst (de provincie Limburg) dat de provincie een concurrerende deelnemer zou uitsluiten van gunning van de opdracht omdat deze andere deelnemer een ernstige fout zou hebben gemaakt (in casu deelname aan verboden vooroverleg). Dat aan de provincie beleidsvrijheid toekomt bij haar beslissing tot gunning, zelfs in geval van een ernstige fout, maakt in beginsel dat de eiser niet kan verlangen dat de provincie afziet van haar voornemen tot gunning aan de andere deelnemer, aldus de voorzieningenrechter. De rechter zou zich, ondanks de beleidsvrijheid, overigens wel omstandigheden kunnen voorstellen waaronder het toch gunnen aan een partij in strijd is met (een) beginsel(en) van behoorlijk bestuur of in strijd is met (precontractuele) redelijkheid en billijkheid. Naar het oordeel van de rechter heeft de eiser deze omstandigheden echter niet aannemelijk gemaakt. Dit oordeel in kort geding indiceert dat concurrenten de Wet BIBOB hebben gevonden als middel om elkaar dwars te zitten.

---

<sup>52</sup> Zie ook ABRS 11 oktober 2006, LJN AY9878. Hier betrof het overigens een zaak waarin het beroep op de Wet BIBOB niet-ontvankelijk was omdat het in de beroepsprocedure gehanteerde argument niet reeds in een eerder fase van de besluitvormingsprocedure aan de orde was gesteld.

# Berenschot

## 5.3 CONCLUSIES

De beperkte jurisprudentie die inmiddels over de Wet BIBOB beschikbaar is laat voorsnog zien dat in de meeste gevallen waarin een weigerings- of intrekingsbeschikking is aangevochten, deze bij de rechter stand houdt. Dit is een belangrijke indicatie dat deze beslissingen op rechtens correcte gronden zijn genomen. De BIBOB-instrumenten kunnen blijken de jurisprudentie wordt ingezet in het geval van (een vermoeden van) ernstige feiten dan wel een reeks van minder ernstige overtredingen.

Gezien de ingrijpendheid van het BIBOB-instrumentarium mag een bestuursorgaan alleen bij een evidente weigering om informatie te verstrekken of bij evidente onjuistheid van de informatie een ernstig gevaar voor criminele facilitering aannemen en op die grond een aanvraag weigeren of een eerder gegeven beschikking intrekken. De jurisprudentie laat inmiddels enkele voorbeelden zien van gevallen waarin derden (omwonenden of concurrenten) met een beroep op de Wet BIBOB trachten het bestuursorgaan te dwingen de weigerings- of intrekingsgrond van de Wet BIBOB toe te passen jegens een aanvrager, vergunninghouder of deelnemer aan een aanbestedingsprocedure.

# Berenschot

# Berenschot

## 6. BUREAU BIBOB

### 6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het onderzoek naar de uitvoering van de Wet BIBOB door Bureau BIBOB. Dit onderzoek is met name verricht op basis van een analyse van de door Bureau BOBOB geregistreerde gegevens over de uitvoering van de Wet BIBOB en een interview met medewerkers van Bureau BIBOB. Dit hoofdstuk besteedt geen aandacht aan het oordeel van bestuursorganen die aan Bureau BIBOB advies hebben gevraagd of anderszins met Bureau BIBOB contact hebben gehad over de werkzaamheden van Bureau BIBOB. Deze oordelen zijn onderzocht aan de hand van de elektronische enquête. De bevindingen van dat onderdeel van het onderzoek komen aan de orde in de delen III en IV van dit onderzoek.

Voor het onderzoek naar de uitvoering van de Wet BIBOB door Bureau BIBOB bevat het analysekader de onderzoeksvragen die hieronder in het kader zijn weergegeven. De vragen worden in de volgorde waarin zij in het kader staan behandeld.

#### ADVIESFUNCTIE

- Hoeveel adviezen worden per jaar gegeven, mede in het licht van het aantal benodigde uren per advies enerzijds en de ambitie t.a.v. BIBOB anderzijds? (analysevraag 100)
- Hoe vaak is een BIBOB-advies aangevraagd? (analysevraag 14)
- Hoe vaak is een advies uitgebracht? (analysevraag 17)
- Hoe vaak is een advies 'ernstig gevaar' uitgebracht? (analysevraag 18)
- Hoe vaak is een advies 'mindere mate van gevaar' uitgebracht? (analysevraag 19)
- Hoe vaak is een advies 'geen gevaar' uitgebracht? (analysevraag 20)
- Welke doelen en/of prognoses hanteert het Bureau voor de begeleiding en advisering en voor mogelijke andere producten? (analysevraag 102)
- Hoe vaak was bij de adviezen 'ernstig gevaar' sprake van het niet volledig invullen van gegevens? (analysevraag 21)

#### GEGEVENSVERGARING

- Zijn de door gegevens aanleverende diensten aangeleverde gegevens van voldoende kwaliteit voor het opstellen van een BIBOB-advies? (analysevraag 55)
- Hoe staat het met de kwaliteit van gegevensbestanden? (analysevraag 54)
- Hoe verloopt de medewerking van informatieverstrekkers? (analysevraag 52a)
- In hoeveel BIBOB-onderzoeken is informatie uit het buitenland verkregen? (analysevraag 99)
- Welke problemen bestaan er ten aanzien van de (on)mogelijkheden van het opvragen van gegevens in de omgeving van de aanvrager en in het buitenland? (analysevraag 52b)
- Hoe worden de procedures voor een integer gebruik van privacygevoelige bronnen, de termijn/vorm van het bewaren van dossiers en het anonimiseren van gegevens gewaarborgd? (analysevraag 104)
- Hoe vaak is voor een BIBOB-advies gebruikgemaakt van informatie die niet aan de desbetreffende persoon ter kennis mocht worden gebracht maar desondanks is gebruikt voor de sturing van het onderzoek? (analysevraag 105)
- In hoeverre heeft Bureau BIBOB de juiste bronnen gebruikt? (analysevraag 106)
- In hoeverre is de gebruikte informatie betrouwbaar? (analysevraag 107)
- In hoeverre is de informatie zichtbaar en controleerbaar? (analysevraag 108)

# Berenschot

- Zijn de door gegevens aanleverende diensten aangeleverde gegevens van voldoende kwaliteit voor het opstellen van een BIBOB-advies? (analysevraag 55)

## HELPDESK

- In hoeverre wordt gebruikgemaakt van de helpdesk van BIBOB? (analysevraag 103)

## CAPACITEIT

- Voldoet de capaciteit van Bureau BIBOB in relatie tot de aard en het aantal aanvragen? (analysevraag 51)

## OVERIGE BEVINDINGEN

- In hoeverre zijn er indicaties dat bestuursorganen om oneigenlijke redenen BIBOB adviezen aanvragen? (analysevraag 60)
- Is de deskundigheid van bestuursorganen toereikend om de wet goed uit te voeren?(analysevraag 39)
- Bereiken de producten van het Bureau BIBOB daadwerkelijk alle bestuursorganen in de BIBOB-sectoren? Zo niet, welke bestuursorganen worden wel/niet bereikt?( analysevraag 43)

## WALLENPROJECT/VAN TRAA TEAM

- Heeft de slagvaardigheid van het Amsterdamse Wallenproject nadelige gevolgen ondervonden van de invoering van de Wet BIBOB (TK 2001-2002, 26 883, 54, motie Duijkers)( analysevraag 116)

## 6.2 DE ADVIESFUNCTIE VAN BUREAU BIBOB

### *Aangevraagde en uitgebrachte adviezen*

Op basis van de registratiegegevens van Bureau BIBOB is gebleken dat tot 1 augustus 2006 in totaal 264 verzoeken om een advies zijn ingediend sinds de oprichting van Bureau BIBOB. Van deze adviesaanvragen waren er 220 afkomstig van gemeenten (van in totaal 64 gemeenten), zeventien van provincies, 25 van ministeries, één van een ZBO en één van een politieregio. Uiteindelijk hebben tot 1 augustus 2006 193 aanvragen (inclusief deeldossiers) daadwerkelijk geleid tot het uitbrengen van een advies.

Het volgende overzicht toont het aantal adviezen van Bureau BIBOB sinds de inwerking-treding van de wet:

Aantal adviezen per jaar <sup>53</sup>						
	2003 (van-af 1 juni)	2004	2005	2006 (tot 1 augustus)	totaal	Geëxtrapoleerd over heel 2006
Aantal aangevraagde adviezen	7	61	95	101	264	150-170
Aantal uitgebrachte adviezen	2	50	72	69	193	105-120

<sup>53</sup> 12 van de 193 uitgebrachte adviezen zijn dubbel geregistreerd omdat deze adviezen betrekking hadden op meerdere zaken (deeldossiers). Als deze 12 dubbel geregistreerde adviezen slechts 1 keer wordt geteld levert dit het eerder vermelde aantal van 181 uitgebrachte adviezen op. Bron: registratiegegevens Bureau BIBOB

# Berenschot

Indien we in lijn met de ontwikkeling in de jaren 2004, 2005 en 2006 (tot 1 augustus) een extrapolatie uitvoeren, mag worden verwacht dat in 2006 tussen de 150 en 170 adviezen zijn aangevraagd en tussen de 105 en de 120 adviezen door Bureau BIBOB zijn uitgebracht.

De verwachtingen van de wetgever waren aanvankelijk optimistisch, zowel wat betreft het aantal aanvragen per jaar als wat betreft de hoeveelheid tijd die per aanvraag nodig is. In de praktijk is het aantal adviezen achtergebleven bij de verwachtingen en de hoeveelheid tijd die per aanvraag nodig is blijkt meer te zijn dan verwacht. In het eerste jaar zijn slechts zeven adviesaanvragen binnengekomen. Dit is niet onlogisch aangezien de Wet BIBOB in dat jaar net in werking was getreden. Vanaf 2004 is het aantal aangevraagde adviezen jaarlijks opgelopen.

Onbekend is of, en zo ja, hoe vaak Bureau BIBOB een adviesaanvraag formeel niet ontvankelijk heeft verklaard. Bureau BIBOB houdt op dit punt geen registratie bij. De praktijk is dat Bureau BIBOB een onvolledige adviesaanvraag (nog) niet in behandeling neemt, maar deze terugzendt naar het adviesaanvragende bestuursorgaan met het verzoek om de adviesaanvraag aan te vullen. Het is in dat geval aan het adviesaanvragende bestuursorgaan om – mede in het licht van de termijn voor besluitvorming – te bepalen of de aanvraag wordt aangevuld of dat deze wordt ingetrokken. Met deze werkwijze wordt in de praktijk voorkomen dat Bureau BIBOB een aanvraag niet ontvankelijk zou moeten verklaren. Overigens bevatten noch de Wet BIBOB noch de Algemene wet bestuursrecht een regeling op grond waarvan een (onvolledige) (advies)aanvraag niet ontvankelijk wordt verklaard. Het is dan ook de vraag of het Bureau BIBOB formeel de bevoegdheid heeft om een adviesaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er een behoefte bestaat aan een bevoegdheid om adviesaanvragen niet ontvankelijk te verklaren.

De medewerkers van Bureau BIBOB gaven tijdens het interview aan dat zij een zekere trend konden waarnemen in het vervolg op de door Bureau BIBOB uitgebrachte adviezen. Nadat Bureau BIBOB een advies heeft uitgebracht en tussen het bestuursorgaan en de aanvrager een zienswijzengesprek heeft plaatsgevonden over dat advies komen vaak nieuwe aspecten boven tafel waar bestuursorganen zelf niet goed mee uit de voeten kunnen. Meer dan eens komt het bestuursorgaan in dat geval terug bij Bureau BIBOB met een aanvullend adviesverzoek.

## *Sectoren waarop de aangevraagde adviezen betrekking hadden*

De volgende tabel toont de sector waar de aanvraag betrekking op had:

<b>Sector en branche waarop aangevraagde adviezen betrekking hadden</b>	
• Horeca	154
• Seks	40
• Coffeeshop	14
• Opium	1
• Speelautomaten	1
• Transport	2
• Verkoop onroerend goed	2
• Bouw	10

# Berenschot

Sector en branche waarop aangevraagde adviezen betrekking hadden	
• Milieu	19
• ICT	11
• Onbekend	10
Totaal	264

## *Mate van gevaar*

De uitgebrachte adviezen zijn naar de mate van gevaar als volgt te categoriseren:<sup>54</sup>

	Ernstig gevaar	Enige mate van gevaar	Geen gevaar	Niet geregistreerd
Aantal	108	26	41	6

In het analysekader is de vraag opgenomen hoe vaak bij de adviezen 'ernstig gevaar' sprake was van het niet volledig invullen van gegevens. Hierover kan geen uitspraak gedaan worden, omdat Bureau BIBOB deze gegevens niet registreert.

## *Stopgezette adviesprocedures*

Uit de registratiegegevens van Bureau BIBOB is gebleken dat in totaal 26 adviesprocedures tussentijds zijn gestopt. Als reden is bij in ieder geval twaalf van deze stopgezette aanvragen gemeld dat de aanvrager zich heeft teruggetrokken. In een aantal gevallen is zelfs de opmerking geplaatst dat dit is gebeurd naar aanleiding van het verzoek om aanvullende gegevens.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Bron: registratiegegevens Bureau BIBOB.

<sup>55</sup> Zie voor de tabel met gegevens over het aantal stopgezette procedures de tabel 'hoe vaak is het stopzetten van de procedure op initiatief van de aanvrager/deelnemer voorgekomen sinds de invoering van de Wet BIBOB', in paragraaf 13.3.1

# Berenschot

## *Doorlooptijd van de BIBOB-adviesprocedure*

De gemiddelde doorlooptijd vanaf de datum van ontvangst van het verzoek en vanaf de datum vanaf wanneer daadwerkelijk met de behandeling van het verzoek is gestart staat in de volgende tabel weergegeven:<sup>56</sup>

Gemiddelde doorlooptijd adviesaanvragen vanaf aanvang onderzoek (in werkdagen) <sup>57</sup>						Doorlooptijd vanaf inschrijfdatum (dagen) <sup>58</sup>
	2003 (vanaf 1 sept.)	2004	2005	2006 (tot 1 aug.)	Gemiddeld 2003- 2006	Gemiddeld 2003-2006
Vergunningen	45	54	68 <sup>59</sup>	59	62 <sup>60</sup>	73
Aanbestedingen	-	46	42	50	45	47

De vastgestelde doorlooptijd voor het doen van een onderzoek is vier kalenderweken, met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van vier kalenderweken. Dit betekent dat de vastgestelde doorlooptijd voor een adviesaanvraag tussen de twintig en veertig werkdagen zou mogen liggen. De door Bureau BIBOB gehanteerde (interne) norm voor het opstellen van een advies staat op 120 uur.

In de praktijk ligt de doorlooptijd voor de behandeling van een adviesaanvraag voor vergunningen op 62 werkdagen en voor aanbestedingen op 45 werkdagen. De doorlooptijd voor het geven van een advies wordt berekend vanaf de datum waarop het onderzoek feitelijk start. De datum waarop het onderzoek feitelijk start kan overigens liggen na de datum waarop Bureau BIBOB de adviesaanvraag heeft ontvangen.

Uit de analyse blijkt dat in alle gevallen de wettelijke adviestermijn is overschreden. Als reden hiervoor wordt door Bureau BIBOB de combinatie van factoren beschikbare capaciteit en de afhankelijkheid van externe gegevensverstrekkers (zoals de Belastingdienst, politieregio's, openbaar ministeries, rechtbanken, SIOD, buitenlandse autoriteiten et cetera) genoemd, waarbij de zwaarte van de verschillende factoren in de loop der tijd wisselt. Het aantal uren dat Bureau BIBOB in de praktijk aan een advies besteedt wisselt. Zo zijn er adviezen die in 80 uur opgesteld worden, maar er zijn ook adviezen waarvan het opstellen meer dan 120 uur kost.

---

<sup>56</sup> Bron: Registratiegegevens Bureau BIBOB.

<sup>57</sup> Omdat er nog geen adviesaanvraag bij Bureau BIBOB is aangevraagd voor een subsidie, is deze niet opgenomen in deze tabel.

<sup>58</sup> Dit is de doorlooptijd van het onderzoek vanaf de datum waarop de adviesaanvraag door Bureau BIBOB ontvangen.

<sup>59</sup> Dit is inclusief een doorlooptijd van 368 en 422 dagen voor een adviesaanvraag voor een vergunning. Exclusief deze waarden is de gemiddelde doorlooptijd 63 dagen.

<sup>60</sup> Dit is inclusief een doorlooptijd van 368 en 422 dagen voor een adviesaanvraag voor een vergunning. Exclusief deze waarden is de gemiddelde doorlooptijd 58 dagen.



# Berenschot

## *Doelen en prognoses Bureau BIBOB*

Bureau BIBOB is tevens gevraagd naar de doelen en/of prognoses die zij hanteert voor de begeleiding en advisering en voor mogelijke andere 'producten'. Medewerkers van Bureau BIBOB wezen erop dat de doelen en/of prognoses van de begeleiding en advisering en de resultaten daarvan, regelmatig worden teruggekoppeld aan de Begeleidingscommissie BIBOB. Bureau BIBOB gaf daarbij aan dat de begeleiding zich de afgelopen jaren heeft gericht op het vastgestelde wettelijke kader, dat wil zeggen de Wet BIBOB zo veel mogelijk tussen de oren brengen van bestuursorganen voor de vastgestelde sectoren. Daarin is de begeleiding ook succesvol geweest. Zo hebben veel gemeenten hun eigen BIBOB beleid gemaakt en is sprake van regionale BIBOB-samenwerkingsverbanden. Dit is ook terug te vinden in de terugkoppeling aan de Begeleidingscommissie en in de jaarverslagen. Het al dan niet stellen van nieuwe begeleidingsdoelen voor eventuele nieuwe producten is mede afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie.

## 6.3 GEGEVENSVERGARING DOOR BUREAU BIBOB

Om een advies uit te kunnen brengen moet Bureau BIBOB kunnen beschikken over een adequate gegevensaanlevering. Adequaat zowel in de toegang tot voldoende gegevensbronnen als in een zodanig snelle voorziening van gegevens dat recht gedaan kan worden aan de wettelijke termijnen waarbinnen een BIBOB-advies moet worden afgegeven. Bureau BIBOB heeft hiertoe de beschikking over een registratiesysteem, genaamd de Voorlopige Voorziening. Dit systeem ondersteunt het (administratieve) proces en genereert een deel van de managementinformatie. Het systeem dient tevens als database voor dossiers en onderzoekssubjecten. Uit het interview met Bureau BIBOB is gebleken dat het systeem voldoet.

### *Informatieleveranciers*

Bij het uitbrengen van een advies maakt Bureau BIBOB veelal gebruik van informatie van derden, zoals de belastingdienst, politieregister, buitenlandse autoriteiten et cetera. Voor het uitbrengen van een advies is zij daardoor afhankelijk van de medewerking van deze informatieverstrekkers. In artikel 27 van de Wet BIBOB worden alle informatieleveranciers genoemd die desgevraagd aan het Bureau gegevens moeten verstrekken die nodig zijn voor het opstellen van een BIBOB-advies.

Bureau BIBOB heeft met diverse gegevensverstrekkers gegevensverstrekkingsovereenkomsten gesloten en werkafspraken gemaakt omtrent de aanlevertermijnen. Zo is met een aantal politieregio's een werkafpraak van veertien dagen gemaakt, met het GBA 2 werkdagen, met een aantal belastingdiensten zijn afspraken gemaakt die variërend van zeven tot veertien werkdagen. In 2006 bleek 78% van de informatieleveranciers binnen de afgesproken termijnen te leveren. In 2005 is in totaal zes maal informatie opgevraagd uit het buitenland (België, Polen, Amerika, Zuid-Afrika en Engeland). In geen enkel geval is de informatie tijdig ontvangen. Dit heeft consequenties voor de doorlooptijd en/of de kwaliteit van de te verstrekken adviezen. Deze termijnen worden zowel door Nederlandse als buitenlandse autoriteiten niet altijd gehaald. Maar ook de termijn van acht weken wordt waar het gaat om zorgvuldigheid van het onderzoek binnen het proces wel als knellend ervaren. Voor subsidies is nog geen advies aangevraagd.

# Berenschot

Indien het noodzakelijk is om justitiële, politieke of financiële gegevens te verkrijgen uit het buitenland moet het Bureau volgens de Wet BIBOB contact opnemen met de landelijke BIBOB-officier of de minister van Financiën. Er bestaan geen Europese verdragen die het mogelijk maken om politieke en justitiële informatie uit te wisselen voor bestuursrechtelijk gebruik. Dit bemoeilijkt het opvragen van informatie. In Europees verband wordt hier overigens wel aan gewerkt. Met de buurlanden zoals Duitsland en België verloopt de informatie-uitwisseling het snelst.

Knelpunten in de informatieverstrekking worden veelal praktisch opgelost door met de desbetreffende informatieleveranciers in overleg te treden. Hiertoe leggen de medewerkers van Bureau BIBOB regelmatig werkbezoeken af.

Tijdens het interview met Bureau BIBOB is de vraag gesteld ‘welke problemen er bestaan ten aanzien van de (on)mogelijkheden van het opvragen van gegevens in de omgeving van de aanvrager’. De volgende punten kwamen in dat verband naar voren:

- Beperking in de wettelijk aangewezen informatieleveranciers. In de Wet BIBOB is van een aantal informatieleveranciers de medewerking wettelijk geregeld. Voor een aantal andere informatieverstrekkers (zoals de BKR, AIVD of banken) is dit niet wettelijk geregeld.
- Van strafrechtelijke naar bestuurlijke afdoening. In toenemende mate kiest de wetgever ervoor om bepaalde overtredingen niet via het strafrecht, maar via het bestuursrecht af te doen; zo worden er steeds meer bestuurlijke boetes opgelegd in plaats van een straf op basis van het strafrecht. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de (wijze van) advisering door Bureau BIBOB. Zo heeft Bureau BIBOB lang niet altijd toegang tot informatie over opgelegde bestuurlijke boetes.  
  
Bovendien weegt een bestuurlijke boete in de beoordeling minder zwaar. Dit mede gelet op de strekking van de Wet BIBOB die in de eerste plaats is gericht op het voorkomen van criminele activiteiten in de zin van overtredingen van de strafwet.
- Geheimhoudingsplicht. De geheimhoudingsplicht die Bureau BIBOB is opgelegd levert in de praktijk soms problemen op. Om de juiste informatie van sommige bronleveranciers te verkrijgen, is het delen van de op dat moment aanwezige informatie vaak wenselijk, soms noodzakelijk, maar wettelijk niet mogelijk. Daar is niet altijd begrip voor bij informatieleveranciers.

## *Juistheid en betrouwbaarheid bronnen en informatie*

Bureau BIBOB is de vraag gesteld in hoeverre de juiste bronnen worden gebruikt. Daarop werd aangegeven dat de Wet BIBOB van een zo volledig mogelijk onderzoek uitgaat. In de praktijk betekent dit dat in een onderzoek altijd veel bronnen worden bevroegd. Soms komt het voor dat een informatieleverancier (zoals later blijkt) niet volledig is geweest in het leveren van informatie, of dat Bureau BIBOB betere vragen had kunnen stellen aan de informatieleverancier.

De kwaliteit van de gegevens van de aanleverende diensten is een belangrijk aspect voor de kwaliteit van het op te stellen BIBOB-advies. Uit het interview met Bureau BIBOB is gebleken dat de verkregen gegevens van de aanleverende diensten van voldoende kwaliteit zijn voor het opstellen van een BIBOB-advies.

# Berenschot

Bureau BIBOB gaat overigens uit van de juistheid van de informatie die zij ontvangt van de informatieleveranciers. Dit betekent ook dat ervan wordt uitgegaan dat deze informatie daadwerkelijk en op goede gronden is geregistreerd bij de informatieleverancier.

## *Inzichtelijkheid en controleerbaarheid informatie*

Aan Bureau BIBOB is tenslotte de vraag gesteld in hoeverre de informatie zichtbaar en controleerbaar is. Bureau BIBOB geeft aan dat informatie zichtbaar is doordat met enige regelmaat informatieleveranciers worden bezocht om daar registraties in te zien of doordat zij inzage krijgen in (schriftelijke uitdraaien uit) geautomatiseerde systemen. Of de geleverde informatie op goede gronden in de registraties van de informatieleveranciers zijn opgenomen is voor Bureau BIBOB bijna niet te controleren.

## *Privacy*

Om de procedures voor een integer gebruik van privacygevoelige bronnen, de termijn/vorm van het bewaren van dossiers en het anonimiseren van gegevens te waarborgen heeft Bureau BIBOB diverse maatregelen getroffen. Zo worden werkafspraken gemaakt met alle in de Wet BIBOB genoemde informatieleveranciers. Deze werkafspraken zijn op schrift gesteld en gaan over de wijze van informatie-uitwisseling en het soort informatie dat wordt uitgewisseld. Verder worden de BIBOB-dossiers die in behandeling zijn, opgeslagen in een kluis in een kamer die afgesloten kan worden op een afgesloten afdeling. De BIBOB-dossiers die afgehandeld zijn, worden opgeslagen in het archief van het Ministerie van Justitie. Bureau BIBOB heeft daarnaast voor het BIBOB-werkproces een procesbeschrijving gemaakt waarop de werkinstructies zijn gebaseerd. Iedere bronbevraging wordt geregistreerd in het geautomatiseerd systeem van Bureau BIBOB. Bovendien is binnen de dienst Justis, waar het Bureau BIBOB is ondergebracht, een functionaris belast met de (interne) integriteitsbewaking en -ontwikkeling. Ten slotte dienen de BIBOB-medewerkers gescreend te zijn door de AIVD of dienen (afhankelijk van hun functie) een verklaring omtrent gedrag aan te leveren.

Aan Bureau BIBOB is de vraag gesteld of het is voorgekomen dat voor een BIBOB-advies gebruik is gemaakt van informatie die niet aan de desbetreffende persoon ter kennis mocht worden gebracht, maar desondanks is gebruikt voor de sturing van het onderzoek. Bureau BIBOB registreert deze gegevens echter niet, zodat dit niet exact kan worden aangegeven. Wel werd aangegeven dat het met enige regelmaat voorkomt dat onderzochte personen voorkomen in een lopend strafrechtelijk onderzoek of dat zij CIE-subject zijn. Het is meerdere malen voorgekomen dat Bureau BIBOB zich daarvan bewust was, terwijl de opsporingsinstantie (in het kader van het strafrechtelijk onderzoek) hierover verder geen mededelingen kan doen. Dit gegeven vormt voor Bureau BIBOB uiteraard wel aanleiding om in het BIBOB-onderzoek bijzondere aandacht aan deze personen te besteden. Het zijn van verdachte of het zijn van CIE-subject wordt in deze gevallen uiteraard niet vermeld in het BIBOB-advies.

# Berenschot

## 6.4 HELPDESK EN KLACHTEN

### 6.4.1 Helpdesk

Bureau BIBOB heeft een telefonische helpdesk ingesteld waar bestuursorganen terecht kunnen met vragen over de Wet BIBOB. In principe worden alle vragen binnen 48 uur beantwoord. De vragen en de antwoorden op de vragen worden, afhankelijk van hoe ze worden ontvangen en beantwoord digitaal of op papier bewaard. Naast een helpdesk per e-mail en telefoon, kunnen bestuursorganen tevens informatie verkrijgen via de website van Bureau BIBOB. De volgende tabel toont het aantal keer dat telefonisch en per email ondersteuning door de helpdeskmedewerkers is geboden en de frequentie van het bezoek van de website:<sup>61</sup>:

Registratiegegevens Bureau BIBOB				
	2003 (vanaf 1 sept.)	2004	2005	2006 (tot 1 aug.)
Aantal bezoekers website	6.588	16.975	31.264	17.041
Aantal hits op website <sup>62</sup>	127.985	324.248	438.385	330.094
Aantal gedownloadede documenten	3.520	11.254	11.099	13.155
Frequentie gebruik telefonische ondersteuning	279	526	462	346
Frequentie beantwoording vragen per e-mail	140	322	201	183

Wanneer we het aantal keer dat telefonische ondersteuning is verleend over 2003 en 2006 extrapoleren naar een jaar, dan is in die jaren 478 respectievelijk 593 telefonische ondersteuning verleend. Met name in 2003 en naar verwachting in 2006 zijn pieken waar te nemen. Van deze vragen wordt 90% gesteld door gemeenten. De verklaring voor deze pieken is waarschijnlijk gelegen in de extra aandacht voor de Wet BIBOB ten tijde van de inwerkingtreding van de wet, het feit dat in 2005 een aanzienlijke groep bestuursorganen is begonnen zich voor te bereiden op de toepassing van de Wet BIBOB, alsmede de extra aandacht voor de wet rondom het moment van de evaluatie (in 2006). De meeste vragen hebben betrekking op de implementatie en toepassing van de Wet BIBOB.

Wanneer we het aantal vragen dat per e-mail is beantwoord over 2003 en 2006 extrapoleren naar een jaar, dan zijn in die jaren 240 respectievelijk 314 vragen per e-mail beantwoord. Hiervoor geldt eveneens dat 2004 en naar verwachting 2006 een piek laten zien. Ook hier geldt dat 90% van deze vragen wordt gesteld door gemeenten en dat de meeste vragen betrekking hebben op de implementatie en toepassing van de Wet BIBOB.

In 2005 is een piek in het aantal bezoekers en hits van de website te zien. Voor 2006 mag op basis van de cijfers tot 1 augustus verwacht worden dat het aantal bezoekers ongeveer gelijk uit gaat komen. Het aantal gedownloadede documenten vertoont in 2006 een piek.

<sup>61</sup> Bron: Registratiegegevens Bureau BIBOB.

<sup>62</sup> Een hit is het resultaat van een zoekactie op de website. Anders gezegd: iedere keer dat een bezoeker een optie aanklikt op het web, is dit een hit. Een bezoeker kan dus meerdere hits maken.

# Berenschot

## 6.4.2 Klachten

Onderstaande tabel toont het aantal gegronde klachten dat Bureau BIBOB heeft ontvangen sinds 1 juni 2003.<sup>63</sup>

	Frequentie gegronde klachten
2003 (vanaf 1 juni)	-
2004 <sup>64</sup>	2
2005 <sup>65</sup>	1
2006 (tot 1 augustus) <sup>66</sup>	5

De “klachten” uit 2005 en 2006 betreffen uitingen van zorg over de langere doorlooptijden en verzoeken om de desbetreffende dossiers met voorrang te behandelen. Dit betrof een gevolg van de plotselinge hoge instroom van het aantal adviesaanvragen.<sup>67</sup> Bureau BIBOB heeft hierop gereageerd door bij de verzoekende gemeenten aan te geven wat de situatie is (hoge instroom), welke maatregelen we hebben getroffen (personeel aantrekken) en dat Bureau BIBOB gevoelige dossiers zoveel mogelijk met voorrang zal behandelen.

## 6.5 CAPACITEIT BUREAU BIBOB

Op de vraag of de capaciteit van Bureau BIBOB voldoet in relatie tot de aard en het aantal aanvragen geeft Bureau BIBOB aan dat er aan het begin van 2006 sprake was van onvoldoende capaciteit door een plotselinge toename van verzoeken om adviezen.<sup>68</sup> Daar is op ingespeeld door de formatie met zeven formatieplaatsen uit te breiden (drie vast en vier tijdelijk). Bureau BIBOB geeft aan dat de situatie inmiddels onder controle is. Maar er is ook een tijd (met name in 2003 en 2004) sprake geweest van overcapaciteit, door de toen tegenvallende vraag naar adviezen.

## 6.6 OVERIGE BEVINDINGEN BUREAU BIBOB

### *Aanvullende voorschriften*

Bureau BIBOB heeft erop gewezen dat het een knelpunt zou zijn dat bestuursorganen alleen aanvullende voorwaarden kunnen verbinden aan een beschikking indien er sprake is van enige mate van gevaar voor criminele facilitering en niet indien sprake is van ernstig gevaar. Hierdoor zou het in tenminste één geval zijn voorgekomen dat een bestuursorgaan het BIBOB-advies terzijde heeft geschoven om zo toch aanvullende voorwaarden te kunnen verbinden aan een beschikking die een BIBOB-advies ernstig gevaar had gekregen.

---

<sup>63</sup> Bij Bureau BIBOB is de vraag gesteld wat de frequentie is van het aantal klachten en welk deel hiervan gehonoreerd is. Deze tabel bevat het overzicht dat wij van Bureau hebben ontvangen. Een overzicht van het aantal ingediende klachten hebben wij niet ontvangen.

<sup>64</sup> Beide afkomstig van een vergunningaanvrager uit een BIBOB-advies, waarvan er een deels gegrond is verklaard.

<sup>65</sup> Afkomstig van een gemeente.

<sup>66</sup> Afkomstig van vijf gemeenten.

<sup>67</sup> Voor de bijbehorende data zie de tabel ‘aantal adviezen’ in paragraaf 6.2

<sup>68</sup> Voor de bijbehorende data zie de tabel ‘aantal adviezen’ in paragraaf 6.2

# Berenschot

Uit het antwoord van de minister van Justitie op Kamervragen over deze kwestie blijkt dat het ging om een besluit van het college van B&W van Simpelveld waarbij Bureau BIBOB negatief heeft geadviseerd. Het college zag reden om van het niet-bindende advies van Bureau BIBOB af te wijken.

Het college heeft het BIBOB-advies meegewogen en daarin aanleiding heeft gevonden om aan de definitieve vergunning aanvullende voorschriften te verbinden. De minister van Justitie wees er verder op dat het al dan niet overnemen van het advies de eigen verantwoordelijkheid is van het desbetreffende bestuursorgaan.<sup>69</sup>

Uit voornoemde casus is niet goed op te maken dat hier daadwerkelijk sprake is van een knelpunt. De casus geeft wel aanleiding te veronderstellen dat er ten aanzien van deze casus tussen het bestuursorgaan en het Bureau BIBOB een verschil van opvatting bestond over de mate van ernst van het gevaar voor criminele facilitering. Als gezegd volgt uit de Wet BIBOB dat het bestuursorgaan uiteindelijk verantwoordelijk is voor het vaststellen van de mate van ernst.

## *Oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid om advies te vragen*

Daarnaast gaf Bureau BIBOB desgevraagd aan dat is gebleken dat er een aantal gevallen is waarin bestuursorganen eigenlijk om een andere reden een BIBOB-advies hebben aangevraagd dan waartoe het instrument bedoeld is. De reden voor het aanvragen van een advies betrof in sommige gevallen dat een bestuursorgaan de beschikking niet wilde verlenen, maar dit met andere instrumenten niet kon bereiken. Door het aanvragen van een BIBOB-advies was de verwachting dat ze daarmee een instrument in handen zouden krijgen om dat wel te doen.

## *Deskundigheid bij bestuursorganen*

Uit het interview met Bureau BIBOB kwam verder naar voren dat de deskundigheid van bestuursorganen tot nu toe toereikend lijkt. Zij hebben nog geen signalen gekregen van het tegendeel. Bureau BIBOB constateert wel dat de deskundigheid voor de toepassing van de Wet BIBOB, met name het doen van het eigen huiswerk en het zelfstandig toepassen van de Wet BIBOB, erg verschilt per bestuursorgaan.

Verder kan de intensiteit en de frequentie van het toepassen van de Wet BIBOB per gemeente erg verschillen. Dit hangt veelal af van degene die de vergunningaanvragen beoordeelt en van het belang dat het bestuur hecht aan toepassing van het instrument. Het aantal gevallen waarin Bureau BIBOB een adviesaanvraag terugstuurt omdat het eigen huiswerk door het bestuursorgaan niet voldoende is gedaan is naar zeggen van het Bureau BIBOB beperkt. Het merendeel van de verzoeken die bij Bureau BIBOB binnen komen wordt in behandeling genomen.

---

<sup>69</sup> TK 2005-2006, Aanhangsel bij de Handelingen nr. 2069.

# Berenschot

## *Reikwijdte van de producten van Bureau BIBOB*

In een interview met Bureau BIBOB is de vraag gesteld in hoeverre de producten van het Bureau daadwerkelijk alle bestuursorganen in de BIBOB-sectoren bereiken. Uit het antwoord op deze vraag kwam naar voren dat de producten niet alle bestuursorganen in de BIBOB-sectoren bereiken. De focus van de begeleiding door Bureau BIBOB ligt vooralsnog met name op gemeenten en daarna op provincies. Ministeries, waterschappen en ZBO's worden nauwelijks bereikt. Op zich zelf kunnen andere bestuursorganen natuurlijk gebruik maken van de website van Bureau BIBOB en alle informatie die daarop staat.

Daarnaast heeft Bureau BIBOB voor alle sectoren stappenplannen en andere instrumenten ontwikkeld die dienen ter ondersteuning van de bestuursorganen die de Wet BIBOB willen toepassen. Sommige van deze zijn specifiek op bepaalde bestuursorganen gericht. Alleen voor de bouwvergunningen is (nog) niets ontwikkeld, maar ook hiervoor kan het stappenplan in ieder geval gebruikt worden.

## 6.7 HET WALLENPROJECT/VAN TRAA-TEAM

### *Algemeen*

Het landelijke Bureau BIBOB had tot het moment van de inwerkingtreding van de Wet BIBOB in zekere zin een voorganger in de vorm van de Coördinator BIBOB van het Amsterdamse Van Traa-team en daarvoor het zogenoemde Wallenproject. Het Wallenproject en het Van Traa-team anticipeerden uitdrukkelijk op de komst van de Wet BIBOB. De Tweede Kamer heeft voor de verhouding tussen deze Amsterdamse initiatieven en Bureau BIBOB bij de totstandkoming van de Wet BIBOB enige bijzondere aandacht gehad.

In 1997 startte de gemeente Amsterdam het Wallenproject. Dit project richtte zich op het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit op de Amsterdamse wallen met behulp van bestuurlijke bevoegdheden en sancties. Aanleiding voor de start van het Wallenproject was de publicatie van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie Van Traa) in 1996. In een deelrapport over de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam werd ingegaan op de criminele activiteiten van autochtone, allochtone en buitenlandse groepen in Amsterdam. Het deelrapport stelde vast dat zestien 'criminele ondernemers' in de stad – en dan met name de binnenstad en weer in het bijzonder op de Wallen – economische machtsposities zouden hebben opgebouwd in de horeca, het gokwezen en het onroerend goed. Het Wallenproject bleek succesvol en is als Van Traa-team inmiddels werkzaam in de gehele stad Amsterdam. Het Van Traa-team heeft net zoals het Bureau BIBOB de mogelijkheid om gegevens te verkrijgen uit registers van politie en justitie. Voor het Van Traa-team is daartoe een ontheffing verleend op basis van artikel 18 van de Wet op de Politierregisters.



# Berenschot

Het Van Traaproject is in 2005 geëvalueerd door onderzoekers van de Vrije Universiteit Amsterdam.<sup>70</sup> De onderzoekers constateerden dat de gedrevenheid en deskundigheid van de medewerkers ertoe hebben geleid dat het project een niet meer weg te denken onderdeel van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit in Amsterdam is. Daar staat tegenover dat door de diversiteit van activiteiten het project als geheel te ongericht dreigde te worden. Een moeilijk punt in het project is de informatieverstrekking. Het feit dat diverse partners op ad hoc basis kunnen besluiten wel of niet met projecten mee te doen en/of informatie te verstrekken legt een gevoelig punt in de Van Traa-aanpak bloot. Elk deelproject drijft zodoende op het principe dat alle betrokken partijen er voldoende van overtuigd moeten zijn dat het project ook voor henzelf toegevoegde waarde heeft. Ook ten aanzien van het juridisch instrumentarium deden zich beperkingen voor. Zo waren de juridische mogelijkheden om vergunningen te weigeren of in te trekken beperkt en ontbraken katvangerbepalingen. Met de inwerkingtreding van de wet BIBOB is een aantal van deze lacunes aangevuld.

Ondanks de beschreven kinderziekten hebben de projecten verschillende resultaten geboekt. Er zijn veel praktische resultaten geboekt, er wordt beter samengewerkt tussen de stadsdelen en de politie en de projecten hebben grote bekendheid gekregen en hebben daarmee de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit op de politieke en bestuurlijke agenda's gezet en gehouden. De aanpak heeft bewustzijn gecreëerd van de noodzaak en mogelijkheden van bestuurlijke criminaliteitsbestrijding en heeft partijen bij elkaar gebracht die elkaar anders niet of moeilijk hadden gevonden. Dit heeft geleid tot informatie-uitwisseling en afstemming van maatregelen.

De effecten van de Van Traa-aanpak op georganiseerde criminaliteit zijn lastig vast te stellen. Redenen hiervoor zijn het gegeven dat preventieve maatregelen per definitie nauwelijks te meten zijn en dat de onzichtbaarheid van het verschijnsel georganiseerde criminaliteit met zich meebrengt dat de aannemelijkheid van effecten van maatregelen op deze vorm van criminaliteit heel moeilijk is vast te stellen. Deze restricties daargelaten stellen de onderzoekers vast dat het project vormen van georganiseerde criminaliteit heeft blootgelegd en dat zich diverse gevallen hebben aangediend waarin tegen deze vormen van georganiseerde criminaliteit ook drempels zijn opgeworpen. Positieve neveneffecten van de aanpak zijn ten eerste dat de bestuurlijke aanpak een katalysator is gebleken voor de verbetering van de bestuurlijke organisatie en processen van stadsdelen, gemeentelijke diensten en andere partners. Andere positieve neveneffecten zijn de verbetering van de leefbaarheid in buurten, de afgenomen leegstand en de toegenomen betrokkenheid van ondernemers bij het wel en wee in de buurt. Ongewenste neveneffecten betreffen het stigma dat komt te rusten op de gebieden en branches die worden geselecteerd als deelproject. Een tweede ongewenst neveneffect betreft de observatie van een aantal respondenten dat door de bestuurlijke aanpak vooral de kleine, marginale ondernemers zouden worden afgeschrikt.

---

<sup>70</sup> Vrije Universiteit Amsterdam: W. Huisman, M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt en J. Struiksma, *Het Van Traa Project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2005.



# Berenschot

## *Motie Duijkers*

Tijdens de behandeling van het voorstel voor de Wet BIBOB in de Tweede Kamer is een motie aangenomen ter ondersteuning van het Wallenproject/Van Traa-team. De motie verzoekt de regering te bevorderen dat de gemeente Amsterdam, mede door het nieuw in te voegen artikel 41a (het huidige artikel 44) Wet BIBOB, zodanig wordt gefaciliteerd, dat de slagvaardigheid van het Wallenproject/Van Traa-team door de invoering van de Wet BIBOB geen nadelige gevolgen zal ondervinden (motie Duijkers).<sup>71</sup>

Aanleiding voor deze motie was de bestond dat het succesvolle Wallenproject/Van Traa-team zou komen te lijden onder de strengere voorwaarden die zijn verbonden aan de toepassing van het instrumentarium van de Wet BIBOB. Het Van Traa-team heeft immers een eigen toegang tot justitie-, politie- en belastingbronnen, terwijl die toegang op grond van de Wet BIBOB niet mogelijk is. In het kader van de Wet BIBOB is die toegang alleen voorbehouden aan het landelijk Bureau BIBOB. De regering heeft bij de totstandkoming van de Wet BIBOB welbewust willen voorkomen dat naast het landelijk Bureau BIBOB een Amsterdams Bureau BIBOB zou ontstaan met vergelijkbare bevoegdheden als het landelijk Bureau BIBOB.

In reactie op de motie Duijkers heeft de minister van Binnenlandse Zaken erop gewezen dat de gemeente Amsterdam vanaf het moment van inwerkingtreding van de Wet BIBOB via de aanvraag van een BIBOB-advies van het landelijk Bureau BIBOB de benodigde informatie zonder meer kan verkrijgen.<sup>72</sup>

## *Gevolgen van de Wet BIBOB voor het Wallenproject*

Op de vraag of de slagvaardigheid van het Wallenproject al dan niet nadelige gevolgen heeft ondervonden van de invoering van de Wet BIBOB wordt door verschillende betrokkenen verschillend geoordeeld.

Van de zijde van de wetenschap is er op gewezen dat de invoering van de Wet BIBOB eigenlijk geen nadelige gevolgen zou moeten hebben voor het Wallenproject/Van Traa-team. De activiteiten van het Van Traa-team enerzijds en de toepassing door bestuursorganen van de gemeente Amsterdam van de bevoegdheden uit de Wet BIBOB anderzijds zijn immers twee afzonderlijke besluitvormingstrajecten. Het Van Traa-team biedt de gemeente via de ontheffing ex artikel 18 Wet op de Politierregisters extra mogelijkheden om in een meer algemene zin een beeld te vormen van de risico's van criminele facilitering en om op basis daarvan – los van de bevoegdheden uit de Wet BIBOB – bestuurlijk te reageren. De Wet BIBOB biedt de gemeente daarbovenop mogelijkheden om via het landelijk Bureau BIBOB informatie te verkrijgen op basis waarvan vergunningen en subsidies kunnen worden geweigerd of ingetrokken of overheidsopdrachten kunnen worden geweigerd of ontbonden. Tot het moment van de invoering van de Wet BIBOB kon de gemeente wel beschikken over extra informatie, maar beschikte de gemeente niet over de weigerings- en intrekkingmogelijkheden die de Wet BIBOB nu wel biedt.

---

<sup>71</sup> TK 2001-2002, 26 883, 54.

<sup>72</sup> Handelingen TK 11 oktober 2001, p. 12-632.

# Berenschot

Van de zijde van de gemeente Amsterdam is opgemerkt dat de invoering van de Wet BIBOB vergde dat er tussen het Wallenproject en de gemeentelijke afdeling die met (de advisering over) de toepassing van de Wet BIBOB is belast een 'Chinese muur' werd aangebracht. Dit om te voorkomen dat informatie die in het kader van het voortgezette Wallenproject rechtmatig is verkregen, bij de uitvoering van de Wet BIBOB kan worden gebruikt en vice versa. In die zin dwong de invoering van de Wet BIBOB de gemeente Amsterdam om op dat punt extra maatregelen te treffen om zich te verzekeren van een rechtmatige uitvoering van de Wet BIBOB. Daar komt bij dat sinds de invoering van de Wet BIBOB het Openbaar Ministerie in het overleg binnen de subdriehoek (OM-politie-gemeente) waarin de werkzaamheden van het Van Traa-team worden besproken veel terughoudender is geworden om aan de gemeente informatie als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens te verstrekken (Dit zou overigens ook gelden voor de verstrekking van gegevens als bedoeld in de Wet politieregisters door de politie). Grond voor deze terughoudendheid is het standpunt van het College van PG's dat indien het Van Traa-team ten behoeve van het nemen van een besluit waarop de Wet BIBOB van toepassing is zulke informatie wil ontvangen, zij daarvoor een advies moet aanvragen bij Bureau BIBOB. Dit was voor de invoering van de Wet BIBOB niet nodig. In zoverre is de procedure om aan informatie als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens te komen gewijzigd, aldus de gemeente Amsterdam. Bijkomend punt is dat de ervaring van de gemeente is dat deze procedure om aan de gewenste gegevens te komen meer tijd kost. Daarom bestaat bij de gemeente Amsterdam behoefte aan een versnelde adviesprocedure. Daar komt bij dat een advies van Bureau BIBOB alleen kan worden aangevraagd over een concreet voornemen tot weigering of intrekking.

Bij de gemeente bestaat ook de behoefte om in een stadium voorafgaand aan het beslissen omtrent een ingediende aanvraag of bestaande beschikking zich in meer algemene zin een beeld te vormen van de risico's van criminele facilitering. Voor deze meer algemene informatiebehoefte (dus los van een concrete zaak) kan geen advies worden aangevraagd bij Bureau BIBOB.

Gezien het voorgaande moet de conclusie zijn dat het in vergelijking met de informatieverstrekking ten tijde van het Wallenproject/Van Traa-team voor de gemeente Amsterdam lastiger is geworden om informatie als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet Politieregisters zelf te vergaren. Daar staat tegenover dat bestuursorganen meer mogen doen met de verkregen strafrechtelijke gegevens. De Wet BIBOB biedt immers een intrekings- en weigeringsgrond die voordien niet was.

## 6.8 CONCLUSIES

Het aantal adviesaanvragen dat bij Bureau BIBOB sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB tot 1 augustus 2006 is binnengekomen (264) blijft ver achter bij de oorspronkelijke verwachtingen. Tot 1 augustus 2006 heeft Bureau BIBOB 193 adviezen (inclusief deeldossiers) afgegeven; het merendeel daarvan bevatte het advies 'ernstig gevaar'. Het aantal adviesaanvragen neemt per jaar duidelijk toe. Het merendeel van de adviezen is aangevraagd door gemeenten. De norm voor het aantal uur dat een advies mag kosten (120 uur) wordt lang niet altijd gehaald vanwege de complexiteit van de aanvraag. Meer dan eens komt het voor dat na het uitbrengen van het advies het bestuursorgaan op dezelfde kwestie een aanvullend advies aanvraagt omdat het oorspronkelijk advies nog onvoldoende houvast gaf of dat aanvullende informatie is ontdekt.

# Berenschot

De wettelijke termijn waarbinnen het BIBOB-advies moet worden afgegeven wordt in de meeste gevallen niet gehaald. Een verklaring hiervoor is gelegen in de capaciteit van Bureau BIBOB. Een andere verklaring hiervoor is dat Bureau BIBOB voor het vergaren van de benodigde informatie afhankelijk is van de medewerking van andere overheidsdiensten. Het vergaren van gegevens bij Nederlandse overheidsdiensten verloopt in toenemende mate goed, al kunnen zich altijd gevallen voordoen waarin lang op de gevraagde informatie moet worden gewacht. Het vergaren van informatie uit het buitenland verloopt moeizaam. In die gevallen leidt dit tot overschrijding van de termijn waarbinnen het advies moet worden afgegeven.

In de jaren 2003 en 2004 kampte Bureau BIBOB met een personele overcapaciteit omdat het aantal adviesaanvragen sterk achter bleef bij de verwachtingen. Vanaf 2005 ontstond door de toename van het aantal adviesaanvragen en een afname in het personeelbestand een capaciteitstekort. Dat tekort is inmiddels opgevangen.

In met name 2003 en 2006 is veel beroep gedaan op de voorlichtingsmiddelen (helpdesk, website, etc.) van Bureau BIBOB. Het zijn overigens vooral de gemeenten die hierop een beroep doen. De deskundigheid van bestuursorganen omtrent de Wet BIBOB is naar het oordeel van Bureau adequaat.

Reeds voor de invoering van de Wet BIBOB beschikte het Van Traa-team van de gemeente Amsterdam (toe nog aangeduid als het Wallenproject) over een eigen voorziening voor gegevensvergaring voor de bestuurlijke aanpak van criminaliteit in de gemeente.

Na de invoering van de Wet BIBOB is deze voorziening blijven bestaan onder de restrictie dat de daarmee vergaarde gegevens niet mogen worden gebruikt in het kader van de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Wet BIBOB. Het is voor het Van Traa-team sinds de invoering van de Wet BIBOB in de praktijk moeilijker geworden om justitiële gegevens te verkrijgen. Daartegenover staat dat de Wet BIBOB een mogelijkheid biedt voor weigering- en intrekking van beschikkingen die voordien niet bestond.

# Berenschot

## 7. DE WET BIBOB VOLGENS EXPERTS EN BESTUURDERS

### 7.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van de expertmeetings, alsmede de resultaten van interviews met bestuurders van gemeenten. De gestelde vragen staan in onderstaand kader. De vragen komen in dezelfde volgorde als in het kader aangegeven aan de orde in dit hoofdstuk.

#### EXPERTS:

- In welke mate is ongewilde facilitering van criminele activiteiten door bestuursorganen afgenomen? (analysevraag 66)
- In hoeverre zijn criminele activiteiten in de door BIBOB bestreken sectoren afgenomen? (analysevraag 67)
- In welke mate zijn vormen van georganiseerde criminaliteit achterhaald als gevolg van het BIBOB-instrumentarium?( analysevraag 68)
- In hoeverre is de veronderstelde preventieve werking van de wet aannemelijk?<sup>73</sup> (analysevraag 69)
- In hoeverre is er sprake van stigmatisering van beroepsgroepen of individuele (rechts)personen als gevolg van een BIBOB-advies?( analysevraag 70)
- In hoeverre zijn er indicaties dat de BIBOB-systematiek wordt ontdoken of omzeild? (analysevraag 71)
- In welke mate hebben zich verschuivingen van criminaliteit naar andere bestuursorganen voorgedaan?(analysevraag 72)
- In welke mate hebben zich verschuivingen van criminaliteit voorgedaan naar andere sectoren? (analysevraag 73)
- In hoeverre heeft de Wet BIBOB tot extra overheidslasten geleid? (analysevraag 74)
- In hoeverre heeft de Wet BIBOB tot extra administratieve lasten voor aanvragers geleid?( analysevraag 75)
- Wegen de nut en noodzaak van de geheimhoudingsplicht op tegen de beperking van de mogelijkheden om adviezen te hergebruiken?( analysevraag 76)
- In welke mate leidt de Wet BIBOB tot onevenredige benadeling van de rechtsbescherming van betrokkenen?( analysevraag 77)
- Op welke andere branches zou de Wet BIBOB van toepassing eventueel verklaard moeten worden?( analysevraag 78)
- In hoeverre voldoet de reikwijdte van de Wet BIBOB?( analysevraag 79)
- Welke mogelijke eisen moeten worden gesteld aan eventuele uitbreiding(en) van de reikwijdte van de wet?( analysevraag 80)
- 

<sup>73</sup> Het gaat hier om percepties van de preventieve werking op basis van praktijkgegevens. In de expertmeeting moet deze vraag worden geconcretiseerd. Verder moet worden doorgevraagd zodat duidelijk wordt of het gegeven antwoord correspondeert met de praktijkgegevens waarop die gepercipiëerde preventieve werking wordt gebaseerd.

# Berenschot

- Hoe passend zijn de bestaande criteria om een branche onder de werking van de Wet BIBOB te laten vallen?( analysevraag 9)
- Op welke wijze verloopt de besluitvorming van bestuursorganen bij eventuele risico's van facilitering?( analysevraag 88)
- Welke betere of minder bezwaarlijke alternatieven zijn beschikbaar of denkbaar?( analysevraag 4)
- In hoeverre bestaat er bij bestuursorganen behoefte aan of is gekozen voor (regionale) samenwerking ten behoeve van de uitvoering van de Wet BIBOB?( analysevraag 28)
- Welke modaliteit van samenwerking wordt gekozen en/of wenselijk geacht (analysevraag 28)
- Houden afwijzende beslissingen van bestuursorganen in bezwaar- en beroepsprocedures (voor de rechter) stand? (analysevraag 5a)
- In hoeverre gaat het daarbij om beschikkingen die gebaseerd zijn op een BIBOB-advies? (analysevraag 5b)
- Is de BIBOB-systematiek in afwijzende beschikkingen door bestuursorganen op juiste wijze toegepast? (analysevraag 6a)
- Berust een afwijzende beschikking op voldoende rechtsgronden (analysevraag 6b)

## BESTUURDERS:

- Op welke andere branches zou de Wet BIBOB van toepassing moeten worden verklaard? (analysevraag 10)
- Op welke wijze verloopt de besluitvorming van bestuursorganen bij eventuele risico's van facilitering?( analysevraag 88)
- Is de deskundigheid van bestuursorganen toereikend om de wet goed uit te voeren? (analysevraag 39)

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. De paragrafen twee tot en met zes behandelen de vragen die zijn gesteld aan de experts (praktijkdeskundigen en wetenschappers); de paragrafen zeven en acht behandelen de resultaten van de interviews met bestuurders. Paragraaf twee behandelt de gewenste effecten van de Wet BIBOB. In paragraaf drie komen de neveneffecten van de Wet BIBOB aan de orde. Paragraaf vier behandelt het oordeel van de experts over de reikwijdte van de wet. Paragraaf vijf gaat in op de wijze van besluitvorming in het geval van een risico van criminele facilitering. In paragraaf zes komt de samenwerking door overheidsinstanties bij de uitvoering van de Wet BIBOB aan de orde. In paragraaf zeven behandelen we het oordeel van de experts ten aanzien van de juridische houdbaarheid van de Wet BIBOB. Paragraaf 8 behandelt de antwoorden van de bestuurders op de gestelde vragen en een aantal overige opmerkingen van bestuurders over aspecten van de (toepassing van de) Wet BIBOB. Paragraaf negen bevat de conclusies voor dit hoofdstuk.

# Berenschot

## 7.2 GEWENSTE EFFECTEN WET BIBOB

### 7.2.1 Afname criminele facilitering en criminaliteit in BIBOB-sectoren

Aan de experts is de vraag gesteld in welke mate zij denken dat de ongewilde facilitering van criminele activiteiten door bestuursorganen is afgenomen. Zij hebben in het algemeen aangegeven dat hierover moeilijk uitspraken zijn te doen. Duidelijk is wel dat de praktijkdeskundigen die met de Wet BIBOB werken in hun eigen organisatie een hogere mate van bewustzijn van de risico's van criminele facilitering vaststellen. In het algemeen is men dan geneigd kritischer te kijken naar de aangeleverde informatie.

Duidelijk is ook dat deze houding heeft geleid tot specifieke BIBOB-weigeringen en in verschillende gevallen ook heeft geleid tot intrekking van eerder verleende beschikkingen. Dat dit ook daadwerkelijk leidt tot minder gevallen van ongewilde criminele facilitering is daarmee nog niet gezegd, omdat verondersteld wordt dat criminelen methoden ontwikkelen om de Wet BIBOB te omzeilen. Wel kunnen veel praktijkdeskundigen voorbeelden noemen waaruit zij opmaken dat de toepassing van de wet de crimineel heeft afschrikt. Tegelijkertijd wijzen verschillende praktijkdeskundigen erop dat dat afschrikken van criminelen in veel gevallen met name het gevolg is van een breed beleid op het terrein van veiligheid en criminaliteitsbestrijding waarvan de Wet BIBOB een onmisbaar onderdeel uitmaakt. Verschillende praktijkdeskundigen hebben daarbij opgemerkt dat zij de indruk hebben dat de Wet BIBOB vooral de kleinere en minder slimme criminelen lijkt af te stoppen, maar dat de grote criminelen veel minder door BIBOB worden geraakt. Andere praktijkdeskundigen hebben hierop juist opgemerkt dat met name in de grote steden zoals Amsterdam en Rotterdam in verschillende gevallen ook juist activiteiten van grotere criminelen met de Wet BIBOB zijn of worden aangepakt.

Het is tevens moeilijk om algemene uitspraken te doen op de vraag in hoeverre criminele activiteiten in de door de Wet BIBOB bestreken sectoren zijn afgenomen, aldus de experts. Verschillende praktijkdeskundigen uit de regio Zuid-Limburg menen dat het denkbaar is dat de wet in de grote steden en bijvoorbeeld Zuid-Limburg en in bepaalde sectoren (voor coffeeshops, prostitutie) dat effect heeft. Zij kennen concrete gevallen die dat beeld ondersteunen. In zoverre zal voor een beoordeling van de mate waarin de criminele facilitering is afgenomen gedifferentieerd moeten worden gekeken. Het is echter lastig dat nu al te kunnen beoordelen; de evaluatietermijn van drie jaar is volgens veel experts (zowel praktijkdeskundigen als wetenschappers) te kort om hierover bruikbare uitspraken te doen; hooguit kun je nu een paar aanzetten signaleren. In relatie met het voorgaande is de experts de vraag gesteld of gebleken is dat vormen van georganiseerde criminaliteit achterhaald zijn als gevolg van het BIBOB instrumentarium. Geen van de experts heeft aangegeven dat dat het geval lijkt te zijn.

### 7.2.2 Preventieve werking

Een aantal praktijkdeskundigen meent dat de Wet BIBOB een preventief effect heeft. Zij wijzen er daarbij op dat het stellen van extra vragen tijdens de aanvraagprocedure ertoe heeft geleid dat aanvragen worden ingetrokken en dat bekendheid met het feit dat BIBOB wordt toegepast (in bepaalde sectoren) tot minder aanvragen heeft geleid. Het merendeel van de experts acht enig (tijdelijk) preventief effect wel aannemelijk, maar wijst er tegelijkertijd op dat criminelen slim genoeg zijn om de wet te omzeilen en dat bestuursorganen niet verplicht zijn om de Wet BIBOB uit te voeren.

# Berenschot

Dit gegeven biedt criminelen uitwijkmogelijkheden. Een groot deel van de experts meent bovendien dat door de trage start van de toepassing van de Wet BIBOB de bekendheid bij zowel de overheid als bij de criminelen nog te beperkt is om een preventief effect te mogen veronderstellen.

## 7.3 NEVENEFFECTEN VAN DE WET BIBOB

### 7.3.1 Stigmatisering

Tijdens de expertmeetings is de vraag gesteld in hoeverre er sprake is van stigmatisering van beroepsgroepen of individuele (rechts)personen als gevolg van een BIBOB-advies. Opvallend is dat het merendeel van de experts zich in enige mate kan voorstellen dat de toepassing van de Wet BIBOB, zeker als ook om een BIBOB-advies wordt gevraagd, tot stigmatisering van bepaalde beroepsgroepen of rechtspersonen kan leiden. De media spelen hierin overigens ook een rol.<sup>74</sup> Tegelijkertijd hebben verschillende experts op dit punt een duidelijk afwijkende mening. Een enkele praktijkdeskundige heeft erop gewezen dat bepaalde beroepsgroepen of brancheorganisaties zelf nog te weinig doen om de kwade leden van de beroepsgroep te scheiden van de goede leden of nog te veel zich laten leiden door de belangen van de kwaadwillende leden van de beroepsgroep of branche. Hierdoor lijden de goede leden van de beroepsgroep onder het gedrag van de kwade leden en kan onnodige stigmatisering van de goede leden plaatsvinden.

### 7.3.2 De mogelijkheid tot omzeiling van de wet BIBOB

De Wet BIBOB beoogt drempels op te werpen tegen criminele facilitering door het openbaar bestuur. De mogelijkheid bestaat dat criminelen zich instellen op deze drempels. De vraag rijst of er indicaties zijn dat de BIBOB-systematiek wordt ontdoken of omzeild.

Desgevraagd meent een substantieel deel van de experts dat het voor criminelen niet al te moeilijk is om de Wet BIBOB te omzeilen. Zij verwachten dat vaker en op een slimmere manier gebruik zal worden gemaakt van stromanconstructies en zakelijke samenwerkingsverbanden. Ze noemden daarbij niet alleen het inzetten van andere (onbesmette) natuurlijke personen, maar ook (een waargenomen toename in) het gebruik van buitenlandse rechtspersonen. In de praktijk is het immers – voor zowel bestuursorganen als voor Bureau BIBOB – moeilijk om binnen een relatief kort tijdsbestek over deze buitenlandse rechtspersonen bruikbare informatie te vergaren. Verder wordt verwacht dat bij het invullen van de vragenformulieren en het aanleveren van bewijsstukken vaker valsheid in geschrifte zal worden gepleegd. Verschillende experts merkten daarbij op niet te verwachten dat met de Wet BIBOB grote criminelen kunnen worden aangepakt.

Een ander verwacht effect is dat criminelen uitwijken naar gemeenten of regio's waar de Wet BIBOB nog niet wordt toegepast (het waterbedeffect) of (met name in de grensstreek) naar België of Duitsland waar vergelijkbare wetgeving niet bestaat. Verschillende praktijkdeskundigen hebben daadwerkelijk dit waterbedeffect waargenomen.

---

<sup>74</sup> Zie bijvoorbeeld B. Middelburg. Teasers gaat de strijd aan; Bibob kan iemand uitschakelen voor rest van z'n leven. Het Parool, 16 mei 2006.



# Berenschot

Het gaat hier vooral om ervaringen van praktijkdeskundigen uit de gemeentelijke of regionale praktijk en van praktijkdeskundigen die op het terrein van de uitvoering van de Wet BIBOB ervaring hebben met samenwerking met andere gemeenten, met de politieregio of met de BIBOB-officier van justitie. Deze experts konden deze bevinding overigens niet toelichten; cijfers over dit waterbedeffect zijn niet te geven. Dat dit waterbedeffect zich binnen Nederland kan voordoen, is volgens verschillende experts te wijten aan het feit dat bestuursorganen niet verplicht zijn om de Wet BIBOB toe te passen en sommige bestuursorganen zich onvoldoende bewust zijn van de risico's van criminele facilitering.

De experts is tevens gevraagd of zij waarnemen dat criminelen hun activiteiten verplaatsen van branches waarop de Wet BIBOB van toepassing is naar branches waarop de Wet BIBOB niet van toepassing. Een aantal praktijkdeskundigen meent dat het niet altijd gemakkelijk is om van branche te veranderen. Verschillende branches (zoals de transport-, afval- en de bouwsector) vragen specifieke kennis en expertise die toetreden tot en uittreden uit die branche bemoeilijken. Daarom is eerder te verwachten dat criminelen met hun activiteiten uitwijken naar een andere regio waar de Wet BIBOB niet wordt toegepast, naar het buitenland uitwijken, van slimmere stromanconstructies gebruik maken of bewijsstukken vervalsen, dan overstappen naar een andere branche, aldus deze experts. De experts hebben er in dit verband ook op gewezen dat het nog maar de vraag is in hoeverre het bestuur de infiltratie van criminelen in het bedrijfsleven kan waar nemen. Een grote crimineel die vooral belang heeft bij voldoende mogelijkheden om zwart geld wit te wassen, zal in de regel niet zelf de dekmantelonderneming runnen. Hij zal andere zakelijke samenwerkingsverbanden zoeken om zijn geld in omloop te brengen en is daarbij niet per se aan één of enkele specifieke branches gebonden. Zodoende hoeft hij zelf ook niet over specifieke branche kennis te beschikken. Deze laatste opmerking van de experts verdient in zoverre wel een nuancering dat veel van de experts de vastgoedsector noemden als een sector die zich bij uitstek leent voor het in omloop brengen van zwart geld.

## 7.3.3 Overheidslasten en administratieve lasten

### *Overheidslasten*

Tijdens de expertmeetings werd ondubbelzinnig bevestigd dat de Wet BIBOB tot extra overheidslasten heeft geleid. Experts die bij bestuursorganen werkzaam zijn onderkennen dat het voor een correcte uitvoering van de Wet BIBOB en de ontwikkeling van die expertise noodzakelijk is om speciale kennis en extra menskracht in te zetten. Deze investering kan een argument zijn om niet voorop te lopen bij de invoering van de wet, maar te zijner tijd mee te liften met de ervaringen van anderen. Bovendien is een cultuuromslag in de organisatie nodig. Ambtenaren moeten niet alleen gericht zijn op het verlenen van de beschikking, maar ook op de risico's ervan en op de persoon en achtergronden van de aanvrager. Dit veronderstelt een andere benadering van de aanvrager.

Het geringe aantal zaken dat bij de bestuursrechter is gebracht is geen reden om aan te nemen dat op dit moment de Wet BIBOB tot verzwaring van de lasten van de rechter heeft geleid.



# Berenschot

## *Administratieve lasten*

De vraag of de Wet BIBOB tot extra administratieve lasten voor aanvragers heeft geleid, heeft het merendeel van de deelnemers aan de expertmeeting bevestigend beantwoord. Het is volgens de meeste experts evident dat het stellen van meer en aanvullende vragen tot extra administratieve lasten leidt. Enkele deelnemers hebben erop gewezen dat veel van de gevraagde informatie tegelijkertijd echter ook bedrijfsinformatie is die ondernemingen in de meeste gevallen zo voorhanden zou moeten hebben. Dit omdat het informatie betreft die in veel gevallen ook in contacten met banken, financiers, verzekeraars, contractspartijen en andere overheidsdiensten moet worden overgelegd. Daar komt bovendien bij, aldus deze experts, dat de administratieve last vooral toeneemt als na een eerste informatie-uitvraag verdiepende vervolgvragen moeten worden gesteld. In zoverre heeft de aanvrager zelf invloed op de zwaarte van de administratieve last die hij ondervindt.

### 7.3.4 Onevenredige benadeling rechtsbescherming

Tijdens de expertmeetings is tevens ingegaan op de vraag in hoeverre de Wet BIBOB leidt tot onevenredige benadeling van de rechtsbescherming van betrokkenen. Enkele experts uit de advocatuur, de rechterlijke macht en de wetenschap wezen erop dat het aantal rechterlijke uitspraken over de toepassing van de Wet BIBOB tot op heden te beperkt is geweest om hierover eenduidige uitspraken te kunnen doen.

Desgevraagd maakte één expert vanuit de advocatuur de opmerking dat de strafrechtelijke onschuldpresumptie in bestuursrechtelijke procedures niet geldt en dat dat zonder meer nadelig uitpakt voor de aanvrager. Dat klemt te meer daar het bestuursorgaan dat zich bij zijn beslissing moet baseren op een BIBOB-advies de inhoud van dat advies nooit volledig kan beoordelen op zijn juistheid. De bestuursrechter toetst de beslissingen van het bestuursorgaan vervolgens slechts marginaal, aldus deze expert. Vanuit de wetenschap werd in dit verband opgemerkt dat het bestuursprocesrecht voor wat betreft de beoordeling van dit soort adviezen en besluiten negatief uitpakt. De reikwijdte van de toetsingsbevoegdheid van de rechter is ten aanzien van de Wet BIBOB onvoldoende duidelijk. De bestuursrechtelijke Wet BIBOB stelt minder hoge eisen aan het aannemelijk maken van het gevaar van criminele facilitering, dan in het strafrecht ten aanzien van de schuldvraag gebruikelijk is.

De Wet BIBOB gaat immers niet uit van de strafrechtelijke onschuldpresumptie, maar eist slechts van het bestuur dat het aannemelijk maakt dat sprake is van een risico van criminele facilitering. Dit maakt dat ook zonder een strafrechtelijke veroordeling aanvragers van bepaalde overheidsdiensten kunnen worden uitgesloten. Vervolgens toetst de bestuursrechter het weigerings- of intrekingsbesluit slechts marginaal, zoals eerder gezegd. Deze wetenschappelijke expert betwijfelt of deze constructie in overeenstemming is met het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6 EVRM en verwacht dat deze kwestie wel aan het EHRM zal worden voorgelegd.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Artikel 6, tweede lid, EVRM luidt: Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

# Berenschot

In aansluiting op het voorgaande werd door een van de experts ook opgemerkt dat de Wet BIBOB het niet toestaat dat bestuursorganen die een advies hebben gevraagd het advies aan de aanvrager, subsidieontvanger of vergunninghouder ter beschikking stelt. Artikel 27 Wet BIBOB bevat een geheimhoudingsplicht met betrekking tot gegevens die krachtens de Wet BIBOB zijn verkregen. Artikel 27 Wet BIBOB bevat vervolgens ook een aantal uitzonderingen op deze geheimhoudingsplicht. Het betreft met name een regeling ten aanzien van de verstrekking van gegevens aan de aanvrager, de subsidieontvanger of de vergunninghouder die noodzakelijk zijn voor de motivering van aangevraagde of in te trekken beschikking. Deze regeling kan tot gevolg hebben dat het bestuursorgaan de betrokken aanvrager, subsidieontvanger of vergunninghouder onvoldoende in de gelegenheid kan stellen om zelf de gronden voor de beschikking te beoordelen. Artikel 8:29 Awb voorziet voor de procedure van beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter in een regeling die de rechter in staat stelt om het gehele advies van Bureau BIBOB in te zien. Deze regeling biedt de aanvrager, subsidieontvanger of vergunninghouder echter nog steeds niet de gelegenheid tot inzage in het gehele BIBOB-advies. De hiervoor bedoelde expert sloot niet uit dat ook deze beperking van het recht op inzage in de stukken in de procedure bij de rechter in strijd is met artikel 6 EVRM.

## 7.4 DE REIKWIJDTE VAN DE WET BIBOB EN ALTERNATIEVEN VOOR DE WET BIBOB

### 7.4.1 Reikwijdte van de Wet BIBOB

Tijdens de expertmeetings is de vraag gesteld of de werking van de Wet BIBOB uitgebreid zou moeten worden naar andere sectoren. De experts noemden desgevraagd onder meer belwinkels, kamerbemiddelingsbureaus, uitzendbureaus, de vastgoedsector en juridische en financiële dienstverleners. Zij noemden deze sectoren omdat van deze sectoren bekend is dan wel dat het aannemelijk is dat daarin veel criminele ondernemers actief zijn.

In dit verband werd overigens wel de opgemerkt dat sommige van de genoemde sectoren überhaupt (nog) geen vergunningstelsel kennen en dat voor die sectoren in dat geval een vergunningplicht zou moeten worden geconstrueerd. De experts afkomstig uit het openbaar bestuur wezen er verder op dat gemeenten – juist vanwege de juridische risico's die eraan zijn verbonden – in het algemeen terughoudend zijn om te experimenteren met nieuwe vergunningstelsels. Ook uit een oogpunt van administratieve lasten is de introductie van nieuwe vergunningstelsels onwenselijk. Verder werd door de deelnemers aan de expertmeetings de opmerking gemaakt dat er nog teveel vragen zijn over de toepassing van de wet die eerst beantwoord moeten worden, voordat over uitbreiding gesproken zou moeten worden.

De vraag naar de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB riep bij verschillende experts ook de vraag op of dat niet tot wijziging van het doel van de wet leidt. Tot op heden is de wet toegepast op reeds bestaande systemen voor overheidsregulering waarbij criminele facilitering door het openbaar bestuur zich kan voordoen. Veel van de suggesties voor uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB vergen, zoals gezegd, eerst de introductie van vergunningstelsels om vervolgens daarop de Wet BIBOB van toepassing te kunnen verklaren. Dit doet de vraag opkomen of deze suggesties voor uitbreiding van de reikwijdte van de wet nu bedoeld zijn om criminele facilitering door het openbaar bestuur tegen te gaan of om criminaliteit beter te kunnen bestrijden.

# Berenschot

Verschillende deelnemers uit de praktijk van het openbaar bestuur benadrukten in dit verband dat zij de Wet BIBOB in de eerste plaats als instrument voor criminaliteitsbestrijding beschouwen. Enkele deelnemers uit de wetenschap wezen mede naar aanleiding van die ervaringen erop dat het doel van de Wet BIBOB lijkt te zijn verruimd van een preventief instrument ter voorkoming van criminele facilitering door het openbaar bestuur tot een instrument voor criminaliteitsbestrijding. Een enkele andere expert wees erop dat de Wet BIBOB van meet af aan bedoeld is als een instrument voor criminaliteitsbestrijding.

Gerelateerd aan het voorgaande is de experts de vraag gesteld welke eisen moeten worden gesteld aan eventuele uitbreiding(en) van de reikwijdte van de wet. Enkele experts wezen erop dat een discussie over uitbreiding van de wet eerst aan de orde kan zijn als meer duidelijk is over het effect van de wet. Enkele andere experts wezen erop dat altijd onduidelijk is gebleven op wat voor soort criminaliteit en wat voor soort criminelen de wet is gericht.

Tevens is tijdens de expertmeeting – onder verwijzing naar de door de wetgever gehanteerde criteria om een branche onder de werking van de Wet BIBOB te laten vallen – gevraagd naar de passendheid van deze criteria.<sup>76</sup> Verschillende experts uit de wetenschap merkten hierover op dat de huidige criteria zijn opgesteld in een andere tijdgeest (eerste helft jaren negentig van de vorige eeuw) en dat het met de bestaande criteria niet mogelijk is om snel in te spelen op nieuw opkomende branches.

De criteria zouden bijvoorbeeld niet voldoende in kunnen spelen op de problematiek van het terrorisme. Een enkele andere expert uit de wetenschap wees erop dat deze criteria wel erg gemakkelijk zijn geïntroduceerd en dat niet vast staat dat deze criteria ook bruikbaar zijn.

## 7.4.2 Alternatieven voor de Wet BIBOB

Aan de experts is gevraagd of er betere of minder bezwaarlijke alternatieven voor het BIBOB-instrumentarium beschikbaar of denkbaar zijn. Een enkele expert noemde de Verklaring omtrent Gedrag die op grond van enkele wetten kan worden gevraagd. Andere experts noemden ook de multidisciplinaire gebiedsgerichte aanpak met verschillende inspectie- en handhavingdiensten en intensivering van de bestuurlijke handhaving. Geen van de experts gaf echter aan dat er een duidelijk alternatief voor de Wet BIBOB denkbaar is. Enkele noemden het BIBOB-instrumentarium onmisbaar, mede omdat alleen met dat instrument het openbaar bestuur over de benodigde informatie kan beschikken om een goede integriteitsbeoordeling van de aanvrager te kunnen maken.

---

<sup>76</sup> Het betreft a. branches waarmee leden van criminele organisaties technisch en financieel vertrouwd zijn: bouwnijverheid, de automobielbranche, de horeca en het transportwezen; b. branches met een lage toetredingsdrempel. Weinig diploma's vereist om als zelfstandig ondernemer te beginnen, niet moeilijk om iemand met de benodigde papieren als zaakwaarnemer of «katvanger» in te huren; c. branches die bestaan uit enkele grote bedrijven en een groot aantal kleine bedrijven die met elkaar in een harde onderlinge concurrentie zijn verwickeld. Branches waarin grote sommen contant geld omgaan, wat de mogelijkheid biedt om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen, en d. Branches waar weinig is geregeld, waar de regels gecompliceerd zijn, tegenstrijdig of in de praktijk onwerkbaar: afvalverwerkingsbranche, de horeca en sectoren die zonder het inschakelen van goedkope illegale arbeid niet kunnen voortbestaan (TK 1999-2000, 26 883, nr. 3, p. 4).

# Berenschot

## 7.5 WIJZE VAN BESLUITVORMING BIJ RISICO VAN CRIMINELE FACILITERING

Aan de experts is de vraag gesteld op welke wijze de besluitvorming van bestuursorganen verloopt indien sprake is van een risico van facilitering van criminele activiteiten. De experts uit de praktijk van het openbaar bestuur bevestigen dat bestuursorganen in de regel hun beslissing tot inzet van het BIBOB-instrumentarium baseren op een specifiek daarvoor ontwikkeld beleid (deBIBOB-beleidslijn). Dit beleid is vaak niet alleen gebaseerd op het vermoeden dat vanwege locatie- of regio-specifieke omstandigheden in bepaalde branches sprake is van een risico van criminele facilitering, maar ook op de inschatting dat de extra inspanningen daadwerkelijk het beoogde effect kunnen hebben en in rechte in stand houdt. Deze aanpak is mede ingegeven vanuit het streven van bestuursorganen om de risico's met de toepassing van het BIBOB-instrumentarium zo klein mogelijk te maken.

## 7.6 SAMENWERKING DOOR BESTUURSORGANEN MET OVERHEIDSINSTANTIES

In de praktijk blijkt met name bij gemeenten behoefte te bestaan om voor de uitvoering van de Wet BIBOB met elkaar samen te werken (zie met name paragraaf 12.3.2). Dit blijkt ook uit de expertmeetings. Deze samenwerking strekt zich niet alleen uit tot het delen van expertise, ervaringen en kennis, maar strekt zich uitdrukkelijk ook uit tot het uitwisselen van informatie over concrete gevallen. In een enkel geval is in de expertmeeting ook aangegeven dat het wenselijk wordt geacht om een zwarte lijst op te kunnen stellen.

De achtergrond van deze behoefte aan samenwerking is in de eerste plaats gelegen in de behoefte van met name gemeenten om het waterbedeffering tegen te gaan. Een tweede argument is dat bestuursorganen naar mate ze zich meer van de risico's van criminele facilitering bewust worden een grotere behoefte aan specifieke kennis, ervaring en informatie krijgen. Deze kennis, ervaring en informatie kunnen ze ten dele zelf opdoen, maar voor een aanzienlijk deel zijn ze daarbij afhankelijk van andere bestuursorganen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om behoeften van bestuursorganen in eenzelfde regio. Zo werken gemeenten in dezelfde regio in toenemende mate met elkaar en met de politieregio samen.

In een aantal gevallen betreft het samenwerking waarbinnen kennis en deskundigheid wordt gedeeld, al dan niet in combinatie met een multidisciplinaire gebiedsgerichte aanpak met verschillende inspectie- en handhavingdiensten en/of intensivering van de bestuurlijke handhaving. Het kan ook gaan om de aanleg van databanken met persoonsgegevens of om het opvragen van gegevens bij andere overheidsinstanties.

Verschillende praktijkdeskundigen hebben in dat kader aangegeven daarvoor ook uitdrukkelijk toestemming te hebben gevraagd en gekregen van het College bescherming persoonsgegevens, als in dat verband een persoonsregistratie werd aangelegd. Een bijzonder punt van aandacht betreft daarbij de verhouding tussen de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJSG) en de Wet BIBOB. Door een van de deelnemers aan de expertmeetings werd erop gewezen dat in de parlementaire geschiedenis bij de WJSG is opgemerkt dat de informatieverstrekking op basis van de WJSG niet open zou staan als de gang naar het Bureau BIBOB openstaat. Enkele wetenschappers hebben twijfels uitgesproken over de toelaatbaarheid van de verschillende vormen van samenwerking, met name op het punt van de uitwisseling van gegevens. De Wet BIBOB verbiedt immers verstrekking van gegevens uit adviezen van Bureau BIBOB aan andere bestuursorganen en verplicht een ieder die krachtens de Wet BIBOB komt te beschikken over gegevens met betrekking tot een derde tot geheimhouding.

# Berenschot

De samenwerking tussen bestuursorganen gaat daarnaast ook om een behoefte van bestuursorganen aan samenwerking op specifieke onderdelen, om specifieke informatiebehoeften. In dat verband hebben (samenwerkende) bestuursorganen convenanten gesloten met onder meer de belastingdienst voor het verkrijgen van bijvoorbeeld fiscale informatie. Deze informatie kunnen de bestuursorganen vervolgens gebruiken om de eigen beoordeling van het risico van criminele facilitering beter te kunnen uitvoeren en om zodoende voor het vergaren van de noodzakelijke informatie minder afhankelijk te zijn van het landelijk Bureau BIBOB.

Een andere in de praktijk zich ontwikkelende methode voor samenwerking is de intensivering van de samenwerking van bestuursorganen met de BIBOB-officier van justitie. Indien bestuursorganen de BIBOB-officier van justitie geregeld op de hoogte stellen van hun ervaringen en de binnenkomende aanvragen, kan de BIBOB-officier van justitie door de gegevens van verschillende bestuursorganen met elkaar te vergelijken bestuursorganen gemakkelijker tippen om een BIBOB-advies aan te vragen. Dit wordt wel de geactiveerde tipfunctie genoemd. Verschillende experts waren positief over deze vorm van samenwerking. Voorwaarde voor deze vorm van samenwerking is wel dat er een goede verstandhouding bestaat tussen de betrokken functionarissen en dat alle betrokkenen het nut van de samenwerking onderkennen.

## 7.7 JURIDISCHE HOUDBAARHEID VAN DE WET BIBOB

Als gezegd is het aantal malen dat inmiddels bij de rechter is geprocedeerd over een weigerings- of intrekingsbeslissing op grond van de Wet BIBOB vele malen lager dan het aantal weigerings- of intrekingsbeslissingen. Van de zijde van de wetenschappers is erop gewezen dat de ontwikkeling van de jurisprudentie omtrent de Wet BIBOB nog maar net is begonnen en dat uit de op dit moment beschikbare jurisprudentie niet veel conclusies kunnen worden getrokken. Dit klemt te meer daar een aantal moeilijke juridische aspecten van de (toepassing van de) Wet BIBOB op dit moment nog niet of nog niet op de juiste wijze aan de rechter zijn voorgelegd, aldus enkele experts (zie ook hiervoor).

De wetenschappers en de praktijkdeskundigen uit de advocatuur hebben verschillende al dan niet principiële punten over de juridische houdbaarheid van de Wet BIBOB genoemd waarvan zij verwachten dat deze bij de rechter nader moeten worden uitgeprocedeerd:

- In hoeverre kan een uitgebracht advies voor een andere aanvraag of zelfs voor een andere aanvrager worden hergebruikt?
- Welke omstandigheden zijn voldoende om te concluderen dat er sprake is van voldoende zeggenschap om van een stromanconstructie te kunnen spreken?
- Kan een advies nog worden gebruikt indien blijkt dat het ten onrechte is gevraagd?
- Wat zijn de gevolgen als achteraf blijkt dat een advies deels op onjuiste feiten is gebaseerd?
- Welke extra informatie mag gezien de aard van de activiteit waarvoor de beschikking wordt gevraagd of is gegeven – in het licht van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en uit een oogpunt van rechtsgelijkheid – aan de aanvrager worden gevraagd?
- In hoeverre is het mogelijk om op grond van de APV aanvullende gedragseisen te stellen waaraan de aanvrager van een beschikking moet voldoen?

# Berenschot

- In hoeverre staat de aanvrager in relatie tot strafbare feiten indien een ander dan de aanvrager deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon (tot voor kort) in een zakelijk samenwerkingsverband tot de aanvrager stond?<sup>77</sup>
- In hoeverre beoordeelt de rechter de aannemelijkheid van de inhoud van het BIBOB-advies en waardeert hij (geheime) CIE-informatie anders dan bijvoorbeeld openbaar toegankelijke informatie uit een strafzaak die inmiddels tot een veroordeling heeft geleid?
- In hoeverre acht de rechter toepassing van het BIBOB-instrumentarium toelaatbaar indien geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling of indien sprake is van een of meer veroordelingen voor lichte vergrijpen of vergrijpen die in een ver verwijderd verband staan tot de activiteit waarvoor de beschikking wordt gevraagd of is gegeven?
- In hoeverre laat het Europese (aanbestedings)recht ruimte om de gunning van een overheidsopdracht te weigeren vanwege het gevaar van criminele facilitering?
- Zijn de beperkingen op de rechtsbescherming van de aanvrager/klager op het punt van de mogelijkheden voor inzage in het BIBOB-advies en de marginale toetsing door de bestuursrechter in overeenstemming met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens?

## 7.8 ANTWOORDEN EN OORDELEN VAN BESTUURDERS

### *Algemeen*

Een aantal bestuurders (met name burgemeesters) is in interviews een aantal vragen uit het analysekader gesteld. Uit de interviews komt naar voren dat deze bestuurders vooral een algemeen beeld van de (uitvoering van de) Wet BIBOB hebben. Op specifieke (technische) details van de werking van de wet of van de instrumenten van de wet hebben zij weinig zicht. Dat komt overigens niet alleen doordat bestuurders de details van de uitvoering van de wet aan hun ambtenaren overlaten, maar ook doordat de ervaringen met de Wet BIBOB nog maar beperkt zijn. Het voorgaande betekent overigens niet dat deze bestuurders niet betrokken worden bij de uitvoering van de wet. Het tegendeel is veel eerder waar; indien de wet wordt toegepast laat de bestuurder zich daar in de regel goed van op de hoogte houden.

Het feit dat de meeste bestuurders niet op de hoogte zijn van de details van de uitvoering van de wet, betekent dat zij op een aanzienlijk aantal van de hen gestelde vragen geen concreet antwoord konden geven.

### *Reikwijdte van de wet*

In reactie op de vraag op welke andere branches de Wet BIBOB nog meer van toepassing verklaard zou moeten worden, gaven verschillende bestuurders aan de Wet BIBOB een nuttig instrument te vinden dat ook op andere sectoren zou kunnen worden toegepast. In dat verband noemde een enkele bestuurder onder meer belwinkels en de vastgoedsector als sectoren waarop de Wet BIBOB ook van toepassing zou moeten zijn.

---

<sup>77</sup> Artikel 3, vierde lid sub c Wet BIBOB is op dit punt in de tegenwoordige tijd geformuleerd: "... of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat".



# Berenschot

Enkele andere bestuurders gaven juist aan moeite te hebben om uitspraken te doen over de reikwijdte van de wet, met name omdat zij nog geen of slechts beperkte ervaring met de wet hebben opgedaan.

De vraag naar de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB deed sommige bestuurders er uitdrukkelijk op wijzen dat de mate van toepassing van de Wet BIBOB en de behoefte aan de Wet BIBOB afhankelijk is van het karakter van de gemeente. In een grote gemeente zal de behoefte aan de wet veel groter zijn dan in een kleine plattelandsgemeente. Dat laatste betekent overigens niet dat plattelandsgemeenten geen behoefte aan de Wet BIBOB kunnen hebben. Een van de bestuurders noemde de problemen rondom de vestiging van een discotheek in het buitengebied van de gemeente als een voorbeeld waarop de Wet BIBOB zou kunnen worden toegepast.

## *Besluitvorming bij risico's van criminele facilitering*

Op de vraag op welke wijze de besluitvorming van bestuursorganen verloopt bij eventuele risico's van facilitering gaven de meeste bestuurders aan dat zij daadwerkelijk gebruik maken van de Wet BIBOB en dat zij als politiek verantwoordelijke daarvan op de hoogte worden gesteld. De beslissing om het BIBOB-instrumentarium toe te passen wordt in beginsel altijd genomen door het verantwoordelijke bestuursorgaan zelf. Een enkele bestuurder gaf aan dat zich in de betrokken gemeente geen situaties voordeden waarin de Wet BIBOB zou moeten worden toegepast. Tegelijkertijd wezen verschillende bestuurders erop dat met name in kleinere gemeenten – vanwege het gesloten of specifieke sociale karakter van de gemeenschap – het lokaal bestuur en ambtenaren moeite kunnen hebben om voldoende afstand tot de criminele aanvrager te bewaren en dat daarin ook een reden kan liggen om het risico van criminele facilitering te onderschatten.

## *Kennis van de Wet BIBOB*

Op de vraag of de kennis van de bestuursorganen toereikend is om de wet goed uit te kunnen voeren, menen de bestuurders dat de toepassing van de Wet BIBOB specifieke deskundigheid vergt. Het ligt voor de bestuurders voor de hand dat indien binnen hun gemeente de Wet BIBOB wordt toegepast, de gemeente over die kennis dient te beschikken. In de meeste gevallen zijn één of meer afzonderlijke functionarissen belast met de uitvoering van de wet. In sommige gevallen werd (mede) een beroep gedaan op de diensten van een samenwerkingsverband voor de toepassing van de Wet BIBOB.

## *De mogelijkheid tot omzeiling van de Wet BIBOB*

Verschillende bestuurders gaven aan dat zij rekening houden met vertrek van criminelen uit een gemeente waar de Wet BIBOB wordt toegepast naar gemeenten waar dat niet het geval is. Enkele andere bestuurders wezen er overigens op dat het uitwijken van criminelen naar andere gemeenten kan worden bemoeilijkt door specifieke lokale omstandigheden zoals het ontbreken van geschikte vestigingslocaties, door het agrarische of gesloten karakter van de lokale gemeenschap.

# Berenschot

## *Het doel van de Wet BIBOB*

Verschillende bestuurders hadden een uitgesproken mening over de functie van de Wet BIBOB. Eén van de geïnterviewde bestuurders was heel stellig en beschouwde de Wet BIBOB niet zo zeer als een integriteitsinstrument, maar met name als een middel om criminaliteit te bestrijden en criminelen uit de gemeente te weren.

## 7.9 CONCLUSIES

### 7.9.1 Experts

Er is nog te weinig ervaring met de Wet BIBOB gedaan om stellige uitspraken te kunnen doen over de mate waarin de Wet BIBOB bijdraagt aan de afname van criminaliteit in door de Wet BIBOB bestreken sectoren. Sommige experts nemen wel een zekere verplaatsing van criminelen waar, maar of dat het gevolg is van de Wet BIBOB is onduidelijk. Enkele experts nemen een afname waar in het aantal aanvragen voor bepaalde vergunningen. Dit zou kunnen wijzen op een zeker preventief effect van de Wet BIBOB. Tegelijkertijd hebben verschillende experts erop gewezen te vrezen dat slimme criminelen vrij gemakkelijk de Wet BIBOB zouden kunnen omzeilen via stromanconstructies of door hun activiteiten te verplaatsen naar gemeenten of regio's waar de Wet BIBOB niet wordt toegepast. Een ander neveneffect van de Wet BIBOB is de toename in lasten voor de overheid. Ook de beperking van de rechtsbescherming voor de betrokken burger wordt als een negatief aspect van de Wet BIBOB genoemd. De experts menen dat er wel een relatief beperkt risico op stigmatisering van bepaalde beroepsgroepen of (rechts)personen bestaat. Hetzelfde geldt voor de toename van administratieve lasten voor de betrokken burger; aanvragers van beschikkingen kunnen vrij eenvoudig de extra last die gemoeid is met het verstrekken van de gevraagde informatie beperken; veel van die informatie moeten zij sowieso voor handen hebben.

Verschillende experts noemden de belwinkels, kamerbemiddelingsbureaus en uitzendbureaus als branches die onder de Wet BIBOB zouden moeten vallen. Een discussie over de uitbreiding van de Wet BIBOB is echter volgens verschillende experts prematuur. Dit met name omdat dit de introductie van nieuwe vergunningstelsels vergt, hetgeen in strijd is met het streven naar verlichting van de regeldruk. Bovendien is er nog te weinig ervaring met de Wet BIBOB opgedaan om nu al over uitbreiding te spreken.

Een aanzienlijk aantal gemeenten kiest ervoor bij de uitvoering van de Wet BIBOB samen te werken met andere gemeenten of met politieregio's. De samenwerking heeft betrekking op het delen van kennis en deskundigheid, het opzetten van databanken en op het opvragen van gegevens bij andere overheidsdiensten. Een kritisch punt bij deze samenwerking is dat de samenwerking er niet toe mag leiden dat een bestuursorgaan dat een BIBOB-advies heeft gekregen de gegevens uit dit advies verstrekt aan de samenwerkingspartners. De Wet BIBOB verbiedt dit. Bestuursorganen zoeken tenslotte ook de samenwerking met het Openbaar Ministerie. Door het Openbaar Ministerie regelmatig op de hoogte te stellen van (voorgenomen) beslissingen op het terrein van vergunningverlening krijgt het Openbaar Ministerie eerder en beter inzicht in de risico's die het bestuur daarbij loopt. Dit stelt het Openbaar Ministerie beter in staat om tijdig het bestuur te tippen om in concrete gevallen een advies van Bureau BIBOB te vragen (de geactiveerde tipfunctie).



# Berschot

De experts onderkennen dat de Wet BIBOB in de jurisprudentie nog tot weinig problemen heeft geleid. Verschillende experts wezen erop dat nog veel juridische vragen over de toepassing van de Wet BIBOB onbeantwoord zijn. Zij verwachten dat verschillende principiële vragen aan de rechter zullen worden voorgelegd.

Een vraag die zowel in de wetenschappelijke literatuur als door enkele experts werd opgeworpen is of de beperkingen op de rechtsbescherming van de aanvrager/klager op het punt van de mogelijkheden voor inzage in het BIBOB-advies en de marginale toetsing door de bestuursrechter in overeenstemming zijn met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

## 7.9.2 Bestuurders

De bestuurders van gemeenten zijn over het algemeen op de hoogte van (de hoofdlijnen van) de Wet BIBOB en in mindere mate op detailniveau. Niet alle vragen konden door hen zodoende op detailniveau worden beantwoord. Dit wil overigens niet zeggen dat zij niet betrokken zijn en worden bij de uitvoering van de Wet BIBOB.

Ten aanzien van de reikwijdte van de wet BIBOB menen de bestuurders dat de wet uitbreiding naar enkele andere branches zou kunnen gebruiken. Zij plaatsten hierbij de kanttekening dat in een grote gemeente hier de behoefte veel meer aan zal bestaan dan bij een plattelandsgemeente. In aansluiting hierop deelden de bestuurders de mening dat er zeker een mogelijkheid op omzeiling van de Wet BIBOB bestaat. Dit kan echter worden bemoeilijkt door specifieke lokale omstandigheden.

De meeste bestuurders gaven aan daadwerkelijk gebruik te maken van de Wet BIBOB als zij hiervan op de hoogte worden gesteld. Hierbij plaatsten verschillende bestuurders de kanttekening dat met name in kleine gemeenschappen, vanwege het gesloten karakter, het lastig is voor de ambtenaar en bestuurder om afstand te bewaren tot de criminele aanvrager. Hierin kan een oorzaak liggen om het risico op criminele facilitering te onderschatten.

De bestuurders beamen dat voor toepassing van de Wet BIBOB specifieke deskundigheid is vereist. Meestal wordt de uitvoering in handen gelegd van één of meer BIBOB functionarissen.

# Berenschot

## 8. DE WET BIBOB EN HET OPENBAAR MINISTERIE

### 8.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het onderzoek naar de uitvoering van de Wet BIBOB door het Openbaar Ministerie. Voor het onderzoek naar de uitvoering van de Wet BIBOB door Bureau BIBOB bevat het analysekader de onderzoeksvragen die hieronder in het kader zijn weergegeven.

De vragen die conform het analysekader in deze paragraaf worden behandeld zijn:

- Hoe vaak hebben officieren van justitie bestuursorganen geadviseerd een BIBOB-advies aan te vragen? (analysevraag 109)
- In welke mate heeft dit tot daadwerkelijke BIBOB-onderzoeken geleid? (analysevraag 110)
- In welke mate en met welke regelmaat komen BIBOB en de tipfunctie van het OM aan de orde in het 'driehoeksoverleg' (buiten de pilots)? (analysevraag 111)
- Hoe vaak is het voorgekomen dat het Bureau BIBOB naar aanleiding van informatie die van strafvorderlijk belang is, het Openbaar Ministerie op de hoogte heeft gesteld? (analysevraag 112)
- Hoe vaak is naar aanleiding van een BIBOB-onderzoek informatie naar boven gekomen waarmee een strafzaak is gestart? (analysevraag 113)
- Hoe vaak is in strafzaken het bewijs dat via een BIBOB-onderzoek was verkregen, onrechtmatig geacht? (analysevraag 114)
- Hoe vaak heeft de officier van justitie 'in het belang van het onderzoek' een veto op een BIBOB-onderzoek uitgesproken? (analysevraag 115)

### 8.2 OPENBAAR MINISTERIE

De wijze waarop het Openbaar Ministerie invulling geeft aan de uitvoering van de Wet BIBOB verschilt van parket tot parket en van stad tot stad. In met name de steden Amsterdam en Rotterdam is het Openbaar Ministerie samen met het gemeentebestuur actief bezig om de samenwerking praktisch vorm te geven. Elders wordt minder prioriteit gegeven aan de Wet BIBOB. Soms ligt dat aan het gemeentebestuur, soms aan het Openbaar Ministerie. Eén BIBOB-officier van justitie gaf duidelijk aan dat hij nadrukkelijk had geprobeerd om het bestuur van een gemeente te bewegen om de Wet BIBOB te gebruiken en dat hij bereid was daaraan actief mee te werken, maar dat het gemeentebestuur niet op dat aanbod inging.

Uit de interviews met de BIBOB-officieren van justitie blijkt dat de invoering en toepassing van de Wet BIBOB tot extra werklast voor het OM leidt. BIBOB moet worden ingepast in de overlegstructuren van het OM met de politie en het openbaar bestuur (de driehoek). Bovendien is de Wet BIBOB niet alleen een verantwoordelijkheid van de BIBOB-officier van justitie, maar moet BIBOB ook een plaats krijgen in de werkwijze van de zaakofficieren van justitie (zij zijn immers een leverancier van informatie voor tips). Dat laatste vraagt van de zaakofficieren ook een andere wijze van beoordeling van de beschikbare informatie.

Het blijkt voor het OM niet eenvoudig te zijn om te komen tot een effectieve toepassing van de tipfunctie van de BIBOB-officier van justitie. Hiervoor zijn verschillende redenen. In de eerste plaats heeft het College van Procureurs-generaal nog geen richtlijn vastgesteld voor de wijze waarop de BIBOB-officier van justitie met zijn tipbevoegdheid moet omgaan.

# Berschot

In de tweede plaats is de tipfunctie in de regel belegd bij de CIE-officier van justitie. CIE-informatie kan daarmee relatief gemakkelijk worden gebruikt voor het geven van een tip. De CIE-officier zal daarmee echter in de regel terughoudend zijn omdat het geheime informatie betreft die bij bekendmaking ervan lopende opsporingsonderzoeken kan frustreren en informanten in gevaar kan brengen. Door de centrale positie van de CIE-officier staan de zaakofficieren van justitie, die met name relevante informatie uit lopende of afgeronde strafzaken kunnen aanleveren, niet in een direct of gemakkelijk te gebruiken contact met de betrokken bestuursorganen. Daar komt bovendien bij dat zaakofficieren de informatie die zij in de dossiers hebben in de regel niet vanuit de positie van het openbaar bestuur beoordelen (en zonodig daarop aanvullen), maar vanuit het belang van de strafzaak. In de derde plaats is het voor het Openbaar Ministerie in de praktijk niet eenvoudig om in te schatten in welke gevallen zij het openbaar bestuur moeten tippen. Vaak is bij het OM niet bekend of een bepaalde crimineel vergunningen of subsidies heeft aangevraagd of deelneemt aan een aanbestedingsprocedure. Tenslotte lijkt de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de tipfunctie ook afhankelijk te zijn van de verstandhoudingen tussen de verantwoordelijke BIBOB-officier van justitie, de (medewerkers van de) verantwoordelijke bestuursorganen en de verschillende organisatieculturen.

Verschillende BIBOB-officieren van justitie bevestigden dat in samenwerking met gemeenten een zogenoemde geactiveerde tipfunctie is ingesteld. De geactiveerde tipfunctie komt erop neer dat het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om in kader van lopende aanvragen en in het kader van de doorlichting van bestaande vergunningbestanden de BIBOB-officier informatie over bepaalde aanvragers en vergunninghouders kan doorsturen met het verzoek om te beoordelen of ten aanzien van die gevallen een tip moet worden gegeven. De ervaringen met deze geactiveerde tipfunctie worden door zowel de medewerkers van bestuursorganen als door de verschillende BIBOB-officieren van justitie positief gewaardeerd.

In met name Amsterdam en Rotterdam is inmiddels ervaring opgedaan met de tipfunctie. In die steden hebben de BIBOB-officieren van justitie met enige regelmaat bestuursorganen (getipt) een BIBOB-advies aan te vragen; in Amsterdam twintig keer, in Rotterdam negen keer. Onduidelijk is in hoeverre de tips tot daadwerkelijke BIBOB-onderzoeken hebben geleid. Uit interviews met de BIBOB-officieren van justitie blijkt dat (buiten de pilots) BIBOB en de tipfunctie van het OM zo nu en dan aan de orde komen in het 'driehoeksoverleg'. In de grote driehoek (hoofdofficier van justitie, korpschef en korpsbeheerder) komt BIBOB sporadisch aan de orde en als het aan de orde komt, alleen in algemene beleidsmatige zin. In de kleine driehoek (officier van justitie, districtschef en burgemeester) komt BIBOB in de regel aan de orde indien en voorzover de gemeente besloten heeft de Wet BIBOB toe te passen en het parket gekozen heeft voor een actieve aanpak met behulp van BIBOB. Eén BIBOB-officier van justitie meldde dat hij in de ene gemeente actief kon samenwerken met het gemeentebestuur op het terrein van BIBOB, maar dat met andere gemeentebesturen in hetzelfde arrondissement de samenwerking niet van de grond komt.

Naar aanleiding van de ontvangst van informatie die van strafvorderlijk belang is, heeft Bureau BIBOB in drie gevallen het Openbaar Ministerie op de hoogte gesteld. Dit heeft – voor zover bekend – echter nooit geleid tot de start van een strafzaak. Verder zijn er geen signalen dat in een strafzaak het bewijs dat via een BIBOB-onderzoek was verkregen, onrechtmatig zou zijn.

# Berenschot

De Wet BIBOB voorziet in de mogelijkheid dat de landelijke BIBOB-officier van justitie ‘in het belang van het onderzoek’ een veto uitspreekt over het voorgenomen gebruik van strafvorderlijke informatie in een BIBOB-onderzoek. Hiermee kan worden voorkomen dat nog geheime strafvorderlijke informatie via een BIBOB-onderzoek bij de betrokkene bekend wordt. Een van de BIBOB-officieren van justitie merkte in dit verband op dat dat naar zijn verwachting ook niet snel zal gebeuren. De belangrijkste reden hiervoor is dat van deze bevoegdheid alleen in uiterste gevallen gebruik zal worden gemaakt en dat in de meeste gevallen zonder een formele veto het uitvoeren van een BIBOB-onderzoek kan worden afgeremd. Iets anders is dat de BIBOB-officier van justitie zelf bepaalt of CIE-informatie wordt verstrekt ten behoeve van het BIBOB-onderzoek.

## 8.3 CONCLUSIES

Uit de interviews met de BIBOB-officieren van justitie komt naar voren dat de wijze waarop het Openbaar Ministerie invulling geeft aan de uitvoering van de Wet BIBOB verschilt van parket tot parket. Het meest wordt de tipfunctie toegepast in Rotterdam en Amsterdam. Per parket is het verschillend hoe vaak de Wet BIBOB in de ‘grote’ en ‘kleine’ driehoek aan de orde komt.

Daar komt bij dat het niet eenvoudig is om te komen tot een effectieve toepassing van de tipfunctie van de BIBOB-officier van justitie. Een positief gewaardeerde toepassing van de tipfunctie is de zogenaamde geactiveerde tipfunctie, die in meerdere gemeenten in gebruik is. Overigens wordt het veto dat de BIBOB-officier van justitie op het BIBOB onderzoek in het kader van het doorkruisen van strafrechtelijke belangen kan uitspreken tot op heden niet gebruikt. Daarnaast zijn er geen signalen dat bewijs verkregen uit een BIBOB onderzoek in een strafzaak onrechtmatig werd geacht.

# Berenschot

# Berenschot

## 9. DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE BIBOB

### 9.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het onderzoek naar het functioneren van de Begeleidingscommissie BIBOB. Voor het onderzoek naar het functioneren van de Begeleidingscommissie BIBOB bevat het analysekader de onderzoeksvragen die hieronder in het kader is weergegeven.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Hoe functioneert de begeleidingscommissie? (analysevraag 117)</li></ul> |
|---|

### 9.2 BEGELEIDINGSCOMMISSIE BIBOB

Bij regeling van 17 juni 2003 is de Begeleidingscommissie BIBOB ingesteld. De begeleidingscommissie heeft tot taak:

- Het voeren van overleg met de directeur van het Bureau BIBOB over de kwaliteit en de doelmatigheid van de adviezen, evenals het doen van voorstellen teneinde de gegevensverstrekking aan het Bureau te optimaliseren;
- Het ter beschikking stellen aan het Bureau van haar kennis en deskundigheid en
- Het doen van voorstellen ter verbetering van de kwaliteit en de doelmatigheid van de werkzaamheden van het Bureau.

De begeleidingscommissie staat onder voorzitterschap van de heer H. Dijkstal, voormalig minister van Binnenlandse Zaken. Uit interviews met de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie komt naar voren dat de aandacht van de begeleidingscommissie het meest is uitgegaan naar de inspanningen op het terrein van de voorlichting over de Wet BIBOB. De begeleidingscommissie heeft vastgesteld dat de aandacht voor de wet traag op gang is gekomen en dat nog steeds te veel bestuursorganen niet met de wet werken. Verschillende leden van de begeleidingscommissie menen dat de verantwoordelijke ministers meer hadden kunnen doen om de betrokken partijen (bestuursorganen en OM) aan te sporen om ervaring met de wet op te doen.

De begeleidingscommissie heeft veel aandacht besteed aan de bruikbaarheid en reikwijdte van de Wet BIBOB, evenals voor de procedurele kanten van de Wet BIBOB en de bevoegdheden van Bureau BIBOB. Voor concrete gevallen en casuïstiek heeft de begeleidingscommissie wegens een gebrek aan relevante voorbeelden tot op heden weinig aandacht kunnen hebben. De begeleidingscommissie is ervan overtuigd dat er voortgang is geboekt en dat de Wet BIBOB bestaansrecht en een preventieve werking heeft. De voorzitter van de begeleidingscommissie wees er uitdrukkelijk op dat, gezien de huidige stand van zaken met de uitvoering van de wet, de evaluatie te snel na de inwerkingtreding van de wet plaats vindt.

Voor wat betreft het functioneren van de begeleidingscommissie hebben de leden van de begeleidingscommissie opgemerkt dat er een behoorlijk verloop in de samenstelling van de commissie was. Iets anders is dat de commissie was samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende organisaties die met de wet werken. Twee van de geïnterviewde leden vragen zich af of dat voor de toekomst zinvol is.

# Berenschot

De reden hiervoor is dat een begeleidingscommissie die niet zou zijn samengesteld uit belanghebbenden waarschijnlijk met meer distantie over het functioneren van de Wet BIBOB zou kunnen oordelen.

## 9.3 CONCLUSIES

De begeleidingscommissie BIBOB heeft vastgesteld dat de aandacht voor de Wet BIBOB traag op gang is gekomen. De begeleidingscommissie heeft bij haar werkzaamheden vooral aandacht gehad voor de voorlichting over de Wet BIBOB, voor de bruikbaarheid en reikwijdte van de Wet BIBOB, de procedurele kanten van de Wet BIBOB en voor de bevoegdheden van Bureau BIBOB.

De Begeleidingscommissie kende een wisselende samenstelling. Naar de mening van enkele leden van de Begeleidingscommissie verdient het aanbeveling de commissie in de toekomst niet samen te stellen uit belanghebbenden bij de uitvoering van de Wet BIBOB. Dit zou de distantie tot de materie van de Wet BIBOB ten goede kunnen komen.

# Berenschot

## 10. CONCLUSIES VOOR DEEL II

Dit hoofdstuk behandelt voor deel II per hoofdstuk de conclusies.

### 10.1 DE WET BIBOB IN DE LITERATUUR

De verschillende media, de quick scan en de wetenschappelijke literatuur zijn in het algemeen in toenemende mate gematigd positief over de Wet BIBOB. In zoverre is er sprake van een wijziging van de toon van de berichtgeving over de Wet BIBOB. Dit neemt overigens niet weg dat er ook negatieve en kritische berichten over de Wet BIBOB zijn verschenen. Uit de wetenschappelijke literatuur is op te maken dat er vooralsnog wel redenen zijn om er rekening mee te houden dat de Wet BIBOB nog wel voor een aantal moeilijke juridische vragen zal zorgen. Een aantal daarvan zal ter beoordeling aan de rechter worden voorgelegd. Uit de wetenschappelijke literatuur kan echter ook de conclusie worden getrokken dat de Wet BIBOB tot op heden zonder veel problemen wordt toegepast. Voor zover tegen weigerings- of intrekingsbeschikkingen bij de rechter wordt geprocedeerd, houden de meeste van deze beslissingen in rechte stand, aldus de literatuur.

### 10.2 DE JURIDISCHE HOUDBAARHEID VAN DE WET BIBOB

De beperkte jurisprudentie die inmiddels over de Wet BIBOB beschikbaar is, laat vooralsnog zien dat in de meeste gevallen waarin een weigerings- of intrekingsbeschikking is aangevochten deze bij de rechter stand houdt. Dit is een belangrijke indicatie dat deze beslissingen op rechtens correcte gronden zijn genomen. Het BIBOB-instrumenten kan blijken de jurisprudentie wordt ingezet in het geval van (een vermoeden van) ernstige feiten dan wel een reeks van minder ernstige overtredingen. Gezien de ingrijpendheid van het BIBOB-instrumentarium mag een bestuursorgaan alleen bij een evidente weigering om informatie te verstrekken of bij evidente onjuistheid van de informatie een ernstig gevaar voor criminele facilitering aannemen en op die grond een aanvraag weigeren of een eerder gegeven beschikking intrekken. De jurisprudentie laat inmiddels enkele voorbeelden zien van gevallen waarin derden (omwonenden of concurrenten) met een beroep op de Wet BIBOB trachten het bestuursorgaan te dwingen de weigerings- of intrekingsgrond van de Wet BIBOB toe te passen jegens een aanvrager, vergunninghouder of deelnemer aan een aanbestedingsprocedure.

### 10.3 BUREAU BIBOB

Het aantal adviesaanvragen dat bij Bureau BIBOB sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB tot 1 augustus 2006 is binnengekomen (254) blijft ver achter bij de oorspronkelijke verwachtingen. Tot 1 augustus 2006 heeft Bureau BIBOB 193 adviezen (inclusief deeldossiers) afgegeven; het merendeel daarvan bevatte het advies 'ernstig gevaar'. Het aantal adviesaanvragen neemt per jaar duidelijk toe. Het merendeel van de adviezen is aangevraagd door gemeenten.



# Berenschot

De norm voor het aantal uren dat een advies mag kosten (120 uur) wordt lang niet altijd gehaald vanwege de complexiteit van de aanvraag. Meer dan eens komt het voor dat na het uitbrengen van het advies het bestuursorgaan op dezelfde kwestie een aanvullend advies aanvraagt omdat het oorspronkelijk advies nog onvoldoende houvast gaf of aanvullende informatie is ontdekt.

De wettelijke termijn waarbinnen het BIBOB-advies moet worden afgegeven wordt in veel gevallen niet gehaald. Een verklaring hiervoor is gelegen in de capaciteit van Bureau BIBOB. Een andere verklaring hiervoor is dat Bureau BIBOB voor het vergaren van de benodigde informatie afhankelijk is van de medewerking van andere overheidsdiensten. Het vergaren van gegevens bij Nederlandse overheidsdiensten verloopt in steeds beter, al kunnen zich altijd gevallen voordoen waarin lang op de gevraagde informatie moet worden gewacht. Het vergaren van informatie uit het buitenland verloopt moeizaam. In die gevallen leidt dit tot overschrijding van de termijn waarbinnen het advies moet worden afgegeven.

In de jaren 2003 en 2004 kampte Bureau BIBOB met een personele overcapaciteit omdat het aantal adviesaanvragen sterk achter bleef bij de verwachtingen. Vanaf 2005 ontstond door de toename van het aantal adviesaanvragen en een afname in het personeelbestand een capaciteitstekort. Dat tekort is inmiddels opgevangen.

In met name 2003 en 2006 is veel beroep gedaan op de voorlichtingsmiddelen (helpdesk, website, etc.) van Bureau BIBOB. Het zijn overigens vooral de gemeenten die hierop een beroep doen. De deskundigheid van bestuursorganen omtrent de Wet BIBOB is naar het oordeel van Bureau BIBOB adequaat.

Voor de invoering van de Wet BIBOB beschikte het Wallenproject/Van Traa-team van de gemeente Amsterdam reeds over een eigen voorziening voor gegevensvergarings voor de bestuurlijke aanpak van criminaliteit in de gemeente. Na de invoering van de Wet BIBOB is deze voorziening blijven bestaan onder de restrictie dat de daarmee vergaarde gegevens niet mogen worden gebruikt in het kader van de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Wet BIBOB en vice versa. Het is voor het Wallenproject/Van Traa-team sinds de invoering van de Wet BIBOB vanwege het ontbreken van een richtlijn van het OM moeilijker geworden om justitiële gegevens te verkrijgen. Daartegenover staat dat de Wet BIBOB een mogelijkheid biedt voor weigering- en intrekking van beschikkingen die voordien niet bestond.

## 10.4 DE WET BIBOB VOLGENS EXPERTS

Er is nog te weinig ervaring met de Wet BIBOB opgedaan om stellige uitspraken te kunnen doen over de mate waarin de Wet BIBOB bijdraagt aan de afname van criminaliteit in door de Wet BIBOB bestreken sectoren. Sommige experts nemen wel een zekere verplaatsing van criminelen waar, maar of dat het gevolg is van de Wet BIBOB is onduidelijk. Enkele experts nemen een afname waar in het aantal aanvragen voor bepaalde vergunningen. Dit zou kunnen wijzen op een zeker preventief effect van de Wet BIBOB. Tegelijkertijd hebben verschillende experts erop gewezen te vrezen dat slimme criminelen vrij gemakkelijk de Wet BIBOB kunnen omzeilen via stromanconstructies of door hun activiteiten te verplaatsen naar gemeenten of regio's waar de Wet BIBOB niet wordt toegepast. Een ander neven-effect van de Wet BIBOB is de toename in lasten voor de overheid. Ook de beperking van de rechtsbescherming voor de betrokken burger wordt als een negatief aspect van de Wet BIBOB genoemd.

# Berenschot

De experts menen dat er een relatief beperkt risico op stigmatisering van bepaalde beroepsgroepen of (rechts)personen bestaat. Hetzelfde geldt voor de toename van administratieve lasten voor de betrokken burger; aanvragers van beschikkingen kunnen vrij eenvoudig de extra last die gemoeid is met het verstrekken van de gevraagde informatie beperken; veel van die informatie moeten zij sowieso voor handen hebben.

Verskillende experts noemden de belwinkels, kamerbemiddelingsbureaus en uitzendbureaus als branches die onder de Wet BIBOB zouden moeten vallen. Een discussie over de uitbreiding van de Wet BIBOB is echter volgens verschillende experts tegelijkertijd nog prematuur. Dit met name omdat dit de introductie van nieuwe vergunningstelsels vergt, hetgeen in strijd is met het streven naar verlichting van de regeldruk. Bovendien is er nog te weinig ervaring met de Wet BIBOB opgedaan om nu al over uitbreiding te spreken.

Een aanzienlijk aantal gemeenten kiest ervoor bij de uitvoering van de Wet BIBOB samen te werken met andere gemeenten of met politieregio's. De samenwerking heeft betrekking op het delen van kennis en deskundigheid, het opzetten van databanken en op het opvragen van gegevens bij andere overheidsdiensten. Een kritisch punt bij deze samenwerking is dat de samenwerking er niet toe mag leiden dat een bestuursorgaan dat een BIBOB-advies heeft gekregen de gegevens uit dit advies verstrekt aan de samenwerkingspartners; de Wet BIBOB verbiedt dit. Bestuursorganen zoeken tenslotte ook de samenwerking met het Openbaar Ministerie. Door het Openbaar Ministerie regelmatig op de hoogte te stellen van (voorgenomen) beslissingen op het terrein van vergunningverlening krijgt het Openbaar Ministerie eerder en beter inzicht in de risico's die het bestuur daarbij loopt. Dit stelt het Openbaar Ministerie beter in staat om tijdig het bestuur te tippen om in concrete gevallen een advies van Bureau BIBOB te vragen (de geactiveerde tipfunctie).

De experts onderkennen dat de Wet BIBOB in de jurisprudentie nog tot weinig problemen heeft geleid. Verschillende experts wezen erop dat nog veel juridische vragen over de toepassing van de Wet BIBOB onbeantwoord zijn en dat mag worden verwacht dat in dat verband een aantal principiële vragen aan de rechter zullen worden voorgelegd. Een vraag die zowel in de wetenschappelijke literatuur als door enkele experts werd opgeworpen is of de beperkingen op de rechtsbescherming van de aanvrager/klager op het punt van de mogelijkheden voor inzage in het BIBOB-advies en de marginale toetsing door de bestuursrechter in overeenstemming zijn met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

## 10.5 DE WET BIBOB VOLGENS BESTUURDERS

De bestuurders van gemeenten zijn over het algemeen op hoofdlijnen op de hoogte van de Wet BIBOB en in mindere mate op detailniveau. Niet alle vragen konden door hen zodoende op detailniveau worden beantwoord. Dit wil overigens niet zeggen dat zij niet betrokken zijn en worden bij de uitvoering van de Wet BIBOB.

Ten aanzien van de reikwijdte van de wet BIBOB meenden enkele bestuurders dat de wet uitbreiding naar enkele andere branches zou kunnen gebruiken. Zij plaatsten hierbij de kanttekening dat in een grote gemeente hier de behoefte veel meer aan zal bestaan dan bij een plattelandsgemeente. In aansluiting hierop deelden de bestuurders de mening dat er zeker een mogelijkheid op omzeiling van de Wet BIBOB bestaat. Dit kan echter worden bemoeilijkt door specifieke lokale omstandigheden.

# Berenschot

De meeste bestuurders gaven aan daadwerkelijk gebruik te maken van de Wet BIBOB als zij hiervan op de hoogte worden gesteld. Hierbij plaatsten verschillende bestuurders de kanttekening dat met name in kleine gemeenschappen, vanwege het gesloten karakter, het lastig is voor de ambtenaar en bestuurder om afstand te bewaren tot de criminele aanvrager. Hierin kan een oorzaak liggen om het risico op criminele facilitering te onderschatten.

De bestuurders beamen dat voor toepassing van de Wet BIBOB specifieke deskundigheid is vereist. Meestal wordt de uitvoering in handen gelegd van één of meerdere BIBOB functionarissen.

## 10.6 DE WET BIBOB EN HET OPENBAAR MINISTERIE

Uit de interviews met de BIBOB-officieren van justitie komt naar voren dat de wijze waarop het Openbaar Ministerie invulling geeft aan de uitvoering van de Wet BIBOB verschilt van parket tot parket. Het meest wordt de tipfunctie toegepast in Rotterdam en Amsterdam. Per parket is het verschillend hoe vaak de Wet BIBOB in de 'grote' en 'kleine' driehoek aan de orde komt.

Daar komt bij dat het niet eenvoudig is om te komen tot een effectieve toepassing van de tipfunctie van de BIBOB-officier van justitie. Een positief gewaardeerde toepassing van de tipfunctie is de zogenaamde geactiveerde tipfunctie, die in meerdere gemeenten in gebruik is. Overigens wordt het veto dat de BIBOB-officier van justitie op het BIBOB onderzoek in het kader van het doorkruisen van strafrechtelijke belangen kan uitspreken tot op heden niet gebruikt. Daarnaast zijn er geen signalen dat bewijs verkregen uit een BIBOB-onderzoek in een strafzaak onrechtmatig werd geacht.

## 10.7 DE BEGELEIDINGSKOMMISSIE BIBOB

De begeleidingscommissie BIBOB heeft vastgesteld dat de aandacht voor de Wet BIBOB traag op gang is gekomen. De begeleidingscommissie heeft bij haar werkzaamheden vooral aandacht gehad voor de voorlichting over de Wet BIBOB, voor de bruikbaarheid en reikwijdte van de Wet BIBOB, de procedurele kanten van de Wet BIBOB en voor de bevoegdheden van Bureau BIBOB.

De Begeleidingscommissie kende een wisselende samenstelling. Naar de mening van enkele leden van de Begeleidingscommissie verdient het aanbeveling de commissie in de toekomst niet samen te stellen uit belanghebbenden bij de uitvoering van de Wet BIBOB. Dit zou de distantie tot de materie van de Wet BIBOB ten goede kunnen komen.

# Berenschot

## DEEL III

### BEVINDINGEN VAN HET ONDERZOEK ONDER BESTUURSORGANEN DIE DE WET BIBOB MOGEN TOEPASSEN

# Berenschot

# Berenschot

## 11. NUT EN REIKWIJDTE VAN DE WET BIBOB

### 11.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het onderzoek naar het nut en de reikwijdte van de Wet BIBOB zoals dat is uitgevoerd onder de gehele populatie van bestuursorganen.

Voor het onderzoek naar het nut en de reikwijdte van de Wet BIBOB bevat het analysekader de onderzoeksvragen die hieronder in het kader zijn weergegeven.

#### *Het risico van criminele facilitering*

- Hoe vaak komen bestuursorganen in aanraking met risico's van facilitering van criminele activiteiten? (analysevraag 1 + 31)
- Hoe vaak is het voorgekomen dat er achteraf sprake bleek van criminele facilitering en geen advies was aangevraagd? (analysevraag 33)
- In hoeverre zijn bestuursorganen zich bewust van het mogelijke risico van facilitering van criminele activiteiten? (analysevraag 30)
- Welke mogelijkheden hebben bestuursorganen om dergelijke facilitering tegen te gaan en hoe vaak passen zij deze mogelijkheden toe? (analysevraag 2)
- Zijn bestuursorganen tevreden met het bestaande instrumentarium? (analysevraag 3)
- Welke betere of minder bezwaarlijke alternatieven zijn beschikbaar of denkbaar? (analysevraag 4)

#### *De reikwijdte van de Wet BIBOB:*

- In hoeverre voldoet de reikwijdte van de Wet BIBOB? (analysevraag 8)
- Op welke andere branches zou de Wet BIBOB eventueel van toepassing moeten worden verklaard? (analysevraag 10)
- Hoe passend zijn de bestaande criteria om een branche onder de werking van de Wet BIBOB te laten vallen? (analysevraag 9)

### 11.2 HET RISICO VAN CRIMINELE FACILITERING

#### *Ervaringen met criminele facilitering*

De mate waarin bestuursorganen de Wet BIBOB nuttig en noodzakelijk vinden, hangt samen met de mate waarin bestuursorganen ook daadwerkelijk een probleem ervaren ten aanzien van ongewilde facilitering van criminele activiteiten.

In de volgende tabel staan de resultaten van de enquête voor de vraag in welke mate het bestuursorgaan in het verleden te maken heeft gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten (enquêtevraag 14).

# Berenschot

Onze organisatie heeft in het verleden te maken gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten					
	(Helemaal) mee eens <sup>78</sup>	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
2003 (n=328)	11%	5%	41%	34%	100%
2006 (n=347)	16%	12%	46%	25%	100%

16% van de bestuursorganen geeft aan in het verleden te maken hebben gehad met ongewilde criminele facilitering van criminele activiteiten, dit tegenover 11% in 2003. Dit, terwijl 46% aangeeft hier niet mee te maken hebben gehad ten opzichte van 41% in 2003. Hieruit blijkt dat bestuursorganen aangeven dat er sinds 2003 een lichte stijging is waar te nemen in het aantal bestuursorganen dat met ongewilde criminele facilitering te maken heeft gehad.

Grote verschillen tussen bestuursorganen zijn er niet. Het valt wel op dat gemeenten met meer dan 50.000 inwoners aangeven relatief meer te maken hebben gehad met ongewilde criminele facilitering in het verleden dan kleinere gemeenten. Dit zou erop kunnen duiden dat deze grotere gemeenten in het verleden daadwerkelijk meer met ongewilde criminele facilitering te maken hebben gehad. Een alternatieve verklaring is dat men alerter is geworden.

Aan bestuursorganen is in de elektronische enquête verder de vraag gesteld of het is voorgekomen dat zij een vergunning, subsidie of overheidsopdracht hebben verleend/ aanbesteed, waarbij ze dit achteraf gezien – in het kader van criminele facilitering – liever niet hadden gedaan. Deze vraag is uitgesplitst naar het verlenen van vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten en het resultaat staat in de volgende tabel (enquêtevraag 53).

Is het voorgekomen dat uw organisatie een vergunning, subsidie of overheidsopdracht heeft verleend/ aanbesteed, waarbij uw organisatie dit achteraf gezien – in het kader van criminele facilitering – liever niet had gedaan? (n = 347)						
	Vergunningen		Subsidies		Aanbestedingen	
	2003 (n=328)	2006 (n=347)	2003 (n=328)	2006 (n=347)	2003 (n=328)	2006 (n=347)
Ja	11%	12%	1%	1%	2%	1%
Nee	44%	36%	48%	31%	51%	32%
Weet niet	17%	29%	22%	30%	23%	37%
Niet van toepassing	15%	23%	16%	38%	12%	30%
Niet ingevuld	13%	-	13%	-	11%	-
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

<sup>78</sup> De antwoordcategorie 'helemaal mee (on)eens' en 'mee oneens' worden over het algemeen samengevoegd, omdat de categorie 'helemaal mee (on)eens' in bijna alle gevallen een zeer lage celvulling heeft. Indien hiervan geen sprake is, worden de antwoordcategorieën wel uitgesplitst. Hetzelfde geldt voor de antwoordcategorie 'weet niet/n.v.t.' en 'n.i.' (niet ingevuld). In de bijlagen zijn de oorspronkelijke rechte tellingen opgenomen.

# Berenschot

12% van de bestuursorganen geeft aan dat het wel eens is voorgekomen dat een *vergunning* is verleend die zij achteraf gezien liever niet hadden verstrekt. 1% van de bestuursorganen geeft aan dat dat wel eens is voorgekomen bij *subsidieverlening* en datzelfde geldt voor aanbestede overheidsopdrachten. Ten opzichte van 2003 komen deze percentages ongeveer overeen, met uitzondering van de antwoordcategorie 'nee', die sterk is gedaald en de antwoordcategorie 'weet niet' die sterk is toegenomen.

Uit nadere analyse blijkt verder het volgende:

- 25% van de bestuursorganen die reeds in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten van de wet geven aan wel eens een vergunning te hebben verleend die zij achteraf gezien liever niet hadden verleend tegenover 2% bij subsidies en aanbestedingen.
- 21% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn heeft wel eens een vergunning verleend die ze achteraf gezien liever niet hadden verleend.
- Gemeenten vanaf 50.000 inwoners hebben relatief vaker een vergunning verleend die zij achteraf gezien liever niet hadden willen verlenen.
- 31% van de bestuursorganen die een preventieve werking ervaren<sup>79</sup>, hebben wel eens een vergunning verleend die men achteraf gezien liever niet had willen verlenen.
- 25% van de bestuursorganen die regionaal samenwerken, hebben wel eens verleend een vergunning die men achteraf gezien liever niet had willen verlenen.

Kijken we naar het aantal keer dat bestuursorganen een vergunning hebben verleend sinds de inwerkingtreding van de wet, waar ze dit achteraf gezien liever niet hadden gedaan, dan blijkt dat 20% van de bestuursorganen dit één keer heeft gedaan en bijna 10% meer dan één keer. Bij subsidies is dit bijna 4% en bij aanbestedingen circa 1%.

---

<sup>79</sup> Dit zijn de bestuursorganen die op de vraag: *Heeft uw organisatie de ervaring dat er van de Wet BIBOB een preventieve werking uitgaat, in de zin dat procedures voor vergunningen, subsidies of aanbestedingen op initiatief van (vermoedelijk malafide) aanvragers of deelnemers worden stopgezet?* de antwoordcategorie Ja, de organisatie ervaart een preventieve werking heeft aangegeven.



# Berenschot

## *Aandacht voor risico's van criminele facilitering*

Evenals ten tijde van de nulmeting hebben wij in de enquête wederom vragen gesteld over de mate waarin bestuursorganen daadwerkelijk bezig zijn met het voorkomen of tegengaan van criminele activiteiten. De resultaten van die vraag staan weergegeven in de volgende tabel (enquêtevraag 40).

Maakt uw organisatie bij de behandeling van een aanvraag een inschatting van het risico dat mogelijk steun wordt geboden aan criminele activiteiten?							
		Bij iedere aanvraag	Alleen bij vermoeden	Er wordt geen inschatting gemaakt	Weet niet/n.v.t.	Niet ingevuld	Totaal
Vergunningen	2003 (n=328)	5%	29%	34%	29%	3%	100%
	2006 (n=347)	22%	35%	17%	25%	1%	100%
Subsidies	2003 (n=328)	1%	20%	37%	39%	4%	100%
	2006 (n=347)	3%	13%	29%	51%	4%	100%
Overheidsopdrachten	2003 (n=328)	5%	33%	30%	29%	3%	100%
	2006 (n=347)	8%	20%	24%	44%	4%	100%

In bovenstaande tabel kunnen we zien dat 57% van de bestuursorganen bij het *verlenen van een vergunning* een inschatting maakt van het risico dat mogelijke steun wordt geboden aan criminele activiteiten. Ten tijde van de nulmeting was dit 34%. Van de 57% die een inschatting maakt, maakt 22% bij iedere aanvraag een inschatting van het risico. Ten opzichte van 2003 is dit percentage eveneens gestegen. 35% maakt alleen bij een vermoeden dat mogelijk steun wordt geboden aan criminele activiteiten een inschatting van het risico.

Bij subsidieverlening maakt 16% van de bestuursorganen een inschatting van het risico dat mogelijk steun wordt geboden aan criminele activiteiten. Van deze 16 %, doet 13% dat alleen bij een vermoeden en doet 3% dat bij iedere aanvraag. Bij *aanbestedingen* maakt 28% van de bestuursorganen een inschatting van het risico dat mogelijk steun wordt geboden aan criminele activiteiten. Van deze 28%, maakt 20% alleen een inschatting van het risico bij een vermoeden en 8% bij iedere aanbesteding. Het aantal bestuurorganen dat alleen bij een vermoeden een inschatting maakt van het risico bij het verlenen van een subsidie of overheidsopdracht is gedaald ten opzichte van de nulmeting. Het aantal bestuursorganen dat bij iedere aanvraag een inschatting maakt is iets gestegen bij subsidieverlening en aanbestedingen. Datzelfde geldt voor het aantal bestuursorganen dat 'weet niet/niet van toepassing' heeft geantwoord. Een mogelijke verklaring is dat degene die de enquête heeft ingevuld voor wat betreft overheidsopdrachten en subsidieverlening daar geen of onvoldoende zicht op heeft.

# Berenschot

Uit nadere analyse blijkt dat

- 50% van de provincies een inschatting maakt van dit risico bij vergunningverlening bij iedere aanvraag.
- 45% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen van de instrumenten die de wet biedt gebruik hebben gemaakt, een inschatting maken van dit risico bij vergunningverlening bij iedere aanvraag. 44% van deze bestuursorganen doet dit bij vergunningverlening alleen bij een vermoeden.
- 38% van de bestuursorganen die samenwerken, een inschatting maken van dit risico bij vergunningverlening bij iedere aanvraag. 42% van deze bestuursorganen doet dit bij vergunningverlening alleen bij een vermoeden.
- 40% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn een inschatting maakt van dit risico bij vergunningverlening bij iedere aanvraag. 44% van deze bestuursorganen doet dit bij vergunningverlening alleen bij een vermoeden.
- 67% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners bij vergunningverlening bij iedere aanvraag een inschatting maakt van het mogelijke risico.
- 56% van de bestuursorganen die reeds gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, bij iedere aanvraag voor een vergunning een inschatting maken van het risico.

Vervolgens is in de enquête de vervolgvraag gesteld wat de frequentie is waarmee de organisatie in aanraking komt met het mogelijke risico van facilitering van criminele activiteiten, indien ze bij de behandeling van een aanvraag een inschatting maken van het risico dat mogelijk steun wordt geboden aan criminele activiteiten. Uit de antwoorden blijkt dat 36% zelden met het risico in aanraking komt en circa 4% regelmatig tot zeer regelmatig.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 60% van de provincies soms in aanraking komt met het mogelijke risico.
- 39% Bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, soms in aanraking komen met het mogelijke risico. 13% komt regelmatig met dit risico in aanraking.
- 58% van de organisaties die geen preventieve werking ervaren, zelden in aanraking met het mogelijke risico komen.
- 39% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten die de wet biedt, soms in aanraking komen met de risico's van criminele facilitering. 9% van deze bestuursorganen komt dit regelmatig en 3% komt dit zeer regelmatig.
- Bestuursorganen met een inwoneraantal van meer dan 50.000 geven significant vaker met het risico in aanraking te komen.
- Bestuursorganen die reeds in één of meer gevallen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, hebben regelmatig te maken met het risico.

In 2003 is de voorgaande vraag eveneens voorgelegd, maar waren de antwoordcategorieën anders. Destijds gaf 11% van de bestuursorganen aan dat ze bij vergunningverlening met dit risico in aanraking zijn gekomen, 1% bij subsidieverlening en 2% bij het aanbesteden van een overheidsopdracht.

Ook de mate waarin aandacht wordt besteed aan integriteit in de enquête zegt iets over het bewustzijn van bestuursorganen (zie de volgende tabel).

# Berenschot

Aandacht voor integriteit openbaar bestuur						
		(Helemaal mee eens)	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal mee oneens)	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
Binnen onze organisatie is steeds meer aandacht voor integriteit van het openbaar bestuur en het voorkomen en tegengaan van facilitering van criminele activiteiten (enquêtevraag 13)	2003 (n=328)	63%	16%	13%	8%	100%
	2006 (n=347)	68%	17%	10%	5%	100%
De Wet BIBOB zal er in onze organisatie voor zorgen dat steeds meer aandacht zal worden besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten (enquêtevraag 16)	2003 (n=328)	41%	24%	8%	27%	100%
	2006 (n=347)	37%	30%	22%	11%	100%

Meer dan tweederde (68%) van de bestuursorganen geeft aan dat binnen de organisatie steeds meer aandacht is voor integriteit van het openbaar bestuur en het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. Dit is iets meer dan in 2003. Het aantal bestuursorganen dat neutraal antwoordt, dat het niet eens is met de stelling evenals het aantal bestuursorganen dat weet niet/niet van toepassing heeft geantwoord, is afgenomen.

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 38% van de PBO's aangeeft dat de aandacht voor integriteit door het openbaar bestuur en het voorkomen en tegengaan van facilitering van criminele activiteiten is toegenomen.
- 72% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat de aandacht voor integriteit door het openbaar bestuur en het voorkomen en tegengaan van facilitering van criminele activiteiten is toegenomen.
- 64% van de bestuursorganen die (regionaal) samenwerken, aangeven dat de Wet BIBOB ervoor zorgt dat er steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten.
- 71% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, aangeven dat de Wet BIBOB ervoor zorgt dat er steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten.
- 59% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat de Wet BIBOB ervoor zorgt dat er steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten.
- 65% van de bestuursorganen die reeds in één of meer gevallen van de instrumenten die de wet biedt gebruik hebben gemaakt, relatief vaker aangeven dat de Wet BIBOB ervoor zorgt dat steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten.
- Gemeenten vanaf 50.000 inwoners relatief vaker aangeven dat de Wet BIBOB ervoor zorgt dat steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten.
- 63% van de ministeries het oneens is met de stelling dat de wet ervoor zorgt dat steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. 50% van de PBO's heeft de antwoordcategorie Weet niet/niet van toepassing aangekruist.

# Berenschot

Ruim eenderde van de bestuursorganen geeft aan dat de Wet BIBOB er voor zorgt dat steeds meer aandacht zal worden besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. Dit is minder dan in 2003. Wij constateren verder dat het aantal bestuursorganen dat neutraal antwoordt of het oneens is met deze stelling is toegenomen ten opzichte van 2003.

## *Mogelijkheden om criminele facilitering tegen te gaan*

De mate waarin bestuursorganen van mening zijn dat de Wet BIBOB nuttig en noodzakelijk is, is mede afhankelijk van de mate waarin zij andere alternatieven beschikbaar hebben. Wij hebben in de enquête aan de bestuursorganen gevraagd welke mogelijkheden zij tot hun beschikking hebben om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan en in hoeverre zij daarmee tevreden zijn (enquêtevraag 42).

Bestuursorganen werden daarbij de keuze geboden tussen de volgende middelen of instrumenten: verklaring omtrent het gedrag van de aanvrager (VOG)<sup>80</sup>, aanvrager verzoeken om extra informatie te verstrekken, toetsen van de financiële positie van de aanvrager (kredietwaardigheid, accountantsverklaring, etc.), toetsen criminele geschiedenis (pleging van strafbare feiten), opvragen van jaarstukken van de aanvrager (jaarverslag, etc.), opstellen van aanvullende voorwaarden bij het verlenen van een subsidie, vergunning of het gunnen van een aanbesteding en referenties aanvrager opvragen en benaderen.

De enquêteresultaten laten zien dat voor bijna alle middelen of instrumenten geldt dat het merendeel van de bestuursorganen hiervan gebruik maakt. De meeste bestuursorganen verzoeken de aanvrager om extra informatie te verstrekken (73%) en een verklaring omtrent het gedrag van de aanvrager (61%). Bij de instrumenten opstellen van aanvullende voorwaarden of het aanvragen van referenties liggen de percentages lager, maar toch maakt een aanzienlijk deel van de bestuursorganen daarvan gebruik. Ten opzichte van 2003 is een toename te zien in het gebruik van al deze middelen en instrumenten.

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- Bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, significant meer gebruik maken van deze andere middelen of instrumenten.
- Bestuursorganen, die reeds in één of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt, relatief vaker aangeven gebruik te maken van deze andere middelen of instrumenten.
- Een significant aantal gemeenten (72%) en politieregio's (69%) gebruik maakt van het instrument 'Toetsen criminele geschiedenis (plegen van strafbare feiten)'
- Een significant aantal van de bestuursorganen dat aangeeft niet te willen samenwerken, gebruik maken van het instrument om de aanvrager om extra informatie te verzoeken (92%) en verzoekt ook vaak om een verklaring omtrent het gedrag van de aanvrager (79%)
- Bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, significant meer gebruik maken van de genoemde middelen of instrumenten (met uitzondering van de instrumenten 'Opstellen van aanvullende voorwaarden' en 'Referenties aanvrager opvragen en benaderen')

---

<sup>80</sup> Dit was voorheen de verklaring van goed gedrag. Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen kunnen worden verplicht een Verklaring Omtrent Gedrag te overleggen teneinde in aanmerking te kunnen komen voor een bepaalde functie of beschikking.

# Berenschot

## *Tevredenheid over alternatieven voor de Wet BIBOB*

Naast het gebruik van alternatieve middelen of instrumenten is aan de bestuursorganen gevraagd in hoeverre zij tevreden zijn met de effectiviteit van alternatieve middelen of instrumenten (enquêtevraag 43). Uit de enquêteresultaten blijkt dat de bestuursorganen over het algemeen tevreden zijn over de alternatieve middelen of instrumenten. Bestuursorganen geven aan het meest tevreden te zijn met het instrument 'Toetsen criminele geschiedenis' (de verklaring omtrent gedrag). Dit was eveneens in 2003 het geval. Daarna geeft men aan het meest tevreden te zijn met het instrument 'Opstellen van aanvullende voorwaarden', gevolgd door het middel 'Verklaring omtrent gedrag aanvrager'. Ten opzichte van 2003 valt op dat de tevredenheid is toegenomen ten aanzien van alle alternatieve middelen of instrumenten. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat bestuursorganen zich meer bewust zijn geworden van de mogelijkheid van criminele facilitering of de risico's die dit met zich meebrengt.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 20% van de provincies tevreden zijn over het opvragen van jaarstukken van de aanvrager.
- De ministeries verdeeld zijn over het instrument 'Toetsen van de financiële positie van de aanvrager'.
- De provincies verdeeld zijn over het instrument 'Verklaring omtrent gedrag aanvrager'.

## *Overige alternatieve middelen of instrumenten*

Naast de vraag naar het gebruik en de tevredenheid van de hiervoor behandelde middelen en instrumenten is in de elektronische enquête een open vraag gesteld of er nog andere middelen worden ingezet en hoe tevreden bestuursorganen daarover zijn. De volgende middelen werden in dat kader genoemd:

- Bevragen openbare bronnen (hier werden onder meer genoemd Bureau integriteit bedrijven, contact met de politie en zonodig andere instanties, contact met OM (OvJ), regionaal projectbureau BIBOB, Bureau SBA van de provincie Gelderland, Belastingdienst, voor voorkomende gevallen curator, contact met ambassades, internet, kamer van koophandel, kadaster, huurcontract, eigendomsakte, GSD, Handelsregister, Sociale Dienst, BLOM).
- Bespreking van de ingevulde uitgebreide vragenlijst met betrokkene op het politiebureau of gesprek met betrokkenen waar al dan niet politie bij aanwezig is.
- Eigen onderzoek of onderzoek door derden (bijvoorbeeld buurtonderzoek, antecedentenonderzoek, optioneel screening door erkende overheidsorganisaties).
- Artikel 45 BAO (besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten) laten ondertekenen.
- Geruchtencircuit, indicaties van betrokkenen binnen het ambtelijk apparaat.
- Collegiaal overleg, omgevingsreferenties.
- Controles, Inspectie door toezichthouder/opsporingsambtenaar.
- Inschakelen FIOD, AID/VWA inschakelen.
- Navraag netwerk.

# Berenschot

- Gangbare toetsen in het kader van de drank- en horecawetgeving.
- Kaderrichtsnoeren Europese Commissie, toetsingskaders LNV/SER/SZW.
- Opvoeren als casus binnen regionale projectorganisatie of bespreking in driehoeks-overleg.
- Reguliere in de wet dan wel APV opgenomen weigeringsgronden.
- Interne zwarte lijst hanteren van organisaties/personen waarmee geen zaken worden gedaan (dit geldt vooral bij aanbestedingen).

Over het gebruik van deze middelen en instrumenten zijn de meeste bestuursorganen over het algemeen tevreden.

Voorafgaand aan de behandeling van een aanvraag voor een vergunning of subsidie of deelname aan een aanbestedingsprocedure dient de aanvrager of deelnemer vragen te beantwoorden. In de enquête is gevraagd welk type vragen door de bestuursorganen als doorslaggevend worden ervaren als het erom gaat vast te stellen of er bij een aanvrager of indiener sprake is van enige mate of ernstig gevaar. Uit de enquêteresultaten blijkt dat meer dan 50% van de bestuursorganen de vragen over leiding en zeggenschap in de onderneming van de aanvrager als doorslaggevend beschouwt, gevolgd door vragen over de vermogensverschaffers van de onderneming (49%) en de vermogenspositie (45%). Bij nadere analyse zijn hierin geen significante verschillen geconstateerd tussen de bestuursorganen.

## 11.3 REIKWIJDTE VAN DE WET

In de enquête is de bestuursorganen gevraagd in hoeverre zij het wenselijk achten om de reikwijdte van de Wet BIBOB te verbreden. 76% van alle bestuursorganen (n=347) acht uitbreiding van de Wet BIBOB niet wenselijk, terwijl 24% uitbreiding wenselijk acht.

Uit nadere analyse blijkt vervolgens dat:

- 63% van de politieregio's en 50% van de ministeries uitbreiding van de reikwijdte van de wet wenselijk achten.
- Gemeenten vanaf 50.000 inwoners het opmerkelijk vaker wenselijk achten dat de reikwijdte van de wet wordt uitgebreid.
- 36% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, uitbreiding van de reikwijdte van de wet wenselijk achten.
- 42% van de bestuursorganen die reeds samenwerken, uitbreiding van de reikwijdte van de wet wenselijk achten.
- 48% van de bestuursorganen die een preventieve werking van de wet ervaren, uitbreiding van de reikwijdte van de wet wenselijk achten.
- 43% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen van de instrumenten van de wet hebben gebruik gemaakt, uitbreiding van de reikwijdte van de wet wenselijk achten.

Indien een bestuursorgaan het wenselijk achtte om de reikwijdte van de wet te verbreden, is in de elektronische enquête vervolgens de vraag gesteld tot welke sectoren uitbreiding wenselijk werd geacht (enquêtevraag 90).

# Berenschot

Van de bestuursorganen die uitbreiding van de reikwijdte van de wet wenselijk achten, acht 16% uitbreiding tot de belwinkels wenselijk, 10% tot de headshops, 37% tot de uitzendbureaus en 37% vindt een andere sector wenselijk. De branches waarop de Wet BIBOB volgens bestuursorganen ook van toepassing zou moeten zijn, zijn growshops (4x), alle sectoren (4x), vastgoedtransacties en onroerend goed (3x), internetwinkels of webcamhuizen (2x), rondvaart- en partyboten (1x) en schoonmaakbedrijven (1x).

## 11.4 CONCLUSIES

Op basis van de onderzoeksresultaten concluderen wij dat 16% van de bestuursorganen in aanraking is geweest met de risico's van facilitering van criminele activiteiten. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2003. 12% van de bestuursorganen die vergunningen verlenen, geeft aan dat het wel eens is voorgekomen dat zij een vergunning hebben verleend waarbij ze dit achteraf gezien liever niet hadden gedaan. Op basis van de gemaakte analyses constateren we dat de beleving van onterechte vergunningverlening met name speelt bij gemeenten die ervaring hebben met de Wet BIBOB. Deze gemeenten hebben ervaring met de wet dan wel doordat ze reeds in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten van de wet, dan wel omdat ze een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, dan wel omdat men regionaal samenwerkt.

De aandacht voor de risico's van criminele facilitering bij vergunningverlening is toegenomen ten opzichte van 2003. 4% van de bestuursorganen geeft aan (zeer) regelmatig met het mogelijke risico van criminele facilitering te maken krijgen.

Naast de Wet BIBOB beschikken bestuursorganen over verschillende andere middelen of instrumenten om de risico's van criminele facilitering tegen te gaan. Bestuursorganen geven aan hiervan gebruik te maken. Ten opzichte van 2003 is het gebruik van deze andere middelen of instrumenten toegenomen. Bestuursorganen zijn over het algemeen (zeer) tevreden over de alternatieve middelen of instrumenten. Ten opzichte van 2003 is naast het gebruik eveneens de tevredenheid toegenomen.

Wij constateren verder dat de bestuursorganen die ervaring hebben met het gebruik van een of meerdere instrumenten van de wet, maar ook de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld of die een preventieve werking van de wet ervaren, significant aanzienlijk meer gebruik maken van deze alternatieve middelen of instrumenten. Een verklaring voor de resultaten dat bestuursorganen die ervaring hebben met de wet (ofwel omdat ze reeds in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten, ofwel omdat ze een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, ofwel omdat ze een preventieve werking ervaren) significant meer gebruik maken van de middelen of instrumenten van de wet, zou kunnen zijn dat de bewustwording bij deze bestuursorganen groter is.

Het merendeel van de bestuursorganen vindt uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB niet wenselijk. De branches waarop de Wet BIBOB ook van toepassing zou moeten zijn, zijn zijn belwinkels, headshops, uitzendbureaus, de vastgoedsector, internetwinkels of webcamhuizen, rondvaart- en partyboten en schoonmaakbedrijven.



# Berenschot

## 12. HANDELSWIJZE VAN BESTUURSORGANEN TER VOORKOMING VAN CRIMINELE FACILITERING

### 12.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het onderzoek naar de handelswijze van bestuursorganen ter voorkoming van criminele facilitering zoals dat is uitgevoerd onder de gehele populatie van bestuursorganen.

Ten aanzien van de handelwijze van bestuursorganen ter voorkoming van criminele facilitering bevat het analysekader de onderzoeksvragen die hieronder in het kader zijn weergegeven. Hier zij opgemerkt dat niet alle vragen over de handelswijze van bestuursorganen ter voorkoming van criminele facilitering konden worden beantwoord door de gehele populatie. In die gevallen is de populatieomvang (n) die die vraag beantwoord heeft kleiner dan de totale populatie van 342 bestuursorganen. Indien dit laatste het geval is, bestaat de populatie bestuursorganen overigens met name uit gemeenten.

#### *Verandering van werkwijzen:*

- In welke mate heeft de Wet BIBOB geleid tot een verandering in de manier van werken bij bestuursorganen? (analysevraag 87)
- In hoeverre en op welke wijze hebben bestuursorganen hun werkwijze aangepast na inwerkingtreding van de Wet BIBOB? In hoeverre is de interne organisatie aangepast, zijn procedures vastgesteld en mandaten verleend?(analysevraag 89)
- In hoeverre hebben bestuursorganen nieuwe functies gecreëerd? (analysevraag 94)
- Maken bestuursorganen gebruik van de mogelijkheid om in het kader van de Wet BIBOB bij de behandeling van de aanvraag extra eisen te stellen?( analysevraag 90)
- Hoe beoordelen bestuursorganen hun zelfstandigheid en verantwoordelijkheid ten opzichte van het Bureau BIBOB na inwerkingtreding van de Wet BIBOB? (analysevraag 92)
- Op welke wijze zijn bestuursorganen omgegaan met de kosten van de uitvoering van de Wet BIBOB? (analysevraag 95)
- Op welke wijze zijn bestuursorganen omgegaan met de afwenteling van de kosten van een BIBOB advies? (analysevraag 96)
- Wat is de mogelijke prijsstelling van BIBOB-adviezen en wat is het effect daarvan op het aantal gevraagde adviezen? (vraag 57)
- In hoeverre hebben bestuursorganen die géén BIBOB-advies hebben aangevraagd, zich laten afschrikken door de prijsstelling van het advies? (analysevraag 58)
- Hoe gaan bestuursorganen om met privacygevoelige informatie die Bureau BIBOB hun heeft verstrekt? (analysevraag 97)
- In hoeverre zijn bestuursorganen geconfronteerd met claims als gevolg van het al dan niet juist omgaan met privacygevoelige informatie die Bureau BIBOB hun heeft verstrekt?( analysevraag 98)
- In hoeverre hebben bestuursorganen gebruikgemaakt van het negatieve/positieve BIBOB-advies dat eerder is verkregen over de betrokkene? (analysevraag 59)



# Berenschot

## *Voorwaarden voor uitvoering:*

- Beschikken bestuursorganen over voldoende capaciteit om met de Wet BIBOB te kunnen werken? (analysevraag 27)
- In hoeverre bestaat er bij bestuursorganen behoefte aan of is gekozen voor (regionale) samenwerking ten behoeve van de uitvoering van de Wet BIBOB en op welke modaliteit van samenwerking wordt gekozen en/of gewenst geacht? (analysevraag 28)
- In hoeverre zijn bestuursorganen overtuigd van het belang van de Wet BIBOB? (analysevraag 32)
- In hoeverre zijn bestuursorganen bekend met de Wet BIBOB en de BIBOB-systematiek? (analysevraag 36)
- Is de deskundigheid van bestuursorganen toereikend om de Wet BIBOB goed uit te voeren? (analysevraag 39)
- Vinden de bestuursorganen de wet- en regelgeving betreffende BIBOB voldoende toegankelijk? (analysevraag 40)
- Beantwoorden de handreikingen en andere materialen en producten van het Bureau BIBOB aan de vraag van bestuursorganen? (analysevraag 42)
- In welke mate hebben bestuursorganen een beleidslijn opgesteld? (analysevraag 44)
- In hoeverre hebben bestuursorganen beleidslijnen vastgesteld? (analysevraag 93)

## *Mogelijke belemmeringen voor de uitvoering:*

- Wat zijn de doorlooptijden van het doen van onderzoek en het uitbrengen van een advies, per sector en per categorie (vergunningen, subsidies en aanbestedingen)? (analysevraag 47)
- In hoeverre vormt de doorlooptijd van een BIBOB-advies een belemmering voor een bestuursorgaan om over te gaan tot een adviesaanvraag? (analysevraag 50)
- Zijn de bestuursorganen tevreden over de kwaliteit van de ontvangen adviezen? (analysevraag 62)
- Houdt het BIBOB-advies voldoende rekening met de couleur locale? (analysevraag 63)
- Zijn de bestuursorganen tevreden over de snelheid van de ontvangen adviezen? Over welke aspecten wel/niet? (analysevraag 49)
- In hoeverre zijn er indicaties dat interne belemmeringen een barrière vormen voor bestuursorganen om een BIBOB-advies aan te vragen? (analysevraag 46)
- In hoeverre is de wettelijke adviestermijn overschreden? Wat waren daarvoor de redenen? (analysevraag 48)
- In hoeverre vormt de zwaarte van de procedure een belemmering voor bestuursorganen om een BIBOB-advies aan te vragen? (analysevraag 45)
- Aan welke eisen moet een BIBOB-advies voor de bestuursorganen voldoen? (analysevraag 61)
- Hoe vaak is het voorgekomen dat ten onrechte een BIBOB-advies 'geen gevaar' is uitgebracht? Wat waren hiervoor de redenen? (analysevraag 64)
- Hoe vaak is het voorgekomen dat ten onrechte een BIBOB-advies 'ernstig gevaar' is uitgebracht? Wat waren hiervoor de redenen? (analysevraag 65)

## 12.2 VERANDERING VAN WERKWIJZEN

### 12.2.1 Inzicht in de gevolgen van de Wet BIBOB voor de organisatie

Om gebruik te kunnen maken van de Wet BIBOB en om te kunnen inspelen op de gevolgen van het gebruik van de Wet BIBOB is het van belang dat bestuursorganen inzicht hebben in de gevolgen van de Wet BIBOB. In de enquête is daarom de vraag gesteld in hoeverre bestuursorganen zicht hebben op de gevolgen die de Wet BIBOB voor bestuursorganen met zich meebrengt.

# Berenschot

De volgende tabel toont de resultaten:

Stellingen organisatorische gevolgen Wet BIBOB							
		(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
De gevolgen die de Wet BIBOB in onze organisatie met zich meebrengt, zijn duidelijk <sup>81</sup> (enquêtevraag 3)	2003 (n=328)	16%	16%	47%	13%	7%	100%
	2006 (n=347)	41%	33%	19%	2%	5%	100%
Onze organisatie heeft voldoende zicht op de belasting die de Wet BIBOB in onze organisatie met zich meebrengt <sup>82</sup> (enquêtevraag 6)	2003 (n=328)	6%	11%	57%	17%	8%	100%
	2006 (n=347)	31%	27%	31%	5%	7%	100%

41% van de bestuursorganen geeft aan dat de gevolgen die de Wet BIBOB met zich meebrengt duidelijk zijn. Ten tijde van de nulmeting is gevraagd naar de gevolgen van de invoering van de Wet BIBOB en toen gaf slechts 16% aan dat de gevolgen duidelijk waren. Er is dus sprake van een stijging.

Bijna eenderde van de bestuursorganen heeft voldoende zicht op de belasting die de Wet BIBOB met zich meebrengt. Meer dan eenderde geeft aan dat niet te hebben. Ten tijde van de nulmeting gaf 6% aan voldoende zicht te hebben op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB met zich meebracht. Het merendeel gaf destijds aan daar onvoldoende zicht op te hebben. Ook hier is sprake van een stijging.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 41% van de ZBO's aangeeft dat de gevolgen die de Wet BIBOB in de organisatie met zich meebrengt niet duidelijk zijn.
- 40% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven voldoende zicht te hebben op de belasting die de Wet BIBOB met zich meebrengt.
- 46% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt gebruik hebben gemaakt, de gevolgen die de Wet BIBOB met zich meebrengt duidelijk vinden.
- 53% van de bestuursorganen die samenwerken, de gevolgen die de Wet BIBOB met zich meebrengt duidelijk vinden.
- 50% van de politieregio's en 50% van de ministeries onvoldoende zicht heeft op de belasting die de Wet BIBOB met zich meebrengt.

<sup>81</sup> De vraagstelling ten opzichte van 2003 is enigszins gewijzigd. In 2003 was de vraag als volgt: De gevolgen die de invoering van de Wet BIBOB in onze organisatie met zich meebrengt, zijn duidelijk.

<sup>82</sup> De vraagstelling ten opzichte van 2003 is enigszins gewijzigd. In 2003 was de vraag als volgt: Onze organisatie heeft voldoende zicht op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB in onze organisatie met zich meebrengt.

# Berenschot

## 12.2.2 Verandering in werkwijze

De Wet BIBOB kan leiden of hebben geleid tot een verandering in de manier van werken bij bestuursorganen. In de elektronische enquête is aan de bestuursorganen gevraagd in hoeverre en op welke wijze de werkwijze is aangepast na inwerkingtreding van de Wet BIBOB (enquêtevraag 85). Eenderde van de bestuursorganen geeft aan de werkwijze te hebben aangepast na invoering van de Wet BIBOB. Bijna tweederde geeft aan dat niet te hebben gedaan.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 70% van de provincies de werkwijze heeft aangepast.
- 64% van de organisaties die een preventieve werking ervaren, de werkwijze hebben aangepast.
- 64% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt gebruik hebben gemaakt, de werkwijze hebben aangepast.
- 60% van de bestuursorganen die samenwerken, de werkwijze hebben aangepast.
- 62% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, de werkwijze hebben aangepast.
- Bestuursorganen met een hoger inwoneraantal, opmerkelijk vaker de werkwijze hebben aangepast.
- 58% van de bestuursorganen in Noord-Brabant de werkwijze hebben aangepast.
- 65% van de bestuursorganen die reeds gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, de werkwijze hebben aangepast.

Aan de bestuursorganen die aangaven dat de werkwijze is aangepast is in de elektronische enquête de vervolgvraag gesteld waarin deze wijzigingen zich hebben voorgedaan. De resultaten staan in onderstaande tabel (enquêtevraag 86):

Waarin hebben deze wijzigingen zich voorgedaan? (n=115) <sup>83</sup>			
	Vergunningen	Subsidies	Aanbestedingen
Samenwerking met andere bestuursorganen	60%	4%	15%
Werkprocessen anders ingericht	84%	7%	23%
Capaciteit uitgebreid	10%	1%	3%
Formulieren aangepast/ontwikkeld	94%	4%	19%
Mandaten verleend	32%	3%	5%
Anders namelijk	32%		

Ten aanzien van *vergunningverlening* heeft 94% van de bestuursorganen de formulieren voor vergunningverlening aangepast. 84% heeft de werkprocessen voor vergunningverlening anders ingericht. 60% geeft aan bij vergunningverlening samen te werken met andere bestuursorganen.

Ten aanzien van *aanbestedingen* geeft bijna een kwart van de bestuursorganen aan de werkprocessen anders te hebben ingericht. 19% heeft formulieren aangepast/ontwikkeld en 15% werkt samen met andere bestuursorganen.

---

<sup>83</sup> Dit betreft het aantal bestuursorganen dat op de vorige vraag heeft geantwoord de werkwijze te hebben aangepast.

# Berenschot

Ten aanzien van *subsidieverlening* hebben de minste wijzigingen plaatsgevonden in de werkwijze. Gezien de geringe toepassing van de Wet BIBOB bij subsidieverlening is dat niet verwonderlijk.

Eenderde geeft aan iets anders dan de genoemde wijzigingen door te hebben gevoerd. Een analyse van de antwoorden levert het volgende op: intern coördinatiemechanismen ingebouwd (10x), aanpassingen met betrekking tot archivering (3x), intensiever contact met politie en/of justitie en anderen (3x), aanbesteding aan mantelcontracthouders (1x), commissie in het leven geroepen die kan adviseren bij aanbevelingen (1x), vergunningstelsel voor head-, smart- en growshops in het leven geroepen (1x).

Naast een verandering in werkwijze is in de elektronische enquête tevens de vraag gesteld in hoeverre er nieuwe functies gecreëerd zijn. 6% van de bestuursorganen heeft nieuwe functies gecreëerd. De meerderheid (94%) heeft dat niet gedaan.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 19% van de bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, nieuwe functies gecreëerd hebben.
- 17% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt gebruik hebben gemaakt, nieuwe functies hebben gecreëerd.
- 13% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn, nieuwe functies heeft gecreëerd.
- 29% van de bestuursorganen met meer dan 100.000 inwoners nieuwe functies heeft gecreëerd.

Aan de bestuursorganen die nieuwe functies hebben gecreëerd, is vervolgens de vraag gesteld wat de functiebenaming is. Dit leverde de volgende functiebenamingen op (tussen haakjes is het aantal bestuursorganen opgenomen): (decentrale en centrale) coördinator(en) (wet) BIBOB (14x), BIBOB-contactpersonen (2x), beleidsmedewerker of -adviseur (2x), BIBOB-medewerker (1x), adviseur OOV (1x), toetsers BIBOB (1x), juridisch adviseur (1x), leden integriteitbureau (1x), projectleider invoering Wet BIBOB (1x), projectmanager Bestuurlijke Aanpak (1x), beleidsmedewerkers bureau Screening en Bewakings Aanpak (1x), crimefighter (1x) en vergunningenspecialist (1x).

Bestuursorganen kunnen bij de toepassing van de wet in specifieke gevallen een beroep doen op Bureau BIBOB. In de elektronische enquête is daarom de vraag gesteld hoe bestuursorganen hun zelfstandigheid en verantwoordelijkheid ten opzichte van het Bureau BIBOB na inwerkingtreding van de wet beoordelen. De volgende tabel toont de resultaten (enquêtevraag 5):

Zelfstandigheid bestuursorganen (n=347)					
	(Helemaal) Mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t.	Totaal
Voor de toepassing van de Wet BIBOB is mijn organisatie afhankelijk van Bureau BIBOB	35%	23%	33%	10%	100%

# Berenschot

Ruim eenderde geeft aan dat ze voor de toepassing van de wet afhankelijk is van Bureau BIBOB. Eenderde is daarvoor niet afhankelijk van Bureau BIBOB.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 44% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen van de instrumenten die de wet biedt gebruik hebben gemaakt het (zeer) oneens zijn met de stelling dat ze afhankelijk zijn van Bureau BIBOB voor de toepassing van de wet.
- 80% van de gemeenten met een inwoneraantal kleiner dan 5.000 inwoners, vindt dat zij afhankelijk is van Bureau BIBOB voor de toepassing van de wet.

## 12.2.3 Financiële gevolgen van de implementatie van de Wet BIBOB

### *Algemene kosten implementatie*

In de enquête is eveneens aan bestuursorganen de vraag gesteld hoe bestuursorganen omgaan met de kosten van implementatie van de Wet BIBOB (enquêtevraag 38). Uit de enquêteresultaten blijkt dat 22% van de bestuursorganen aangeeft dat de implementatie budgetneutraal wordt uitgevoerd en 8% geeft aan dat de implementatiekosten zijn opgenomen in de begroting. In 2003 was dit 5% respectievelijk 1%. 42% van de respondenten geeft aan nog geen rekening te hebben gehouden met deze kosten. In 2003 was dit nog 56%. Dit is een lichte daling. 17% weet nog niet hoe zij hiermee zullen omgaan. Dit was in 2003 nog 30%.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 40% van de provincies de implementatie budgetneutraal uitvoert.
- 38% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt gebruik hebben gemaakt, de implementatie budgetneutraal uitvoeren. 20% van deze bestuursorganen neemt de implementatiekosten op in de begroting en 29% heeft nog geen rekening gehouden met deze kosten.
- 37% van de bestuursorganen die samenwerken, de implementatie budgetneutraal uitvoeren. 19% van deze bestuursorganen neemt de implementatiekosten op in de begroting en 33% heeft nog geen rekening gehouden met deze kosten.
- 42% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, de implementatie budgetneutraal uitvoeren.

### *Kosten van het BIBOB-advies*

De volgende tabel bevat de resultaten van de enquête voor de wijze waarop bestuursorganen omgaan met de afwenteling van de kosten van een BIBOB-advies (enquêtevraag 39).

Op welke manier gaat uw organisatie om met de kosten van een BIBOB-adviesaanvraag?	2003 (n=328)	2006 (n=347)
De kosten worden doorberekend aan de aanvrager van een subsidie, vergunning of aanbesteding	3%	11%
De kosten komen ten laste van het organisatieonderdeel dat de subsidies, vergunningen of aanbestedingen verleent	7%	15%
De kosten komen ten laste van het centrale budget	6%	15%
Weet niet	70%	39%

# Berenschot

Op welke manier gaat uw organisatie om met de kosten van een BIBOB-adviesaanvraag?		
Anders, namelijk	9%	21%
Niet ingevuld	5%	-
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Het grootste deel van de respondenten (39%) geeft aan het nog niet te weten. In 2003 was dit met 70% eveneens het grootste deel van de respondenten. 15% brengt de kosten ten laste van het betreffend organisatieonderdeel. Een even groot aantal brengt de kosten ten laste van het centrale budget. 11% berekent de kosten door aan de aanvrager en 21% gaat op een andere wijze met de kosten om. Uit een nadere analyse van de antwoorden kwam het volgende naar voren: leges verhoogd (4x), extra leges of doorberekening van kosten bij aanvragen waarop Wet BIBOB van toepassing is (2x), ten laste van coördinatiebureau BIBOB (1x), ten laste van BIBOB-budget (1x).

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 40% van de provincies de kosten ten laste van het organisatieonderdeel brengt.
- 15% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt gebruik hebben gemaakt, de kosten doorberekenen aan de aanvrager. 27% brengt de kosten ten laste van het organisatieonderdeel en 29% brengt de kosten ten laste van het centrale budget.
- 20% van de bestuursorganen die samenwerken, de kosten doorberekenen aan de aanvrager. 19% brengt de kosten ten laste van het organisatieonderdeel en 23% brengt de kosten ten laste van het centrale budget.
- 35% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, de kosten ten laste brengen van het organisatieonderdeel.

Op grond van artikel 16, eerste lid Wet BIBOB, brengt Bureau BIBOB een bijdrage in de kosten van het advies in rekening bij het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die het advies heeft gevraagd. De kosten die verbonden zijn aan een BIBOB-advies zouden een belemmering kunnen vormen voor een bestuursorgaan om een advies aan te vragen.

In de enquête is gevraagd in hoeverre de vastgestelde prijs van een BIBOB-advies van € 500,- een belemmering vormt voor bestuursorganen om een BIBOB-advies aan te vragen (enquêtevraag 80). Uit de enquêteresultaten blijkt dat 55% van de respondenten aangeeft dat de vastgestelde prijs van € 500,- geen belemmering vormt voor het aanvragen van een advies.

Dit is een lichte toename ten opzichte van 2003. Daarentegen vindt 20% dat de vastgestelde prijs wel een belemmering vormt, dit is een daling ten opzichte van 2003. Circa een vijfde heeft de antwoordcategorie 'Weet niet' ingevuld.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 55% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld de prijs van een advies geen belemmering vinden.

# Berenschot

Voorts is in de enquête onderzocht wat de maximaal toelaatbare prijs van een BIBOB-advies is. De resultaten daarvan staan in de volgende tabel (enquêtevraag 77).

Vanaf welk bedrag vormt de prijs van een BIBOB-advies een daadwerkelijke belemmering voor uw organisatie om een BIBOB-advies aan te vragen?				
	Totalen		Cumulatief	
	2003 (n=328)	2006 (n=347)	2003	2006
Vanaf € 200,-	23%	25%	23%	25%
Vanaf € 300,-	4%	7%	27%	32%
Vanaf € 400,-	1%	5%	28%	37%
Vanaf € 500,-	12%	31%	39%	68%
Vanaf € 600,-	8%	10%	47%	78%
Vanaf € 700,-	3%	2%	50%	80%
Vanaf € 800,-	5%	19%	55%	99%
Niet ingevuld	45%	1%	45%	1%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

We zien in de tabel twee pieken in 2006. 25% van de respondenten geeft aan dat de maximaal toelaatbare prijs voor een BIBOB-advies €200,- is en 31% geeft aan dat dit €500,- is. Deze pieken zijn vergelijkbaar met 2003, hoewel de percentages toen lager waren en een groot aantal bestuursorganen deze vraag niet had ingevuld. In 2006 had slechts 1% deze vraag niet beantwoord. Enige nuancering is bij deze vraag op zijn plaats, omdat vragen omtrent prijsstelling kunnen uitlokken tot het aangeven van een zo laag mogelijke prijs, zij het dat dit zowel in 2003 als in 2006 gold.

## 12.2.4 Privacyaspecten

BIBOB-adviezen bevatten potentieel privacygevoelige informatie. De volgende tabel bevat de enquêteresultaten voor de mate waarin bestuursorganen zijn toegerust op het omgaan met privacygevoelige informatie die zij op grond van de Wet BIBOB verkrijgen (enquêtevraag 27).

Stelling privacyaspecten						
		(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
Onze organisatie is goed toegerust op het omgaan met privacygevoelige informatie die wij op grond van de Wet BIBOB verkrijgen	2003 (n=328)	47%	16%	14%	24%	100%
	2006 (n=347)	47%	21%	14%	19%	100%

47% van de respondenten geeft aan dat hun organisatie goed is toegerust op het omgaan met privacygevoelige informatie. Dit is vergelijkbaar met de resultaten uit de nulmeting. Hierbij moet worden aangetekend dat de vraagstelling in enige mate kan leiden tot sociaal wenselijke antwoorden.

# Berenschot

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 59% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn goed is toegerust om om te gaan met privacygevoelige informatie die zij op grond van de Wet BIBOB verkrijgen.

Er zijn geen gegevens waaruit blijkt dat bestuursorganen zijn geconfronteerd met schadeclaims als gevolg van het al dan niet juist omgaan met privacygevoelige informatie die Bureau BIBOB hun heeft verstrekt. Uit de jurisprudentie is wel één geval bekend waarin het mondeling aanleveren van informatie door een medewerker van een politieregio aan het Bureau BIBOB onrechtmatig werd geacht (zie hiervoor hoofdstuk vier).

De wetgever sluit niet uit dat een bestuursorgaan een eerder uitgebracht advies van Bureau BIBOB nogmaals gebruikt bij de beoordeling van andere vergunningaanvragen, subsidieaanvragen of aanbestedingen. Aan dit hergebruik van een BIBOB-advies worden overigens hoge eisen gesteld. In de elektronische enquête is gevraagd of bestuursorganen adviezen wel eens nogmaals gebruikt hebben (enquêtevraag 37). Uit de enquêteresultaten blijkt dat in 5% van de gevallen het bestuursorganen dat een advies heeft aangevraagd over een betrokkene (n=54), die adviesaanvraag heeft gebruikt bij het beoordelen van andere vergunningaanvragen, subsidieaanvragen of aanbestedingen.

## 12.3 VOORWAARDEN VOOR UITVOERING

### *Personele en financiële capaciteit van bestuursorganen*

Een belangrijke voorwaarde voor het gebruik van de Wet BIBOB is de beschikbaarheid over voldoende personele en financiële capaciteit. De volgende tabel toont de resultaten uit de enquête (enquêtevraag 25/26):

Binnen mijn organisatie is voldoende personele capaciteit om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken					
	(Helemaal) Mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t.	Totaal
2003 (N = 328)	19%	19%	35%	27%	100%
2006 (n= 347)	25%	24%	35%	15%	100%
Binnen mijn organisatie is voldoende financiële capaciteit om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken					
2003 (n= 328)	13%	18%	32%	37%	100%
2006 (n=347)	30%	20%	30%	21%	100%

Een kwart van de bestuursorganen vindt dat ze over voldoende personele capaciteit beschikt en bijna eenderde vindt dat ze over voldoende financiële capaciteit beschikt. Het aantal bestuursorganen dat het eens is met deze stellingen is toegenomen ten opzichte van 2003. Datzelfde geldt voor het aantal bestuursorganen dat neutraal antwoordt. Het aantal bestuursorganen dat het niet eens is met beide stellingen komt ongeveer overeen met 2003. Het aantal bestuursorganen dat weet niet/ niet van toepassing heeft geantwoord is minder dan in 2003. Wij constateren aldus dat er geen eenduidig beeld is over de beleving door bestuursorganen of er voldoende personele en financiële capaciteit is om de Wet BIBOB goed te kunnen toepassen.



# Berenschot

## Samenwerking

Een trend, die sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB is waar te nemen, is het ontstaan van samenwerking tussen bestuursorganen. Dat is ook de reden waarom in de elektronische enquête de vraag is gesteld in hoeverre er behoefte bestaat aan samenwerking of er reeds is gekozen voor samenwerking (enquêtevraag 35). Uit de enquêteresultaten blijkt dat 26% van de bestuursorganen reeds samenwerkt en dat 17% dat van plan is.

Ongeveer de helft van de respondenten heeft de antwoordcategorie Niet van toepassing geantwoord.

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 56% van de politieregio's reeds samenwerkt met andere overheden. Dit is in zoverre opvallend aangezien politieregio's als zodanig maar in weinig gevallen het instrumentarium Wet BIBOB zelf kunnen toepassen (alleen bij aanbesteding).
- 32% van de gemeenten reeds samenwerkt. 21% werkt nog niet samen, maar is dat wel van plan. 2% van de ZBO's werkt reeds samen. 10% van de provincies werkt reeds samen. 40% van de provincies is dat van plan. 0% van de ministeries en PBO-lichamen werkt reeds samen. 38% van de ministeries geeft aan niet te willen samenwerken.
- 44% van de bestuursorganen die reeds een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld samenwerken.
- Bestuursorganen die in Overijssel en Gelderland zijn gevestigd beduidend meer samenwerken.
- Bestuursorganen die samenwerken of dit van plan zijn, hebben relatief vaker reeds in één of meer gevallen gebruik gemaakt van de instrumenten van de Wet BIBOB.

Aan de organisaties die reeds samenwerken of die van plan zijn om dat te gaan doen, is vervolgens de vraag gesteld op welke wijze deze samenwerking plaatsvindt en of men van plan is samen te gaan werken. De volgende tabel toont de resultaten (enquêtevraag 36).

Uw organisatie werkt samen bij de uitvoering van de Wet BIBOB of is van plan om samen te gaan werken. Op welke wijze werkt uw organisatie samen of is uw organisatie van plan om samen te gaan werken? (meer antwoorden mogelijk) <sup>84</sup>	Provincie (n= 5)	Gemeente (n=129)	Politieregio (n=10)
Uitwisseling kennis en deskundigheid inzake toepassing Wet BIBOB	80%	89%	50%
Uitwisselen van informatie over individuele gevallen	20%	45%	50%
Beoordeling van individuele gevallen	20%	22%	40%
Anders namelijk	20%	17%	40%

Het merendeel van de provincies, gemeenten en politieregio's dat reeds samenwerkt of dat van plan is te gaan doen, werkt samen door kennis en deskundigheid inzake de toepassing van de Wet BIBOB uit te wisselen. Bij gemeenten en politieregio's doet een aanzienlijk deel dat tevens door informatie over individuele gevallen uit te wisselen.

<sup>84</sup> Dit betreft de antwoorden van de bestuursorganen die reeds samenwerken of van plan zijn dit te gaan doen.

# Berenschot

Bij de antwoordcategorie ‘Anders namelijk’ valt op dat meerdere keren het opstellen van (gezamenlijk) BIBOB-beleid wordt genoemd evenals een platform om informatie uit te wisselen en vragen te stellen. Eén waterschap heeft deze vraag ingevuld en aangegeven op alle terreinen samen te werken. Eén ZBO heeft deze vraag ingevuld en aangegeven samen te werken door kennis uit te wisselen over de toepassing en over individuele gevallen.

## Meerwaarde van de Wet BIBOB

In de enquête is gevraagd naar verwachtingen omtrent de meerwaarde van de Wet BIBOB. De resultaten daarvan staan weergegeven in de volgende tabel.

Stellingen belang BIBOB-instrumentarium						
		(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
De Wet BIBOB heeft voor onze organisatie zeker meerwaarde (enquêtevraag 19)	2003 (n=328)	35%	32%	8%	25%	100%
	2006 (n=347)	45%	27%	13%	15%	100%
De Wet BIBOB biedt een goede mogelijkheid om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan of te voorkomen (enquêtevraag 15)	2003 (n=328)	46%	24%	2%	28%	100%
	2006 (n=347)	62%	21%	4%	13%	100%
De Wet BIBOB is voor onze organisatie overbodig, omdat het instrumentarium buiten de Wet BIBOB om reeds voldoet (enquêtevraag 20) <sup>85</sup>	2003 (n=328)	10%	26%	40%	24%	100%
	2006 (n=347)	8%	26%	49%	14%	100%

45% van de bestuursorganen vindt dat de Wet BIBOB zeker meerwaarde heeft. Bijna tweederde van de bestuursorganen vindt dat de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan. We zien in beide gevallen een toename ten opzichte van 2003. Het aantal bestuursorganen dat het oneens is met deze beide stellingen is overigens toegenomen ten opzichte van 2003. 49% van de bestuursorganen is het oneens met de stelling dat de Wet BIBOB overbodig is, omdat het instrumentarium buiten de Wet BIBOB om reeds voldoet. Verder valt op dat het aantal bestuursorganen dat heeft geantwoord weet niet/niet van toepassing is afgenomen. 8% vindt dat de Wet BIBOB overbodig is. Tenslotte valt de grote groep respondenten op die zowel in 2003 als in 2006 neutraal heeft geantwoord.

<sup>85</sup> De vraagstelling is ten opzichte van 2003 iets gewijzigd, maar niet wezenlijk. In 2003 was de vraagstelling: De Wet BIBOB is voor onze organisatie overbodig, omdat het huidige instrumentarium reeds voldoet.

# Berenschot

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 57% van de ZBO's en 38% van de PBO-lichamen de antwoordcategorie Weet niet/niet van toepassing heeft aangegeven bij de stelling of de Wet BIBOB een goede mogelijkheid is om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan of te voorkomen.
- 50% van de ministeries het oneens is met de stelling dat de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om criminele facilitering tegen te gaan.
- 88% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, vinden dat de Wet BIBOB meerwaarde heeft. 63% van de bestuursorganen die geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, vinden dat de Wet BIBOB meerwaarde heeft
- 76% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan. 38% van de bestuursorganen die geen BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld en dat ook niet van plan zijn, geven aan dat de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan.
- 38% van de PBO-lichamen het oneens is met de stelling dat de Wet BIBOB zeker meerwaarde heeft. 43% van de ZBO's heeft de antwoordcategorie Weet niet/niet van toepassing geantwoord bij deze stelling.
- 70% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat de Wet BIBOB zeker meerwaarde heeft.
- 83% van de organisaties die een preventieve werking ervaren, vinden dat de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om criminele facilitering tegen te gaan ten opzichte van 56% van de bestuursorganen die geen preventieve werking ervaart.
- 72% van de bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, aangeven dat de Wet BIBOB ervoor zorgt dat steeds meer aandacht wordt besteed aan tegengaan van facilitering van criminele activiteiten.
- 81% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten van de Wet BIBOB, vinden dat de Wet BIBOB zeker meerwaarde heeft.
- Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners aanzienlijk vaker vinden dat de Wet BIBOB zeker meerwaarde heeft.
- 87% van de bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, vinden dat de Wet BIBOB meerwaarde heeft.
- 50% van de PBO-lichamen en 31% van de ZBO's de Wet BIBOB overbodig vindt, omdat het instrumentarium buiten de Wet BIBOB om reeds voldoet.
- 69% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, het oneens zijn met de stelling dat de Wet BIBOB overbodig is. 20% van de bestuursorganen die geen BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld en dat ook niet van plan zijn, zijn het oneens met de stelling dat de Wet BIBOB overbodig is.
- 80% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten van de Wet BIBOB, het oneens zijn met de stelling dat de Wet BIBOB overbodig is.

# Berenschot

## *Bekendheid van bestuursorganen met de Wet BIBOB*

Om de Wet BIBOB goed te kunnen hanteren, moeten bestuursorganen op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB. Het op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB is een voorwaarde om zich er nader in te kunnen verdiepen. In de enquête is een aantal vragen opgenomen die de bekendheid met de Wet BIBOB inventariseren. Zo is gevraagd of bestuurders en betrokken functionarissen op de hoogte zijn van de Wet BIBOB. Met betrokken functionarissen worden de functionarissen bedoeld die subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten (aanbestedingen) verlenen.

De volgende tabel geeft dit weer. (enquêtevraag 1 en 2).

Stellingen bekendheid bestuurders en functionarissen met BIBOB-instrumentarium						
		(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t.	Totaal
Bestuurders binnen onze organisatie zijn op de hoogte van het bestaan van de Wet BIBOB (enquêtevraag 1)	2003 (n=328)	36%	17%	31%	16%	100%
	2006 (n=347)	71%	12%	11%	6%	100%
Betrokken functionarissen binnen onze organisatie zijn op de hoogte van het bestaan van de Wet BIBOB (enquêtevraag 2)	2003 (n=328)	26%	25%	36%	13%	100%
	2006 (n=347)	64%	18%	11%	8%	100%

71% van de respondenten is het eens met de stelling dat bestuurders binnen de organisatie op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB. Dit is een verdubbeling ten opzichte van 2003. 64% van de respondenten is het eens met de stelling dat de betrokken functionarissen binnen de organisatie van het bestaan van de Wet BIBOB op de hoogte zijn. Dit is meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2003. Evenals in 2003 lijken de respondenten het idee te hebben dat bestuurders beter op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB dan de betrokken functionarissen.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 13% van de bestuurders van PBO-lichamen en 43% van de ZBO's op de hoogte is van het bestaan van de Wet BIBOB.
- 88% van de bestuurders van bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB.
- Bestuurders van gemeenten vanaf 20.000 inwoners relatief vaker op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB.
- 90% van de functionarissen van provincies is op de hoogte is van het bestaan van de Wet BIBOB. 41% van de functionarissen van de ZBO's is op de hoogte van het bestaan van de Wet BIBOB
- Functionarissen van bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld relatief vaker aangeven op de hoogte te zijn van het bestaan van de Wet BIBOB (73%).

# Berenschot

Naast de bekendheid met het bestaan van de Wet BIBOB is in de elektronische enquête de vraag gesteld hoe bestuursorganen de verhouding tussen de Wet BIBOB en andere wet- en regelgeving beoordelen (enquêtevraag 8). Bijna de helft van de bestuursorganen vindt de verhouding tussen de Wet BIBOB en andere wet- en regelgeving duidelijk. Iets minder dan een kwart vindt dat de wet niet duidelijk is ten opzichte van andere wet- en regelgeving.

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 49% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, vinden dat de verhouding tussen de Wet BIBOB en andere wet- en regelgeving duidelijk is.
- 38% van de PBO-lichamen en 45% van de ZBO's de verhouding tussen de Wet BIBOB en andere wet- en regelgeving onduidelijk vindt.

## *Kennis van de Wet BIBOB*

Bekend zijn met het bestaan van de Wet BIBOB is iets anders dan de Wet BIBOB ook daadwerkelijk kunnen toepassen. Om de wet BIBOB te kunnen toepassen is een zekere deskundigheid nodig op juridisch terrein, op het terrein van besluitvormingsprocessen en op financieel terrein. Kennis van de Wet BIBOB is daarbij onontbeerlijk. De volgende tabel bevat de uitkomsten van stellingen die in de enquête aan respondenten zijn voorgelegd omtrent hun deskundigheid over de Wet BIBOB.

Stellingen inzake kennis van de Wet BIBOB						
		(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
De inhoud van de Wet BIBOB is duidelijk (enquêtevraag 7)	2003 (n=328)	42%	21%	28%	9%	100%
	2006 (n=347)	49%	28%	19%	4%	100%
Binnen onze organisatie bestaat voldoende duidelijkheid over de rol en taken van Bureau BIBOB van het Ministerie van Justitie (enquêtevraag 4)	2003 (n=328)	21%	16%	56%	7%	100%
	2006 (n=347)	22%	25%	49%	4%	100%
Binnen mijn organisatie is er voldoende deskundigheid om goed te kunnen werken met de Wet BIBOB (enquêtevraag 12)	2003 (n=328)	36%	22%	24%	18%	100%
	2006 (n=347)	44%	23%	26%	7%	100%

49% van de respondenten geeft aan dat de inhoud van de Wet BIBOB duidelijk is. Een kleinere groep (19%) geeft aan dat de inhoud niet duidelijk is. Ten opzichte van de nulmeting valt op dat het aantal respondenten dat aangeeft dat de inhoud duidelijk is, is gestegen en het aantal respondenten dat aangeeft dat de inhoud niet duidelijk is, is afgenomen. Uiteraard is de mate waarin respondenten de Wet BIBOB duidelijk achten zowel afhankelijk van de deskundigheid van de desbetreffende respondenten als van de toegankelijkheid van de Wet BIBOB.

# Berenschot

22% van de respondenten zegt op de hoogte te zijn van de rol en taken van Bureau BIBOB. Dit is vergelijkbaar met de nulmeting. 49% zegt daarvan niet op de hoogte te zijn. Ten opzichte van de nulmeting is dit aantal iets gedaald, maar nog steeds gaat het om een aanzienlijke groep respondenten.

44% van de respondenten is de mening toegedaan dat er binnen de organisatie voldoende deskundigheid is om goed te kunnen werken met de Wet BIBOB. 23% geeft aan het 'noch eens/noch oneens' te zijn met de stelling en 26% is het met de stelling oneens. Ten opzichte van 2003 is het aantal bestuursorganen dat het eens is met de stelling toegenomen. Het aantal respondenten dat het niet eens is met de stelling is gelijk gebleven.

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 63% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat de inhoud van de Wet BIBOB duidelijk is.
- 38% van de ZBO's en 38% van de PBO-lichamen vindt dat de inhoud van de Wet BIBOB niet duidelijk is.
- 63% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat er voldoende duidelijkheid bestaat over de rol en taken van Bureau BIBOB en het ministerie van Justitie.
- 41% van de ZBO's de rol en taken van Bureau BIBOB en het ministerie van Justitie onduidelijk vindt.
- 50% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat er voldoende deskundigheid is om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken.

## *Voorlichtingsbijeenkomsten en handreikingen over de Wet BIBOB*

Bij de introductie van de Wet BIBOB heeft Bureau BIBOB een communicatietraject uitgevoerd dat onder meer bestond uit bestuurlijke bijeenkomsten, workshops, nieuwsbrieven en een website. Daarnaast heeft Bureau BIBOB voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor en presentaties/workshops gegeven aan bestuursorganen.

# Berenschot

In de enquête zijn vragen gesteld over het voorlichtingsmateriaal en de voorlichtingsbijeenkomsten. De volgende tabel toont de resultaten.

Tevredenheid over het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB						
		(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
De voorlichtingsbijeenkomsten van Bureau BIBOB zijn nuttig en verhelderend geweest (enquêtevraag 11)	2003 (n=328)	18%	9%	7%	66%	100%
	2006 (n=347)	25%	21%	6%	48%	100%
Mijn organisatie is tevreden over de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB (enquêtevraag 9) <sup>86</sup>	2003 (n=328)	24%	19%	29%	28%	100%
	2006 (n=347)	38%	28%	15%	20%	100%
Er is voldoende voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB beschikbaar (enquêtevraag 10)	2003 (n=328)	22%	18%	28%	32%	100%
	2006 (n=347)	51%	21%	15%	13%	100%

25% van de respondenten vindt dat de voorlichtingsbijeenkomsten over de Wet BIBOB verhelderend en nuttig zijn geweest. Slechts 6% vindt dat niet. Van de nulmeting weten we dat maar 29% de bijeenkomsten heeft bezocht en daarom was het aantal bestuursorganen dat destijds aangaf niet te weten of de bijeenkomsten nuttig en verhelderend zijn geweest, niet wonderlijk.

Omdat we in de elektronische enquête van de éénmeting niet gevraagd hebben of bestuursorganen de bijeenkomsten hebben bezocht, kunnen we niet aangeven of deze uitkomsten verbazing oproepen.

38% van de respondenten geeft aan tevreden te zijn over de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB. 15% is dat niet. Ten opzichte van 2003 zijn meer bestuursorganen het eens met deze stelling en minder bestuursorganen het oneens. Op de vraag of er voldoende voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB beschikbaar is, geeft 51% aan dat dit het geval is. Dit is meer dan een verdubbeling ten opzichte van de nulmeting. Het aantal bestuursorganen dat het oneens is met de stelling is 15%, wat een afname betekent ten opzichte van 2003.

<sup>86</sup> De vraagstelling is iets gewijzigd ten opzichte van de nulmeting, echter niet wezenlijk. In 2003 was de vraagstelling als volgt: Ik ben tevreden over de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB.

# Berenschot

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 36% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat de voorlichtingsbijeenkomsten van Bureau BIBOB nuttig en verhelderend zijn geweest.
- 50% van de PBO-lichamen en 33% van de ZBO's ontevreden is over de kwaliteit van voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB.
- 52% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, tevreden zijn over de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB.
- 37% van de PBO-lichamen vindt dat er onvoldoende voorlichtingsmateriaal beschikbaar is. 17% van de ZBO's vindt dat er voldoende voorlichtingsmateriaal beschikbaar is.
- 60% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, vinden dat er voldoende voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB beschikbaar is.

Om de bestuursorganen te ondersteunen bij die implementatie heeft Bureau BIBOB een handreiking opgesteld, diverse handboeken opgesteld (waaronder handboek aanbestedingen, seksinrichtingen en horeca, en milieu) en een algemene brochure uitgebracht. 90% van de handreikingen die verstuurd zijn door Bureau BIBOB zijn aan gemeenten verzonden. In de enquête hebben wij bestuursorganen gevraagd of en in hoeverre zij bekend zijn met de handreiking van Bureau BIBOB (enquêtevraag 28). 77% van de respondenten is bekend met de handreiking voor het opstellen van een BIBOB-beleidslijn van Bureau BIBOB. 23% van de respondenten kent de handreiking niet. Ten opzichte van de nulmeting is er een toename te zien in het aantal respondenten dat de handreiking kent.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 63% van de PBO-lichamen, 76% van de ZBO's en 45% van de waterschappen onbekend is met de handreiking en het voorlichtingsmateriaal van Bureau BIBOB.
- 96% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, bekend zijn met de handreiking en het voorlichtingsmateriaal van Bureau BIBOB.

## *Beleidslijn*

Bestuursorganen kunnen in een BIBOB-beleidslijn neerleggen in welke (individuele) gevallen een BIBOB-advies kan worden aangevraagd. In de enquête hebben wij onderzocht in hoeverre bestuursorganen reeds een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld of een voorneemen hebben om dat te doen. De resultaten daarvan staan opgenomen in de volgende tabel (enquêtevraag 29).



# Berenschot

Is uw organisatie van plan om in het kader van de invoering van de Wet BIBOB een beleidslijn op te stellen, waarin wordt beschreven in welke gevallen binnen uw organisatie een BIBOB-advies dient te worden aangevraagd?		
	2003 (n=328)	2006 (n=347)
Ja, wij hebben deze reeds opgesteld	0%	45%
Ja, wij zijn daar momenteel mee bezig	5%	6%
Ja, wij zijn van plan om deze op te stellen	52%	17%
Nee, wij zijn dat niet van plan	34%	33%
Niet ingevuld	9%	-
Totaal	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Uit de tabel blijkt dat 45% van de bestuursorganen reeds een BIBOB-beleidslijn heeft opgesteld. Dit is een stijging ten opzichte van de nulmeting, toen nog geen bestuursorgaan een beleidslijn had opgesteld. Daarnaast is 6% daar momenteel mee bezig en is 17% van plan om deze op te stellen. 33% van de respondenten geeft aan dat er binnen zijn of haar organisatie geen plannen zijn om een BIBOB-beleidslijn op te stellen. Dit is vergelijkbaar met 2003.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- Met name gemeenten en provincies een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld. 93% van de ZBO's en 100% van de PBO-lichamen is niet van plan een BIBOB-beleidslijn op te stellen.
- Bestuursorganen die gevestigd zijn in de provincies Drenthe, Gelderland, Zeeland, Noord-Brabant, Overijssel en Limburg aanzienlijk vaker een BIBOB-beleidslijn hebben.
- Gemeenten vanaf 50.000 inwoners relatief vaker reeds een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld. Naarmate een gemeente minder inwoners heeft, zijn ze relatief vaker van plan geen BIBOB-beleidslijn op te stellen.
- 76% van de bestuursorganen die samenwerken, een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld.
- 84% van de bestuursorganen die reeds in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt, een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld.
- 81% van de bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld. 61% van de bestuursorganen die geen preventieve werking ervaren, een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld.
- 88% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld.

Aan de bestuursorganen die hebben aangegeven een BIBOB-beleidslijn te hebben opgesteld, daarmee bezig te zijn of dit van plan te zijn, is in de elektronische enquête de vervolgvraag gesteld wanneer (de verwachting is dat) deze beleidslijn is (wordt) vastgesteld (enquêtevraag 30).

# Berenschot

Wanneer heeft (verwacht) uw organisatie deze BIBOB-beleidslijn vastgesteld (vast te stellen)?							
	Ministerie (n=4)	Provincie (n=9)	Gemeente (n=176)	Waterschap (n=12)	Politieregio (n=6)	ZBO (n=3)	Totaal (n=210)
2003	50%	0%	7%	17%	0%	0%	8%
2004	25%	0%	25%	8%	33%	33%	23%
2005	0%	33%	23%	0%	0%	0%	20%
2006	0%	56%	22%	17%	17%	33%	23%
2007	0%	0%	13%	42%	0%	33%	13%
2008	0%	0%	2%	8%	17%	0%	2%
Weet niet	25%	11%	9%	8%	33%	0%	10%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

61% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben vastgesteld, hebben dat voor 1 januari 2006 gedaan. 23% verwacht in 2006 de BIBOB-beleidslijn vast te stellen. 15% van de bestuursorganen geeft aan dit in 2007 of 2008 te gaan doen en 10% weet nog niet wanneer een BIBOB-beleidslijn wordt vastgesteld.

Naast de vraag naar de BIBOB-beleidslijn, is tevens de vraag gesteld voor welke beleids-terreinen reeds beleid is of wordt ontwikkeld (enquêtevraag 31b). 73% van de gemeenten heeft beleid ontwikkeld voor de natte en droge horeca en 60% van de gemeenten heeft beleid ontwikkeld met betrekking tot seksinrichtingen. 63% van de ministeries, 50% van de provincies en 40% van de waterschappen heeft beleid ontwikkeld met betrekking tot aanbestedingen. 80% van de provincies heeft beleid ontwikkeld met betrekking tot milieu. De PBO-lichamen hebben op geen van de beleidsterreinen beleid ontwikkeld.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- Bestuursorganen in de provincie Noord-Brabant en Limburg aangeven veel vaker beleid te hebben ontwikkeld op het gebied van seksinrichtingen.
- Naarmate een gemeente groter is, relatief vaker beleid is ontwikkeld voor het beleidsterrein natte en droge horeca.
- Bestuursorganen die samenwerken of dit van plan zijn hebben veel vaker beleid hebben ontwikkeld voor het beleidsterrein natte en droge horeca. Datzelfde geldt voor het beleidsterrein seksinrichtingen.

## 12.4 MOGELIJKE BELEMMERINGEN VOOR DE UITVOERING

Ondanks dat een bestuursorgaan zich bewust is van de mogelijke risico's van criminele facilitering en beschikt over voldoende kennis en deskundigheid met het BIBOB-instrumentarium, zijn er diverse overwegingen denkbaar waardoor bestuursorganen minder snel gebruik zullen maken van het BIBOB-instrumentarium. Dit kunnen interne belemmeringen zijn zoals de afwezigheid van bestuurlijk en ambtelijk draagvlak om welke reden dan ook om de Wet BIBOB te hanteren. Het kan echter ook gaan om de doorlooptijd.

# Berenschot

## *Draagvlak voor de uitvoering van de Wet BIBOB*

Een potentiële interne belemmering voor een effectieve werking van de Wet BIBOB zou de afwezigheid van bestuurlijk of ambtelijk draagvlak kunnen zijn binnen het bestuursorgaan. Afwezigheid van draagvlak zou ervoor kunnen zorgen dat bestuursorganen bijvoorbeeld niet geneigd zijn om met de Wet BIBOB aan de slag te gaan. In de volgende tabel zijn de resultaten van de elektronische enquête opgenomen die betrekking hebben op het draagvlak bij bestuursorganen voor de invoering en het gebruik van de Wet BIBOB. Tevens is voor één vraag een vergelijking met de resultaten van de nulmeting gemaakt.

Stellingen draagvlak voor de uitvoering van de Wet BIBOB (n =347)						
		(Helemaal mee eens)	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal mee oneens)	Weet niet/n.v.t./n.i.	Totaal
Binnen mijn organisatie bestaat er bestuurlijk draagvlak om met de Wet BIBOB te werken (enquêtevraag 21)	2003 (n=328)	43%	17%	6%	33%	100%
	2006 (n=347)	62%	17%	11%	10%	100%
De Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij vergunningverlening voldoende prioriteit (enquêtevraag 22)	2006 (n=347)	35%	23%	18%	24%	100%
De Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij subsidieverstrekking voldoende prioriteit (enquêtevraag 23)	2006 (n=347)	6%	19%	29%	46%	100%
De Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij aanbestedingen voldoende prioriteit (enquêtevraag 24)	2006 (n=347)	14%	23%	28%	35%	100%

62% van de respondenten geeft aan dat er in zijn of haar organisatie bestuurlijk draagvlak aanwezig is om te werken met de Wet BIBOB. Dit is een toename ten opzichte van 2003. 11% geeft aan dat dit niet het geval is. Dit is eveneens een lichte toename ten opzichte van 2003. 35% van de bestuursorganen geeft aan dat er bij vergunningverlening voldoende prioriteit is, 6% bij subsidieverstrekking en 14% bij aanbestedingen. Ten aanzien van de mate waarin de Wet BIBOB voldoende prioriteit heeft, kan geen vergelijking worden gemaakt met 2003, omdat de vraagstelling destijds anders was.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 63% van de PBO-lichamen de antwoordcategorie Weet niet/niet van toepassing heeft gekozen bij de stelling of er bestuurlijk draagvlak is.
- 87% van de bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, vinden dat er bestuurlijk draagvlak bestaat.
- 83% van de bestuurorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat er bestuurlijk draagvlak bestaat om met de Wet BIBOB te werken.
- Bestuursorganen die in de provincies Friesland (27%), Groningen (28%) en Overijssel (29%) gevestigd zijn, relatief vaker aangeven dat er onvoldoende bestuurlijk draagvlak is voor de Wet BIBOB.

# Berenschot

- 85% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten van de Wet BIBOB, aangeven dat er voldoende bestuurlijk draagvlak bestaat.
- Bestuursorganen die in de provincies Friesland (27%), Groningen (39%), Flevoland (40%) en Zeeland (33%) gevestigd zijn, relatief vaker aangeven dat de prioriteit bij vergunningverlening onvoldoende is.
- 63% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat de Wet BIBOB bij vergunningverlening voldoende prioriteit heeft.
- 63% van de bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, aangeven dat de Wet BIBOB bij vergunningverlening voldoende prioriteit heeft.
- 60% van de bestuursorganen die reeds in één of meer gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt, aangeven dat de prioriteit bij vergunningverlening voldoende is.

In de enquête is gevraagd in hoeverre de doorlooptijd van een BIBOB-adviesprocedure een belemmering voor bestuursorganen vormt om een advies aan te vragen. Onderstaande tabel toont de resultaten (enquêtevraag 78):

Vormt de vastgestelde doorlooptijd van 4 weken (met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van 4 weken) voor een BIBOB-advies voor uw organisatie een belemmering om een BIBOB-advies aan te vragen, uitgesplitst naar vergunning, subsidies en aanbestedingen? <sup>87</sup>					
		Ja	Nee	Weet niet	Niet ingevuld
Vergunningen	2003 (n=328)	14%	38%	29%	19%
	2006 (n=233)	14%	59%	27%	-
Aanbestedingen	2003 (n=328)	12%	43%	30%	15%
	2006 (n=146)	11%	45%	45%	-
Subsidies	2003 (n=328)	8%	42%	32%	18%
	2006 (n=173)	14%	40%	46%	-

59% van de respondenten vindt dat de vastgestelde doorlooptijd van vier weken geen belemmering vormt voor een BIBOB-advies. Dit is een toename ten opzichte van 2003. Bij vergunningen en aanbestedingen vindt respectievelijk 14% en 11% van de respondenten dat de doorlooptijd een belemmering voor een adviesaanvraag vormt. Dit is vergelijkbaar met 2003. Bij vergunningverlening valt op dat ongeveer een kwart en bij aanbestedingen en subsidies bijna de helft van de respondenten de antwoordcategorie 'weet niet' heeft ingevuld. Zij weten dus niet of de vastgestelde doorlooptijd een belemmering vormt.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 59% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat de vastgestelde doorlooptijd van vier weken (met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van vier weken) voor het aanvragen van een adviesaanvraag geen belemmering vormt.

<sup>87</sup> De vraagstelling ten opzichte van de nulmeting is iets gewijzigd.

# Berenschot

In de enquête hebben we tevens gevraagd naar de doorlooptijd die bestuursorganen maximaal toelaatbaar achten voor een BIBOB-advies. Onderstaande tabel toont de resultaten (enquêtevraag 79):

Wat is de maximaal toelaatbare doorlooptijd voor een BIBOB-advies?									
		2 tot 4 weken	4 tot 6 weken	6 tot 8 weken	8 tot 10 weken	10 weken of meer	Weet niet	Niet ingevuld	Totaal
Vergunningen	2003 (n=328)	32%	16%	4%	1%	0%	23%	24%	100%
	2006 (n=347)	22%	30%	15%	7%	6%	20%	1%	100%
Aanbestedingen	2003 (n=328)	24%	19%	7%	1%	1%	28%	20%	100%
	2006 (n=347)	28%	20%	11%	5%	2%	33%	2%	100%
Subsidies	2003 (n=328)	20%	20%	6%	0%	0%	29%	25%	100%
	2006 (n=347)	21%	26%	10%	6%	2%	34%	1%	100%

Volgens de meeste andere respondenten ligt de maximaal toelaatbare doorlooptijd voor een BIBOB-advies voor vergunningen en subsidies tussen de vier en zes weken. In 2003 was dit voor vergunningen nog tussen de twee en vier weken. Bij *aanbestedingen* ligt de maximaal toelaatbare doorlooptijd voor een BIBOB-advies tussen de twee en vier weken. Een zeer klein aantal respondenten acht een termijn van tien weken of meer toelaatbaar voor een BIBOB-advies. Bij de nulmeting achtte geen enkele respondent dit toelaatbaar. Een vrij grote groep respondenten (20-34%) wist geen antwoord op deze vraag.

## 12.4.1 Kwaliteit van de adviezen van Bureau BIBOB

De kwaliteit van BIBOB-adviezen kan een belangrijke verklaring vormen voor de mate van gebruik van het BIBOB-instrumentarium. Als een BIBOB-advies kwalitatief onvoldoende is, zal dit niet bevorderend werken voor het gebruik ervan. In de elektronische enquête is de vraag gesteld in hoeverre bestuursorganen tevreden zijn over de kwaliteit van de ontvangen adviezen.

# Berenschot

Aangezien alleen de bestuursorganen die een advies hebben ontvangen een oordeel kunnen geven over de kwaliteit van een uitgebracht advies, hebben we in onderstaande tabel alleen de resultaten van deze bestuursorganen opgenomen (enquêtevraag 71a en b):<sup>88</sup>

Stellingen kwaliteit adviezen					
	(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t.	Totaal
Mijn organisatie is tevreden over de kwaliteit van de ontvangen BIBOB-adviezen (n=32)	56%	19%	19%	6%	100%
De ontvangen BIBOB-adviezen zijn voldoende toegespitst op onze lokale en/of regionale omstandigheden. (n=32)	47%	16%	16%	22%	100%

Van de bestuursorganen die een BIBOB-advies hebben aangevraagd, is het merendeel tevreden over de kwaliteit daarvan. Datzelfde geldt voor de toespitsing van de adviezen op de lokale en/of regionale omstandigheden (de couleur locale).

De kwaliteit van een BIBOB-advies is in een aantal aspecten uit te drukken, zoals snelheid, bruikbaarheid, betrouwbaarheid, heldere onderbouwing (verifieerbaar) en de omvang van het advies. In de elektronische enquête is de vraag gesteld in welke mate bestuursorganen tevreden zijn ten aanzien van deze aspecten. Onderstaande tabel toont de resultaten (enquêtevraag 72).

Tevredenheid over de volgende aspecten ten aanzien van de ontvangen adviezen (n=32)					
	(Zeer) tevreden	Neutraal	(Zeer) ontevreden	Weet niet/ n.v.t.	Totaal
Snelheid	19%	28%	53%	3%	100%
Bruikbaarheid	66%	25%	3%	6%	100%
Betrouwbaarheid	66%	19%	6%	9%	100%
Heldere onderbouwing (verifieerbaar)	50%	34%	9%	6%	100%
Omvang advies	50%	22%	9%	6%	100%
Anders namelijk	-	3%	16%	81%	100%

53% van de bestuursorganen die al eens een advies hebben aangevraagd, zijn ontevreden over de snelheid van de ontvangen adviezen. Het merendeel van de bestuursorganen die al eens een advies hebben aangevraagd is tevreden over de bruikbaarheid, de betrouwbaarheid, de heldere onderbouwing en de omvang van het advies. Wij concluderen hieruit dat met uitzondering van de snelheid de bestuursorganen die reeds een advies hebben aangevraagd tevreden zijn over de kwaliteit van de adviezen.

<sup>88</sup> Als uitgangspunt voor de selectie van het aantal respondenten is de vraag genomen waarin gevraagd werd naar de frequentie dat de bestuursorganen advies hebben aangevraagd bij vergunningverlening.

# Berenschot

Bureau BIBOB stuurt de bestuursorganen die een advies hebben ontvangen eveneens een evaluatieformulier waarin ze bestuursorganen vragen het advies op een aantal aspecten te scoren. De bestuursorganen die het evaluatieformulier geretourneerd hebben, oordelen als volgt:

Tevredenheid over de volgende aspecten ten aanzien van de ontvangen adviezen (n=113)						
	<b>Zeer slecht</b>	<b>Matig</b>	<b>Redelijk</b>	<b>Voldoende</b>	<b>Zeer goed</b>	<b>Niet ingevuld</b>
Doorlooptijd	6%	26%	38%	27%	3%	-
Leesbaarheid	1%	4%	25%	59%	12%	-
Volledigheid	2%	9%	17%	58%	15%	9%
Communicatie	1%	1%	15%	56%	27%	3%

De bestuursorganen blijken de genoemde aspecten merendeels als voldoende te ervaren. Wel valt de wisselende beoordeling van de doorlooptijd op. Dit komt overeen met het beeld wat hiervoor geschetst is aangaande de snelheid.

## *Interne belemmeringen voor het aanvragen van een BIBOB-advies*

Naast de externe en feitelijke belemmeringen, de doorlooptijd en kosten zijn er mogelijk nog andere factoren die een belemmering vormen om een BIBOB-advies aan te vragen. In de elektronische enquête is gevraagd in hoeverre dat het geval is. Onderstaande tabel toont de resultaten (enquêtevraag 80):

In hoeverre vormen onderstaande aspecten voor uw organisatie een belemmering om een BIBOB-advies aan te vragen?					
	<b>Ja</b>	<b>Nee</b>	<b>Weet niet</b>	<b>N.v.t./N.i.</b>	<b>Totaal</b>
Financiële capaciteit	15%	40%	15%	30%	100%
Personele capaciteit	26%	34%	11%	28%	100%
Kwaliteit advies (betrouwbaar, bruikbaar, verifieerbaar)	6%	37%	25%	33%	100%
Complexiteit procedure	16%	38%	18%	29%	100%
Gebrek aan deskundigheid	13%	37%	20%	30%	100%
Anders namelijk	5%	5%	11%	79%	100%

Het merendeel van de bestuursorganen geeft aan dat de genoemde aspecten geen belemmering vormen om een BIBOB-advies aan te vragen. Een kwart van de bestuursorganen geeft aan dat de beschikbare personele capaciteit wel een belemmering vormt om een advies aan te vragen.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- Voor de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld de genoemde aspecten veelal geen belemmering vormen. (45-55%).
- 33% van de bestuursorganen die niet willen samenwerken, de complexiteit van de procedure een belemmering vinden om een advies aan te vragen.

# Berenschot

Het bestuursorgaan dat Bureau BIBOB om advies heeft gevraagd, dient de inhoud van dat advies zelf op correctheid te beoordelen. Als het bestuursorgaan het advies correct acht, zal het in de regel het advies overnemen. Een eerder gevormd oordeel over het advies kan naderhand wijzigen. Na verloop van tijd kan bij het bestuursorgaan het inzicht ontstaan dat het destijds afgegeven advies van Bureau BIBOB bij nader inzien niet juist is. Dit kan leiden tot de conclusie dat destijds een verkeerde beslissing is genomen. In de enquête is in dat verband de open vraag gesteld hoe vaak het is voorgekomen dat ten onrechte een BIBOB-advies 'geen gevaar' is uitgebracht, terwijl nadien is gebleken dat sprake is van 'enige mate' of 'ernstig gevaar' (enquêtevraag 74). Hierop heeft één gemeente geantwoord dat dit in twee gevallen is voorgekomen. Uit de antwoorden op deze open vraag is gebleken dat het volgens de bestuursorganen sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB niet is voorgekomen dat ten onrechte een BIBOB-advies 'ernstig gevaar' is uitgebracht.

## 12.5 CONCLUSIES

Wij concluderen dat de gevolgen die de wet met zich meebrengt over het algemeen duidelijk zijn. Over het zicht op de belasting wordt wisselend geoordeeld. Eenderde heeft de werkwijze aangepast na inwerkingtreding. Wijzigingen hebben met name plaatsgevonden in de werkprocessen en het aangaan van samenwerking met andere bestuursorganen. In enkele gevallen zijn nieuwe functies gecreëerd. Eenderde van de bestuursorganen vindt dat ze afhankelijk is van Bureau BIBOB voor de toepassing van de wet. Bestuursorganen die reeds in een of meer gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten vinden dat ze niet afhankelijk zijn. Veel bestuursorganen hebben nog geen rekening gehouden met de implementatiekosten en een groot deel weet nog niet hoe wordt omgegaan met de kosten van een BIBOB-advies. Bestuursorganen vinden overwegend dat ze goed zijn toegerust om met privacygevoelige informatie om te gaan.

Bestuursorganen oordelen wisselend over de beschikbare financiële en personele capaciteit om met de Wet BIBOB te kunnen werken. Circa eenderde vindt de personele en financiële capaciteit onvoldoende. Een kwart van de bestuursorganen werkt (regionaal) samen ten behoeve van de uitvoering van de Wet BIBOB, met name om kennis en deskundigheid betreffende de toepassing van de Wet BIBOB uit te wisselen. De aandacht voor integriteit van het openbaar bestuur is toegenomen, zo blijkt uit de resultaten van de enquête. Bestuursorganen oordelen wisselend of de Wet BIBOB ervoor zorgt dat er steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. Bestuursorganen vinden dat de Wet BIBOB zeker meerwaarde heeft en dat het een goede mogelijkheid biedt om criminele facilitering tegen te gaan. De Wet BIBOB is bekend bij functionarissen en bestuurders. De verhouding ten opzichte van andere wet- en regelgeving is duidelijk. De inhoud van de Wet BIBOB is duidelijk, echter de rol van het ministerie en Bureau BIBOB merendeels niet. Bestuursorganen geven aan dat er voldoende deskundigheid is om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken. Bestuursorganen zijn over het algemeen bekend met het voorlichtingsmateriaal en zijn over de kwaliteit ervan doorgaans tevreden. Tweederde van de bestuursorganen heeft een BIBOB-beleidslijn opgesteld of is van plan dat te gaan doen.



# Berenschot

# Berenschot

## 13. UITVOERING VAN DE WET BIBOB DOOR BESTUURSORGANEN; KWANTITATIEVE GEGEVENS

### 13.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de kwantitatieve resultaten van het onderzoek naar het gebruik van het instrumentarium van de Wet BIBOB door bestuursorganen zoals dat is uitgevoerd onder de gehele populatie van bestuursorganen.

Ten aanzien van het gebruik van het instrumentarium van de Wet BIBOB door bestuursorganen bevat het analysekader de onderzoeksvragen die hieronder in het kader zijn weergegeven. Hier zij opgemerkt dat niet alle vragen over het gebruik van het instrumentarium van de Wet BIBOB door bestuursorganen konden worden beantwoord door de gehele populatie. In die gevallen is de populatieomvang (n) die die vraag beantwoord heeft kleiner dan de totale populatie van 347 bestuursorganen. Indien dit laatste het geval is, bestaat de populatie bestuursorganen overigens met name uit gemeenten.

Gebruik van het BIBOB-instrumentarium:

- Hoe vaak is een subsidie- of vergunningaanvraag afgewezen of een aanbesteding geweigerd op basis van artikel 3 van de Wet BIBOB zonder advies van Bureau BIBOB? (analysevraag 12)
- Hoe vaak is een subsidie of vergunning ingetrokken op basis van artikel 3 van de Wet BIBOB zonder advies van Bureau BIBOB? (analysevraag 13)

Adviesaanvragen:

- Hoe vaak is een BIBOB-advies aangevraagd? (Uitgesplitst naar bestuursorgaan, sector en categorie) (analysevraag 14)
- Hoe vaak was een adviesaanvraag niet ontvankelijk? (analysevraag 25)
- Hoe vaak is een adviesaanvraag stopgezet en van wie is daarbij het initiatief uitgegaan? (analysevraag 15)
- Hoe vaak is tussentijds een adviesprocedure stopgezet? (analysevraag 16)
- Hoe vaak heeft een officier van justitie geadviseerd aan een bestuursorgaan een BIBOB-advies aan te vragen? (analysevraag 34)
- In hoeverre nemen bestuursorganen de beslissing om een BIBOB-advies aan te vragen op aanwijzing of verzoek van derden- belanghebbenden? (analysevraag 35)

Gebruik van het advies:

- Hoe vaak zijn bestuursorganen afgeweken van het uitgebrachte BIBOB-advies? (analysevraag 23)
- Hoe vaak hebben bestuursorganen overeenkomstig het uitgebrachte advies beschikt? (analysevraag 22)
- Hoe vaak zijn aanvullende maatregelen aan de beschikking verbonden? (analysevraag 24)

Toepassing van de Wet BIBOB op subsidieregelingen:

- Hoe vaak is op een subsidieregeling de Wet BIBOB van toepassing verklaard? (analysevraag 26)
- Is de goedkeuringsprocedure met betrekking tot subsidies werkbaar? (analysevraag 41)

# Berenschot

## 13.2 GEBRUIK BIBOB-INSTRUMENTARIUM

### 13.2.1 Algemeen

De Wet BIBOB bevat verschillende instrumenten ter voorkoming van criminele facilitering waarvan bestuursorganen gebruik kunnen maken bij het verlenen van een vergunning, subsidie of aan te besteden overheidsopdracht. Zo hebben bestuursorganen volgens de wet de mogelijkheid om een vergunningaanvraag of subsidieaanvraag te weigeren of een aanbesteding niet te gunnen. Ook biedt de wet bestuursorganen de mogelijkheid aanvullende voorwaarden te verlenen aan een te verlenen vergunning of subsidie of aan een te gunnen aanbesteding. Maar ook biedt de wet bestuursorganen de mogelijkheid om in het kader van een te verlenen vergunning of subsidie of een te gunnen aanbesteding een advies te vragen bij Bureau BIBOB.

Wij hebben de bestuursorganen in de elektronische enquête in dit verband de vraag voorgelegd of ze sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB gebruik hebben gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt. We hebben bij deze vraag geen onderscheid gemaakt naar het instrument waarvan ze gebruik hebben gemaakt (enquêtevraag 32). Circa 40% van de responderende provincies, gemeenten en politieregio's heeft in één of meerdere gevallen gebruik gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt. Relatief zeer weinig waterschappen en ZBO's hebben in één of meerdere gevallen gebruik gemaakt van de instrumenten; bij de PBO's zelfs geen enkele.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 56% van de bestuursorganen die reeds een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, in één of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten van de Wet BIBOB.
- Bestuursorganen in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Limburg opmerkelijk vaker in één of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt.
- Naarmate een gemeente meer inwoners heeft, relatief vaker in één of meerdere gevallen gebruik gemaakt is van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt.

Naast de vraag naar het gebruik, is aan de bestuursorganen, die hebben aangegeven van de Wet BIBOB gebruik te hebben gemaakt, tevens de vraag gesteld wanneer voor het eerst gebruik is gemaakt van de instrumenten.

# Berenschot

Onderstaande tabel toont de resultaten (enquêtevraag 33):

Wanneer heeft uw organisatie voor het eerst gebruik gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt? <sup>89</sup>							
	Ministerie (n=2)	Provincie (n=4)	Gemeente (n=89)	Water- schap (n=1)	Politieregio (n=4)	ZBO (n=1)	Totaal (n=101)
2003	50%	0%	2%	100%	0%	0%	4%
2004	0%	0%	30%	0%	50%	0%	29%
2005	0%	50%	53%	0%	25%	100%	50%
2006	0%	50%	13%	0%	25%	0%	15%
Weet niet	50%	0%	1%	0%	0%	0%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

4% van de bestuursorganen heeft in 2003 reeds in een of meerdere gevallen van de Wet BIBOB gebruik gemaakt. In 2005 zien we een piek in het aantal bestuursorganen dat gebruik heeft gemaakt van de instrumenten. Het valt op dat met name gemeenten en provincies in één of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten en dat geen van de PBO's gebruik heeft gemaakt van de instrumenten.

In de elektronische enquête is ook bevraagd wat de redenen zijn dat (nog) geen gebruik is gemaakt van het BIBOB-instrumentarium (enquêtevraag 34). De helft van de bestuursorganen, die (nog) geen gebruik heeft gemaakt van de instrumenten van de Wet BIBOB, geeft aan dat er geen aanleiding is om van het BIBOB-instrumentarium gebruik te maken, aangezien ze geen last hebben van criminaliteit in georganiseerd verband. Ruim eenderde (36%) heeft om andere redenen nog geen gebruik gemaakt van het instrumentarium van de Wet BIBOB. Uit analyse van de antwoorden is gebleken dat bestuursorganen in die gevallen aangaven dat zich veelal nog geen concrete situatie had voorgedaan, waarin het noodzakelijk was om van het instrumentarium gebruik te maken, dat het beleid nog niet geïmplementeerd was of nog in ontwikkeling was. Ook gaf een aantal respondenten aan dat andere prioriteiten voorrang hadden dan wel dat er voldoende andere instrumenten zijn die voldoen.

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 79% van de bestuursorganen die geen preventieve werking ervaren, aangeven dat er onvoldoende aanleiding is om van het BIBOB-instrumentarium gebruik te maken tegenover 38% van de bestuursorganen die wel een preventieve werking ervaren.

<sup>89</sup> In deze tabel zijn alleen de antwoorden opgenomen van de bestuursorganen die hebben aangegeven reeds in een of meerdere gevallen gebruik te hebben gemaakt van de Wet BIBOB, daarom is de populatie kleiner dan de totale responspopulatie.

# Berenschot

## 13.2.2 Gebruik weigeringsgrond op basis van artikel 3 van de Wet BIBOB

Artikel 3 van de Wet BIBOB biedt bestuursorganen de mogelijkheid om aanvragen voor vergunningen of subsidies *te weigeren* als er een ernstig gevaar bestaat dat deze mede zullen worden gebruikt in verband met strafbare feiten. De gronden voor weigering van overheidsopdrachten is gegeven de Europese aanbestedingsrichtlijnen als genoemd in artikel 9, tweede lid, Wet BIBOB. Overheidsopdrachten die niet onder deze richtlijnen vallen kunnen worden geweigerd op grond artikel 5 van de Wet BIBOB. In de elektronische enquête is aan bestuursorganen de vraag gesteld hoe vaak een subsidie- of vergunningaanvraag is afgewezen of een aanbesteding is geweigerd op basis van artikel 3 Wet BIBOB. Onderstaande tabel toont de resultaten voor vergunningverlening (enquêtevraag 59):

De Wet BIBOB biedt bestuursorganen de mogelijkheid om op grond van artikel 3 vergunningen te weigeren. Heeft (of denkt) uw organisatie van deze mogelijkheid gebruik gemaakt (te gaan maken) bij het verlenen van vergunningen?								
	Ministerie (n=8)	Provincie (n=10)	Gemeente (n=243)	Waterschap (n=20)	Politieregio (n=16)	ZBO (n=42)	PBO (n=8)	Totaal (n=347)
Ja, heeft gebruik gemaakt van	0%	10%	10%	0%	6%	2%	0%	8%
Ja, denkt gebruik te maken van	0%	70%	32%	5%	0%	2%	0%	25%
Nee	0%	0%	23%	25%	6%	24%	0%	21%
Weet niet	38%	20%	25%	40%	13%	7%	13%	23%
Niet van toepassing	63%	0%	10%	30%	75%	64%	88%	23%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Uit deze tabel blijkt dat 10% van de gemeenten en provincies gebruik heeft gemaakt van de weigeringsgrond bij het *verlenen van een vergunning*. 70% van de provincies en 32% van de gemeenten denkt gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond bij vergunningverlening. Ruim eenderde van de ministeries weet nog niet of ze er gebruik van (gaat) maken, evenals 40% van de waterschappen.

In het geval van *subsidieverlening* heeft geen van de bestuursorganen gebruik gemaakt van de weigeringsgrond.<sup>90</sup> 13% van de ministeries, 20% van de provincies, 8% van de gemeenten, 5% van de waterschappen en 2% van de ZBO's denkt hiervan gebruik te gaan maken bij het verlenen van subsidies.

<sup>90</sup> 1 PBO-lichaam (13%) heeft aangegeven van de weigeringsgrond gebruik te hebben gemaakt. Het is echter noodzakelijk om, voordat van de weigeringsgrond bij subsidieverlening gebruik kan worden gemaakt, goedkeuring van het ministerie van BZK te hebben verkregen om de Wet BIBOB bij de uitvoering een subsidieregeling te mogen toepassen. Er staat bij BZK echter geen subsidieregeling van het desbetreffende PBO-lichaam geregistreerd, ondanks dat dit PBO-lichaam wel meent gebruik te hebben gemaakt van de weigeringsgrond van de Wet BIBOB bij de weigering. De veronderstelling is dat dit PBO-lichaam deze vraag waarschijnlijk niet juist heeft ingevuld.

# Berenschot

In het geval van *aanbestedingen* heeft één gemeente aangegeven van de weigeringsgrond gebruik te hebben gemaakt. De overige bestuursorganen hebben hiervan nog geen gebruik gemaakt. 70% van de provincies, 10% van de gemeenten, 13% van de politieregio's en 2% van de ZBO's denkt van de weigeringsgrond bij aanbestedingen gebruik te gaan maken.

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 57% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, gebruik hebben gemaakt of denken gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond bij het verlenen van een vergunning.
- Gemeentenvanaf 50.000 inwoners relatief vaker aangeven dat ze gebruik hebben gemaakt van de weigeringsgrond bij het verlenen van een vergunning.
- 31% van de bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, gebruik hebben gemaakt van de weigeringsgrond bij het verlenen van een vergunning.
- 46% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, gebruik hebben gemaakt van de weigeringsgrond bij vergunningverlening.

In de schriftelijke enquête die tijdens de nulmeting is uitgezet, is de respondenten eveneens gevraagd naar het verwachte gebruik van de weigeringsgrond. 22% van de bestuursorganen heeft destijds aangegeven dat zij verwachtten gebruik te gaan maken van deze mogelijkheid bij *vergunningverlening*. Inmiddels heeft 8% van de bestuursorganen daadwerkelijk gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en denkt 22% van de bestuursorganen gebruik te gaan maken van deze mogelijkheid bij vergunningverlening. Ten aanzien van *subsidies* heeft destijds 10% van de bestuursorganen aangegeven gebruik te maken van de weigeringsgrond. Sindsdien heeft geen van de bestuursorganen van de weigeringsgrond gebruik gemaakt bij subsidieverlening. Bij *aanbestedingen* heeft destijds 20% van de bestuursorganen aangegeven gebruik te gaan maken van deze grond. Uit de enquête blijkt dat hiervan sindsdien één gemeente gebruik heeft gemaakt. Het werkelijke gebruik van de weigeringsgrond sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB ligt dus lager dan wat de bestuursorganen tijdens de nulmeting verwacht hadden. We constateren wel dat het verwachte gebruik van de weigeringsgrond lijkt te zijn toegenomen.

Als vervolgvraag is in de elektronische enquête gevraagd aan de bestuursorganen die reeds gebruik hebben gemaakt van de weigeringsgrond, hoe vaak ze dit hebben gedaan (enquêtevraag 6o). Onderstaande tabel toont de resultaten:

Aantal keer dat van de weigeringsgrond gebruik gemaakt bij <i>vergunningverlening</i> (voor de haakjes staat het aantal keer dat van de weigeringsgrond gebruik is gemaakt en tussen haakjes staat het aantal bestuursorganen dat daarbij hoort)				
	2003	2004	2005	Totaal
Provincie (n=10)	-	-	1	1
Gemeente (n=243)	1	21 (6)	55 (22)	77

Uit deze tabel blijkt dat met name gemeenten en in één geval een provincie gebruik hebben gemaakt van de weigeringsgrond bij *vergunningverlening*. Sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB is in totaliteit 78 keer gebruik gemaakt van de weigeringsgrond. In 2003 heeft één gemeente hiervan gebruik gemaakt, in 2004 zes gemeenten en in 2005 22 gemeenten. In 2005 heeft één provincie van de weigeringsgrond gebruik gemaakt.

# Berenschot

De ministeries, waterschappen, politieregio's, ZBO's en PBO's hebben geen gebruik gemaakt van de weigeringsgrond; dit ondanks dat één politieregio en één ZBO bij de vorige vraag hebben aangegeven wel gebruik te hebben gemaakt van de weigeringsgrond.

Wat betreft *overheidsopdrachten* die via aanbesteding worden gegund heeft één provincie één keer gebruik gemaakt van de weigeringsgrond. De overige bestuursorganen hebben geen gebruik gemaakt van de weigeringsgrond bij aan te besteden overheidsopdrachten.

Uit de vraag in de elektronische enquête hoe vaak bestuursorganen verwachten van de weigeringsgrond gebruik te gaan maken in 2006 ten opzichte van 2005 rijst het volgende beeld (enquêtevraag 61):

Verwachte gebruik van de weigeringsgrond bij vergunningverlening in 2006 <sup>91</sup>								
	Ministerie (n=4)	Provincie (n=8)	Gemeente (n=193)	Water- schap (n=9)	Politie- regio (n=4)	ZBO (n=12)	PBO (n=1)	Totaal (n=231)
Minder dan in 2005	-	-	3%	-	-	-	-	2%
Ongeveer gelijk aan 2005	25%	-	18%	33%	-	-	-	11%
Meer dan in 2005	-	38%	21%	-	-	17%	-	13%
Weet niet	75%	63%	58%	67%	100%	83%	100%	40%
Niet ingevuld	-	-	1%	-	-	-	-	33%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

38% van de provincies en 21% van de gemeenten verwacht in 2006 meer gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond bij vergunningverlening. 18% van de gemeenten, 33% van de waterschappen en 25% van de ministeries verwacht ongeveer evenveel gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond. Eén PBO heeft deze vraag ingevuld en aangegeven niet te weten wat de verwachting is ten aanzien van het gebruik in 2006 ten opzichte van 2005.

Bij *subsidieverlening* verwacht 18% van de gemeenten en 33% van de waterschappen ongeveer evenveel gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond in 2006 als in 2005. 2% van de gemeenten verwacht zelfs meer gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond in 2006 ten opzichte van 2005. Driekwart van alle bestuursorganen geeft aan het nog niet te weten, met uitzondering van de politieregio's en de PBO's die deze vraag hebben ingevuld en allen aangeven het nog niet te weten.

Bij *aan te besteden overheidsopdrachten* geeft 16% van alle bestuursorganen aan ongeveer evenveel gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond in 2006 als in 2005. 2% van de gemeenten en 13% van de politieregio's geeft aan bij aan te besteden overheidsopdrachten meer gebruik te maken van de weigeringsgrond in 2006 dan in 2005.

<sup>91</sup> De antwoordcategorie 'Niet van toepassing' is in deze tabel buiten beschouwing gelaten. Daarom komt het totaal aantal bestuursorganen niet overeen met de totale responspopulatie.

# Berenschot

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 25% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld in 2006 meer dan in 2005 verwachten gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond bij vergunningverlening.
- 31% van de bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, in 2006 meer dan in 2005 gebruik gaan maken van de weigeringsgrond bij vergunningverlening.
- 40% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen in 2006 meer dan in 2005 verwachtengebruik te gaan maken van de weigeringsgrond bij vergunningverlening.

## 13.2.3 Gebruik intrekings-/ontbindingsgrond op basis van artikel 3 van de Wet BIBOB

Naast het weigeren van een verleende vergunning of subsidie of aan te besteden overheidsopdracht, biedt artikel 3 Wet BIBOB bestuursorganen de mogelijkheid om vergunningen of subsidies *in te trekken* of via aanbesteding verleende overheidsopdrachten te *ontbinden*, als er ernstig gevaar bestaat dat deze mede worden gebruikt in verband met strafbare feiten. In de elektronische enquête is de vraag gesteld of bestuursorganen hier ervaring mee hebben of dat ze hiervan gebruik denken te gaan maken (enquêtevraag 62).

De Wet BIBOB biedt tevens de mogelijkheid om verleende subsidies en vergunningen in te trekken. Heeft (of denkt) uw organisatie van deze mogelijkheid gebruik gemaakt (of gaan maken) bij *vergunningverlening*?<sup>92</sup>

	Ministerie (n=4)	Provincie (n=10)	Gemeente (n=206)	Waterschap (n=14)	Politieregio (n=4)	ZBO (n=14)	Totaal (n=252)
Ja, heeft gebruik gemaakt van	0%	0%	4%	0%	0%	0%	4%
Ja, denkt gebruik te maken van	0%	40%	20%	14%	0%	14%	19%
Nee	0%	20%	30%	50%	0%	43%	30%
Weet niet	100%	40%	46%	36%	100%	43%	47%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

4% van de gemeenten heeft gebruik gemaakt van de intrekingsgrond bij *vergunningverlening*, geen van de andere bestuursorganen heeft hier gebruik van gemaakt. 40% van de provincies, 20% van de gemeenten, 14% van de waterschappen en 14% van de ZBO's denkt gebruik te gaan maken van de intrekingsgrond bij vergunningverlening.

Bij *subsidieverlening* heeft geen enkel bestuursorgaan van de intrekingsgrond gebruik gemaakt. 20% van de provincies, 10% van de waterschappen en 2% van de ZBO's denkt hiervan gebruik te gaan maken.

Bij *aan te besteden overheidsopdrachten* heeft eveneens nog geen enkel bestuursorgaan van de ontbindingsgrond gebruik gemaakt. 20% van de provincies, 4% van de gemeenten, 10% van de waterschappen en 2% van de ZBO's denkt wel gebruik te gaan maken van de intrekingsgrond.

<sup>92</sup> De antwoordcategorie 'Niet van toepassing' is in deze tabel buiten beschouwing gelaten. Daarom komt het totaal aantal bestuursorganen niet overeen met de totale responspopulatie.



# Berenschot

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 24% van de bestuursorganen met BIBOB-beleidslijn gebruik denkt te gaan maken van de intrekingsgrond bij vergunningverlening.
- 29% van de gemeenten met een inwoneraantal boven de 100.000 inwoners gebruik heeft gemaakt van de intrekingsgrond bij vergunningverlening.

Ten tijde van de nulmeting verwachtte 17% van de bestuursorganen van de intrekingsgrond gebruik te zullen maken bij *vergunningverlening*. Inmiddels heeft 4% hier daadwerkelijk gebruik van gemaakt en verwacht 19% er gebruik van te gaan maken. 9% van de bestuursorganen verwachtte er gebruik van te zullen maken bij *subsidies*. Geen enkel bestuursorgaan heeft dat echter daadwerkelijk gedaan. 10% van de bestuursorganen verwachtte er gebruik van te zullen maken bij het ontbinden van overheidsopdrachten. Ook hier zien we dat het werkelijke gebruik sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB lager is dan wat de bestuursorganen tijdens de nulmeting verwacht hadden. Het verwachte gebruik lijkt echter ook hier te zijn toegenomen.

Het werkelijke gebruik van de intrekings c.q. ontbindingsgrond sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB is dus lager dan wat de bestuursorganen tijdens de nulmeting verwacht hadden.

Als vervolgvraag naar het gebruik, is in de elektronische enquête de vraag gesteld naar het aantal keer dat gebruik is gemaakt van de intrekingsgrond. In onderstaande tabel staan de resultaten voor vergunningverlening (enquêtevraag 63).

Aantal keer van de intrekingsgrond gebruik gemaakt bij <i>vergunningverlening</i> (voor de haakjes staat het aantal keer dat van de weigeringsgrond gebruik is gemaakt en tussen haakjes staat het aantal bestuursorganen dat daarbij hoort)			
	2004	2005	Totaal
Gemeente (n=206) <sup>93</sup>	7 (3)	12 (7)	19

In 2003 is door geen van de bestuursorganen gebruik gemaakt van de intrekingsgrond bij *vergunningverlening*. In 2004 zien we dat een klein aantal gemeenten hiervan gebruik heeft gemaakt, evenals in 2005. Het merendeel van de bestuursorganen heeft aangegeven geen gebruik te hebben gemaakt van de intrekingsgrond bij vergunningverlening sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB.

Bij *subsidieverlening* en *aanbestedingen* is nog door geen van de bestuursorganen gebruik gemaakt van de intrekingsgrond respectievelijk ontbindingsgrond.

Vervolgens is ook gevraagd naar het verwachte gebruik van de intrekingsgrond op inmiddels verleende vergunningen in 2006.

<sup>93</sup> De antwoordcategorie 'Niet van toepassing' is in deze tabel buiten beschouwing gelaten.

# Berenschot

Op de vraag in de elektronische enquête naar het verwachte gebruik in 2006 ten opzichte van 2005 is als volgt geantwoord (enquêtevraag 64):

Verwachte gebruik van de intrekingsgrond bij verleende vergunningen in 2006								
	Ministerie (n=8)	Provincie (n=10)	Gemeente (n=243)	Waterschap (n=20)	Politieregio (n=16)	ZBO (n=42)	PBO (n=8)	Totaal (n=347)
Minder dan in 2005	-	-	1%	-	-	-	-	1%
Ongeveer gelijk aan 2005	13%	-	12%	15%	-	-	-	10%
Meer dan in 2005	-	10%	12%	-	-	5%	-	9%
Weet niet	38%	70%	52%	20%	25%	19%	-	44%
Niet van toepassing	50%	20%	24%	65%	75%	76%	100%	37%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

1% van de gemeenten verwacht in 2006 ten opzichte van 2005 minder gebruik te maken van de intrekingsgrond bij *vergunningverlening*. 13% van de ministeries, 12% van de gemeenten en 15% van de waterschappen verwacht ongeveer evenveel gebruik te gaan maken van de intrekingsgrond.

10% van de provincies, 12% van de gemeenten en 5% van de ZBO's verwacht in 2006 meer gebruik te gaan maken van de intrekingsgrond bij vergunningverlening. Een relatief hoog percentage bestuursorganen heeft geantwoord het verwachte gebruik van de intrekingsgrond bij verleende vergunningen nog niet te weten.

Bij *subsidieverlening* verwacht 13% van de PBO's minder dan in 2005 gebruik te gaan maken van de intrekingsgrond ten opzichte van 2005. 1% van de gemeenten verwacht meer gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond in 2006 ten opzichte van 2005. 7% van de gemeenten, 15% van de waterschappen en 7% van de ZBO's verwacht in 2006 ongeveer evenveel gebruik te maken van de intrekingsgrond bij subsidieverlening. Bijna tweederde van alle bestuursorganen (met uitzondering van 38% van de ministeries) geeft aan het nog niet te weten.

Bij *aan te besteden overheidsopdrachten* geeft 9% van alle bestuursorganen ongeveer evenveel gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond in 2006 ten opzichte van 2005. Het merendeel van alle bestuursorganen geeft aan het nog niet te weten.

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 17% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn in 2006 meer dan in 2005 verwacht gebruik te gaan maken van de intrekingsgrond bij vergunningverlening.
- 33% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, in 2006 meer dan in 2005 verwachten van de intrekingsgrond bij vergunningverlening gebruik te maken.

# Berenschot

## 13.3 AANGEVRAAGDE EN UITGEBRACHTE ADVIEZEN

### 13.3.1 Algemeen

De Wet BIBOB biedt bestuursorganen de mogelijkheid om een *advies* aan te vragen bij Bureau BIBOB over aanvragers van subsidies, vergunningen en deelnemers aan aanbestedingsprocedures. In hoofdstuk vier is reeds vermeld dat Bureau BIBOB sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB tot één augustus 2006 in totaal 193 adviezen (inclusief deeldossiers) heeft uitgebracht: twee in 2003 (vanaf de inwerkingtreding van de wet sinds 1 juni 2003), vijftig in 2004, 72 in 2005 en 69 in 2006 (tot 1 augustus 2006). Het aantal door Bureau BIBOB uitgebrachte adviezen is lager dan het aantal ingediende adviesaanvragen. Dit omdat eerder ingediende adviesaanvragen naderhand zijn ingetrokken of omdat Bureau BIBOB adviesaanvragen niet in behandeling heeft genomen.

In de elektronische enquête is eveneens de vraag gesteld of bestuursorganen sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt of gebruik denken te gaan maken. Onderstaand de resultaten van deze vraag (enquêtevraag 65):

De Wet BIBOB biedt de mogelijkheid om een advies aan te vragen bij Bureau BIBOB over aanvragers van vergunningen. Heeft (of denkt) uw organisatie van deze mogelijkheid gebruik gemaakt (te gaan maken) bij vergunningverlening? <sup>94</sup>								
	Ministerie (n=4)	Provincie (n=9)	Gemeente (n=233)	Waterschap (n=15)	Politie-regio (n=6)	ZBO (n=17)	PBO (n=4)	Totaal (n=288)
Ja, heeft gebruik gemaakt van	0%	22%	19%	0%	17%	6%	0%	17%
Ja, denkt gebruik te maken van	25%	56%	30%	7%	33%	6%	0%	28%
Nee	50%	11%	18%	40%	0%	59%	75%	23%
Weet niet	25%	11%	32%	53%	50%	29%	25%	33%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

22% van de provincies, bijna 20% van de gemeenten, 17% van de politieregio's en 6% van de ZBO's heeft van de adviesmogelijkheid gebruik gemaakt bij het verlenen van een vergunning. Ministeries, waterschappen en PBO-lichamen hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een advies aan te vragen bij vergunningverlening. Deze bestuursorganen denken wel hiervan in de toekomst gebruik te gaan maken.

Bij *subsidieverlening* heeft nog geen enkel bestuursorgaan van de mogelijkheid gebruik gemaakt om een advies aan te vragen. 12% van de bestuursorganen denkt overigens wel daarvan in de toekomst gebruik te gaan maken.

Bij het *gunnen van een overheidsopdracht via aanbesteding* heeft 13% van de politieregio's en 4% van de ZBO's van de mogelijkheid gebruik gemaakt om een advies aan te vragen. De overige bestuursorganen hebben hiervan geen gebruik van gemaakt bij aanbestedingen.

<sup>94</sup> In deze tabel is de antwoordcategorie 'Niet van toepassing' buiten beschouwing gelaten, vandaar dat de n kleiner is.

# Berenschot

17% van alle bestuursorganen denkt daar wel gebruik van te gaan maken, waarbij met name de ministeries (29%) en de provincies (71%) opvallen.

Uit nadere analyse blijkt vervolgens dat:

- 59% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld gebruik hebben gemaakt of denken te gaan maken van de mogelijkheid om een advies aan te vragen bij vergunningverlening. 6% van de bestuursorganen die niet van plan zijn om een BIBOB-beleidslijn op te stellen hebben gebruik gemaakt of denken gebruik te gaan maken van de mogelijkheid om een advies aan te vragen bij vergunningverlening.
- 37% van de bestuursorganen die een preventieve werking ervaren, gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een advies aan te vragen.

De vervolgvraag naar het gebruik van de mogelijkheid om advies te vragen, is hoe vaak bestuursorganen advies hebben gevraagd aan Bureau BIBOB. In onderstaande tabel staan de resultaten voor vergunningverlening (enquêtevraag 67).

Aantal keer dat een advies is aangevraagd bij <i>vergunningverlening</i> (tussen haakjes staat het aantal bestuursorganen dat daarbij hoort)				
	2003	2004	2005	Totaal
Gemeente (n=243)	5 (3)	28 (11)	67 (26)	100
Provincie (n= 10)	-	-	1	1
ZBO (n=42)	-	-	1	1

Met name gemeenten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een advies aan te vragen bij vergunningverlening. De bestuursorganen die niet in de tabel zijn opgenomen, hebben nog geen advies aangevraagd; dit ondanks dat de politieregio's en PBO's bij de vorige vraag wel hebben aangegeven een advies te hebben aangevraagd.

Ten tijde van de nulmeting verwachtte 28% van de bestuursorganen gebruik te gaan maken van de mogelijkheid om advies aan te vragen. Op het moment van de uitvoering van de éénmeting heeft 17% van de bestuursorganen verklaard daadwerkelijk een advies te hebben aangevraagd. Het verwachte gebruik voor inwerkingtreding van de wet is daarmee hoger dan het feitelijke gebruik sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB.

Uit het onderzoek onder de totale populatie blijkt dat één gemeente (2003, 2004 en 2005) en één ZBO (2005) gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen in geval van een aanbesteding. De overige bestuursorganen hebben aangegeven hiervan geen gebruik te hebben gemaakt. Ten tijde van de nulmeting verwachtte 27% van de bestuursorganen gebruik te gaan maken van de mogelijkheid om advies aan te vragen bij aanbestedingen. In werkelijkheid is er dus aanmerkelijk minder gebruik gemaakt van deze mogelijkheid in het geval van aanbestedingen.

Om een beeld te krijgen van het verwachte gebruik van de mogelijkheid om advies aan te vragen in 2006 is in de elektronische enquête de vraag gesteld hoeveel advieaanvragen de bestuursorganen verwachten te doen ten opzichte van 2005.

# Berenschot

De volgende tabel toont de resultaten voor vergunningverlening (enquêtevraag 68).

Verwachte gebruik van de mogelijkheid om advies aan te vragen bij vergunningverlening in 2006								
	Ministerie (n=8)	Provincie (n=10)	Gemeente (n=243)	Water- schap (n=20)	Politie- regio (n=16)	ZBO (n=42)	PBO (n=8)	Totaal (n=347)
Minder dan in 2005	-	0%	1%	-	-	-	-	1%
Ongeveer gelijk aan 2005	13%	0%	17%	15%	-	-	-	13%
Meer dan in 2005	-	40%	20%	0%	-	5%	-	16%
Weet niet	50%	40%	42%	30%	38%	21%	-	38%
Niet van toepassing	38%	20%	21%	55%	63%	74%	100%	34%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Uit deze tabel blijkt dat 40% van de provincies en 20% van de gemeenten verwachten in 2006 meer gebruik te gaan maken van de mogelijkheid om advies aan te vragen.

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 30% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, in 2006 meer dan in 2005 verwachten gebruik te gaan maken van de mogelijkheid om advies aan te vragen bij vergunningverlening.
- 58% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen in 2006 meer dan in 2005 verwachten van deze mogelijkheid gebruik te maken bij vergunningverlening.

Aan bestuursorganen is naast de vraag naar het (verwachte) gebruik van de mogelijkheid om advies aan te vragen tevens de vraag gesteld hoe vaak sinds de invoering van de Wet BIBOB een aanvraag voor een beschikking op initiatief van de aanvrager is stopgezet. Onderstaande tabel toont de resultaten (enquêtevraag 27b):

Hoe vaak is het stopzetten van de procedure op initiatief van de aanvrager/deelnemer voorgekomen sinds de invoering van de Wet BIBOB (juni 2003)? (voor de haakjes staat het aantal keer dat een procedure is stopgezet en tussen haakjes staat het aantal bestuursorganen dat daarbij hoort)	
Provincie (n=10)	1 (1)
Gemeente (n=243)	182 (58)
Politieregio (n=16)	11 (2)
ZBO (n=42)	1 (1)

Met name de gemeenten geven aan dat het is voorgekomen dat een procedure op initiatief van de aanvrager/deelnemer is stopgezet. Maar ook politieregio's hebben hiermee te maken gehad, evenals een ZBO en een provincie. Ministeries en PBO's hebben hiermee niet te maken gehad.

# Berenschot

Bestuursorganen die nog geen advies hebben aangevraagd is in de elektronische enquête in dit verband tenslotte de vraag voorgelegd waarom nog geen advies is aangevraagd. Onderstaande tabel toont de resultaten (enquêtevraag 66).

Wat zijn de redenen dat nog geen advies is aangevraagd bij Bureau BIBOB? (meer antwoorden mogelijk) (n=275) <sup>95</sup>	
De beleidslijn is nog niet vastgesteld door mijn organisatie	36%
Er hebben zich nog geen situaties voorgedaan dat daadwerkelijk advies gevraagd moest worden	67%
Er hebben zich wel situaties voorgedaan die zich leenden voor het aanvragen van advies maar een kosten-batenanalyse heeft geleid tot het afzien daarvan	1%
Het feitelijk doen van een adviesaanvraag bleek te ingewikkeld	1%
Anders namelijk	15%
Weet niet	6%

Tweederde van de bestuursorganen die nog geen advies hebben aangevraagd, geeft als reden daarvoor aan dat er zich nog geen situaties hebben voorgedaan dat daadwerkelijk advies moest worden aangevraagd (67%). 36% geeft als reden aan dat de BIBOB-beleidslijn nog niet is vastgesteld door de organisatie. 15% geeft aan dat er een andere reden is. In de open antwoordcategorie bij de enquêtevraag heeft één bestuursorgaan uitdrukkelijk aangegeven dat het kostenaspect een rol heeft gespeeld bij de beslissing om (nog) geen advies bij Bureau BIBOB aan te vragen.

### 13.3.2 Adviesaanvragen op advies van de BIBOB-officier van justitie of op verzoek derden

Bestuursorganen kunnen op eigen initiatief een BIBOB-advies aanvragen, maar kunnen tevens op advies van de BIBOB-officier van justitie of op verzoek of aanwijzing van een derden-belanghebbende een advies aanvragen. In de elektronische enquête is gevraagd in hoeverre bestuursorganen een advies hebben aangevraagd op advies van de BIBOB-officier van justitie of op aanwijzing verzoek van derden-belanghebbenden (enquêtevraag 81-82).

Ongeveer driekwart van de bestuursorganen geeft aan dat het nog nooit is voorgekomen dat een advies is aangevraagd op advies van de BIBOB-officier van justitie of op aanwijzing of verzoek van derdebelanghebbenden. Bij vergunningverlening geeft 7% van de bestuursorganen aan dat het is voorgekomen dat een of meerdere keren op advies van de BIBOB-officier van justitie een advies is aangevraagd en bij 2% van de bestuursorganen op aanwijzing of verzoek van derdebelanghebbenden. In het eerste geval gaat het om provincies, gemeenten en politieregio's en in het tweede geval betrof het gemeenten en provincies.

---

<sup>95</sup> De antwoordcategorie 'Niet van toepassing' is in deze tabel buiten beschouwing gelaten.

# Berenschot

## 13.4 GEBRUIK VAN HET BIBOB-ADVIES

### *Beslissen in afwijking van het advies*

Een uitgebracht BIBOB-advies heeft geen bindend karakter voor het bestuursorgaan waaraan het wordt uitgebracht. Bestuursorganen hebben de mogelijkheid om het uitgebrachte BIBOB-advies over te nemen, maar kunnen het ook terzijde schuiven. In de elektronische enquête hebben we gevraagd hoe vaak bestuursorganen zijn afgeweken van het uitgebrachte BIBOB-advies (vraag 69). Alleen gemeenten hebben aangegeven te zijn afgeweken van een uitgebracht advies; in totaal is zeven keer afgeweken van een uitgebracht advies door drie gemeenten bij vergunningverlening. Bij subsidieverlening en aanbestedingsprocedures zijn bestuursorganen niet afgeweken van de aangevraagde adviezen.

Aan de bestuursorganen die zijn afgeweken van een aangevraagd advies, is in de elektronische enquête tevens de vraag gesteld waarom van het aangevraagde advies is afgeweken (enquêtevraag 70). De drie gemeenten die zijn afgeweken van een uitgebracht advies, gaven aan dat zij vier maal een andere mening over de mate van gevaar hadden en dat in twee gevallen het advies niet helder was onderbouwd. In drie van de zeven gevallen dat gemeenten afweken van het advies was de reden daarvoor niet bekend.

### *Beslissen conform het advies*

Uit het gegeven in de elektronische enquête dat bestuursorganen in totaliteit 109 keer een advies hebben aangevraagd en gekregen, leiden we af dat in 102 gevallen het bestuursorgaan overeenkomstig het uitgebrachte advies beschikte. In het merendeel van de gevallen van behandeling van vergunningaanvragen hebben bestuursorganen derhalve beslist conform het BIBOB-advies.

### *Hergebruik van het advies*

De wetgever sluit niet uit dat een bestuursorgaan een eerder uitgebracht advies van Bureau BIBOB nogmaals gebruikt bij de beoordeling van andere vergunningaanvragen, subsidieaanvragen of aanbestedingen. Aan dit hergebruik van een BIBOB-advies worden overigens hoge eisen gesteld. Om na te gaan of dat in de praktijk ook het geval is, is in de enquête gevraagd of bestuursorganen adviezen wel eens nogmaals gebruikt hebben (enquêtevraag 73).

30% van de bestuursorganen (n=54) geeft aan dat het een eerder ontvangen advies ook heeft gebruikt bij het beoordelen van andere vergunningaanvragen, subsidieaanvragen of aanbestedingen.

### *Het stellen van aanvullende voorschriften*

De Wet BIBOB biedt de mogelijkheid om in geval van een mindere mate van gevaar voor criminele facilitering aanvullende voorschriften te verbinden aan de te verlenen beschikking. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dit gevaar.

# Berenschot

In de elektronische enquête hebben we gevraagd hoe vaak bestuursorganen dat gedaan hebben. Onderstaande tabel toont de resultaten (enquêtevraag 57):

Hoe vaak heeft uw organisatie aanvullende voorschriften verbonden aan de te verlenen vergunning, subsidie en/of aan te besteden overheidsopdracht sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB (1 juni 2003)? (voor de haakjes staat het aantal keer dat aanvullende voorschriften zijn verbonden aan een verleende beschikking en tussen haakjes staat het aantal bestuursorganen dat daarbij hoort)	
Provincie (n=10)	
• Aanbestedingen	2 (1)
Gemeente (n=243)	
• Vergunningen	41 (21)
• Subsidies	1
• Aanbestedingen	1
ZBO (n=42)	
• Subsidies	1
Politieregio (n=16)	
• Aanbestedingen	3 (1)

Met name gemeenten hebben aanvullende voorschriften verbonden en dan met name aan een verleende vergunning. Ministeries, PBO's en waterschappen hebben geen aanvullende voorschriften verbonden aan een verleende beschikking.

We hebben bestuursorganen in de elektronische enquête ook gevraagd naar de verwachtingen ten aanzien van het verbinden van aanvullende voorschriften aan een te verlenen beschikking. In de volgende tabel staat het resultaat (enquêtevraag 58).

Verwachte gebruik van de mogelijkheid om aanvullende voorschriften te verbinden aan <i>vergunningen</i> in 2006								
	Ministerie (n=8)	Provincie (n=10)	Gemeente (n=243)	Waterschap (n=20)	Politieregio (n=16)	ZBO (N=42)	PBO (n=8)	Totaal (n=347)
Minder dan in 2005	0%	0%	1%	0%	0%	0%	13%	1%
Ongeveer gelijk aan 2005	25%	0%	17%	15%	0%	7%	0%	14%
Meer dan in 2005	0%	10%	12%	0%	0%	0%	0%	9%
Weet niet	38%	80%	48%	30%	25%	14%	13%	42%
Niet van toepassing	38%	10%	21%	55%	75%	79%	75%	34%

10% van de provincies en 12% van de gemeenten verwacht in 2006 meer dan in 2005 gebruik te maken van de mogelijkheid om aanvullende voorschriften aan een vergunning te verbinden.



# Berenschot

## 13.5 SUBSIDIEREGELINGEN

Alleen subsidieregelingen waarop de Wet BIBOB expliciet van toepassing is verklaard, vallen onder de Wet BIBOB. De regelgever die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de desbetreffende subsidieregeling kan zelf bepalen of een subsidieregeling onder het BIBOB-instrumentarium wordt gebracht. Het van toepassing verklaren van het BIBOB-instrumentarium moet in de subsidieregeling zelf worden opgenomen.<sup>96</sup> Sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB hebben acht gemeenten, drie ministeries, twee ZBO's en zes provincies de Wet BIBOB van toepassing verklaard op een of meerdere subsidieregeling(en). In totaal is de Wet BIBOB op vier subsidieregelingen van toepassing is verklaard, voor acht subsidieregelingen is instemming in het vooruitzicht gesteld na aanpassing van de regeling en 3 subsidieregelingen is (tijdelijk) instemming onthouden door het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>97</sup>

In de elektronische enquête is eveneens de vraag gesteld of de Wet BIBOB van toepassing is verklaard op een of meerdere subsidieregelingen. Onderstaande tabel geeft de resultaten weer (enquêtevraag J).

Aantal bestuursorganen dat de Wet BIBOB van toepassing heeft verklaard op een of meerdere subsidieregelingen <sup>98</sup>							
	Ministerie (n=7)	Provincie (n=10)	Gemeente (n=221)	Waterschap (n=16)	ZBO (n=19)	PBO (n=6)	Totaal (n=279)
Ja, wij hebben dat gedaan	14%	20%	7%	-	-	-	7%
Ja, wij zijn zeker van plan dat te doen	-	10%	5%	-	-	17%	5%
Ja, wij zijn waarschijnlijk van plan dat te doen	-	10%	27%	6%	5%	-	22%
Ja, dat is in de wet of in een algemene maatregel van bestuur bepaald	-	-	4%	-	5%	-	3%
Nee, wij zijn niet van plan dat te doen	29%	50%	43%	69%	47%	50%	45%
Weet niet	57%	10%	14%	25%	42%	33%	18%
Niet ingevuld	-	-	1%	-	-	-	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

<sup>96</sup> Zie artikel 6, eerste lid Wet BIBOB.

<sup>97</sup> Deze informatie is afkomstig van het ministerie van BZK.

<sup>98</sup> De categorie 'Niet van toepassing' is in deze tabel weggelaten. Tevens hebben wij geen afzonderlijke kolom opgenomen met de resultaten voor de politieregio's, omdat de n daar 1 betrof.

# Berenschot

Alleen enkele ministeries, provincies en ZBO's hebben de subsidieregeling van toepassing verklaard op één of meerdere subsidieregelingen. Het merendeel van de waterschappen geeft aan niet van plan te zijn de Wet BIBOB op een subsidieregeling van toepassing te verklaren. Ook heeft één politieregio aangegeven dit niet van plan te zijn.

Indien een bestuursorgaan aangaf de Wet BIBOB van toepassing te hebben verklaard op een subsidieregeling is tevens de vervolgvraag gesteld op hoeveel regelingen dat is gebeurd (vraag K). Hierop hebben 3 gemeenten aangegeven de Wet BIBOB op 1 subsidieregeling van toepassing te hebben verklaard en 1 gemeente op 2 subsidieregelingen.

Om de Wet BIBOB daadwerkelijk van toepassing te kunnen laten zijn op een subsidieregeling dient het bestuursorgaan niet alleen zelf dit uitdrukkelijk in de subsidieregeling te bepalen. Subsidieregelingen die niet bij wet of AMvB zijn geregeld, te worden dienen bovendien goedgekeurd door de ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie.

Het geringe aantal gevallen dat een aanvraag is gedaan tot goedkeuring van een subsidieregeling maakt het moeilijk om zinvolle uitspraken te doen over de werkbaarheid van de goedkeuringsprocedure als zodanig. Van belang hierbij is bovendien dat uit de enquête, de expertmeetings en de interviews ondubbelzinnig blijkt dat bestuursorganen met name kiezen voor toepassing van de Wet BIBOB in het kader van vergunningverlening. Toepassing van de Wet BIBOB bij subsidieverlening en aanbesteding heeft een relatief lage prioriteit. Bij deze keuze lijkt vooral een rol te spelen dat men eerst ervaring met de Wet BIBOB wil opdoen in de sectoren, waarvan verwacht wordt dat de Wet BIBOB daar het meest direct resultaten oplevert (te weten in de sector van de vergunningverlening en dan met name bij drank- en horecavergunningen en prostitutievergunningen). Overigens zijn er geen signalen opgevangen dat de goedkeuringsprocedure niet werkbaar zou zijn.

## 13.6 CONCLUSIES

Het gebruik van de instrumenten die de wet biedt (intrekkings c.q. ontbindingsgrond, weigeringsgrond, aanvullende voorschriften, mogelijkheid om advies aan te vragen) is op gang gekomen. Storm loopt het echter niet. Een beperkt aantal bestuursorganen heeft reeds gebruik gemaakt van een of meerdere instrumenten die de wet biedt. Dit zijn met name provincies en gemeenten. ZBO's en PBO's blijven in alle gevallen achter. Bestuursorganen verwachten wel meer gebruik te gaan maken van de instrumenten die de wet biedt in 2006 ten opzichte van 2005. Bureau BIBOB heeft in totaal 193 adviezen (inclusief deeldossiers) uitgebracht sinds de inwerkingtreding van de wet, die in het merendeel van de gevallen zijn overgenomen door de bestuursorganen. Adviesaanvragen op basis van een tip van de BIBOB-officier van justitie of op basis van een verzoek van derden hebben slechts in een enkel geval plaatsgevonden.

In het overgrote deel van de gevallen dat advies is gevraagd, heeft het bestuursorgaan conform het advies beslist. Dit is een indicatie dat bestuursorganen vertrouwen hebben in de inhoud en kwaliteit van het advies. Een significant percentage bestuursorganen (30%) gebruikt eerder ontvangen adviezen ook bij het beoordelen van andere vergunningaanvragen, subsidieaanvragen of aanbestedingen. Onbekend is welke aspecten van het advies in het bijzonder opnieuw gebruikt worden en in hoeverre dat hergebruik onrechtmatig is.

# Berenschot

Wij constateren dat de wet met name wordt toegepast bij vergunningverlening. De toepassing bij aanbestedingen komt langzamerhand op gang. De toepassing bij subsidieverlening blijft achter. Bestuursorganen die nog geen gebruik hebben gemaakt van het instrumentarium, geven als reden aan dat zij daar veelal geen aanleiding toe zien. De wet is door negentien bestuursorganen op een of meerdere subsidieregelingen van toepassing verklaard.

# Berenschot

## 14. EFFECTEN VAN DE WET BIBOB

### 14.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het onderzoek naar de effecten van de Wet BIBOB zoals dat is uitgevoerd onder de totale populatie van bestuursorganen.

Ten aanzien van de effecten van de Wet BIBOB bevat het analysekader de onderzoeksvragen die hieronder in het kader zijn weergegeven. Hier zij opgemerkt dat niet alle vragen naar de effecten van de Wet BIBOB konden worden beantwoord door de gehele populatie. In die gevallen is de populatieomvang (n) die die vraag beantwoord heeft kleiner dan de totale populatie van 347 bestuursorganen. Indien dit laatste het geval is, bestaat de populatie bestuursorganen overigens met name uit gemeenten.

- In hoeverre is de veronderstelde preventieve werking van de wet aannemelijk? (analysevraag 69)
- Hoe vaak is een bestuursorgaan aansprakelijk gesteld voor de schade na een ten onrechte geweigerde subsidie, ingetrokken vergunning of niet verleende aanbesteding? (analysevraag 82)
- Hoe vaak en in welke mate zijn schadeclaims gehonoreerd? (analysevraag 83)
- In hoeverre heeft de Wet BIBOB geleid tot langere procedures? (analysevraag 85)
- In hoeverre verschilt een vergunningaanvraag, subsidieaanvraag of aanbesteding waarin een BIBOB-advies is gevraagd qua lengte van vergelijkbare procedures waarin géén BIBOB-advies is gevraagd? (analysevraag 86)

### 14.2 GEWENSTE EFFECTEN

#### *Aannemelijkheid veronderstelde preventieve werking*

Eerder hebben we al gezegd dat het niet mogelijk is om een causaal verband te leggen tussen (al dan niet veronderstelde) ontwikkelingen in de criminaliteit en de Wet BIBOB of aanbevelingen van Bureau BIBOB. Wel kunnen we wat zeggen over de vraag of het aannemelijk is dat de Wet BIBOB in zodanige mate wordt toegepast dat een bijdrage aan criminaliteitspreventie verondersteld mag worden. In de elektronische enquête is de vraag gesteld in hoeverre bestuursorganen de veronderstelde preventieve werking van de Wet BIBOB aannemelijk achten. Onderstaande tabel toont de resultaten (enquêtevraag 27a):

Heeft uw organisatie de ervaring dat er van de Wet BIBOB een preventieve werking uitgaat, in de zin dat procedures voor vergunningen, subsidies of aanbestedingen op initiatief van (vermoedelijk malafide) aanvragers of deelnemers worden stopgezet? (n=347)	
Nee, de organisatie ervaart geen preventieve werking	15%
Ja, de organisatie ervaart een preventieve werking	22%
Weet niet	31%
Niet van toepassing: onze organisatie past de Wet BIBOB niet toe	33%
Totaal	100%

22% van de bestuursorganen geeft aan een preventieve werking te ervaren. 15% ervaart geen preventieve werking en bijna eenderde weet het niet.

# Berenschot

Uit nadere analyse blijkt verder dat:

- 75% van de ministeries en 50% van de provincies niet weet of er een preventieve werking van de Wet BIBOB uitgaat.
- 56% van de bestuursorganen, die reeds in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt een preventieve werking, ervaren
- 40% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld een preventieve werking ervaren.
- 42% van de bestuursorganen die samenwerken met andere bestuursorganen een preventieve werking, ervaren
- 37% van de bestuursorganen in de provincie Limburg *geen* preventieve werking ervaart. 40% van de bestuursorganen in de provincie Noord-Brabant ervaart *wel* een preventieve werking.
- 52% van de gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en 72% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ervaart een preventieve werking.

## 14.3 NEVENEFFECTEN

In de elektronische enquête is de vraag gesteld hoe vaak een bestuursorgaan aansprakelijk is gesteld voor de schade na een ten onrechte geweigerde subsidie, ingetrokken vergunning of niet verleende aanbesteding (enquêtevraag 87). 90% van de bestuursorganen geeft aan nog nooit aansprakelijk te zijn gesteld voor de schade ten gevolge van een achteraf juridisch onhoudbaar gebleken beslissing die gebaseerd was op de Wet BIBOB. 2% van de bestuursorganen heeft daar één tot twee keer mee te maken gehad, dit betreft een zestal gemeenten.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 6% van de bestuursorganen die één of meerdere keren gebruik hebben gemaakt van het instrumentarium, 1-2 keer aansprakelijk zijn gesteld.
- 7% van de organisaties die een preventieve werking ervaren, 1-2 keer aansprakelijk zijn gesteld.
- 10% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, 1-2 keer aansprakelijk zijn gesteld.

Vervolgens is in de elektronische enquête de vraag gesteld hoe vaak schadeclaims gehonoreerd zijn (enquêtevraag 88). Dit bleek in een van de gemeenten het geval te zijn geweest. De hoogte van het toegekende bedrag aan schadevergoeding is niet bekend. Vooralsnog zijn er geen indicaties dat de onjuiste toepassing van het BIBOB-instrumentarium tot een opvallend aantal schadeclaims heeft geleid of dat daarmee in de toekomst rekening moet worden gehouden.

Een maatstaf voor de belasting die de Wet BIBOB met zich meebrengt is de lengte van de procedures. Daarom is in de elektronische enquête de vraag gesteld in hoeverre de Wet BIBOB heeft geleid tot langere procedures.

# Berenschot

Onderstaande tabel toont de resultaten (enquêtevraag 17 en 18):

Lengte van de procedures (n= 347)					
	(Helemaal) Me eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t.	Totaal
Sinds de invoering van de Wet BIBOB zijn de procedures voor vergunningverlening, subsidieverlening of aanbesteding langer geworden in het geval dat een BIBOB-advies wordt aangevraagd.	33%	13%	11%	43%	100%
Sinds de invoering van de Wet BIBOB zijn de procedures voor vergunningverlening, subsidieverlening of aanbesteding langer geworden ook als geen BIBOB-advies wordt aangevraagd.	18%	18%	32%	32%	100%

33% van de bestuursorganen geeft aan dat de lengte van een procedure langer is geworden in het geval dat een BIBOB-advies wordt aangevraagd. 11% vindt van niet. 43% van de bestuursorganen heeft de antwoordcategorie weet niet/niet van toepassing ingevuld. 18% van de bestuursorganen vindt dat de procedures langer zijn geworden, ook indien geen advies wordt aangevraagd. 32% is het daarmee oneens. Ook hier heeft 32% weet niet/niet van toepassing geantwoord.

Uit nadere analyse blijkt dat:

- 56% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, aangeven dat de procedures langer zijn geworden in het geval dat een BIBOB-advies wordt aangevraagd. 31% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld geven aan dat dit tevens het geval is indien geen BIBOB-advies wordt aangevraagd.
- 56% van de bestuursorganen die samenwerken met andere bestuursorganen, aangeven dat de procedures langer zijn geworden in het geval dat een BIBOB-advies wordt aangevraagd. 35% van de bestuursorganen die samenwerken met andere bestuursorganen geven aan dat dit tevens het geval is indien geen BIBOB-advies wordt aangevraagd.
- 73% van de bestuursorganen die reeds in één of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten aangeven dat de procedures langer zijn geworden in het geval dat een BIBOB-advies wordt aangevraagd. 34% van de bestuursorganen die reeds in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten geven aan dat dit tevens het geval is indien geen BIBOB-advies wordt aangevraagd.

# Berenschot

## 14.4 CONCLUSIES

### *Gewenste effecten*

Uit de enquête blijkt dat wisselend wordt geoordeeld over de aannemelijkheid van de veronderstelde preventieve werking van de Wet BIBOB; bijna een kwart van de geënquêteerden ervaart een preventieve werking. De ervaring dat van de Wet BIBOB een preventieve werking uitgaat, wordt met name door bestuursorganen die ervaring hebben met de Wet BIBOB (ofwel omdat ze reeds in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten, ofwel omdat ze een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, ofwel omdat ze samenwerken) beleefd. Dat is eveneens het geval naarmate gemeenten groter zijn (50.000 inwoners of meer). Het stopzetten van een procedure voor aanvraag van een beschikking (blijkens de enquête was daarvan in 195 gevallen sprake) zou een indicator kunnen zijn voor de veronderstelde preventieve werking. Sinds de inwerkingtreding van de vraag is het voorgekomen dat procedures zijn stopgezet, de vraag is alleen of dat aan de Wet BIBOB te wijten is.

### *Neveneffecten*

de Wet BIBOB leidt tot een verlenging van de besluitvormingsprocedure, met name als ook advies wordt gevraagd aan het Bureau BIBOB. De meeste bestuursorganen zijn nog nooit aansprakelijk gesteld voor de schade na een ten onrechte geweigerde subsidie, ingetrokken vergunning of niet verleende aanbesteding. In één geval is schadevergoeding betaald.

# Berenschot

## 15. BESTUURSORGANEN MET EEN BIBOB-BELEIDSLIJN OF ADVIESERVARING

### 15.1 ALGEMEEN

In de vorige hoofdstukken zijn we ingegaan op de verwachtingen, oordelen en ervaringen van de totale populatie van bestuursorganen. In die hoofdstukken hebben we in de kaders waarin de analyses behandeld zijn, gezien dat twee categorieën bestuursorganen op veel vragen uit de enquête significant afwijken ten opzichte van de andere antwoordcategorieën. Dit zijn de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn en de bestuurorganen met advieservaring.

In dit hoofdstuk besteden we aan deze beide categorieën bijzonder aandacht. Dit temeer omdat op voorhand de verwachting was dat deze categorieën eruit zouden springen.<sup>99</sup> Uit de enquêteresultaten voor de totale populatie blijkt dat dit twee deelpopulaties zijn die er daadwerkelijk opvallend uitspringen.

Zoals gezegd zijn de hier te behandelen resultaten gebaseerd op nadere analyse van de resultaten van de elektronische enquête over het gebruik van de wet BIBOB door alle geënquêteerde bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld en/of die advies hebben aangevraagd bij Bureau BIBOB. We merken hierbij op voorhand op dat dit overigens met name gemeenten zijn, zoals we ook al in de vorige hoofdstukken hebben geconstateerd. Voor de goede orde zij benadrukt dat wij hier uitsluitend de significante resultaten presenteren.

Paragraaf 15.2 gaat in op de resultaten van de nadere analyses voor de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben vastgesteld. Paragraaf 15.3 gaat in op de resultaten van de nadere analyses voor de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen bij Bureau BIBOB.

### 15.2 BESTUURSORGANEN MET EEN BIBOB-BELEIDSLIJN

#### 15.2.1 De BIBOB-beleidslijn

De term 'BIBOB-beleidslijn' is geen wettelijk gedefinieerde term. Een BIBOB-beleidslijn maakt duidelijk hoe het bestuursorgaan de bevoegdheden van de Wet BIBOB toepast (binnen welke branches), waarom het aanleveren van extra gegevens in sommige gevallen nodig is en wanneer daadwerkelijk een advies wordt gevraagd bij het Bureau BIBOB.

In de enquête is onderzocht in hoeverre bestuursorganen reeds een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld of het voornemen hebben om dat te doen (enquêtevraag 29). Uit de enquête is gebleken dat 45% van de bestuursorganen reeds een BIBOB-beleidslijn heeft opgesteld. Van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn is 87% een gemeente.

---

<sup>99</sup> Zie hierover ook hoofdstuk 3.



# Berenschot

In deze paragraaf vergelijken we de resultaten van de nadere analyse naar bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld (hierna: bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn) vergeleken met drie categorieën bestuursorganen<sup>100</sup>, te weten:

- Bestuursorganen die bezig zijn een BIBOB-beleidslijn op te stellen;
- Bestuursorganen die van plan zijn een BIBOB-beleidslijn op te stellen en
- Bestuursorganen die geen plannen hebben om een BIBOB-beleidslijn op te stellen.

Omwille van de leesbaarheid zullen we de drie genoemde categorieën van bestuursorganen tezamen hierna ook wel aanduiden als ‘de drie andere categorieën van bestuursorganen’.

## 15.2.2 Risico van criminele facilitering en nut van de Wet BIBOB

### *Voorkomen van criminele facilitering*

Het voorkomen van criminele facilitering vergt van bestuursorganen niet alleen het toepassen van wettelijke bevoegdheden, maar ook een andere wijze van beoordelen. In de enquête is gevraagd naar de mate waarin bestuursorganen daadwerkelijk bezig zijn met het voorkomen of tegengaan van criminele activiteiten (enquêtevraag 40). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 40% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn bij iedere aanvraag voor een vergunning een inschatting van dit risico maakt. Ten opzichte van 9% van de bestuursorganen die van plan zijn een BIBOB-beleidslijn op te stellen en 7% van de bestuursorganen die dat niet van plan zijn, is dit een significante afwijking. Op basis van deze analyse constateren we dat bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld mogelijk meer bezig zijn met het voorkomen of tegengaan van de facilitering van criminele activiteiten.

### *Bewustwording van het integriteitsvraagstuk*

De mate waarin bestuursorganen aandacht besteden aan integriteit is een indicatie voor het bewustzijn van bestuursorganen van het risico van criminele facilitering (enquêtevraag 16). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 59% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn aangeeft dat de Wet BIBOB ervoor zorgt dat er steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. Dit is een aanzienlijke afwijking ten opzichte van de drie andere categorieën. Op basis van deze analyse constateren wij dat bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld zich meer bewust zijn van het risico van criminele facilitering.

## 15.2.3 Gebruik van alternatieven voor de Wet BIBOB

De mate waarin bestuursorganen van mening zijn dat de Wet BIBOB nuttig en noodzakelijk is, is mede afhankelijk van de mate waarin zij beschikken over alternatieve instrumenten om criminele facilitering tegen te gaan. Zoals reeds eerder aangegeven waren er op grond van andere (veelal langer bestaande) wetten al diverse mogelijkheden om bij de aanvraag van beschikkingen (met name vergunningen) extra informatie over de aanvrager te verkrijgen en/of om de aanvrager aan beperkende voorwaarden te onderwerpen.

---

<sup>100</sup> Dit zijn de antwoordcategorieën van de enquêtevraag.

# Berenschot

In de enquête is in dat verband aan de bestuursorganen gevraagd welke mogelijkheden zij tot hun beschikking hebben om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan en in hoeverre zij daarmee tevreden zijn (enquêtevraag 42).<sup>101</sup> Uit nadere analyse van de resultaten van deze vraag is gebleken dat bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn aangeven meer gebruik maken van enkele van deze andere middelen of instrumenten (te weten aanvragers verzoeken om extra informatie te verstrekken, opvragen van jaarstukken van de aanvrager, toetsen van de financiële positie van de aanvrager, verklaring omtrent het gedrag van de aanvrager en toetsen criminele geschiedenis) dan de drie andere categorieën bestuursorganen.

Vorenstaande wijst erop dat de aandacht voor de risico's van criminele facilitering bij bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn groter is en meer is gebaseerd op eigen ervaringen met de risico's van criminele facilitering dan bij de bestuursorganen die niet van plan zijn een BIBOB-beleidslijn op te stellen.

## 15.2.4 Reikwijdte van de Wet BIBOB

De inmiddels opgedane ervaringen met de Wet BIBOB kunnen voor de wetgever aanleiding zijn om te overwegen de Wet BIBOB ook van toepassing te verklaren op sectoren waarop de Wet BIBOB tot op heden niet van toepassing is. In de enquête is de bestuursorganen gevraagd in hoeverre zij het wenselijk achten om de reikwijdte van de Wet BIBOB te verbreden (enquêtevraag 89). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 36% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB wenselijk acht. Dit is een aanzienlijke afwijking ten opzichte van de drie andere categorieën van bestuursorganen. Bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn achten uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB derhalve wenselijker.

## 15.2.5 Gebruik van het BIBOB-instrumentarium

### *Gebruik van het BIBOB-instrumentarium in het algemeen*

In de Wet BIBOB staan verschillende instrumenten waarvan de bestuursorganen gebruik kunnen maken bij het verlenen van een vergunning, subsidie of aan te besteden overheidsopdracht. Wij hebben de bestuursorganen in de enquête de vraag voorgelegd of ze sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB gebruik hebben gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt (enquêtevraag 32). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 56% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten van de Wet BIBOB. Bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn hebben derhalve meer gebruik gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt.

---

<sup>101</sup> Gevraagd is o.m. naar de verklaring omtrent gedrag van de aanvrager, het onderzoek naar criminele antecedenten, de financiële positie van de aanvrager en jaarstukken.

# Berenschot

## *Gebruik van de weigeringsbevoegdheid*

Artikel 3 van de Wet BIBOB biedt bestuursorganen de mogelijkheid om aanvragen voor de in de Wet BIBOB aangegeven beschikkingen te weigeren als er een ernstig gevaar bestaat dat deze mede zullen worden gebruikt in verband met strafbare feiten. In de enquête is aan bestuursorganen de vraag gesteld of het bestuursorgaan bij het nemen van beslissingen tot verlening van vergunningen gebruik heeft gemaakt of denkt te gaan maken van de mogelijkheid een vergunningaanvraag af te wijzen (enquêtevraag 59). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 19% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn gebruik heeft gemaakt van de weigeringsgrond bij het verlenen van een vergunning. Dit is een significante afwijking ten opzichte van de drie andere categorieën bestuursorganen. Op basis van vorenstaande constateren we dat bestuursorganen die reeds een BIBOB-beleidslijn hebben, ook daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen.

## 15.2.6 Aspecten van de uitvoering van de Wet BIBOB

### *Verandering in werkwijze*

De Wet BIBOB kan hebben geleid tot een verandering in de manier van werken bij bestuursorganen. In de enquête is aan de bestuursorganen gevraagd in hoeverre en op welke wijze de werkwijze is aangepast na inwerkingtreding van de Wet BIBOB (enquêtevraag 85). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 62% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn de werkwijze heeft aangepast. Dit is beduidend meer dan drie categorieën van bestuursorganen. Op basis van vorenstaande kunnen we constateren dat het opstellen van een BIBOB-beleidslijn, ertoe zou kunnen leiden dat bestuursorganen de werkwijze aanpassen.

### *Privacyaspecten*

BIBOB-adviezen bevatten potentieel privacygevoelige informatie. In de enquête is bestuursorganen gevraagd naar de mate waarin zij zijn toegerust op het omgaan met privacygevoelige informatie die zij op grond van de Wet BIBOB verkrijgen (enquêtevraag 27). Uit nadere analyse blijkt dat 59% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn meent goed te zijn toegerust om om te gaan met privacygevoelige informatie die zij op grond van de Wet BIBOB verkrijgen. Dit is aanzienlijk meer dan de andere drie categorieën van bestuursorganen. Op basis van vorenstaande kunnen we constateren dat het hebben van een BIBOB-beleidslijn er mogelijk toe leidt dat bestuursorganen zich beter toegerust voelen om met privacygevoelige informatie om te gaan.

### *Belemmeringen voor uitvoering van de Wet BIBOB: gebrek aan draagvlak*

Een potentiële interne belemmering voor een effectieve werking van de Wet BIBOB zou de afwezigheid van draagvlak kunnen zijn bij bestuursorganen. Afwezigheid van draagvlak zou ervoor kunnen zorgen dat bestuursorganen bijvoorbeeld niet geneigd zijn om met de Wet BIBOB aan de slag te gaan. In de enquête zijn stellingen opgenomen die betrekking hebben op het draagvlak bij bestuursorganen voor de invoering en het gebruik van de Wet BIBOB (enquêtevraag 22).

# Berenschot

Uit nadere analyse blijkt dat 63% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn meent dat de Wet BIBOB bij vergunningverlening voldoende prioriteit heeft. Dit is significant meer dan de drie andere categorieën bestuursorganen. Uit het voorgaande is af te leiden dat de waardering over de mate waarin bij vergunningverlening voldoende prioriteit wordt gegeven aan de Wet BIBOB toeneemt als het bestuursorgaan een BIBOB-beleidslijn heeft vastgesteld.

## *Overige belemmeringen*

Naast de externe en feitelijke belemmeringen, de doorlooptijd en kosten zijn er mogelijk nog andere factoren die een belemmering vormen om een BIBOB-advies aan te vragen. In de enquête is gevraagd of dat het geval is (enquêtevraag 80).<sup>102</sup> Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat voor het merendeel van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn de genoemde aspecten (te weten personele en financiële capaciteit, kwaliteit advies, complexiteit procedure en gebrek aan deskundigheid) veelal geen belemmering vormen.

## 15.2.7 Effecten van de Wet BIBOB

### *Gewenst effect: aannemelijkheid veronderstelde preventieve werking*

Als gezegd is het niet mogelijk om (al of niet veronderstelde) ontwikkelingen in de criminaliteit toe te schrijven aan de Wet BIBOB of aan adviezen van het Bureau BIBOB. Wel kunnen we uitspraken doen over de vraag of het aannemelijk is dat de wet BIBOB in zodanige mate wordt toegepast dat een bijdrage aan criminaliteitspreventie verondersteld mag worden. In de enquête is bestuursorganen gevraagd in hoeverre zij de veronderstelde preventieve werking van de wet ervaren (enquêtevraag 27a). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 40% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn een preventieve werking ervaart. Uit het voorgaande blijkt dat bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn een aanzienlijk sterkere preventieve werking van de Wet BIBOB ervaren dan de andere drie categorieën bestuursorganen.

### *Neveneffecten*

Een neveneffect van de toepassing van de Wet BIBOB is de langere besluitvormingsprocedure die de Wet BIBOB tot gevolg kan hebben. Daarom is in de enquête de vraag gesteld in hoeverre de Wet BIBOB heeft geleid tot langere procedures (enquêtevraag 17 en 18). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vragen blijkt dat 56% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn aangeeft dat de procedures inderdaad langer zijn geworden in het geval dat een BIBOB-advies wordt aangevraagd. Dit is opvallend meer dan de andere drie categorieën van bestuursorganen. Hieruit zouden we kunnen afleiden dat bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn meer ervaring hebben met het toepassen van de wet en daardoor meer concrete ervaring hebben of de wet tot langere besluitvormingsprocedure leidt.

---

<sup>102</sup> Er is daarbij gevraagd naar de financiële capaciteit, de personele capaciteit, de kwaliteit van het advies (betrouwbaar, bruikbaar, verifieerbaar), de complexiteit van de procedure en de beschikbare deskundigheid).

# Berenschot

## 15.3 BESTUURSORGANEN MET ADVIESERVARING BIJ VERGUNNINGVERLENING

### 15.3.1 De mogelijkheid om advies aan te vragen

In de enquête is de vraag gesteld of bestuursorganen sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB van de mogelijkheid tot het vragen van advies gebruik hebben gemaakt of gebruik denken te gaan maken (enquêtevraag 65). Bij deze vraag is om een uitsplitsing gevraagd naar het gebruik van de adviesmogelijkheid bij vergunningverlening, subsidieverlening of het aanbesteden van een overheidsopdracht. Uit de enquête is gebleken dat 14% van de bestuursorganen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen bij vergunningverlening.<sup>103</sup> 92% van de categorie bestuursorganen met advieservaring bestaat uit gemeenten. Daarnaast denkt 28% van de bestuursorganen gebruik te gaan maken van de mogelijkheid om advies te vragen, geeft 23% aan daarvan geen gebruik te hebben gemaakt en weet 33% niet of ze daarvan gebruik zullen maken bij vergunningverlening. Omdat het aantal bestuursorganen dat daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van de adviesmogelijkheid bij het aanbesteden van een overheidsopdracht en subsidieverlening dusdanig laag respectievelijk nul is, gaan we bij deze nadere analyses alleen in op de resultaten van de enquête uitgesplitst naar de adviesmogelijkheid bij vergunningverlening.

In deze paragraaf worden daar waar significant de resultaten van de nadere analyse naar bestuursorganen die inmiddels een of meer adviezen hebben gevraagd (hierna: bestuursorganen die advies hebben gevraagd) vergeleken met twee categorieën bestuursorganen, te weten:

- Bestuursorganen die denken gebruik te maken van de mogelijkheid om advies te vragen,
- Bestuursorganen die geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies te vragen, en
- Bestuursorganen die niet weten of ze gebruik zullen maken van de mogelijkheid om advies te vragen.

Omwille van de leesbaarheid zullen we de drie genoemde categorieën van bestuursorganen tezamen hierna in deze paragraaf ook wel aanduiden als ‘de drie andere categorieën van bestuursorganen’.

### 15.3.2 Risico van criminele facilitering en nut van de Wet BIBOB

#### *Voorkomen van criminele facilitering*

In de enquête is gevraagd naar de mate waarin bestuursorganen daadwerkelijk bezig zijn met het voorkomen of tegengaan van criminele activiteiten (enquêtevraag 40). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 56% van de bestuursorganen die reeds advies hebben aangevraagd, bij iedere aanvraag voor een vergunning een inschatting maakt van het risico.

---

<sup>103</sup> Voor de percentages zie de tabellen in hoofdstuk 13.3

# Berenschot

## *Frequentie van contact met risico van criminele facilitering*

In aansluiting op het voorgaande is ook de frequentie onderzocht waarmee bestuursorganen in aanraking menen te komen met het mogelijke risico van facilitering van criminele activiteiten, indien ze een inschatting maken van het risico dat mogelijk steun wordt geboden aan criminele activiteiten (enquêtevraag 41). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat van de bestuursorganen die reeds advies hebben aangevraagd 54% soms en 17% regelmatig tot zeer regelmatig met dit risico in aanraking menen te komen. De bestuursorganen die reeds advies hebben aangevraagd menen significant vaker soms met dat risico in aanraking te komen dan de andere drie categorieën van bestuursorganen. 17% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de adviesmogelijkheid geven aan zelden in aanraking te komen met dit risico. Dit is significant lager dan de andere drie categorieën van bestuursorganen. Deze resultaten wijzen erop dat bestuursorganen, die reeds advies hebben aangevraagd, indien zij een inschatting maken van het risico menen relatief vaker in aanraking te komen met het risico.

## *Nut en verwachte meerwaarde van de Wet BIBOB*

Aan bestuursorganen is in de enquête de vraag gesteld of het voor is gekomen dat zij een vergunning, subsidie of overheidsopdracht hebben verleend/ aanbesteed, waarbij ze dit achteraf gezien – in het kader van criminele facilitering – liever niet hadden gedaan (enquêtevraag 53). Uit nadere analyse van de resultaten van deze vraag is gebleken dat bijna 41% van de bestuursorganen die reeds advies hebben gevraagd wel eens een vergunning hebben verleend die ze achteraf gezien liever niet hadden verleend. Dit is significant meer dan de andere drie categorieën van bestuursorganen. Op basis van deze analyse constateren we dat het inzicht dat achteraf ten onrechte een vergunning is verleend, met name speelt bij bestuursorganen die reeds het Bureau BIBOB om advies hebben gevraagd.

In de enquête is gevraagd naar verwachtingen omtrent de meerwaarde van de Wet BIBOB (enquête vragen 15 en 20). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vragen blijkt dat 88% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, vinden dat de Wet BIBOB meerwaarde heeft. Dit is een aanzienlijke afwijking ten opzichte van de andere drie categorieën van bestuursorganen.

Verder blijkt uit de enquête dat 90% van de bestuursorganen, die inmiddels advies hebben gevraagd, het oneens zijn met de stelling dat de Wet BIBOB overbodig is. Dit is opvallend hoger dan het percentage van de andere drie categorieën van bestuursorganen.

## *Reikwijdte van en alternatieven voor de Wet BIBOB*

De inmiddels opgedane ervaringen met de Wet BIBOB kunnen aanleiding zijn om te overwegen de Wet BIBOB ook van toepassing te verklaren op sectoren waarop de Wet BIBOB tot op heden niet van toepassing is. In de enquête is de bestuursorganen gevraagd in hoeverre zij het wenselijk achten om de reikwijdte van de wet te verbreden (enquêtevraag 89). Uit analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 50% van de bestuursorganen die inmiddels advies hebben gevraagd, uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB wenselijk achten. Dit is hoger dan de andere drie categorieën van bestuursorganen.

# Berenschot

De mate waarin bestuursorganen van mening zijn dat de Wet BIBOB nuttig en noodzakelijk is, is mede afhankelijk van de mate waarin zij over alternatieven beschikken. In de enquête is in dat verband aan de bestuursorganen gevraagd welke mogelijkheden zij tot hun beschikking hebben om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan en in hoeverre zij daarmee tevreden zijn (enquêtevraag 42).<sup>104</sup> Uit nadere analyse van de resultaten van deze vraag is gebleken dat bestuursorganen die reeds advies hebben gevraagd aan Bureau BIBOB, veel meer gebruik maken van enkele van deze andere middelen of instrumenten (te weten aanvrager verzoeken om extra informatie te verstrekken, verklaring omtrent het gedrag aanvrager en toetsen criminele geschiedenis), dan de andere drie categorieën van bestuursorganen.

## 15.3.3 Gebruik van het overige BIBOB-instrumentarium

### *Beleidslijn*

Bestuursorganen kunnen in een BIBOB-beleidslijn neerleggen in welke (individuele) gevallen zij een BIBOB-advies zullen aanvragen. In de enquête is onderzocht in hoeverre bestuursorganen reeds een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld of een voornemen hebben om dat te doen (enquêtevraag 29). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 88% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld. Dit is significant meer dan de andere drie categorieën van bestuursorganen.

### *Gebruik van de weigeringsbevoegdheid*

Artikel 3 van de Wet BIBOB biedt bestuursorganen de mogelijkheid om aanvragen voor vergunningen of subsidies te weigeren als er een ernstig gevaar bestaat dat deze mede zullen worden gebruikt in verband met strafbare feiten. In de enquête is aan bestuursorganen de vraag gesteld of het bestuursorgaan bij het nemen van beslissingen tot verlening van vergunningen gebruik heeft gemaakt of denkt te gaan maken van de mogelijkheid een vergunningaanvraag af te wijzen (enquêtevraag 59). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 46% van de bestuursorganen die advies hebben aangevraagd, hebben of denken gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond bij het verlenen van een vergunning.

Dit is beduidend meer ten opzichte van de andere drie categorieën van bestuursorganen. Vervolgens is in de enquête ook de vraag gesteld of bestuursorganen verwachten in 2006 ten opzichte van 2005 meer of minder gebruik te maken van de weigeringsgrond (enquêtevraag 61). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 40% van de bestuursorganen die advies hebben aangevraagd verwachten in 2006 meer gebruik te gaan maken van de weigeringsgrond bij vergunningverlening dan in 2005.

---

<sup>104</sup> Gevraagd is o.m. naar de verklaring omtrent gedrag van de aanvrager, het onderzoek naar criminele antecedenten, de financiële positie van de aanvrager en jaarstukken.



# Berenschot

## *Gebruik intrekings-/ontbindingsbevoegdheid*

Naast het weigeren van een verleende vergunning of subsidie of aanbestede overheidsopdracht, biedt artikel 3 van de Wet BIBOB bestuursorganen tevens de mogelijkheid om vergunningen of subsidies *in te trekken* of via aanbesteding verleende overheidsopdrachten te *ontbinden* als er ernstig gevaar bestaat dat deze mede worden gebruikt in verband met strafbare feiten. In de elektronische enquête is de vraag gesteld of bestuursorganen ervaring hebben met of dat ze hiervan gebruik denken te gaan maken van de mogelijkheid om een vergunning in te trekken (enquêtevraag 62). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag is gebleken dat 19% van de bestuursorganen die advies hebben gevraagd, gebruik hebben gemaakt van de intrekingsbevoegdheid bij vergunningverlening. Dit is significant meer dan de andere drie categorieën van bestuursorganen.

In de enquête is ook gevraagd naar het verwachte gebruik van de intrekkingbevoegdheid ten aanzien van verleende vergunningen in 2006 ten opzichte van 2005 (enquêtevraag 64). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 33% van de bestuursorganen die advies hebben gevraagd, verwacht in 2006 meer dan in 2005 van de intrekkinggrond bij vergunningverlening gebruik te maken. Dit is significant meer dan de andere drie categorieën van bestuursorganen.

### 15.3.4 Aspecten van de uitvoering van de Wet BIBOB

#### *Verandering in werkwijze van bestuursorganen*

De Wet BIBOB kan hebben geleid tot een verandering in de manier van werken bij bestuursorganen. In de enquête is aan de bestuursorganen gevraagd in hoeverre en op welke wijze de werkwijze is aangepast na inwerkingtreding van de Wet BIBOB (enquêtevraag 85). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 65% van de bestuursorganen die reeds een advies hebben aangevraagd de werkwijze hebben aangepast. Dit is beduidend meer dan de drie andere categorieën bestuursorganen.

#### *Financiering van de implementatie van de Wet BIBOB*

De invoering van de Wet BIBOB heeft ook financiële gevolgen voor bestuursorganen. In de enquête is gevraagd naar de wijze waarop bestuursorganen omgaan met de kosten van implementatie van de Wet BIBOB (enquêtevraag 38). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 42% van de bestuursorganen die advies bij Bureau BIBOB hebben gevraagd de implementatie budgetneutraal uitvoeren. Dit is significant meer dan de andere drie categorieën van bestuursorganen.

De kosten van het BIBOB-advies vormen een bijzonder onderdeel van de totale kosten van de invoering en toepassing van de Wet BIBOB. In de enquête is bestuursorganen gevraagd naar de wijze waarop zij omgaan met de kosten van een BIBOB-advies (enquêtevraag 39). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 35% van de bestuursorganen die advies hebben aangevraagd deze kosten ten laste brengen van het organisatieonderdeel. Dit is significant meer dan de andere drie categorieën van bestuursorganen.



# Berenschot

## *Voorwaarden voor uitvoering van de Wet BIBOB*

Om de Wet BIBOB goed te kunnen hanteren, moeten bestuursorganen in de eerste plaats op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB. Het op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB is een voorwaarde om zich er nader in te kunnen verdiepen. In de elektronische enquête hebben wij gevraagd of bestuurders en betrokken functionarissen op de hoogte zijn van de Wet BIBOB (enquêtevraag 1 en 2). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vragen blijkt dat 96% van de bestuurders van bestuursorganen die inmiddels advies hebben gevraagd, op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB. Dit is aanmerkelijk meer dan de andere drie categorieën van bestuursorganen.

Bekend zijn met het bestaan van de Wet BIBOB is iets anders dan de wet ook daadwerkelijk kunnen toepassen. In de enquête zijn stellingen aan de respondenten stellingen voorgelegd omtrent hun deskundigheid ter zake van de Wet BIBOB (vragen 4 en 7). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vragen blijkt dat bij 71% van de bestuursorganen die advies hebben gevraagd, voldoende duidelijkheid bestaat over de rol en taken van Bureau BIBOB en het ministerie van Justitie. Dit is aanzienlijk meer dan de andere drie categorieën van bestuursorganen. Uit het voorgaande kunnen we de conclusie trekken dat de kennis van de rol van Bureau BIBOB en het ministerie van Justitie toeneemt indien men concrete ervaring met de wet heeft opgedaan.

## *Voorwaarde voor uitvoering: Helpdesk*

In de enquête is gevraagd in welke mate bestuursorganen tevreden zijn over de helpdesk van Bureau BIBOB (enquêtevraag 76). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt vervolgens dat 60% van de bestuursorganen die advies bij Bureau BIBOB heeft gevraagd tevreden is over de helpdesk van Bureau BIBOB. Dit is beduidend meer dan de drie andere categorieën van bestuursorganen. De andere drie categorieën van bestuursorganen geven relatief vaker het antwoord 'Weet niet/niet van toepassing' dan bestuursorganen die reeds advies hebben gevraagd. Dit wijst erop dat bestuursorganen die een advies hebben gevraagd mogelijk vaker een beroep hebben gedaan op de helpdesk van Bureau BIBOB en daarover in het algemeen daarover positief oordelen.

## *Belemmeringen voor de uitvoering: gebrek aan draagvlak*

Een potentiële interne belemmering voor een effectieve werking van de Wet BIBOB zou de afwezigheid van draagvlak kunnen zijn bij bestuursorganen. Afwezigheid van draagvlak zou ervoor kunnen zorgen dat bestuursorganen bijvoorbeeld niet geneigd zijn om met de Wet BIBOB aan de slag te gaan. In de elektronische enquête zijn stellingen opgenomen die betrekking hebben op het draagvlak bij bestuursorganen voor de invoering en het gebruik van de Wet BIBOB (enquêtevraag 22).

Uit nadere analyse blijkt dat 71% van de bestuursorganen die advies hebben gevraagd, menen dat de Wet BIBOB bij vergunningverlening voldoende prioriteit heeft. Dit is beduidend meer dan bestuursorganen die gebruik denken te gaan maken van de adviesmogelijkheid (47%) en bestuursorganen die geen gebruik hebben of denken te gaan maken van de adviesmogelijkheid (25%).

# Berenschot

## *Belemmering voor de uitvoering: de lengte van de adviesprocedure*

In de enquête is gevraagd in hoeverre de doorlooptijd van een BIBOB-adviesprocedure een belemmering voor bestuursorganen vormt om een advies aan te vragen (enquêtevraag 78). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 75% van de bestuursorganen die advies hebben gevraagd bij Bureau BIBOB, de vastgestelde doorlooptijd van vier weken (met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van vier weken) voor het aanvragen van een adviesaanvraag geen belemmering vinden voor het vragen van advies. Dit is opvallend meer dan de drie andere categorieën van bestuursorganen.

## *Overige belemmeringen*

Naast de externe en feitelijke belemmeringen, de doorlooptijd en kosten zijn er mogelijk nog andere factoren die een belemmering vormen om een BIBOB-advies aan te vragen. In de enquête is gevraagd of dat het geval is (enquêtevraag 80).<sup>105</sup> Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat voor 58% van de bestuursorganen die reeds advies hebben aangevraagd is de kwaliteit van het advies geen belemmering om advies te vragen. Dit is significant meer dan de drie andere categorieën van bestuursorganen. Voor 65% van de bestuursorganen die reeds advies hebben gevraagd vormt de complexiteit van de procedure geen belemmering om advies aan te vragen. Dit is aanzienlijk meer dan de drie andere categorieën van bestuursorganen.

### 15.3.5 Effecten van de Wet BIBOB

#### *Gewenst effect: aannemelijkheid veronderstelde preventieve werking*

Het is niet mogelijk om (al of niet veronderstelde) ontwikkelingen in de criminaliteit toe te schrijven aan de Wet BIBOB of aan adviezen van het Bureau BIBOB. Wel kunnen we uitspraken doen over de vraag of het aannemelijk is dat de wet BIBOB in zodanige mate wordt toegepast dat een bijdrage aan criminaliteitspreventie verondersteld mag worden. In de enquête is bestuursorganen gevraagd in hoeverre zij de veronderstelde preventieve werking van de wet ervaren (enquêtevraag 27a). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 58% van de bestuursorganen die een of meer adviezen bij Bureau BIBOB hebben aangevraagd een preventieve werking van de Wet BIBOB ervaren. Dit is significant meer dan de drie andere categorieën van bestuursorganen.

#### *Neveneffect: aansprakelijkstelling*

De toepassing van de Wet BIBOB kan ook onbedoelde en ongewenste effecten hebben. In de enquête is de vraag gesteld hoe vaak een bestuursorgaan aansprakelijk is gesteld voor de schade ten gevolge van een achteraf juridisch onhoudbare gebleken beslissing, die gebaseerd was op de Wet BIBOB (enquêtevraag 87). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat 10% van de bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om advies aan te vragen, 1-2 keer aansprakelijk is gesteld.

---

<sup>105</sup> Er is daarbij gevraagd naar de financiële capaciteit, de personele capaciteit, de kwaliteit van het advies (betrouwbaar, bruikbaar, verifieerbaar), de complexiteit van de procedure en de beschikbare deskundigheid).

# Berenschot

## *Andere neveneffecten*

Een ander neveneffect van de toepassing van de Wet BIBOB is de langere besluitvormingsprocedure die de Wet BIBOB tot gevolg kan hebben. Om deze reden is in de enquête de vraag gesteld in hoeverre de Wet BIBOB heeft geleid tot langere procedures (enquêtevraag 17 en 18). Uit nadere analyse van de antwoorden op deze vragen blijkt dat 85% van de bestuursorganen die advies hebben gevraagd aangeven dat de procedures inderdaad langer zijn geworden in het geval dat een BIBOB-advies wordt aangevraagd. Dit is significant meer dan de drie andere categorieën van bestuursorganen. In het geval dat een BIBOB-advies wordt aangevraagd worden de besluitvormingsprocedures langer. Het overgrote deel van de bestuursorganen die inmiddels advies hebben aangevraagd bevestigt dit.

# Berenschot

## 16. CONCLUSIES DEEL III

### 16.1 TOTALE POPULATIE BESTUURSORGANEN

#### *Facilitering van criminele activiteiten*

Op basis van de onderzoeksresultaten concluderen wij dat 16% van de totale populatie van bestuursorganen in aanraking is geweest met de risico's van facilitering van criminele activiteiten. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2003. 12% van de bestuursorganen die vergunningen verleent, geeft aan dat het wel eens is voorgekomen dat zij een vergunning hebben verleend waarbij ze dit achteraf gezien liever niet hadden gedaan. In 2003 was dit 11%. Op basis van de gemaakte analyses constateren we dat de beleving van onterechte vergunningverlening met name speelt bij gemeenten die ervaring hebben met de Wet BIBOB, dan wel doordat ze reeds in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten van de wet, dan wel omdat ze een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, dan wel omdat men regionaal samenwerkt.

De aandacht voor de risico's van criminele facilitering bij vergunningverlening is toegenomen ten opzichte van 2003. 4% van de bestuursorganen geeft aan (zeer) regelmatig met het mogelijke risico van criminele facilitering te maken te krijgen.

Naast de Wet BIBOB beschikken bestuursorganen over verschillende andere middelen of instrumenten om de risico's van criminele facilitering tegen te gaan. Bestuursorganen geven aan hiervan gebruik te maken, ten opzichte van 2003 is het gebruik van deze andere middelen of instrumenten toegenomen. Bestuursorganen zijn over het algemeen (zeer) tevreden over de alternatieve middelen of instrumenten. Ten opzichte van 2003 is naast het gebruik eveneens de tevredenheid toegenomen.

Wij constateren verder dat de bestuursorganen die ervaring hebben met het gebruik van één of meerdere instrumenten van de wet, maar ook de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld of die een preventieve werking van de wet ervaren, significant meer gebruik maken van deze alternatieve middelen of instrumenten. Een verklaring voor de resultaten dat bestuursorganen die ervaring hebben met de wet (ofwel omdat ze reeds in één of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten, ofwel omdat ze een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, ofwel omdat ze een preventieve werking ervaren) significant meer gebruik maken van de middelen of instrumenten van de wet, zou kunnen zijn dat de bewustwording bij deze bestuursorganen groter is.

Het merendeel van de bestuursorganen vindt uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB niet wenselijk. De branches waarop de Wet BIBOB volgens de bestuursorganen ook van toepassing zou moeten zijn, zijn belwinkels, headshops, uitzendbureaus, de vastgoedsector, internetwinkels of webcamhuizen, rondvaart- en partyboten en schoonmaakbedrijven.

# Berenschot

## *Gebruik van de bevoegdheden van de Wet BIBOB*

Het gebruik van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt (intrekkings c.q. ontbindingsgrond, weigeringsgrond, aanvullende voorschriften, mogelijkheid om advies aan te vragen) is op gang gekomen, storm loopt het echter niet. Een beperkt aantal bestuursorganen heeft reeds gebruik gemaakt van één of meerdere instrumenten die de wet biedt. Dit zijn met name provincies en gemeenten. ZBO's en PBO's blijven in alle gevallen achter.

Bestuursorganen verwachten wel meer gebruik te gaan maken van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt in 2006 ten opzichte van 2005. Bureau BIBOB heeft in totaal 193 adviezen (inclusief deeldossiers) uitgebracht sinds de inwerkingtreding van de wet, die in het merendeel van de gevallen zijn overgenomen door de bestuursorganen. Adviesaanvragen op verzoek van de BIBOB-officier van justitie en/of derden hebben slechts in een enkel geval plaatsgevonden.

In het overgrote deel van de gevallen dat advies is gevraagd, heeft het bestuursorgaan conform het advies beslist. Dit is een indicatie dat bestuursorganen vertrouwen hebben in de inhoud en kwaliteit van het advies. Een aanzienlijk percentage bestuursorganen (30%) gebruikt eerder ontvangen adviezen ook bij het beoordelen van andere vergunningaanvragen, subsidieaanvragen of aanbestedingen. Onbekend is welke aspecten van het advies in het bijzonder opnieuw gebruikt worden en in hoeverre dat hergebruik onrechtmatig is.

Wij constateren dat de wet met name wordt toegepast bij vergunningverlening. De toepassing bij aanbestedingen komt langzamerhand op gang. De toepassing bij subsidieverlening blijft achter. Bestuursorganen die nog geen gebruik hebben gemaakt van het instrumentarium, geven als reden aan dat zij daar veelal geen aanleiding toe zien. De wet is door negentien bestuursorganen op een of meerdere subsidieregelingen van toepassing verklaard.

## *Effecten Wet BIBOB*

Wij concluderen dat de gevolgen die de Wet BIBOB met zich meebrengt over het algemeen duidelijk zijn. Over het zicht op de belasting wordt wisselend geoordeeld. Eenderde heeft de werkwijze aangepast na inwerkingtreding. Wijzigingen hebben met name plaatsgevonden in de werkprocessen en het aangaan van samenwerking met andere bestuursorganen. In enkele gevallen zijn nieuwe functies gecreëerd. Eenderde van de bestuursorganen vindt dat ze afhankelijk is van Bureau BIBOB voor de toepassing van de wet. Bestuursorganen die reeds in één of meer gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten vinden dat ze niet afhankelijk zijn. Veel bestuursorganen hebben nog geen rekening gehouden met de implementatiekosten en een groot deel weet nog niet hoe wordt omgegaan met de kosten van een BIBOB-advies. Bestuursorganen vinden overwegend dat ze goed zijn toegerust om met privacygevoelige informatie om te gaan. Bestuursorganen oordelen wisselend of de Wet BIBOB ervoor zorgt dat er steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. Bestuursorganen vinden dat de Wet BIBOB zeker meerwaarde heeft en dat de wet een goede mogelijkheid biedt om criminele facilitering tegen te gaan.

# Berenschot

Uit de enquête blijkt dat wisselend wordt geoordeeld over de aannemelijkheid van de veronderstelde preventieve werking van de Wet BIBOB; bijna een kwart van de geënquêteerden ervaart een preventieve werking. De ervaring dat van de Wet BIBOB een preventieve werking uitgaat, wordt met name door bestuursorganen die ervaring hebben met de Wet BIBOB (ofwel omdat ze reeds in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten, ofwel omdat ze een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, ofwel omdat ze samenwerken) beleefd. Dat is eveneens het geval naarmate gemeenten groter zijn. Het stopzetten van een procedure zou een indicator kunnen zijn voor de veronderstelde preventieve werking. Sinds de inwerkingtreding van de vraag is het voorgekomen dat procedures zijn stopgezet. De vraag is alleen of dat aan de Wet BIBOB te wijten is.

Indien Bureau BIBOB om advies wordt gevraagd leidt dit tot een aanzienlijke verlenging van de besluitvormingsprocedure. De meeste bestuursorganen zijn nog nooit aansprakelijk gesteld voor de schade na een ten onrechte geweigerde subsidie, ingetrokken vergunning of niet verleende aanbesteding. In één geval is schadevergoeding betaald.

## *Voorwaarden en belemmeringen uitvoering van de Wet BIBOB*

De Wet BIBOB is bekend bij functionarissen en bestuurders. De verhouding ten opzichte van andere wet- en regelgeving is duidelijk. De inhoud van de Wet BIBOB is duidelijk, echter de rol van het ministerie en Bureau BIBOB merendeels niet. Bestuursorganen geven aan dat er voldoende deskundigheid is om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken.

Bestuursorganen zijn over het algemeen bekend met het voorlichtingsmateriaal en zijn over de kwaliteit ervan doorgaans tevreden. Tweederde van de bestuursorganen heeft een BIBOB-beleidslijn opgesteld of is van plan dat te gaan doen.

Bestuursorganen oordelen wisselend over de beschikbare financiële en personele capaciteit om met de Wet BIBOB te kunnen werken. Circa eenderde vindt de personele en financiële capaciteit onvoldoende. Een kwart van de bestuursorganen werkt (regionaal) samen ten behoeve van de uitvoering van de Wet BIBOB. Met name om kennis en deskundigheid betreffende de toepassing van de Wet BIBOB uit te wisselen. De aandacht voor integriteit van het openbaar bestuur is toegenomen zo blijkt uit de resultaten van de enquête.

## 16.2 GEMEENTEN

Het zijn vooral de gemeenten die de meeste ervaringen hebben met het gebruik van de Wet BIBOB. Meer in het bijzonder gaat het hier vooral de grotere gemeenten (vanaf 50.000 inwoners).

Het valt op dat gemeenten vanaf 50.000 inwoners aangeven relatief meer te maken hebben gehad met ongewilde criminele facilitering in het verleden dan kleinere gemeenten. Dit zou erop kunnen duiden dat gemeenten vanaf 50.000 inwoners in het verleden daadwerkelijk meer met ongewilde criminele facilitering te maken hebben gehad. Een alternatieve verklaring is dat men alerter is geworden.

Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben relatief vaker een vergunning verleend die zij achteraf gezien liever niet hadden willen verlenen. 67% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners maakt bij vergunningverlening bij iedere aanvraag een inschatting van het mogelijke risico.

# Berenschot

Gemeenten met een inwoneraantal van meer dan 50.000 geven significant opmerkelijk vaker aan met het risico in aanraking te komen. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners geven relatief vaker aan dat de Wet BIBOB ervoor zorgt dat steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten.

Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners achten het significant vaker wenselijk dat de reikwijdte van de wet wordt uitgebreid. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners vinden beduidend vaker dat de Wet BIBOB zeker meerwaarde heeft.

Ten aanzien van de aanpassingen in de organisatie in verband met de invoering de Wet BIBOB heeft 29% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners aangegeven nieuwe functies te hebben gecreëerd. 80% van de gemeenten met een inwoneraantal kleiner dan 5.000 inwoners, vindt dat zij afhankelijk is van Bureau BIBOB voor de toepassing van de wet.

Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben relatief vaker reeds een BIBOB-beleidslijn opgesteld. Naarmate een gemeente minder inwoners heeft, zijn ze relatief vaker van plan geen BIBOB-beleidslijn op te stellen. Naarmate een gemeente groter is, is relatief vaker beleid ontwikkeld voor het beleidsterrein natte en droge horeca.

Naarmate een gemeente meer inwoners heeft, is relatief vaker in een of meerdere gevallen gebruik gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt. Gemeenten groter dan 50.000 inwoners geven relatief vaker aan dat ze gebruik hebben gemaakt van de weigeringsgrond bij het verlenen van een vergunning. 29% van de gemeenten met een inwoneraantal boven de 100.000 inwoners heeft gebruikgemaakt van de intrekingsgrond bij vergunningverlening. 52% van de gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en 72% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ervaart een preventieve werking.

## 16.3 BESTUURSORGANEN MET EEN BIBOB-BELEIDSLIJN EN/OF ADVIESERVARING

### 16.3.1 Bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn

In vergelijking met de bestuursorganen die niet van plan zijn om een BIBOB-beleidslijn op te stellen zijn de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn, een deelpopulatie die uitdrukkelijk heeft aangegeven bereid te zijn in bepaalde gevallen op een bepaalde wijze gebruik te maken van de instrumenten van de Wet BIBOB. Dat een bestuursorgaan een BIBOB-beleidslijn heeft vastgesteld betekent overigens nog niet dat het ook daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van de instrumenten van de Wet BIBOB.

De nadere analyses laten zien dat de verwachtingen en oordelen van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn op veel punten significant afwijken van de verwachtingen, oordelen en ervaringen van de andere drie categorieën van bestuursorganen.

Over het algemeen zijn de verwachtingen en oordelen positiever en achten de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn zich bewuster van de (inhoud van de) Wet BIBOB en de risico's van criminele facilitering. Ook is het (verwachte) gebruik van de bevoegdheden van de Wet BIBOB onder bestuursorganen hoger dan onder de drie andere categorieën bestuursorganen. Ook hebben bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn vaker de werkwijze aangepast, maar ook werken deze bestuursorganen vaker samen. Bestuurders en functionarissen zijn vaker op de hoogte van het bestaan van de Wet BIBOB.

# Berenschot

Wij constateren verder dat naarmate het voornemen van bestuursorganen tot het opstellen van een BIBOB-beleidslijn concreter wordt, er een oplopende trend te zien is in de verwachtingen en oordelen. In enkele gevallen zijn de verwachtingen en oordelen van bestuursorganen die momenteel bezig zijn met het opstellen van een BIBOB-beleidslijn zelfs positiever dan die van de bestuursorganen die reeds een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld. Dit zou verklaard kunnen worden doordat deze bestuursorganen, doordat zij momenteel bezig zijn met het opstellen van een BIBOB-beleidslijn, midden in de Wet BIBOB zitten en daardoor positievere verwachtingen en oordelen hebben.

## 16.3.2 Bestuursorganen met advieservaring

In vergelijking met de bestuursorganen die nog geen gebruik hebben gemaakt van de adviesmogelijkheid, is de deelpopulatie van bestuursorganen die een advies hebben gevraagd een deelpopulatie die concrete ervaring heeft met de Wet BIBOB. Wij verwachten dan ook dat de verwachtingen en oordelen van deze deelpopulatie verhoudingsgewijs het meest zijn gebaseerd op concrete ervaringen en feiten.

De nadere analyses laten zien dat de verwachtingen, oordelen en ervaringen van de bestuursorganen die advies hebben gevraagd op veel punten afwijken van de verwachtingen, oordelen en ervaringen van de bestuursorganen die geen gebruik hebben of denken te gaan maken van de adviesmogelijkheid. Over het algemeen zijn de verwachtingen en oordelen positiever en achten de bestuursorganen met advieservaring zich bewuster van de (inhoud van de) Wet BIBOB en de risico's van criminele facilitering. Ook is het (verwachte) gebruik van de bevoegdheden van de Wet BIBOB onder bestuursorganen significant hoger dan onder de drie andere categorieën bestuursorganen. Ook hebben bestuursorganen met advieservaring significant vaker de werkwijze aangepast en werken deze bestuursorganen vaker samen. Bestuurders en functionarissen zijn vaker op de hoogte van het bestaan van de Wet BIBOB.



# Berenschot

## DEEL IV

### NADERE BESCHOUWING VAN DE ONDERZOEKSRISULTATEN

# Berenschot

## 17. NADERE BESCHOUWING VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN

### 17.1 INLEIDING

In de delen II en III van dit rapport zijn de resultaten gepresenteerd van de afzonderlijke onderdelen van dit evaluatieonderzoek. De resultaten van deze afzonderlijke delen spreken als zodanig reeds voor zich. Dit neemt echter niet weg dat we een aantal van deze resultaten ook in onderlinge samenhang kunnen beschouwen. Zo kunnen bepaalde uitkomsten uit de elektronische enquête worden vergeleken met de bevindingen uit de expertmeetings of de interviews op interessante overeenkomsten of verschillen. Daarnaast biedt een beschouwing van de onderzoeksresultaten in onderlinge samenhang een extra mogelijkheid om te komen tot een formulering van een aantal grote lijnen en tendensen omtrent de huidige praktijk van de uitvoering van de Wet BIBOB. Het belang van deze vergelijking en de schets van een aantal grote lijnen is ook dat deze kunnen bijdragen aan het formuleren van mogelijke verklaringen voor de waargenomen ontwikkelingen.

### 17.2 DE MATE VAN GEBRUIK VAN DE WET BIBOB

#### *De voorzichtige start*

De onderzoeksresultaten laten vanaf medio 2003 een voorzichtige start zien van het gebruik van de instrumenten van de Wet BIBOB. Vanaf medio 2005 nam het gebruik van de Wet BIBOB door bestuursorganen vervolgens gestaag toe. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de toename van het aantal vastgestelde BIBOB-beleidslijnen en van het aantal adviesaanvragen. Het zijn met name gemeentelijke en provinciale bestuursorganen die van de Wet BIBOB gebruik maken en dan vooral op het terrein van de vergunningverlening voor drank- en horeca-inrichtingen, voor seksclubs en voor coffeeshops. Het gebruik van de Wet BIBOB bij aanbestedingsprocedures en bij subsidieverlening is vooralsnog beperkt; zo is de Wet BIBOB door slechts negentien bestuursorganen op een of meerdere subsidieregelingen van toepassing verklaard. ZBO's en PBO's blijven in alle gevallen achter als het gaat om het gebruik van het instrumentarium van de Wet BIBOB. Bestuursorganen verwachten overigens meer gebruik te gaan maken van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt in 2006 ten opzichte van 2005.

Deze voorzichtige start loopt achter bij de verwachtingen die de wetgever ten tijde van het wetgevingsproces had. In eerste instantie ging de regering ervan uit dat vanaf de introductie van de Wet BIBOB zo'n 500 adviesaanvragen tot mogelijk enkele duizenden per jaar bij het Bureau BIBOB zouden worden ingediend.<sup>106</sup> Ook uit de reacties in de media en de literatuur kon de verwachting worden opgemaakt dat bestuursorganen vanaf de inwerkingtreding van de wet er behoorlijk intensief van gebruik zouden gaan maken.

---

<sup>106</sup> TK 1999–2000, 26 883, nr. 3, p. 57 en EK 2001–2002, 26 883, nr. 73b, p. 13.

# Berenschot

## *Mogelijke verklaringen voor de voorzichtige start*

Voor de voorzichtige start en het verschil tussen verwachtingen van met name de regering enerzijds en de praktijk anderzijds hebben bestuursorganen allerlei verschillende verklaringen gegeven. Duidelijk is dat de verwachtingen van de regering te hoog zijn geweest. Een verklaring kan zijn dat de complexiteit van de wet is onderschat. Voor de hand liggende andere verklaringen zijn dat de wet nieuw is en dat er – vanwege het risico op fouten – eerst voorzichtig ervaring mee moet worden opgedaan, ook bij de rechter. Dit kan ook betekenen dat bestuursorganen ervoor kiezen om de Wet BIBOB vooralsnog alleen in te zetten in gevallen waarin op voorhand succes (nagenoeg) gegarandeerd is. Weer een andere voor de hand liggende verklaring is dat de wet een aanpassing van werkwijzen binnen de organisatie vergt, dat bestuursorganen verwachten dat de invoering tot extra kosten zal leiden en dat over het nut van de Wet BIBOB ook wel wat scepsis bestond, wat tot een andere prioritering leidde. Bestuursorganen die nog geen gebruik hebben gemaakt van het instrumentarium, hebben in de enquête daarvoor als verklaring gegeven dat zij daar veelal geen aanleiding toe zien. Nog een verklaring voor de trage start kan zijn dat op het punt van de voorlichting over de wet meer gedaan had kunnen worden. De Begeleidingscommissie BIBOB heeft hierop ook gewezen. Het zou daarbij overigens niet alleen moeten gaan om voorlichting over de inhoud en werking van de wet, maar om voorlichting om de bewustwording onder bestuursorganen van de risico's van criminele facilitering te vergroten. Uit de enquête valt op te maken dat bestuursorganen die inmiddels met de Wet BIBOB werken, vaker de ervaring hebben dat zij in het verleden beschikkingen hebben genomen die zij achteraf bezien niet hadden moeten nemen.

Er zijn in dit verband ook nog twee andere factoren die een rol kunnen spelen.

De eerste factor is dat bestuursorganen niet verplicht zijn gebruik te maken van de Wet BIBOB. De Wet BIBOB bevat discretionaire bevoegdheden die het bestuursorgaan de ruimte bieden om zelf een afweging te maken of het van die bevoegdheden gebruik maakt of niet. Aldus laat de wet bestuursorganen bewust de ruimte en de verantwoordelijkheid om ten aanzien van het gebruik van de Wet BIBOB eigen beleid te maken. Met name de geïnterviewde bestuurders wezen erop dat de lokale omstandigheden van gemeente tot gemeente en van provincie tot provincie kunnen verschillen. Ook de politieke visie op de verhouding tussen het bestuursorgaan en de betrokken burgers kan van bestuursorgaan tot bestuursorgaan verschillen. In de ene gemeente kiest het bestuur vanwege het streven naar meer werkgelegenheid mogelijk sneller voor een faciliterende houding ten opzichte van ondernemingen en zal meer terughoudendheid bestaan om de Wet BIBOB te gebruiken, dan in gemeenten waarin mogelijk juist uit een oogpunt van milieubelangen en leefbaarheid een terughoudende houding tegenover het bedrijfsleven wordt ingenomen. Het bestaan van deze beleidsruimte is een voorwaarde voor bestuurorganen om in te kunnen spelen op de specifieke (lokale) omstandigheden. Het is tegelijk ook een verklaring voor het feit dat het niet waarschijnlijk is dat er een uniforme praktijk zal ontstaan voor de toepassing van de Wet BIBOB en dat de Wet BIBOB in alle verschillende gevallen waarin de wet kan worden toegepast met dezelfde intensiteit zal worden toegepast.

De tweede factor is dat de Wet BIBOB door verschillende soorten bestuursorganen kan worden toegepast. Vooralsnog zijn de gemeenten in de praktijk de belangrijkste gebruikers van het instrumentarium van de Wet BIBOB.

# Berenschot

Zij verlenen niet alleen de meeste beschikkingen waarop de Wet BIBOB van toepassing is, maar zij worden vanwege hun omvangrijke takenpakket (de open huishouding) ook het meest en het meest direct geconfronteerd met criminaliteit. Veel andere overheidsorganisaties, met name de ministeries, de ZBO's of de PBO's nemen verhoudingsgewijs veel minder beschikkingen waarop de Wet BIBOB van toepassing is. Bovendien hebben deze overheidsorganisaties vanwege de aard en omvang van hun wettelijke takenpakket in vergelijking met gemeenten minder direct of minder zichtbaar in aanraking met criminaliteit. Hierin kan ook een verklaring schuilen voor het verhoudingsgewijs lagere bewustzijn bij deze overheidsorganisaties van het risico van criminele facilitering.

## *Gevolgen van de voorzichtige start*

De voorzichtige start van het gebruik van de Wet BIBOB heeft verschillende gevolgen. Eén gevolg is dat het aantal voorbeelden waaruit lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken nog beperkt is. Een ander gevolg is dat wij in dit onderzoek over een aantal aspecten van de uitvoering van de Wet BIBOB nog weinig of geen bruikbare uitspraken kunnen doen. Dit geldt onder meer voor de toepassing van de Wet BIBOB op het terrein van de subsidieverlening en van de aanbestedingen en voor de toepassing van de Wet BIBOB door ZBO's en door de PBO's. Iets anders is dat het sowieso moeilijk is om uitspraken te doen over de effecten van de Wet BIBOB op de ontwikkeling van de criminaliteit omdat het causale verband tussen de Wet BIBOB op de ontwikkeling van de criminaliteit niet aantoonbaar is.

## 17.3 ERVARINGEN MET EN VERWACHTINGEN OMTRENT DE WET BIBOB

Een aanzienlijk deel van dit evaluatieonderzoek bestaat uit een elektronische enquête onder (medewerkers van) bestuursorganen. In beperkte mate bestaat dit onderzoek ook uit oordelen van de bestuurders van bestuursorganen en van experts (praktijkdeskundigen en wetenschappers). Wat aan deze oordelen opvalt, is dat bestuursorganen over het algemeen een gematigde tot redelijk positieve verwachting en oordeel hebben over de verschillende aspecten van de Wet BIBOB.

Uit nadere analyses is gebleken dat de verwachtingen, oordelen en ervaringen van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn en van de bestuursorganen met advieservaring afwijkt van die van bestuursorganen zonder BIBOB-beleidslijn respectievelijk zonder advieservaring. Het is aannemelijk dat de verwachtingen en oordelen van deze deelpopulaties verhoudingsgewijs het meest zijn gebaseerd op concrete ervaringen en feiten. Deze resultaten komen in het algemeen overeen met de oordelen van (het merendeel van) de praktijkdeskundigen uit het openbaar bestuur en van de geïnterviewde bestuurders. Ook zij hebben in het algemeen gematigd positieve verwachtingen en oordelen over de Wet BIBOB. Een en ander wordt op dit moment bovendien ondersteund door de voor het openbaar bestuur in het algemeen gunstige ervaringen met de Wet BIBOB in de jurisprudentie.

Een verklaring voor dit verhoudingsgewijs positieve oordeel is dat de wet goed in elkaar steekt, dat bestuursorganen in staat zijn de wet goed toe te passen en dat de concrete ervaringen van deze bestuursorganen dat inmiddels ook kunnen bevestigen. Deze positieve trend wekt verder de indruk dat de verwachtingen van de regering omtrent (het functioneren van) de Wet BIBOB lijken uit te komen, zij het met een zekere vertraging.

# Berenschot

In aansluiting hierop moeten we er wel op wijzen dat er een verschil bestaat tussen het succes van de wet in objectieve zin en het succes zoals bestuursorganen dat ervaren. In objectieve zin is de wet een succes als deze een bijdrage levert aan de bestrijding van criminaliteit. Dit is echter – daar is al eerder op gewezen – niet ondubbelzinnig vast te stellen. Voor bestuursorganen zal naar verwachting de wet een succes zijn als hun beslissingen bij de rechter stand houden, als tegen hun beslissingen geen beroep wordt ingesteld en als aanvragers vroegtijdig afhaken. Het feit dat aanvragers hun beroep verliezen, geen beroep instellen of vroegtijdig afhaken is echter niet het ondubbelzinnig bewijs dat de wet zijn doel bereikt. Aanvragers kunnen ook afhaken om andere redenen dan om de reden dat het bestuur het risico correct heeft ingeschat. Zo kunnen de kosten en de duur van een juridische procedure reden zijn om af te zien van een procedure.

## *Doel van de Wet BIBOB*

Een bijzonder aspect van de oordelen van bestuursorganen over de Wet BIBOB betreft het doel van de Wet BIBOB. Gebleken is dat bestuursorganen en bestuurders verschillende visies hebben over het doel van de wet. Er zijn bestuursorganen die de Wet BIBOB beschouwen als een preventief instrument om de integriteit van de aanvrager te beoordelen. Er zijn ook bestuursorganen en bestuurders die de Wet BIBOB met name beschouwen als een instrument voor criminaliteitsbestrijding. Er zijn ook bestuursorganen en bestuurders die de Wet BIBOB beschouwen als een uiterste redmiddel dat alleen voor bijzondere gevallen kan worden gebruikt. Tussen deze uitersten bestaan allerlei nuances en tussenposities. Opvallend – dat bleek ook tijdens de expertmeetings – is dat al deze visies naast elkaar blijken te kunnen bestaan.

Bij deze verschillende visies op het doel van de Wet BIBOB lijken blijkens de indrukken uit de expertmeetings en de interviews met bestuurders verschillende rollen van het bestuur te passen: het bestuur als hoeder van de integriteit, het bestuur als criminaliteitsbestrijder, het bestuur als waakzame dienstverlener. Een bestuursorgaan dat zich de taak heeft gesteld bepaalde vormen van criminaliteit te bestrijden ziet in de Wet BIBOB curatieve/repressieve functie en maakt actief gebruik van de intrekingsgronden van de Wet BIBOB. De criminaliteitsbestrijder kijkt waar al ten onrechte beschikkingen aan criminelen zijn verleend en probeert die alsnog af te pakken. Het bestuursorgaan dat zich op stelt als een waakzame dienstverlener zal waarschijnlijk vooral verwachtingen hebben van de effecten van de bekendmaking van een beleidsregel waarin wordt uiteengezet in welke gevallen van de bevoegdheden van de Wet BIBOB gebruik wordt gemaakt.

## *De reikwijdte van de Wet BIBOB*

Uit de elektronische enquête is gebleken dat het merendeel van de bestuursorganen uitbreiding van de Wet BIBOB onwenselijk acht. Slechts 24% van de bestuursorganen acht uitbreiding van de Wet BIBOB wenselijk. Van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, acht 36% en van bestuursorganen die advies hebben aangevraagd 50% uitbreiding van de reikwijdte wenselijk. Indien uitbreiding van de Wet BIBOB wenselijk werd geacht, dan werden met name belwinkels, uitzendbureaus en de vastgoedtransacties genoemd. Ook tijdens de expertmeetings werden deze sectoren genoemd. Opvallend is dat tijdens de expertmeetings de behoefte aan uitbreiding van de reikwijdte van de wet groter was. Tegelijkertijd werd ook opgemerkt dat uitbreiding van de reikwijdte van de wet pas aan de orde zou moeten komen als meer ervaring met de wet is opgedaan.

# Berenschot

Een ander punt is dat sommige van de genoemde uitbreidingssectoren geen vergunningstelsel kennen en dat het om de Wet BIBOB daarop van toepassing te verklaren noodzakelijk zou zijn daarvoor ook een vergunningplicht in te voeren. Dit roept niet alleen de vraag op of er überhaupt voor die sectoren een bruikbaar vergunningstelsel kan worden ontwikkeld, maar ook of dat uit een oogpunt van reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven wel wenselijk is. Bovendien bestaat er – in ieder geval volgens verschillende experts – behoefte aan een gedegen beoordeling van de criteria op grond waarvan kan worden bepaald of een bepaalde sector onder de werking van de Wet BIBOB zou moeten vallen.

## 17.4 DE TOEPASBAARHEID VAN DE WET BIBOB

De resultaten uit de enquête en de expertmeetings wijzen erop dat er geen structurele tekortkomingen of problemen zijn die de toepassing van de Wet BIBOB problematisch maken. Bestuursorganen zijn – mits de nodige inspanningen worden verricht – in staat om het instrumentarium van de Wet BIBOB correct toe te passen. Dit betekent echter niet dat er geen voorwaarden zijn om de wet te kunnen toepassen of dat de uitvoering van de wet geen belemmeringen kent.

Uit de enquête is gebleken dat bekendheid met de Wet BIBOB bij ambtenaren en bestuurders een belangrijke voorwaarde is. Door verschillende praktijkdeskundigen en wetenschappers is erop gewezen dat de Wet BIBOB een moeilijke wet is en dat er specifieke juridisch-technische vragen over de toepassing van de wet bestaan die de uitvoering in concrete gevallen kunnen bemoeilijken. In sommige gevallen zal het antwoord op die vraag naar verwachting uiteindelijk door de rechter moeten worden gegeven. In zoverre bestaat er een noodzaak om bepaalde vragen uit te procederen. Het dilemma hierbij is echter dat tot op heden nog niet zo veel zaken aan de rechter zijn voorgelegd. Daar komt bij dat het erg afhangt van de wijze van procederen of zulke specifieke vragen daarin ook aan de orde kunnen komen. Vooral nog levert de jurisprudentie geen indicaties op dat de uitvoering van de Wet BIBOB op juridische belemmeringen stuit.

Goede voorlichting over de Wet BIBOB is een andere belangrijke voorwaarde om tot een adequate uitvoering van de Wet BIBOB te kunnen komen. Uit de enquête is gebleken dat bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn in vergelijking met de bestuursorganen zonder een BIBOB-beleidslijn en de bestuursorganen die (niet) van plan zijn een BIBOB-beleidslijn op te stellen gemiddeld genomen positiever zijn over de voorlichtingsbijeenkomsten van Bureau BIBOB over de Wet BIBOB, over de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB en over de hoeveelheid voorlichtingsmateriaal. Dit wijst erop dat de voorlichting van Bureau BIBOB over de wet over het algemeen op het punt van de inhoud goed is. De praktijkdeskundigen die ervaring met Bureau BIBOB hebben bevestigen dit. Er is in de praktijk in het bijzonder behoefte aan goede praktijkvoorbeelden. Door de voorzichtige start van de Wet BIBOB is het aantal geschikte voorbeelden echter nog beperkt.

Uit de enquête is gebleken dat de mate van bestuurlijk draagvlak een doorslaggevende reden lijkt te zijn om al dan niet gebruik te maken van de Wet BIBOB. Uit nadere analyse blijkt dat 59% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn en 71% van de bestuursorganen die advies hebben aangevraagd menen dat de Wet BIBOB voldoende prioriteit heeft. De interviews met bestuurders bevestigen dat de mate van bestuurlijk draagvlak een doorslaggevende reden is om al dan niet gebruik te maken van de Wet BIBOB.

# Berenschot

Het is daarbij overigens van belang om vast te stellen dat bestuurders om uiteenlopende redenen en op basis van verschillende visies omtrent de wet de toepassing van de Wet BIBOB ondersteunen. Zo zijn er bestuurders die de wet uitdrukkelijk als een instrument voor criminaliteitsbestrijding beschouwen (criminelen uit de gemeente weren). Het integriteitsaspect van de Wet BIBOB lijkt in die visie op de achtergrond te staan.

Het merendeel van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn vindt de doorlooptijd van de adviesprocedure geen belemmering om een advies aan te vragen. Dit is aanmerkelijk meer dan bestuursorganen zonder een BIBOB-beleidslijn en de bestuursorganen die (niet) van plan zijn een BIBOB-beleidslijn op te stellen.

Een bijzonder aspect van de uitvoering van de Wet BIBOB betreft de informatievergaring. Bestuursorganen worden geacht hun huiswerk te doen, alvorens zij Bureau BIBOB om een advies vragen. Dit maakt dat bestuursorganen in het voortraject van de aanvraag voldoende en de juiste vragen stellen aan de aanvrager. Bovendien mag van bestuursorganen worden verwacht dat zij daar waar mogelijk de door de aanvrager verstrekte informatie verifiëren.

Deze praktijk impliceert dat de informatiebehoefte van bestuursorganen die de Wet BIBOB uitvoeren toeneemt. Samenwerking tussen bestuursorganen op grond waarvan informatie kan worden uitgewisseld is een mogelijkheid om in die behoefte te voorzien (zie hierna). Een andere wijze waarop bestuursorganen in die behoefte voorzien is het hergebruik van informatie. Een bijzondere variant daarvan is het hergebruik van eerder ontvangen adviezen van Bureau BIBOB. Uit de enquête is gebleken dat zo'n 30% van de bestuursorganen eerder ontvangen adviezen ook gebruikt bij het beoordelen van andere vergunningaanvragen, subsidieaanvragen of aanbestedingen. Op zichzelf is deze praktijk niet verboden; bij het hergebruik van adviezen zijn bestuursorganen wel verplicht om te motiveren waarom bepaalde informatie uit een advies ook gebruikt mag worden in een andere zaak.

## 17.5 SAMENWERKING TUSSEN BESTUURSORGANEN

Uit de enquête is gebleken dat een kwart van de bestuursorganen (regionaal) samenwerkt ten behoeve van de uitvoering van de Wet BIBOB; met name om kennis en deskundigheid betreffende de toepassing van de Wet BIBOB uit te wisselen. Van de gemeenten werkt 32% reeds samen en is 21% van plan om samen te gaan werken. Het kan gaan om intergemeentelijke samenwerking in regionaal verband. Het kan ook gaan om samenwerking met de politieregio waarbij de politieregio een centrale positie inneemt. In sommige politieregio's is een afzonderlijke BIBOB-coördinator aangewezen.

Uit de expertmeetings is de indruk ontstaan dat deze samenwerking verschillende varianten kent. Eén variant betreft het verstrekken van voorlichting over praktijkvoorbeelden en methoden van aanpak. In een andere variant wordt gestreefd naar een multidisciplinaire gebiedsgerichte aanpak met verschillende inspectie- en handhavingsdiensten en intensivering van de bestuurlijke handhaving. Een andere variant betreft het samen opzetten van databanken met informatie die door de deelnemers aan de samenwerking gebruikt kan worden bij het beoordelen van aanvragen (het eigen huiswerk). Bij deze laatste variant kan ook gaan om het gezamenlijk opzetten en onderhouden van een informatienetwerk met overheidsdiensten die relevante informatie kunnen verstrekken (denk aan de belastingdienst).



# Berenschot

Aan de samenwerkingspraktijk van het uitwisselen van gegevens kan het risico kleven dat informatie tussen bestuursorganen wordt uitgewisseld die afkomstig is uit een advies van Bureau BIBOB. Dat is door de Wet BIBOB verboden. Bestuursorganen die op het terrein van gegevensuitwisseling samenwerken doen er dan ook goed aan om waarborgen in te bouwen die voorkomen dat informatie uit adviezen van Bureau BIBOB in hun databanken komt.

## 17.6 DE ROL VAN HET OPENBAAR MINISTERIE BIJ DE UITVOERING VAN DE WET BIBOB

Over de rol van het Openbaar Ministerie bij de uitvoering van de Wet BIBOB bestaan verschillende meningen. Het ontbreken van een uniforme aanpak door het OM wordt als een probleem ervaren. In de praktijk is behoefte aan een richtlijn van het College van PG's waarin het wordt uitgelegd hoe het OM haar bevoegdheden in het kader van de Wet BIBOB zal uitvoeren. Het Amsterdamse Van Traa-team heeft de ervaring dat het OM sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB terughoudender met de verstrekking van justitiële gegevens te ontvangen. Een richtlijn van het OM zou op dit moment meer duidelijkheid en een versoepeling kunnen opleveren.

Op het niveau van de verschillende parketten zijn de ervaringen anders. In de grote steden wordt in het algemeen goed samengewerkt met de BIBOB-officier van justitie; een goed voorbeeld hiervan is de aanpak van de geactiveerde tipfunctie. Van zowel de kant van het OM als van praktijkdeskundigen wordt bevestigd dat het feit dat de BIBOB-officier van justitie weinig zicht heeft op de concrete zaken van de zaakofficieren van justitie een belemmering vormt voor de uitvoering van de tipfunctie.

## 17.7 DE ROL VAN BUREAU BIBOB BIJ DE UITVOERING VAN DE WET BIBOB

Uit de enquête en de reacties van de experts is op te maken dat in het overgrote deel van de gevallen het advies van Bureau BIBOB van goede kwaliteit is. In het merendeel van de gevallen heeft het bestuursorgaan conform het advies beslist. Dit is een indicatie dat bestuursorganen vertrouwen hebben in de inhoud en kwaliteit van het advies. Uit de commentaren van enkele praktijkdeskundigen en uit het interview met Bureau BIBOB is op te maken dat Bureau BIBOB al doende een goede praktijk heeft ontwikkeld voor het afgeven van adviezen. Samenwerking en communicatie met de adviesaanvrager is daarbij van belang.

Het voornaamste punt van kritiek op Bureau BIBOB betreft het tempo waarmee het de gevraagde adviezen afgeeft. Bestuursorganen die met de Wet BIBOB werken en adviezen bij Bureau BIBOB aanvragen lijken deze vertraging in zekere zin in te calculeren.

De Wet BIBOB gaat uit van een adviestermijn van vier weken die eenmaal met vier weken kan worden verlengd. De praktijk laat zien dat het reeds vanaf het moment van de inwerkingtreding van de Wet BIBOB nagenoeg niet voorkomt dat binnen de termijn van vier weken een advies kan worden gegeven. Ook met de mogelijkheid van verlenging van de adviestermijn met vier weken komt het meer dan eens voor dat het Bureau BIBOB meer tijd dan de wettelijk gestelde tijd nodig heeft om een advies te geven. Bestuursorganen die met de Wet BIBOB werken en adviezen bij Bureau BIBOB aanvragen lijken deze vertraging in zekere zin in te calculeren.



# Berenschot

De kritiek op het tempo waarmee Bureau BIBOB adviezen afgeeft, heeft blijkens de reacties van verschillende experts vooral betrekking op het feit dat bestuursorganen door de vertraagde advisering door Bureau BIBOB de wettelijke termijnen voor besluitvorming niet meer halen. Uiteindelijk ligt het juridische risico voor deze vertraging bij het bestuursorgaan, niet bij Bureau BIBOB. De verwachte komst van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen (TK/EK 29 934) op grond waarvan een bestuursorgaan dat niet tijdig beslist een dwangsom kan verbeuren benadrukt het belang van de tijdige advisering door Bureau BIBOB nog eens extra.

Tot op zekere hoogte kan het gebrek aan tempo worden verklaard uit een capaciteitsgebrek bij Bureau BIBOB. Belangrijker zijn de problemen die Bureau BIBOB ervaart met het vergaren van de benodigde informatie. Inmiddels zijn voor het vergaren van informatie bij Nederlandse overheidsinstanties over het algemeen goede werkafspraken gemaakt. Moeilijker ligt met het verkrijgen van informatie uit het buitenland. De oplossing van dit probleem ligt in aanzienlijke mate buiten de macht van Bureau BIBOB. Dit probleem kan alleen worden opgelost door op internationaal niveau daarvoor afspraken te maken (verdragen).

## 17.8 DE EFFECTEN VAN DE WET BIBOB

### *Preventieve werking*

Uit de enquête blijkt dat wisselend wordt geoordeeld over de aannemelijkheid van de veronderstelde preventieve werking van de Wet BIBOB; bijna een kwart van de geënquêteerden ervaart een preventieve werking. Van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn ervaart 40% een preventieve werking; van de bestuursorganen die van Bureau BIBOB advies hebben gekregen 58 %. De preventieve werking van de wet BIBOB wordt zodoende met name ervaren door bestuursorganen die de Wet BIBOB toepassen (ofwel omdat ze reeds in een of meerdere gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten, ofwel omdat ze een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, ofwel omdat ze samenwerken) beleefd. Dat is eveneens het geval naarmate gemeenten groter zijn. Bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn hebben een beduidend sterkere ervaring van de preventieve werking van de Wet BIBOB dan andere bestuursorganen. Bestuursorganen die advies hebben gevraagd, oordelen aanmerkelijk positiever over de ervaren preventieve werking van de Wet BIBOB dan andere bestuursorganen.

Ook verschillende praktijkdeskundigen geven aan dat zij een preventieve werking van de Wet BIBOB ervaren. Het blijkt alleen niet eenvoudig te zijn om deze ervaring te onderbouwen. Sommige experts wijzen erop dat zij de indruk hebben dat voor bepaalde vergunningen minder aanvragen worden ingediend, dat bepaalde personen geen vergunningen meer aanvragen of dat ingediende aanvragen worden ingetrokken. Verschillende praktijkdeskundigen namen ook een verplaatsing waar van criminaliteit naar regio's en gemeenten waar de Wet BIBOB niet wordt toegepast. Ook het intrekken door een aanvrager van een aanvraag voor een beschikking kan een indicatie zijn voor het preventieve effect van de Wet BIBOB. Uit de elektronische enquête is gebleken dat sinds juni 2003 195 keer een aanvraag op initiatief van de aanvrager is stopgezet. Bureau BIBOB heeft aangegeven dat in 26 gevallen de procedure voor het afgeven van een advies is gestaakt; in in ieder geval 12 gevallen gebeurde dat omdat de aanvrager zijn aanvraag voor een beschikking inmiddels had ingetrokken.

# Berenschot

## *Administratieve lasten*

De meeste experts bevestigen dat de Wet BIBOB tot extra administratieve lasten voor aanvragers heeft geleid. Tegelijkertijd gaat het in veel gevallen om het opvragen van informatie die de betrokken ondernemingen in de meeste gevallen zo voorhanden zouden moeten hebben. Dit omdat het informatie betreft die in veel gevallen ook in contacten met banken, financiers, verzekeraars, contractspartijen en andere overheidsdiensten moet worden overgelegd. Daar komt bij dat de administratieve last vooral toeneemt als na een eerste informatie-uitvraag verdiepende vervolgvragen moeten worden gesteld.

Het valt niet uit te sluiten dat een informatie-uitvraag in een concreet geval disproportioneel is, al dan niet vergeleken met de wijze waarop vergelijkbare aanvragen worden behandeld. Een enkele praktijkdeskundige afkomstig uit de advocatuur heeft op dit risico gewezen. Een bijkomend probleem voor de aanvrager is hierbij overigens dat hij in een geval van een vermeend disproportionele informatie-uitvraag zich met een klacht daarover in de regel al tot de rechter moet wenden voordat de beslissing op de aanvraag is genomen. Zo'n stap doet de administratieve lasten op voorhand alleen maar toenemen en levert in de regel juist extra vertraging op. Iets anders is dat in de regel eerst achteraf kan worden vastgesteld of een op voorhand ogenschijnlijk disproportionele informatie-uitvraag daadwerkelijk disproportioneel was. Uit de jurisprudentie volgt overigens dat indien uit een BIBOB-advies blijkt dat sprake is van ernstige gevaren achteraf moeilijk kan worden volgehouden dat ten onrechte een BIBOB-advies is aangevraagd.<sup>107</sup>

Voor de problematiek van de administratieve lasten bij de uitvoering van de Wet BIBOB zijn verschillende oplossingen denkbaar. Te denken valt aan de volgende maatregelen:

1. Bestuursorganen gebruik laten maken van beschikbare gegevens van andere bestuursorganen en overheidsdiensten;
2. De bekendheid met de wet bij bestuursorganen en ondernemingen vergroten;
3. De wet op minder vergunningen en branches toepassen;
4. De resultaten van BIBOB-onderzoeken van andere bestuursorganen gebruiken;
5. De beleidsvrijheid van bestuursorganen beperken (werken met een door de centrale wetgever vastgestelde vragenlijst);
6. Een geldigheidsduur van een BIBOB-toets instellen waardoor binnen een bepaalde periode geen BIBOB-toets mag worden uitgevoerd;
7. Voorkoming van dubbele informatie-uitvraag;
8. Een centrale aanpak van de informatievergaring bij de uitvoering van de Wet BIBOB via Bureau BIBOB of via samenwerkingsverbanden van decentrale overheden.

In het licht van de doelstelling van de Wet BIBOB liggen sommige van deze oplossingen weinig voor de hand. Een beslissing om de wet op minder vergunningen en branches toe te passen lijkt vooralsnog niet aan de orde. De discussie over de wenselijkheid van uitbreiding van de reikwijdte van de wet wijst nog eerder de andere kant op.

---

<sup>107</sup> Zie hierover C.M. Bitter en R.W. Veldhuis, De Wet BIBOB, een tussenstand, NJB 2006, 1164, p. 1488-1493.

# Berenschot

Ook het verbinden van een geldigheidsduur aan een BIBOB-toets waardoor binnen een bepaalde periode geen BIBOB-toets mag wordt uitgevoerd is weinig aantrekkelijk. Zo'n regeling werkt calculerend gedrag van criminelen in de hand. Direct na het verkregen BIBOB-advies waarin de aanvrager smetvrij is verklaard, kan immers de criminele relatie zijn intree doen in de onderneming van de aanvrager. Ook de suggestie om de beleidsvrijheid van bestuursorganen te beperken (werken met een door de centrale wetgever vastgestelde vragenlijst) is weinig aantrekkelijk. Niet alleen is het een maatregel die op gespannen voet staat met het feit dat veel verantwoordelijkheden voor vergunningverlening nu eenmaal zijn gedecentraliseerd. Het is bovendien een maatregel die bestuursorganen onnodig kan beperken in hun mogelijkheden om gericht in te spelen op de concrete omstandigheden van de aanvraag. Dit kan tot gevolg hebben dat de relevante gegevens voor de beoordeling van de mate van gevaar niet worden gevonden en dat bestuursorganen daarom zelfs afzien van het doen van onderzoek. Het kan er ook toe leiden dat bestuursorganen juist veel meer adviesverzoeken bij Bureau BIBOB zullen indienen.

Wél de moeite van het nader onderzoeken waard zijn de suggesties om bestuursorganen gebruik te laten maken van beschikbare gegevens van andere bestuursorganen en overheidsdiensten. Dit geldt ook voor de suggestie om de resultaten van BIBOB-onderzoeken van andere bestuursorganen te gebruiken, om dubbele informatie-uitvraag te voorkomen en de uitvoering van de wet BIBOB via Bureau BIBOB of samenwerkingsverbanden van decentrale overheden te centraliseren. De praktijkervaringen op het punt van samenwerking tussen gemeenten en politieregio's bij de uitvoering van de Wet BIBOB laten zien dat daaraan niet alleen behoefte is, maar dat daarmee ook resultaten worden behaald. Ten aanzien van het hergebruik van informatie passen twee opmerkingen.

Onderzocht kan worden op welke (technische, juridisch correcte en praktische) wijze reeds aan een bestuursorgaan verstrekte informatie voor andere bestuursorganen automatisch beschikbaar kan komen zonder dat de aanvrager daar opnieuw om moet worden gevraagd. Tegelijkertijd kan informatie snel verouderen en lenen bepaalde soorten informatie gezien de aard ervan (onder meer over zakelijke samenwerkingsverbanden) zich niet gemakkelijk voor hergebruik. Bovendien dient een regeling voor informatie-uitwisseling te verzekeren dat eenmaal verkregen informatie ook alleen maar kan worden hergebruikt voor bepaalde welomschreven doeleinden. Ook het vergroten van de bekendheid met de wet bij bestuursorganen en ondernemingen te vergroten kan bijdragen aan de vermindering van de administratieve lasten. Immers naar mate men beter op de hoogte is van de wet, kan men zich beter instellen op het gebruik van de wet.

De Wet BIBOB zou ertoe kunnen leiden dat bonafide burgers en bedrijven, als gevolg van de extra administratieve lasten die de Wet BIBOB met zich meebrengt, afzien van het doen van een vergunning- of subsidieaanvraag of het meedingen in een aanbesteding. Dit is echter niet in dit onderzoek gebleken. Wel hebben verschillende bestuursorganen gemeld dat zij enige daling in het aantal aanvragen voor vergunningen waarnamen. De oorzaak hiervan is onbekend. Het zou hier ook kunnen gaan om criminelen die vanwege de Wet BIBOB afzien van het doen van een aanvraag.

# Berenschot

## *Rechtsbescherming*

Verskillende wetenschappers verwachten dat over de gevolgen van de Wet BIBOB voor de rechtsbescherming voor de aanvrager/vergunninghouder geprocedeerd zal worden bij het EHRM. De inzet van zo'n procedure zal dan met name zijn de vraag of artikel 6 EVRM wordt geschonden doordat de Wet BIBOB niet uitgaat van de onschuldpresumptie en doordat de aanvrager/vergunninghouder beperkt wordt in zijn mogelijkheden om inzage te krijgen in de stukken die betrekking hebben op zijn zaak. De jurisprudentie over de toepassing van de Wet BIBOB geeft hiervoor overigens geen duidelijke aanleiding.

Een ander aspect van de Wet BIBOB in relatie tot het systeem van rechtsbescherming betreft het optreden van derden. Het bestuursrecht biedt derden in veel gevallen de mogelijkheid om op te komen tegen overheidsbeslissingen die op zich zelf niet tot die derden zijn gericht (omwonenden die opkomen tegen een bouw- of milieuvergunning). In de beperkte jurisprudentie die inmiddels over de Wet BIBOB beschikbaar is zijn enkele voorbeelden te vinden van gevallen waarin omwonenden en actiegroepen opkomen tegen de verlening van een bepaalde vergunning en het bestuursorgaan verwijten ten onrechte niet de weigeringsgronden van de Wet BIBOB toe te passen. Ook is een geval bekend waarin een concurrerende aanbieder een aanbestedende dienst verweet ten onrechte een opdracht te gunnen aan een partij die strafbare feiten zou hebben gepleegd. In al deze voorbeelden troffen deze argumenten geen doel. Dit doet echter niet af aan de vaststelling dat derden de onjuiste toepassing van de Wet BIBOB gebruiken om via een rechterlijke procedure te proberen een door hen ongewenste overheidsbeslissing tegen te houden.

## 17.9 CONCLUSIES

Tussen de resultaten van de enquête en de overige onderzoeksresultaten bestaan nagenoeg geen opmerkelijke discrepanties.

Ondanks de voorzichtige start van het gebruik van de Wet BIBOB zijn er inmiddels resultaten met de Wet BIBOB geboekt. Deze resultaten zijn over het algemeen voorzichtig positief. Bestuursorganen die ervaring hebben met de toepassing van de Wet BIBOB zijn in het algemeen positief over de Wet BIBOB en ervaren een preventieve werking van de Wet BIBOB.

Er is in de praktijk behoefte aan goede voorbeelden en aan jurisprudentie waarin specifiek juridische vragen worden beantwoord.

De uitvoering in de praktijk kan verder worden verbeterd. Er is in de praktijk behoefte aan samenwerking tussen gemeenten, met politieregio's en met uitvoeringsdiensten. De snelheid waarmee Bureau BIBOB advies kan geven is een aandachtspunt. Probleem hierbij is dat voor gegevensvergaring uit het buitenland internationale afspraken moeten worden gemaakt. Ook de wijze waarop het OM zijn bevoegdheden uitoefent vraagt verduidelijking in de vorm van een richtlijn van het OM voor de BIBOB-officieren van justitie.

# Berenschot

## DEEL V CONCLUSIES

# Berenschot

## 18. CONCLUSIES

### 18.1 INLEIDING

In dit rapport is de werking van de Wet BIBOB onderzocht. De doelstelling van dit evaluatieonderzoek is :

*Evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de Wet BIBOB binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet.*

In het licht van de doelstelling van het evaluatieonderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

*In welke mate proberen bestuursorganen door middel van de Wet BIBOB ongewilde facilitering van criminele activiteiten te voorkomen bij het verlenen van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten?*

*Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen van bestuursorganen met de implementatie van de wet en met de adviezen van het Bureau BIBOB?*

In paragraaf twee worden op hoofdlijnen de bevindingen en antwoorden op deze onderzoeksvragen weergegeven. Paragraaf drie bevat voorzover relevant de bevindingen per categorie bestuursorgaan. Paragraaf vier bevat de bevindingen per beleidsterrein. Paragraaf vijf bespreekt de mate waarin de resultaten van dit onderzoek de aannames die ten grondslag liggen aan de Wet BIBOB ondersteunen.

### 18.2 BEVINDINGEN OP HOOFDLIJNEN

#### *Moment van evaluatie*

De mate waarin en de wijze waarop bestuursorganen inmiddels van het instrumentarium van de Wet BIBOB gebruik maken blijft achter bij de verwachtingen die de regering ten tijde van het wetgevingsproces had. Het aantal ervaringen met de Wet BIBOB en met de gevolgen van de Wet BIBOB is ten aanzien van een aantal aspecten (waaronder de effecten) van de Wet BIBOB nog te bescheiden om daarover in het kader van deze evaluatie harde uitspraken te formuleren. In zoverre komt deze evaluatie dan ook (te) vroeg.

#### *Nut en reikwijdte van de Wet BIBOB*

16% van de bestuursorganen geeft aan wel eens te maken gehad met ongewilde criminele facilitering. 40% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn en 56% van de bestuursorganen die advies hebben aangevraagd maken bij iedere aanvraag voor een vergunning een inschatting van dit risico. Om criminele facilitering tegen te gaan maken bestuursorganen inmiddels niet alleen van de Wet BIBOB gebruik, maar ook van andere middelen of instrumenten. Veel bestuursorganen en bestuurders beschouwen de Wet BIBOB vooral als een instrument om aan criminaliteitsbestrijding te doen en minder als een integriteitsinstrument.

# Berenschot

Bestuursorganen benaderen bovendien steeds vaker – los van de context van de Wet BIBOB – andere bestuursorganen met informatieverzoeken en willen daartoe met bijvoorbeeld de belastingdienst convenanten sluiten. Ook multidisciplinaire gebiedsgerichte aanpakken met verschillende inspectie- en handhavingdiensten en intensivering van de bestuurlijke handhaving behoren hierbij.

Uit de enquête is gebleken dat bestuursorganen over het algemeen (zeer) tevreden zijn over deze alternatieve middelen of instrumenten; ten opzichte van 2003 is op dit punt zowel het gebruik als de tevredenheid toegenomen. Wat verder opvalt is dat de bestuursorganen die ervaring hebben met het gebruik van één of meerdere instrumenten van de Wet BIBOB, maar ook de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld of die een preventieve werking van de wet ervaren, significant meer gebruik maken van deze alternatieve middelen of instrumenten.

Blijkens de tot nu toe beschikbare jurisprudentie is de Wet BIBOB in juridische zin houdbaar. Naar de mening van sommige experts roept de Wet BIBOB wel (juridische) vragen op die in de komende jaren mogelijk tot jurisprudentie zullen leiden. Uit de huidige jurisprudentie blijkt in het algemeen niet dat bestuursorganen de Wet BIBOB onzorgvuldig toepassen of de Wet BIBOB in verkeerde gevallen toepassen. Evenmin is uit de jurisprudentie af te leiden dat de Wet BIBOB in praktische zin onuitvoerbaar is of dat de Wet BIBOB in juridische zin onhoudbaar zou zijn.

Verwacht wordt dat criminelen pogingen zullen ondernemen om de wet te omzeilen. In enkele gevallen zijn zulke pogingen daadwerkelijk waargenomen. Het betreft hier met name verschuiving van de criminaliteit naar andere regio's of gemeenten en in mindere mate naar andere sectoren. Het betreft hier echter vooral een verwachting; harde of overtuigende aanwijzingen voor deze ontwikkelingen zijn er vooralsnog niet. De mogelijkheden voor verschuiving zullen ook minder zijn, naar mate in meer regio's en gemeenten de Wet BIBOB wordt toegepast.

24% van de bestuursorganen acht uitbreiding van de reikwijdte van de wet wenselijk. Dit percentage ligt bij bestuursorganen met ervaring met de Wet BIBOB beduidend hoger. Van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn acht 36% en van de bestuursorganen die advies hebben aangevraagd acht 50% uitbreiding wenselijk. Uitbreiding wordt wenselijk geacht ten aanzien van uitzendbureaus, belwinkels, kamerbemiddelingsbureaus en financiële en juridische dienstverleners. Tegelijkertijd wordt uitbreiding van de reikwijdte van de wet – gezien de relatief geringe ervaring met de wet – ook prematuur geacht.

## *Gebruik van de Wet BIBOB*

Het gebruik van de Wet BIBOB is op gang gekomen, maar het gebruik loopt aanzienlijk achter bij de verwachtingen van de wetgever. Tweederde van de bestuursorganen heeft een BIBOB-beleidslijn opgesteld of is van plan dat te gaan doen. Daarmee is niet gezegd dat deze bestuursorganen de Wet BIBOB ook al toepassen. Zo heeft zo'n 67% van de bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld nog geen advies aan Bureau BIBOB gevraagd. Een beperkt aantal bestuursorganen heeft inmiddels gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de wet BIBOB tot het stellen van extra vragen, tot weigering of intrekking van beschikkingen, tot het aanvragen van advies bij Bureau BIBOB en tot het stellen van aanvullende gedragseisen. De BIBOB-officieren van justitie hebben slechts in een enkel geval bestuursorganen actief getipt om een BIBOB-advies aan te vragen.

# Berenschot

In totaal zijn (tot 1 september 2006) 193 adviezen (inclusief deeldossiers) uitgebracht. Deze zijn in de meeste gevallen overgenomen door de bestuursorganen. Bestuursorganen hebben in een aantal gevallen de uitgebrachte adviezen over een betrokkene gebruikt bij het beoordelen van andere beschikkingen.

De Wet BIBOB is door negentien bestuursorganen op één of meerdere subsidieregelingen van toepassing verklaard. Bestuursorganen oordelen wisselend over de beschikbare financiële en personele capaciteit om met de Wet BIBOB te kunnen werken. Een kwart van de bestuursorganen werkt (regionaal) samen, met name om kennis en deskundigheid over de toepassing van de Wet BIBOB uit te wisselen. Het gaat hierbij met name om gemeenten.

De aandacht voor het integriteitsvraagstuk is bij het openbaar bestuur toegenomen. Bestuursorganen vinden dat de Wet BIBOB zeker meerwaarde heeft en dat het een goede mogelijkheid biedt om criminele facilitering tegen te gaan. De wet is bekend bij functionarissen en bestuurders. De inhoud van de Wet BIBOB is eveneens duidelijk.

De uitvoering van de Wet BIBOB door bestuursorganen kent in de praktijk weinig belemmeringen. Als er één belemmering is, dan betreft het de personele capaciteit en deskundigheid. Een kwart van de bestuursorganen noemt de personele capaciteit als factor. Veel bestuursorganen geven aan dat het bestuurlijk draagvlak veelal aanwezig is, overigens met een wisselende prioritering bij vergunningverlening, subsidieverlening en aanbestedingen. Dat de toepassing van de Wet BIBOB in de meeste gevallen tot een langere besluitvormingsprocedure en zelfs tot termijnoverschrijding leidt is voor het merendeel van de bestuursorganen geen belemmering om een advies bij het Bureau BIBOB aan te vragen. Evenmin zijn de kosten van een advies van Bureau BIBOB (€500) een reden om geen advies aan te vragen. Bestuursorganen die een BIBOB-advies hebben aangevraagd zijn doorgaans tevreden over de kwaliteit van de ontvangen adviezen, met uitzondering van het aspect snelheid.

Bestuursorganen die een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld zijn op alle fronten overwegend positiever zijn over de wet dan bestuursorganen die geen BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld. Hetzelfde geldt voor de bestuursorganen die een preventieve werking van de Wet BIBOB ervaren, de bestuursorganen die samenwerken en de bestuursorganen die reeds in een of meer gevallen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten. Met name als ze om advies bij Bureau BIBOB hebben gevraagd.

## *Effecten van de Wet BIBOB*

Tussen een actieve implementatie van de Wet BIBOB en een verhoogde mate van bewustzijn bij de bestuurders en ambtenaren ten aanzien van de risico's van criminele facilitering is een verband. Over de aannemelijkheid van de veronderstelde preventieve werking van de Wet BIBOB wordt wisselend geoordeeld; bijna een kwart van de bestuursorganen ervaart een preventieve werking. Bestuursorganen met ervaring met de Wet BIBOB ervaren vaker een preventieve werking. Van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn acht 40% een preventief effect van de Wet BIBOB aannemelijk; bij de bestuursorganen die advies hebben aangevraagd is dit zelfs 58%. Met name het vaker stopzetten van een procedure zou een indicator voor de veronderstelde preventieve werking kunnen zijn. Sinds de inwerkingtreding van de wet nemen verschillende bestuursorganen en praktijkdeskundigen waar dat aanvraagprocedures worden stopgezet, nadat duidelijk werd dat de Wet BIBOB daarop werd toegepast.



# Berenschot

Daarmee is echter niet ondubbelzinnig vastgesteld dat dat gedrag van de aanvrager te wijten is aan de Wet BIBOB. Het afschrikken van criminelen kan namelijk ook het gevolg zijn van een breder ingezet beleid op het terrein van veiligheid en criminaliteitsbestrijding, waarvan de Wet BIBOB overigens een onderdeel uitmaakt.

De Wet BIBOB kan verschillende neveneffecten hebben. Verschuiving van criminaliteit naar andere sectoren is op dit moment nog nauwelijks waar te nemen, maar is – gezien enkele eerste indrukken uit de praktijk – niet uitgesloten, met name naar sectoren zonder vergunningplicht. Hetzelfde geldt voor de verschuiving van criminaliteit van gemeenten of regio's waar de Wet BIBOB wordt toegepast naar gemeenten of regio's waar de Wet BIBOB (nog) niet wordt toegepast (het waterbedeffect). Een ander mogelijk neveneffect van de Wet BIBOB betreft de administratieve lasten voor aanvragers. Het moeten verstrekken van informatie levert voor de aanvrager een extra administratieve last op. Tegelijkertijd betreft het ook informatie die door bonafide bedrijven veelal relatief gemakkelijk is te verstrekken en ontstaan de lasten vooral als bepaalde informatie niet direct wordt verstrekt en daarom om aanvullende informatie wordt gevraagd. Een ander neveneffect voor de aanvrager betreft de rechtsbescherming bij de toepassing van de Wet BIBOB; deze kent zekere beperkingen. Een beperking betreft het beperkte inzagerecht in het advies van Bureau BIBOB. Andere beperkingen vloeien met name voort uit de aard van het bestuursrecht dat minder strenge eisen stelt aan het leveren van het bewijs dat sprake is van een risico van criminele facilitering.

De Wet BIBOB heeft ertoe geleid dat personeel moest worden bijgeschoold, nieuw personeel moest worden aangetrokken en werkwijzen werden veranderd. Het verantwoordelijke bestuur wordt in veel gevallen nauw betrokken bij de uitvoering van de Wet BIBOB. Er zijn inmiddels in de jurisprudentie enkele indicaties dat concurrenten en derden de Wet BIBOB gebruiken om bestuursorganen te dwingen de Wet BIBOB te gebruiken of om beslissingen van bestuursorganen te laten terug draaien omdat de Wet BIBOB ten onrechte niet zou zijn gebruikt.

Een aantal destijds verwachte neveneffecten heeft zich tot op heden niet of nagenoeg niet voorgedaan. De meeste bestuursorganen zijn nog nooit aansprakelijk gesteld voor de schade ten gevolge van de incorrecte toepassing van de Wet BIBOB. Er zijn geen indicaties dat de Wet BIBOB tot stigmatisering van bepaalde beroepsgroepen of (rechts)personen leidt.

## *Organisatie van de uitvoering van de Wet BIBOB*

Eenderde van de bestuursorganen heeft de werkwijze aangepast na inwerkingtreding. Wijzigingen hebben met name plaatsgevonden in de werkprocessen en in enkele gevallen zijn nieuwe functies gecreëerd. In veel gevallen zijn de politieke bestuurders nauw betrokken bij de besluitvorming omtrent de toepassing van de Wet BIBOB. Eenderde van de bestuursorganen vindt dat ze afhankelijk is van Bureau BIBOB voor de toepassing van de wet. Bestuursorganen die reeds in een of meer gevallen gebruik hebben gemaakt van het BIBOB-instrumentarium voelen zich niet afhankelijk van Bureau BIBOB. In het algemeen vinden bestuursorganen verder dat ze goed zijn toegerust om met privacygevoelige informatie om te gaan. Veel bestuursorganen geven aan voor de uitvoering van de Wet BIBOB samen te werken met andere bestuursorganen. Het betreft hier niet alleen samenwerking tussen gemeenten, maar ook samenwerking van gemeenten met de politieregio.

# Berenschot

Er is sinds de invoering van de Wet BIBOB sprake van een duidelijke toename in het aantal uitgebrachte adviezen. Het aantal uitgebrachte adviezen blijft – ook drie jaar na de inwerking-trede van de wet – overigens nog sterk achter bij de aantallen die op voorhand door de wetgever werden geschat.

Veel bestuursorganen hebben nog geen gebruik gemaakt van de helpdesk van het Bureau BIBOB. De bestuursorganen die dat wel hebben gedaan zijn daar overigens in het algemeen tevreden over. Bij het Bureau BIBOB is een aantal maal geklaagd over de langere doorlooptijden van een adviesaanvraag. Een verklaring voor de trage doorlooptijden is dat Bureau BIBOB bij het opstellen van de adviezen afhankelijk is van informatieleveranciers. In die enkele gevallen dat het om informatie gaat die uit het buitenland moet komen kan geruime tijd gemoeid zijn met ontvangen van de informatie.

In Amsterdam en Rotterdam zijn inmiddels goede ervaringen opgedaan op het punt van de samenwerking tussen het OM en bestuursorganen bij de uitvoering van de Wet BIBOB. Elders blijft deze samenwerking achter. Een aantal gemeentelijke bestuursorganen heeft zich beklagd over de terughoudende opstelling van het OM. De tipfunctie van de BIBOB-officier van justitie blijkt in de praktijk moeilijk vorm te geven. Een verklaring hiervoor is de het verschil tussen de bestuurlijke benadering van het openbaar bestuur en de strafvorderlijke benadering van de officier van justitie.

De Begeleidingscommissie BIBOB heeft zich met name gericht op het belang van de gestage voorlichting over de Wet BIBOB.

## 18.3 BIJZONDERHEDEN NAAR CATEGORIE BESTUURSORGAAN

Met name provincies en gemeenten hebben inmiddels van het instrumentarium van de Wet BIBOB gebruik gemaakt. ZBO's, PBO's, waterschappen en ministeries doen beduidend minder met de Wet BIBOB. Een verklaring hiervoor is dat een zeer substantieel deel van de reikwijdte van de Wet BIBOB zich uitstrekt over activiteiten van gemeentelijke bestuursorganen. ZBO's, de waterschappen, ministeries en de bestuursorganen van de PBO-organisatie en van de politieregio's verrichten veel minder activiteiten die onder de reikwijdte van de Wet BIBOB vallen.

Gemeenten vanaf 50.000 inwoners hebben relatief meer te maken gehad met ongewilde criminele facilitering in het verleden dan kleinere gemeenten. Dit zou erop kunnen duiden dat gemeenten vanaf 50.000 inwoners in het verleden daadwerkelijk meer met ongewilde criminele facilitering te maken hebben gehad. Een alternatieve verklaring is dat men alerter is geworden.

Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben relatief vaker een vergunning verleend die zij achteraf gezien liever niet hadden willen verlenen. 67% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners maakt bij vergunningverlening bij iedere aanvraag een inschatting van het mogelijke risico. Gemeenten met een inwoneraantal van meer dan 50.000 geven significant opmerkelijk vaker aan met het risico in aanraking te komen. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners geven relatief vaker aan dat de Wet BIBOB ervoor zorgt dat steeds meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten.

Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners achten het significant vaker wenselijk dat de reikwijdte van de wet wordt uitgebreid; deze gemeenten vinden beduidend vaker dat de Wet BIBOB zeker meerwaarde heeft.

# Berenschot

Ten aanzien van de aanpassingen in de organisatie in verband met de invoering de Wet BIBOB heeft 29% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners aangegeven nieuwe functies te hebben gecreëerd. 80% van de gemeenten met een inwoneraantal kleiner dan 5.000 inwoners, vindt dat zij afhankelijk is van Bureau BIBOB voor de toepassing van de wet.

Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben relatief vaker reeds een BIBOB-beleidslijn opgesteld. Naarmate een gemeente minder inwoners heeft, zijn ze relatief vaker van plan geen BIBOB-beleidslijn op te stellen. Naarmate een gemeente groter is, is relatief vaker beleid ontwikkeld voor het beleidsterrein natte en droge horeca.

Naarmate een gemeente meer inwoners heeft, is relatief vaker in een of meerdere gevallen gebruik gemaakt van de instrumenten die de Wet BIBOB biedt. Gemeenten groter dan 50.000 inwoners geven relatief vaker aan dat ze gebruik hebben gemaakt van de weigeringsgrond bij het verlenen van een vergunning. 29% van de gemeenten met een inwoneraantal boven de 100.000 inwoners heeft gebruikgemaakt van de intrekingsgrond bij vergunningverlening. 52% van de gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en 72% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ervaart een preventieve werking.

## 18.4 BIJZONDERHEDEN PER BELEIDSTERREIN

De Wet BIBOB wordt tot op heden met name toegepast bij vergunningverlening en dan met name bij vergunningverlening door gemeenten op het terrein van de horeca, de coffee-shops en de prostitutie-inrichtingen. In mindere mate wordt ook gebruik gemaakt van de Wet BIBOB om eerder verleende vergunningen in te trekken. Verschillende gemeenten zijn recentelijk begonnen met het toepassen van de Wet BIBOB op het terrein van de verlening van bouwvergunningen.

De toepassing van de wet bij aanbestedingen komt langzamerhand op gang. De toepassing van de wet bij subsidieverlening blijft eveneens achter. Een algemene verklaring voor de trage start bij aanbestedingen en subsidies is dat veel bestuursorganen zich goed bewust lijken zijn van de zorgvuldigheid waarmee het BIBOB-instrumentarium moet worden toegepast en dat het van belang is om voorzichtig ervaring op te doen en van elkaars ervaringen te leren.

Bestuursorganen lijken er daarom voor te kiezen om ervaring met de Wet BIBOB op te doen op een beleidsterrein waarop het resultaat het snelst en meest tastbaar is te maken en waarop een positief resultaat het meest wenselijk is. Een andere verklaring voor het achterblijven van de toepassing van de Wet BIBOB bij aanbestedingen en subsidies is dat veel bestuursorganen zich vooral bij bepaalde sectoren iets lijken te kunnen voorstellen bij het risico van criminele facilitering. Ten aanzien van vergunningen lijkt die voorstelling groter te zijn, dan bij aanbestedingen en subsidies. Bij aanbestedingen en subsidies kan verder meespelen dat de mogelijkheden voor toepassing van de Wet BIBOB daar als ingewikkelder en beperkter worden ervaren dan bij vergunningen.

# Berenschot

## 18.5 DE BELEIDSTHEORIE

Aan de Wet BIBOB ligt een beleidstheorie ten grondslag met zes aannames over de verwachte werking van de Wet BIBOB. Hieronder wordt kort aangegeven in hoeverre de resultaten van dit evaluatieonderzoek deze aannames onderbouwen.

- De resultaten indiceren dat mede door de Wet BIBOB en dan met name door de voorlichting over de Wet BIBOB bestuursorganen zich (meer) bewust worden van het risico van het faciliteren van criminele activiteiten bij de verlening van vergunningen. Het valt te verwachten dat het oplopende aantal gevallen van succesvolle toepassing van de Wet BIBOB in toenemende mate zal dragen aan deze bewustwording. Met name omdat de ervaringen met de toepassing van de Wet BIBOB bij de verlening van subsidies en overheidsopdrachten gering is, is de aannemelijkheid van deze aanname niet te bepalen.
- De resultaten wijzen erop dat de groeiende bewustwording van het risico van criminele facilitering bestuursorganen aanspoort om meer te doen aan criminaliteitspreventie. Bestuursorganen blijken behoefte te hebben aan het BIBOB-instrumentarium. Bestuursorganen ervaren bovendien een preventieve werking van de Wet BIBOB.
- De resultaten bieden geen goed antwoord op de vraag of de Wet BIBOB bestuursorganen een geschikt instrument biedt voor de gewenste criminaliteitspreventie in de genoemde sectoren.
- De resultaten wijzen erop dat bestuursorganen in toenemende mate gebruik maken van de Wet BIBOB. Er worden steeds meer adviezen vragen aan het Bureau BIBOB. Het aantal adviezen blijft echter sterk achter bij het door de wetgever verwachte aantal adviezen.
- De resultaten laten zien dat bestuursorganen daadwerkelijk consequenties verbinden aan de adviezen van het Bureau BIBOB. In het merendeel van de gevallen wordt het oordeel in het BIBOB-advies overgenomen.
- De jurisprudentie laat tot op heden zien dat het merendeel van de beslissingen van bestuursorganen op basis van BIBOB-adviezen stand houdt voor de rechter. In het algemeen gaan bestuursorganen zorgvuldig om met de toepassing van het BIBOB-instrumentarium.

# Berenschot

## MANAGEMENT SUMMARY

On 1 June 2003 the Public Administration (Probity in Decision-making) Act (BIBOB Act) became effective. The BIBOB Act offers authorities and public services obliged to apply tendering procedures new instruments to prevent criminals making use of specific government provisions. The Act applies to three sectors, namely to permits (specified in the BIBOB Act), subsidies, and the tendering of government contracts in the area of the environment, construction and ICT. Authorities may reject applications for permits and subsidies and withdraw permits or subsidies already granted if there is a risk that the permit or subsidy can be used for criminal activities (the risk of criminal facilitating). For the same reasons candidates for government contracts can be excluded from participation with regard to tendering procedures. Government contracts already awarded can for this reason also be withdrawn if this has been stipulated in the agreement with the contractor. In order to be able to determine whether there is a risk of criminal facilitating, authorities can ask Bureau BIBOB (Public Administration Probity Screening Agency) for advice. In order to give advice Bureau BIBOB has access to all kinds of confidential information sources, including those of the judiciary and the police. In addition, Bureau BIBOB is entitled to ask foreign authorities for information. Moreover, the BIBOB Act provides that the public prosecutor entrusted with the implementation of the BIBOB Act (the BIBOB Public Prosecutor) can advise authorities (give tips) to consult Bureau BIBOB about a certain application or administrative decision granted or government contract to be put out to contract.

Three years after the BIBOB Act became effective, an evaluation study was carried out. This study was carried out on the basis of an analysis framework developed in 2002-2003. On the basis of this analysis framework a zero measurement was made in 2002-2003. Where relevant the results of this evaluation study are compared with the results of the zero measurement. The evaluation study was carried out on the basis of an electronic questionnaire and analysis of registration data of Bureau BIBOB, (scientific) literature and case law. In addition, interviews were held with administrators, with BIBOB Public Prosecutors, and with members of the BIBOB Support Commission, and two expert meetings were held with scientists and experts in the practical field.

The electronic questionnaire was held amongst all civil services with authorities able to apply the instruments of the BIBOB Act in granting permits or subsidies or awarding government contracts. This means that all the ministries, provinces, municipalities, water boards, police regions and commodities and industry boards received a questionnaire. This survey was also carried out amongst 148 ZBOs (autonomous administrative authorities) able to apply the instruments of the BIBOB Act. In total 347 authorities completed the questionnaire: this boils down to a 50% response. This is a progression in comparison with the zero measurement; at the time of the zero measurement, the total response was 44%. The separate categories of authorities all had a response of at least 28%. The response from the ministries was 62% (n=8), from the provinces 83% (n=10), from the municipalities 53% (n=243), from the water boards 74% (n=20), from the police regions 62% (n=16), from the ZBOs 28% (n=42) and from the PBOs (regulatory industrial organizations) 50% (n=8).

The questionnaire showed that 16% of the authorities had been involved at some point with unintentional criminal facilitating. Municipalities with over 50,000 inhabitants had been relatively more involved with unintentional criminal facilitating than municipalities with less than 50,000 inhabitants.

# Berenschot

Authorities with a BIBOB policy line are more aware of the risks of criminal facilitating than authorities which have not yet formulated a BIBOB policy line, those which are busy formulating this or which have no intention of formulating a BIBOB policy line. The same applies to authorities which have already received one or more recommendations from Bureau BIBOB. In order to counter criminal facilitating, authorities are not only using the BIBOB Act, but also other means and instruments including the Certificate of Good Behaviour. On granting permits 67% of the municipalities with over 100,000 inhabitants make an estimate of the possible risk of criminal facilitating with regard to each application.

The implementation of the BIBOB Act took quite considerably longer to get going than was expected beforehand by the legislator. In particular from 2004 onwards authorities started to develop a policy indicating when and how they would use the BIBOB Act (the 'BIBOB policy line'). In the meantime 45% of the authorities have formulated a BIBOB policy line; 87% of the authorities with a policy line are municipalities. 6% of the authorities are busy formulating a BIBOB policy line and 17% plan to formulate a BIBOB policy line.

From 1 June 2003 until 1 August 2006 Bureau BIBOB gave 193 recommendations, 72 of which were in 2005 and 101 in 2006 (until 1 August 2006). The estimate in advance was that Bureau BIBOB would issue about 500 recommendations per year. Of the 193 recommendations given by Bureau BIBOB there was a serious risk of criminal facilitating in 108 cases and in 26 cases there was a risk of criminal facilitating to some extent. 17% of the authorities which received a questionnaire indicated having asked for advice on one or on more occasions in connection with processing a permit application; 92% of this category of authorities were municipalities.

In the meantime provinces and municipalities in particular have made use of the instruments of the BIBOB Act. ZBOs, PBOs, water boards and ministries use the BIBOB Act considerably less. Municipalities with more than 50,000 inhabitants use the BIBOB Act more than municipalities with fewer than 50,000 inhabitants. The BIBOB Act is especially applied in granting permits and in particular where municipalities grant permits for the hotel and catering industry, coffee shops and prostitution establishments. 10% of the municipalities and provinces have rejected one or more permit applications on the basis of the BIBOB Act; 70% of the provinces and 32% of the municipalities think of doing this in the future. The BIBOB Act is also used to withdraw previously granted permits, but to a lesser extent. The application of the Act to tendering invitations is slowly starting up. The application of the Act to granting subsidies is also lagging behind.

22% of the authorities indicated that they experienced a preventative effect from the BIBOB Act, whereas 15% of the authorities did not experience a preventative effect. 52% of the municipalities with between 50,000 and 100,000 inhabitants and 72% of the municipalities with over 100,000 inhabitants experienced a preventative effect from the BIBOB Act. Authorities with experience of the BIBOB Act generally see an added value in the Act and experience a certain preventative effect from the Act. 40% of the authorities with a BIBOB policy line experienced a preventative effect, while 58% of the authorities which received one or more recommendations from Bureau BIBOB experienced a preventative effect from the BIBOB Act.

# Berenschot

Many of the authorities with experience with the BIBOB Act see the Act particularly as a valuable supplement to the instruments for combating criminality at an administrative level. Many authorities and administrators regard the BIBOB Act especially as an instrument to combat criminality and less as an integrity instrument. Moreover, authorities indicated that the BIBOB Act should also be applicable to phone shops, temping agencies and the property sector.

Authorities are increasingly working together with other authorities in order to implement the Act. 32% of the municipalities are already collaborating whereas 21% of municipalities intend to start collaboration. In addition, authorities are entering into covenants for the exchange of information, for instance with the tax authorities, in order to obtain sufficient information about an applicant prior to the possible application of the BIBOB instruments. The implementation of the Act leads to considerably longer decision-making procedures. The statutory period of not more than eight calendar weeks within which Bureau BIBOB has to issue a recommendation, is too short in the majority of cases. In practice it appears to be particularly difficult for Bureau BIBOB to receive information from foreign authorities. The function of the BIBOB Public Prosecutor of giving tips has particularly got off the ground in cities such as Amsterdam and Rotterdam. Elsewhere this function of giving tips has had difficulties in getting off the ground.

The case law with regard to the application of the BIBOB Act does not give much reason to doubt the legal tenability of the Act or the extent of care with which the authorities apply the Act. The implementation of the BIBOB Act by authorities has few obstructions in practice. If there is only one obstruction, this would be the capacity and expertise of staff. The fact that the application of the BIBOB Act results in most cases in a longer decision-making procedure and even in exceeding the term, is no impediment for the majority of the authorities to request advice from Bureau BIBOB. Neither is the cost of a recommendation by Bureau BIBOB (€100) any reason not to ask for advice. Authorities which have applied for a BIBOB recommendation are usually satisfied with the quality of the advice received except for the aspect of speed.

The number of experiences with the BIBOB Act is still too low to be able to make unequivocal statements about the question of whether and to what extent the criminality moves to municipalities or provinces where the BIBOB Act is not implemented or moves to sectors to which the BIBOB Act is not applicable. There are no indications that the BIBOB Act leads to a stigmatisation of certain occupational groups, legal entities or individual persons.