

Uitbreiding van de Wet BIBOB

Onderzoek naar de mogelijkheden om de Wet BIBOB naar nieuwe branches uit te breiden

mr. M.C. de Voogd
mr. drs. L.C.L. Huntjens
drs. P. Kreijen

3 juli 2008

Uitbreiding van de Wet BIBOB

Onderzoek naar de mogelijkheden om de Wet BIBOB naar nieuwe branches uit te breiden

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	4
1.1 De Wet BIBOB	4
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Opbouw	6
DEEL 1: De uitbreidingsmogelijkheden van de Wet BIBOB	8
2. Het toetsingskader	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Methode van toetsing	9
2.3 Het toetsingsmodel	10
2.4 Het doel van de Wet BIBOB	12
2.5 Proportionaliteit	13
2.6 Subsidiariteit	15
2.7 Aangrijpingspunt: bevoegdheid	16
3. Algemene bevindingen	20
3.1 Doel van de Wet BIBOB	20
3.2 Taak en bevoegdheid	23
4. De branches	26
4.1 Inleiding	26
4.2 De uitzendbranche	26
4.3 Feesten en evenementen	29
4.4 Belwinkels	32
4.5 Headshops	35
4.6 Exploitatie van kansspelautomaten	38
4.7 Onroerend goed-branch	42
5. Conclusie	45
5.1 Algemene bevindingen	45
5.2 De branches getoetst	46

DEEL 2: Het gebruik van de Wet BIBOB	49
6. Samenstelling steekproef	50
6.1 Inleiding	50
6.2 Steekproef en respons	51
6.3 Subsidies	52
6.4 BIBOB-beleidslijn	53
7. De toepassing van de Wet BIBOB	55
7.1 Inleiding	55
7.2 BIBOB-toetsen	55
7.3 Toepassing wet BIBOB; De Weigeringsgrond	58
7.4 Toepassing wet BIBOB; Intrekken en ontbinden	61
8. Conclusies	64
Bijlage 1: Literatuurlijst	
Bijlage 2: Overzicht gesprekken	
Bijlage 3: Beleidsterreinen beleidslijnen vergunningen	
Bijlage 4: Geweigerde vergunningen	
Bijlage 5: Ingetrokken vergunningen	

1. Inleiding

1.1 De Wet BIBOB

Op 1 juni 2003¹ is de Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (hierna Wet BIBOB) in werking getreden. 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 maakt het mogelijk dat deze bestuursorganen – na onderzoek van de achtergronden van de aanvrager – de gevraagde beschikking weigeren (de weigeringsbeschikking) of een reeds verleende beschikking intrekken (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. De Wet BIBOB maakt het zodoende mogelijk dat bestuursorganen extra informatie vragen over de aanvrager en vervolgens op basis van deze informatie ordenend handelen op gronden genoemd in de Wet BIBOB.

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 onderzoekt. 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 (de BIBOB-toets).

Ter beantwoording van de vraag of sprake is van gevaar voor criminele facilitering biedt de Wet BIBOB bestuursorganen de mogelijkheid 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 zonder meer 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.

¹ Stb. 2003, 216.

Als gezegd kan een bestuursorgaan op eigen initiatief beslissen om advies te vragen aan het Bureau BIBOB. Een bestuursorgaan kan echter ook advies vragen aan Bureau BIBOB na een daartoe strekkende tip van de officier van justitie of een daartoe strekkend verzoek van derden. De officier van justitie is namelijk bevoegd om bestuursorganen te tippen om in concrete zaken advies bij het 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.

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

De volgende vergunningen vallen onder de Wet BIBOB:

1. gemeentelijke vergunningen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (exploitatievergunningen voor coffeeshops, smartshops, growshops, seksinrichtingen, speelautomatenhallen);
2. vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet (natte en droge horeca);
3. opiumverlof (artikel 6 Opiumwet);
4. vergunningen op grond van de Wet personenvervoer 2002 (openbaar vervoer, taxi);
5. vergunningen op grond van de Wet goederenvervoer over de weg (beroepsvervoer);
6. vergunningen op grond van de Wet milieubeheer;
7. bouwvergunningen; en
8. vergunningen op het gebied van verkoop onroerend goed door woningbouwcorporaties aan particulieren.

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 subsidieregeling, 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie nodig om de Wet BIBOB op de subsidieregeling van toepassing te laten zijn. 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).

Voor de eenvoud van het taalgebruik zal in het vervolg van dit onderzoek met enige regelmaat worden gesproken van 'het toepassen van het BIBOB-instrumentarium'. Met deze uitdrukking wordt bedoeld het kunnen uitvoeren van een BIBOB-toets, al dan niet op basis van een advies van Bureau BIBOB en het op basis van die BIBOB-toets kunnen weigeren of intrekken c.q. ontbinden van een vergunning, subsidie of overheidsopdracht.

1.2 Vraagstelling

Drie jaar na inwerkingtreding heeft Berenschot de Wet BIBOB in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie geëvalueerd. Een gedeelte van de bestuursorganen heeft in die evaluatie aangegeven een uitbreiding van de Wet BIBOB wenselijk te achten. De resultaten van de Evaluatie Wet BIBOB, criminaliteit in andere branches en de roep om uitbreiding van de grote steden zijn voor de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie aanleiding geweest de mogelijkheden tot uitbreiding van de Wet BIBOB naar een aantal specifieke branches te laten onderzoeken.

Daarnaast bestaat er de behoefte aan inzicht in het aantal keer dat de Wet BIBOB door bestuursorganen wordt toegepast. Specifiek aan het aantal BIBOB toetsen dat wordt uitgevoerd en aan het aantal begunstigende beschikkingen dat wordt geweigerd of ingetrokken op grond van de Wet BIBOB. Daarbinnen wordt een onderscheid gemaakt naar het aantal keer dat een bestuursorgaan de Wet BIBOB zelfstandig toepast en het aantal keer dat daarbij advies wordt gevraagd aan Bureau BIBOB.

Op basis van het voorgaande luidt de vraagstelling voor dit onderzoek als volgt:

1. *In hoeverre is het gewenst de reikwijdte van de Wet BIBOB uit te breiden naar de uitzendbranche, feesten en evenementen, belwinkels, headshops, de exploitatie van kansspelautomaten en de onroerendgoedbranche waarbij de gemeente optreedt als civiele partij?*
2. *Hoe vaak wordt de Wet BIBOB (zelfstandig) door bestuursorganen toegepast?*
 - a. *Hoeveel BIBOB toetsen zijn door bestuursorganen zonder advies van Bureau BIBOB uitgevoerd?*
 - b. *Hoeveel vergunningen, aanbestedingen en subsidies zijn door bestuursorganen zonder advies van Bureau BIBOB op basis van de Wet BIBOB geweigerd?*

1.3 Opbouw

Het karakter van de eerste onderzoeksvraag (uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB) is anders dan de tweede onderzoeksvraag (aantal BIBOB-toetsen en weigeringen). De beantwoording van de eerste vraag vergt een kwalitatief onderzoek, terwijl de beantwoording van de tweede en derde vraag om een kwantitatief onderzoek vraagt. Daarnaast hangt het onderwerp van beantwoording (nauw) samen, maar verschilt wel. Om deze reden bestaat dit onderzoeksrapport uit twee delen. Het eerste deel behandelt de wenselijkheid van uitbreiding van de Wet BIBOB naar nieuwe branches. Het tweede deel bevat de resultaten van het onderzoek naar het huidige gebruik van de Wet BIBOB.

Berenschot

In hoofdstuk twee wordt het toetsingskader behandeld. Hoofdstuk drie behandelt de algemene bevindingen van het onderzoek en in hoofdstuk vier vindt de toetsing van de sectoren aan de criteria plaats. Deel één wordt in hoofdstuk vijf afgesloten met de conclusies.

Deel twee start in hoofdstuk zes met een uitleg van het onderzoek en de samenstelling van de steekproef. Hoofdstuk zeven behandelt de toepassing van de Wet BIBOB. Hoofdstuk acht bevat de conclusies.

DEEL 1: De uitbreidingsmogelijkheden van de Wet BIBOB

2. Het toetsingskader

2.1 Inleiding

De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie hebben aan de Tweede Kamer toegezegd van een aantal sectoren te (laten) onderzoeken of zij onder de werking van de Wet BIBOB kunnen worden gebracht.² De ministers geven aan dat in het onderzoek, naast de branches belwinkels, uitzendbureaus en headshops ook de in voorbereiding zijnde wijziging van de Wet op de kansspelen en de onroerend goedsector (naar aanleiding van het rapport Malafide activiteiten in de vastgoedsector) worden meegenomen.³ Naar aanleiding van het algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2008⁴ zijn feesten en evenementen toegevoegd aan de te onderzoeken sectoren voor uitbreiding van de Wet BIBOB. Recapitulerend betreft het de volgende branches waarvan wordt getoetst of ze onder de werking van de Wet BIBOB kunnen worden gebracht:

- uitzendbranche;
- feesten en evenementen;
- belwinkels;
- headshops;
- de exploitatie van kansspelautomaten;
- onroerendgoedbranche waarbij de gemeente optreedt als civiele partij.

In dit hoofdstuk zetten wij de methode van toetsing uiteen (paragraaf 2.2). Vervolgens behandelen wij het model voor toetsing van de uitbreidingssectoren (paragraaf 2.3).

2.2 Methode van toetsing

Om voldoende informatie te vergaren voor toetsing hebben wij een deskstudy uitgevoerd om de toetsingscriteria nader in te kleuren en te beoordelen of de sectoren voldoen aan de criteria voor uitbreiding. Daarbij hebben wij gebruikt gemaakt van bestaande bronnen. Een overzicht van de daarbij gebruikte literatuur vindt u terug in bijlage 1. Voor verdere toetsing hebben wij interviews gehouden met tien gesprekspartners bij gemeenten die regelmatig gebruik maken van de Wet BIBOB.

² TK 2006-2007, 31 109, nr. 1, p. 4, en TK 2007-2008, 31 109, nr 10, p. 6.

³ TK 2006-2007, 31 109, nr. 1, p. 4.

⁴ TK 2007-2008, 31 109, nr. 3.

De selectie van gemeenten heeft plaatsgevonden op basis van de resultaten van de enquête die in het kader van de Evaluatie Wet BIBOB heeft plaatsgevonden en recente ervaringen van gemeenten bij toepassing van de Wet BIBOB. Daarbij is gekozen voor gemeenten van verschillende omvang. Een overzicht van de personen die wij bij de diverse gemeenten hebben gesproken treft u aan in bijlage 2. De verslagen van deze gesprekken zijn niet openbaar.

2.3 Het toetsingsmodel

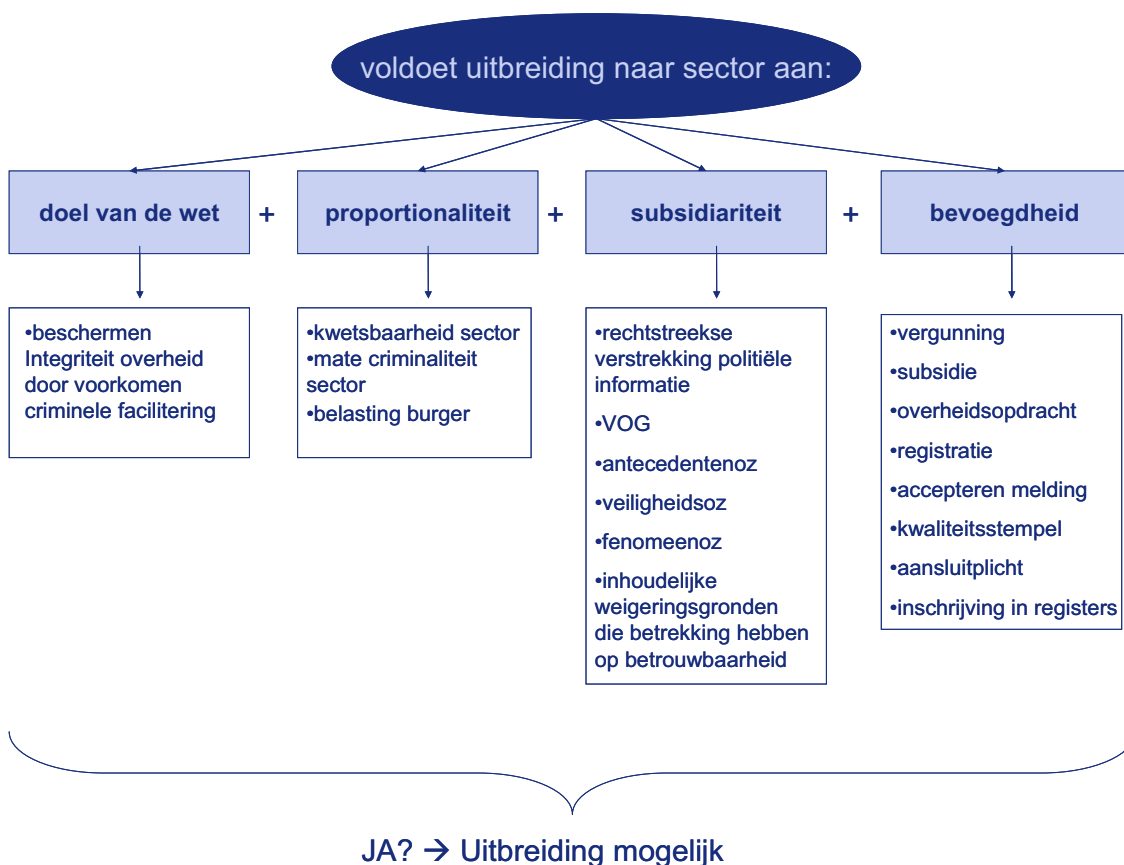
De voornoemde sectoren worden getoetst aan de volgende criteria:⁵

- De uitbreiding past binnen het doel van de Wet BIBOB: het beschermen van de integriteit van de overheid.
- De uitbreiding is proportioneel: de aard en de omvang van de criminaliteit in een branche is dermate ernstig dat het inzetten van een zwaar instrument als BIBOB evenredig is.
- De uitbreiding is subsidiair: er zijn geen minder zware bestuurlijke instrumenten die kunnen worden ingezet om facilitering van criminele activiteiten door de overheid te voorkomen.
- Het instrument kan worden gekoppeld aan een bevoegdheid van het bestuursorgaan, zoals beschikkingen inzake vergunning- of subsidieverlening.

Deze criteria zijn cumulatief. De sectoren dienen aan elk van deze criteria te voldoen, wil uitbreiding aan de orde zijn. De criteria zijn verder uitgewerkt om tot een model voor toetsing van de uitbreidingssectoren te komen.

⁵ Deze criteria zijn gesteld in de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de Evaluatie Wet BIBOB. TK 2006-2007, 31 109, nr .1, p. 4.

Het ontwikkelde model staat hieronder grafisch weergegeven:



Onderstaand behandelen wij de criteria in de volgorde waarin ze zijn opgesteld. Bij de toetsing van de branches hebben wij echter voor een andere volgorde gekozen. Als er sprake is van een wijze van faciliteren (een aangrijpingspunt/bevoegdheid), dan past uitbreiding binnen het doel van de Wet BIBOB. Als er op dit moment een aangrijpingspunt bestaat kunnen de proportionaliteit en subsidiariteit goed worden beoordeeld. Voor zover er nog geen aangrijpingspunt is, zijn de proportionaliteit en subsidiariteit lastig te beoordelen, omdat er nog geen vorm van faciliteren is die kan worden geanalyseerd. Bij de toetsing behandelen we zodoende in de volgende volgorde: aangrijpingspunt-doel van de Wet BIBOB-proportionaliteit-subsidiariteit.

2.4 Het doel van de Wet BIBOB

Het doel van de Wet BIBOB is, zo is geformuleerd in de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van deze wet, het beschermen van de integriteit van de overheid. Het gaat daarbij niet alleen om het eigen handelen van de overheid, maar ook om het handelen van derden die daartoe door de overheid in de gelegenheid worden gesteld. De integriteit van de overheid wordt geraakt wanneer de overheid vergunningen of subsidies verleent dan wel overheidsopdrachten verstrekt, zonder al het mogelijke te doen om te voorkomen dat deze vervolgens ten behoeve van criminele gedragingen worden benut. Dit uitgangspunt vergt dat een integere overheid zich meer bewust is van het mogelijk crimineel misbruik van subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten en zich bij die mogelijkheid niet neerlegt.⁶

Gelet op het voorgaande moet het openbaar bestuur in staat worden gesteld zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, zowel wat betreft zijn bestuurlijke rol bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als in zijn civielrechtelijke rol als contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen.⁷ Met de Wet BIBOB wordt dan ook beoogd het bestuur een instrument in handen te geven waarmee aan het bestuur bij besluiten, waarbij een gevaar bestaat dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, een bevoegdheid wordt gegeven om deze criminele elementen te weren.⁸

Criminele facilitering

De Wet BIBOB is gericht op het voorkomen van criminele facilitering. Daarbij rijst de vraag wat onder criminele facilitering kan worden verstaan. Om van criminele facilitering te kunnen spreken dient de overheid over een bevoegdheid te beschikken die binnen het bereik van dit begrip valt. De vraag wat onder het begrip faciliteren valt, bespreken wij verder bij het vierde criterium voor toetsing.

TOETSING

Wij toetsen of de uitbreiding naar de sectoren past binnen het doel van de Wet BIBOB: het beschermen van de integriteit van de overheid door het voorkomen van criminele facilitering.

⁶ TK 1999-2000, 27883, nr. 3, p. 2-3.

⁷ TK 1999-2000, 27883, nr. 3, p. 2.

⁸ TK 2000-2001, 26883, nr. 5, p. 2.

2.5 Proportionaliteit

Het proportionaliteitscriterium houdt in dat de criminaliteit in een branche van een dermate niveau is, althans dat de branche dermate criminogeen⁹ van aard is, dat een ingrijpend instrument als BIBOB op zijn plaats is. Wij toetsen de proportionaliteit op drie elementen:

- a. de kwetsbaarheid van een branche voor criminele infiltratie;
- b. de mate van criminele activiteiten in een branche; en
- c. de belasting voor en inbreuk op rechten van de burger in relatie tot de ernst van de criminele activiteiten.

a. De kwetsbaarheid van een branche voor criminele infiltratie

Voor het vaststellen van de kwetsbaarheid van een sector sluiten wij aan bij de criteria die zijn gebruikt bij het bepalen van de toepassing van het BIBOB-instrumentarium op de huidige branches. Deze criteria zijn in eerste instantie toegepast door de parlementaire enquêtecommissie Van Traa.¹⁰ Aan de hand van deze criteria kan worden bepaald in welke mate een sector over kenmerken beschikt die maken dat die branche kwetsbaar is voor criminele infiltratie. Als een sector deze kenmerken bezit, kan daar nog niet uit worden afgeleid dat er ook daadwerkelijk onevenredig veel criminele activiteiten in een branche plaatsvinden.

De vier criteria die hieronder zijn weergegeven om te kunnen vaststellen of een sector criminogeen is zijn niet cumulatief. Als een sector echter aan meer dan één van de criteria voldoet, dan is die branche wel in grotere mate kwetsbaar voor criminele infiltratie. Het betreft de volgende criteria:¹¹

- Het betreft branches waarmee leden van criminele organisaties technisch en financieel vertrouwd zijn. De bouwnijverheid, de automobielbranche, de horeca en het transportwezen liggen binnen het gezichtsveld en de betrokken misdadigers beschikken vaak over persoonlijke netwerken die deze bedrijven doordringen. Misdadigers kennen de technische faciliteiten die de bedrijven kunnen bieden en de mogelijkheden om geld wit te wassen. Kennis hierover behoort tot het 'sociaal en cultureel kapitaal' van de sociale klasse waar een groot deel van de georganiseerde misdaad uit voortkomt. (hierna: het vertrouwdheidscriterium)

⁹ De betekenis van criminogeen volgens woordenboek Van Dale is: 'criminaliteit stimulerend'. Wij verstaan onder criminogeen de mate waarin een sector door haar eigenschappen kwetsbaar is voor criminele infiltratie.

¹⁰ De criteria zijn echter niet door de Commissie Van Traa geformuleerd, maar door: H. Edelhertz en T. D. Overcast, *The Business of Organized Crime; An Assessment of Organized Crime Business-Type Activities and Their Implications for Law Enforcement*, Loomis, Palmer Press, z.j., p. 72.

¹¹ Parlementaire enquête commissie Van Traa, bijlage IX, Inleiding en TK, 1999-2000, 26883, nr. 3, p. 4.

- Het gaat om sectoren die een lage drempel van toetreding kennen. Er zijn weinig diploma's vereist om als zelfstandig ondernemer te beginnen en het is niet moeilijk om iemand met de benodigde papieren als zaakwaarnemer of «katvanger» op die plaats neer te zetten. Voorts is het niet moeilijk om financiering te vinden voor de start van zulke bedrijven. (hierna: het toetredingscriterium)
- Het betreft branches die bestaan uit enkele grote bedrijven en een groot aantal kleine bedrijven die met elkaar in een harde onderlinge concurrentie zijn verwickeld. De continuïteit is lang niet altijd verzekerd omdat zij deel uitmaken van ketens van economische activiteiten die zij niet kunnen beheersen. Meestal betreft het kleine bedrijven die kunnen rekenen op de loyaliteit van hun personeel. Voorts gaan er grote sommen contant geld om, wat de mogelijkheid biedt om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen. (hierna: het cash & concurrentie-criterium)
- Het gaat om economische sectoren waar weinig is geregeld, waar de regels gecompliceerd zijn, tegenstrijdig of in de praktijk onwerkbaar. Slechte regelgeving is vaak een symptoom van niet-opgeloste economische, sociale en technische problemen. Dit geldt onder meer voor de afvalverwerkingsbranche, de horeca en sectoren waar het probleem van de openbare orde niet onder controle is. Het gaat om sectoren die zonder het inschakelen van goedkope illegale arbeid niet kunnen voortbestaan. Bovenkerk¹² heeft beredeneerd dat de georganiseerde misdaad vaak op korte termijn problemen wel oplost maar tegelijkertijd een oplossing op langere termijn in de weg staat omdat zij belang heeft bij het voortbestaan van het probleem. Sectoren die kampen met slechte regelgeving kunnen de neiging vertonen zich van de buitenwereld af te sluiten om de controle moeilijk te maken. In de woorden van Sally Falk Moore¹³ vormen zij een «semi-autonoom sociaal veld» en deze auteur illustreert dit met het empirische voorbeeld van de Newyorkse textielbranche die lange tijd door de georganiseerde misdaad is beheerst. (hierna: het reguleringscriterium)

b. De criminaliteit in een branche

De beoordeling dat een sector vatbaar is voor criminele infiltratie zegt nog niet dat binnen deze sector ook daadwerkelijk verhoudingsgewijs veel criminele activiteiten plaatsvinden. Bij de beoordeling op dit element wordt gezocht naar bestaande feitelijke informatie waaruit blijkt of er veel criminele activiteiten in een branche plaatsvinden en zo ja welke. Bij de huidige selectie van branches is ervoor gekozen BIBOB alleen dan van toepassing te verklaren indien is gebleken dat in een bepaalde sector een meer dan incidenteel gevaar bestaat dat criminele activiteiten zullen plaatsvinden.¹⁴ Naast de mate van criminaliteit zijn ook de aard van de criminaliteit, de impact van de criminaliteit op de samenleving en de specifieke omstandigheden van het geval van belang.

¹² F. Bovenkerk, *Hedendaags kwaad; Criminologische opstellen*, Amsterdam, Meulenhoff, 1992.

¹³ S. F. Moore, *Law as Process; An Anthropological Approach*, Londen etc., Routledge & Kegan Paul, 1978.

¹⁴ TK 2000-2001, 26 883, nr. 5, p. 2.

Als in een sector hele grote bedragen kunnen worden omgezet, dan is dit een ernstiger teken dan wanneer kleine bedragen kunnen worden omgezet. Wat bij de specifieke omstandigheden van het geval kan meespelen is de vraag of het probleem zich landelijk voordoet of in één of enkele gemeenten. Naar mate het aantal gemeenten waarin de problematiek zich voordoet kleiner is, lijkt de introductie van een (verplicht) landelijk vergunningstelsel vanuit een oogpunt van proportionaliteit minder haalbaar.

c. De belasting voor en inbreuk op rechten van de burger in relatie tot de ernst van de criminele activiteiten

Het derde element van de proportionaliteitstoets betreft een beoordeling van de verhouding tussen de belasting en inbreuk op rechten die de burger kan ervaren als het bestuur beslist om het BIBOB-instrumentarium uit te voeren en de ernst van de criminaliteit die zich in de branche voordoet. Het gaat daarbij om de vraag of het doel van de Wet BIBOB opweegt tegen de administratieve lasten en de inbreuk op rechten van de burger die toepassing van het BIBOB-instrumentarium met zich meebrengt. Artikel 13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna Ar) bepaalt dat onder lasten voor de burgers als gevolg van regelgeving het volgende kan worden verstaan: administratieve verplichtingen, de noodzaak tot inschakeling van deskundigen, het vertragend effect van termijnen en nieuwe rechtstreekse financiële lasten die uit een regeling voortvloeien.

TOETSING

Wij toetsen of het kunnen toepassen van het BIBOB-instrumentarium op de uitbreidingsbranches voldoet aan het proportionaliteitsbeginsel. Deze toets omvat:

- 1. de kwetsbaarheid van een branche voor criminele infiltratie. Dit betreft een risico inschatting**
- 2. de mate van criminele activiteiten in een branche. Deze toetsing is gebaseerd op bestaande (onderzoeks)rapportages.**
- 3. de belasting voor en inbreuk op rechten van de burger in relatie tot de ernst van de criminele activiteiten in die branche.**

2.6 Subsidiariteit

Het criterium subsidiariteit betreft in de eerste plaats de beoordeling of er minder zware middelen dan het BIBOB-instrumentarium zijn om het doel van de Wet BIBOB te bereiken: het gaat hierbij vooral om de inzet van instrumenten waarmee het bevoegde bestuursorgaan informatie kan vergaren om te bepalen of er een risico op criminele facilitering bestaat. Hierbij kunnen we denken aan het gebruik van de verklaring omtrent het gedrag (VOG) en het opnemen van een 'goed levensgedragbepaling' in de APV als weigeringsgrond voor bepaalde vergunningen.

Daarnaast kan op grond van artikel 10 van de Wet ruimtelijke ordening jo artikel 3.1.2, tweede lid van het Besluit ruimtelijke ordening een bestemmingsplan regels bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan De bepaling leidt ertoe dat gemeenten ter bevordering van de ruimtelijke economische kwaliteit in hun bestemmingsplan eisen kunnen stellen ten aanzien van de vestiging van bepaalde branches van detailhandel. De bepaling maakt het mogelijk om ongewenste ontwikkelingen voor de leefomgeving en het leefmilieu, zoals verloedering en overlast, tegen te gaan door bijvoorbeeld het aantal belwinkels of bepaalde soorten horecagelegenheden in de binnenstad te beperken en ruimte te bieden aan andere, wel gewenste ontwikkelingen. Dit is in lijn met de mogelijkheden die de leefmilieuverordening op dit moment biedt.¹⁵

Als met behulp van bestaande middelen tot een zelfde resultaat kan worden gekomen, dan is de uitbreiding van de Wet BIBOB naar een sector niet subsidiair.

TOETSING

Wij toetsen per branche of er (minder ingrijpende) instrumenten bestaan waarmee het doel van de Wet BIBOB eveneens kan worden bereikt. Hiertoe inventariseren wij welke instrumenten in die branche voorhanden zijn en of met een inzet van dat instrumentarium de BIBOB doelstellingen eveneens kunnen worden bereikt. Als een dergelijk instrumentarium bestaat, dan voldoet de uitbreiding niet aan het criterium subsidiariteit.

2.7 Aangrijpingspunt: bevoegdheid

Om een branche onder de werking van de Wet BIBOB te kunnen brengen is het allereerst nodig dat in die branche een rechtsverhouding bestaat die tot criminele facilitering door de overheid kan leiden. Binnen het huidige kader van de Wet BIBOB betekent dit dat de overheid bepaalde voor de betrokkene begunstigende beschikkingen moet kunnen nemen (verlening van een vergunning of subsidie of de gunning van een overheidsopdracht). Anders gezegd, er moet eerst een beslissingsbevoegdheid van de overheid zijn die tot criminele facilitering kan leiden, om vervolgens te kunnen beslissen of de branche die met deze beslissingsbevoegdheid wordt bestreken onder de werking van de Wet BIBOB moet worden gebracht. Dit impliceert dat daaraan vooraf is gegaan een afweging van de wetgever dat er voor de overheid al dan niet een taak is om ten aanzien van bepaalde activiteiten in de desbetreffende sector regulerend op te treden en om te bepalen welk orgaan van welke overheidslaag daartoe bevoegd is. Kort gezegd, in het systeem van de Wet BIBOB kan het BIBOB-instrumentarium aanhaken bij een juridisch aangrijpingspunt in de vorm van een bevoegdheid tot het verlenen van een begunstigende beslissing.

¹⁵ Stb. 2008, nr. 145, p. 33.

Facilitering

De term facilitering betekent iets mogelijk maken, of iets ondersteunen. De meest duidelijke vorm van faciliteren door de overheid is het nemen van begunstigende besluiten. Zonder zo'n besluit mag de begunstigde een bepaalde activiteit niet ondernemen. De overheid verleent zo'n begunstigende beslissing alleen als de begunstigde de beslissing uitdrukkelijk heeft aangevraagd. Op dit moment vallen drie van deze begunstigende beslissingen onder de werking van de Wet BIBOB: bepaalde vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten.

In het kader van het onderzoek naar de mogelijkheden voor uitbreiding van de Wet BIBOB is het van belang te onderkennen dat er ook andere soorten begunstigende overheidsbeslissingen zijn en dat deze – als daarvoor goede redenen zijn – ook onder de werking van de Wet BIBOB gebracht kunnen worden. Te denken valt aan:

Een erkenning

Artikel 125, vierde lid Ar verstaat onder een erkenning een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of instelling aan bepaalde eisen voldoet. Ter illustratie: artikel 83, eerste lid van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat de Dienst Wegverkeer aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon een erkenning kan verlenen waardoor deze gerechtigd is keuringsrapporten af te geven voor motorrijtuigen en aanhangwagens (APK keuring).

Een vrijstelling (bijvoorbeeld van een bestemmingsplan)

Artikel 125, eerste lid Ar bepaalt dat de term vrijstelling wordt gebruikt voor een besluit waarbij een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt voor een categorie van gevallen. Bij de vrijstelling kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vrijstelling van een bestemmingplan, conform artikel 19 Wet op de ruimtelijk ordening.

Een goedkeuring

Artikel 126, eerste lid Ar bepaalt dat de term goedkeuring wordt gebruikt voor de voor inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan.

De acceptatie van meldingen (in het milieurecht en het bouwrecht).

Het accepteren van meldingen en het aanhouden van registraties zijn vormen van faciliteren door de overheid waarop de Wet BIBOB vooralsnog geen betrekking heeft. Van deze twee vormen van faciliteren is de (non)acceptatie van een melding een vorm van faciliteren die in het kader van de deregulering een steeds prominentere plaats inneemt. Uit een oogpunt van beperking van de administratieve lasten wordt steeds vaker gekozen voor de introductie van een meldingsplicht of voor de omvorming van een vergunningstelsel in een meldingsplicht. De meldingsplichtige hoeft geen vergunning meer aan te vragen, maar valt uitsluitend onder een meldingsplicht en algemene regels. Alleen indien het bevoegd gezag de melding uitdrukkelijk niet accepteert is het verboden de activiteit te verrichten waarvoor de melding is gedaan. Het bevoegd gezag hoeft overigens de melding niet uitdrukkelijk te accepteren, dit rechtsgevolg treedt na verloop van de voor die melding vastgestelde periode vanzelf in.

Het feit dat de melding na verloop van tijd als vanzelf wordt geaccepteerd en dat daar geen extra besluit voor nodig is, past in de lijn van de introductie van de *lex silencio positivo*. De niet-acceptatie van de melding heeft in de regel de status van een besluit waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat.

Er zijn echter verschillende soorten meldingsplichten te onderscheiden in de wetgeving, die verschillen in het 'gemak' waarmee die melding onder de werking van de Wet BIBOB kan worden gebracht. In het Wet Milieubeheer volgt het accepteren van de melding of het niet accepteren en het gegeven dat een vergunning moet worden aangevraagd direct uit de Wet en AMvB. De wet bepaalt of er een vergunningplicht bestaat; het bestuurlijk oordeel ter zake heeft geen effect.¹⁶ Voor de Woningwet geldt een ander regime. Anders dan in de Wet Milieubeheer wordt de vergunningplicht niet rechtstreeks door een AMvB opgeheven, maar door de melding en de acceptatie daarvan. De wetgever heeft hier een tussenstation in geplaatst. De acceptatie van de melding is bedoeld als bestuurlijk oordeel, gericht op rechtsgevolg. In het geval van de Wet Milieubeheer is de acceptatie dan wel weigering geen beschikking en zou om BIBOB toe te kunnen passen de wetgeving aangepast moeten worden. In het geval van de Woningwet is de acceptatie dan wel weigering van de melding wel een beschikking. In dat geval kan men spreken van faciliteren.

Aanhouden van registraties (openbare registers);

Een andere vorm van faciliteren betreft het opnemen van bepaalde gegevens in van overheidswege aan te houden registraties waaraan bepaalde begunstigende rechtsgevolgen zijn verbonden. Een voorbeeld hiervan zijn de openbare registers waarin de inschrijving van onroerende zaken plaats vindt om duidelijk te maken wie in het rechtsverkeer de rechthebbende op die zaak is.

De vraag is echter of iedere vorm van overheidsfacilitering in dezelfde mate geschikt is als aangrijpingspunt voor mogelijke toepassing van de Wet BIBOB. Bij het systeem van de meldingsplicht in het milieurecht is dit veel eerder aannemelijk omdat de acceptatie respectievelijk de non-acceptatie van een melding in juridische zin onder omstandigheden belangrijke overeenkomsten vertoont met de verlening respectievelijk weigering van een vergunning. Het gaat daarbij om een vorm van het verlenen van publiekrechtelijke toestemming van overheidswege om bepaalde activiteiten te mogen verrichten. Met de inschrijving van een eigendomsakte in de openbare registers treedt de overheid weliswaar faciliterend op (de inschrijving verschaft rechtszekerheid in het rechtsverkeer), de inschrijving kan echter moeilijk worden beschouwd als een specifieke toestemming van de overheid om eigenaar te van de onroerende zaak te zijn. Deze inschrijving dient primair het private rechtsverkeer, zo blijkt uit artikel 2a van de Kadasterwet. Dit artikel bepaalt namelijk dat de inschrijving als doel heeft:

- de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen in het rechtsverkeer, in het economisch rechtsverkeer;

¹⁶ ABRvS 17 maart 1995, AB 1995, 497, ABRvS 13 september 1995, AB 1995, 602, ABRvS 11 maart 1996, nr. E03.95.0532, M&R 1996, 125.

- de bevordering van een doelmatige geo-informatie-infrastructuur in het bestuurlijk verkeer tussen burgers en bestuursorganen;
- een doelmatige informatievoorziening van de overheid ten behoeve van de goede vervulling van publiekrechtelijke taken en de nakoming van wettelijke verplichtingen door bestuursorganen, en
- ondersteuning en bevordering van de economische activiteiten.

Echter, gezien het derde streepje dient de inschrijving ook een doelmatige informatievoorziening, en daarmee een publiekrechtelijk doel. Dit indiceert dat je ook op andere manier naar de inschrijving kunt kijken, dan alleen het dienen van de rechtszekerheid van het rechtsverkeer.

TOETSING

Wij toetsen of er op dit moment in een branche enig aanknopingspunt bestaat om de Wet BIBOB toe te passen. Het betreft hier de aanknopingspunten zoals opgenomen in de opsomming en de huidige drie faciliterende beschikkingen.

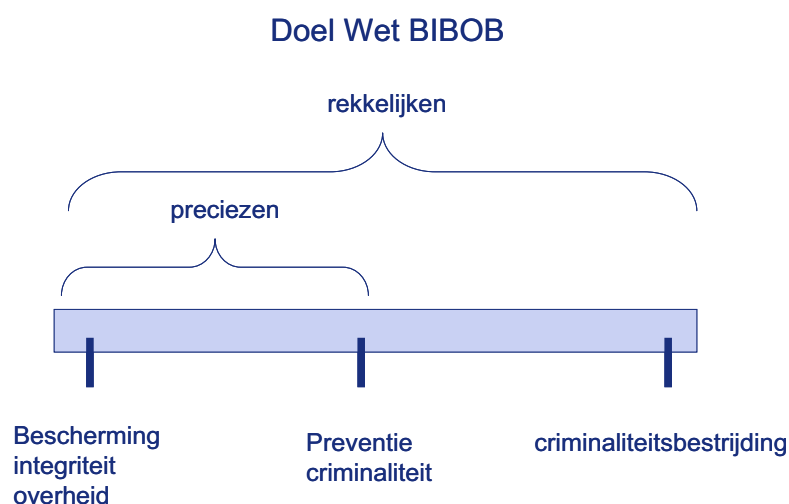
Mocht er op dit moment in een branche geen aanknopingspunt zijn, dan geven wij aan of en zo ja op welke manieren een branche onder de werking van de Wet BIBOB kan worden gebracht.

3. Algemene bevindingen

In dit hoofdstuk behandelen wij de algemene bevindingen zoals we die voor meerdere of alle branches of voor de Wet BIBOB in het algemeen in het onderzoek en tijdens de interviews zijn tegengekomen.

3.1 Doel van de Wet BIBOB

Het doel van de Wet BIBOB is, zoals eerder in hoofdstuk twee aan de orde is gekomen, het beschermen van de integriteit van de overheid door het voorkomen van criminele facilitering door de overheid. Het perspectief van dat doel is intern gericht, op de overheid zelf. De nadruk ligt op het goed functioneren van de overheid. Uit recente kamerstukken¹⁷ en de praktijk zoals die mede blijkt uit de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews is op te maken dat de mening over het doel van de Wet BIBOB verschuift. Deze verschuiving bestaat er met name in dat de Wet BIBOB door sommigen in toenemende mate wordt beschouwd als een instrument voor de bestuurlijke bestrijding van criminaliteit c.q. het weren van criminelen met bestuurlijke instrumenten. Daarbij wordt er door de geïnterviewden ook verschillend gedacht over wat de meerwaarde van de Wet BIBOB is. Veel van de geïnterviewden geven aan dat voor hen de meerwaarde van de Wet BIBOB de mogelijkheid tot het verkrijgen van extra informatie is. De meerwaarde van de Wet BIBOB is voor hen minder gelegen in het feit dat de Wet BIBOB ook extra weigeringsgronden introduceert. Deze opvattingen over het doel van de Wet BIBOB laten zich als volgt weergeven:



¹⁷ Bijvoorbeeld TK 2006-2007, 29 911, nr. 7 en TK 2007-2008, 31109, nr. 3.

Bij het verschuiven van de opvattingen over het doel van de Wet BIBOB kantelt het perspectief van intern naar extern. Het gaat dan immers niet meer alleen om de houding en functioneren van de overheid zelf (intern perspectief), maar ook om een extern perspectief, namelijk het bestrijden van criminaliteit. Je zou kunnen zeggen dat als de Wet BIBOB is gericht op het beschermen van de integriteit van de overheid, zij zichzelf beschermt. Deze opvatting over het doel van de Wet BIBOB kan ook wel worden beschouwd als de precieze visie. Deze opvatting zijn wij ook tegengekomen in de interviews. Als het doel van de Wet BIBOB criminaliteitsbestrijding is (in de zin van bestrijding van reeds bestaande criminaliteit), dan beschermt zij de samenleving (met de kanttekening dat de overheid in zekere zin ook deel uitmaakt van de samenleving). Dit is de zogenaamde rekkelijke visie. Ook deze visie zijn wij tegengekomen in de interviews. De preventie van criminaliteit neemt hierin een tussenpositie in, in die zin dat niet actief de criminaliteit wordt bestreden, maar het doel ligt in het voorkomen daarvan. In die zienswijze ligt de preventie van criminaliteit in het verlengde van het voorkomen van faciliteren van criminele activiteiten door de overheid en daarmee het beschermen van de integriteit van de overheid. Er is zoals gezegd een discrepantie tussen het doel van de Wet BIBOB en de manier waarop BIBOB wordt ervaren. Als het werkelijk wenselijk is het doel van de Wet BIBOB te veranderen dan brengt dit met zich mee dat die wens expliciet wordt uitgesproken door de wetgever.

De visie op het doel van de Wet BIBOB als criminaliteitsbestrijding doet zich ook voor bij (mogelijk) criminogene branches waarvoor de overheid op dit moment überhaupt nog geen bevoegdheid heeft om faciliterende handelingen te verrichten. In zoverre gaat het daarbij wel om (mogelijk) criminogene branches, maar veel minder om criminogene branches waarbij een risico op criminele facilitering bestaat. Deze verschuiving in de visie op het doel van de Wet BIBOB doet zich onder meer voor bij een aantal voorstanders van uitbreiding van de Wet BIBOB op de uitzendbranche en de belwinkels.

Concluderend kunnen we hieruit opmaken:

- dat het doel van de Wet BIBOB het beschermen van de integriteit van de overheid door het voorkomen van criminele facilitering is;
- dat er mensen zijn die dat doel anders zijn gaan zien, namelijk de Wet BIBOB als middel voor criminaliteitsbestrijding, maar dat anderen het oorspronkelijke doel van de Wet BIBOB wel handhaven; en
- dat als het wenselijk is dat het doel van de Wet BIBOB verandert, dat alleen wetswijziging het doel kan veranderen.

Subsidiariteit

Bij de voorbereiding van het onderzoek is gebleken dat de subsidiariteitstoets nog een andere – bredere – betekenis kan hebben. In het licht van de vraag naar de mogelijkheden voor uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB is gebleken dat er in de praktijk verschillende beelden bestaan over het doel van de Wet BIBOB. Voor het bereiken van het preventieve doel staan middelen ter beschikking die kunnen verschillen van de bestaande middelen wanneer BIBOB in het licht van criminaliteitsbestrijding wordt gezien. Bezien vanuit dat perspectief is het gelegitimeerd om in het kader van de subsidiariteitstoets te onderzoeken of er naast uitbreiding van de Wet BIBOB tot de nieuwe branches andere meer passende instrumenten zijn om het doel van de criminaliteitsbestrijding te bereiken. Daarbij valt te denken aan het gebruik van bestaande instrumenten zoals de last onder dwangsom, bestuursdwang of de bestuurlijke boete, al dan niet in een gecombineerde aanpak van verschillende handhavingsdiensten.

Facilitering

De visie van de wetgever op het doel van de Wet BIBOB is dat met de Wet BIBOB wordt beoogd criminele facilitering door de overheid te voorkomen en daarmee een preventief effect te hebben op de ontwikkeling van criminaliteit. Als het doel van de Wet BIBOB meer zou moeten zijn gericht op de bestrijding van criminaliteit, zoals verschillende geïnterviewden bepleiten, dan impliceert dat ook een wijziging van het juridisch instrumentarium van de Wet BIBOB. Dan gaat het immers niet meer primair om het voorkomen van criminele facilitering door de overheid. Daarmee wordt de koppeling met de overheidsbevoegdheid die tot criminele facilitering zou kunnen leiden minder van belang.

In de visie van de Wet BIBOB als criminaliteitsbestrijding is de Wet BIBOB primair een instrument om de informatiepositie van de overheid te versterken en om criminelen te weren. Als reactie op de vraag wat dan als bestuurlijk instrument zou moeten fungeren om de criminaliteit te bestrijden of de criminelen te weren werd door enkele geïnterviewden opgemerkt dat er dan een vergunningstelsel zou moeten worden geschapen waarop de Wet BIBOB dan van toepassing zou moeten zijn. Door de vergunning vervolgens te weigeren zou dan de desbetreffende persoon uit de branche kunnen worden geweerd. Aldus is het niet ondenkbeeldig dat er pogingen worden ondernomen om vergunningstelsels in te voeren om vervolgens de Wet BIBOB te kunnen toepassen. Het is uiteraard wel mogelijk dat er los van de Wet BIBOB redenen kunnen zijn voor meer overheidsbemoedening. Om die reden zou een branche dan onder bijvoorbeeld een vergunningplicht kunnen worden gesteld.

Een enkele andere geïnterviewde wees in het verlengde hiervan erop dat het ook wenselijk zou zijn om een verbodsbevoegdheid te scheppen die voor bepaalde niet-vergunningplichtige activiteiten zou kunnen worden toegepast jegens bepaalde personen waarvan uit een BIBOB-toets is gebleken dat deze criminele relaties of antecedenten hebben.

Maar ook binnen het doel van de Wet BIBOB als integriteitsbescherming is er meer mogelijk dan de drie bestaande wijzen van faciliteren. De wetgever kan de non-acceptatie van een melding immers eveneens een beschikking aanmerken (om rechtsbescherming te verschaffen aan de belanghebbende burger) en het is voorstelbaar dat deze wijze van faciliteren onder de Wet BIBOB kan worden gebracht. De (uitoefening van de bevoegdheid tot) acceptatie van een melding kan onder de werking van de Wet BIBOB worden gebracht door als er twijfels bestaan bij de integriteit van de melder de melding langer aan te houden en bij een negatief advies de melding niet te accepteren. Uitgangspunt daarbij zou kunnen zijn dat in een branche die aan een meldingsplicht onderhevig is BIBOB niet wordt toegepast totdat een bestuursorgaan een beleidslijn voor een kritische branche heeft vastgesteld. Echter, het overgaan op een meldingsplicht, en daarbij het afschaffen van de vergunningsplicht vindt zoals gezegd vaak plaats in het licht van deregulering en het feit dat de overheid minder overheidsregulering in die branche noodzakelijk acht. Bij de afweging of het wenselijk is om BIBOB ook op meldingen te kunnen toepassen, zijn dit aspecten die meespelen.

3.2 Taak en bevoegdheid

De Wet BIBOB wordt op dit moment veruit het meest toegepast door gemeenten. De genoemde branches voor uitbreiding zijn ook met name ingegeven vanuit problematiek op gemeentelijk niveau. In de overweging om de Wet BIBOB van toepassing te verklaren op andere branches speelt op de achtergrond ook de vraag welke taken en bevoegdheden de gemeente ten aanzien van deze branches heeft. De wens bestaat enkele branches onder de werking van de Wet BIBOB te brengen, maar bij wie ligt op dat terrein een taak? Verschillende geïnterviewden gaven aan dat bepaalde branches onder de werking van de Wet BIBOB moeten worden gebracht vanuit de (impliciete) veronderstelling dat de gemeente een regulerende taak heeft of zou kunnen hebben ten aanzien van die branches. De vraag is echter of elk van deze uitbreidingsbranches onder een vergunningstelsel kan worden gebracht en of de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad daartoe het geëigende instrument is. De gemeenten zijn de instanties die zich geconfronteerd zien met de criminele activiteiten in de uitbreidingssectoren in hun taak tot handhaving van de openbare orde. De vraag is echter tot wiens taak de aanpak daarvan behoort. Zo is het ook de vraag of gemeenten een vergunningstelsel mogen scheppen voor de vestiging van bepaalde criminogene bedrijven nu de formele wetgever pas enkele jaren geleden – mede vanwege dereguleringsoverwegingen – heeft besloten de Vestigingswet Bedrijven 1954 af te schaffen. Hetzelfde geldt in het bijzonder voor onder meer de problematiek van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche nu de wetgever in Den Haag van de herinvoering van een nationaal vergunningstelsel omwille van de deregulering bewust heeft afgezien.¹⁸ Dit maakt dat het lastig te beoordelen valt wat nu het aangrijpingspunt zou kunnen zijn om een branche onder de werking van de Wet BIBOB te laten vallen, met name in de branches waar er op dit moment nog geen sprake is van criminele facilitering.

¹⁸ TK 2003-2004, 17 050, nr. 267.

Verordenende bevoegdheid en openbare orde

Gesteld voor de vraag of de gemeente een verordenende bevoegdheid heeft om de desbetreffende uitbreidingsbranches onder een vergunningstelsel te brengen gaven verschillende geïnterviewden aan dat de ervaren criminaliteit in de uitbreidingsbranches in meer of mindere mate een verstoring van de openbare orde oplevert. Volgens een van de geïnterviewden die te plaatsen valt onder wat de rekkelijke visie kan worden genoemd zou ieder strafbaar feit al een verstoring van de openbare orde zijn en een grond kunnen opleveren om een gemeentelijke verordening in te stellen. Dit is dezelfde groep van geïnterviewden die tevens van mening is dat het doel van de Wet BIBOB criminaliteitsbestrijding is. Tot een meer precieze opvatting behoort een beperktere opvatting van wat onder het begrip openbare orde te scharen valt. In deze precieze opvatting blijft het doel van de Wet BIBOB ook bescherming van de integriteit van de overheid door het voorkomen van criminele facilitering. Dit roept de vraag op tot hoe ver de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad reikt en wat de grenzen zijn van het begrip openbare orde. Deze twee zaken houden verband met elkaar.

Als de Gemeentewet spreekt van openbare orde, doelt zij op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse, voor zover dat door menselijk handelen wordt beïnvloed en bepaald. Vanwege zijn positieve redactie ziet het begrip in het bijzonder op een preventieve functie.¹⁹ De wetgever heeft tot de zorg voor het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ook gerekend de (generale) preventie. Dit blijkt uit het gegeven dat de burgemeester de bevoegdheid is toegekend tot het verlenen van vergunningen en ontheffingen.²⁰ Het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven houdt daar op waar louter particuliere aangelegenheden optreden. Daar ligt de ondergrens van de verordenende bevoegdheid op het terrein van de openbare orde.²¹ Waar geen direct waarneembare effecten op het openbare leven optreden, komt de gemeentelijke openbare orde niet aan bod.²²

Als bovengrens fungeren de regelingen van hogere lichamen die de gemeente heeft te respecteren. De gemeente kan wel regels stellen op die terreinen, voor zover die maar niet in strijd zijn met de hogere regelgeving en indien die regels van de gemeente hetzelfde regelen als hogere regelgeving, dit met een ander doel gebeurt.²³

19 H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Serie: Bestuursrecht in de praktijk, tweede druk, Kluwer 2007, p. 4.

20 Hennekens 2007, p. 5.

21 D.J. Elzinga, R. de Lange, Van Der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, vijftiende druk, Kluwer 2007, p. 902.

22 Hennekens 2007, p. 12.

23 Elzinga 2007, p. 902-903.

Als er bijvoorbeeld in de uitzendbranche sprake is van illegale tewerkstelling dan kan het de vraag zijn of de gemeente een vergunning in het leven mag roepen om dit te reguleren.²⁴ De vreemdelingenwetgeving regelt dit immers reeds. Voor de uitzendbranche en bijvoorbeeld belwinkels geldt – zoals hiervoor al aangegeven – bovendien dat nu juist vrij recentelijk is besloten om het landelijke stelsel van vestigingsvergunningen af te schaffen.

²⁴ Zie bijvoorbeeld hierover Hennekens 2007, p. 12-13, ABRvS, 21 juni 2006, Gst. 2006,139, ABRvS 20 oktober 2004, Gst. 2005, 24, ABRvS 6 september 2006, JN 2006, 93, AB 2006, 358.

4. De branches

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk toetsen wij de branches voor uitbreiding aan de gestelde criteria. Wij behandelen per branche elk criterium (doel van de wet, aangrijpingspunt, proportionaliteit, subsidiariteit). Het betreft hier een beoordeling van de aannemelijkheid dat aan deze criteria wordt voldaan. Dat betekent niet dat elk van deze criteria met wetenschappelijk onderzoeksmateriaal is of moet worden onderbouwd. Ook uit de informatie uit de interviews kan deze aannemelijkheid worden afgeleid. In die gevallen dat het van belang is om nader wetenschappelijk onderzoeksmateriaal te vergaren om de aannemelijkheid te onderbouwen, is dat bij de bespreking van het desbetreffende criterium aangegeven.

4.2 De uitzendbranche

Doel van de Wet

Op dit moment is er geen sprake van actief faciliteren door de overheid van de uitzendbranche, er is immers geen sprake van een vergunningplicht. De vergunningplicht is enkele jaren geleden afgeschaft. Uitbreiding van de Wet BIBOB naar de uitzendbranche past zodoende niet binnen het doel van de Wet BIBOB.

Er zijn redenen om aan te nemen dat er problemen in deze branche zijn, maar de aanpak daarvan vergt een verschuiving van het doel van de Wet BIBOB richting criminaliteitsbestrijding.

Aangrijpingspunt

Er is geen aangrijpingspunt omdat er, zoals gezegd geen vergunningplicht meer is. De toenmalige vergunning werd niet verleend op gemeentelijk niveau, maar door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op dit moment bestaat er een vrijwillige mogelijkheid tot certificeren. Met deze certificering wordt met name gepoogd belastingontduiking en illegale tewerkstelling terug te dringen, doordat men zich bij de aanpak daarvan kan richten op de niet gecertificeerde uitzendbureaus.

Op dit moment is er zodoende geen aangrijpingspunt waarmee de uitzendbranche relatief eenvoudig onder de werking van de Wet BIBOB kan worden gebracht. Daarbij lijkt de politieke wil voor de introductie van een vergunningstelsel beperkt. Tevens doet zich de vraag voor, als er een vergunningplicht zou worden geïntroduceerd, bij wie die taak zou moeten komen te liggen. De toenmalige vergunning werd verleend op rijksniveau, maar het zijn de gemeenten die de problematiek rondom de uitzendbureaus ervaren.

Proportionaliteit

Kwetsbaarheid sector

- Vertrouwdheids criterium

Wij hebben niet kunnen vaststellen of de uitzendbranche aan dit criterium voldoet. Uit een meerderheid van de interviews is wel op te maken dat criminelen zich vertrouwd voelen met deze sector.

- Toetredings criterium

Er zijn geen diploma-eisen om een uitzendbureau te beginnen, of arbeidsbemiddelaar te zijn en het is aannemelijk dat het eenvoudig is iemand als zaakwaarnemer in te zetten. Hiermee voldoet de uitzendbranche aan dit criterium.

- Concurrentie & cash-criterium

De sector lijkt ook te voldoen aan dit criterium, namelijk in die zin dat er veel geld kan worden verdiend in de uitzendbranche en dat het ook lucratief kan zijn om de regels te ontduiken. Met de tewerkstelling van illegalen kan veel geld worden verdiend. Daarnaast is er sprake van harde concurrentie binnen de uitzendbranche en bestaan er enkele grote spelers en veel kleine bedrijven.²⁵

- Regulerings criterium

De uitzendbranche voldoet ook aan dit criterium. Er is immers geen vergunningplicht. Er is echter wel veel regelgeving over het inlenen van werknemers. Naast bewuste overtreding van deze regels is er in de uitzendbranche ook sprake van te weinig kennis om de regels goed te kunnen naleven. Ook is er grote vraag naar goedkope arbeid.²⁶ Daarnaast zijn weinig controles en het uitdelen van boetes is niet consequent. De ervaren pakkans is hierdoor zeer laag.²⁷

Criminaliteit

Uit onderzoek komt naar voren dat in Nederland tussenpersonen actief zijn die buitenlanders illegaal te werk stellen of geen sociale premies afdragen voor door hen aan derden uitgeleend personeel.²⁸ Meer gedetailleerd blijkt dat in Nederland in totaal ruim 500 georganiseerde uitzendondernemingen voorkomen die tezamen 3.050 vestigingen hebben. Deze bureaus werken te goeder trouw.

²⁵ P. Bolhuis, M. Engelen en M. Zuidam, *Maatregelen ter bestrijding van fraude en illegale bemiddeling in de uitzendbranche*, een ex ante evaluatie, Leiden, research voor beleid b.v., februari 2005, p. 55.

²⁶ M. Zuidam & D.H. Grijpstra, *Over de Grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*, Leiden, research voor beleid b.v., april 2004, p.7.

²⁷ P. Bolhuis, M. Engelen en M. Zuidam, 2005, p.55.-59.

²⁸ M. Zuidam & D.H. Grijpstra, 2004, p.3.

Daarnaast zijn er ongeveer 1.500 geregistreerde uitzendbureaus actief met ruim 1.900 vestigingen die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie.²⁹ Daarbij lijkt het dat bij zo'n 750 vestigingen van de uitzendbureaus die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie sprake is van illegale tewerkstelling, waarbij wordt bemiddeld wordt voor 7.500 a 15.000 illegalen. Bovendien is er nog een zeer groot aantal andere uitzenders, die niet zijn geregistreerd als uitzendbureau maar wel als zodanig opereren. Te denken valt aan uitleenbedrijven, Poolse en Duitse uitzendbureaus en handmatige loonbedrijven. Voorts zijn er uitzendbureaus die zich primair bezighouden met het bemiddelen van illegalen. Deze bureaus zijn te onderscheiden in twee soorten: 1. een grotere groep kleine ondernemers die op kleine schaal illegalen bemiddelen; en 2. een kleine groep grotere criminele organisaties die illegalen tegen een aanzienlijke vergoeding alle middelen van levensbehoefte bieden, zoals valse identiteit, woning en werk. De omvang van deze groep is in te schatten op in totaal tussen de 300 en 750 organisaties, die bemiddelen voor 16.000 tot 30.000 illegalen.³⁰ In de uitzendbranche komt daarnaast ook veelvuldig fraude voor.³¹ Het is lastig hier een goed beeld van te krijgen. In enkele interviews geven respondenten aan dat de uitzendbranche een schakel vormt in een keten van criminele activiteiten. Het zijn de grote steden die dit aangeven. Sommige respondenten geven echter aan geen problematiek rondom uitzendbureaus te ervaren. Dit zijn met name de gemeenten waarin alleen de gerenommeerde uitzendbureaus zijn gevestigd. Wel is het de vraag of de gemeenten de problematiek rondom de uitzendbranche voldoende kunnen doorzien als gevolg van hun beperkte taakstelling op dit terrein.

Belasting burger

In de Tweede Kamer is de afgelopen jaren al enkele malen gesproken over de wens de misstanden rondom de uitzendbranche aan te pakken. Daarbij betrof het met name problematiek in de sfeer van illegaliteit en fraude. Daarbij is de introductie van een vergunningplicht voor de uitzendbranche niet wenselijk bevonden, vanwege administratieve lasten en de tendensen van deregulering. Daarnaast kan het hierbij gaan om de introductie van een vergunningplicht alleen om de Wet BIBOB te kunnen toepassen. De introductie van een vergunningplicht ligt meer voor de hand als er om andere redenen dan BIBOB de behoefte bestaat aan meer overheidsregulering in een branche en de vergunningplicht daartoe het beste alternatief lijkt.

Concluderend kan worden gesteld dat het bij de uitzendbranche gaat om een sector die kwetsbaar is voor criminaliteit vanwege haar kenmerken. Uit onderzoek blijkt dat ook in behoorlijke mate criminele activiteiten plaatsvinden in uitzendbureaus. Het bemiddelen van illegalen lijkt op grote schaal voor te komen en is een ernstige vorm van criminaliteit. Er is op dit moment echter geen aangrijpingspunt. Dit maakt het lastig een inschatting te maken van de belasting van de burger indien de Wet BIBOB van toepassing zou zijn, omdat nu niet aan een bestaand aangrijpingspunt kan worden getoetst.

²⁹ M. Zuidam & D.H. Grijpstra, 2004, p.7.

³⁰ M. Zuidam & D.H. Grijpstra, 2004, p.8.

³¹ M. Zuidam & D.H. Grijpstra, 2004, p.8.

Gezegd kan echter wel worden dat indien er een vergunningplicht, dat deze belasting aanzienlijk zal zijn. Echter, vanwege de kenmerken van deze branche en het feitenmateriaal dat voorhanden is over de criminele activiteiten in deze branche, lijkt deze belasting te rechtvaardigen. Deze branche voldoet hiermee aan het criterium proportionaliteit.

Subsidiariteit

Er bestaan op dit moment geen middelen om aan een gelijke hoeveelheid informatie te komen als met behulp van de Wet BIBOB. Daarnaast bestaat er ook geen mogelijkheid tot het weigeren van een vergunning o.i.d. (er is immers geen sprake van facilitering in deze branche). De branche voldoet hiermee aan het criterium subsidiariteit.

Als je subsidiariteit in het licht van het doel van de Wet BIBOB als criminaliteitsbestrijding beoordeelt, dan speelt de multidisciplinaire aanpak van belastingdienst en (vreemdelingen)politie een rol. Met die aanpak, en wellicht een intensivering daarvan, kan veel worden bereikt. Dit roept de vraag op of uitbreiding van de Wet BIBOB nodig is.

Conclusie

In de voorgaande paragraaf is de uitzendbranche getoetst aan de criteria voor uitbreiding. Deze toetsing leidt tot de volgende resultaten:

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar de uitzendbranche past niet binnen het doel van de Wet BIBOB, omdat er geen aangrijpingspunt is.
- Aangrijpingspunt: er is op dit moment geen sprake van faciliteren door de overheid. Uitbreiding naar de uitzendbranche voldoet zodoende niet aan dit criterium.
- Proportionaliteit: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche wordt proportioneel geacht.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

4.3 Feesten en evenementen

Doel van de Wet

Gemeenten kunnen in hun APV een vergunningstelsel voor feesten en evenementen opnemen. De zogenaamde evenementenvergunning. Er is zodoende sprake van faciliteren door de overheid. Om deze reden past deze sector binnen het doel van de Wet BIBOB.

Aangrijpingspunt

Het bestaande aangrijpingspunt is de evenementenvergunning. Een BIBOB toets en verdere toepassing van de Wet BIBOB zou deel uit kunnen maken van de verlening van een evenementenvergunning. Voor de feesten en evenementen is doorgaans geen vergunning uit de Drank- en Horecawet benodigd, maar kan worden volstaan met een ontheffing van deze vergunningplicht conform artikel 35, eerste lid van de Drank- en Horecawet.

Deze ontheffing zou ook een aangrijpingspunt voor de toepassing van de Wet BIBOB kunnen zijn, hiermee wordt immers ook gefaciliteerd. Een punt van aandacht daarbij is dat de evenementenvergunning in de regel kort voorafgaand aan een evenement wordt aangevraagd, en dat het bevoegd gezag in de regel ook niet veel tijd nodig heeft om op de aanvraag te beslissen. Deze aanvraag- en beslissingstermijnen zijn veelal (veel) korter dan de termijnen die nodig zijn om een BIBOB-toets uit te voeren en om advies van Bureau BIBOB te verkrijgen.

Door zowel het bestaan van de evenementenvergunning als het verlenen van de ontheffing van een vergunning op basis van de Drank- en Horecawet voldoet deze branche aan het criterium van de bestaande bevoegdheid.

Proportionaliteit

Op het gebied van de feesten- en evenementenbranche is er geen onderzoek dat zicht geeft op de organisatie van de sector, of de mate en wijze van criminaliteit.

Kwetsbaarheid

- Vertrouwdheids criterium

Wij hebben niet kunnen vaststellen of deze branche aan dit criterium voldoet. Uit enkele van de interviews is wel op te maken dat criminelen zich vertrouwd voelen met deze sector.

- Toetredings criterium

Er kan worden verondersteld dat dit sector is die een lage drempel van toetreding kent. Er zijn geen diploma's voor nodig om een feest of evenement te kunnen organiseren. Ook lijkt het relatief eenvoudig om iemand als zaakwaarnemer in te zetten.

- Concurrentie & cash-criterium

Tijdens feesten en evenementen gaat veel contant geld om. Dit biedt de mogelijkheid om bepaalde commerciële activiteiten en de daaruit ontvangen inkomsten niet in de administratie op te nemen. Wij kunnen niet beoordelen of er sprake is van grote concurrentie. Door het feit dat er in deze sector veel contant geld om te gaan, lijkt deze sector aan dit criterium te voldoen.

- Regulerings criterium

Er zijn regels ingevolge de evenementenvergunning voor het organiseren van feesten en evenementen. Daarmee vindt regulering in de branche plaats. Wel kunnen regels tegenstrijdig zijn. Daarmee lijkt de branche aan dit criterium te voldoen.

Criminaliteit

Er is geen feitenmateriaal beschikbaar over deze branche. Nader onderzoek hiernaar kan gewenst zijn ter onderbouwing. Tijdens de interviews geeft de meerderheid van de respondenten aan een uitbreiding naar deze sector voor zijn gemeente niet wenselijk te vinden, omdat zij weinig problemen ondervinden op dit gebied. Een enkele respondent geeft aan wel behoefte te hebben aan uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze sector. Daarmee lijkt de behoefte aan uitbreiding met name een lokale wens te zijn.

Belasting burger

Er bestaat reeds een vergunningplicht. Het opnemen van een integriteitstoets zal de administratieve lasten doen toenemen en de termijnen voor vergunningaanvraag doen toenemen. Deze toename valt mee, omdat de ondernemers in het kader van de bestaande vergunning al aan veel vereisten moeten voldoen. De problematiek in deze branche lijkt zich echter met name lokaal voor te doen, waardoor in verband met de extra belasting voor de burger bij invoering van BIBOB, een zorgvuldige afweging op zijn plaats is.

De branche van feesten en evenementen heeft enkele kenmerken waaruit kan worden geconcludeerd dat deze branche kwetsbaar is voor criminaliteit. Er is echter geen feitenmateriaal voorhanden om te kunnen onderbouwen dat in deze sector ook daadwerkelijk criminele activiteiten plaatsvinden. Doordat er reeds een vergunningplicht is in deze sector zal de (extra) belasting voor de burger niet groot zijn. Doordat er echter geen onderbouwing is van de hoeveelheid criminaliteit, kan niet worden gesteld dat uitbreiding naar deze sector ook daadwerkelijk proportioneel is. Hoewel er wel signalen voor deze criminaliteit zijn, is die niet aan te tonen. Onderzoek naar de mate en ernst van criminaliteit is daartoe gewenst.

Subsidiariteit

Met behulp van de evenementenvergunning kan niet dezelfde informatiepositie worden bereikt als met de Wet BIBOB. Wel kan reeds een vergunning worden geweigerd. De evenementenvergunning is niet toegespitst op integriteitsbeoordeling. Er wordt zodoende voldaan aan het criterium van subsidiariteit.

Conclusie

In de voorgaande paragraaf is feesten- en evenementenbranche getoetst aan de criteria voor uitbreiding. Deze toetsing leidt tot de volgende resultaten:

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche past binnen het doel van de Wet BIBOB. Er is immers reeds sprake van faciliteren door de overheid.
- Aangrijpingspunt: er is op dit moment sprake van faciliteren door de overheid, zowel door het verlenen van de evenementenvergunning als de ontheffing van de vergunning ingevolge artikel 35, Drank- en Horecawet. Uitbreiding naar feesten en evenementen voldoet zodoende aan dit criterium.
- Proportionaliteit: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche kan proportioneel zijn. De branche lijkt kwetsbaar te zijn en de extra belasting voor de burger lijkt mee te vallen, maar de mate en ernst van criminaliteit is door een gebrek aan feitelijke informatie niet aan te tonen. Van proportionaliteit kunnen we zodoende niet zeggen dat deze branche er niet aan voldoet, maar ook niet dat dit wel zo is. De proportionaliteit is zodoende onbepaald.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

4.4 Belwinkels

Doel van de Wet

Er zijn geen actieve faciliterende handelingen van de overheid nodig om een belwinkel te kunnen openen. De belwinkels passen zodoende niet binnen het huidige doel van de Wet BIBOB, het beschermen van de integriteit van de overheid.

De problematiek die zich rondom belwinkels voordoet kan voldoende aanleiding geven de Wet BIBOB toe te willen passen, maar dit brengt een expliciete verschuiving van het doel van de Wet BIBOB met zich mee.

Aangrijpingspunt

Aangezien er op dit moment geen sprake is van faciliteren is er geen aangrijpingspunt. De sector belwinkels voldoet zodoende niet aan dit criterium. Stel dat er een vergunningplicht zou worden geïntroduceerd dan is het de vraag wie die vergunning zou moeten verlenen en of het wenselijk is de vergunningplicht alleen te introduceren voor toepassing van de Wet BIBOB. Het kan echter zo zijn dat het mede om andere redenen wenselijk is meer overheidsregulering in een branche te introduceren en dat de vergunningplicht daartoe een goede mogelijkheid is. Gemeenten krijgen immers de meeste signalen over de problematiek in deze sector, maar de toezichtbevoegdheden voor deze sector liggen bij de OPTA.

Proportionaliteit

Kwetsbaarheid sector

- Vertrouwdheids criterium

Wij hebben niet kunnen vaststellen of de branche belwinkels aan dit criterium voldoet. Uit een meerderheid van de interviews is wel op te maken dat criminelen zich vertrouwd voelen met deze sector.

- Toetredings criterium

Het is betrekkelijk eenvoudig en goedkoop om een belwinkel te starten. Daarvoor is een aantal redenen,³² waarvan de voornaamste de volgende zijn: belwinkels zijn vaak gevestigd in de wijken waar de clientèle woont en dat zijn veelal de 'goedkopere' wijken. De huurprijzen zijn in die wijken veelal redelijk tot laag. Daarnaast vergt de inrichting van een belhuis weinig investeringen en hoeft een belwinkel niet te beschikken over voorraden die veel opslagruimte innemen of kunnen bederven. In beginsel volstaat een handelsvoorraad met belkaarten.

³² Van Traa team (gemeente Amsterdam, dienst Openbare Orde en Veiligheid), *Verkeerd verbonden? Belhuizen in Amsterdam*, augustus 2003, p. 8.

Daarnaast komt de laagdrempeligheid ook voort uit de minimale overheidsbemoeienis met de branche³³ en gaat het bij belwinkels om een relatief nieuwe en snelgroeiende branche waarover weinig bekend is en die feitelijk niet of nauwelijks is onderworpen aan toezicht door de overheid.³⁴

- Concurrentie & cash-criterium

Voor wat betreft dit criterium bestaan er aanwijzingen op het gebied van de concurrentie. Het betreft immers met name kleine bedrijven. Een duidelijke aanwijzing voor het marginale bestaan dat vele belwinkels leiden is het hoge aantal mutaties: belwinkels gaan voortdurend in andere handen over of verdwijnen geheel.³⁵ In belwinkels gaat cash geld om, dit zullen echter naar verwachting geen grote sommen zijn, maar dit geeft wel mogelijkheden de activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen.

- Reguleringcriterium

Zoals bij het toetredingscriterium ook aangegeven, wordt de laagdrempeligheid mede veroorzaakt door de minimale overheidsbemoeienis in de branche. Deze branche voldoet daarmee ook aan dit criterium.

Criminaliteit

Uit onderzoek blijkt dat in deze branche wordt er op verschillende manieren gefraudeerd. Te noemen zijn ontduiken winkelsluitingstijden, illegaal personeel, belastingfraude, ondeugdelijke waar, telecomfraude (oplichting van carriers, fraude met gestolen SIM-kaarten en GSM's, roaming-fraude, hacking, illegaal wisselen en money-transfers (hawala) en witwassen.³⁶ Het is echter lastig vast te stellen op welke schaal dit plaatsvindt. Uit ander onderzoek blijkt dat maar een klein deel van de belwinkels bij controle aan alle wettelijke vereisten voldeed.³⁷ Wel wordt uit onderzoek de conclusie getrokken dat belastingontduiking waarschijnlijk veel voorkomt en op verschillende manieren wordt gepleegd. Daarnaast wordt duidelijk dat door telecomfraude de overheid, het bedrijfsleven en de burger al vele tientallen miljoenen aan schade hebben opgelopen.³⁸ Net als bij de uitzendbranche is er een wisselend ervaren problematiek bij de respondenten in de interviews. Met name de grote steden geven aan deze problematiek te ervaren, terwijl andere respondenten aangeven geen noodzaak tot uitbreiding te zien. In kleinere gemeenten zijn vaak ook veel minder belwinkels. Daarmee lijkt de problematiek zich met name in de grote steden af te spelen.

³³ Van Traa team 2003, p. 9.

³⁴ Van Traa team 2003, p. 9-10.

³⁵ Van Traa team 2003, p. 9.

³⁶ Van Traa team 2003, p. 3-23.

³⁷ Regionaal platform fraudebestrijding, Rotterdam Rijnmond en Zuid Holland-Zuid, Eindrapportage project belwinkels, 6 november 2006, p.9-10.

³⁸ Van Traa team 2003, p. 25.

Belasting burger

Het brengen van de belwinkels onder de Wet BIBOB kan de introductie van een vergunningplicht met zich meebrengen. Een vergunningplicht die in het leven wordt geroepen om de Wet BIBOB te kunnen toepassen. De introductie van een vergunningplicht ligt meer voor de hand als er om andere redenen dan BIBOB de behoefte bestaat aan meer overheidsregulering in een branche en de vergunningplicht daartoe het beste alternatief lijkt. Een vergunningplicht brengt aanzienlijke administratieve lasten met zich mee. Er kan van de termijnen een vertragend effect worden verwacht en de introductie van een vergunningplicht past niet binnen de tendens van deregulering. De vraag is of om deze redenen een vergunningplicht haalbaar is. Mocht een vergunningplicht wenselijk zijn, dan lijken de lasten voor de burger, omdat de problematiek rondom de beluizen zich met name concentreert in de grote steden, bij een introductie van een vergunningplicht die landelijk is geïndiceerd wel erg hoog lijken te worden.

Concluderend kan worden gesteld dat de sector belwinkels kenmerken heeft waardoor ze als criminogeen valt te beschouwen. Uit feitelijke informatie blijkt dat er ook daadwerkelijk criminele activiteiten plaatsvinden. Onduidelijk is alleen in welke mate. Als uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche wenselijk wordt geacht, dan lijkt nader onderzoek naar de ernst en mate van de criminaliteit in deze branche geëigend. De belasting voor de burger is lastig te onderbouwen omdat er op dit moment geen sprake is van facilitering. De introductie van een vergunningplicht, waarvan het overigens de vraag is of dit haalbaar is, zou echter wel veel belasting voor de burger met zich meebrengen. Dit samennemend voldoet deze branche aan het criterium van proportionaliteit.

Subsidiariteit

Er bestaan er nu geen middelen waarmee hetzelfde als met de Wet BIBOB kan worden bereikt: er bestaan geen mogelijkheden tot het verkrijgen van informatie, en omdat er geen vergunningplicht bestaat ook niet voor wat betreft het voorkomen van faciliteren door het weigeren van een vergunning o.i.d. Daarmee voldoet de branche aan het criterium subsidiariteit.

Subsidiariteit in ruime zin beoordelend, bestaan er mogelijkheden voor intensivering van de aanpak via het strafrecht en vormen van bestuursrecht. Onderzoek stelt vast dat niet kan worden gezegd dat het de overheid ontbreekt aan instrumenten om toezicht uit te oefenen of om (strafrechtelijk) tegen misstanden op te treden. De geconstateerde misdrijven zijn nu reeds strafbaar en de instanties die voor controle, toezicht of opsporing verantwoordelijk zijn, zijn bekend (belastingdienst en FIOD/ECD, politie, DNB, OPTA). Uit interviews en onderzoek blijkt dat met de bestaande regelgeving al veel zou kunnen worden bereikt. De OPTA zou daarbij een rol kunnen spelen in het toezicht op de integriteit van de branche.³⁹

³⁹ Van Traa team 2003, p. 25-26.

Conclusie

In de voorgaande paragraaf is de branche belwinkels getoetst aan de criteria voor uitbreiding. Deze toetsing leidt tot de volgende resultaten:

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar de belwinkels past niet binnen het doel van de Wet BIBOB.
- Aangrijpingspunt: er is op dit moment geen sprake van faciliteren door de overheid. Uitbreiding naar deze branche voldoet zodoende niet aan dit criterium.
- Proportionaliteit: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche lijkt proportioneel te zijn. De branche lijkt kwetsbaar te zijn en er vindt criminaliteit plaats. Lastig is echter aan te tonen in welke mate. Indien uitbreiding naar deze branche wenselijk is, lijkt extra onderzoek te zijn geïndiceerd. De extra belasting voor de burger bij bijvoorbeeld de introductie van een vergunningplicht is aanzienlijk. Omdat de problematiek zich met name lokaal voordoet, lijkt, mede in verband met de belasting van de burger, de mogelijkheid tot introductie van de vergunningplicht op lokaal niveau het meest geëigend. Dit nadeel lijkt echter op te wegen tegen de kwetsbaarheid en mate van criminaliteit in de branche. Zodoende wordt uitbreiding proportioneel geacht.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

4.5 Headshops

Doel van de Wet

Gemeenten kunnen op dit moment een vergunningplicht in hun APV opnemen voor headshops. De houdbaarheid van deze vergunningplicht is nog nooit expliciet getoetst door de rechter. De headshops passen binnen het doel van de Wet BIBOB omdat er sprake is van faciliteren als een gemeente een vergunningplicht heeft geïntroduceerd. Daarmee past uitbreiding van de Wet BIBOB binnen het doel van de Wet BIBOB.

Aangrijpingspunt

Er bestaat nu al de mogelijkheid deze branche te onderwerpen aan een vergunningplicht. Dit is zodoende het aangrijpingspunt waarop de Wet BIBOB van toepassing kan worden verklaard.

Proportionaliteit

Kwetsbaarheid

- Vertrouwdheids criterium

Wij hebben niet kunnen vaststellen of de branche headshops aan dit criterium voldoet. Uit een meerderheid van de interviews is wel op te maken dat criminelen zich vertrouwd voelen met deze sector.

- Toetredings criterium

Er is relatief weinig vermogen nodig om een headshop te starten en ook kennen veel gemeenten geen vergunningstelsel voor headshops waardoor de drempel tot toetreding relatief laag is. Hiermee voldoet deze branche aan dit criterium.

- Concurrentie & cash-criterium

Uit onderzoek blijkt dat de sector wordt gedomineerd door met name kleine bedrijven, waarvan veel eenmanszaken. Van een economische machtsconcentratie is geen sprake.⁴⁰ Of er grote onderlinge concurrentie is kan niet worden vastgesteld. Wel wordt uit onderzoek duidelijk dat dezelfde eigenaar vaak zowel een grow/smart/headshop als een coffeeshop heeft. Omzetcijfers uit de headshops zijn niet voorhanden, maar coffeeshopeigenaren verdienen een goed belegde boterham.⁴¹ Wel mag worden aangenomen dat er (veel) contant geld omgaat in deze branche en dat dit in ieder geval mogelijkheden biedt om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen.

- Regulering criterium

Er is veelal geen vergunningstelsel voor headshops, ook daarnaast zijn er weinig regels. De branche voldoet hiermee aan het regulering criterium.

Criminaliteit

Er zijn geen onderzoeksrapporten die specifiek op de problematiek rondom headshops ingaan. In het weinige materiaal dat beschikbaar is valt op dat er zelden een strak onderscheid kan worden gemaakt tussen growshops, smartshops en headshops. De verschillende activiteiten komen veelal gebundeld voor.

⁴⁰ J. Snippe, B. Bieleman, H. Naayer & P. Ogier (Intraval b.v.), *Preventieve doorlichting van de cannabissector c.a.*, 2004, p. 113-114.

⁴¹ J. Snippe e.a., 2004, p. 114-115.

Uit onderzoek kan worden opgemaakt dat doordat in de afgelopen jaren veel illegale softdrugs verkooppunten zijn gesloten, de verkoop nu vaak plaatsvindt 'onder de toonbank'. Deze 'onder de toonbank'-verkoop van wiet en hasj in cafés komt overal voor. Naast de verkoop van cannabis in horeca waar alcohol geschonken wordt, vindt in mindere mate ook verkoop van wiet en hasj in 'droge' horeca plaats. Dit gebeurt dan bijvoorbeeld in cafetaria's en koffiehuizen, maar ook wel eens in een smartshop of een andere winkel.⁴² Hoewel headshops niet altijd even makkelijk te onderscheiden zijn van growshops of smartshops -in het onderzoek *Preventieve doorlichting cannabissector* van het Ministerie van Justitie worden headshops onder growshops geschaard- kan verondersteld worden dat ook bij headshops criminele activiteiten plaatsvinden. De verschillende activiteiten in de 'cannabisbranche' zijn namelijk veelal met elkaar verweven en onderzoek maakt duidelijk dat bij de coffeeshops en de growshops wel degelijk criminele activiteiten plaatsvinden.⁴³

Gezien de gebleken criminele activiteiten in coffee- smart- en de growshops zijn er redenen om verder te willen kijken om de criminaliteit binnen headshops aan te willen pakken. Er zijn signalen dat headshops in relatie staan tot criminele netwerken. Uit onderzoek blijkt echter onvoldoende dat de headshops zelf bij criminele activiteiten zijn betrokken. Als uitbreiding naar de headshops wenselijk wordt geacht, dan is het ter nadere onderbouwing van de mate en ernst van de criminaliteit wenselijk nader onderzoek uit te voeren.

Belasting burger

De belasting van de burger bij invoering van een landelijk geïndiceerd vergunningstelsel is groot en het is de vraag of dit past binnen een stelsel van vermindering van administratieve lasten en deregulering. De introductie van een vergunningplicht ligt meer voor de hand als er om andere redenen dan BIBOB de behoefte bestaat aan meer overheidsregulering in een branche en de vergunningplicht daartoe het beste alternatief lijkt.

De headshops voldoen aan enkele criteria om aangemerkt te kunnen worden als kwetsbare branche. Ook zijn er signalen dat deze branche crimineel is. Uit onderzoek wordt echter niet duidelijk of dit ook daadwerkelijk om headshops gaat. Of echter een vergunningplicht haalbaar is, is de vraag. Deze zou ook aanzienlijke lasten met zich meebrengen. Gezien de onduidelijkheid over de mate van criminaliteit blijft het criterium proportionaliteit onbepaald.

Subsidiariteit

In enge zin zijn er nu geen mogelijkheden om hetzelfde te bereiken als met de Wet BIBOB; het bestuursorgaan kan niet dezelfde informatiepositie bereiken, wel is het mogelijk een vergunning te introduceren en zodoende ook te weigeren.

⁴² D.J. Korf, M. Wouters, T. Nabben & P. Van Ginkel, *Cannabis zonder coffeeshop: Niet-gedoogde cannabis verkoop in tien Nederlandse Gemeenten*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, WODC, 2005, p. 131.

⁴³ J. Snippe e.a., 2004, p. 114-120.

Conclusie

In de voorgaande paragraaf is de branche headshops getoetst aan de criteria voor uitbreiding. Deze toetsing leidt tot de volgende resultaten:

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar de headshops past binnen het doel van de Wet BIBOB.
- Aangrijpingspunt: er kan op dit moment sprake zijn van faciliteren door de overheid. Uitbreiding naar deze branche voldoet zodoende aan dit criterium.
- Proportionaliteit: de branche lijkt kwetsbaar te zijn voor criminele activiteiten en er zijn signalen dat er criminele activiteiten plaatsvinden. Er is echter te weinig feitelijke informatie over de mate en ernst van criminaliteit beschikbaar om daar conclusies aan te verbinden. Het criterium proportionaliteit blijft daarmee onbepaald.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

4.6 Exploitatie van kansspelautomaten

Doel van de Wet

Op dit moment faciliteert de overheid doordat de Minister van Justitie een vergunning verleent voor de exploitatie van kansspelautomaten (en behendigheidsautomaten) deze activiteit. Het toepassen van de Wet BIBOB op deze branche past zodoende binnen het doel van de Wet BIBOB.

Aangrijpingspunt

Artikel 30 H, eerste lid van de Wet op de kansspelen bepaalt dat het verboden is zonder vergunning van de Minister van Justitie één of meer kansspelen te exploiteren. Hieronder valt zowel de exploitatie van kansspelautomaten als behendigheidsautomaten. De exploitatie van kansspelautomaten is zodoende relatief eenvoudig onder de werking van de Wet BIBOB te brengen. Een BIBOB toets kan deel uitmaken van de vergunningplicht. In dat geval zou de exploitatie van alle typen speelautomaten onder de werking van de Wet BIBOB vallen.

In tegenstelling tot de vergunningplicht die bestaat voor speelautomatenhallen (artikel 30b, eerste lid Wet op de kansspelen) gaat het hierbij niet om een vergunning die door de burgemeester, en zodoende op gemeentelijk niveau wordt verleend. Hiermee ligt het voor de hand om bij toepassing van de Wet BIBOB de vergunning op rijksniveau te laten bestaan. Dit vergt goede werkafspraken tussen rijk en gemeenten, omdat gemeenten de instanties zijn waar de problematiek in deze sector het eerst zichtbaar wordt.

Proportionaliteit

Kwetsbaarheid

- Vertrouwdheids criterium

Wij hebben niet kunnen vaststellen of de exploitatie van kansspelautomaten aan dit criterium voldoet. Uit een meerderheid van de interviews is wel op te maken dat criminelen zich vertrouwd voelen met deze sector.

- Toetredings criterium

Er zijn geen diploma's vereist, wel een startkapitaal. Dit maakt dat er enige drempel is, maar de drempel kan laag worden genoemd. De branche voldoet zodoende aan dit criterium.

- Concurrentie & cash-criterium

Er sprake van grote sommen contant geld, door de speelautomaten, waarmee gefraudeerd kan worden. De branche voldoet ook aan dit criterium.

- Reguleringscriterium

Er wordt weinig controle uitgevoerd, ook al zijn er wel regels. Dit maakt dat de branche ook aan dit criterium voldoet.

Criminaliteit⁴⁴

De kansspelautomatenbranche heeft het imago van een besmette sector. De gokwereld wordt van oudsher geassocieerd met de handel in drugs en andere criminele activiteiten. Er is geld mee te verdienen, en met de hoeveelheid lijkt gemakkelijk te kunnen worden geschoven.

Er lijkt een groot aantal schijn-horecagelegenheden te bestaan en fictieve pachtconstructies, die louter en alleen dienen om geld uit het criminele circuit wit te wassen. De werkelijke omzet van deze zaken is gering. Het gaat hierbij vaak om zogenaamde droge horeca. Aan de belastingdienst worden forse omzetbedragen gemeld. De uitbaters (vaak pachters) van dergelijke gelegenheden ontvangen maandelijks een bedrag van de automatenexploitant (soms ook de verpachter) om de zaak draaiende te houden. De speelautomaten zouden hier de was doen; de opbrengst uit de kasten is op papier op te voeren en de controle hierop is niet sluitend. Daarnaast doet het zich ook voor dat een horecagelegenheid met wat «brak hout» wordt ingericht en voor pacht van de zaak met inventaris wordt op papier een gigantisch bedrag gevraagd. In werkelijkheid betaalt de pachter slechts een fractie van deze pachtsom, soms krijgt hij zelfs geld toe om de zaak - met automaten - open te houden. Door bij de belastingdienst hoge gok- en pachtinkomsten op te geven, kan zwart geld worden gewit.

⁴⁴ http://www.burojansen.nl/traa/b9_4_34.htm.

Overigens geldt voor de methode van het witwassen via speelautomaten hetzelfde als voor fictieve omzetverhoging in de horeca: de fiscale kosten zijn hoog. Daarnaast kunnen speelautomaten worden gebruikt om zwart geld te creëren.

Daarnaast zijn er redenen om aan te nemen dat kansspelautomatenexploitanten bepaalde districten 'bezetten'; in bepaalde uitgaansgebieden staan veel automaten van eenzelfde bedrijf opgesteld; een soort van clustering. Hierdoor wordt het moeilijker voor bonafide ondernemers om horecagelegenheden te kopen. Bovendien begeven kansspelautomatenexploitanten zich in toenemende mate op de markt van leningen voor startende horecaondernemers. Zij lijken hierin de rol van brouwerijen en banken steeds meer te hebben overgenomen. Doordat de lening altijd wordt gekoppeld aan de automatenplaatsing is het risico voor de leningverstrekker relatief klein. Brouwerijen lenen soms geld door aan automatenexploitanten die daarmee horecaondernemers weer van kapitaal voorzien. Vooral kleinere horecaondernemers lenen geld van speelautomatenhandelaren en betalen dat vaak terug uit de opbrengst van geplaatste speelautomaten; de speelautomatenhandelaar plaatst op deze manier automaten waarvan de opbrengst volledig voor hem is. Wanneer de verstrekte leningen de draagkracht van de ondernemer ver te boven gaan, dreigt de ondernemer te worden gewurgd door zijn geldschieter. Ook in de interviews spreken respondenten over deze constructies. Op deze wijze kunnen horecagelegenheden gemakkelijk worden overgenomen, of krijgt de kapitaalverstrekker in ieder geval achter de schermen de touwtjes in handen. Een dergelijke onderneming kan gaan dienen als dekmantel voor andere illegale zaken. Uit de voorgaande informatie uit het Van Traa rapport, die overigens uit de eerste helft van de jaren negentig dateert, wordt duidelijk dat de speelautomatenexploitanten door hun dominante positie een belangrijke factor zijn. Dit maakt dat het risico op criminele facilitering hoog. Ook de ernst van de criminele activiteiten weegt hierin mee. De omvang van deze criminele activiteiten is echter niet geheel duidelijk en de bestaande onderzoeksinformatie is gedateerd. Nader onderzoek lijkt zodoende geïndiceerd te zijn, maar een groot risico lijkt aanwezig te zijn.

Belasting voor de burger

De sector kent reeds een vergunningplicht. De toename van de administratieve lasten en lasten anderszins is daarmee beperkt in vergelijking met de introductie van een nieuw vergunningstelsel.

De sector voldoet aan alle drie de kenmerken om als proportioneel aangemerkt te worden. Ten eerste is de branche door haar kenmerken kwetsbaar voor criminele infiltratie. Daarnaast is er ook daadwerkelijk sprake van criminaliteit, maar blijft de exacte omvang daarvan onduidelijk. Uit de bestaande informatie en de daaruit blijkende dominante positie die de exploitanten innemen kan wel worden geconcludeerd dat het risico op criminele facilitering zeer zeker aanwezig is. Ten derde is de extra belasting voor de speelautomatenexploitant gerechtvaardigd gezien de mate van en het risico op criminaliteit in de speelautomatenbranche als geheel.

Subsidiariteit

Op dit moment bestaat een vergunningplicht. In het kader van deze vergunningplicht wordt ook getoetst aan zedelijkheidseisen. Deze zedelijkheidseisen hebben betrekking op criminele activiteiten in het verleden en zien alleen op de aanvrager van de vergunning, niet op het netwerk om de aanvrager heen. Met behulp van dit instrumentarium kan niet hetzelfde bereikt worden als met behulp van de Wet BIBOB. De informatie die gevraagd kan worden ziet bijvoorbeeld alleen op de aanvrager en niet op het zakelijk netwerk daar omheen.

Conclusie

In de voorgaande paragraaf is de exploitatie van kansspelautomaten getoetst aan de criteria voor uitbreiding. Deze toetsing leidt tot de volgende resultaten:

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar de exploitatie van kansspelautomaten past binnen het doel van de Wet BIBOB, omdat er sprake is van criminele facilitering.
- Aangrijpingspunt: er is op dit moment sprake zijn van faciliteren door de overheid. Uitbreiding naar deze branche voldoet zodoende aan dit criterium.
- Proportionaliteit: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche wordt proportioneel geacht. De branche lijkt kwetsbaar te zijn en er vindt criminaliteit plaats. Onderzoek naar de exacte omvang lijkt wenselijk. De extra belasting voor de speelautomatenexploitant is gerechtvaardigd gezien de mate van en het risico op criminaliteit in de speelautomatenbranche als geheel. Zodoende wordt uitbreiding proportioneel geacht.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

4.7 Onroerend goed-branche

Doel van de Wet

Bij de aankoop en verkoop van (bebouwd en onbebouwd) onroerend goed faciliteert de gemeente de wederpartij door die koop en verkoop. Door de koop van en de verkoop van onroerend goed aan criminele actoren is de integriteit van de gemeente in het geding. Dat de gemeente daarbij handelt als civiele partij maakt niet uit. Aan de civielrechtelijke koop of verkoop gaat immers eerst een publiekrechtelijk besluit vooraf dat de civielrechtelijke handeling mogelijk maakt. De uitbreiding van de Wet BIBOB naar de onroerend goed branche waarbij de gemeente optreedt als civiele partij valt daarmee onder het doel van de Wet BIBOB, de bescherming van de integriteit van de overheid. De uitbreiding van de Wet BIBOB om criminele activiteiten binnen de onroerend goed branche te reguleren, waarbij de overheid geen partij is, valt niet binnen het doel van de Wet BIBOB. Immers, er is dan geen sprake van facilitering.

Aangrijpingspunt

Aangrijpingspunt is het besluit dat het college neemt op basis van artikel 160, eerste lid, onder e Gemeentewet. Dit publiekrechtelijk besluit maakt de privaatrechtelijke koop en verkoop mogelijk. Het besluit op grond van de Gemeentewet kan aan een BIBOB toets onderhevig worden gemaakt. De vraag die zich daarbij voordoet is of het kunnen toepassen van de Wet BIBOB alleen zou moeten gelden bij onroerend goed transacties of bijvoorbeeld ook bij andere overeenkomsten die de overheid aangaat die niet aan het aanbestedingsrecht onderhevig zijn.

Zoals reeds bij het criterium doel van de wet aangegeven heeft de overheid geen middelen om andere misstanden binnen de onroerend goed branche aan te pakken. Er zou dan een modus van faciliteren moeten worden geïntroduceerd. Daarbij valt, zoals gezegd, te denken aan het aanhouden van inschrijving in de kadastrale registers en weigering van inschrijving bij een negatieve BIBOB-toets. Zie hierover nader paragraaf 2.4.

Proportionaliteit

Kwetsbaarheid

- Vertrouwdheids criterium

Wij hebben niet kunnen vaststellen of de onroerend goed branche aan dit criterium voldoet. Uit een meerderheid van de interviews is wel op te maken dat criminelen zich vertrouwd voelen met deze sector.

- Toetredings criterium

De sector voldoet aan dit criterium door het feit dat er een lage drempel van toetreding is. In principe kan iedereen een pand kopen of onroerend goed verkopen, mits de financiering rond is. Je hoeft geen diploma's te hebben, noch andere papieren.

- Concurrentie & cash-criterium

De branche voldoet aan dit criterium omdat er veel geld in omgezet kan worden, hierbij kan het ook (deels) om contant geld gaan.

- Reguleringscriterium

De branche voldoet ook aan dit criterium omdat er weinig regelgeving in deze branche is.

Criminaliteit

Er bestaat geen onderzoeksmateriaal waar uit kan worden afgeleid in hoeverre er vaak sprake van is dat de overheid door haar onroerend goed transacties criminele activiteiten faciliteert. Wel bestaat er onderzoeksmateriaal over de malafide activiteiten die in de branche zelf plaatsvinden. Hiermee is wel onderzocht in hoeverre de branche zelf malafide is. De onroerend goed sector kan onderverdeeld worden in woningen, winkels, horeca, kantoren en bedrijfsgebouwen.⁴⁵ In deze sector kan op twee manieren malafide worden ondernomen: op het gebied van exploitatie en op het gebied van speculatie. Het exploiteren en speculeren is in beginsel rechtmatig en legitiem, echter de opbrengsten kunnen dermate lucratief zijn dat de verleiding om op malafide manier met de winsten om te gaan zeer groot kan zijn.⁴⁶ Vormen van malafide activiteiten op het gebied van exploitatie zijn: onrechtmatige bewoning (illegale doorverhuur), onregelmatigheden rond de verhuur (uitbuiting huurders) en onrechtmatig gebruik van panden (gebruik van woning als dekmantel voor prostitutie, wietplantages, witwaspraktijken, etc). Bij de speculatie moet meer gedacht worden aan hypotheekfraude, belastingfraude, verkoopcarroussels, et cetera. De effecten van de malafide praktijken zijn zeer breed en verschillend in ernst en reikwijdte. Het kan bijvoorbeeld gaan om verdringingseffecten op een krappe woningmarkt, het ontstaan van malafide kamerbemiddelingsbureaus, het achterwege blijven van registratie van huurders in het GBA, diverse vormen van fraude en ontduiking, overlast door overbewoning, problemen met de brandveiligheid, misdrijven in het kader van de opiumwetgeving, prijsbeïnvloeding en prijsafspraken, intimidatie en bedreiging, verwevenheid met de georganiseerde misdaad en criminele exploitatie van panden. Malafide praktijken in het onroerend goed kunnen bovendien verweven zijn met andere illegale fenomenen als illegaal verblijf, mensensmokkel, informele arbeid of met ernstige vormen van criminaliteit.⁴⁷

⁴⁵ H. Ferwerda, R. Staring, E. De Vries Robbé & J. van de Bunt, *Malafide activiteiten in de vastgoedsector: een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*, WODC, Ministerie van Justitie, Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007, p. 1.

⁴⁶ H. Ferwerda, R. Staring, E. De Vries Robbé & J. van de Bunt, 2007, p. 1.

⁴⁷ H. Ferwerda, R. Staring, E. De Vries Robbé & J. van de Bunt, 2007, p. 11.

Belasting burger

Er zal zonder meer sprake zijn van extra belasting van de burger, als zal die belasting gering zijn voor zover het de vertraging van besluitvorming door extra termijnen betreft.

Als de overheid het overige rechtsverkeer dat in deze branche plaatsvindt wil reguleren, zal daartoe een modus van faciliteren moeten worden geïntroduceerd. Dit zou een zeer grote belasting voor de burger met zich meebrengen.

De branche voldoet aan alle drie de kenmerken om de inzet als proportioneel aan te kunnen duiden. De branche heeft kenmerken waardoor zij wordt aangemerkt als kwetsbaar voor criminaliteit, er vindt ook daadwerkelijk criminaliteit in de branche plaats en dit weegt, voor zover het gaat om de onroerend goed branche waar de overheid optreedt als civiele partij, op tegen de belasting voor de burger. Dit geldt niet wanneer de overheid niet optreedt als civiele partij.

Subsidiariteit

Subsidiariteit in enge zin beoordelend zijn er op dit moment geen instrumenten om hetzelfde als de Wet BIBOB mee te bereiken. De branche voldoet op dit moment aan het criterium subsidiariteit. Een mogelijkheid om de verkoop van onroerend goed verder te reguleren kan het opnemen van een kettingbeding in de overeenkomst bij de verkoop van onroerend goed door de overheid zijn. Daarin kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat bij verkoop binnen vijf jaar de toestemming van de overheid nodig is. Daarnaast zijn bijvoorbeeld woningbouwverenigingen onder andere bij de vervreemding van grond onderworpen aan een vergunning hiertoe door de Minister van VROM. Kanttekening is echter dat het daarbij niet gaat om de verkoop van grond door de overheid.

Conclusie

In de voorgaande paragraaf is de onroerend goed branche getoetst aan de criteria voor uitbreiding. Deze toetsing leidt tot de volgende resultaten:

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar de onroerend goed branche past binnen het doel van de Wet BIBOB, voor zover het gaat om de onroerend goed branche waar bij de overheid optreedt als civiele partij.
- Aangrijpingspunt: er is op dit moment sprake van faciliteren door de overheid. Uitbreiding naar deze branche voldoet zodoende aan dit criterium, voor zover het gaat om de onroerend goed branche waar bij de overheid optreedt als civiele partij.
- Proportionaliteit: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche wordt proportioneel geacht. De branche lijkt kwetsbaar te zijn en er vindt criminaliteit plaats. De extra belasting voor de burger weegt hier tegenop. Zodoende wordt uitbreiding proportioneel geacht, voor zover het gaat om de onroerend goed branche waar bij de overheid optreedt als civiele partij.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

5. Conclusie

5.1 Algemene bevindingen

Naast de visie op het doel van de Wet BIBOB als bescherming van de integriteit van de overheid, ontwikkelt zich een tweede visie waarbij criminaliteitsbestrijding het doel van de Wet BIBOB is. Een deel van de discussie over uitbreiding wordt onscherp doordat er geen duidelijkheid bestaat over het doel van de Wet BIBOB. Is het doel nu bescherming van de integriteit of criminaliteitsbestrijding?

Van de uitbreiding naar een aantal van de sectoren, waaronder de uitzendbranche en de belwinkels kan worden gezegd dat de wens daartoe vooral ligt in de mogelijkheden tot bestrijding van criminele activiteiten die gemeenten tegenkomen bij de handhaving van de openbare orde. Daarnaast is er in deze sectoren op dit moment geen sprake van facilitering. Deze constatering leidt naar de vraag wat het aangrijpingspunt voor de Wet BIBOB kan zijn. Als het doel bescherming van de integriteit door het voorkomen van criminele facilitering is, moet er immers sprake zijn van facilitering wil de Wet BIBOB kunnen worden toegepast. Daar er in enkele sectoren nu geen sprake is van facilitering door de overheid zou die facilitering moeten worden geïntroduceerd. Daarbij rijst de vraag wiens taak en bevoegdheid het is om op een bepaald terrein in te grijpen. Is dat een taak van de gemeente of van het rijk?

Daarnaast rijst de vraag is of het wenselijk en mogelijk is bijvoorbeeld een vergunningplicht te introduceren als wijze van faciliteren om BIBOB toe te passen. Bij de introductie van een wijze van facilitering valt naast de bestaande wijzen ook te denken aan de (non)acceptatie van een melding. Als het doel van de Wet BIBOB is gelegen in de criminaliteitsbestrijding, hoeft er wellicht niet altijd sprake te zijn van facilitering. Een instrument als een sluitingsbevoegdheid waarbij een BIBOB toets wordt uitgevoerd, ligt op de lijn van een meer repressieve inzet van het BIBOB instrumentarium.

Ten behoeve van de uitbreiding van de Wet BIBOB is het wenselijk dat over voorgaande punten eenduidigheid bestaat. De toetsing hebben wij uitgevoerd aan de hand van de bestaande uitgangspunten van de Wet BIBOB.

5.2 De branches getoetst

Schematisch weergegeven is de toetsing van de branches als volgt verlopen:

	Uitzend- branche	Feesten en evenementen	Belwinkels	Headshop s	Kansspel- automaten	Onroerend goed sector
Doel van de Wet	nee	ja	nee	ja	ja	ja
Aangrijpingspunt	nee	ja	nee	ja	ja	ja
Proportionaliteit	ja	onbepaald	ja	onbepaald	ja	ja
Subsidiariteit	ja	ja	ja	ja	ja	ja

Hieruit kan worden geconcludeerd dat wij van mening zijn dat de branches exploitatie van de kansspelautomaten en de onroerend goed sector waarbij de overheid optreedt als civiele partij voldoen aan alle criteria voor toetsing.

Uitzendbranche

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar de uitzendbranche past niet binnen het doel van de Wet BIBOB. Er is geen sprake van criminele facilitering.
- Aangrijpingspunt: er is op dit moment geen sprake van faciliteren door de overheid. Uitbreiding naar de uitzendbranche voldoet zodoende niet aan dit criterium.
- Proportionaliteit: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche wordt proportioneel geacht.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

Feesten en evenementen

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche past binnen het doel van de Wet BIBOB.
- Aangrijpingspunt: er is op dit moment sprake van faciliteren door de overheid, zowel door het verlenen van de evenementenvergunning als de ontheffing van de vergunning onder vigeur van de Drank- en Horecawet. Uitbreiding naar feesten en evenementen voldoet zodoende aan dit criterium.
- Proportionaliteit: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche kan proportioneel zijn. De branche lijkt kwetsbaar te zijn en de extra belasting voor de burger lijkt mee te vallen, maar de mate en ernst van criminaliteit is door een gebrek aan feitelijke informatie niet aan te tonen. Van proportionaliteit kunnen we zodoende niet zeggen dat deze branche er niet aan voldoet, maar ook niet dat dit wel zo is. De proportionaliteit is zodoende onbepaald.

- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

Belwinkels

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar de belwinkels past niet binnen het doel van de Wet BIBOB.
- Aangrijpingspunt: er is op dit moment geen sprake van faciliteren door de overheid. Uitbreiding naar deze branche voldoet zodoende niet aan dit criterium.
- Proportionaliteit: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche wordt proportioneel geacht. De branche lijkt kwetsbaar te zijn en er vindt criminaliteit plaats. Lastig is echter aan te tonen in welke mate. Indien uitbreiding naar deze branche wenselijk is, lijkt extra onderzoek te zijn geïndiceerd. De extra belasting voor de burger bij bijvoorbeeld de introductie van een vergunningplicht is aanzienlijk. Omdat de problematiek zich met name lokaal voordoet, lijkt, mede in verband met de belasting van de burger, de mogelijkheid tot introductie van de vergunningplicht op lokaal niveau het meest geëigend. Dit nadeel lijkt echter op te wegen tegen de kwetsbaarheid en mate van criminaliteit in de branche. Zodoende wordt uitbreiding proportioneel geacht.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

Headshops

In de voorgaande paragraaf is de branche headshops getoetst aan de criteria voor uitbreiding. Deze toetsing leidt tot de volgende resultaten:

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar de headshops past binnen het doel van de Wet BIBOB.
- Aangrijpingspunt: er kan op dit moment sprake zijn van faciliteren door de overheid. Uitbreiding naar deze branche voldoet zodoende aan dit criterium.
- Proportionaliteit: de branche lijkt kwetsbaar te zijn voor criminele activiteiten en er zijn signalen dat er criminele activiteiten plaatsvinden. Er is echter te weinig feitelijke informatie over de mate en ernst van criminaliteit beschikbaar om daar conclusies aan te verbinden. Het criterium proportionaliteit blijft daarmee onbepaald.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

Kansspelautomaten

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar de exploitatie van kansspelautomaten past binnen het doel van de Wet BIBOB.

- Aangrijpingspunt: er is op dit moment sprake zijn van faciliteren door de overheid. Uitbreiding naar deze branche voldoet zodoende aan dit criterium.
- Proportionaliteit: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche wordt proportioneel geacht. De branche lijkt kwetsbaar te zijn en er vindt criminaliteit plaats. Onderzoek naar de exacte omvang lijkt wenselijk. De extra belasting voor de burger weegt hier tegenop. Zodoende wordt uitbreiding proportioneel geacht.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

Onroerend goed branche

- Doel van de Wet: uitbreiding van de Wet BIBOB naar de onroerend goed branche past binnen het doel van de Wet BIBOB, voor zover het gaat om de onroerend goed branche waar bij de overheid optreedt als civiele partij.
- Aangrijpingspunt: er is op dit moment sprake zijn van faciliteren door de overheid. Uitbreiding naar deze branche voldoet zodoende aan dit criterium, voor zover het gaat om de onroerend goed branche waar bij de overheid optreedt als civiele partij.
- Proportionaliteit: uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze branche wordt proportioneel geacht. De branche lijkt kwetsbaar te zijn en er vindt criminaliteit plaats. De extra belasting voor de burger weegt hier tegenop. Zodoende wordt uitbreiding proportioneel geacht, voor zover het gaat om de onroerend goed branche waar bij de overheid optreedt als civiele partij.
- Subsidiariteit: er zijn geen andere middelen om hetzelfde te bereiken als met behulp van de Wet BIBOB. Uitbreiding voldoet zodoende aan het criterium subsidiariteit.

DEEL 2: Het gebruik van de Wet BIBOB

6. Samenstelling steekproef

6.1 Inleiding

In 2006/2007 is de Wet BIBOB door Berenschot in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie geëvalueerd. In het kader van deze evaluatie is een enquête gehouden onder alle bestuursorganen die de Wet BIBOB toe kunnen passen. Een gedeelte van de bestuursorganen heeft in die enquête aangegeven de uitbreiding van de Wet BIBOB wenselijk te vinden. Tijdens het algemeen overleg d.d. 29 november 2007⁴⁸ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven de Tweede Kamer antwoord te geven op de volgende vragen:

- Hoeveel BIBOB-toetsen zijn zelfstandig dan wel met advies van Bureau BIBOB uitgevoerd in de periode 2003 t/m maart 2008?

Daarnaast bestaat de wens antwoord te krijgen op de volgende vraag:

- Hoeveel vergunningen, subsidies en aanbestedingen zijn zelfstandig dan wel met advies van Bureau BIBOB geweigerd, ingetrokken en/ of ontbonden door de bestuursorganen op basis van de Wet BIBOB in de periode 2003 t/m maart 2008?

Deze vragen zijn beantwoord met behulp van een kort online onderzoek. Rekening houdend met de uitdrukkelijke wens om niet alle bestuursorganen die de Wet BIBOB toe kunnen passen te benaderen, vanwege het risico van overbevraging heeft Berenschot een onderzoeksvariant uitgevoerd waarin een beperkt aantal bestuursorganen is bevroegd. Een onderzoek met geringe werkbelasting voor de bestuursorganen was de leidraad. Doordat een beperkte steekproef is genomen geven de resultaten van dit onderzoek een globaal beeld, een indicatie zogezegd, als het gaat om de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Er zijn bestuursorganen voornamelijk vragen gesteld van inventariserende aard om de lengte van de vragenlijst zoveel mogelijk te beperken en de gebruikersvriendelijkheid van de vragenlijst zo optimaal mogelijk te houden en zodoende een hoge respons te realiseren. Voorafgaand aan het onderzoek zijn de bestuursorganen geïnformeerd door middel van een begeleidend schrijven van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over inhoud en doel van het online onderzoek. De uitnodiging tot deelname aan het onderzoek is verzonden per e-mail. Na twee weken is per e-mail een herinnering gestuurd aan de bestuursorganen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld met het verzoek om alsnog deel te nemen aan het onderzoek. De onderzoeksaanpak, de aard van en hoeveelheid gestelde vragen zijn toereikend gebleken om een hoge respons te behalen en de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

⁴⁸ TK 2007-2008, 31109, nr. 3.

6.2 Steekproef en respons

Uit de evaluatie blijkt dat de Wet BIBOB met name wordt toegepast als het gaat om vergunningen en bijna niet in het geval van subsidies en aanbestedingen. Het gebruik van de Wet BIBOB is langzaam op gang gekomen. Verder blijkt dat bijna alle bestuursorganen die in de enquête die deel uitmaakte van de evaluatie hebben aangegeven de Wet BIBOB minstens één keer te hebben toegepast, een BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld. Op één Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie na, zijn het uitsluitend gemeenten mét een beleidslijn die de Wet BIBOB hebben toegepast. Om deze reden is ervoor gekozen de gemeenten te bevragen waarvan uit de evaluatie bekend is dat zij een beleidslijn hebben opgesteld. Dit zijn 136 gemeenten. Om het beeld verder te verrijken zijn ook negen provincies benaderd en één samenwerkingsverband van gemeenten. Gekozen is om geen ZBO's te bevragen, omdat zij, zo is gebleken uit de enquête bij de evaluatie van de Wet BIBOB de Wet BIBOB niet of nauwelijks toepassen.⁴⁹ De uitkomsten van deze enquête zijn vervolgens geëxtrapoleerd naar de totale populatie van gemeenten en provincies. Doordat wij juist die bestuursorganen hebben bevroegd die gebruik maken van de Wet BIBOB, kan daardoor bij de berekening een hoger aantal BIBOB toetsen, ontbindingen en intrekkingen ontstaan.

De respons op de online enquête is hoog, namelijk 72% (zie tabel 1). De reden van deze hoge respons ligt, naast het beperkt aantal voorgelegde vragen, vooral in het feit dat alleen die partijen zijn bevroegd die er toe doen als het gaat om toepassing van de Wet BIBOB. Een andere reden is het moment van bevraging. De Wet BIBOB is zeer actueel: op politiek niveau wordt gepraat over mogelijke uitbreiding van de wet. Dit maakt dat bestuursorganen extra gemotiveerd zijn om hun medewerking te verlenen aan de online enquête.

Tabel 1: Responstabel

	Benaderd	Responsaantal	Responspercentage
Gemeenten	136	97	71%
Provincies	9	7	78%
Samenwerkingsverband	1	1	100%
Totaal	146	105	72%

⁴⁹ Geen enkel ZBO heeft de Wet BIBOB toegepast in de periode 2003 t/m 2005 (bron: Evaluatie Wet BIBOB 2007).

De respons van gemeenten met een inwonertal 20.000 – 50.000 inwoners is het hoogst, namelijk 41%. De kleinste groep zijn provincies en één samenwerkingsverband (samen 8%) (zie tabel 2).

Tabel 2: Samenstelling responsgroep.

	Aantal	Percentage
Gemeenten tot 20.000 inwoners	23	21,9%
Gemeenten 20.000 – 50.000 inwoners	43	41,0%
Gemeenten 50.000 – 100.000 inwoners	12	11,4%
Gemeenten meer dan 100.000 inwoners	19	18,1%
Provincies	7	6,7%
Samenwerkingsverband	1	1,0%
Totaal	105	100%

6.3 Subsidies

Conform artikel 6, eerste lid Wet BIBOB kan een subsidie wegens risico op criminele facilitering worden geweigerd dan wel ingetrokken indien dit in de desbetreffende subsidieregeling is bepaald. Om de Wet BIBOB toe te kunnen passen op een subsidieregeling die niet bij wet of algemene maatregel van bestuur is geregeld, is conform artikel 6, derde lid van de Wet BIBOB goedkeuring van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie nodig. Als de toepassing van de Wet BIBOB mogelijk wordt gemaakt in een subsidieregeling die bij Wet of algemene maatregel van bestuur is vastgesteld, is deze goedkeuring niet nodig.

In welke mate passen bestuursorganen de Wet BIBOB toe op bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde subsidieregelingen? Tabel 3 geeft een overzicht. Een zeer klein percentage bestuursorganen (5%) geeft aan de Wet BIBOB toe te passen op bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde subsidieregelingen. Ongeveer twee van de vijf bestuursorganen is dat niet van plan te doen. Hiervan is bijna tweederde (65%) een kleine gemeente tot 50.000 inwoners.

Tabel 3: Toepassen van de Wet BIBOB op bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde subsidieregelingen waarin de toepassing van de Wet BIBOB mogelijk wordt gemaakt.

	Aantal	Percentage
Ja	5	4,8%
Nee, maar zeker van plan dat te doen	3	2,9%
Nee, maar waarschijnlijk van plan dat te doen	10	9,5%
Nee, niet van plan dat te doen	41	39,0%
Weet niet	25	23,8%
Nee, geen uitvoering van dergelijke subsidieregelingen	18	17,1%
Niet ingevuld	3	2,9%
Totaal	105	100%

6.4 BIBOB-beleidslijn

Het online onderzoek is afgenomen onder gemeenten die een beleidslijn hadden ten tijde van de evaluatie van de Wet BIBOB in 2006/2007. Van de provincies en het samenwerkingsverband is niet bekend of zij een beleidslijn hebben.

Zoals gezegd hadden deze gemeenten ten tijde van de evaluatie een beleidslijn opgesteld. Wij hebben hen in deze enquête gevraagd of zij op dit moment (nog steeds) een beleidslijn voor BIBOB hebben. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de bestuursorganen die op dit moment een beleidslijn hebben opgesteld. Een zeer ruime meerderheid (91%) heeft een beleidslijn opgesteld. De vijf gemeenten die geen beleidslijn hebben zijn drie kleine gemeenten (tot 50.000 inwoners) en twee grote gemeenten (> 100.000 inwoners).

Tabel 4: Heeft de organisatie in het kader van de Wet BIBOB een beleidslijn opgesteld?

	Aantal	Percentage
Ja, reeds opgesteld	95	90,5%
Nee, maar momenteel mee bezig	1	1,0%
Nee, niet van plan dat te doen	4	3,8%
Weet niet	1	1,0%
Niet ingevuld	4	3,8%
Totaal	105	100%

6.4.1 Vergunningen

Als het gaat om vergunningen heeft een grote meerderheid van de bestuursorganen een beleidslijn vastgesteld voor natte en droge horeca (91%). Meer dan driekwart van de bestuursorganen heeft een beleidslijn vastgesteld voor toepassing van de Wet BIBOB op seksinrichtingen (82%). Iets meer dan de helft (57%) van de bestuursorganen heeft een beleidslijn vastgesteld voor speelautomaten. De helft van de gemeenten heeft dit gedaan voor coffeeshops, growshops en smartshops. Net als bij speelautomaten zijn het vooral de grote gemeenten die dit gedaan hebben (zie Bijlage 3, tabel 15).

6.4.2 Subsidies

Als het gaat om subsidies waarvoor de bestuursorganen een beleidslijn hebben vastgesteld dan hebben tien bestuursorganen dit gedaan of zijn er mee bezig.

6.4.3 Aanbestedingen

Als het gaat om aanbestedingen in de bouw heeft ruim één op de vijf bestuursorganen een beleidslijn vastgesteld (21%). Als het gaat om aanbestedingen op het gebied van milieu dan heeft 16% van de bestuursorganen een beleidslijn vastgesteld. Voor aanbestedingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie is dit 12% (zie tabel 5).

Tabel 5: Beleidsterreinen waarvoor de bestuursorganen een beleidslijn hebben vastgesteld als het gaat om aanbestedingen

	Bouw		Informatie- en communi- catietechnologie		Milieu	
	Aantal	(%)	Aantal	(%)	Aantal	(%)
Gemeenten tot 20.000 inwoners	8	(38,1%)	3	(14,3%)	5	(23,8%)
Gemeenten 20.000 – 50.000 inwoners	4	(10,5%)	2	(5,3%)	3	(7,9%)
Gemeenten 50.000 – 100.000 inwoners	1	(9,1%)	1	(9,1%)	1	(9,1%)
Gemeenten meer dan 100.000 inwoners	3	(17,6%)	3	(17,6%)	3	(17,6%)
Provincies	4	(57,1%)	2	(28,6%)	3	(42,9%)
Samenwerkingsverband	0	(0%)	0	(0%)	0	(0%)
Totaal	20	(21,1%)	11	(11,6%)	15	(15,8%)

7. De toepassing van de Wet BIBOB

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het totaal aantal uitgevoerde BIBOB-toetsen aan de orde als het gaat om vergunningen, subsidies en aanbestedingen in de periode 2003 t/m maart 2008. Daarnaast komt het aantal toepassingen van de Wet BIBOB aan de orde (= weigeringen en ontbindingen/intrekken van vergunningen, subsidies en aanbestedingen) in de periode 2003 t/m maart 2008. Dit aantal toepassingen in de periode 2003 t/m 2008 wordt vergeleken met de uitkomsten uit de evaluatie van de Wet BIBOB waarvan de resultaten zien op de periode 2003-2005 om na te gaan of er sprake is van een stijging, daling of gelijk blijvend aantal toepassingen van de Wet BIBOB.

7.2 BIBOB-toetsen

Een BIBOB-toets is een integriteitsbeoordeling van de aanvrager waarbij door een bestuursorgaan een inschatting wordt gemaakt van het risico dat mogelijk steun wordt geboden aan criminele activiteiten bij het verlenen van een vergunning, een subsidie en/of aanbesteding van overheidsopdrachten. Bij een BIBOB-toets gaat het in ieder geval vaak om een vragenlijst die moet worden ingevuld door de aanvrager. Op basis van de antwoorden op deze vragenlijst wordt vaak een uitgebreidere vragenlijst voorgelegd. Als deze vragenlijst onvoldoende informatie of houvast biedt om een inschatting te kunnen maken van het risico van criminele facilitering kan advies worden aangevraagd bij Bureau BIBOB.

7.2.1 Resultaten periode 2003 t/m maart 2008

Vergunningen

Een BIBOB-toets kan worden uitgevoerd bij de aanvraag van een vergunning. Aan de bestuursorganen is gevraagd het aantal keer te noemen dat zij aanvragers van een vergunning een BIBOB toets hebben voorgelegd. Op basis van de gegeven antwoorden in deze enquête is het aantal BIBOB-toetsen herberekend voor het totaal aantal gemeenten en provincies in Nederland. Tabel 6 laat het totaal aantal uitgevoerde BIBOB-toetsen zien in Nederland in de periode 2003 t/m maart 2008.

In deze periode hebben gemeenten en provincies naar schatting 19.335 BIBOB- toetsen uitgevoerd op het gebied van vergunningen. Van alle uitgevoerde BIBOB-toetsen is 58% uitgevoerd door gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en 15% door gemeenten met een inwonertal tussen 20.000 – 50.000. 15% van de BIBOB-toetsen is uitgevoerd door gemeenten met een inwonertal van 50.000 – 100.000, 10% door gemeenten met een inwonertal tot 20.000 en 2% door de provincies.

Tabel 6: Totaal aantal BIBOB-toetsen in de periode 2003 t/m maart 2008 op het gebied van vergunningen

	Gemiddelde uit database 2008	Aantal organisaties in Nederland*	Totaal aantal BIBOB-toetsen in Nederland
gemeenten tot 20000 inw	10,8	188	2.030
gemeenten 20000 - 50000 inw	15,3	188	2.876
gemeenten 50000 - 100000 inw	66,9	42	2.810
gemeenten > 100000 inw	449,7	25	11.243
provincies	31,3	12	376
Totaal		455	19.335

* bron: CBS Raming 2008

De Wet BIBOB biedt de mogelijkheid om een advies aan te vragen bij het landelijk Bureau BIBOB over aanvragers van subsidies, vergunningen en aanbestedingsprocedures. Tabel 7 geeft het aantal BIBOB-toetsen op het terrein van vergunningen weer in de periode 2003 t/m maart 2008 waarbij het bestuursorgaan een advies van Bureau BIBOB heeft ingewonnen.

In deze periode zijn naar schatting 777 BIBOB-toetsen voor vergunningen uitgevoerd waarbij een advies van Bureau BIBOB is aangevraagd. Dit aantal verschilt van de cijfers van Bureau BIBOB, dat in de periode 2003 t/m maart 2008 513 adviezen heeft verstrekt. BIBOB-toetsen waarbij bestuursorganen een advies hebben *aangevraagd* bij Bureau BIBOB zijn niet helemaal vergelijkbaar met het aantal *verstrekte* adviezen door Bureau BIBOB om de volgende redenen: ten eerste de discrepantie tussen aangevraagd en verstrekt advies kan (gedeeltelijk) zijn veroorzaakt door het tijdstip van de aanvraag door bestuursorganen en moment van afhandeling door Bureau BIBOB (ná maart 2008). Ten tweede het feit dat een adviesaanvraag ook kan worden ingetrokken. Ten derde hebben wij juist die bestuursorganen bevraagd die gebruik maken van de mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt. Daardoor kan bij de extrapolatie naar de totale populatie een hoger getal zijn ontstaan.⁵⁰

Er wordt relatief weinig advies ingewonnen bij Bureau BIBOB, namelijk in 4% van alle BIBOB-toetsen voor vergunningen. Van alle adviesaanvragen bij Bureau BIBOB op het gebied van vergunningen is de aanvraag in 39% van de gevallen gedaan door gemeenten met een inwonertal van meer dan 100.000, in 23% van de gevallen door gemeenten met inwonertal van 50.000 – 100.000, in 22% van de gevallen door gemeenten met een inwonertal van 20.000 – 50.000, in 11% van de gevallen door gemeenten met een inwonertal tot 20.000 en in 5% van de gevallen door provincies.

⁵⁰ Daarnaast kan een deel van het verschil worden verklaard doordat gemeenten niet altijd exact op de hoogte zijn van cijfers over aanvraag voor een vergunning waarbij zij een advies hebben aangevraagd bij Bureau BIBOB. Een aantal gemeenten heeft hiervan een schatting gegeven. Deze schattingen zijn aan de hoge kant en werken door in de totaal cijfers door weging.

Tabel 7: Aantal BIBOB-toetsen met advies van Bureau BIBOB in de periode 2003 t/m maart 2008 als het gaat om vergunningen

	Gemiddelde uit database 2008	Aantal organisaties in Nederland*	Totaal aantal BIBOB-toetsen met advies van Bureau BIBOB
gemeenten tot 20000 inw	0,47	188	88
gemeenten 20000 - 50000 inw	0,91	188	171
gemeenten 50000 - 100000 inw	4,20	42	176
gemeenten > 100000 inw	12,0	25	300
provincies	3,5	12	42
Totaal		455	777

bron: CBS Raming 2008

Provincies vragen relatief het meeste een BIBOB-advies aan, namelijk in 11% van de gevallen.. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners winnen het minst vaak advies in bij Bureau BIBOB, slechts in 3% van de gevallen (zie tabel 8).

Tabel 8: Aantal BIBOB-toetsen met en zonder advies van Bureau BIBOB in de periode 2003 t/m maart 2008 in Nederland als het gaat om vergunningen en het percentage van de toetsen waarbij advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB

	Toetsen met advies	Toetsen zonder advies	Totaal aantal toetsen	Percentage van de toetsen waarbij advies is ingewonnen
gemeenten tot 20000 inw	88	1.942	2.030	4,3%
gemeenten 20000 - 50000 inw	171	2.705	2.876	5,9%
gemeenten 50000 - 100000 inw	176	2.634	2.810	6,3%
gemeenten > 100000 inw	300	10.943	11.243	2,7%
provincies	42	334	376	11,2%
Totaal	777	18.558	19.335	4,0%

Subsidies

Een BIBOB-toets kan ook worden uitgevoerd bij de aanvraag van een subsidie. Dit blijkt echter niet vaak voor te komen. Eén gemeente met meer dan 100.000 inwoners heeft aangegeven op tien subsidieaanvragen een BIBOB-toets te hebben uitgevoerd. De overige bestuursorganen hebben aangegeven geen BIBOB-toetsen uit te voeren bij subsidieaanvragen. Er worden dus nauwelijks BIBOB-toetsen uitgevoerd als het gaat om subsidies.

Aanbestedingen

Een BIBOB-toets kan daarnaast worden uitgevoerd bij gunning van een overheidsopdracht. Bestuursorganen voeren minder vaak een BIBOB-toets uit bij aanbestedingen van overheidsopdrachten dan bij de verlening van een vergunning.

Vijf bestuursorganen hebben aangegeven een BIBOB-toets uit te voeren als het gaat om de aanbesteding van overheidsopdrachten, namelijk twee provincies, één gemeente met een inwonertal van 20.000- 50.000, één gemeente met een inwonertal van 50.000 – 100.000 en één gemeente met meer dan 100.000 inwoners. Op basis van de resultaten is het aantal BIBOB-toetsen voor aanbestedingen herberekend naar het totaal aantal voor gemeenten en provincies in Nederland. Tabel 9 geeft het aantal BIBOB toetsen bij de aanbesteding van overheidsopdrachten weer.

In de periode 2003 t/m maart 2008 zijn naar schatting 847 BIBOB-toetsen uitgevoerd bij de aanbesteding van overheidsopdrachten. Hiervan is meer dan de helft (57%) uitgevoerd door provincies, 42% door gemeenten met een inwonertal van meer dan 100.000, 0,7% door gemeenten met een inwonertal van 20.000 – 50.000 en een half procent door gemeenten met een inwonertal van 50.000 - 100.000.

Tabel 9: Totaal aantal BIBOB-toetsen in de periode 2003 t/m maart 2008 als het gaat om aanbestedingen

	Gemiddelde uit database 2008	Aantal organisaties in Nederland*	Totaal aantal BIBOB-toetsen
gemeenten tot 20000 inw	-	188	-
gemeenten 20000 - 50000 inw	0,03	188	6
gemeenten 50000 - 100000 inw	0,09	42	4
gemeenten > 100000 inw	14,10	25	353
provincies	40,30	12	484
Totaal		455	847

* bron: CBS Raming 2008

Er zijn voor zover bekend drie BIBOB-toetsen bij de aanbesteding van overheidsopdrachten uitgevoerd waarbij een advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB.

In de evaluatie van de Wet BIBOB is niet gevraagd naar het aantal BIBOB-toetsen. Om deze reden is het niet mogelijk om na te gaan of er sprake is van een daling, stijging of dat er sprake is van een gelijkblijvend aantal BIBOB-toetsen.

7.3 Toepassing wet BIBOB; De Weigeringsgrond

De Wet BIBOB, -artikel 3, eerste lid- biedt de mogelijkheid vergunningen en subsidies te weigeren en in te trekken indien daarbij ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. Daarnaast biedt artikel 5, tweede lid jo artikel 9, tweede lid Wet BIBOB de mogelijkheid advies aan te vragen bij Bureau BIBOB in het geval van aanbesteding van overheidsopdrachten op basis waarvan de gunningsopdracht kan worden geweigerd of de reeds aangegane overeenkomst kan worden ontbonden.

7.3.1 Weigeringsen in periode 2003 t/m 2005

Om de resultaten van dit onderzoek in een breder kader te plaatsen is het aantal weigeringsen voor vergunningen, subsidies en aanbestedingsen op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet BIBOB herberekend voor het totaal aantal weigeringsen door gemeentes en provincies in Nederland in de jaren 2003, 2004 en 2005. In de online enquête die tijdens het evaluatie onderzoek is uitgevoerd, is gevraagd naar het aantal BIBOB weigeringsen in 2003, 2004 en 2005. In deze online enquête hebben we gevraagd naar het totaal aantal BIBOB weigeringsen in 2003-2008. Door de resultaten van deze twee enquêtes tegen elkaar af te zetten zijn wij nagegaan of er sprake is van een gelijkblijvend aantal, daling of stijging van het aantal weigeringsen op basis van de Wet BIBOB. Daarbij delen we het aantal weigeringsen op grond van de Wet BIBOB in in twee periodes, 2003-2005 en 2006-maart 2008.

Vergunningen

Als basis voor de referentiecijfers voor vergunningen dienen de vragen uit de evaluatie van de Wet BIBOB aan bestuursorganen over het aantal geweigerde vergunningen op basis van de Wet BIBOB in de jaren 2003 t/m 2005. Tabellen 16 t/m 18 in Bijlage 4 geven een raming van het totaal aantal geweigerde vergunningen voor de jaren 2003, 2004 en 2005 voor heel Nederland.

Vastgesteld kan worden dat in de periode 2003 t/m 2005 naar schatting 102 vergunningen zijn geweigerd op basis van de Wet BIBOB. Uit de evaluatie in 2007 blijkt dat de Wet BIBOB nagenoeg alleen voor vergunningen is toegepast als het gaat om weigeringsen; van één geweigerde vergunning op grond van de Wet BIBOB in 2003 naar 74 in 2005. Het zijn vooral de grote gemeentes die vergunningen weigeren.

Subsidies en aanbestedingsen

Er zijn in de periode van 2003 t/m 2005 geen subsidies geweigerd op basis van de Wet BIBOB. Als het gaat om aanbesteding van overheidsopdrachten hebben de provincies alleen in 2005 in totaal naar schatting één aanbesteding geweigerd op basis van de Wet BIBOB.

7.3.2 Weigeringsen in periode 2003 t/m 2008

Vergunningen

De bestuursorganen is gevraagd naar het totaal aantal geweigerde vergunningen op basis van de Wet BIBOB in de periode 2003 t/m 2008. De gegeven aantallen zijn herberekend naar het totaal aantal in Nederland (zie tabel 10). Er zijn in totaal 512 vergunningen geweigerd in de periode 2003 t/m 2008. Hiervan is 41% geweigerd door gemeentes met een inwonertal van meer dan 100.000, 27% door gemeentes met een inwonertal van 50.000 – 100.000, 22% door gemeentes met een inwonertal van 20000 – 50.000, 7% door gemeentes met een inwonertal tot 20.000 en 3% door provincies.

Aan de hand van de gegevens uit de evaluatie Wet BIBOB in 2007 is vastgesteld dat in de periode 2003 t/m 2005 naar schatting 102 vergunningen zijn geweigerd op basis van de Wet BIBOB. In de periode 2006 t/m maart 2008 zijn er dus $512 - 102 = 410$ vergunningen geweigerd. Het aantal geweigerde vergunningen op basis van de Wet BIBOB is dus 4 keer zo groot in de periode 2006 t/m maart 2008 ten opzichte van de periode 2003 t/m 2005. Dit is een aanzienlijke toename van het aantal geweigerde vergunningen op basis van de Wet BIBOB.

Tabel 10: Totaal aantal geweigerde vergunningen 2003 t/m maart 2008 op basis van de Wet BIBOB

	Gemiddelde uit database 2008	Aantal organisaties in Nederland*	Totaal geweigerde vergunningen in Nederland
gemeenten tot 20000 inw	0,18	188	34
gemeenten 20000 - 50000 inw	0,61	188	115
gemeenten 50000 - 100000 inw	3,27	42	137
gemeenten > 100000 inw	8,35	25	209
provincies	1,43	12	17
Totaal		455	512

* bron: CBS Raming 2008

Bij 311 van de 512 geweigerde vergunningen is advies ingewonnen bij Bureau BIBOB (zie tabel 11). Met name de gemeenten met een inwonertal van meer dan 100.000 hebben advies aangevraagd bij Bureau BIBOB alvorens een vergunning te weigeren op basis van de Wet BIBOB (in 52% van het aantal geweigerde vergunningen met advies). Eerder is vastgesteld dat maar bij 4% van alle BIBOB-toetsen voor vergunningen een advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB in de periode 2003 t/m maart 2008. Het lijkt erop dat doorgaans een inschatting wordt gemaakt van het risico en dat alleen bij de complexe gevallen waarin de kans groot is dat een verzoek geweigerd wordt, advies wordt ingewonnen bij Bureau BIBOB. Het is immers zo dat bij 61% van alle geweigerde vergunningen op basis van de Wet BIBOB een advies is ingewonnen bij bureau BIBOB (zie tabel 11 en 12).

Tabel 11: Aantal geweigerde vergunningen 2003 t/m maart 2008 op basis van de Wet BIBOB met advies van Bureau BIBOB

	Gemiddelde uit database 2008	Aantal organisaties in Nederland*	Aantal geweigerde vergunningen in Nederland met advies Bureau BIBOB
gemeenten tot 20000 inw	0,09	188	17
gemeenten 20000 - 50000 inw	0,26	188	49
gemeenten 50000 - 100000 inw	1,55	42	65
gemeenten > 100000 inw	6,53	25	163
provincies	1,43	12	17
Totaal		455	311

* bron: CBS Raming 2008

Het percentage geweigerde vergunningen waarbij advies is ingewonnen is het hoogst bij provincies. Over het algemeen blijkt dat wanneer provincies een vergunning weigeren zij hiervoor vrijwel altijd advies hebben ingewonnen bij Bureau BIBOB.

Eerder is al geconstateerd dat provincies het vaakst een advies inwinnen bij Bureau BIBOB: provincies hebben het hoogste percentage BIBOB-toetsen waarbij een advies is ingewonnen (11%). Ook gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben een hoog percentage geweigerde vergunningen waarbij advies is ingewonnen. In ruim driekwart van de geweigerde vergunningen (78%) door gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is een advies ingewonnen bij Bureau BIBOB. Dit is opvallend omdat deze bestuursorganen het minst vaak een BIBOB-toets uitvoeren met advies: zij hebben het laagste percentage BIBOB-toetsen met advies (3%). Het lijkt er dus op dat vooral gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en provincies een inschatting maken van het risico en dat zij alleen bij de zeer complexe gevallen waarin de kans groot is dat een verzoek geweigerd wordt, advies inwinnen bij Bureau BIBOB.

Tabel 12: Aantal geweigerde vergunningen met en zonder advies van Bureau BIBOB in de periode 2003 t/m maart 2008 in Nederland en het percentage geweigerde vergunningen waarbij advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB

	Geweigerde vergunningen met advies	Geweigerde vergunningen zonder advies	Totaal aantal geweigerde vergunningen	Percentage van de geweigerde vergunningen waarbij advies is ingewonnen
gemeenten tot 20000 inw	17	17	34	50,0%
gemeenten 20000 - 50000 inw	49	66	115	42,6%
gemeenten 50000 - 100000 inw	65	72	137	47,4%
gemeenten > 100000 inw	163	46	209	78,0%
provincies	17	0	17	100,0%
Totaal	311	201	512	60,7%

Subsidies en aanbestedingen

Er is vastgesteld dat er geen subsidies zijn geweigerd op basis van de Wet BIBOB in de periode 2003 t/m 2005. Dit geldt ook voor de daarop volgende periode van 2006 t/m maart 2008. Als het gaat om aanbestedingen die zijn geweigerd dan is vastgesteld dat in de periode 2003 t/m 2005 één aanbesteding is geweigerd door een gemeente. In 2006 t/m maart 2008 heeft slechts één provincie drie aanbestede overheidsopdrachten geweigerd op basis van de Wet BIBOB, waarvan bij twee geweigerde aanbestede overheidsopdrachten advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB. Er is dus nauwelijks sprake van een stijging ten opzichte van de voorgaande periode (met één geweigerde aanbesteding).

7.4 Toepassing wet BIBOB; Intrekken en ontbinden

De Wet BIBOB biedt tevens de mogelijkheid om verleende subsidies en vergunningen in te trekken en via aanbesteding verleende overheidsopdrachten te ontbinden.

7.4.1 Intrekkingen en ontbindingen in periode 2003 t/m 2005

Vergunningen

In de evaluatie van de Wet BIBOB is gevraagd naar het aantal ingetrokken vergunningen op basis van de Wet BIBOB voor de jaren 2003 t/m 2005.

Op basis van de gegeven antwoorden zijn deze aantallen ingetrokken vergunningen herberekend voor het totaal aantal gemeenten en provincies in Nederland. In totaal zijn er in deze periode naar schatting 24 vergunningen ingetrokken op basis van de Wet BIBOB. (In 2003: 0; in 2004: 10; in 2005: 14). Tabellen 19 t/m 20 in bijlage 5 laten het totaal aantal ingetrokken vergunningen zien in de periode 2003 t/m 2005.

Subsidies en aanbestedingen

Er zijn in de periode 2003 t/m 2005 geen subsidies of aanbestedingen ingetrokken of ontbonden op basis van de Wet BIBOB.

7.4.2 Intrekkingen en ontbindingen in periode 2003 t/m 2008.

Vergunningen

De bestuursorganen is gevraagd naar het totaal aantal ingetrokken vergunningen op basis van de Wet BIBOB in de periode 2003 t/m 2008. De gegeven aantallen zijn herberekend naar het totaal aantal in Nederland (zie tabel 13). Er zijn in totaal 151 vergunningen ingetrokken in de periode 2003 t/m 2008. Hiervan is 43% ingetrokken door gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, 39% door gemeenten met een inwonertal van 50.000 – 100.000, 16% door gemeenten met een inwonertal 20.000 – 50.000 en 2% door provincies.

Aan de hand van de gegevens uit de evaluatie is vastgesteld dat in de periode 2003 t/m 2005 naar schatting 24 vergunningen zijn ingetrokken op basis van de Wet BIBOB. In de periode 2006 t/m maart 2008 zijn er dus $151 - 24 = 127$ vergunningen ingetrokken. Het aantal ingetrokken vergunningen op basis van de Wet BIBOB is dus 5,3 keer zo groot in de periode 2006 t/m maart 2008 ten opzichte van de periode 2003 t/m 2005. Dit is een behoorlijke toename van het aantal ingetrokken vergunningen op basis van de Wet BIBOB.

Tabel 13: Totaal aantal ingetrokken vergunningen 2003 t/m maart 2008 op basis van de Wet BIBOB

	Gemiddelde uit database 2008	Aantal organisaties in Nederland*	Totaal ingetrokken vergunningen in Nederland
gemeenten tot 20000 inw	-	188	-
gemeenten 20000 - 50000 inw	0,13	188	24
gemeenten 50000 - 100000 inw	1,40	42	59
gemeenten > 100000 inw	2,59	25	65
Provincies	0,29	12	3
Totaal		455	151

* bron: CBS Raming 2008

In totaal gaat het om 74 ingetrokken vergunningen waarbij een advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB (zie tabel 14). Het zijn vooral de gemeenten met een inwonertal van meer dan 100.000 die vergunningen hebben ingetrokken op basis van de Wet BIBOB en daarbij een advies van Bureau BIBOB hebben ingewonnen (in 77% van het aantal ingetrokken vergunningen met advies).

Eerder is vastgesteld dat slechts bij 4% van alle BIBOB-toetsen voor vergunningen een advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB in de periode 2003 t/m maart 2008. In mindere mate dan bij weigeringen het geval is, lijkt het erop dat dit vooral bij de 'complexe gevallen' gebeurt, waarbij de kans groot is dat een vergunning wordt ingetrokken: want bij 49% van alle ingetrokken vergunningen op basis van de Wet BIBOB is een advies ingewonnen.

Tabel 14: Totaal aantal ingetrokken vergunningen 2003 t/m maart 2008 op basis van de Wet BIBOB waarbij advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB

	Gemiddelde uit database 2008	Aantal organisaties in Nederland*	Ingetrokken vergunningen in Nederland met advies Bureau BIBOB
gemeenten tot 20000 inw	-	188	-
gemeenten 20000 - 50000 inw	0,03	188	6
gemeenten 50000 - 100000 inw	0,20	42	8
gemeenten > 100000 inw	2,29	25	57
Provincies	0,29	12	3
Totaal		455	74

* bron: CBS Raming 2008

Subsidies

Er zijn in de periode 2003 t/m 2008 geen subsidies ingetrokken op basis van de Wet BIBOB.

Aanbestedingen

Er is in de periode 2003 t/m 2008 één provincie geweest die drie aanbestede overheidsopdrachten heeft ontbonden. Bij twee van deze aanbestedingen is advies ingewonnen bij Bureau BIBOB. Er worden dus nauwelijks aanbestedingen ingetrokken op basis van de Wet BIBOB.

8. Conclusies

BIBOB- toets

Naar schatting zijn er in Nederland in totaal ruim 20.000 BIBOB-toetsen uitgevoerd door gemeenten en provincies in de periode 2003 t/m maart 2008. Provincies en gemeenten voeren BIBOB-toetsen hoofdzakelijk uit bij het beoordelen van aanvragen van een vergunning; het gaat hier om 19.335 toetsen voor een vergunning. Vermoedelijk betreft dit met name vergunningen op het terrein van horeca, prostitutie en coffeeshops. Dit zijn de terreinen waar de bestuursorganen in de meeste gevallen een beleidslijn hebben vastgesteld. Uit de evaluatie blijkt dat BIBOB in bijna alle gevallen wordt toegepast op terreinen waar een beleidslijn voor is vastgesteld. Van alle uitgevoerde BIBOB-toetsen voor vergunningen is 58% uitgevoerd door gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

De Wet BIBOB biedt de mogelijkheid om een advies aan te vragen bij het landelijk Bureau BIBOB over aanvragers van subsidies, vergunningen en aanbestedingsprocedures. Bestuursorganen winnen relatief weinig advies in bij Bureau BIBOB. In de ruime meerderheid van de BIBOB-toetsen voor een vergunning (96%) in Nederland is géén advies ingewonnen bij Bureau BIBOB. Slechts in 4% van alle BIBOB-toetsen voor vergunningen is dit wel gedaan. Provincies winnen relatief het meeste advies in bij Bureau BIBOB. Wanneer zij een BIBOB-toets voor vergunningen uitvoeren dan winnen zij in 11% van de gevallen een advies bij Bureau BIBOB in. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners winnen het minst vaak advies in bij Bureau BIBOB; slechts in 3% van de door hen uitgevoerde BIBOB-toetsen voor vergunningen hebben zij dit gedaan. BIBOB-toetsen worden nauwelijks uitgevoerd voor subsidieverzoeken: er is naar schatting hooguit een tiental BIBOB-toetsen uitgevoerd. Bij de aanbesteding van overheidsopdrachten gaat het om naar schatting zo'n 850 uitgevoerde BIBOB-toetsen in Nederland. Hiervan is 57% uitgevoerd door provincies. Er wordt bij BIBOB-toetsen voor subsidies en aanbestedingen nauwelijks advies aangevraagd bij Bureau BIBOB.

Weigeren en ontbinden

De Wet BIBOB biedt bestuursorganen de mogelijkheid om vergunningen, subsidies en aanbestede overheidsopdrachten te weigeren en in te trekken of te ontbinden. De Wet BIBOB wordt in die zin weinig toegepast en als de wet BIBOB wordt toegepast gebeurt dit hoofdzakelijk bij vergunningen. Hierbij kan ook weer de opmerking worden gemaakt dat dit vermoedelijk met name betrekking heeft op vergunningen op het terrein van horeca, prostitutie en coffeeshops omdat dit de terreinen zijn waar de meeste beleidslijnen zijn vastgesteld. Uit de evaluatie Wet BIBOB is gebleken dat BIBOB voornamelijk wordt toegepast op terreinen waarop een beleidslijn is vastgesteld. Bij drie procent van alle BIBOB-toetsen voor vergunningen is geweigerd of ingetrokken op grond van de Wet BIBOB in de periode 2003 t/m 2008. Het gaat hier om in totaal 663 vergunningen (512 geweigerde en 151 ingetrokken vergunningen). Daarbij past de kanttekening dat wanneer bestuursorganen aangeven zelfstandig te weigeren op grond van de Wet BIBOB, het schijnt voor te komen dat zij feitelijk gebruik maken van een andere bevoegdheid om bijvoorbeeld een vergunning in te trekken, dan op grond van de Wet BIBOB.

Bij 61% van de 512 vergunningen die zijn geweigerd op basis van de Wet BIBOB is advies ingewonnen bij Bureau BIBOB (= 312 vergunningen) en in 39% van de geweigerde vergunningen (= 200 vergunningen) is dat niet gedaan. Aangezien in 4% van alle BIBOB-toetsen voor vergunningen een advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB in de periode 2003 t/m maart 2008, lijkt het er dus op dat veel bestuursorganen zelf een inschatting van het risico maken alvorens advies aan Bureau BIBOB aan te vragen. Op deze wijze komen met name de 'complexe' vergunningaanvragen bij Bureau BIBOB terecht.

Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en provincies lijken het meest zelf het risico van aanvragen in te schatten. We zagen al dat gemeenten met meer dan 100.000 inwoners weinig BIBOB-toetsen hebben uitgevoerd waarbij advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB (in 3% van de gevallen), terwijl als deze gemeenten vergunningen weigeren op basis van de Wet BIBOB dan hebben zij in ruim driekwart van de gevallen (78%) een advies ingewonnen bij Bureau BIBOB. Verder blijkt dat wanneer provincies een vergunning weigeren zij hiervoor vrijwel altijd advies hebben ingewonnen bij Bureau BIBOB, maar zij winnen ook vaker advies in bij Bureau BIBOB (in 11% van de gevallen). Op basis van de Wet BIBOB zijn in de periode 2006 t/m maart 2008 vaker vergunningen geweigerd ten opzichte van de periode 2003 t/m 2005. Het aantal geweigerde vergunningen op basis van de Wet BIBOB is vier keer zo groot in de periode 2006 t/m maart 2008 ten opzichte van de voorgaande periode.

Vergunningen, subsidies en aanbestede overheidsopdrachten kunnen dus ook worden ingetrokken op basis van de Wet BIBOB. Er zijn 151 vergunningen ingetrokken op basis van de Wet BIBOB. Bij 49% van deze ingetrokken vergunningen (= 74 vergunningen) is advies ingewonnen bij Bureau BIBOB en bij 51% van de ingetrokken vergunningen (= 77 vergunningen) is dat niet gedaan. Het zijn vooral de gemeenten met een inwonertal van meer dan 100.000 inwoners die vergunningen hebben ingetrokken op basis van de Wet BIBOB waarbij advies is ingewonnen bij Bureau BIBOB (in 77% het aantal ingetrokken vergunningen met advies). Op basis van de Wet BIBOB zijn in de periode 2006 t/m maart 2008 vaker vergunningen ingetrokken ten opzichte van de periode 2003 t/m 2005. Het aantal ingetrokken vergunningen op basis van de Wet BIBOB is ruim vijf keer zo groot in de periode 2006 t/m maart 2008 ten opzichte van de voorgaande periode

Bijlage 1

Literatuurlijst

Literatuurlijst

Literatuur

- P. Bolhuis, M. Engelen en M. Zuidam, Maatregelen ter bestrijding van fraude en illegale bemiddeling in de uitzendbranche, een ex ante evaluatie, Leiden, research voor beleid b.v., februari 2005, p. 55-59.
- F. Bovenkerk, *Hedendaags kwaad; Criminologische opstellen*, Amsterdam, Meulenhoff, 1992.
- H. Edelhertz en T. D. Overcast, *The Business of Organized Crime; An Assessment of Organized Crime Business-Type Activities and Their Implications for Law Enforcement*, Loomis, Palmer Press, z.j, p. 72.
- D.J. Elzinga, R. de Lange, Van Der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, vijftiende druk, Kluwer 2007, p. 902-903.
- H. Ferwerda, R. Staring, E. De Vries Robbé & J. van de Bunt, *Malafide activiteiten in de vastgoedsector: een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*, WODC, Ministerie van Justitie, Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007 p. 1 en p. 11.
- H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Serie: Bestuursrecht in de praktijk, tweede druk, Kluwer 2007, p. 4-5 en 12-13.
- D.J. Korf, M. Wouters, T. Nabben & P. Van Ginkel, *Cannabis zonder coffeeshop: Niet-gedoogde cannabis verkoop in tien Nederlandse Gemeenten*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, WODC, 2005, p. 131.
- S. F. Moore, *Law as Process; An Anthropological Approach*, Londen etc., Routledge & Kegan Paul, 1978.
- Regionaal platform fraudebestrijding, Rotterdam Rijnmond en Zuid Holland-Zuid, *Eindrapportage project belwinkels*, 6 november 2006, p.9-10.
- J. Snippe, B. Bieleman, H. Naayer & P. Ogier (Intraval b.v.), *Preventieve doorlichting van de cannabissector c.a.*, 2004, p. 113-120.
- Van Traa team (gemeente Amsterdam, dienst Openbare Orde en Veiligheid), *Verkeerd verbonden? Beluizen in Amsterdam*, augustus 2003, p. 3-25.
- M. Zuidam & D.H. Grijpstra, *Over de Grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*, Leiden: research voor beleid b.v., april 2004, p.3-10.
- Parlementaire enquête commissie Van Traa, bijlage IX, Inleiding en speelautomatenbranche.

Jurisprudentie

- AB 1995/602, ABRvS 11 maart 1996, nr. E03.95.0532, M&R 1996, 125.
- ABRvS 17 maart 1995, AB 1995, 497.
- ABRvS 13 september 1995.
- ABRvS 20 oktober 2004, *Gst.* 2005, 24.
- ABRvS, 21 juni 2006, *Gst.* 2006, 139.
- ABRvS 6 september 2006, *JN* 2006, 93, *AB* 2006, 358.

Officiële publicaties

- TK, 1999-2000, 26883, nr. 3, p. 2-4.
 - TK 2000-2001, 26 883, nr. 5, p. 2.
 - TK 2003-2004, 17 050, 267.
 - TK 2006-2007, 29 911, nr. 7.
 - TK 2006-2007, 31 109, nr .1, p. 4.
 - TK 2007-2008, 31109, nr. 3.
 - TK 2007-2008, 31 109, nr 10, p. 6.
-
- Stb. 2008, nr 145, p. 33¹
 - Stb. 2003, 216

Bijlage 2

Overzicht gesprekken

Overzicht gevoerde gesprekken

- Amsterdam - mevr. S.H.M. Sadiék
- Den Haag - dhr. E. Rouwenhorst
- Dordrecht - dhr. J.H. Boogaard
- dhr. A.R. Zwaal
- Groningen - mevr. H.J. Blaauw
- Heerlen - mevr. W. Franssen
- 's Hertogenbosch - dhr. W.J.M. Merks
- Rotterdam - mevr. C. Duitman
- mevr. A.F.C.M. Mulder
- Tilburg - dhr. J.J.E. van Meijl
- Utrecht - dhr. G. Urff
- Venlo - mevr. M.H.A. van Enkevort

Bijlage 3

Beleidsterreinen beleidslijnen vergunningen

Berenschot

Tabel 15: Beleidssterreinen waarop een beleidslijn is vastgesteld voor vergunningen

	Natte en droge horeca		Speelautomatenhal		Seksinrichtingen		Coffeeshops, growshops, smartshops		Opiumverloven		Personenvervoer		Milieu		Bouw		
	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	Aantal (%)	
Gemeenten tot 20.000 inwoners	21 (100%)	12 (57,1%)	19 (90,5%)	10 (47,6%)	2 (9,5%)	2 (9,5%)	7 (33,3%)	9 (42,9%)									
Gemeenten 20.000 – 50.000 inwoners	37 (97%)	22 (57,9%)	31 (81,6%)	14 (36,8%)	1 (2,6%)	0 (0%)	5 (13,2%)	10 (26,3%)									
Gemeenten 50.000 – 100.000 inwoners	11 (100%)	8 (72,7%)	11 (100%)	9 (81,8%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (9,1%)	3 (27,3%)									
Gemeenten meer dan 100.000 inwoners	17 (100%)	12 (70,6%)	17 (100%)	14 (82,4%)	1 (5,9%)	0 (0%)	4 (23,5%)	7 (41,2%)									
Provincies	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (100%)	0 (0%)									
Samenwerkingsverband	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)									
Totaal	86 (90,5%)	54 (56,8%)	78 (82,1%)	47 (49,5%)	4 (4,2%)	2 (2,1%)	25 (26,3%)	29 (30,5%)									

Bijlage 4

Geweigerde vergunningen

Raming van het aantal geweigerde vergunningen op basis van de Wet BIBOB in Nederland voor de jaren 2003, 2004, 2005 (bron: Evaluatie Wet BIBOB 2007, Berenschot)

Tabel 16: Aantal geweigerde vergunningen 2003 op basis van de Wet BIBOB (bron evaluatie BIBOB 2007)

	Gemiddelde uit database 2007	Aantal organisaties in Nederland*	Totaal geweigerde vergunningen in Nederland
gemeenten tot 20000 inw	-	250	-
gemeenten 20000 - 50000 inw	-	177	-
gemeenten 50000 - 100000 inw	-	37	-
gemeenten > 100000 inw	0,05	25	1
provincies	-	12	-
Totaal		501	1

bron: CBS Bevolkingstrends 1^e kwartaal 2004

Tabel 17: Aantal geweigerde vergunningen 2004 op basis van de Wet BIBOB (bron evaluatie BIBOB 2007)

	Gemiddelde uit database 2007	Aantal organisaties in Nederland*	Totaal geweigerde vergunningen in Nederland
gemeenten tot 20000 inw	-	245	-
gemeenten 20000 - 50000 inw	-	175	-
gemeenten 50000 - 100000 inw	0,15	38	6
gemeenten > 100000 inw	0,85	25	21
provincies	-	12	-
Totaal		495	27

* bron: CBS Bevolkingstrends 1^e kwartaal 2004

Tabel 18: Aantal geweigerde vergunningen 2005 op basis van de Wet BIBOB (bron evaluatie BIBOB 2007)

	Gemiddelde uit database 2007	Aantal organisaties in Nederland*	Totaal geweigerde vergunningen in Nederland
gemeenten tot 20000 inw	-	245	-
gemeenten 20000 - 50000 inw	0,07	175	12
gemeenten 50000 - 100000 inw	0,58	38	22
gemeenten > 100000 inw	1,57	25	39
provincies	0,1	12	1
Totaal		495	74

* bron: CBS Bevolkingstrends 1^e kwartaal 2004

Bijlage 5

Ingetrokken vergunningen

Raming van het aantal ingetrokken vergunningen op basis van de Wet BIBOB in Nederland voor de jaren 2003, 2004, 2005 (bron: Evaluatie Wet BIBOB 2007, Berenschot)

Tabel 19: Aantal ingetrokken vergunningen 2004 op basis van de Wet BIBOB (bron evaluatie BIBOB 2007)

	Gemiddelde uit database 2007	Aantal organisaties in Nederland*	Totaal ingetrokken vergunningen in Nederland
gemeenten tot 20000 inw	-	245	-
gemeenten 20000 - 50000 inw	-	175	-
gemeenten 50000 - 100000 inw	0,15	38	6
gemeenten > 100000 inw	0,14	25	4
provincies	-	12	-
Totaal		495	10

* bron: CBS Bevolkingstrends 1^e kwartaal 2004

Tabel 20: Aantal ingetrokken vergunningen 2005 op basis van de Wet BIBOB (bron evaluatie BIBOB 2007)

	Gemiddelde uit database 2007	Aantal organisaties in Nederland*	Totaal ingetrokken vergunningen in Nederland
gemeenten tot 20000 inw	-	245	-
gemeenten 20000 – 50000 inw	-	175	-
gemeenten 50000 – 100000 inw	0,22	38	8
gemeenten > 100000 inw	0,29	25	7
provincies	-	12	-
Totaal		495	14

* bron: CBS Bevolkingstrends 1^e kwartaal 2004