

Wet Bibob in Brabant: (on)geschikt?!

Afstudeerscriptie
Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Schrijver: Rico Ligtoet
Studentnummer: 2003403
Organisatie: Expertisecentrum Veiligheid Avans
's-Hertogenbosch, mei 2010



☐ GESCHIKT

☒ ONGESCHIKT

☒ GESCHIKT

☐ ONGESCHIKT

Wet Bibob in Brabant: (on)geschied?

**Afstudeerscriptie
Juridische Hogeschool Avans-Fontys**

**Schrijver: Rico Ligtoet
Studentnummer: 2003403
Opleiding: HBO-Rechten
Periode: februari 2010 – mei 2010
Functie: student aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie: 's-Hertogenbosch
Afstudeerdocent: de heer mr. Mark Lemmens**

**Organisatie: Expertisecentrum Veiligheid Avans
Opdrachtgever: de heer dr. Emile Kolthoff**

's-Hertogenbosch, mei 2010

Voorwoord

Voor u ligt het rapport “Wet Bibob in Brabant: (on)geschikt?! van Rico Ligtvoet, vierdejaars student HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch. Deze scriptie heb ik geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Juridische Hogeschool.

Aanleiding van dit rapport was de onduidelijke situatie omtrent het gebruik van de Wet Bibob door gemeenten in de provincie Noord-Brabant. De provincie Noord-Brabant heeft in samenwerking met mijn opdrachtgever, het Expertisecentrum Veiligheid Avans, besloten tot een onderzoek naar het gebruik van de Wet Bibob in Brabant. Er bleek veel animo onder studenten om dit onderzoek uit te voeren, vandaar dat een selectieprocedure noodzakelijk was. De selectie werd gemaakt door de heer dr. Emile Kolthoff, lector openbare orde, recht en veiligheid aan Avans Hogeschool. Gelukkig was ik één van de twee gegadigden die het onderzoek mocht uitvoeren. Een eerste dankwoord is dan ook meteen op zijn plaats.

Ik wil de heer Kolthoff bedanken voor zijn vertrouwen in mij om het onderzoek te mogen uitvoeren. Ook wil ik de heer Kolthoff bedanken voor zijn inzet, enthousiasme en ondersteuning tijdens het onderzoek en als mijn stagementor.

Ook wil ik mijn eerste afstudeerdocent, de heer mr. Mark Lemmens en mijn tweede afstudeerdocent, mevrouw mr. Astrid Nommensen bedanken voor de opbouwende kritische kijk en feedback inzake dit project.

Een volgend dankwoord is gericht aan de andere gegadigde met wie ik het onderzoek mocht uitvoeren, Caroline van Riel. Ik heb het Bibob-vraagstuk samen met Caroline onderzocht, waarbij we allebei een ander deel van het onderwerp voor onze rekening namen. Ik heb onze samenwerking en gesprekken over het onderwerp altijd als erg plezierig ervaren.

Dit rapport is onder andere bestemd voor de Noord-Brabantse gemeenten. Door het rapport wordt inzage gegeven in het gebruik van de Wet Bibob in Noord-Brabant. In het theoretische gedeelte zet ik mijn visie op de Wet Bibob uiteen door middel van het benoemen van knelpunten en het doen van verbetervoorstellen. In het praktische gedeelte komen knelpunten en voorstellen tot verbeteringen van een aantal Brabantse gemeenten aan bod. Deze informatie is gewonnen door middel van interviews.

Een volgend woord van dank gaat uit naar de betrokkenen van alle Brabantse gemeenten die hebben meegewerkt aan de interviews. Ik wil alle betrokken ambtenaren hartelijk danken voor de medewerking aan de interviews/gesprekken. Ook wil ik de betrokken ambtenaren van de Brabantse RIEC's bedanken voor de medewerking aan de interviews/gesprekken. Ten slotte een woord van dank aan de heer Sjors van Beek van het blad Binnenlands Bestuur en aan de heer drs. Reijer Gaasterland van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten voor alle aangeleverde informatie, inzichten en visies betreffende het Bibob-vraagstuk.

Mede dankzij alle bovengenoemde personen is mijn stageperiode wat mij betreft erg geslaagd.

Met vriendelijke groet,

Rico Ligtvoet

's-Hertogenbosch, mei 2010

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst van afkortingen

Hoofdstuk 1: Inleiding.....	1
Hoofdstuk 2: De totstandkoming van de Wet Bibob.....	4
2.1 Het “waarom” van de Wet Bibob.....	4
2.2 De bedoeling van de wetgever.....	5
2.3 De Bibob-procedure in het kort.....	6
2.4 Over de Memorie van Toelichting, de hoofdpunten.....	7
2.4.1 Reikwijdte van de Wet Bibob.....	7
2.4.2 Randvoorwaarden van het Bibob-instrument.....	8
2.4.3 De informatievoorziening.....	8
2.4.4 Het Landelijk Bureau Bibob.....	9
2.4.5 Het Bibob-advies.....	10
2.4.6 Proportionaliteit.....	10
2.5 Adviezen betreffende de Wet Bibob.....	11
2.5.1 Het advies van de Raad van State.....	11
2.5.2 Het advies van het NJCM.....	13
2.5.3 Het advies van de Registratiekamer.....	15
2.6 Huidige ontwikkelingen.....	16
Hoofdstuk 3: Wet Bibob, de knelpunten in theorie.....	17
3.1 Reikwijdte van de Wet Bibob.....	17
3.1.1 Feiten die in het Bibob-onderzoek worden verwerkt.....	17
3.1.2 Personen die onderzocht kunnen worden.....	19
3.1.3 Sectoren waarop de Wet Bibob van toepassing is.....	20
3.2 Randvoorwaarden.....	22
3.3 Het Landelijk Bureau Bibob.....	23
3.3.1 Ondoorzichtigheid.....	23
3.3.2 Efficiency.....	25
3.4 Het Bibob-advies.....	27
3.4.1 Termijnoverschrijding.....	27
3.4.2 Vergewisplicht gemeenten.....	27
3.4.3 Financiële aspecten.....	28
3.5 Aansprakelijkheid gemeenten.....	29
3.6 Bezwaar en beroep.....	29
Hoofdstuk 4: De Wet Bibob in de praktijk.....	31
4.1 De implementatie van de Wet Bibob in Noord-Brabant.....	31
4.2 Verschillen in beleid.....	33
4.3 Beweegredenen en ervaringen inzake de Wet Bibob.....	34
4.4 Pluspunten in de praktijk.....	36
4.5 Knelpunten in de praktijk.....	37
4.5.1 Een schrijnend voorbeeld.....	37
4.5.2 Capaciteit, expertise en financiën.....	38
4.5.3 Effecten van vergaande samenwerkingsverbanden.....	39
4.5.4 Gevolgen van de Wet dwangsom.....	41
4.5.5 De RIEC's.....	42

Hoofdstuk 5: Conclusies	44
Hoofdstuk 6: Aanbevelingen	48
Hoofdstuk 7: Literatuurlijst	50
Bijlagen	52
A Lijst van bronnen waar het LBB toegang tot heeft.....	53
B Organogram Landelijk Bureau Bibob.....	56
C Interviewvragen.....	57

Samenvatting

De Wet Bibob is een Wet die (onder andere) gemeenten de mogelijkheid geeft om de integriteit van bijvoorbeeld een vergunningaanvrager te screenen. Het doel van deze vergaande persoonlijke screening is dat de gemeente zicht krijgt op welke personen een vergunning aanvragen. Op deze manier kan een gemeente vergunningaanvragers met criminele bedoelingen een vergunning weigeren. Door het weigeren van een vergunning kan een crimineel zijn handel niet opzetten of voortzetten. Door de Bibob-screening kunnen de “rotte appels” uit een gemeente worden geweerd waardoor een gemeente bijdraagt aan zowel de eigen integriteit als de integriteit van een bepaalde ondernemingssector (bijvoorbeeld de horeca). De Wet Bibob lijkt de perfecte mogelijkheid voor het bestuur om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken. De implementatie van de Wet Bibob laat echter in veel gevallen te wensen over. Veel gehoorde klachten van gemeenten zijn: te ingewikkeld, te tijdrovend en onnodig. Hierdoor zijn grote verschillen ontstaan onder gemeenten inzake de invoering van de Wet Bibob.

Het Expertisecentrum Veiligheid Avans (EV) wil de “Bibob-situatie” in Noord-Brabant in kaart brengen. Met dit onderzoek ontvangt het EV een adviserend rapport over hoe de Wet Bibob het beste in Brabant kan worden toegepast. Om de beste manier van toepassing te onderzoeken wordt er theoretisch en praktisch onderzoek verricht. Het theoretische gedeelte bestaat uit een onderzoek en vergelijking van de Memorie van Toelichting met een aantal adviezen van gezaghebbende instanties zoals de Raad van State. Het praktische gedeelte van het onderzoek bestaat uit interviews met een aantal Brabantse gemeenten. Aan de hand van de interviews worden praktische plus- en knelpunten, verbetervoorstellen en ervaringen in kaart gebracht. Ten slotte wordt de theorie met de praktijk vergeleken waarna er conclusies en aanbevelingen ontstaan.

De Wet Bibob wordt door ieder van de betrokken Brabantse gemeenten (in zekere mate) gebruikt. Gemeenten geven aan dat ze Bibob wel moeten implementeren vanwege het feit dat criminelen anders verhuizen naar gemeenten waar geen Bibob-beleid is (waterbedeffect). Gemeenten moeten wel, maar het gaat niet van harte. Ze lopen aan tegen praktische problemen waar de wetgever geen antwoord op heeft. Deze problemen hebben voornamelijk betrekking op de uitvoering van de Wet Bibob. Er is op dit moment geen eenduidige lokale uitvoering en regelgeving inzake Bibob waardoor onduidelijkheden ontstaan. Deze onduidelijkheden hebben onder andere betrekking op: de gemeentelijke bevoegdheden, privacywaarborging, inzagerecht, samenwerking en recente veranderingen in de wetgeving. Ook geven gemeenten aan dat er simpelweg geen capaciteit, expertise en kennis is om de Wet Bibob juist uit te voeren. Een ander hekel punt is geld. Gemeenten hebben te maken met grote bezuinigingen terwijl de Wet Bibob een enorm arbeidsintensief proces is dat steeds verder wordt uitgebreid, dit rijmt niet met elkaar. Bovengenoemde (en andere in het rapport genoemde) problemen en onduidelijkheden zorgen er voor dat veel gemeenten door de bomen het bos niet meer zien. Hierdoor ontstaat een wildgroei aan lokale regelgeving omdat gemeenten worden gedwongen om zelf met oplossingen te komen. Het gevolg hiervan is dat de Wet Bibob in iedere gemeente op een andere manier wordt toegepast, waardoor het risico van het beruchte waterbedeffect onverminderd aanwezig blijft. De wildgroei aan lokale regelgeving moet worden gestopt. Er moet duidelijkheid en eenduidigheid worden gecreëerd over de implementatie en toepassing van de Wet Bibob door de gemeenten. Er moeten uitvoeringsbesluiten worden opgesteld waarin de Wet Bibob beter en vollediger wordt omkaderd. In deze besluiten moeten afspraken worden gemaakt over onder andere: toepassing op welke sectoren, het verloop van het proces, inzage, privacy, bezwaar en beroep. Ook moet de Wet eerlijker en doorzichtiger worden gemaakt voor de burger. Er moet worden afgestapt van de geheimzinnigheid. Het “big brother is watching you” gevoel dat de Wet Bibob nu oproept moet verdwijnen. Hiervoor is inkrimping van de wetgeving nodig in plaats van uitbreiding (van bijvoorbeeld het aantal sectoren). Het is noodzakelijk om eerst te laten werken wat je hebt, voordat je gaat uitbreiden. De Wet Bibob moet hiervoor worden toegepast op een beperkt aantal sectoren die gevoelig zijn voor zware georganiseerde criminaliteit, en niet op sectoren waar sprake is van enkel overlast.

Lijst van afkortingen

Abbb's	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
AID	Algemene Inspectie Dienst
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Art.	artikel(en)
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bibob	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Bjg	Besluit justitiële gegevens
Bijv.	Bijvoorbeeld
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
DHW	Drank- en Horecawet
EV	Expertisecentrum Veiligheid Avans
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FIOD/ECD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst / Economische Controle Dienst
FIU-NL	Financial Intelligence Unit Nederland
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
Gw	Grondwet
ICT	Informatie- en Communicatie Technologie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
Justis	Justitiële Uitvoeringdienst Toetsing, Integriteit en Screening
De Kamer	De Registratiekamer (nu: CBP)
LBB	Landelijk Bureau Bibob
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
mr.	Meester in de rechten
MvT	Memorie van Toelichting
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NMA	Nederlandse Mededingings Autoriteit
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
Prof.	Professor/Hoogleraar
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RvS	Raad van State
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WP2000	Wet Personenvervoer 2000
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Hoofdstuk 1: Inleiding

Sinds 1 juni 2003 is de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, kortweg Wet Bibob, ingevoerd. De Wet Bibob heeft als doel overheden te beschermen tegen integriteitsinbreuken van buitenaf en geeft gemeenten de bevoegdheid onderzoek te doen naar en informatie op te vragen over aanvragers van een vergunning of subsidie of van inschrijvers op een aanbesteding. Als uit onderzoek blijkt dat de aanvrager banden heeft met het criminele milieu, dan kan de vergunning, subsidie of aanbesteding worden geweigerd of ingetrokken. Een bekend voorbeeld van het toepassen van het Bibob-instrument is de seksclub Yab Yum. Deze bekende seksinrichting op de Amsterdamse Wallen moest de deuren sluiten op grond van een negatief Bibob-advies.

Autonomie

De Nederlandse gemeenten zijn vrij om te beslissen of en hoe ze gebruik maken van de Wet Bibob. Als een gemeente gebruik wil maken van het Bibob-instrument, dan dient hiervoor een beleidsregel te worden opgesteld door de desbetreffende gemeente.¹ Voor het opstellen van een dergelijke beleidsregel is veel tijd en expertise nodig, twee zaken die de kleinere Nederlandse gemeenten over het algemeen minder tot hun beschikking hebben. Hierdoor kan het voor kleinere gemeenten, die waarschijnlijk in mindere mate te maken krijgen met de Bibob-wetgeving omdat het onderwerp niet of in geringe mate speelt, efficiënter zijn om het Bibob-instrument links te laten liggen.

Ook het feit dat de Nederlandse gemeenten de Bibob-regelgeving zelf moeten toepassen in een beleidsregel leidt tot onduidelijkheden. Verschillende gemeenten hanteren verschillende criteria waardoor er sprake is van een situatie waar gemeenten en Bibob-ambtenaren “door de bomen het bos niet meer kunnen zien”.

De vergewisplicht

Als een gemeente een beleidsregel voor de Wet Bibob heeft ontwikkeld, moet de volgende horde worden genomen, namelijk het toepassen van de wetgeving. Burgemeesters mogen, op grond van een negatief advies van het Landelijk Bureau Bibob (LBB), een vergunning, subsidie of aanbesteding weigeren. Echter heeft deze weigering meer voeten in de aarde dan op het eerste gezicht lijkt. Een bestuursorgaan heeft namelijk een zogenaamde “vergewisplicht”. De vergewisplicht houdt kortweg in dat een bestuursorgaan zichzelf moet overtuigen van de juistheid van een advies van het LBB. De volgende vraag die kan worden gesteld is hoe bestuursorganen zichzelf dan moeten overtuigen van een LBB advies. Het antwoord op deze vraag is kort maar krachtig: dat weten de bestuursorganen niet. Het LBB baseert het advies onder andere op onderzoek uit gesloten bronnen zoals justitiële registers, rapporten van politie en/of de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) en gegevens van de belastingdienst. Bovengenoemde bronnen zijn stuk voor stuk bronnen die niet toegankelijk zijn voor het bestuursorgaan.

Zoals hierboven genoemd heeft een bestuursorgaan een plicht om zichzelf ervan te overtuigen dat een LBB advies juist is. Echter is niet duidelijk op welke manieren een bestuursorgaan zich van de juistheid van een LBB rapport moet vergewissen. Deze tegenstrijdigheid werd pijnlijk duidelijk toen de gemeente Alkmaar voor de rechter een besluit om een exploitatievergunning voor een aantal prostitutiepanden te weigeren moest verantwoorden.² De rechter oordeelde dat de gemeente Alkmaar, ondanks een LBB rapport, niet had kunnen aantonen dat er sprake was van het aankopen van prostitutiepanden met crimineel geld. Door deze uitspraak moest het bestuursorgaan een nieuw besluit nemen betreffende de exploitatievergunningsaanvraag. In een reactie laat de burgemeester van

¹ C.M. Bitter e.a., Onderneming en integriteit, Deventer: Kluwer 2007, p. 197.

² Rechtbank Alkmaar, 12 november 2009, LJN: BK2970.

Alkmaar weten dat hij voortaan wel drie keer nadenkt voordat hij het Bibob-instrument toepast.³

Wet Bibob in de toekomst

De wetgever is bezig met het wijzigen en uitbreiden van de Bibob-wetgeving. De wetgever wil bijvoorbeeld de Wet Bibob ook op andere sectoren van toepassing laten zijn zoals belwinkels en taxibedrijven. Bestuursorganen krijgen door de wetwijzigingen verruimde mogelijkheden om aan de vergewisplicht te voldoen. Er wordt gediscussieerd over de vraag of bestuursorganen ruimer inzicht moeten krijgen in gesloten informatiebronnen van bijvoorbeeld politie en justitie. Echter is er onduidelijkheid ontstaan over wat bestuursorganen wel en niet mogen na de wetwijzigingen. Volgens Bibob-experts ontbreekt het overzicht volledig.⁴

Ook als bestuursorganen volledige inzage krijgen in gesloten bronnen van bijvoorbeeld justitie en de belastingdienst, dan zijn daarmee de problemen niet opgelost. Zo betoogt Arnout Klap, universitair hoofddocent bestuursrecht. Klap redeneert dat het problematisch is dat een bestuursorgaan niet kan checken welke eventuele ontlastende informatie niet is gebruikt en welke bronnen niet zijn ingezien. Hierdoor ligt volgens Klap tunnelvisie op de loer.⁵ Vervolgens kan men zich afvragen in welke mate een bestuursorgaan bevoegd en geschikt is om over strafrechtelijke informatie te oordelen. Bestuursorganen hoefden zich voor de Wet Bibob niet bezig te houden met strafrechtelijke vragen. Deze vragen werden uitbesteed aan de rechterlijke macht. De vraag is of een bestuursorgaan de kennis en expertise heeft om een stortvloed aan justitiële, politieke en belastinggerelateerde informatie inhoudelijk te beoordelen.

Een ander probleem dat betrekking heeft op de onduidelijkheden die door de Wet Bibob zijn ontstaan, is de vraag wat de rechten van een betrokkene zijn. Een betrokkene, het onderwerp van een Bibob-onderzoek, kan bijvoorbeeld niet in bezwaar en beroep tegen een Bibob-advies. Een betrokkene kan alleen bezwaar en beroep aantekenen tegen het door het bestuursorgaan genomen negatieve besluit. Ook heeft de betrokkene geen of in ieder geval veel minder inzage in het Bibob-rapport. Hierdoor zou kunnen worden geredeneerd dat een betrokkene een minder sterke rechtspositie heeft dan bijvoorbeeld het bestuursorgaan in een eventuele gerechtelijke procedure.

De cijfers

Uit recent onderzoek van het blad Binnenlands Bestuur blijkt dat tweederde van alle gemeenten in Nederland de integriteit van vergunningaanvragers niet of amper screent.⁶ Malafide ondernemers hebben in die plaatsen vaak vrij spel. Vooral kleinere gemeenten vinden het toepassen van de Wet Bibob 'te tijdrovend', 'te ingewikkeld' of gewoonweg 'onnodig'. Ze melden ook een waterbed-effect: ondernemers die in een 'Bibob-gemeente' bot hebben gevangen, proberen het elders in de hoop dat daar de toets lichter is of niet wordt toegepast.

³ <www.binnenlandsbestuur.nl> zoeken > bibob > artikel: Burgemeester Alkmaar 'niet vrolijk' over uitspraak prostitutie (10 februari 2010).

⁴ <www.binnenlandsbestuur.nl> zoeken > bibob > artikel: Dichte mist rond integriteitstoets (10 februari 2010).

⁵ <www.binnenlandsbestuur.nl> zoeken > bibob > artikel: Dichte mist rond integriteitstoets, paragraaf: tunnelvisie (10 februari 2010).

⁶ <www.binnenlandsbestuur.nl> zoeken > bibob > artikel: Haken en ogen aan de Wet Bibob (9 februari 2010).

Het begin van een onderzoek

Door de recente problematiek rondom de praktische uitvoering van de Wet Bibob, wil het Expertisecentrum Veiligheid (EV) de situatie betreffende het gebruik van het Bibob-instrument in Brabant in kaart brengen. Het EV wil weten hoeveel Brabantse gemeenten de Bibob-wetgeving toepassen, hoe de wetgeving wordt toegepast, waarom de regelgeving wel/niet wordt toegepast, wat de ervaringen zijn en wat gemeenten van elkaar kunnen leren. Kortom: er moet worden onderzocht hoe de Wet Bibob het beste kan worden toegepast in de Brabantse gemeenten. Hierbij wordt ook gekeken naar de voordelen, nadelen en neveneffecten die toepassing van het Bibob-instrument met zich meebrengt.

Behalve veldonderzoek is theoretisch onderzoek naar het Bibob-instrument belangrijk. Op deze manier kan de praktijk met de theorie worden gecombineerd om conclusies en aanbevelingen op te stellen over het gebruik van de Bibob-wetgeving door de Brabantse gemeenten. Voor de hoofdstukindeling van dit onderzoek is een opbouw aangehouden zoals hierboven is beschreven. Allereerst zal de totstandkoming van de Wet Bibob nader worden toegelicht aan de hand van de Memorie van Toelichting en adviezen van gezaghebbende instanties betreffende de Wet Bibob. In het volgende hoofdstuk zullen een aantal knelpunten van de Wet Bibob worden besproken, die zijn ontstaan na theoretische bestudering van de wetgeving. Vervolgens zal de praktijksituatie worden geschetst aan de hand van interviews met een aantal gemeenten. Na bestudering van de totstandkoming, de theorie en de praktijk, worden conclusies getrokken. Uit deze conclusies komen vanzelfsprekend een aantal aanbevelingen voort die in het laatste hoofdstuk van dit onderzoek worden toegelicht.

Hoofdstuk 2: De totstandkoming van de Wet Bibob

In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet waarom de Wet Bibob er volgens de wetgever moest komen. Ook zal worden ingegaan op de bedoeling van de wetgever met de Wet Bibob. Hierna zullen de belangrijkste punten van de parlementaire behandeling worden besproken. Vervolgens worden de adviezen besproken van enkele gezaghebbende instanties, zoals de Raad van State en de Registratiekamer.

2.1 Het 'waarom' van de Wet Bibob

In de jaren negentig van de vorige eeuw groeide bij de Nederlandse overheid het besef dat de illegale (lees: criminele) onderwereld steeds meer verweven raakte met de legale bovenwereld. Dit probleem werd onder de aandacht gebracht in de nota 'De georganiseerde criminaliteit in Nederland' die in 1992 verscheen. De criminele onderwereld professionaliseerde. Dit probleem ontstond omdat criminele personen steeds meer doordrongen in het economische en maatschappelijke leven door bijvoorbeeld het witwassen van crimineel geld.⁷ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het investeren van crimineel geld in onroerend goed (denk aan het verdwenen Heineken losgeld dat waarschijnlijk door topcriminelen Willem Holleeder en Cor van Hout in diverse onroerend goedprojecten in Nederland en het buitenland is geïnvesteerd). Ook deden criminelen steeds vaker een beroep op bestuurlijke faciliteiten door het aanvragen van bijvoorbeeld een vergunning, subsidie of door zich in te schrijven voor een aanbesteding.⁸ De overheid raakte op deze manier ongewild betrokken bij het faciliteren van witwassen van crimineel geld en kon met het bestaande wettelijke instrumentarium nauwelijks optreden tegen deze dreigende verweving van bovenwereld en onderwereld.

De onderzoekscommissie, Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa), die onderzoek deed naar bovengenoemd onderwerp bevestigt dit en komt tot de conclusie dat criminelen in sommige gevallen afhankelijk zijn van bijvoorbeeld vergunningen, subsidies en/of aanbestedingen van de overheid.⁹ Ook wordt door de Commissie Van Traa het belang van een bestuurlijke methode onderkent als het gaat om het aanpakken van criminele praktijken. Als een vergunning, subsidie of aanbesteding wordt gebruikt voor criminele doeleinden kan er sprake zijn van oneerlijke concurrentie of het ontstaan van machtsposities met witgewassen geld waardoor legitieme ondernemers (financieel) worden benadeeld. Vanzelfsprekend geldt voorgenoemd standpunt ook voor de overheid, die ook (financieel) benadeeld zal worden door bijvoorbeeld witwaspraktijken. Behalve het financieel benadelen van de overheid en legitieme ondernemers loopt ook de integriteit van de overheid aanzienlijke schade op. Een ander nadeel van het steeds meer verweven raken van de illegale onderwereld en de legale bovenwereld is dat het voor opsporingsdiensten lastiger wordt om inbreuken op de integriteit van de overheid op te sporen omdat crimineel geld een schijnbaar legale bestemming krijgt als het wordt geïnvesteerd in bijvoorbeeld een aanbesteding van de overheid.

Vanwege de bovengenoemde inbreuken op de integriteit van de overheid, ontstond de behoefte om de toenemende mate van criminele invloeden in de bovenwereld een halt toe te roepen. De Commissie Van Traa heeft, om deze ontwikkeling een halt toe te roepen, de aanbeveling gedaan om een wettelijke regeling te treffen voor het gebruik van criminele informatie ten behoeve van bestuurlijke rechtshandhaving.¹⁰ Er moest voor bestuursorganen een bestuurlijke mogelijkheid komen om inbreuken op de integriteit van de overheid te

⁷ Kamerstukken II 1992 – 1993, 22 838, nr. 2.

⁸ Kamerstukken II 1999 – 2000, 26 883, nr. 3, p. 3.

⁹ <www.justitie.nl> onderwerpen > criminaliteit > Bibob (12 februari 2010).

¹⁰ Parlementaire Enquêtecommissie van Traa, Eindrapport Inzake Opsporing, Den Haag: SDU 1996, p. 470.

voorkomen of beëindigen naast het al bestaande strafrechtelijke instrumentarium. De wetgever wilde deze mogelijkheid bewerkstelligen door de focus te leggen op twee aandachtsvelden. Het eerste aandachtsveld was de integriteit van de overheidsinstantie zelf. Hiermee wordt bedoeld: de ambtenaren, bestuurders, politici maar ook processen en procedures. Het tweede aandachtsveld was het voorkomen dat criminele organisaties ongewild door de overheid worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door het verlenen van een vergunning.¹¹

Eind 1996 werd er concreet een Wet aangekondigd die inbreuken van buitenaf op de integriteit van de overheid moest tegengaan, de Wet Bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur (Wet Bibob).¹² Het wetsvoorstel is eind 1999 naar de Tweede kamer gestuurd. Vervolgens heeft de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot juli 2002 geduurd, waarna de Wet vanaf 1 september 2002 gefaseerd en op 1 juni 2003 volledig is ingevoerd.¹³ Ondertussen is de naam van de Wet gewijzigd van de Wet Bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur naar de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (huidige Wet Bibob).

2.2 De bedoeling van de wetgever

Met de Wet Bibob wil de overheid, naast het bestaande strafrechtelijke instrumentarium, een bestuursrechtelijk instrumentarium ontwikkelen om de vermenging van criminele onderwereld en legitieme bovenwereld tegen te gaan. Het Bibob-instrument is ontwikkeld om bestuursorganen een mogelijkheid te geven om op te treden tegen criminelen die crimineel geld een schijnbaar legale herkomst willen geven (witwassen) door het bijvoorbeeld te investeren in een door criminelen gerunde onderneming zoals een coffeeshop of een bordeel.

Zoals in de vorige paragraaf besproken, zijn volgens de Commissie Van Traa criminelen in sommige gevallen afhankelijk van een besluit van een bestuursorgaan. Dit kan bijvoorbeeld een besluit zijn inzake het verlenen van een vergunning, het toekennen van een subsidie of het inschrijven op een aanbesteding. Het is voor de overheid niet wenselijk om criminele activiteiten te faciliteren door een positief bestuursrechtelijk besluit te nemen waardoor een crimineel persoon zijn criminele activiteiten kan voortzetten en/of uitbreiden. Met de Wet Bibob beoogt de wetgever dan ook het voorkomen van misbruik van vergunningen, subsidies en aanbestedingen door de criminele onderwereld.

De wetgever wil met de Wet Bibob aan bestuursorganen een mogelijkheid geven om personen te screenen die een vergunning of een subsidie willen aanvragen, of die willen inschrijven op een aanbesteding. Door deze screeningsmogelijkheid kan een bestuursorgaan nagaan of er bij een aanvrager sprake is van criminele antecedenten. Als er sprake is van een crimineel verleden op basis waarvan er bij het bestuursorgaan vrees kan bestaan voor misbruik van bijvoorbeeld de vergunning, dan kan het bestuursorgaan de vergunning weigeren. De wetgever wil met de Bibob-screeningsmogelijkheid bereiken dat integriteitsinbreuken van buitenaf worden tegengegaan. Op deze manier is bevordering van gezond en integer ondernemen mogelijk.¹⁴ Door het screenen van ondernemers kan een bestuursorgaan zich beter wapenen tegen georganiseerde criminaliteit. Door het verleden van bijvoorbeeld vergunningaanvragers te checken, kan de overheid voorkomen dat ze ongewenst meewerkt aan het faciliteren van criminaliteit. De screeningsmogelijkheid zorgt er voor dat de overheid actief bezig kan zijn met de overheidsintegriteit in relatie tot derden.¹⁵

¹¹ C.M. Bitter e.a., *Onderneming en integriteit*, Deventer: Kluwer 2007, p. 192.

¹² Kamerstukken II, 1996 – 1997, 25 056, nr. 1.

¹³ C.M. Bitter e.a., *Onderneming en integriteit*, Deventer: Kluwer 2007, p. 196.

¹⁴ <www.justitie.nl> onderwerpen > criminaliteit > bibob (15 februari 2010).

¹⁵ C.M. Bitter e.a., *Onderneming en integriteit*, Deventer: Kluwer 2007, p. 194.

Verder wil de wetgever, dit blijkt uit de memorie van toelichting bij het Bibob-wetsvoorstel, het Bibob-instrumentarium voornamelijk gebruiken om versluieringsconstructies bloot te leggen die criminaliteit verhullen. Hierbij kan worden gedacht aan ingewikkelde zeggenschapsconstructies en katvangers.¹⁶ Hieruit kan worden opgemaakt dat de wetgever met de Wet Bibob voornamelijk de georganiseerde criminaliteit in Nederland wil aanpakken en vormen van georganiseerde criminaliteit wil achterhalen.

2.3 De Bibob-procedure in het kort

- Aanvraag van de vergunning.
- De aanvrager vult het standaard vragenformulier in.
- Het bestuur besluit een BIBOB-advies aan te vragen.
- De aanvrager krijgt een brief waarin mededeling wordt gedaan van de aanvraag door het bestuur van een BIBOB-advies.
- Het bestuur zoekt contact met de helpdesk van het Bureau BIBOB.
- De helpdesk begeleidt het bestuur bij de aanvraag van een BIBOB-advies.
- Het Bureau BIBOB start het onderzoek: wanneer gegevens op het vragenformulier afwijken van gegevens die Bureau BIBOB uit andere bronnen put, worden de gegevens op het vragenformulier geverifieerd bij de aanvrager en gegevensbestanden worden bevestigd.
- Het Bureau BIBOB komt tot een uitvoerig gemotiveerd advies.
- De officier van justitie toetst of het strafvorderlijk belang wordt geschaad door de verstrekking van de gegevens die in het BIBOB-advies zijn opgenomen.
- Het bestuur ontvangt het advies en betreft het in zijn besluitvorming.
- Indien het bestuur op basis van een negatief BIBOB-advies overweegt de vergunning niet te verlenen, wordt de aanvrager van de vergunning overeenkomstig artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.
- Het bestuur besluit de aanvraag van de vergunning al dan niet af te wijzen en stelt de aanvrager hiervan in kennis, met verwijzing naar de rechtsgang ingevolge de Awb.
- De aanvrager kan bij afwijzing een bezwaarschrift indienen en wordt gehoord.
- Het bezwaarschrift wordt al dan niet afgewezen.
- De aanvrager kan bij een afgewezen bezwaarschrift in beroep bij de bestuursrechter.¹⁷

Voordat een Bibob-procedure kan aanvangen, moeten alle andere mogelijkheden tot het weigeren van bijvoorbeeld een vergunning zijn uitgeput. Er moet bijvoorbeeld eerst worden onderzocht of weigering van de vergunning niet mogelijk is op basis van de regelgeving die voor de desbetreffende vergunning geldt (bijvoorbeeld weigering van een exploitatievergunning op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV)). Het Bibob-instrument kan worden gezien als een ultimatum remedium, laatste redmiddel. Een gemeente dient ook eerst het “eigen huiswerk” te doen.¹⁸ Dit wil zeggen dat een gemeente zelf uitgebreid moet onderzoeken of de aanvraag voor een Bibob-onderzoek noodzakelijk is. Vaak wordt dit onderzoek gedaan door de aanvrager van de vergunning een Bibob-vragenlijst in te laten vullen. Op deze vragenlijst staan vragen over bijvoorbeeld de ondernemingsvorm, betrokkenheid bij andere ondernemingen, vergunningssituatie en financiering.¹⁹ Door deze vragen krijgt het bestuursorgaan inzicht in de beweegredenen van een vergunningsaanvrager.

Als blijkt dat weigering van de vergunning niet met een minder ingrijpende maatregel mogelijk is en dat er op grond van bijvoorbeeld de Bibob-vragenlijst nog steeds vragen bestaan over de integriteit van de ondernemer, dan kan een Bibob-advies worden gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob (LBB).

¹⁶ Kamerstukken II 1999 - 2000, 26 883, nr. 3, p. 11.

¹⁷ Kamerstukken II 1999 - 2000, 26 883, nr. 3, p. 7-8.

¹⁸ F. Joosten e.a., Handboek Bibob, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2008, p. 51.

¹⁹ Bron: Vragenlijst Bibob Maastricht, als bijlage (D) opgenomen in het Handboek Bibob, p. 361.

Vervolgens zal het LBB een advies opstellen aan de hand van een aantal open bronnen (bijvoorbeeld Kamer van Koophandel of Kadaster) en gesloten bronnen (bijvoorbeeld justitiële en belastinggerelateerde gegevens). In het advies zal het LBB de vergunningsaanvrager indelen in één van de drie categorieën. De categorieën zijn: geen gevaar, enige mate van gevaar, ernstig gevaar. Vervolgens wordt het Bibob-advies overlegd aan het bestuursorgaan dat de aanvraag heeft gedaan. In het advies staat gemotiveerd aan de hand van de geraadpleegde informatiebronnen aangegeven waarom het LBB een bepaald advies uitgeeft.²⁰

Na ontvangst van het LBB-advies kan een bestuursorgaan een vergunning weigeren of toestaan. Bij weigering dient het bestuursorgaan zichzelf ervan te overtuigen dat het LBB-advies juist en volledig is.

2.4 Over de Memorie van Toelichting, de hoofdpunten

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de belangrijkste punten inzake de Wet Bibob zoals vastgesteld in de Memorie van Toelichting. Onder andere de reikwijdte, het LBB, het Bibob-advies en proportionaliteit zullen worden besproken.

2.4.1 Reikwijdte van de Wet Bibob

Allereerst is van belang om te kijken naar de door de wetgever beoogde branches waarop de Wet Bibob van toepassing zou moeten zijn. Om deze vraag te beantwoorden is door de wetgever aansluiting gezocht bij de onderzoeksresultaten van de Onderzoeksgroep Fijnaut.²¹ Volgens de Onderzoeksgroep zijn de volgende criteria van toepassing om te bepalen op welke branches de Wet Bibob van toepassing is:

- het betreft branches waarmee leden van criminele organisaties technisch en financieel vertrouwd zijn. Hierbij kan volgens de onderzoekscommissie worden gedacht aan de bouw, de horeca en het transportwezen
- het gaat om branches die een lage drempel van toetreding kennen. Voor het werken in deze branches zijn weinig diploma's vereist en het is niet moeilijk om aan de benodigde papieren te komen of om iemand als zaakwaarnemer of katvanger in te stellen
- het betreft branches die bestaan uit enkele grote en een groot aantal kleine bedrijven. Er gaan grote sommen contant geld in om waardoor er mogelijkheden zijn om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen
- het gaat om branches waarin weinig is geregeld, waarin de regels gecompliceerd zijn, tegenstrijdig of in de praktijk onwerkbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor de afvalverwerkingsbranche of de horeca.²²

Uit bovenstaande criteria kan worden opgemaakt dat de Wet Bibob voornamelijk van toepassing is op voor de georganiseerde criminaliteit makkelijk toegankelijke bedrijfstakken. Deze bedrijfstakken zijn kwetsbaar voor criminele invloeden vanwege de toegankelijkheid, ondoorzichtigheid en slechte controlemogelijkheden.

Met toegankelijkheid wordt bedoeld, een bedrijfstak waar criminelen gemakkelijk werkzaam kunnen zijn en waar ze affiniteit mee hebben. Deze affiniteit kan komen door het feit dat criminelen (werk)ervaring hebben in een bedrijfstak zoals de bouw, waardoor instroming gemakkelijker wordt. Het gaat in het algemeen om bedrijfstakken die al langere tijd in bepaalde mate met criminaliteit worden geassocieerd, zoals de horeca, het transportwezen en de afvalverwerkingsbranche.

²⁰ <www.justitie.nl> Onderwerpen > Criminaliteit > Bibob > Bibob-advies (4 maart 2010).

²¹ Prof. dr. Fijnaut is een Nederlandse criminoloog en hoogleraar Rechtsvergelijking aan de Universiteit van Tilburg.

²² Kamerstukken II 1999 – 2000, 26 883, nr. 3, p. 4.

De Wet Bibob is ook van toepassing op bedrijfstakken die kenmerken vertonen waardoor ze extra gevoelig zijn voor criminaliteit. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld: bordelen en coffee- of smartshops. In dit geval gaat het om bedrijfstakken die van oudsher al met criminaliteit worden geassocieerd.

Het is voor criminelen van belang dat een bedrijfstak een zekere mate van ondoorzichtigheid heeft, of dat er in ieder geval sprake is van weinig controlemogelijkheden waardoor de criminele activiteiten van een onderneming onzichtbaar blijven. Een goed voorbeeld van een bedrijfstak met ondoorzichtige regelgeving is de milieubedrijfstak of de vastgoedsector. Vaak gaat het om bedrijven die te maken krijgen met grote contante geldstromen, waardoor controle van bijvoorbeeld de belastingdienst minder gemakkelijk mogelijk is omdat informatie kan worden achtergehouden door het niet in de boekhouding te verwerken. Voorbeelden van bedrijven waar veel contant geld in omgaat zijn horecabedrijven, bordelen en coffeshops.

Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) is het de bedoeling om het Bibob-instrument bij succes op meer branches toe te passen. Ondertussen zijn er een aantal voorstellen geweest om de reikwijdte van de Wet Bibob te vergroten. De reikwijdte van de Wet Bibob is in een aantal gevallen ook daadwerkelijk vergroot. Hierover zal nadere toelichting worden gegeven in hoofdstuk 3: Wet Bibob, de knelpunten in theorie, paragraaf 3.1.3: Sectoren waarop de Wet Bibob van toepassing is.

2.4.2 Randvoorwaarden van het Bibob-instrument

De randvoorwaarden waaraan de Wet Bibob volgens de wetgever moet voldoen, zijn voornamelijk toegespitst op de privacy van personen. Zo dient er verantwoord met privacygevoelige gegevens te worden omgegaan, dient de betrokkene alle informatie te ontvangen die een bestuursorgaan ontvangt en dient een goede controle- en verantwoordingsstructuur verzekerd te zijn.

Een andere belangrijke randvoorwaarde is de toepassing van de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb's). Hierdoor worden waarborgen geschepd door bijvoorbeeld het motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en fair-play-beginsel.

Als laatste belangrijke randvoorwaarde stelt de wetgever vast dat het Bibob-instrument niet tot onevenredige belasting mag leiden van bestuursorganen, de rechterlijke macht of het bedrijfsleven.²³

2.4.3 De informatievoorziening

Qua informatievoorziening in het kader van de Wet Bibob, zijn er volgens de wetgever drie mogelijkheden:

- rechtstreekse informatievoorziening aan bestuursorganen door rechtstreekse toegang in gegevens van bijvoorbeeld politie en justitie
- regionale informatievoorziening aan bestuursorganen door informatiebureaus die functioneren in bijvoorbeeld een politieregio
- landelijke informatievoorziening aan bestuursorganen door één centraal informatiebureau

De wetgever constateert problemen betreffende privacybepalingen als het gaat om de rechtstreekse toegang van bestuursorganen tot gesloten gegevens van bijvoorbeeld justitie. Er zijn een groot aantal bestuursorganen. Als deze bestuursorganen stuk voor stuk toegang zouden krijgen tot privacygevoelige informatie, dan zou er een oncontroleerbare stroom van privacygevoelige informatie ontstaan. Als controle op deze informatie wegvalt kan dit leiden tot inbreuken op privacy en persoonlijke levenssfeer. Een (te) grote inbreuk op de privacy acht de wetgever niet wenselijk waardoor de eerste optie afvalt.

²³ Kamerstukken II 1999 - 2000, 26 883, nr. 3, p. 8-9.

Een ander kritiekpunt wat betreft rechtstreekse toegang tot gesloten dossiers is het gebrek aan expertise van veel bestuursorganen om met de documenten om te gaan. Veel bestuursorganen, zoals kleinere gemeenten, hebben problemen met het beoordelen van bijvoorbeeld justitiële, politieke, financiële of belastinggerelateerde documenten die tot de gesloten bronnen behoren omdat ze niet of maar mondjesmaat met deze documenten te maken krijgen.

Wat betreft de tweede optie constateert de wetgever problemen betreffende efficiency. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat twee bestuursorganen in verschillende regio's een advies vragen over dezelfde persoon, waardoor twee regiobureaus met hetzelfde onderzoek en advies bezig zijn. Ook dit acht de wetgever niet wenselijk waardoor de tweede optie ook afvalt.

De laatste variant, waar het de bedoeling is om een landelijk bureau met de taak van informatievoorziening te belasten, is de door de wetgever gekozen variant. Dit omdat problemen betreffende privacy worden tegengegaan en de kans op dubbel werk minder groot is. Ook kan de expertise die nodig is voor een adequate informatievoorziening worden geconcentreerd op één punt, namelijk het landelijke bureau.

De wetgever noemt in het kader van efficiency voornamelijk de tweede optie als probleem. Mijns inziens kunnen ook bij de derde optie problemen ontstaan omtrent efficiency. Door een landelijk bureau in te stellen dat de Bibob-adviesaanvragen afhandelt, zorgt de wetgever er voor dat alle bestuursorganen in Nederland (het gaat om honderden) afhankelijk zijn van één landelijk adviesbureau. In het geval dat er sprake is van een explosieve groei van het aantal Bibob-adviesaanvragen, wordt er door de wetgever niet of niet duidelijk voorzien in een "plan B". Bij een grote groei van het aantal adviesaanvragen zou het kunnen dat het landelijke bureau de aanvragen niet meer (tijdig) kan verwerken, waardoor problemen met de termijnen ontstaan. Dit probleem doet zich overigens nu al voor volgens het onderzoeksbureau Berenschot dat onderzoek heeft gedaan naar toepassing van de Wet Bibob.²⁴ Volgens dit bureau gaan de voornaamste klachten over de Bibob-adviezen over de (soms erg ruime) termijnoverschrijding. Ook kunnen er vraagtekens worden gezet bij de kwaliteit van de Bibob-adviezen als het landelijke bureau in korte tijd veel aanvragen moet afhandelen. De vraag is dan of er gekozen wordt voor kwaliteit, waardoor termijnen worden overschreden of kwantiteit, waardoor er rammelende Bibob-adviezen kunnen worden afgegeven. Hierin zal een balans moeten worden gevonden.

2.4.4 Het Landelijk Bureau Bibob

Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) is het door de wetgever ingestelde onderzoeksbureau dat Bibob-adviesaanvragen in behandeling neemt. Vanwege het feit dat de Bibob-onderzoeken door een centraal bureau worden afgehandeld, worden problemen betreffende privacy en gebrek aan expertise getackeld. De behandeling van vertrouwelijke gegevens wordt door een centraal bureau uitgevoerd waar expertise betreffende de gesloten bronnen kan worden gebundeld. Door de gecentraliseerde expertise is beoordeling van de verschillende bronnen op bijvoorbeeld juistheid gemakkelijker mogelijk.

Uit de MvT blijkt dat de wetgever een helder beeld heeft van de belangrijkste functie van het LBB: het LBB adviseert, als daar om wordt gevraagd, bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten over de mate van gevaar dat een overheidsopdracht, subsidie of vergunning kan worden misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten.²⁵ Om tot een advies te komen onderzoekt het LBB verschillende open en gesloten bronnen. Het LBB onderzoekt

²⁴ M.C. de Voogd e.a., Bureau Berenschot, Evaluatie Wet Bibob Eenmeting, Utrecht 2007.

²⁵ Kamerstukken II 1999 - 2000, 26 883, nr. 3, p. 6.

alleen al bestaande open en gesloten bronnen, en gaat in die zin dus niet zelf op onderzoek uit.

Een andere functie van het LBB, die niet duidelijk in de MvT wordt besproken, is de “vraagbaak” functie die het LBB vervult als het gaat om vragen van bestuursorganen betreffende de toepassing en implementatie van de Wet Bibob. Het LBB adviseert bestuursorganen en andere belanghebbenden in bovengenoemde kwesties.²⁶

2.4.5 Het Bibob-advies

Het Bibob-advies kan worden aangevraagd voor vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten.²⁷

Volgens de MvT moet het Bibob-advies inhoudelijk worden gemotiveerd. Op deze manier kan een bestuursorgaan zelf, op basis van de inhoudelijke informatie, beslissen of bijvoorbeeld een vergunning wordt geweigerd. Het LBB beslist dus niet over de weigering van een vergunning, maar geeft alleen informatie waardoor het bestuursorgaan een betere inschatting kan maken of een vergunning al dan niet geweigerd moet worden. Het LBB onderzoekt enkel de mate van gevaar na aanvraag van een Bibob-advies door een bepaald bestuursorgaan. In het Bibob-advies wordt de mate van gevaar aangegeven in een bepaalde gradatie. Deze gradaties lopen van “geen gevaar” tot “ernstig gevaar”. In de gradaties wordt rekening gehouden met de waarschijnlijkheid van misbruik van bijvoorbeeld de vergunning in toekomstig gebruik.²⁸

Het Bibob-advies wordt gebaseerd op een aantal open, halfopen en gesloten bronnen die het LBB kan inzien. Een aantal voorbeelden van door het LBB gebruikte bronnen zijn: registers Algemene Inspectiedienst (AID), Arbeidsinspectie, Belastingdienst, Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL), Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst / Economische Controle Dienst (FIOD / ECD) en het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). De lijst van bronnen waaruit het LBB informatie kan putten bestaat behalve deze bronnen uit nog een aantal andere bronnen. Een volledige lijst van door het LBB gebruikte bronnen is te vinden in bijlage A van dit onderzoek.

Volgens de MvT zal de termijn voor het uitbrengen van een Bibob-advies over het algemeen 6 weken bedragen.

2.4.6 Proportionaliteit

De wetgever heeft met de Wet Bibob geprobeerd om door een aantal procedurele en inhoudelijke waarborgen, een juiste balans te vinden tussen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (privacy) en het waarborgen en beschermen van het openbaar belang (preventieve en repressieve werking).²⁹ De belangrijkste waarborgen zijn:

- Het beperken van het toepassingsbereik van de Wet Bibob tot een aangewezen aantal bedrijfstakken.

De wetgever heeft in de eerste instantie de volgende bedrijfstakken genoemd: milieu, transport, bouw, horeca en bedrijven waar substanties als bedoeld in de Opiumwet worden geproduceerd, verwerkt of verhandeld (bijvoorbeeld coffeeshops en smartshops). De wetgever heeft zich beperkt tot voorgenoemde bedrijfstakken omdat een Bibob-onderzoek in andere bedrijfstakken als een “te zwaar instrument” wordt gezien vanwege het feit dat

²⁶ <www.justitie.nl> onderwerpen > criminaliteit > bibob > Bureau Bibob (17 februari 2010).

²⁷ Kamerstukken II 1999 - 2000, 26 883, nr. 3, p. 31.

²⁸ Kamerstukken II 1999 - 2000, 26 883, nr. 3, p. 30.

²⁹ Kamerstukken II 1999 - 2000, 26 883, nr. 3, p. 21.

criminaliteit in deze bedrijfstakken veel minder voorkomt. Een Bibob-onderzoek in de bedrijfstakken waar minder risico op criminele invloeden bestaat, zou ondernemers onevenredig in hun privacy treffen.

Er kan een kanttekening bij bovengenoemde waarborg worden geplaatst. De wetgever heeft namelijk de reikwijdte van de Bibob vrij drastisch uitgebreid waardoor veel meer bedrijfstakken onder de Bibob-wetgeving vallen. Zo vallen op dit moment bijvoorbeeld ook de vastgoedsector en de prostitutiesector onder de Wet Bibob. Overigens zijn er plannen om de reikwijdte van de Wet Bibob nog verder uit te breiden naar andere bedrijfstakken.

Een tweede kanttekening kan worden geplaatst bij het vallen van de bouwsector onder de Bibob-wetgeving. Uit de MvT kan worden opgemaakt dat er (in ieder geval ten tijde van het opstellen van de MvT) geen sprake was van infiltratie van criminele groepen in de bouwsector. De bouwsector is toegevoegd aan de lijst van sectoren die onder de Bibob-wetgeving vallen omdat er signalen uit Italië, België en Frankrijk kwamen dat criminelen in deze landen wel in de bouwsector waren geïnfiltreerd. Het is de vraag of een zwaar instrument als de Wet Bibob mag worden toegepast op een sector op basis van enkel signalen uit het buitenland.

- Er moet een relatie zijn tussen de aard van de strafbare feiten en het te nemen bestuursbesluit.

Dit wil zeggen dat de gepleegde strafbare feiten het vermoeden van misbruik van een vergunning moet versterken. Bijvoorbeeld: een veroordeling voor winkeldiefstal zal niet direct van invloed zijn op het verkrijgen van een Drank- en Horecaverunning, terwijl een veroordeling voor fraude hier waarschijnlijk wel direct op van invloed zal zijn.

- Het Bibob-instrument mag uitsluitend gebruikt worden als een beschikking niet meer op een andere manier kan worden geweigerd. Dit omdat het Bibob-instrument een zwaar instrument is dat een grote inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van een betrokkene. Het Bibob-instrument moet dus worden gezien als een laatste redmiddel.

2.5 Adviezen betreffende de Wet Bibob

In deze paragraaf zullen adviezen betreffende de Wet Bibob van verschillende gezaghebbende instanties worden besproken. Er wordt ingegaan op de belangrijkste kanttekeningen en opmerkingen van de adviesorganen waardoor een breder beeld van de Wet Bibob ontstaat. Achtereenvolgens worden de adviezen van de Raad van State, het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) en de Registratiekamer besproken.

2.5.1 Het advies van de Raad van State

In het advies van de Raad van State plaatst de Raad een aantal kanttekeningen bij de Wet Bibob. De belangrijkste kanttekeningen zullen in deze paragraaf worden besproken.

De belangrijkste opmerkingen van de Raad hebben betrekking op de (grote) reikwijdte van de Wet Bibob. De Raad acht een aantal bepalingen zoals omschreven in art. 3 van het wetsvoorstel Bibob te onbepaald.³⁰ Hierbij worden de bewoordingen “een risico bestaat”, “die erop wijzen of doen vermoeden” en “betrokkene in relatie staat tot” genoemd. Volgens de Raad bestaat het gevaar dat het doel van de Wet met dergelijke bepalingen niet kan worden gerealiseerd omdat de bepalingen te onbepaald zijn.

³⁰ Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 883, nr. B, p. 3.

De Raad vindt dat het voorgestelde art. 3 van de Wet Bibob door deze wat de Raad noemt “vage bepalingen” een te grote en onduidelijke reikwijdte krijgt. De Raad is dan ook van mening dat inperking van de reikwijdte van de weigerings- en intrekingsgrond noodzakelijk is. De Raad adviseert om de weigerings- en intrekingsgrond van de Wet Bibob te beperken tot gevallen waarin een ernstig strafbaar feit is begaan. De Wet Bibob zou volgens de Raad alleen gebruikt mogen worden als er sprake is van een veroordeling op grond van de strafbare feiten, bedoeld in art. 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.³¹ De belangrijkste reden voor de Raad om voor beperking van art. 3 van de Wet Bibob te pleiten is het evenredigheidsbeginsel.³² Kennelijk vindt de Raad het gebruik een zwaar instrument als de Wet Bibob onevenredig tenzij er sprake is van een ernstig strafbaar feit.

De wetgever stelt in een reactie dat de bepalingen in de Wet Bibob niet als “vage bepalingen” worden gezien omdat uit verschillende pilots met de Wet Bibob (onder andere een rechtbanksimulatie) blijkt dat de Wet standhoudt in de rechtspraak. De wetgever heeft behalve een aantal kleine wijzigingen van woorden, geen grote wijzigingen gemaakt in de door de Raad genoemde “vage bepalingen”.

Wat betreft de door de Raad voorgestelde inperking van de reikwijdte van art. 3 van de Wet Bibob, vindt de wetgever dit te ver gaan. De wetgever stelt dat door inperking de effectiviteit van de Wet voor een groot deel teniet gaat. De wetgever noemt het voorbeeld van “katvangers”. Personen met een (ernstig) crimineel verleden kunnen een ogenschijnlijk legitiem (hiermee wordt bedoeld: zonder strafblad, niet bekend bij justitie) persoon inhuren om op te treden in naam van de criminele persoon. De legitieme persoon zou, bij beperking van art. 3 van de Wet Bibob, een vergunning kunnen aanvragen op zijn naam. Een bestuursorgaan moet de vergunning wel aan deze persoon verlenen omdat er geen sprake is van strafbare feiten. Vervolgens kan de criminele persoon de vergunning van de ingehuurd “katvanger” in zijn naam gebruiken om criminele doelen na te streven. Op deze manier werkt de overheid alsnog (dan wel via een omweg) mee aan het faciliteren van criminele activiteiten.

Ook constateert de Raad mogelijke problemen bij het verstrekken van strafrechtelijke documentatie door de diverse informatiebronnen (denk aan justitie of politie) aan het LBB. Het is mogelijk dat de aan het LBB verstrekte informatie is verouderd of op een andere manier niet juist of niet volledig is. Het LBB zou het advies dan baseren op onjuiste of onvolledige informatie waardoor rechtsonzekerheid ontstaat voor de betrokken onderzochte partij. De wetgever doet deze mogelijkheid tot rechtsonzekerheid mijns inziens te gemakkelijk af door te stellen dat het LBB gebruik maakt van verschillende bronnen waardoor eventuele verouderde, onjuiste of onvolledige informatie wel opvalt bij het opstellen van het Bibob-advies. Hierdoor kunnen aanpassingen worden gemaakt zodat een advies alsnog actueel en volledig is. De eerste vraag die gesteld kan worden is, wat gebeurd er als zo’n onduidelijkheid of onvolledigheid nu niet opvalt? Op deze vraag geeft de wetgever, in ieder geval in de reactie op het advies van de RvS, geen antwoord.

Verder merkt de Raad op dat de wetgever nadere uitleg zou moeten geven over de verenigbaarheid van de Wet Bibob (en dan met name art. 3, de weigerings- en intrekingsgrond) met art. 8 lid 2 (recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de fundamentele vrijheden.³³ De Raad vindt de onderdelen b en c van art. 3, vierde lid van het wetsvoorstel te globaal. Dit wil zeggen dat het voor de Raad niet op voorhand duidelijk is om welke personen (denk aan welke natuurlijke personen, welke rechtspersonen) het kan gaan waardoor de Wet Bibob op een te brede doelgroep van personen van toepassing kan zijn.

³¹ Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 883, nr. B, p. 5.

³² Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 883, nr. B, p. 5.

³³ Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 883, nr. B, p. 12.

Ook dit commentaar doet de wetgever vrij gemakkelijk af door te stellen dat de vraag welke personen onder de Bibob vallen, wordt beantwoord in de toelichting op art. 3 van het wetsvoorstel Bibob. In deze toelichting staat overigens enkel aangegeven om welke groep van natuurlijke personen en rechtspersonen het gaat. Er staat niet aangegeven waarom de Wet Bibob op deze grote groep van personen van toepassing is.

2.5.2 Het advies van het NJCM

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) kijkt naar het mensenrechtelijke aspect in relatie met de Wet Bibob. Daarbij wordt door het NJCM vooral gekeken naar hoe de Wet Bibob in relatie staat tot het EVRM. Het NJCM heeft de volgende belangrijke opmerkingen betreffende de Wet Bibob.

Volgens het NJCM staat de Wet Bibob op gespannen voet met een aantal artikelen uit de Grondwet, het EVRM en het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).³⁴

Als eerste punt van kritiek noemt het NJCM de Wet Bibob in verband met art. 10 van de Grondwet (Gw). Art. 10 Gw ziet toe op de eerbiediging en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit betekent dat inbreuken in de privacy van personen, behoudens uitzonderingen die in de Wet staan, niet zijn toegestaan. Een inbreuk op privacy wordt als gerechtvaardigd gezien als deze is gebaseerd op een wet in formele zin. De Wet Bibob is een wet in formele zin waardoor inbreuk op privacy zoals genoemd in art. 10 Gw is gerechtvaardigd krachtens de Wet.³⁵

Als tweede en belangrijkste punt van kritiek wordt de Wet Bibob in verband gebracht met art. 8 EVRM. Art. 8 EVRM ziet toe op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven. Volgens dit artikel is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan tenzij dit bij de Wet is voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het NJCM zet vraagtekens bij de noodzakelijkheid van de Wet Bibob in een democratische samenleving. Volgens het NJCM wordt de noodzakelijkheid vooral bepaald aan de hand van een proportionaliteitstoets.³⁶

Het NJCM stelt dat de zwaarte van het Bibob-instrument niet in verhouding staat met het te bereiken doel, namelijk het door de overheid stoppen van het faciliteren van criminele activiteiten. Argumenten die het NJCM hiervoor opsomt, hebben voornamelijk betrekking op de reikwijdte van de Wet Bibob, de schijnbare willekeur van de Wet Bibob en de onduidelijke mogelijkheden om bezwaar en/of beroep aan te tekenen tegen een Bibob-besluit. Hierna zullen de argumenten van het NJCM uitgebreid besproken worden.

De eerste reden voor het NJCM om de reikwijdte van de Wet Bibob te ruim te vinden, is de formulering van het begrip “gevaar” in art. 3 van het wetsvoorstel. Inmiddels is het begrip “gevaar” in art. 3 van de Wet Bibob vervangen door het begrip “ernstig gevaar” maar in essentie verandert de opmerking van het NJCM hierdoor niet. Het NJCM stelt namelijk dat de rechtszekerheid van de betrokkene bij een Bibob-onderzoek onaanvaardbaar wordt aangetast door de ruime formulering.³⁷ Er zou bijvoorbeeld al sprake kunnen zijn van het begrip “gevaar” bij het vermoeden van strafbare feiten terwijl een betrokkene hier (nog) niet voor is veroordeeld. De vermoedens zouden in het Bibob-onderzoek verwerkt kunnen worden waardoor de betrokkene op basis van deze feiten wordt benadeeld door bijvoorbeeld geen vergunning te ontvangen. Deze benadeling heeft plaatsgevonden op basis van

³⁴ NJCM-Commentaar op het concept wetsvoorstel Bibob, p.1.

³⁵ NJCM-Commentaar op het concept wetsvoorstel Bibob, p.3.

³⁶ NJCM-Commentaar op het concept wetsvoorstel Bibob, p.4.

³⁷ NJCM-Commentaar op het concept wetsvoorstel Bibob, p.4.

vermoedens waarvoor een betrokkene nog niet is veroordeeld. Volgens het NJCM is er geen sprake van proportionaliteit als het weigeren van bijvoorbeeld een vergunning of overheidscontract is gebaseerd op een vermoeden van gevaar. Behalve de proportionaliteit zou er geen sprake zijn van toepassing van de onschuldpresumptie zoals genoemd in art. 6 EVRM omdat een betrokkene op basis van een vermoeden van gevaar wordt veroordeeld (er wordt bijvoorbeeld een vergunning geweigerd) terwijl dit vermoeden niet is bewezen.

Ook worden er door het NJCM opmerkingen gemaakt over het woord “relevantie” zoals genoemd in de MvT. Volgens het NJCM heeft relevantie alleen betrekking op de aard van het strafbare feit, winkeldiefstal is bijvoorbeeld niet relevant bij het aanvragen van een milieuvergunning.³⁸ Er wordt door de wetgever niet aangegeven welke strafbare feiten als relevant worden bestempeld. Hierdoor kan het Bibob-instrument op een groot scala aan strafbare feiten worden toegepast omdat er geen richtlijnen bestaan over welke strafbare feiten als relevant worden bestempeld.

Volgens het NJCM zou relevantie ook betrekking moeten hebben op het tijdstip van het begaan van een strafbaar feit. Er wordt door het NJCM geen nadere uitleg gegeven over dit argument, maar waarschijnlijk wordt er gedoeld op het stellen van een grens aan oude strafbare feiten. Strafbare feiten die langer dan een bepaalde periode geleden zijn gepleegd, zouden niet meegenomen moeten worden in het Bibob-onderzoek.

Het lijkt, voornamelijk als het gaat om proportionaliteit, logisch om een bepaalde verouderingsgrens te stellen aan gepleegde strafbare feiten. Als dit niet gebeurt, dan kan een gepleegd strafbaar feit een betrokkene voor de rest van zijn leven achtervolgen terwijl de kans bestaat dat de betrokkene daarna geen strafbare feiten heeft gepleegd omdat hij van zijn fouten heeft geleerd.

Het tweede punt van kritiek van het NJCM als het gaat om de grote reikwijdte van de Wet Bibob is de ruime kring van derden die kan worden onderzocht. Het Bibob-onderzoek kan namelijk ook betrekking hebben op betrokkenen die “in relatie staan tot strafbare feiten”.³⁹ Dit betekent dat vrienden, familie, kennissen en (zaken)relaties die in zakelijk verband staan met degene die in de eerste instantie onderwerp van het Bibob-onderzoek was, ook kunnen worden onderzocht. Pas na het Bibob-onderzoek zal blijken of onderzoek naar de relatie relevant of gefundeerd was, maar dan is het kwaad al geschied omdat de privacy (zoals gewaarborgd in art. 8 EVRM) van de relatie op dat moment al is geschonden.

Een derde punt dat van belang is, is de mogelijkheid om in bezwaar en beroep te gaan. Een Bibob-advies mag niet openbaar worden gemaakt. Ook worden voor het Bibob-advies “gevoelige” gegevens gebruikt die niet in het advies worden opgenomen, maar wel als richtlijnen worden gebruikt.⁴⁰ Als een betrokkene geen inzicht heeft in de gegevens die tegen hem zijn gebruikt, dan heeft de betrokkene een veel zwakkere positie bij een eventueel bezwaar of beroep.

Vervolgens levert het NJCM kritiek op de schijnbare willekeur waarmee de wetgever de economische sectoren heeft uitgekozen die onder de Wet Bibob vallen. Het NJCM geeft aan dat niet duidelijk is waar de keuzes van de wetgever op zijn gebaseerd.⁴¹ Dit punt van het NJCM wordt ondersteund door een passage uit de MvT die betrekking heeft op de bouwsector. In deze passage staat dat de bouwsector aan de lijst van sectoren wordt toegevoegd, enkel om de reden dat er signalen vanuit het buitenland komen dat er sprake is van criminele invloeden in de bouwsector. In Nederland was, in ieder geval ten tijde van de MvT, geen sprake van criminele invloeden in de bouwsector.

³⁸ NJCM-Commentaar op het concept wetsvoorstel Bibob, p.5.

³⁹ NJCM-Commentaar op het concept wetsvoorstel Bibob, p.5.

⁴⁰ NJCM-Commentaar op het concept wetsvoorstel Bibob, p.6.

⁴¹ NJCM-Commentaar op het concept wetsvoorstel Bibob, p.5.

2.5.3 Het advies van de Registratiekamer

In het advies van de Registratiekamer (nu het College Bescherming Persoonsgegevens) zegt de Registratiekamer (verder te noemen: de Kamer) het eens te zijn met het uitgangspunt van de Wet Bibob. De Kamer kan zich vinden in de noodzaak van dergelijke Wet.⁴² Vervolgens plaatst de Kamer een aantal kritische noten bij verschillende uitgangspunten die op de Wet Bibob van toepassing zijn. Hierna zullen de belangrijkste opmerkingen van de Kamer worden besproken.

Het eerste kritiekpunt dat de Kamer aanhaalt heeft te maken met de ruime reikwijdte van de Wet Bibob. De Kamer stelt dat geen duidelijke afgrenzing is aangebracht naar aard van de (toekomstige) strafbare feiten. Hierdoor raakt de Wet Bibob een veelheid van verboden handelingen die uit zowel overtredingen als misdrijven kunnen bestaan. De Wet Bibob zou hierdoor op alle soorten strafbaarstellingen van toepassing kunnen zijn zoals verkeersovertredingen, vermogensdelicten, zedendelicten, misdrijven in de fiscale en economische sfeer en drugsdelicten.⁴³ De Kamer acht het gebrek aan afgrenzing ongewenst omdat de reikwijdte van de Wet Bibob hierdoor te groot wordt. De Kamer pleit dan ook voor een nadere omschrijving van de aard van de criminaliteit waardoor alleen georganiseerde criminaliteit en ernstige strafbare feiten onder de Wet vallen.

Het volgende punt dat betrekking heeft op de reikwijdte van de Wet Bibob, is de ruime kring van personen die onderzocht kan worden. De Kamer levert op veel vlakken dezelfde kritiek als het NJCM. De Kamer vindt, in overeenstemming met het NJCM, dat de kring van relaties (zoals genoemd in art. 3 lid 3 Wet Bibob) zeer ruim is geformuleerd. Volgens de Kamer dient er tenminste sprake te zijn van een “een zeer behoorlijke aanwijzing” om de inbreuk op de privacy die door een Bibob-onderzoek ontstaat, te rechtvaardigen.⁴⁴

Het laatste door de Kamer aangehaalde punt als het gaat om de reikwijdte, is het redelijke vermoeden waarop een Bibob-advies kan worden gebaseerd. De Kamer vindt het onwenselijk dat vermoedens in een Bibob-advies kunnen worden meegenomen omdat een vermoeden een te zwakke grondslag heeft om een advies, en in het verlengde daarvan een beslissing van een bestuursorgaan, op te baseren.⁴⁵

Het volgende kritiekpunt van de Kamer heeft betrekking op de effectiviteit van de Wet Bibob. De Kamer zet vraagtekens bij de mate waarin de informatie die in een Bibob-advies is verwerkt, dragend kan zijn voor de advisering en besluitvorming.⁴⁶ Deze twijfels worden gebaseerd op de eigen onderzoekservaring van de Kamer. Als wordt gekeken naar recente toepassing van de Wet Bibob in de rechtspraak, dan kan worden gesteld dat de Kamer deels gelijk had in het statement. In een aantal gevallen heeft een Bibob-advies namelijk geen stand gehouden na rechterlijke toetsing. Hierdoor is de informatie die in een Bibob-advies is verwerkt, niet in alle gevallen dragend. Echter houdt ook een groot percentage van de Bibob-adviezen stand, ook na rechterlijke toetsing, waardoor over het algemeen kan worden aangenomen dat de informatie die in een Bibob-advies wordt verwerkt, dragend is voor de advisering en besluitvorming.

De volgende kritische kanttekening wordt gezet bij het gebruik van de gegevens. Sommige gegevens mogen, vanwege de vertrouwelijke aard, niet worden opgenomen in een Bibob-advies. Deze gegevens zijn echter niet zonder betekenis omdat ze het advies wel mogen “kleuren” waardoor de gegevens indirect invloed op de motivering van het advies uitoefenen.⁴⁷ Deze constructie acht de Kamer ongewenst, de Kamer is hierin erg stellig. De

⁴² De Registratiekamer, advies inzake wetsontwerp BIBOB, 14 oktober 1997, p. 2.

⁴³ De Registratiekamer, advies inzake wetsontwerp BIBOB, 14 oktober 1997, p. 3-4.

⁴⁴ De Registratiekamer, advies inzake wetsontwerp BIBOB, 14 oktober 1997, p. 4.

⁴⁵ De Registratiekamer, advies inzake wetsontwerp BIBOB, 14 oktober 1997, p. 4.

⁴⁶ De Registratiekamer, advies inzake wetsontwerp BIBOB, 14 oktober 1997, p. 6.

⁴⁷ De Registratiekamer, advies inzake wetsontwerp BIBOB, 14 oktober 1997, p. 8.

Kamer noemt een dergelijke constructie “verboden”, “onwenselijk” en “onnodig” omdat een betrokkene geen kennis mag of kan nemen van de vertrouwelijke gegevens. Hierdoor ontstaat een ondoorzichtige situatie.⁴⁸ Nergens anders in het advies van de Kamer worden dit soort scherpe bewoordingen gebruikt, waardoor dit punt kan worden gezien als het grootste kritiekpunt van de Kamer.

Het laatste punt waar de Kamer opmerkingen over heeft, is het verdere gebruik van de gegevens. Uitgaande van de MvT was het de bedoeling om de opgevraagde gegevens eenmalig te gebruiken. Dit uitgangspunt is inmiddels bijgesteld waardoor de gegevens, om doelmatigheidsredenen, gedurende twee jaar worden opgeslagen (art. 19 Wet Bibob).⁴⁹ De Kamer kan zich vinden in de gedachte om gegevens voor een bepaalde periode te “hergebruiken”. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de gegevens bij hergebruik op hun actualiteit dienen te worden onderzocht.⁵⁰

2.6 Huidige ontwikkelingen

Recentelijk is er onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de Wet Bibob aan te passen en/of te verbeteren. In een brief aan de Tweede Kamer geeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een reactie op het onderzoek.⁵¹ Uit de brief blijkt dat de wetgever de Wet Bibob op een aantal belangrijke punten wil herzien. Hieronder is een opsomming van de belangrijkste punten te vinden:

- het verstrekken van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan bestuursorganen
- verbetering van de toepassing van de tipfunctie door het Openbaar Ministerie

Wanneer een officier van justitie beschikt over gegevens die erop wijzen dat er verband bestaat tussen een betrokkene en strafbare feiten die gepleegd zijn of gaan worden, kan hij een bestuursorgaan of een aanbestedende dienst adviseren een BIBOB-advies aan te vragen. Dit wordt tippen genoemd. (Artikel 26 Wet BIBOB).⁵²

- het opzetten van een landelijk register van Bibob-onderzoeken
- externe bezwarencommissies inzagerecht te geven in Bibob-adviezen
- aan direct belanghebbenden een afschrift te verstrekken van het Bibob-advies⁵³

Ook wil de wetgever het Bibob-instrument gaan toepassen op meer (economische) sectoren zoals: belwinkels, headshops, uitzendbureaus, feesten en evenementen, de vastgoedsector en kansspelen.

In een andere recente brief aan de Tweede Kamer wordt gesproken over het toevoegen van de taxi sector aan de Wet Bibob.⁵⁴ De wetgever is voornemens om taxibedrijven onder de Wet Bibob te laten vallen omdat er sprake is van strafrechtelijke feiten in deze sector. De taxi branche kan gemakkelijk onder de Wet Bibob worden gebracht omdat taxibedrijven een vergunning, de zogenaamde ondernemersvergunning (art. 4 lid 2 Wet personenvervoer 2000), nodig hebben.

⁴⁸ De Registratiekamer, advies inzake wetsontwerp BIBOB, 14 oktober 1997, p. 13.

⁴⁹ De Registratiekamer, advies inzake wetsontwerp BIBOB, 14 oktober 1997, p. 9.

⁵⁰ De Registratiekamer, advies inzake wetsontwerp BIBOB, 14 oktober 1997, p. 9.

⁵¹ Brief aan de Tweede Kamer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake: Uitkomsten onderzoek uitbreiding reikwijdte en verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob d.d. 26 november 2008.

⁵² <www.justitie.nl> Onderwerpen > Criminaliteit > Bibob > Wet- en regelgeving > Tipfunctie (24 mei 2010).

⁵³ <www.justitie.nl> Onderwerpen > Criminaliteit > Bibob > Stand van zaken (30 maart 2010).

⁵⁴ Brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat inzake: Stand van zaken motie Wet Bibob taxi d.d. 2 februari 2010.

Hoofdstuk 3: Wet Bibob, de knelpunten in theorie

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op een aantal knelpunten die voortvloeien uit bestudering van de Bibob-theorie zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Er zal onder andere worden ingegaan op de reikwijdte, randvoorwaarden en aansprakelijkheid van de gemeenten.

3.1 Reikwijdte van de Wet Bibob

Zowel de RvS als het NJCM als de Registratiekamer hebben veel kritiek op de reikwijdte van de Wet Bibob zoals vastgesteld in de huidige Wet. Zo wordt onder andere gesteld dat de reikwijdte van de Wet Bibob betrekking heeft op een te grote groep personen en dat het aantal sectoren waarop de Wet Bibob van toepassing is, te groot en te willekeurig is.

3.1.1 Feiten die in het Bibob-onderzoek worden verwerkt

Bij het opstellen van een Bibob-advies kan gebruik worden gemaakt van allerlei open en gesloten bronnen. In het Bibob-advies mogen, op grond van art. 3 lid 2 sub a Wet Bibob, zelfs verdenkingen en vermoedens van strafbare feiten worden verwerkt waarvoor een betrokkene nog niet veroordeeld is. Dit feit is naar mijn weten ongekend in de Nederlandse wetgeving en staat wat mij betreft op gespannen voet met de positie van de rechter in onze rechtsstaat. De vraag is ook of deze bepaling wenselijk is omdat een Bibob-onderzoek kan worden gesterkt door vermoedens die niet door de rechterlijke macht zijn bevestigd in de vorm van een veroordeling. Mijns inziens, dit in overeenstemming met de conclusie van het NJCM, wordt de onschuldpresumptie van art. 6 lid 2 EVRM op deze manier aangetast omdat de balans verschuift van “onschuldig tot schuldig bevonden” naar “schuldig tot onschuldig bevonden”. Door vermoedens van strafbare feiten in een Bibob-advies te verwerken wordt de bewijsplicht naar de betrokkene (onderwerp van het Bibob-onderzoek) geschoven in plaats van naar de aanvrager van het onderzoek. Op deze manier dient de betrokkene te bewijzen dat de vermoedens niet gegrond zijn, terwijl dit juist omgedraaid zou moeten zijn waardoor de betreffende gemeente en het LBB de vermoedens zouden moeten bevestigen. Wie stelt moet immers bewijzen. In combinatie met het feit dat een betrokkene geen of zeer beperkte inzage heeft in het Bibob-rapport, waardoor hij wordt beperkt in zijn verdediging, lijkt het me niet wenselijk om vermoedens van strafbare feiten in een Bibob-onderzoek mee te nemen.

De wetgever stelt dat er geen sprake is van een inbreuk op het recht van een eerlijk proces (art. 6 EVRM) omdat er geen sprake is van een punitieve sanctie waardoor art. 6 EVRM niet van toepassing zou zijn. De redenering hiervoor is dat weigering van een vergunning niet wordt gezien als een punitieve sanctie omdat er iets wordt geweigerd dat een betrokkene van tevoren al niet had, waardoor er geen sprake zou zijn van een straf. De puur technische redenering dat de weigering van een vergunning niet als straf kan gelden, kan in veel gevallen worden onderschreven. Echter laat dit mijns inziens onverlet dat in de praktijk een burger zich geconfronteerd kan zien met een eenzijdige beïnvloeding van zijn rechtspositie waarop hij als individu geen of beperkte macht kan uitoefenen.

Als voorbeeld kan worden aangehaald de eerder genoemde case van de man die in een wijk woont waar veel drugsoverlast heerst. Deze man wordt een vergunning geweigerd vanwege vermeende drugshandel omdat hij vaak in de wijk met drugsoverlast wordt gespot. Pas veel later in het proces, na een negatief Bibob-advies, blijkt dat de man in deze wijk woont en helemaal geen criminele activiteiten onderneemt. Dit voorbeeld lijkt mij een schoolvoorbeeld van zaken die mis kunnen gaan als een Bibob-advies mede op vermoedens wordt gebaseerd.

Het Bibob-besluit baseren op vermoedens van strafbare feiten lijkt in strijd met een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's). Ten eerste komt het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb) aan bod. Het zorgvuldigheidsbeginsel beoogt een formele zorgvuldigheid bij het voorbereiden, besluiten en uitvoeren van een besluit. Een bestuursorgaan dient besluiten deugdelijk te maken. Mijns inziens getuigt het niet van grote zorgvuldigheid als een bestuursorgaan een besluit baseert op vermoedens van strafrechtelijke feiten terwijl deze feiten niet vaststaan.

Het tweede voorbeeld van een abbb dat moeilijk te rijmen valt met het Bibob-besluit is het motiveringsbeginsel. Dit beginsel regelt dat uit het besluit moet blijken waarom het op een bepaalde manier is genomen. Hierbij is een draagkrachtige motivering (art. 3:46 en 3:50 Awb) van belang. Ook moet er sprake zijn van een kenbare motivering (art. 3:47 Awb). Kort gezegd komt dit beginsel er op neer dat de motivatie bij een bepaald besluit deugdelijk moet zijn en gebaseerd op kloppende feiten met een logische en begrijpelijke motivering. Het zal geen verbazing wekken dat het bijzonder lastig is om een besluit dat in het kader van de Wet Bibob genomen wordt, aan deze eisen te laten voldoen. Als in een Bibob-advies vermoedens van strafbare feiten worden toegevoegd, valt niet te controleren of deze feiten kloppend zijn omdat hier geen uitspraak over is gedaan door de rechterlijke macht. Ook de logische en begrijpelijke motivering is niet aanwezig omdat een bestuursorgaan zijn besluit niet inhoudelijk kan motiveren middels een Bibob-advies omdat dit advies noch door de gemeente, noch door de betrokkene ingezien mag worden. Er kunnen vraagtekens worden gezet bij de draagkracht van een motivering wanneer deze alleen gemotiveerd kan worden door het feit dat "er iets over in het Bibob-advies van het LBB stond". Verdere of uitgebreidere motivering door het bestuursorgaan is niet mogelijk vanwege de geheimhouding.

Het laatste beginsel dat van belang is, is het materiële rechtszekerheidsbeginsel. Dit beginsel beoogt een duidelijk besluit waarop geldend recht op een juiste manier is toegepast. Het besluit moet zo zijn geformuleerd dat een burger weet waar hij aan toe is. In het geval van een negatief besluit van een bestuursorgaan na een Bibob-advies van het LBB lijkt duidelijkheid voor de burger uitgesloten omdat het bestuursorgaan in veel gevallen zelf niet weet hoe het zit. In diverse artikelen in bijvoorbeeld het blad Binnenlands Bestuur en de krant Trouw, klagen ambtenaren dat ze niet goed weten wat ze wel of niet mogen met betrekking tot de Wet Bibob. Er is vanuit het bestuursorgaan een grote vraag om duidelijkheid.⁵⁵

"Verruiming van controle-mogelijkheden zit in de pen en is deels al doorgevoerd, maar overzicht over wat er kan ontbreekt volledig, zeggen Bibob- experts. 'Er wordt aangegeven dat de burgemeesters in de toekomst rechtstreeks over de onderliggende informatie kunnen beschikken, maar welke informatie dan? Dat is voor mij ook onduidelijk', zegt Frank Rovers, mede-auteur van Handboek Bibob. 'Ik kom er niet meer uit', zegt ook Freek Salm, voormalig Wallenmanager in Amsterdam en geestelijk vader van de Wet Bibob."

Passage uit het artikel: Dichte mist rond integriteitstoets van het blad Binnenlands Bestuur

Hoe kan het bestuursorgaan duidelijkheid geven aan de burger als het zelf nog met onduidelijkheden zit? Deze onduidelijkheid komt direct naar voren bij de rechtsmiddelen die door een burger aangewend kunnen worden na het negatief uitvallen van een besluit op grond van de Wet Bibob. De eerste vraag is snel gesteld: hoe moet een betrokkene in bezwaar en/of beroep als hij geen of beperkte inzage heeft in het Bibob-rapport? Als een bestuursorgaan op deze fundamentele vraag geen of maar beperkt antwoord kan geven, dan

⁵⁵ Voorbeelden van artikelen zijn:

Binnenlands Bestuur: Dichte mist rond integriteitstoets door S. van Beek, 3 december 2009.

Trouw: Bibob kent nog teveel risico's door P. Ramesar, 21 juni 2008.

stevent de Wet Bibob onvermijdelijk af op strijdigheid met onder andere het beginsel van rechtszekerheid.

3.1.2 Personen die onderzocht kunnen worden

Het Bibob-onderzoek kan betrekking hebben op een ruime kring van personen. Behalve de persoon die onderwerp is van een Bibob-onderzoek, kunnen ook personen die “in relatie staan tot strafbare feiten” worden onderzocht. De RvS heeft in het commentaar op het wetsvoorstel al aangegeven dat de bepaling “in relatie tot strafbare feiten” als te onbepaald wordt gezien.⁵⁶ Ook het NJCM en de Registratiekamer hebben kritiek op de ruime groep van personen die door het Bibob-instrument onderzocht kan worden. Door deze bepaling kan een zeer ruime kring van derden worden onderzocht zoals financiers, zakenpartners, kennissen, familieleden en vrienden als deze er van worden verdacht in zakelijke relatie te staan met een persoon waarvan men weet of waarvan men vermoedt dat hij strafbare feiten heeft gepleegd. In principe zou het Bibob-onderzoek dus betrekking kunnen hebben op een relatie waarvan wordt vermoed dat hij (crimineel) samenwerkt met een persoon waartegen in de eerste instantie een Bibob-onderzoek is gestart. Als het initiële Bibob-onderzoek is gestart op basis van vermoedens, dan wordt de relatie onderzocht op grond van twee verschillende vermoedens. Het lijkt mij dat een Bibob-onderzoek naar een relatie op grond van enkel vermoedens een te grote inbreuk is in de persoonlijke levenssfeer van een relatie. Een ander nadeel is dat pas na het Bibob-onderzoek blijkt of de relatie een crimineel samenwerkingsverband heeft met het onderwerp van het Bibob-onderzoek. Als er geen sprake is van een crimineel samenwerkingsverband, dan is de privacy van de relatie al geschonden ook al heeft de relatie in kwestie achteraf niets met criminele activiteiten te maken.

Op basis van het voorgenoemde argument zou men kunnen redeneren dat de ruime kring van derden die in het Bibob-onderzoek kan worden meegenomen, moet worden ingeperkt. Een voorstel voor inperking geeft de RvS in zijn advies. De Raad stelt dat alleen personen mogen worden onderzocht die veroordeeld zijn voor bepaalde (op de Wet Bibob betrekking hebbende) strafbare feiten. Hierbij kan worden gedacht aan fraude, witwassen van crimineel geld of afpersing.

In een reactie op dit voorstel merkt de wetgever (mijns inziens terecht) op dat door deze inperking de werking en relevantie van de Wet Bibob voor een groot deel teniet gaat.⁵⁷ Door strengere eisen te stellen aan het onderzoeken van relaties, kunnen criminele netwerken minder snel worden geïdentificeerd omdat de “zwarte jongens” buiten schot blijven door het simpele feit dat ze niet in het Bibob-onderzoek meegenomen mogen worden. Door strengere eisen is het voor ondernemers met criminele bedoelingen ook gemakkelijker om het systeem te omzeilen. Criminelen zouden een Bibob-onderzoek bijvoorbeeld kunnen omzeilen door het inhuren van een katvanger of stroman waardoor ze buiten schot van het bestuur blijven. Dit terwijl de Wet Bibob er juist deels op is gericht om dit soort constructies te voorkomen. Ook de preventieve werking van de Wet Bibob zal voor een groot deel teniet worden gedaan als een Bibob-onderzoek alleen mag worden gestart bij ernstige strafbare feiten. Dit omdat criminele ondernemers weten wat ze wel of niet op hun kerfstok mogen hebben bij een vergunningsaanvraag. Er valt te concluderen dat bij inperking van de ruime groep derden die kan worden onderzocht, de Wet Bibob vleugellam wordt gemaakt.

Voor de vraag hoe het zit met de ruime kring van relaties die kan worden onderzocht, lijkt geen eenzijdig en passend antwoord te kunnen worden gevonden. Aan de ene kant heeft de burger een recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer (privacy), dit recht zal in sommige gevallen onterecht door een Bibob-onderzoek worden geschonden. Aan de andere

⁵⁶ Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 883, nr. B, p. 3.

⁵⁷ Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 883, nr. 2, p. 5.

kant heeft de burger het verlangen van een veilige en integere maatschappij die mede kan worden bewerkstelligd door de Wet Bibob. Het inperken van de ruime “relatiebepaling” heeft als gevolg dat de burger in sommige gevallen meer privacy heeft, maar hierdoor kan de Wet Bibob niet meer effectief worden ingezet. Het handhaven van de ruime bepaling ten aanzien van relaties zal er voor zorgen dat de privacy van burgers niet in alle gevallen kan worden gewaarborgd, maar hierdoor kan de Wet Bibob wel worden uitgevoerd waardoor een veiligere en integere maatschappij mogelijk is.

Uit het bovenstaande valt op te maken dat het op dit moment “kiezen tussen twee kwaden” is. Het lijkt in dit geval te gaan de principiële discussie: privacy versus veiligheid. Gelet op het politieke klimaat in ons land en de opvattingen die in het publieke debat tot uiting komen, begint de privacy van het individu het steeds meer af te leggen tegen de veiligheid van de samenleving als geheel. Dit blijkt ook uit het feit dat de wetgever niet voornemens is om het ruime relatiecriterium te beperken. Wellicht is het echter niet noodzakelijk om te moeten kiezen tussen twee kwaden als er een “gouden middenweg” kan worden gevonden. Over deze gouden middenweg wordt op dit moment al gediscussieerd. Verschillende personen die betrokken zijn bij uitvoering van de Wet Bibob, zoals burgemeester Aboutaleb van Rotterdam, stellen naast een reguliere Bibob-toets een “lichte Bibob-toets” voor.⁵⁸ Burgemeester Aboutaleb noemt het voorbeeld van een lichte Bibob-toets voor bijvoorbeeld een café en een zware toets voor overheidsprojecten waar veel geld mee gemoeid is. Mijns inziens zou een lichte Bibob-toets ook kunnen worden ingezet bij bijvoorbeeld relaties. Door het invoeren van een lichte toets kan de privacy van een relatie in mindere mate worden aangetast, dit in tegenstelling tot een reguliere toets. Als de lichte toets aanleiding geeft tot verdere bezwaren, dan kan er altijd nog een reguliere of aanvullende toets worden uitgevoerd. Op deze manier kan worden voorkomen dat de privacy van een relatie zwaar wordt aangetast terwijl achteraf kan blijken dat de relatie geen gevaar oplevert wat betreft de ontplooiing van criminele activiteiten.

3.1.3 Sectoren waarop de Wet Bibob van toepassing is

De Wet Bibob is van toepassing op een vrij breed scala aan economische sectoren. Bij invoering van de Wet waren (en zijn nu nog steeds) de volgende bedrijven en sectoren van toepassing: drank- en horecasector, coffeeshops, smart- en growshops, seksinrichtingen, milieusector, bouwsector, transportsector, Informatie Communicatie Technologie (ICT) en bij ontheffingen inzake de Opiumwet. Bovengenoemde bedrijven en sectoren worden vaak met criminaliteit geassocieerd. Dit kan zijn omdat criminelen van oudsher al geïnteresseerd zijn in deze sectoren, maar ook omdat deze sectoren gevoelig zijn voor criminele invloeden vanwege bepaalde kenmerken zoals lage instapkosten.⁵⁹

De wetgever is voornemens om de reikwijdte van de Wet Bibob uit te breiden naar een aantal andere sectoren. Uit een brief aan de Tweede Kamer blijkt dat de wetgever heeft nagedacht over toevoeging van de volgende bedrijven of sectoren aan de Bibob-wetgeving: belwinkels, headshops (winkel die artikelen verkoopt voor drugsgebruik maar niet de drugs zelf), uitzendbureaus, feesten en evenementen, vastgoed en kansspelen.⁶⁰ De vastgoedsector en de kansspelsector (speelautomaathallen) vallen inmiddels onder de werking van de Wet Bibob. Met het oog op de gevoeligheid van inmenging door criminelen in deze sectoren en het feit dat het gaat om sectoren die vergunningsplichtig zijn, lijkt het toevoegen van deze sectoren aan de Bibob-wetgeving een goede keuze. De ondoorzichtigheid en het feit dat er veel contact geldt in deze sectoren omgaat, dragen er aan

⁵⁸ <www.binnenlandsbestuur.nl> zoeken > bibob > artikel: Ministers willen tussenvorm Bibob: Niet weigeren maar ook niet vergunnen (18 maart 2010).

⁵⁹ Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 883, nr. 3, p. 4.

⁶⁰ Brief aan de Tweede Kamer van het ministerie van BZK, d.d. 26 november 2008, inzake: uitkomsten uitbreiding reikwijdte en verbeteringen in de toepassing van de Wet BIBOB.

bij dat een integriteitsscreening kan bijdragen aan een veiligere gemeente. Een recent voorbeeld dat laat zien dat de vastgoedsector daadwerkelijk vatbaar is voor criminele invloeden is de bouwfraude. Ook zijn de belangen in met name de vastgoedsector groot omdat een gemeente zich op dit terrein kan begeven door bijvoorbeeld vastgoedtransacties. Deze transacties kunnen een zeer grote waarde hebben waardoor het voor een gemeente van extra groot belang is dat bijvoorbeeld een inschrijver op een aanbesteding integer is (geen criminele bedoelingen heeft). Door de vastgoedsector onder de Wet Bibob te laten vallen, kan de gemeente actief bijdragen aan de integriteit van binnen en buiten de gemeente door de screening toe te passen.

De feesten en evenementensector valt volgens de wetgever al onder het Bibob-instrumentarium in de vorm van de Drank- en Horecawetvergunning. Hierdoor is toevoeging van deze sector niet noodzakelijk.

Wat betreft de toevoeging van de zogenaamde headshop aan de Wet Bibob, maakt de wetgever de vergelijking met de growshop. De growshop valt al reeds onder de werkingssfeer van de Wet Bibob, waardoor toevoeging van de headshop vanzelfsprekend lijkt.

Minder voor de hand liggend lijkt het toevoegen van bijvoorbeeld belwinkels en uitzendbureaus aan de werkingssfeer van de Wet Bibob. De eerste reden die hiervoor kan worden bedacht is bijvoorbeeld dat deze bedrijven niet vergunningsplichtig zijn zoals andere hierboven genoemde bedrijven/sectoren. De vraag is hoe de wetgever een bedrijf als een belwinkel wil opdoeken als ze hiervoor geen vergunning of iets dergelijks kunnen intrekken of weigeren. Mijns inziens mist het toevoegen van bijvoorbeeld belwinkels of uitzendbureaus aan de Wet Bibob iedere wettelijke grondslag. Toch is de wetgever, zo blijkt in ieder geval uit de brief aan de Tweede Kamer, bezig met de vraag hoe belwinkels en uitzendbureaus kunnen worden toegevoegd aan het Bibob-instrument. Het begint er naar mijn mening steeds meer op te lijken dat de Wet Bibob wordt gebruikt als een soort van “algemene anti-criminelen opschoningswet” wanneer geen andere oplossing meer mogelijk is. De manier waarop de wetgever de Wet Bibob nu laat overkomen is als een soort van algemene “crimefighter” die overlast in een breed scala aan sectoren moet stoppen. Een manier om (al dan niet) georganiseerde criminaliteit aan te pakken, terwijl dit niet de insteek van de Wet is. De insteek van de Wet is preventie. De ontwikkeling dat een burgemeester steeds meer als een soort van verkapte sheriff moet gaan fungeren die criminaliteit bestrijdt, lijkt mij ongewenst omdat bestuursorganen hier geen ervaring mee hebben en naar mijn mening ook niet zouden moeten krijgen. Men kan redeneren dat de Wet Bibob op deze manier een eenvoudige en vooral repressieve manier is van politiek scoren.

Een ander probleem dat ontstaat bij het toevoegen van belwinkels en uitzendbureaus aan de Wet Bibob is: waar houdt het op? Op dit moment gaan er bijvoorbeeld stemmen op om (avond)kappers toe te voegen aan de Wet Bibob omdat hier criminaliteit is waargenomen. Als de balans van de Wet Bibob verschuift naar niet-vergunningsplichtige ondernemingen, dan is de lijst van ondernemingen die aan het Bibob-instrument kan worden toegevoegd schijnbaar eindeloos. Als men de criteria van de Onderzoeksgroep Fijnaut⁶¹ loslaat op particuliere ondernemingen, dan kunnen meteen de volgende ondernemingen worden toegevoegd aan de lijst: internetwinkels, autorijscholen, autobedrijven (garages), kleermakers en stomerijen, schoonheidsspecialisten, schoonmaakdiensten, glazenwassers, meubelzaken, elektronicawinkels, pandjeshuizen en cadeauwinkels (giftshops). Allemaal zijn ze tot op zekere hoogte ondoorzichtig en gaat er over het algemeen (veel) contact geld in om. Ook zijn de instapkosten laag en er is geen vergunning nodig. Hierdoor zouden deze bedrijven vatbaar kunnen zijn voor criminele invloeden. Echter is het de vraag of het van

⁶¹ Zie voor de criteria paragraaf: Over de Memorie van Toelichting, de hoofdpunten; subparagraaf: reikwijdte Wet Bibob.

toepassing laten zijn van de Wet Bibob op deze bedrijven iets bijdraagt aan een veiligere of meer integere gemeente. Dit lijkt niet het geval te zijn omdat toevoegen van deze bedrijven er alleen maar toe leidt dat criminelen hun activiteiten ontplooiën of voortzetten bij andere bedrijven die niet onder de Wet Bibob vallen. In wezen verplaats je het probleem dus alleen maar.

In een andere brief aan de Tweede Kamer laat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat weten dat het de bedoeling is om het taxibedrijf toe te voegen aan de werkingssfeer van de Wet Bibob.⁶² Het toevoegen van de taxisector lijkt logischer dan het toevoegen van bijvoorbeeld de belwinkel omdat er in de taxisector sprake is van een vergunning op basis van de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000), de ondernemersvergunning. Deze vergunning kan door het bestuur worden geweigerd waardoor het Bibob-instrument effectief zou kunnen zijn. Vraag is echter of er in deze branche sprake is van georganiseerde criminaliteit of van simpele overlast. De recente taxiproblematiek in bijvoorbeeld Amsterdam lijkt te wijzen op onbeschofte taxichauffeurs, maar niet direct georganiseerd criminele taxichauffeurs. Het toevoegen van de taxisector aan de Wet Bibob lijkt meer op een gemakkelijke oplossing om van de overlast af te komen dan op preventie van georganiseerde criminaliteit.

Bij verplaatsing naar bovengenoemde bedrijven zou een apart “waterbedeffect” kunnen worden gesignaleerd dat van toepassing is op de sectoren die betrekking hebben op de Wet Bibob. De enige manier om dit te voorkomen lijkt het toevoegen van de alle bedrijven aan de Wet Bibob. Deze gedachte lijkt echter in alle opzichten onwenselijk en onmogelijk. Hierdoor lijkt het me dat de wetgever “zuinig” moet zijn met de uitbreiding van de Wet Bibob naar andere sectoren en zich moet beperken tot integriteitsbeoordelingen ter preventie van criminele invloeden. Het is onwenselijk dat de Wet Bibob als een algemene crimefighter wordt gebruikt die lastige zaken voor het bestuur opknapt als niets anders meer helpt.

3.2 Randvoorwaarden

In de MvT stelt de wetgever een aantal randvoorwaarden waaraan het Bibob-instrument moet voldoen om evenwicht te bereiken tussen bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen van integriteitsinbreuken bij de overheid.⁶³ De eerste randvoorwaarden hebben betrekking op de bescherming van privacy van betrokkenen. Er moet door de betrokken organen zorgvuldig en verantwoord met de privacygevoelige gegevens worden omgegaan. Het lijkt er echter op dat dit in sommige gevallen simpelweg niet mogelijk is door de media-aandacht die aan sommige Bibob-zaken wordt geschonken. Bij het weigeren van een vergunning op basis van de Wet Bibob aan een ondernemer op bijvoorbeeld het Wallengebied in Amsterdam, zal veelal duidelijk zijn om wie het gaat. Als dit niet meteen duidelijk is, dan kan de betreffende ondernemer met een simpele zoekactie waarschijnlijk gevonden worden vanwege eerdere of andere media-aandacht die aan hem is besteed. Een voorbeeld van dit scenario is te vinden in een recente rechterlijke uitspraak.⁶⁴

In deze uitspraak is de exploitatievergunning van een betrokkene voor een seksinrichting door de desbetreffende burgemeester ingetrokken op basis van de Wet Bibob. De burgemeester maakte dezelfde dag tijdens een persconferentie bekend wat er zich had afgespeeld. Daarbij noemde de burgemeester de betrokkene niet bij naam, maar voor “insiders” was meteen duidelijk om wie het ging. Na de persconferentie heeft de media veel aandacht besteed aan de betrokkene waardoor hij veel negatief in het nieuws kwam, met aantasting van eer en goede naam tot gevolg. Pas achteraf (bij de RvS) bleek dat het Bibob-advies geen stand hield, waardoor de vergunning alsnog verleend moest worden. De aantasting van eer en goede naam was toen echter al een feit, waardoor nadelige gevolgen kunnen ontstaan voor deze ondernemer in de toekomst.

⁶³ Kamerstukken II 1999 - 2000, 26 883, nr. 3, p. 8-9.

⁶⁴ Rechtbank Groningen, 10 maart 2010, LJN: BL7198.

Een andere randvoorwaarde die de wetgever stelt is dat het instrument niet mag leiden tot een onevenredige belasting van de betrokken bestuursorganen, de rechterlijke macht en het bedrijfsleven.⁶⁵ Hoewel “onevenredige belasting” een zeer open norm is, lijkt het me dat een Bibob-procedure voeren een zeer arbeidsintensief proces is. Het bestuursorgaan dient bijvoorbeeld: het “eigen huiswerk” te doen, gesprekken met de aanvrager van de vergunning te houden, Bibob-advies aan te vragen, zich van het Bibob-advies te vergewissen, het besluit kenbaar te maken, eventueel bezwaar en beroep toe te kennen, eventuele gerechtelijke procedure (bijvoorbeeld betreffende schadevergoeding) te voeren. Voorgenoemde werkzaamheden zijn qua werkintensiviteit en manuren zeker niet de minste, waardoor een onevenredige belasting van bestuursorganen tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. Een duidelijk standpunt omtrent deze uitspraak kan pas worden ingenomen na bestudering van de praktijksituatie. Om deze reden zal in het hoofdstuk: De Wet Bibob in praktijk, op de administratieve belasting worden teruggekomen.

3.3 Het Landelijk Bureau Bibob

In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan de instantie die de integriteitsonderzoeken in het kader van de Wet Bibob verricht. Deze instantie staat bekend als het Landelijk Bureau Bibob. Er zal worden ingegaan op aspecten die te maken hebben met de ondoorzichtigheid en efficiency van het Bureau.

3.3.1 Ondoorzichtigheid

Het eerste knelpunt waar het Landelijk Bureau Bibob (LBB) mee te maken heeft, is de ondoorzichtigheid van de organisatie. Nu de aandacht voor de Wet Bibob toeneemt, nemen ook de vragen over het onderwerp toe. Vragen als “onder wiens verantwoordelijkheid valt het LBB?”, “wie controleert het LBB?” en “hoe zit het met klachten over het LBB?” zijn vragen die veel worden gesteld maar grotendeels onduidelijk zijn en onbeantwoord blijven.⁶⁶ In de literatuur schrijft men vaak over het LBB als een “black box”. Dit beeld wordt versterkt door de hoeveelheid informatie die over het LBB te vinden is of misschien beter gezegd niet te vinden is. Veel meer informatie dan het bezoek- en postadres en een korte introductie over het Bureau is er, bij een snelle zoekactie, niet te vinden. Ook het feit dat het LBB geen eigen internetsite heeft, maar alleen een pagina als onderdeel van de Justitiewebsite waarop maar mondjesmaat informatie over het LBB te vinden is, zorgt ervoor dat de organisatie ondoorzichtig is.

Een belangrijke openbare informatiebron die betrekking heeft op het LBB zijn de jaarverslagen. Deze jaarverslagen (van jaartal 2005 tot en met 2008) geven een duidelijker inzicht in het LBB als organisatie.⁶⁷ Uit de verschillende jaarverslagen valt op te maken dat het LBB deel uitmaakt van het ministerie van Justitie. Meer specifiek is het LBB een onderdeel van de dienst Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening, kortweg dienst Justis. De dienst Justis valt vervolgens onder het Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties en is een uitvoeringsdienst van Justitie. De dienst Justis heeft de ambitie om zich te ontwikkelen tot dé screeningsautoriteit van Nederland.⁶⁸ In de bijlagen van dit onderzoek is een organogram van het LBB te vinden. In dit organogram wordt de organisatiestructuur van het LBB verduidelijkt. Het organogram is terug te vinden in bijlage B.

Ook de kwalificatie van het LBB is niet op voorhand duidelijk. Kan het LBB bijvoorbeeld als een bestuursorgaan worden gezien? Als er geen sprake is van een bestuursorgaan, hoe is

⁶⁵ Kamerstukken II 1999 - 2000, 26 883, nr. 3, p. 9 onder punt g.

⁶⁶ Bureau Bibob, Dienst Justis, Jaarverslag 2007, Den Haag 2008.

⁶⁷ De jaarverslagen van het LBB zijn terug te vinden op de internetsite van Justitie: <www.justitie.nl> Onderwerpen > Criminaliteit > Bibob > Bureau Bibob > Publicaties (8 maart 2010).

⁶⁸ Bureau Bibob, Dienst Justis, Jaarverslag 2007, Den Haag 2008, p. 23.

het LBB dan te kwalificeren? Het antwoord op deze vragen komt deels uit de rechtspraak en deels van een specialist op het gebied van bestuursrecht.⁶⁹ Het volgende kan worden gesteld: om na te gaan of het LBB een bestuursorgaan is, moet worden gekeken in art. 1:1 lid 1 sub a Awb, het zogenaamde “a-orgaan”. Een a-orgaan is een krachtens publiekrecht ingesteld orgaan van een rechtspersoon. Het LBB bezit geen eigen rechtspersoonlijkheid, waardoor de Staat der Nederlanden de publiekrechtelijke rechtspersoon is. Vervolgens moet worden gekeken of het LBB een orgaan is van de publiekrechtelijke rechtspersoon Staat der Nederlanden. Er kan worden geredeneerd dat het LBB een onderdeel is van de departementale organisatie, waardoor het geen orgaan van de rechtspersoon is. Het bestuursorgaan waaronder het LBB ressorteert, is de minister. Het LBB is zelf dus geen bestuursorgaan. Dit beeld wordt ondersteund door een recente uitspraak van de rechtbank Groningen.⁷⁰ In deze uitspraak redeneert de rechtbank dat bij vernietiging van een besluit dat in overwegende mate is gebaseerd op het Advies van het LBB, de Staat en het bestuursorgaan gezamenlijk verantwoordelijk zijn. In deze uitspraak wordt niet het LBB maar de Staat aansprakelijk gesteld voor een niet toereikend Bibob-advies.

Wat betreft eventuele klachten over het LBB, zullen het voornamelijk de bestuursorganen zijn die klachten hebben. Dit omdat betrokkenen niet rechtstreeks te maken krijgen met het LBB waardoor betrokkenen hun klachten veelal aan het betreffende bestuursorgaan zullen richten. Uit de jaarverslagen blijkt dat het mogelijk is voor een bestuursorgaan om een klacht in te dienen bij het LBB.⁷¹ Van deze mogelijkheid wordt overigens maar sporadisch gebruik gemaakt. Klachten van het bestuursorgaan zullen mijns inziens voornamelijk gaan over de doorlooptijden van adviezen en over de kwaliteit van adviezen, maar hierover wordt helaas geen uitsluitend gegeven in de jaarverslagen. Wat betreft de betrokkenen, lijkt het me dat er in de toekomst wellicht een probleem kan ontstaan met betrekking tot een klachtenprocedure. Het is namelijk de bedoeling dat betrokkenen in de toekomst het Bibob-advies mogen inzien en een afschrift van het advies ontvangen.⁷² De vraag is waar betrokkenen moeten aankloppen in het geval van bepaalde klachten over het advies. Moet de betrokkene een klacht indienen bij het betreffende bestuursorgaan, bij het LBB of bij de Staat? Is er een dergelijke klachtenprocedure bij deze instellingen? Welke voorwaarden worden er gesteld aan het indienen van een klacht over het Bibob-advies? Wie is er gekwalificeerd om klachten over een Bibob-advies af te handelen? Hoe wordt de burger geïnformeerd over de mogelijkheid tot het indienen van een klacht? De lijst met vragen die ontstaat door het geven van inzage recht aan een betrokkene is groot. Op deze vragen is op dit moment (naar mijn weten) nog geen passend antwoord, terwijl het risico van klachten op een Bibob-advies zeker aanwezig is. Het lijkt voor de hand liggend om deze problemen op te lossen voordat een betrokkene recht krijgt tot inzage, omdat anders nog meer praktische problemen rondom de Wet Bibob ontstaan. Ook lijkt het voor de hand liggend om een eventuele klachtenprocedure binnen het LBB te organiseren in plaats van bij het bestuursorgaan of de Staat. Dit vanwege de kennis en expertise die al aanwezig is bij het LBB en het feit dat de vertrouwelijke gegevens zoveel mogelijk binnen de deur van het LBB worden gehouden. Dan ontstaat echter de volgende vraag: is het LBB hierop voorbereid?

Uit de jaarverslagen blijkt verder dat controle op de door het LBB geleverde kwaliteit voornamelijk wordt uitgevoerd door een “collegiale toets”.⁷³ Deze toets houdt kort gezegd in dat een andere onderzoeker het Bibob-advies van de betreffende collega controleert. Daarna

⁶⁹ Antwoord op de vraag hoe het LBB kan worden gekwalificeerd kwam na een e-mailwisseling met mr. dr. J.A.F. Peters. mr. dr. Peters is universitair hoofddocent bestuursrecht aan de Universiteit van Tilburg.

⁷⁰ Rechtbank Groningen, 10-03-2010, LJN: BL7198, onder punt 5.1.1.

⁷¹ Bureau Bibob, Dienst Justis, Jaarverslag 2005, Den Haag 2006, p. 8.

⁷² Brief aan de Tweede Kamer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake: Uitkomsten onderzoek uitbreiding reikwijdte en verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob d.d. 26 november 2008.

⁷³ Bureau Bibob, Dienst Justis, Jaarverslag 2008, Den Haag 2009, p. 14.

checkt een senior onderzoeker of de teammanager het advies nogmaals. Op deze manier van toetsen wil het LBB de kwaliteit en consistentie van de adviezen garanderen. Bij ingewikkelde of maatschappelijk van groot belang zijnde adviezen wordt een extra toets ingelast. In dit geval laat het LBB de stafafdeling Juridische Zaken en Uitvoeringsbeleid van de dienst Justis een extra controle op het advies uitvoeren. Als laatste punt wordt door het LBB aangegeven dat wordt gekeken naar de mogelijkheid van een externe kwaliteitscommissie die periodiek een aantal Bibob-adviezen zal checken.⁷⁴ Periodieke toetsing van Bibob-adviezen lijkt een stap in de goede richting om de kwaliteit van de Bibob-adviezen te garanderen en te behouden. Een groot nadeel van een dergelijke commissie, is dat het advies aan meerdere personen in de commissie inzichtelijk gemaakt moet worden. Dit terwijl de wetgever juist wilde voorkomen dat meerdere instanties en/of personen inzage kregen in het Bibob-advies. In het kader van de privacy en de vertrouwelijkheid van de gegevens lijkt het inzetten van een externe commissie niet ideaal.

3.3.2 Efficiency

Het volgende knelpunt waarmee het LBB te maken krijgt is efficiency. De wetgever heeft gekozen voor een centrale informatievoorziening.⁷⁵ Dit houdt in dat er een landelijk bureau, het LBB, wordt opgericht dat alle verzoeken tot een Bibob-advies afhandelt. De wetgever heeft gekozen voor een centrale informatievoorziening omdat de stroom vertrouwelijke gegevens op deze manier beter kan worden gecontroleerd. Ook is het door een centrale informatievoorziening mogelijk om kennis en expertise te bundelen wat de kwaliteit van de Bibob-adviezen ten goede zou moeten komen.

De wetgever stelt zelf al een aantal nadelen vast aan de centrale informatievoorziening, maar gaat hier mijns inziens onvoldoende op in. De wetgever stelt bijvoorbeeld vast dat er sprake is van “lange lijnen” in het geval van een landelijk bureau. Met andere woorden: op deze manier is de afstand tussen het bestuursorgaan en het LBB het grootst. De grotere afstand tussen het bestuursorgaan en het LBB draagt naar mijn mening niet bij aan een goede onderlinge samenwerking vanwege de grote afstand. Het lijkt mij dat een bestuursorgaan uit Noord-Brabant gemakkelijker en sneller advies vraagt aan een regionale instantie dan aan een landelijke. Bij het instellen van bijvoorbeeld een regionaal of provinciaal LBB zou de drempel voor het vragen van advies of inlichtingen lager kunnen zijn. Dit zou het gebruik van de Wet Bibob door meer gemeenten kunnen bevorderen. Ook zouden samenwerkingsverbanden tussen gemeenten gemakkelijker tot stand kunnen komen als er afspraken worden gemaakt tussen bepaalde gemeenten rondom een regionaal bureau Bibob. Een samenwerkingsverband tussen verschillende gemeenten in de regio en een regionaal bureau Bibob kan ook de efficiency verbeteren. Dit omdat een regionaal bureau beter zicht heeft op voor welke personen al eens een Bibob-advies is aangevraagd. Als door verschillende gemeenten voor dezelfde persoon een Bibob-advies wordt aangevraagd, lijkt het me dat een regionaal bureau hier sneller van op de hoogte is dan een landelijk bureau. Dit omdat een regionaal bureau beter op de hoogte is van de plaatselijke situatie.

Een ander nadeel van een landelijk bureau dat niet door de wetgever wordt besproken maar wel van belang is, is de “feeling” met de regio. Hierbij kan worden gedacht aan het contact met de regio en kennis over wat er in de regio speelt. Een regionaal of provinciaal LBB zou beter bekend zijn met de regio die op dat bepaalde LBB van toepassing is. Hierdoor zou een betere inschatting gemaakt kunnen worden voor een Bibob-advies omdat men het advies kan baseren op regionale informatie. Nu is het zo dat het LBB, dat gevestigd is in Den Haag, een afweging moet maken voor een Bibob-advies op aanvraag van bijvoorbeeld de gemeente Eindhoven. Het is de vraag hoe goed het LBB in Den Haag de lokale situatie kan beoordelen op basis van enkel en alleen papieren bronnen. Het lijkt mij dat een regionaal

⁷⁴ Bureau Bibob, Dienst Justis, Jaarverslag 2008, Den Haag 2009, p. 14.

⁷⁵ Kamerstukken II 1999 – 2000, 26 883, nr. 3, p. 6.

LBB de situatie beter kan beoordelen waardoor er bijvoorbeeld gemakkelijker (ontlastende) informatie kan worden gesignaleerd omdat medewerkers van een regionaal LBB beter bekend zijn met de omgeving waar het probleem speelt. Door “inside” kennis van een regionaal bureau zouden ingewikkelde samenwerkingsconstructies tussen criminele bedrijven ook gemakkelijker aan het licht kunnen komen omdat het bureau deze verbanden niet alleen uit papieren bronnen hoeft te halen maar een advies ook kan baseren op signalen uit de regio.

De wetgever geeft twee belangrijke nadelen voor regionale bureaus Bibob. De eerste heeft te maken met de kans dat twee of meer regionale bureaus onderzoek doen naar dezelfde persoon, de tweede heeft te maken met de stroom vertrouwelijke gegevens.

Wat betreft de kans dat twee bureaus onderzoek doen naar dezelfde persoon, lijkt het me dat dit probleem gemakkelijk is op te lossen door een oplossing die momenteel al wordt verwezenlijkt, namelijk het opstellen van een landelijk Bibob-register. Alle personen waar een Bibob-onderzoek naar is verricht, worden opgeslagen in deze database. Op deze manier kan het Bureau Bibob eenvoudig terugvinden naar wie al eerder onderzoek is gedaan.

Wat betreft het probleem van een grote stroom vertrouwelijke gegevens, snijdt de wetgever zichzelf in de vingers door bijvoorbeeld het instellen van de Regionale Informatie en Expertise Centra, kortweg RIEC. Deze RIEC's hebben tot doel:

- Het uitwisselen van informatie (op basis van een convenant)
- Het inbrengen van expertise en kennis in diverse bestuurlijke processen (vergroten van kennis en capaciteit)
- Het ondersteunen van provincies en gemeenten bij tegenhouden (BIBOB) en handhaven (bestuurlijke tools)⁷⁶

Om deze doelen te bereiken krijgen de RIEC's volledige inzage in de door het LBB afgegeven Bibob-adviezen volgens de MvT bij het voorstel tot wijziging van de Wet Bibob zoals nu ter consultatie ligt bij onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).⁷⁷

Uit het feit dat de RIEC's volledige inzage krijgen in Bibob-adviezen blijkt dat de wetgever nu precies gaat doen wat eerst uitdrukkelijk niet de bedoeling was, namelijk meer instanties inzage geven in de Bibob-adviezen. In het kader van privacy, een onderwerp dat toch al op gespannen voet staat met de Wet Bibob, lijkt het niet wenselijk om meer instanties inzage te geven in een Bibob-advies. Men kan zich afvragen of het oprichten van regionale bureaus Bibob niet efficiënter was geweest dan het oprichten van een landelijk bureau en vervolgens de RIEC's. De regionale bureaus hadden kunnen voorzien in de taken van het LBB en de RIEC's samen.

Het laatste punt wat betreft efficiency, is het feit dat een landelijk bureau alle Bibob-adviesaanvragen moet afhandelen. Men kan zich afvragen wat er gebeurd als het aantal Bibob-adviesaanvragen explosief stijgt. Het lijkt mij dat het LBB niet is uitgerust om een grote stijging in het aantal aanvragen te compenseren omdat medewerkers bepaalde specifieke kennis moeten hebben waardoor het werven van medewerkers niet gemakkelijk zal zijn. Een andere reden waarom medewerkers niet snel aangenomen kunnen worden, is het uitgebreide en zware veiligheidsonderzoek dat toekomstige medewerkers moeten doorlopen (de A-Screening door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)).⁷⁸

Bij een explosieve groei van het aantal Bibob-aanvragen zal de termijn die het LBB heeft voor een advies vaker worden overschreden. De termijn is volgens art. 15 lid 1 Wet Bibob 4 weken. Deze termijn mag met maximaal 4 weken worden verlengd op grond van art. 15 lid 3 Wet Bibob. Volgens het jaarverslag van het Bureau Bibob is het aantal binnen de maximale termijn (totaal 8 weken) gegeven adviezen in 2007 vastgesteld op 15 procent. In 2008 is dit

⁷⁶ <www.riecnet.nl> Doel (11 maart 2010).

⁷⁷ <www.internetconsultatie.nl/bibob> Ontwerp toelichting (11 maart 2010).

⁷⁸ <www.justitie.nl> Onderwerpen > Criminaliteit > Bibob, Bureau Bibob (11 maart 2010).

percentage 22 procent.⁷⁹ Dit betekent dat het LBB in veruit de meeste gevallen een advies niet binnen de gestelde termijn kan afgeven. Bij een explosieve groei van het aantal aanvragen zou dit percentage nog verder naar beneden bijgesteld moeten worden. Het lijkt om bovengenoemde redenen logischer om de administratieve last van Bibob-aanvragen te verdelen over verschillende regio's.

3.4 Het Bibob-advies

In deze paragraaf zal aandacht worden geschonken aan aspecten die te maken hebben met het Bibob-advies, zoals dat wordt uitgebracht door het LBB. Er zal worden ingegaan op aspecten die te maken hebben met termijnoverschrijding, de zogenaamde "vergewisplicht" en financiële aspecten.

3.4.1 Termijnoverschrijding

Zoals uit voorgaande paragraaf blijkt, wordt een groot percentage Bibob-adviezen niet binnen de wettelijk gestelde termijn afgehandeld. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat er rechtsonzekerheid ontstaat bij betrokkenen omdat niet duidelijk is op welke termijn de uitslag van een Bibob-onderzoek kan worden verwacht. Op deze manier kan een bestuursorgaan gedurende een langere periode geen vergunning afgeven waardoor een betrokkene (financiële) schade kan lijden omdat hij niet verder kan met het opzetten van zijn onderneming. Het lijkt mij wenselijk voor zowel betrokkenen als gemeenten om Bibob-adviezen tenminste binnen een termijn van 8 weken (4 weken reguliere termijn en 4 weken verlenging, art. 15 Wet Bibob) af te geven. Hierdoor heeft een ondernemer binnen (redelijk) afzienbare tijd zekerheid over de toekomst van zijn op te richten onderneming. Ook de gemeente heeft baat bij een strakkere termijnhandhaving omdat dit bijdraagt aan de geloofwaardigheid van de gemeente. Bovendien wordt niet het LBB maar een gemeente geconfronteerd met die termijnoverschrijding, waardoor zij het uiteindelijke besluit later nemen en zij dus kans lopen om dit bij de rechter te moeten verantwoorden (denk aan fictieve weigering).

3.4.2 Vergewisplicht gemeenten

Het tweede hete hangijzer van het Bibob-advies is de vergewisplicht die in het leven is geroepen door de rechterlijke macht. De vergewisplicht houdt kort gezegd in dat een bestuursorgaan niet blind mag varen op het advies van het LBB. Een bestuursorgaan moet, na ontvangst van het Bibob-advies, met eigen middelen en uit eigen bronnen checken of het advies van het LBB correct is voordat een beschikking wordt afgegeven. Het is voor een bestuursorgaan echter lastig om het Bibob-advies te checken omdat een bestuursorgaan veelal geen toegang heeft tot de vertrouwelijke informatiebronnen die het LBB gebruikt bij het opstellen van het advies. Zo heeft een bestuursorgaan bijvoorbeeld geen toegang tot CIE-rapportages, specifieke informatie van de belastingdienst of informatie van de inlichtingendiensten zoals de FIOD/ECD. Een bestuursorgaan kan het Bibob-advies alleen checken door middel van open bronnen, zoals het Kadaster en de Kamer van Koophandel en door middel van eigen bronnen zoals de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Deze bronnen lijken niet voldoende om zware en eventueel belastende informatie van bijvoorbeeld de CIE te verifiëren. Een ander punt is het gebruik van vermoedens in het Bibob-advies. Zoals in het advies van de Registratiekamer valt af te lezen, kunnen vermoedens gebruikt worden voor "kleuring" van het Bibob-advies. Als het al moeilijk mogelijk is om bepaalde (vertrouwelijke) geschreven bronnen te verifiëren, dan lijkt het me voor een bestuursorgaan helemaal niet mogelijk om (ongeschreven) vermoedens te verifiëren. Het feit dat ook vermoedens in het Bibob-advies worden gebruikt lijkt hierdoor onwenselijk voor zowel het bestuursorgaan als de betrokkene omdat beide partijen de vermoedens niet kunnen

⁷⁹ Bureau Bibob, Dienst Justis, Jaarverslag 2008, Den Haag 2009.

onderbouwen of kunnen controleren op juistheid. Hieruit kan worden opgemaakt dat de gemeente, of een ander bestuursorgaan, een vergewisplicht heeft, maar hier eigenlijk niet voldoende aan tegemoet kan komen door beperkingen in de informatievoorziening aan een bestuursorgaan vanwege de vertrouwelijkheid of niet-controleerbaarheid van sommige gegevens.

Na voorgaande redenering rijst de vraag of het niet beter is om een bestuursorgaan verruimde mogelijkheden te geven om de juistheid van een Bibob-advies te controleren. Deze mogelijkheid wordt reeds onderzocht in de vorm van het verstrekken van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan bestuursorganen. Verstrekking kan volgens de wetgever geschieden op basis van art. 39 e en 39 f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en art. 13 van het Besluit justitiële gegevens (Bjg).⁸⁰

De tweede vraag is of bestuursorganen met deze informatie om kunnen gaan. Het antwoord op deze vraag lijkt negatief omdat een bestuursorgaan zich van oudsher (logischerwijs) alleen bezig houdt met bestuursrecht. Van strafrecht en het inschatten van strafrechtelijke gegevens hebben bestuursorganen geen kaas gegeten. Door bestuursorganen strafrechtelijke gegevens te verstrekken, zet je ze als het ware deels op de stoel van de rechter. Bestuursorganen moeten zelfstandig allerlei strafrechtelijke gegevens beoordelen terwijl ze hiervoor allerm minst zijn opgeleid. Hierdoor kunnen inschattingfouten worden gemaakt waardoor verkeerde beschikkingen worden afgegeven. Een gevolg hiervan zou kunnen zijn dat meer betrokkenen gebruik maken van de mogelijkheid tot bezwaar en/of beroep, waardoor de administratieve lasten van een gemeente toenemen. Een toename van het aantal procedures betekent meer kosten voor de gemeenten, wat me in het huidige economische klimaat niet wenselijk lijkt.

Als laatste bestaat de mogelijkheid van gezichtsverlies voor een gemeente als veel bezwaar- en beroepsprocedures worden gewonnen door betrokkenen in plaats van door de gemeente vanwege het feit dat de gemeente strafrechtelijke gegevens onjuist heeft ingeschat. Een ontwikkeling die zou kunnen bijdragen aan een grotere expertise inzake het beoordelen van strafrechtelijke gegevens, is de komst van de RIEC's. Een doel van de RIEC's is het vergroten van kennis en capaciteit inzake bestuurlijke processen. Als de RIEC's kunnen bijdragen aan een betere beoordeling van de strafrechtelijke gegevens die in de toekomst aan gemeenten worden verstrekt, dan is daarmee de rechtspositie van zowel de gemeente als de betrokkene beter gewaarborgd. Het lijkt een positieve ontwikkeling dat de RIEC's zich gaan bezighouden met het vergroten van kennis inzake het beoordelen van de (strafrechtelijke) informatie die aan een gemeente wordt verstrekt.

3.4.3 Financiële aspecten

Het laatste knelpunt dat betrekking heeft op het Bibob-advies, is simpelweg de kosten voor de aanvraag. De gemeente dient 500,00 euro af te rekenen per advies als het gaat om vergunningen of subsidies. Voor aanbestedingen kan sprake zijn van een bedrag van maximaal 5.000,00 euro per advies.⁸¹ Dit bedrag nodigt niet uit tot het aanvragen van een Bibob-advies. Veel (kleinere) gemeenten zullen vanwege de kosten minder snel geneigd zijn om een Bibob-advies aan te vragen of (en dit is nog belangrijker) om een Bibob-beleid in te voeren waardoor de Wet Bibob in zijn totaliteit minder effectief wordt. Door dit kostenbeleid spreekt de wetgever zichzelf mijns inziens tegen. Aan de ene kant promoot de wetgever het gebruik van de Wet Bibob. Aan de andere kant worden er hoge kosten berekend waardoor het gebruik van de Wet Bibob minder aantrekkelijk wordt.

⁸⁰ Brief aan de Tweede Kamer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake: Uitkomsten onderzoek uitbreiding reikwijdte en verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob d.d. 26 november 2008.

⁸¹ Deze bedragen zijn vastgesteld in art. 16 Wet Bibob jo art. 5 Besluit Bibob.

3.5 Aansprakelijkheid gemeenten

In de MvT staat het duidelijk omschreven: het betrokken bestuur blijft zelf verantwoordelijk.⁸² De insteek van de wetgever is om het LBB simpelweg als een adviseur te zien. Het LBB adviseert een bestuursorgaan over de mate van gevaar wat betreft het faciliteren van criminele organisaties. Het bestuursorgaan kan dit advies opvolgen of naast zich neerleggen, maar blijft uiteindelijk de eindverantwoordelijke omdat het bestuursorgaan de beschikking al dan niet verleent. In deze situatie blijft het bestuursorgaan aansprakelijk, ook als het LBB een rammelend of fout advies afgeeft.

Hierdoor ontstaat naar mijn mening een vreemde situatie. Dit ligt voornamelijk aan het feit dat het LBB geen “reguliere” adviseur is in mijn optiek. Het LBB (de adviseur) baseert het advies namelijk op een aantal bronnen die niet toegankelijk zijn voor de geadviseerde (het bestuursorgaan). Hierdoor moet de geadviseerde een bepaalde (grote) mate van vertrouwen hebben in het advies van de adviseur omdat hij het advies niet kan verifiëren. Vervolgens bestaat de mogelijkheid dat het Bibob-advies geen stand houdt bij de rechter met alle (financiële) schade van dien. De betrokkene die schade heeft geleden, verhaalt de schade bij het bestuursorgaan dat de verkeerde beslissing heeft genomen. Vervolgens zou het logisch zijn dat het bestuursorgaan de gemaakte kosten verhaalt op het LBB omdat het bestuursorgaan in grote mate blind moest varen op het advies van het LBB. Het bestuursorgaan kon het advies immers niet verifiëren. Deze vlieger gaat (helaas voor het bestuursorgaan) niet op omdat de wetgever hier in de MvT een stokje voor steekt. De wetgever stelt namelijk dat een civiel- of bestuursrechtelijke procedure tussen twee bestuurslichamen (de gemeente en het LBB onder de hoede van de minister van Justitie) die vallen onder dezelfde rechtspersoon (Staat der Nederlanden) niet mogelijk is.⁸³

Uitgaande van deze redenering lijkt er sprake te zijn van een argument voor gemeenten om geen gebruik te maken van het Bibob-instrument. Op deze manier moeten de betreffende gemeenten namelijk op de blaren van het LBB zitten als het Bureau fouten maakt die de gemeente niet kan natrekken. Dit lijkt geen ideale constructie. In een recente uitspraak wordt dit beeld door de rechtbank Groningen bevestigd.⁸⁴ Door de rechtbank wordt de vergelijking gemaakt tussen het LBB en de gemeente als Siamese tweeling. Gedragingen van de één beïnvloeden de rechtspositie van de ander. De rechtbank stelt dat op de bijzondere relatie tussen adviseur en geadviseerde ook een bijzondere vorm van aansprakelijkheid van toepassing is. In dit geval zou onrechtmatigheid, anders dan de Staat meent, dan ook niet slechts aan te nemen zijn indien het LBB zich niet heeft gedragen als een redelijk bekwaam en redelijk handelend adviseur.⁸⁵ De rechtbank geeft dus aan dat er meerdere mogelijkheden zijn wat betreft de aansprakelijkheid van het LBB. Wat deze mogelijkheden zijn, wordt helaas niet verder besproken in de uitspraak.

3.6 Bezwaar en beroep

De weigering of verlening van een vergunning is een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. Meer specifiek gaat het om beschikking omdat het besluit niet van algemene strekking is (art. 1:3 lid 2 Awb). Tegen een beschikking staat bezwaar en beroep open op grond van hoofdstuk 6 van de Awb.

Het is mogelijk voor een betrokkene om bezwaar te maken (en later beroep aan te tekenen) tegen een, veelal niet verleende, vergunning op basis van een negatief Bibob-advies. De betrokkene zal bezwaar aan moeten tekenen bij de bezwaarschriftencommissie van de betreffende gemeente. Hier ontstaat meteen het eerste probleem, want waar tekent de betrokkene precies bezwaar tegen aan? In principe tekent de betrokkene bezwaar aan tegen de negatieve beschikking van de gemeente, maar deze beschikking is veelal gebaseerd op

⁸² Kamerstukken II 1999 – 2000, 26 883, nr. 3, p. 22.

⁸³ Kamerstukken II 1999 – 2000, 26 883, nr. 3, p. 42.

⁸⁴ Rechtbank Groningen, 10 maart 2010, LJN: BL7198.

⁸⁵ Rechtbank Groningen, 10 maart 2010, LJN: BL7198, onder punt 5.1.1.

het Bibob-advies van het LBB. Het Bibob-advies is voor de betrokkene niet in het geheel of in het geheel niet inzichtelijk. Hierdoor ontstaat een hiaat omdat de betrokkene geen kennis mag nemen van wat er over hem staat geschreven in het Bibob-advies. Hierdoor wordt de betrokkene benadeeld in zijn mogelijkheid om bezwaar te maken omdat hij niet op de hoogte is van alle feiten en omstandigheden. Er ontstaat op deze manier een (oneerlijke) bevooroordeelde positie ten aanzien van het bestuursorgaan dat de vergunning geweigerd heeft omdat het bestuursorgaan in ieder geval beter op de hoogte is van wat er in het Bibob-advies is bepaald. Dit lijkt een zeer onrechtvaardige situatie omdat rechtsongelijkheid ontstaat omdat de ene partij meer informatie ontvangt dan de andere partij. Het lijkt voor de hand liggend om in ieder geval de betrokkene en diens raadsman inzagerecht in het gehele Bibob-dossier te geven, zodat de betrokkene zijn verdediging kan baseren op alle relevante informatie. Overigens is de wetgever bezig met het bekijken van de mogelijkheden om direct belanghebbenden een afschrift van het Bibob-advies te verstrekken.⁸⁶

Het tweede hiaat dat ontstaat uit toepassing van de Wet Bibob, is dat de bezwaarschriftencommissie geen of beperkte inzage heeft in het Bibob-advies vanwege de vertrouwelijkheid van het rapport. Hierdoor ontstaat een soortgelijke situatie als in het geval van de betrokkene, omdat de commissie het bezwaar niet of minder goed inhoudelijk kan toetsen. Overigens zit er ook voor dit probleem een oplossing in de pen. De wetgever werkt aan de mogelijkheid om externe bezwarencommissies inzage te geven in het gehele Bibob-rapport.⁸⁷ Deze oplossing lijkt mij echter minder voor de hand liggend dan de wetgever het doet overkomen. Door bezwarencommissies inzage te geven in het gehele Bibob-rapport, verschuift de privacy problematiek naar de bezwarencommissies. De wetgever geeft nog meer instanties inzagerecht waardoor de privacy van de betrokkene nog minder goed gewaarborgd kan worden. Hier komt bij dat in de bezwarencommissies vaak mensen zitten die in dezelfde regio wonen als de betrokkene, waardoor het gevaar op de loer ligt van persoonlijke verhoudingen tussen lid van de commissie en betrokkene. Deze problematiek is precies wat de wetgever in het begin van de Wet Bibob juist wilde voorkomen door het aantal personen en instanties dat het gehele Bibob-rapport kon inzien, te beperken. Een volgend probleem dat ontstaat wanneer bezwarencommissies inzage krijgen is: zijn de personen die werkzaam zijn in de bezwarencommissies gekwalificeerd genoeg om kennis te nemen van het Bibob-advies? Het Bibob-advies kan namelijk een groot aantal sectoren beslaan, van financiële en economische tot strafrechtelijke en bestuurlijke. Het lijkt niet voor de hand liggend om aan te nemen dat kennis over al deze sectoren zonder meer beschikbaar is in iedere bezwarencommissie. Deze kennis is echter wel vereist om een objectief oordeel over het bezwaar te kunnen vormen.

Bovengenoemde problemen zijn wat betreft de betrokkene ook van toepassing op de beroepsprocedure. De betrokkene kan zich niet volledig verdedigen tegen een Bibob-advies als hij niet (precies) weet wat er in dat advies staat. Ook in de beroepsprocedure zou een betrokkene inzagerecht in het Bibob-dossier moeten hebben. De problematiek die is ontstaan door het feit dat bezwarencommissies op dit moment (nog) geen inzagerecht hebben, gaat niet op voor de rechter. De rechter krijgt, desgevraagd, inzage in het Bibob-advies.

⁸⁶ Brief aan de Tweede Kamer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake: Uitkomsten onderzoek uitbreiding reikwijdte en verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob d.d. 26 november 2008.

⁸⁷ Brief aan de Tweede Kamer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake: Uitkomsten onderzoek uitbreiding reikwijdte en verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob d.d. 26 november 2008.

Hoofdstuk 4: De Wet Bibob in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de Wet Bibob in de praktijk. De praktijkervaringen die in dit hoofdstuk zijn verwerkt, zijn tot stand gekomen door middel van interviews met Bibob-coördinatoren van een aantal Brabantse gemeenten.⁸⁸ Ook zijn betrokkenen van beide Brabantse RIEC's geïnterviewd.⁸⁹ Er is een kopie van de vragenlijst die voor de interviews is gebruikt terug te vinden in bijlage C van dit onderzoek. In dit hoofdstuk zal onder meer worden ingegaan op de implementatie van de Wet Bibob in Brabant, beweegredenen en ervaringen van gemeenten inzake Bibob en inzichten over de Wet Bibob in de toekomst.

4.1 De implementatie van de Wet Bibob in Noord-Brabant

Om te beginnen kan worden vastgesteld dat alle Brabantse gemeenten in ieder geval een Bibob-beleid hebben opgesteld.⁹⁰ Dit blijkt uit het feit dat alle Brabantse gemeenten ten minste een Bibob-coördinator hebben aangesteld. Er is door de Brabantse gemeenten voor gekozen om de Wet Bibob bij iedere gemeente te implementeren. Deze keuze is gemaakt om het “waterbedeffect” zo goed mogelijk, in ieder geval in de provincie Noord-Brabant, tegen te gaan. De Brabantse gemeenten willen voorkomen dat criminelen gaan “shoppen” naar gemeenten waar geen Bibob-beleid is waardoor criminelen er hun criminele ei wel kwijt zouden kunnen. Technisch gezien kan iedere Brabantse gemeente gebruik maken van het Bibob-instrument, er is immers beleid en er is sprake van een ambtenaar die uitvoering kan geven aan het instrument. De mate waarin gebruik wordt gemaakt van het Bibob-instrument verschilt erg per gemeente. In grote lijnen kan worden gesteld dat de grote en middelgrote Brabantse gemeenten in een bepaalde mate gebruik maken van de Wet Bibob. Bij de kleinere gemeenten verschilt het beeld van “nog nooit iets mee gedaan” tot “al verschillende keren mee te maken gehad”. In ieder geval heerst bij alle Brabantse gemeenten wel het besef “dat er iets met de Wet Bibob gedaan moet worden”. Het argument “wij gebruiken Bibob niet omdat er in onze gemeente geen sprake is van georganiseerde criminaliteit”, is tijdens de interviews met de betrokken ambtenaren niet naar voren gekomen. Er kan worden gesteld dat de bewustwording inzake de Wet Bibob onder de Brabantse gemeenten goed is.

Het merendeel van de gemeenten die de Wet Bibob daadwerkelijk toepast, maakt gebruik van het Bibob-instrument in fase 1. Dit houdt in dat de Wet Bibob wordt toegepast op de drank- en horecasector, seksinrichtingen (daarmee gelijkgesteld: escortbedrijven) en coffeeshops (daarmee gelijkgesteld: growshops en headshops). Bepaalde (vaak kleinere) gemeenten beperken zich tot Bibob in relatie tot de drank- en horecasector omdat er geen sprake is van seksinrichtingen en/of coffeeshops in deze gemeenten. De grotere gemeenten breiden het Bibob-arsenaal vaak uit door de sector kansspelen toe te voegen aan het geheel van sectoren. Het starten met de implementatie van fase 2 klinkt veel (zowel grote, middelgrote als kleine) gemeenten als toekomstmuziek in de oren. Fase 2 houdt in dat Bibob wordt toegepast op de bouw- en vastgoedsector, hierbij kan worden gedacht aan aanbestedingen van de overheid. De enige gemeente in de regio Brabant-Noord en Zuidoost-Brabant die fase 2 heeft geïmplementeerd is de gemeente Helmond. Op het moment van schrijven loopt de eerste Bibob-zaak die betrekking heeft op bouw, helaas heeft Helmond nog geen praktijkervaring opgebouwd met betrekking tot de Wet Bibob in relatie tot de bouw- en vastgoedsector. De implementatie van de volgende fase, fase 3, is een beeld waarvan de meerderheid van de betrokken ambtenaren nog niet durft te dromen. Fase 3 houdt in dat de Wet Bibob wordt toegepast op subsidieaanvragen. Op de vraag wanneer fase 3 wordt geïmplementeerd wordt geen enkele keer (een duidelijk) antwoord gegeven.

⁸⁸ Respectievelijk de gemeenten: Best, Bladel, Eersel, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch, Oss, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode, Valkenswaard en Vught.

⁸⁹ Respectievelijk: het RIEC Zuidoost-Brabant en het RIEC Zuid-West Nederland.

⁹⁰ Deze uitspraak wordt bevestigd door de betrokkene van het RIEC Zuid-West Nederland.

Overigens heerst onder de ambtenaren, mijns inziens begrijpelijkerwijs, de gedachte: “laat eerst fase 1 maar eens goed werken voordat we gaan nadenken over het toepassen van fase 2 of 3”. De invoering van fase 2 en 3 is zeer zeker geen uitgemaakte zaak. Iedere gemeente geeft aan dat toepassing van de Wet Bibob in fase 2 en 3 een heel ander (lees: hoger) niveau van werken is. Veel gemeenten, waaronder grote spelers zoals Eindhoven, geven aan dat ze twijfels hebben over het invoeren van fase 2 en 3 vanwege de benodigde zeer specifieke kennis en expertise op het gebied van bijvoorbeeld vastgoedtransacties.

De redenen om de Wet Bibob juist op bovengenoemde sectoren toe te passen verschillen per gemeente. In ieder geval wordt de Wet Bibob in iedere gemeente op de drank- en horecasector toegepast, of wil men de Wet Bibob op de drank- en horecasector gaan toepassen. De reden hiervoor is dat de drank- en horecasector in iedere gemeente, tenminste op dit moment, als meest gevoelig voor criminele invloeden wordt ervaren. De drank- en horecasector wordt als meest gevoelig ervaren omdat deze branche over het algemeen de grootste gevoelige sector in een gemeente is. In alle gemeenten is de drank- en horecasector (vele malen) groter dan bijvoorbeeld de seksinrichtingen of de coffeeshops. Ook de bouw- en vastgoedsector wordt door veel gemeenten getipt als een erg gevoelige sector, echter maken nog maar zeer weinig gemeenten gebruik van het Bibob-instrument inzake bouw en/of vastgoed.

“Volgens mij faciliteren wij als overheid een hoop vastgoednarigheid zonder dat we dat echt weten omdat we het nog niet kunnen toetsen. Ik denk dat de tentakels van de criminele wereld veel verder in de vastgoedsector reiken dan op dit moment inzichtelijk is.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Sint-Michielsgestel

Veel gemeenten willen de bouw, vastgoed en in mindere mate de milieusector (fase 2) toevoegen aan het Bibob-instrument. Echter geven bijna alle gemeenten aan dat invoering van fase 2 nog niet mogelijk is omdat de gemeente hier simpelweg nog niet klaar voor is. Een gebrek aan kennis, expertise, capaciteit en financiën wordt vaak genoemd als de boosdoener. Een reden voor sommige middelgrote en kleine gemeenten om alleen gebruik te maken van het Bibob-instrument inzake de drank- en horecasector is dat ze een “0-beleid” beleid voeren als het gaat om seksinrichtingen en/of coffeeshops.⁹¹ Als een gemeente op voorhand geen vergunningen verleent aan op te richten seksinrichtingen en/of coffeeshops, dan is Bibob-beleid inzake deze sectoren zinloos. Grote gemeenten voegen vaak de kansspelensector toe aan het Bibob-arsenaal omdat deze sector gevoelig is voor criminele activiteiten en/of omdat er in deze sector criminele invloeden zijn waargenomen. De toevoeging van de kansspelensector ziet men terug in de grote steden in Brabant.⁹² Het zijn voornamelijk de grote steden die te maken krijgen met het verlenen van vergunningen betreffende de kansspelensector (speelautomaathallen).

Ieder van de ondervraagde gemeenten heeft tenminste 1 of meer Bibob-vragenlijsten uitgereikt. Hierbij kan worden opgemerkt dat de grote steden (logischerwijs) de meeste vragenlijsten uitreiken, gevolgd door de middelgrote gemeenten en de kleine gemeenten. Alle ondervraagde gemeenten zijn dus in bepaalde mate bezig met het toetsen van de integriteit van vergunningaanvragers, ten minste door het verstrekken van Bibob-vragenlijsten, waardoor een algemeen beeld over een bepaalde vergunningaanvrager ontstaat. Overigens kan worden opgemerkt dat er verschillen bestaan tussen welke ondernemer wel of niet wordt gescreend in een bepaalde gemeente. In de meeste gemeenten screent men iedere nieuwe vergunningaanvraag sinds invoering van de Wet

⁹¹ Bijvoorbeeld: de gemeente Bladel hanteert een 0-beleid ten aanzien van coffeeshops, head- en growshops.

⁹² Respectievelijk: Eindhoven, Helmond en 's-Hertogenbosch.

Bibob onder het mom van gelijke monniken, gelijke kappen. Sommige gemeenten screenen alleen nieuwe aanvragers, oftewel personen die voor deze gemeente onbekend zijn. Ondernemers die zich al in deze gemeente hebben gevestigd, maar bijvoorbeeld willen uitbreiden, hoeven geen Bibob-onderzoek te vrezen. Weer andere gemeenten screenen alleen vergunningaanvragers waarover “vermoedens” van criminele activiteiten zijn ontstaan. Deze vermoedens kunnen op uiteenlopende wijzen tot stand zijn gekomen, bijvoorbeeld door een tip van het OM, informatie afkomstig uit voor de gemeente toegankelijke bronnen of simpelweg “het onderbuikgevoel” van een wijkagent of de betrokken ambtenaar. Ook zijn er gemeenten die alleen Bibob toetsen als de betrokken ambtenaar er aan denkt om de Bibob-vragenlijst uit te reiken. Als laatste zijn er gemeenten die Bibob-vragenlijsten uitreiken terwijl er al een vergunning aan een bepaalde ondernemer is afgegeven. Deze methode wordt voornamelijk gehanteerd om al bestaande criminaliteit in een bepaalde gemeente tegen te gaan of schoon te vegen. In deze zin wordt de Wet Bibob ingezet als een handhavend instrument in plaats van een preventief instrument. Een voorbeeld van deze meer handhavende aanpak is de gemeente Eindhoven. Eindhoven wil de Wet Bibob meer gaan toepassen op het gebied van handhaving in plaats van preventie om het centrum “schoon te vegen”. Reden om het centrum schoon te vegen is dat de gemeente sterke signalen van onveiligheidsgevoelens in de binnenstad heeft opgevangen.

Er kan worden vastgesteld dat de gemeenten hun weg naar het LBB steeds beter weten te vinden. Behalve de grote steden raadplegen steeds meer middelgrote en kleine gemeenten het LBB. Voorbeelden van kleinere gemeenten die tenminste 1 keer (in 2009) advies aan het LBB hebben gevraagd zijn Bladel en Eersel.

4.2 Verschillen in beleid

Uit het bovenstaande valt op te maken dat 11 verschillende gemeenten, 11 verschillende aanpakken hanteren met betrekking tot de uitvoering van de Wet Bibob. De ene gemeente screent iedere aanvrager, de andere gemeente screent alleen nieuwelingen. De ene gemeente focust zich op alle sectoren die onder fase 1 vallen, de andere gemeente focust zich alleen op drank en horeca. De ene gemeente zet in op de Wet Bibob als preventief instrument, de andere gemeente ziet de Wet Bibob als een handhavend instrument. Kortom, de lijst met tegenstellingen binnen (alleen al) de Brabantse gemeenten is groot. Hierdoor ligt het gevaar van het “waterbedeffect” nog steeds in grote mate op de loer, terwijl dit juist is wat de gemeenten wilden voorkomen. Een criminele organisatie die “een beetje zijn huiswerk doet” zal onregelmatigheden kunnen ontdekken als het gaat om waar en op wat voor manier Bibob in een bepaalde gemeente wordt toegepast. Na een beetje research zou een criminele organisatie er bijvoorbeeld achter kunnen komen dat in een bepaalde gemeente alleen de drank- en horecasector Bibob wordt gescreend. Dit terwijl er in deze gemeente ook coffeeshops en/of seksinrichtingen zijn waar criminelen in kunnen investeren. Het feit dat iedere Brabantse gemeente zijn eigen speerpunten heeft als het gaat om veiligheid, is mijns inziens onwenselijk. Wil het waterbedeffect worden tegengegaan, dan is het noodzakelijk dat “alle neuzen van de gemeenten dezelfde kant op te laten wijzen” als het gaat om veiligheid. Gemeenten moeten vergaande afspraken maken om het Bibob-beleid op 1 duidelijke lijn te krijgen. Voor het maken van vergaande afspraken is een vergaande samenwerking tussen gemeenten nodig. Veel gemeenten geven aan dat samenwerkingsverbanden tussen gemeenten beginnen te ontstaan, denk aan het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), maar dat deze initiatieven in ieder geval op het gebied van veiligheid nog in de kinderschoenen staan. Een provinciale manier van samenwerken wordt door veel gemeenten gezien als “hogeschool samenwerken”. Deze manier van denken vereist een samenwerkingsverband op een volgend (lees: hoger) niveau waar gemeenten op dit moment geen ervaring mee hebben. De vraag is ook of sommige Brabantse bestuurders hier wel ervaring mee willen krijgen. Gemeenten geven aan dat initiatieven om op dit niveau samen te werken vaak sneuvelen door politieke eigenzinnigheid en eigen denkbeelden en visies. Een voorbeeld van deze eigenzinnigheid is de 2 RIEC's die Brabant rijk is. In de eerste

instantie was het de bedoeling om 1 Brabants RIEC op te richten, dit in verband met eenduidigheid in en standaardisering van de Bibob-procedure in heel Brabant. Deze plannen zijn uiteindelijk in de prullenbak beland omdat de regio Brabant-Zuidoost zelf de touwtjes in handen wilde houden, resultaat: 2 Brabantse RIEC's met 2 verschillende visies op de uitvoering van de Wet Bibob. Helaas moet worden geconstateerd dat criminelen niet tot aan de gemeentegrens denken. Of, in dat opzicht, ook niet tot de provinciegrens of zelfs de landelijke grens. Als gemeentebestuurders wel tot aan de gemeentegrenzen denken, dan is dit een manier om criminelen vrij spel te geven bij andere, minder voorbereide of andersdenkende, gemeenten. Uiteindelijk is (georganiseerde) criminaliteit een zaak die landelijk moet worden aangepakt. Voor deze aanpak is een verregaande samenwerking vereist tussen bestuurders in de regio en de provincie, of eigenlijk bestuurders in heel Nederland omdat de Wet Bibob anders belangrijke steken laat vallen. De vraag of een dergelijk samenwerkingsverband reëel is, is moeilijk te beantwoorden. Hiervoor is een manier van anders denken nodig die ongekend is binnen de Nederlandse bestuurlijke organisatie. In ieder geval geeft de betrokken Bibob-coördinator van de gemeente Eindhoven een zeer kleurrijk en toepasselijk antwoord waarbij wordt verwezen naar de vroegere Bataafse Republiek.

“In de tijd van de Bataafse Republiek werd gediscussieerd over het tot stand laten komen van gelijkgezinde provinciale besluiten en gelijke verkiezingen, iets wat in die tijd voor onmogelijk werd gehouden. Totdat Napoleon kwam en verkondigde “zo gaan we het doen”. Tot op de dag van vandaag werken we nog steeds zo.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Eindhoven

Op dit moment is iedereen op zoek naar het spreekwoordelijke ei. Er moet, zei het voorzichtig, worden afgestapt van het idee dat gemeenten alles zelf moeten en willen regelen. Hiervoor zijn de bovengenoemde samenwerkingsverbanden een vereiste. Wie hierin een pioniersfunctie moet of kan vervullen is onduidelijk, sommigen zien een oplossing in het RIEC, anderen in het LBB en weer anderen in de grote gemeenten. Maar dat de manier van denken moet veranderen staat mijns inziens als een paal boven water. Soms moet je zaken nu eenmaal afdwingen, getuige de bovenstaande quote.

4.3 Beweegredenen en ervaringen inzake de Wet Bibob

Alle betrokken gemeenten maken in een bepaalde mate gebruik van het Bibob-instrument. De belangrijkste reden om gebruik te maken van het instrument is het zogenaamde “waterbedeffect”.

“Als het waterbedeffect niet bestond dan zou ik de neiging hebben om te zeggen: “daar moeten we niet aan beginnen” want het speelt niet bij ons. En iets dat bij ons niet speelt, daar moeten we niet iets ingewikkelds voor gaan optuigen.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Sint-Oedenrode

Alle gemeenten willen voorkomen dat criminelen binnen hun gemeentegrenzen gaan opereren omdat ze bot hebben gevangen bij een Bibob-gemeente. De gemeenten willen voorkomen dat criminelen het bestuurlijke apparaat gebruiken om zichzelf te verrijken, bijvoorbeeld door geld wit te wassen. Met betrekking tot het waterbedeffect kan worden gesteld dat de Wet Bibob niet zo facultatief is als de wetgever het wil doen voorkomen. Immers, geen enkele gemeente wil op het plaatsnaambord bij de gemeentegrens hebben staan: welkom in onze gemeente, het criminele afvoerputje van Brabant. Kortom: als het op Bibob aankomt, dan moeten de gemeenten wel. Afzien van Bibob betekent verhoogde risico's als het gaat om criminele inbreuken in de gemeente en dit is iets wat geen enkele

gemeente, groot of klein, wil riskeren. Een andere reden voor gemeenten om gebruik te (moeten) maken van het Bibob-instrument is de regionale samenwerkingsverbanden waarin veel gemeenten zitten. De gemeentelijke samenwerking zorgt ervoor dat gezamenlijk wordt opgetrokken om de Wet Bibob zo gelijkmatig mogelijk in te voeren in een bepaalde regio, waarbij onder andere kennis, ervaringen en expertise worden gedeeld. Meedoen betekent voor gemeenten dat ze de Wet Bibob moeten invoeren.

Ook wordt door een aantal gemeenten een filterwerking beschreven als reden om het Bibob-instrument te gebruiken. Het enkele feit dat een bepaalde gemeente de Wet Bibob toepast, is in sommige gevallen al genoeg voor een vergunningaanvrager om dan maar geen vergunning aan te vragen. In andere gevallen trekken ondernemers hun vergunningaanvraag in wanneer ze worden geconfronteerd met de Bibob-vragenlijst. Het “Bibob-filter” werkt preventief, hierover zijn de meeste gemeenten het eens. Echter erkennen de gemeenten ook dat de filterwerking niet voor schokkende resultaten zorgt. Dit omdat er geen sprake is van grote aantallen ondernemers die hun vergunningaanvraag intrekken na de confrontatie met Bibob. Als voorbeelden kunnen de gemeenten Best en Eindhoven worden genomen. Best geeft aan dat er in 2009 circa 5 keer een aanvraag niet is ingediend naar aanleiding van schriftelijke informatie dat een Bibob-formulier moest worden ingevuld. Eindhoven geeft aan dat het aantal mensen dat je eruit filtert niet zo groot is, maar noemt daarbij geen specifieke getallen. De preventieve werking kan worden waargenomen aan de hand van praktijkervaringen, maar kan niet groot worden genoemd. Toch is iedere malafide ondernemer die geweerd kan worden uit een gemeente er één.

De laatste reden die door gemeenten genoemd wordt om gebruik te maken van het Bibob-instrument, is een verandering in de manier van denken binnen de gemeenten. Volgens de betrokken gemeenten moeten ambtenaren gaan beseffen dat er moet worden afgestapt van de puur dienstverlenende insteek.

“Het besef is gekomen dat het niet afdoende is dat alleen de politie optreedt tegen criminelen maar dat hier ook een taak ligt voor het bestuur. Die bewustwording en cultuurverandering is de laatste jaren tot stand gebracht, zei het bij de ene gemeente meer dan bij de andere.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Best

Volgens een aantal gemeenten moet het “klantgedrag” richting de burger worden gestopt. Hierbij wordt aangegeven dat een gemeente geen klanten heeft, en burgers ook niet op deze manier moet behandelen. Gemeenten geven aan dat het achterhaald is om te denken dat “de klant koning is” waardoor een gemeente enkel en alleen toeziet op het verlenen van een dienst door middel van het verstrekken van vergunningen. Deze manier van denken is niet meer van deze tijd vanwege de ontwikkeling dat criminelen misbruik maken van de dienstverlenende insteek die gemeenten hanteren. Ambtenaren moeten zich in de toekomst veel meer bewust worden van het preventieve en handhavende aspect en zich minder focussen op het dienstverlenende aspect. De betrokken ambtenaar zal zich bij iedere vergunningaanvraag en de behandeling daarvan bewust moeten zijn van de bedoeling en de integriteit van een vergunningaanvrager. Dit is voor veel ambtenaren een “draai van 180 graden” ten opzichte van de manier van werken op dit moment. Een fundamentele wijziging in de manier van denken en werken binnen een gemeente zal geenszins makkelijk door te voeren zijn.

Gemeenten zijn niet onverdeeld enthousiast als het gaat om hun ervaringen met de Wet Bibob tot nu toe. Veel gemeenten zien het nut van het instrument in bij het stoppen van faciliteren van criminelen door de overheid. Echter laat de afstemming met de praktijk en de praktijkuitvoering in veel gevallen te wensen over. De slechte afstemming van de theorie op de praktijk wordt door veel gemeenten opgegeven als reden van de slechte ervaringen. Deze uitspraak wordt verder onderbouwd met het argument dat de Wet Bibob er sinds 2003 is, en

nu, anno 2010, nog niet of maar mondjesmaat is geïmplementeerd. Gemeenten lopen tegen praktische problemen aan waar de wetgever geen oplossing voor heeft. Hierbij kan worden gedacht aan: de manier van gegevensbescherming, het inzagerecht van betrokkenen, het beoordelen van de Bibob-vragenlijsten, welke gegevens mag een gemeente wel/niet inzien of opvragen, welke feiten moeten wel/niet meegenomen worden in de beoordeling en hoe is de omgang met de betrokken vergunningaanvragers geregeld. Dit zijn voorbeelden van zaken die niet centraal in de Wet Bibob zijn geregeld. Omdat gemeenten tegen deze problemen aanlopen moet er door de betreffende gemeente een (eigen) oplossing gevonden worden. Uit de praktijk blijkt dat gemeenten in veel gevallen zelf (creatieve) oplossingen bedenken voor deze problemen, die vaak ook werken. Hier ligt mijns inziens dan ook geen knelpunt. Waar wel een groot knelpunt ligt, is het feit dat een x aantal gemeenten zelf met een x aantal oplossingen komt. Hierdoor ontstaat een wirwar van verschillende lokale regelgeving die de Wet Bibob er voor zowel de gemeenten als de betrokkenen niet gemakkelijker of inzichtelijker op maakt. Er zal landelijke afstemming van een aantal praktijkproblemen moeten komen zodat in het hele land dezelfde praktijkprocedures worden toegepast. Deze landelijke afstemming is noodzakelijk om de wildgroei aan lokale regelgeving waar op dit moment sprake van is, tegen te gaan.

Gemeenten ervaren de Wet Bibob als een zeer arbeidsintensief proces. Sommige gemeenten zetten vraagtekens bij de efficiency van het instrument omdat de input (het aantal manuren en de kosten) vaak vele malen groter is dan het resultaat (vaak een (zeer) beperkt aantal vergunningweigeringen per jaar op basis van de Wet Bibob).

“Het is voor de situaties dat er niets aan de hand is te veel werk omdat je alles juridisch en financieel moet toetsen, dit kost vele uren. En voor de ondernemer die het goed doet en waar niets aan de hand is, is het een extra belasting.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Helmond

Als het feit dat het resultaat vaak te wensen over laat wordt vergeleken met het feit dat middelgrote maar voornamelijk kleinere gemeenten toch al van mening zijn dat georganiseerde criminaliteit in de gemeente in veel mindere mate voorkomt, dan is het logisch dat middelgrote en kleinere gemeenten niet enthousiast zijn om van het Bibob-instrument gebruik te maken. Een aantal gemeenten geven, in lijn met voorgaande uitspraak, aan dat het Bibob-instrument voornamelijk bruikbaar is voor de grote(re) gemeenten. Als men kijkt naar het totaalplaatje van administratieve lasten, benodigde kennis, expertise, financiën, mankracht en het feit dat georganiseerde criminaliteit niet in iedere gemeente (nadrukkelijk) aanwezig is, dan kan worden gesteld dat de Wet Bibob, in ieder geval in volledige vorm, niet voor iedereen is.

“Ik kom meteen met een algemene opmerking over de Wet Bibob, die ik ook hoor als ik met andere coördinatoren in de regio praat en dan met name coördinatoren van gemeenten van vergelijkbare omvang: wij geloven er niet zo in.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Vught

4.4 Pluspunten in de praktijk

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat de Wet Bibob als een “extra wapening voor het bestuur” wordt ervaren. Gemeenten vinden het een groot pluspunt dat ze door middel van de Bibob-regelgeving het faciliteren van criminelen kunnen tegengaan. Het Bibob-instrumentarium wordt gezien als een extra stuk gereedschap om criminaliteit aan te pakken naast de al bestaande mogelijkheden (tot de al bestaande mogelijkheden behoort

bijvoorbeeld de sluitingsbevoegdheid die de burgemeester heeft op grond van de Opiumwet). Een ander pluspunt dat verband houdt met de extra wapening, is de

“Dat het geen plicht is van de gemeente om het Bibob-instrument in te voeren, maar een recht, dat is de zwakte van de wet. Die “vrijheid blijheid” is de reden dat verschillen ontstaan.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Valkenswaard

veelzijdigheid van de wetgeving. Gemeenten ervaren de Wet Bibob als een instrument dat flexibel op verschillende (risico)terreinen in te zetten is. Door de veelzijdigheid kan iedere gemeente de Wet Bibob op maat toepassen. Het gevaar van toepassing op maat is dat verschillende gemeenten op verschillende manieren de wetgeving kunnen toepassen. Hierdoor kan een wildgroei aan lokale regelgeving ontstaan. Mijns inziens kan één van de grootste pluspunten hierdoor ook één van de grootste struikelblokken worden omdat door de flexibiliteit verschillen in uitvoering van de Wet ontstaan.

Mijns inziens moet de flexibele insteek van de Wet Bibob niet teveel worden beperkt. Het is ten slotte een punt dat veel gemeenten als een (groot) pluspunt ervaren. Door de flexibiliteit kan de wetgeving worden aangepast aan een specifieke situatie die in een bepaalde gemeente speelt. Immers, in de grote gemeenten speelt andersoortige problematiek dan in een kleine(re) gemeenten. Wel moeten er aangescherpte besluiten komen in het kader van de uitvoering van de Wet Bibob die landelijk gelden. Gemeenten zullen landelijk een bepaalde manier van “Bibob-uitvoeren” moeten afstemmen en implementeren. Dit om de wildgroei aan lokale regelgeving een halt toe te roepen.

De Wet Bibob als extra wapen tegen criminelen brengt met zich mee dat gemeenten zich steeds bewuster worden van integriteitsinbreuken van buitenaf. De al eerder genoemde bewustwording en cultuurverandering als het gaat om feit dat gemeenten een aantrekkelijk doelwit zijn voor criminelen, is een positief effect dat wordt veroorzaakt door de Wet Bibob. Dit effect wordt als een tweede pluspunt genoemd door de gemeenten.

Het laatste punt dat als een pluspunt wordt ervaren, is de preventieve werking van de Bibob-wetgeving. In een aantal gemeenten, zoals Best, Eindhoven en Helmond, is het preventieve effect in de praktijk waargenomen. Deze gemeenten hebben cijfers van een aantal vergunningaanvragers dat zijn aanvraag intrekt nadat bekend wordt dat er Bibob zal worden gescreend. In andere gemeenten is het preventieve effect nog niet in de praktijk gemeten, maar door deze gemeenten wordt erkend dat er een preventief effect uitgaat van de Wet Bibob.

4.5 Knelpunten in de praktijk

In deze paragraaf worden de belangrijkste knelpunten onder de loep genomen die in de praktijk worden signaleerd. Om te beginnen wordt een voorbeeld gegeven van een zaak die laat zien dat de afstemming van theorie en praktijk te wensen over laat. Vervolgens zal verder worden ingegaan op de knelpunten die gemeenten ervaren.

4.5.1 Een schrijnend voorbeeld

Een voorbeeld van de Bibob-theorie die klaarblijkelijk niet is afgestemd op de praktijk, wordt gegeven door een betrokkene van het RIEC Zuidoost-Brabant. Het voorbeeld dat wordt gegeven heeft betrekking op een ondernemer die een drank- en horecavergunning aanvraagt voor een pand in een willekeurige gemeente. Na screening op grond van de Wet Bibob blijkt dat de ondernemer “niet helemaal fris” is. Als de vergunning wordt verleend, dan is de kans groot dat deze ondernemer de vergunning zal misbruiken om crimineel verkregen geld wit te wassen. De ondernemer geeft echter aan dat hij het toekomstige horecabedrijf niet zelf wil gaan uitbaten. De gemeente heeft baat bij een gezonde en integere horecasector

en wil van de malafide ondernemer af. Om deze reden wordt de vergunning verleend onder voorwaarde dat het pand (met de vergunning) wordt verkocht aan een bonafide derde. Een pand met horecavergeving heeft een veel grotere waarde dan een pand waaraan geen vergunning is verbonden. De malafide ondernemer kan hierdoor een prijs bedingen die vele malen hoger is dan wanneer het pand zonder vergunning zou zijn verkocht. De malafide ondernemer ontvangt een hoger geldbedrag dat hij vervolgens weer in andere projecten kan investeren om zijn “criminele handeltje” voort te zetten en uit te breiden. Mijns inziens is dit voorbeeld een schrijnend voorbeeld omdat de gemeente precies doet wat niet wenselijk wordt geacht. De gemeente faciliteert, dan wel in een verkapte vorm, de criminaliteit door het mogelijk te maken dat een malafide ondernemer een betere prijs voor zijn pand ontvangt. De gemeente is op dit moment van de malafide ondernemer af, maar de kans is aanwezig dat de ondernemer zijn handel op andere manieren voortzet of uitbreidt met de extra financiële middelen uit de verkoop van het pand.

4.5.2 Capaciteit, expertise en financiën

Het eerste knelpunt waar veel kleine en middelgrote gemeenten mee te maken krijgen, is het gebrek aan capaciteit om een volledige invulling te geven aan het Bibob-instrument. In veel middelgrote en kleine gemeenten is de functie van Bibob-coördinator een nevenfunctie. De Bibob-functie wordt in deeltijd vervuld door een ambtenaar die zich daarnaast nog met andere zaken bezighoudt (in veel gevallen zijn dit zaken betreffende veiligheid). In deze gemeenten is simpelweg geen (financiële) ruimte om een voltijd Bibob-coördinator aan te stellen. In sommige gemeenten wordt maar in enkele gevallen per jaar gebruik gemaakt van het Bibob-instrument, waardoor het aanstellen van een voltijd Bibob-coördinator niet rendabel is. Een probleem dat deze gemeenten ondervinden, is dat de opgebouwde kennis steeds wegzakt omdat er gedurende langere periode geen gebruik van de Wet Bibob hoeft te worden gemaakt. Dit probleem komt zelfs voor bij gemeenten met een groter uitgaans- en horecacentrum zoals de gemeente Valkenswaard. Valkenswaard geeft aan dat het moeilijk is om expertise op te bouwen omdat er op jaarbasis weinig horecavergevingen worden aangevraagd.

“De Wet Bibob kost veel tijd die schaars is bij onze gemeente. De administratieve last hoort er bij, maar komt niet gelegen. Omdat wij maar weinig zaken hebben, zakt je kennis steeds weg. Hierdoor moet je veel tijd investeren in een nieuwe zaak als die zich voordoet.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Bladel

De grotere gemeenten hebben minder last van bovengenoemde knelpunten omdat deze gemeenten een voltijd Bibob-coördinator kunnen aanstellen. In de grote gemeenten wordt immers veel regelmatig gebruik gemaakt van de Wet Bibob, waardoor ook meer kennis en expertise kan worden opgebouwd. Ook hebben grotere gemeenten grotere budgetten waardoor een voltijd Bibob-coördinator aangesteld kan worden.

Een ander probleem is dat veel gemeenten aangeven dat ze niet genoeg financiën hebben om de benodigde expertise in huis te halen. Alle gemeenten geven aan dat de Wet Bibob toegepast op de drank- en horecasector “te behappen is”. Gemeenten kunnen dit deel van de Bibob-wetgeving voldoende toepassen vanwege eerder opgebouwde kennis en expertise door de Drank- en Horecawet. Echter geven de kleine, middelgrote en zelfs enkele grote gemeenten aan dat ze problemen verwachten met de invoering van fase 2, bouw en milieu. Gemeenten hebben op deze terreinen veel minder ervaring omdat ze in het verleden niet of in veel mindere mate met deze gebieden te maken hebben gehad. Voor de invoering van fase 2 zal nieuwe kennis en expertise binnengehaald moeten worden. Hierdoor ontstaat voor veel (voornamelijk kleine en middelgrote) gemeenten de vraag of dit financieel mogelijk en rendabel is. Het in huis halen van deze kennis is voor grote(re) gemeenten een mogelijkheid

vanwege grote budgetten en een hogere werkvoorraad en werkinstroom. De middelgrote en kleinere gemeenten worden op deze manier gedwongen tot samenwerken omdat ze de financiële middelen missen om ieder afzonderlijk een expert op het gebied van bouw en milieu in de arm te nemen.

Het laatste knelpunt op het gebied van financiën is de tijd (en dus geld) die een gemeente in de Wet Bibob wil en kan steken. Door de toekomstige uitbreiding van de Wet Bibob naar andere sectoren, zal de Wet steeds meer tijd en dus geld in beslag gaan nemen. Tijd en geld zijn zaken die de kleine(re) gemeenten over het algemeen niet hebben. Neem hierbij het huidige bezuinigingsklimaat bij de overheid en er ontstaat een groot probleem. Het gevaar bestaat dat kleine(re) gemeenten moeten afhaken bij de verdere implementatie van de Wet Bibob omdat er simpelweg geen tijd, capaciteit en geld voor is. Het resultaat is: verschillen in de invoering van de Wet Bibob per Brabantse gemeente waardoor er alsnog sprake is van het waterbedeffect.

“In het kader van de bezuinigen is niks meer zeker. Als de Wet Bibob meer dan een bepaald aantal uren kost, dan krijg ik het niet verkocht bij het College.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Valkenswaard

4.5.3 Effecten van vergaande samenwerkingsverbanden

Overheidsinstanties met zeer uiteenlopende taken gaan steeds vaker en diepgaander samenwerken. De Wet Bibob is een voorbeeld van een Wet die een grote mate van samenwerking tussen tal van overheidsinstanties verwacht om de wetgeving op een juiste manier uit te kunnen voeren. Als voorbeelden kunnen samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, de belastingdienst, politie en justitie worden genoemd (denk aan het driehoeksoverleg waar de Wet Bibob regelmatig onderwerp van is). Door deze samenwerkingsverbanden kan informatie steeds gemakkelijker en informeler worden uitgewisseld. Door het, al dan niet rechtmatig, uitwisselen van informatie wordt het steeds gemakkelijker voor een overheidsinstantie om een burger te volgen en door te lichten. Deze opmerking kan aan de hand van het volgende praktijkvoorbeeld worden geïllustreerd.

In de praktijk is er sprake van een “vergewisplicht” voor gemeenten inzake de Wet Bibob. Gemeenten moeten zich vergewissen van het feit dat een Bibob-advies juist is. Mijns inziens is dit een bijna onmogelijke taak omdat gemeenten geen toegang hebben tot de gesloten bronnen waarmee het LBB zijn advies opstelt. In de interviews met de betrokken gemeenten is de vraag gesteld of de gemeenten aan de vergewisplicht kunnen voldoen. Veruit de meeste gemeenten geven aan dat de vergewisplicht geen probleem is en dat aan deze plicht kan worden voldaan. Bij de vraag hoe er dan aan de vergewisplicht wordt voldaan, geven gemeenten aan dat ze zelf “lijntjes” hebben naar bepaalde halfopen of gesloten bronnen van bijvoorbeeld de belastingdienst en de politie.

Gemeenten geven aan dat ze vertrouwelijke informatie kunnen ontvangen als hierom wordt verzocht. Hieruit blijkt dat het opstellen van een convenant tot geheimhouding geen enkele garantie is voor het rechtmatige gebruik van vertrouwelijke gegevens. Als volgende voorbeeld kan de tipfunctie van de Officier van Justitie (OvJ) worden genoemd. De OvJ kan een bestuursorgaan een tip geven (tippen) over een bepaalde vergunningaanvrager als deze in verband wordt gebracht met strafbare feiten. Het openbaar bestuur kan dan het Bibob-proces in werking zetten. Door de steeds informeler wordende informatie-uitwisseling tussen verschillende overheidsinstanties is het niet ondenkbaar dat de tipfunctie ook andersom wordt gebruikt. In dit geval tipt een bestuursorgaan politie en justitie nadat een vergunning is geweigerd op basis van de Wet Bibob. Justitie kan de betrokkene wiens vergunning is geweigerd vervolgens strafrechtelijk vervolgen of in ieder geval in de gaten houden. Hierdoor

krijgt de Wet Bibob een bijna strafrechtelijke insteek die mijns inziens in zijn totaliteit onwenselijk is omdat er op dat moment sprake is van een “criminal charge”.

“Voor overtuigend bewijs in het strafrecht moet je jezelf in allerlei bochten wringen en voor zorgvuldige besluitvorming in bestuursrecht moet je jezelf in allerlei bochten wringen. Voor besluitvorming inzake de Wet Bibob is dit niet nodig, waardoor er geen sprake is van een balans. Dit valt niet te begrijpen voor de vergunningaanvrager en vaak ook niet voor ambtenaren.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Eindhoven

Het schrijnende hieraan is dat er geen rechter aan deze verkapte vorm van criminelen vervolgen te pas komt omdat de burgemeester optreedt als “judge, jury and executioner”. Neem hierbij de reikwijdte van de Wet Bibob die steeds maar wordt uitgebreid en de voorgenomen sluitingsbevoegdheid van de burgemeester (de mogelijkheid voor de burgemeester om op grond van de Wet Bibob niet-vergunningsplichtige ondernemingen (zoals een belwinkel of een avondkapper) te sluiten) en de burgemeester lijkt te worden ingezet als een sheriff die allerlei soorten criminaliteit en overlast beoordeelt, bestrijdt en veroordeelt. Hierdoor neemt een burgemeester in zekere mate een aantal taken van de rechter op zich, waardoor mijns inziens het imago van de machtscheiding, de trias politica, een deuk oploopt. Dit kan vanzelfsprekend niet de bedoeling zijn geweest van de wetgever.

“Moet je een zwaar middel als Bibob toepassen op bijvoorbeeld de particuliere woningbouw? Dan denk ik: waar hebben we het over? Op deze manier kun je wel iedereen gaan screenen. Big brother is watching you: dat willen we ook niet.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Eersel

Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat verschillende overheidsinstanties met verschillende taken steeds meer verweven raken, is het RIEC Zuid-West Nederland. Dit RIEC is gevestigd in een politiekantoor en is hierdoor logischerwijs (en met alle respect) een “vrij politiegekleurde club”. Dit terwijl het RIEC en de politie geheel verschillende taken hebben, waardoor integratie van het RIEC in de politieorganisatie mijns inziens verre van ideaal is. Het RIEC adviseert gemeenten onder andere in het Bibob-proces. Het Bibob-proces is een preventief proces. Dit terwijl de politie zich bezighoudt met handhaving, waardoor er sprake is van tegenstrijdige belangen. Ook in dit geval ontstaat er een reële kans op ongeoorloofde informatie-uitwisseling omdat het RIEC niet tot alle politiebronnen toegang heeft en de politie niet tot alle RIEC-bronnen toegang heeft. Een RIEC-medewerker zou bijvoorbeeld aan een collega politiefunctionaris kunnen vragen om “even” in bepaalde politieregisters te kijken ten behoeve van een lopend Bibob-onderzoek. Ook zou een RIEC-medewerker een collega politiefunctionaris kunnen tippen over een malafide ondernemer waardoor de politie het onderzoek naar deze persoon intensiveert waardoor tunnelvisie kan ontstaan. Deze vorm van ongeoorloofde informatie-uitwisseling wordt afgedekt door wederom een convenant, maar uit het vorige voorbeeld blijkt dat deze convenanten verre van waterdicht zijn. Hier komt bij dat het RIEC niet actief wordt gecontroleerd op dit soort praktijken, waardoor ongeoorloofde informatie-uitwisseling erg gemakkelijk wordt. Om iedere schijn van belangenverstrengeling, machtsmisbruik en tunnelvisie uit te sluiten, zouden de RIEC’s van de politieorganisatie moeten worden gescheiden.

“Er bestaat een risico van “dubbele petten” waardoor informatie onrechtmatig zou kunnen worden uitgewisseld. Er zijn bij het RIEC immers politiemensen werkzaam die toegang hebben tot politiebronnen die voor het RIEC niet inzichtelijk zijn.”

Quote uit het interview met de betrokkene van het RIEC Zuid-West Nederland

Door het feit dat verschillende overheidsorganisaties allemaal geoorloofde en soms ongeoorloofde communicatielijnen naar elkaar toe hebben, ontstaan er in sommige gevallen bijna Oost-Europese taferelen. Overheidsinstanties die elkaar tippen over allerlei louche zaakjes die een burger onderneemt, om dit vervolgens gezamenlijk in de kiem te smoren zodat de burger leeft naar het perfecte voorbeeld van de overheid. Vanzelfsprekend wordt de situatie in dit geval gechargeerd, maar er kan niet worden ontkent dat er een “big brother is watching you” gevoel ontstaat bij de oplettende burger die mijns inziens in alle opzichten onwenselijk is. De overheid hoeft immers niet alles van iedereen te weten en zou dit ook niet moeten willen. Het feit dat de Nederlandse overheid steeds meer (zeer) ingrijpende privacybeperkende maatregelen neemt om criminaliteit te bestrijden is onwenselijk. Criminaliteitsbestrijding is natuurlijk noodzakelijk, maar hoe ver moet men daarvoor gaan? Mijns inziens slaat de wetgever op dit moment door in de verwoede pogingen om criminaliteit van allerlei soorten en maten aan te pakken. Het feit dat Nederlandse burgers steeds meer van dit soort maatregelen slikken onder het mom van: wat maakt het uit als je niks te verbergen hebt, is mijns inziens zorgelijk. Er wordt immers steeds meer geknaagd aan één van de rechten waar we met z’n allen het meest trots op zijn, namelijk vrijheid.

4.5.4 Gevolgen van de Wet dwangsom

De Wet dwangsom ziet erop toe dat de overheid zo snel mogelijk beslist over een aanvraag voor bijvoorbeeld een vergunning.⁹³ Als de overheid, bijvoorbeeld een gemeente, niet binnen de wettelijk vastgestelde termijn beslist, dan kan de vergunningaanvrager de gemeente in gebreke stellen. De gemeente heeft na de ingebrekestelling twee weken de tijd om het besluit alsnog te nemen. Wordt er geen besluit genomen binnen deze termijn, dan heeft de aanvrager recht op een dwangsom voor elke dag dat de beslistermijn wordt overschreden. De Wet dwangsom heeft serieuze gevolgen voor de Wet Bibob omdat Bibob een Wet is die op gespannen voet staat met de voorgeschreven termijnen. Het Bibob-onderzoek is een arbeidsintensief proces waar in de meeste gevallen veel tijd in gaat zitten. Op dit moment wordt in veruit de meeste gevallen de voorgeschreven termijn (flink) overschreden door zowel de gemeenten als het LBB. Door deze overschrijdingen ontstaan er in de toekomst financiële consequenties voor gemeenten. Voor gemeenten die vaak te maken krijgen met Bibob-toetsingen kunnen de totaalbedragen aan dwangsommen flink oplopen wanneer er sprake is van meerdere termijnoverschrijdingen. De gemeenten willen hun vingers niet aan dwangsommen branden waardoor de gemeenten noodgedwongen een (mijns inziens problematische) oplossing voor het probleem hanteren. Gemeenten geven namelijk aan dat, wanneer er termijnoverschrijding dreigt, ze de vergunning maar verlenen om het “dwangsomprobleem” te omzeilen. Hierdoor ontvangen potentieel malafide ondernemers alsnog een vergunning. Gemeenten geven aan dat ze de ondernemer achter de verleende vergunning daarna alsnog toetsen om toch aan hun integriteitsverplichting te voldoen. Op deze redenering lijkt mij het spreekwoord “dweilen met de kraan open” van toepassing omdat je als gemeente een nieuw probleem creëert door eerst de vergunning te verlenen om die vervolgens weer in te trekken. Ook voor de ondernemer ontstaat een ongewenste situatie omdat er een nieuwe rechtsonzekerheid ontstaat. Tot op heden kon een ondernemer er namelijk vanuit gaan dat, wanneer een vergunning was verleend, hij zonder zorgen kon beginnen met het uitbaten van de onderneming. Nu ontstaat de situatie dat een ondernemer nergens meer zeker van kan zijn omdat zijn vergunning alsnog kan worden ingetrokken door

⁹³ <www.minbzk.nl/wetdwangsom> (7 mei 2010).

een traag werkend bureaucratisch proces bij de overheid. De ondernemer start zijn onderneming en doet hiervoor allerlei investeringen terwijl de kans bestaat dat de vergunning op een later tijdstip alsnog wordt ingetrokken, waardoor hij (grote) financiële schade lijdt.

Andere gemeenten merken op dat vergunningaanvragers zelf het heft in handen nemen als een bestuurlijk besluit te lang op zich laat wachten. Een caféhouder begint bijvoorbeeld met het schenken van alcohol voordat hij de desbetreffende Drank- en Horecawetvergunning heeft ontvangen omdat hij het wachten beu is. Gemeenten gedogen deze praktijken in veel gevallen om de ondernemer stil te houden. Veel gemeenten hebben liever een caféhouder die alcohol schenkt zonder vergunning dan een caféhouder die dwangsommen opstrijkt van de gemeente omdat de termijnen niet kunnen worden gehaald.

4.5.5 De RIEC's

Een volgend knelpunt waar de gemeenten tegenaan lopen is de vage positionering van de RIEC's. De betrokken gemeenten hebben allemaal verschillende ideeën over wat het RIEC zou moeten zijn. Het eerste probleem dat zich voordoet, heeft betrekking op de vraag: wat is het RIEC nu eigenlijk? Het RIEC is bijvoorbeeld geen officieel adviesorgaan zoals het LBB. Dit terwijl het RIEC gemeenten adviseert of in de toekomst moet gaan adviseren in de Bibob-procedure. De RIEC's zijn niet wettelijk gekwalificeerd en hebben alleen bestaansrecht door het daarvoor opgestelde convenant. De term die momenteel door de RIEC's wordt gebruikt om zichzelf te beschrijven is "buddy". Het RIEC is een buddy van de gemeente die de gemeente helpt op allerlei terreinen die te maken hebben met het Bibob-werkveld. De geïnterviewde betrokkenen verwachten dat de kwalificatie van de RIEC's wordt vastgesteld na de evaluatie van het RIEC-project, deze evaluatie staat in het najaar van 2010 gepland. Als de evaluatie positief uitvalt, dan verwachten de RIEC's een officiële kwalificatie en een sterkere wettelijke basis te krijgen, echter kan hier op dit moment helaas geen zekerheid over worden gegeven. Mijns inziens is het gebrek aan wettelijke kwalificatie van de RIEC's een groot probleem. Er kunnen immers vragen worden gezet achter de validiteit en bruikbaarheid van de gegevens die de RIEC's aanleveren zolang het RIEC geen officiële kwalificatie heeft. Het is de vraag of documenten en stukken die afkomstig zijn van de RIEC's stand houden in een eventuele procedure bij de rechtbank. Het toelaten van gegevens die afkomstig zijn van de RIEC's als bewijs in een Bibob-procedure lijkt geen zekerheid.

"Als ik advocaat van een vergunningaanvrager in een Bibob-procedure zou zijn, dan zou ik alles wat van het RIEC afkwam van tafel vegen omdat het RIEC geen wettelijke status heeft. Het is vreemd dat bepaalde gegevens in een bestuursrechtelijke zaak worden gebruikt op basis van enkel een privaatrechtelijk convenant."

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente 's-Hertogenbosch

.Er zullen onduidelijkheden blijven bestaan totdat de wetgever een knoop heeft doorgehakt over de precieze positie en mogelijkheden van de RIEC's. De wetgever zal op zeer korte termijn duidelijkheid moeten verschaffen aan de gemeenten en aan de RIEC's. De onduidelijke positionering van de RIEC's draagt er aan bij dat gemeenten terughoudend zijn in wat zij van de RIEC's verwachten. Overigens zijn het voornamelijk de kleine(re) en in mindere mate de middelgrote gemeenten die een meerwaarde zien in het RIEC. De grote gemeenten geven aan dat een RIEC in hun geval niet noodzakelijk is omdat ze zelf alle kennis en expertise in huis hebben. Zoals het er nu naar uitziet bieden de RIEC's geen meerwaarde aan de grote(re) gemeenten.

“Mijn visie op de komst van de RIEC’s is in eerste instantie: WEER een instelling die over informatie- en expertisedeling gaat. In andere overleggen zou dit wellicht ook geborgd kunnen worden. De RIEC’s moeten zichzelf wat dat betreft nog bewijzen.”

Quote uit het interview met de Bibob-coördinator van de gemeente Best

Over de functies die het RIEC moet gaan vervullen zijn de gemeenten het eens, ware het niet dat bepaalde groepen van gemeenten andere accenten leggen op bepaalde functies waar de betreffende groep een meerwaarde in ziet. Een aantal gemeenten ziet bijvoorbeeld een belangrijke taak in de netwerkverhogende functie van het RIEC. Sommige gemeenten vinden dat het RIEC samenwerking tussen gemeenten moet bewerkstelligen, bevorderen en onderhouden. Andere gemeenten vinden dat juist samenwerking tussen gemeenten en instanties als de belastingdienst, politie en justitie moet worden bevorderd en onderhouden. Een andere functie die door gemeenten wordt genoemd, is de procesbegeleidende functie. Het RIEC moet de gemeente ondersteunen gedurende het Bibob-proces door bijvoorbeeld te helpen met het “opdikken van dossiers”. Dit zou het RIEC kunnen bewerkstelligen door gebruik te maken van de bronnen waar de RIEC’s toegang toe hebben. Sommige gemeenten geven zelfs aan dat ze zouden willen dat het RIEC de Wet Bibob mee gaat uitvoeren. Weer een andere groep van gemeenten verwacht kennisdeling en het stimuleren van expertiseopbouw. Het RIEC zou hiermee bezig kunnen zijn door het geven van cursussen en het organiseren van “praktijkdagen” waar de Bibob-coördinatoren uit de regio elkaar ontmoeten. Op deze praktijkdagen zou kennis moeten worden uitgewisseld tussen de verschillende grote, middelgrote en kleine gemeenten. Verschillende groepen van gemeenten hebben verschillende ideeën over de voornaamste taak van het RIEC. Bovengenoemde taken zijn taken die het RIEC (in bepaalde mate) uitvoert of in de toekomst moet gaan uitvoeren. Er kan worden geconcludeerd dat de gemeenten een reëel beeld hebben van de taken die de RIEC’s op zich gaan nemen. Echter is de volgende vraag of de RIEC’s deze taken zo specifiek kunnen gaan uitvoeren, dat iedere gemeente afzonderlijk op zijn wenken wordt bediend. De verschillende groepen van gemeenten verwachten ten slotte iets anders van de RIEC’s als het op de hoofdtaak aankomt. Ook in dit geval is het zaak voor de wetgever om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te geven over wat de RIEC’s nu precies (als hoofdtaak) moeten uitvoeren.

Overigens zitten zelfs de twee Brabantse RIEC’s niet op één lijn als het gaat om wat ze als hun (hoofd)taken zien. Het RIEC Zuid-West Nederland (hierna: RIEC West) ziet zichzelf meer bezig met het adviseren van de gemeenten in een Bibob-proces. Het RIEC West speculeert hierbij zelfs over het in de toekomst overnemen van bepaalde taken van het LBB. Het RIEC West legt zich voornamelijk toe op de adviesfunctie. Het RIEC Zuidoost-Brabant (hierna: RIEC Oost) ziet meer in de netwerkverhogende functie en wil voornamelijk kennisontwikkeling en expertiseopbouw stimuleren. Dit RIEC ziet zichzelf meer als “een gereedschapskist” met middelen om contacten tussen de convenantpartners te bevorderen. Het RIEC Oost ziet een veel minder grote rol in de adviserende functie. Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat beide RIEC’s zich willen specialiseren in een ander deel van het al bestaande takenpakket. Hierdoor ontstaat mijns inziens een ongewenste situatie omdat er een duidelijke tweedeling ontstaat tussen de twee Brabantse regio’s. Omdat beide RIEC’s zich willen toeleggen op een ander deel van het takenpakket, lijkt een oplossing voor de tweedeling voor de hand te liggen. De oplossing zou mijns inziens zijn: laat de beide Brabantse RIEC’s met elkaar fuseren waardoor er één Brabants RIEC ontstaat. Hierdoor worden meteen de regionale verschillen tussen de RIEC’s ondervangen waardoor duidelijkheid voor de gehele provincie ontstaat. Ook in dit geval lijkt politieke eigenzinnigheid roet in het eten te gooien omdat de samenwerking tussen west en oost Brabant moeizaam verloopt.

“Politiek bemoeilijkt de implementatie van de Wet Bibob omdat burgemeesters zelf verantwoordelijk zijn en allemaal een eigen, vaak andere, mening hebben. Ik zou zeggen: welkom in deze wereld.”

Quote uit het interview met de betrokkenen van het RIEC Zuidoost-Brabant

Hoofdstuk 5: Conclusies

Centrale vraag

Hoe kunnen de Brabantse gemeenten het beste de Wet Bibob toepassen en wat zijn hiervan de voordelen, nadelen en neveneffecten?

Deelvragen

- Hoe is de Wet Bibob ontstaan en ontwikkeld?
- Wat zijn de knelpunten van de Wet Bibob in theorie en praktijk?
- Welke Brabantse gemeenten maken gebruik van de Wet Bibob en welke niet?
- Wat zijn de ervaringen, tips en tricks van gemeenten die gebruik maken van Bibob?
- Wat zijn de bezwaren van gemeenten om geen gebruik te maken van het instrument?

Conclusies

De lijfspreuk van de Nederlandse overheid lijkt de laatste jaren: Nederland wordt steeds meer gecontroleerd. De principale discussie over gemeenschappelijke veiligheid versus individuele privacy is een “hot item” en is onverminderd van toepassing op de Wet Bibob. Met de Wet Bibob laat de wetgever zien dat de individuele privacy het onderspit delft tegenover de maatschappelijke veiligheid. Veiligheid lijkt het hoogste goed te zijn geworden in de ogen van de wetgever, en daarvoor dient alles, waaronder privacy, onverbiddelijk te wijken.

Deze insteek wordt bevestigd door het ontstaan en de ontwikkeling van de Wet Bibob. Bij de overheid ontstond het besef dat er in steeds mindere mate effectief kon worden opgetreden tegen de verweving van criminele onderwereld en de legitieme bovenwereld. Hierdoor is de Bibob-regelgeving ontstaan als een ultimatum remedium voor het bestrijden van zware georganiseerde criminaliteit. De Wet Bibob biedt bestuursorganen een mogelijkheid om georganiseerde criminaliteit te weren door een vergaande persoonlijke screening van de burger wanneer er bijvoorbeeld een vergunning wordt aangevraagd. Als deze screening negatief uitvalt voor de vergunningaanvrager, dan kan de vergunning worden geweigerd waardoor een bestuursorgaan bijdraagt aan zowel zijn eigen integriteit als de maatschappelijke veiligheid. Een bestuursorgaan kan immers voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit doordringt tot de bovenwereld waardoor crimineel geld kan worden witgewassen. De Wet Bibob is doorontwikkeld van een laatste redmiddel tegen zware georganiseerde criminaliteit naar een gemakkelijk redmiddel bij lastige zaakjes betreffende allerlei vormen van criminaliteit en overlast. De omslag van laatste redmiddel naar een lapmiddel dat gemakkelijk in alle situaties in te zetten is, kan men bijvoorbeeld terugzien in het voornemen van de wetgever om de niet-vergunningsplichtige sector toe te voegen aan het Bibob-arsenaal. De sluitingsbevoegdheid die de burgemeester moet gaan krijgen, waardoor bijvoorbeeld potentieel malafide belwinkels en uitzendbureaus kunnen worden opgedoekt, lijkt eerder op een gemakkelijke manier om overlast te stoppen dan op een manier om zware georganiseerde criminaliteit aan te pakken. De “zware jongens” zullen immers niet zelf in een belwinkel gaan staan en door het sluiten van één pand blijft het criminele netwerk achter een malafide onderneming buiten schot. Ook het toevoegen van de taxisector aan de Wet Bibob lijkt op overlastbestrijding in plaats van aanpak van georganiseerde criminaliteit. De recente taxiproblematiek in Amsterdam wijst op onbeschofte taxichauffeurs, maar niet direct op georganiseerd criminele taxichauffeurs. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de Wet Bibob de oorspronkelijke doelen en de bedoelde effecten niet bereikt omdat de Wet is verworden van “een krachtpatser” tegen georganiseerde criminaliteit naar “een dweil” om allerlei overlast op te doeken. Op dit moment is er meer sprake van criminele symptomenbestrijding, dit is uiterst merkwaardig omdat de Wet Bibob aanvankelijk preventief bedoeld was.

De knelpunten, zowel theoretisch als praktisch, die de Wet Bibob met zich meeneemt zijn talrijk. Het lijkt of er, bij iedere vraag omtrent de Wet Bibob die de wetgever beantwoordt, twee nieuwe vragen ontstaan waardoor het werkelijke probleem niet wordt opgelost maar alleen verschoven. Een voorbeeld hiervan is het voornemen van de wetgever om betrokkenen inzage te geven in het Bibob-advies van het LBB. In het kader van een eerlijk proces en de rechtsgelijkheid een niet meer dan normale ontwikkeling. Echter is het met zekerheid vast te stellen dat advocaten van betrokkenen vragen gaan stellen over de adviezen en met klachten zullen komen hieromtrent. Er zullen vragen ontstaan als: wie gaat de vragen die ontstaan beantwoorden? wie gaat de klachten die ontstaan afhandelen? wie heeft er genoeg kennis en expertise om vragen en klachten te beantwoorden? Als de wetgever deze vraag beantwoordt door bijvoorbeeld de stellen dat het LBB voor afhandeling van de vragen en klachten moet gaan zorgen, dan ontstaan de volgende vragen: is het LBB hier op voorbereid? kan het LBB de toestroom aan? wat voor soort personeel moet vragen en klachten gaan behandelen? wie controleert de behandelaars?

Mijns inziens kan worden gesteld dat de Bibob-theorie is achterhaald door de praktijk. Gemeenten lopen tegen praktische problemen aan waar de wetgever simpelweg niet op heeft geanticipeerd. Er zijn vanuit de wetgeving geen duidelijke antwoorden op praktische problemen waardoor een wildgroei aan lokale regelgeving ontstaat omdat gemeenten zelf met oplossingen moeten komen. Iedere Brabantse gemeente voert het Bibob-instrument uit op zijn eigen manier met verstreckende verschillen tot gevolg. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: sommige gemeenten laten betrokkenen hun eigen Bibob-advies inzien, anderen niet. Sommige gemeenten screenen alle nieuwe vergunningaanvragen op Bibob, anderen alleen onbekenden. Sommige gemeenten gebruiken de Wet Bibob alleen voor horeca, terwijl er ook coffeeshops en/of seksinrichtingen zijn, terwijl anderen de Wet toepassen op alle bovengenoemde sectoren. Sommige gemeenten gebruiken de Wet Bibob al in fase 2 (bouw en milieu) terwijl anderen het nog moeilijk hebben met de invoering van fase 1 (drank, horeca, coffeeshops en seksinrichtingen). Bovengenoemde voorbeelden zijn helaas nog maar enkele van de vele voorbeelden die voor handen zijn om de verschillen tussen de Brabantse gemeenten aan te duiden. Deze verschillen zorgen er voor dat de kans op het beruchte “waterbedeffect” onverminderd aanwezig blijft. Een crimineel die een beetje zijn huiswerk doet, zal onregelmatigheden kunnen ontdekken waardoor hij “de Bibob-dans kan ontspringen” in bepaalde gemeenten. Door de verschillende lokale regelgeving op het gebied van de Wet Bibob zien veel gemeenten door de bomen het bos niet meer. De vele verschillen in de toepassing van de Wet Bibob zorgen er voor dat de implementatie uiterst langzaam en stroef verloopt. Deze uitspraak wordt ondersteund door het feit dat de Wet Bibob er al 7 jaar is, maar de meeste gemeenten nog steeds worstelen met de invoering van fase 1.

Iedere gemeente doet wat gedaan kan worden, maar de middelen zijn voor het merendeel van de gemeenten (zeer) beperkt. Een ieder van de in dit rapport onderzochte gemeenten maakt in zekere mate gebruik van de Wet Bibob, er is beleid en er is in iedere gemeente tenminste minimaal 1 Bibob-vragenlijst uitgereikt. Echter is dit gegeven meer uit noodzaak dan uit enthousiasme voor de Bibob-regelgeving. Gemeenten geven aan dat ze niet anders kunnen, omdat ze anders het criminele afvoerputje van Brabant worden. Een degelijke uitvoering van de Wet Bibob is in veel gemeenten niet mogelijk. Hierbij speelt de altijd aanwezige factor van geld een belangrijke rol. De Wet Bibob is een zeer arbeidsintensief proces met hoge administratieve lasten. Dit vraagt veel kennis, expertise, manuren en dus geld van de gemeenten. Veel gemeenten geven aan dat geld in het huidige bezuinigingsklimaat een hekel punt is. Neem daarbij het feit dat veel kleinere en middelgrote gemeenten weinig prioriteit geven aan de Wet Bibob en je hebt een recept voor mislukking.

Een ander knelpunt is de steeds verder afbrokkelende veste van privacy tegenover de almaar uitbreidende veste van veiligheid. Nederland slijkt steeds meer bemoeienis van de

overheid onder het mom van: wat maakt het uit als je niks te verbergen hebt? Mijns inziens is dit een zeer ongewenste ontwikkeling omdat deze knaagt aan één van onze belangrijkste grondrechten, namelijk vrijheid. Op sommige punten begint de Wet Bibob een hoog “big brother is watching you” gehalte te krijgen. Als voorbeeld kan de vergaande samenwerking tussen politie, justitie en lokale overheid worden genoemd. Denk bijvoorbeeld aan het RIEC Zuid-West Nederland. Dit RIEC bevindt zich in een politiekantoor terwijl de organisatie gemeenten adviseert. De politie heeft bronnen die niet inzichtelijk zijn voor het RIEC. Omdat het RIEC in een politiekantoor zit, is het wel heel gemakkelijk om “even” in bepaalde niet toegankelijke bronnen te kijken. Het wordt steeds gemakkelijker voor instanties om informatie uit te wisselen en om elkaar te tippen over allerlei onregelmatigheden. Hierdoor ligt machtsmisbruik en tunnelvisie op de loer. Ook het feit dat de overheid straks kan ingrijpen in niet-vergunningsplichtige sectoren waarop normaal gesproken geen invloed kan worden uitgeoefend, draagt bij aan het “big brother is watching you” gevoel. Een ander probleem van de samenwerking tussen het openbaar bestuur en politie en justitie is dat de Wet Bibob steeds meer een strafrechtelijke insteek krijgt. Denk hierbij aan het gevaar dat het openbaar bestuur politie en justitie tipt na een geweigerde vergunning, waarna de aanvrager strafrechtelijk vervolgd kan worden. Hierdoor ontstaan mijns inziens bijna Oost-Europese taferelen die in alle opzichten onwenselijk zijn. Als de Wet Bibob meer en meer wordt toegespitst op het strafrecht, dan krijgt het openbaar bestuur steeds meer taken die lijken op de taken van de rechterlijke macht. Hierdoor verwatert het onderscheid tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht in de trias politica. De burgemeester wordt immers ingezet als een soort van sheriff die zonder tussenkomst van de rechter allerlei informatie moet beoordelen en op basis van deze informatie een oordeel moet vellen. Mijns inziens ligt deze in de Wet Bibob beschreven taak bij de verkeerde persoon. De drie machten van de trias politica dienen strikt gescheiden te blijven.

Zoals eerder gesteld is de Wet Bibob zichzelf gepasseerd waardoor veel onduidelijkheden zijn ontstaan. Er valt echter niet te ontkennen dat de Wet Bibob niet noodzakelijk is in deze maatschappij. Het zou naïef zijn om te denken dat georganiseerde criminaliteit niet aanwezig is, ook al is deze niet zichtbaar. De Bibob-wetgeving is dus wel degelijk noodzakelijk, zei het op bepaalde afgebakende terreinen. De Wet Bibob kan dan ook het beste in afgeslankte vorm in Brabant worden toegepast. Men moet inkrimpen en verbeteren. Je zou het een vorm van “damage control” voor de bestaande problemen kunnen noemen, wat je hebt moet je eerst laten werken voordat je verder gaat met iets anders. De Wet Bibob moet worden toegepast op een beperkt aantal, voor alle gemeenten “behepbare”, sectoren. Deze sectoren zijn mijns inziens: drank en horeca, coffeeshops, growshops en headshops, seksinrichtingen, kansspelen, bouw en vastgoed. De beoogde toevoegingen van de niet-vergunningsplichtige sector en de taxisector zijn ongewenst en missen iedere wettelijke grondslag. De Wet Bibob toepassen op de bouw- en vastgoedsector is een hele andere (lees: hogere) tak van sport. Gemeenten hebben hier ook minder ervaring mee in vergelijking met bijvoorbeeld de drank- en horecasector. Het advies luidt dan ook: voer de Wet Bibob inzake bouw en vastgoed pas in als de plooiën rondom de invoering van de overige sectoren zijn gladgestreken. Het proces van gladstrijken moet door alle Brabantse gemeenten gezamenlijk worden gedaan. Deze samenwerking is noodzakelijk om de wildgroei aan lokale regelgeving en de steeds maar uitbreidende verschillen tussen gemeenten een halt toe te roepen. Wellicht moet de wetgever hier het voortouw in nemen door nadere regels te stellen aan de open lijnen van de Bibob-regelgeving. Alle Brabantse gemeenten dienen samen te werken om één Bibob-koers te plotten. Hiervoor dienen alle neuzen dezelfde kant op te worden gewezen, hoe moeilijk dit ook is vanwege de politieke eigenzinnigheid van bestuurders. Kortom: er moet duidelijkheid en eensgezindheid komen.

Ook moet het Bibob-proces transparanter en beter omlijnd worden. Er moet worden afgestapt van de geheimzinnige aard van het Bibob-proces omdat dit onbegrip en het “big brother gevoel” in de hand werkt. Om dit te bewerkstelligen moet degene die onderzocht wordt meer worden betrokken bij het proces. Ook moet de betrokkene eerlijker worden

behandeld. Het verstrekken van een afschrift van het LBB-advies is hiervoor een stap in de goede richting, maar dit is mijns inziens niet genoeg. Een ander (mijns inziens noodzakelijk) voorbeeld om meer transparantie te bewerkstelligen is stoppen met het verwerken van vermoedens in het LBB-advies. Ook zal de privacy van onderzochte personen beter gewaarborgd moeten worden, alleen convenanten en losse afspraken tussen gemeenten zijn hiervoor onvoldoende. We moeten terug naar de Wet Bibob als ultimum remedium in plaats van algemene “crimefighter”. De Wet Bibob moet terug naar de basis en moet doen waar hij voor bedoeld was omdat de Wet op dit moment lijkt te verworden tot cosmetisch beleid. De uiterlijke schijn lijkt op dit moment veel belangrijker en “echte” maatregelen ontbreken. De Wet heeft hiermee tot op zekere hoogte een symbolisch karakter gekregen en kan worden vergeleken met een hond die wel blaft, maar niet bijt. Dit beeld wordt ondersteund door de praktijkervaringen van de gemeenten. Gemeenten ervaren het preventieve effect (blaffen) als een pluspunt, maar qua daadwerkelijke screening (bijten) staat de implementatie van de Wet Bibob nog in de kinderschoenen en verloopt op zijn minst gezegd stroef. Er moet voor worden gezorgd dat de “Bibob-hond” in de toekomst een aantal echte tanden kan laten zien om de georganiseerde misdaad te raken waar het echt pijn doet. Hiervoor moet het goede worden behouden en het slechte worden verworpen. Wellicht zou de Wet Bibob in Brabant moeten worden toegepast met in het achterhoofd de slogan van een bekende supermarktketen: geen fratsen, dat scheelt!

Hoofdstuk 6: Aanbevelingen

Betreffende het wegnemen van de ontstane onduidelijkheden:

- Het opstellen van uitvoeringsbesluiten die gelden voor alle gemeenten in de provincie Noord-Brabant.

De huidige invulling van de Wet Bibob ziet te weinig toe op de praktijkuitvoering van de Wet. De uitvoeringsbesluiten moeten er op toezien dat de huidige wildgroei aan lokale regelgeving wordt tegengegaan. Er moet 1 lijn van Bibob-uitvoeren worden vastgesteld. In de uitvoeringsbesluiten moeten nadere afspraken worden vastgesteld die te maken hebben met de praktische uitvoering van de Wet Bibob. Hierbij kan worden gedacht aan: afspraken over welke vergunningaanvragers wel/niet op Bibob getoetst worden, afspraken over inzage, afspraken over de waarborging van privacy, afspraken over samenwerking, afspraken over informatie-uitwisseling en afspraken over het omgaan met vergunningaanvragers. Het niet vaststellen van nadere afspraken omtrent de uitvoering van de Wet Bibob heeft tot gevolg dat het waterbedeffect een reëel gevaar blijft omdat er sprake is van onderlinge verschillen tussen gemeenten. Deze verschillen zijn niet zo evident als het wel of niet toepassen van de Wet Bibob, maar voor een crimineel die onderzoek doet zeer zeker wel waarneembaar.

- Het hanteren van gestandaardiseerde Bibob-vragenformulieren.

Op dit moment hanteren de Brabantse regio's (respectievelijk Brabant-Noord, Midden- en West-Brabant en Zuidoost-Brabant) andere Bibob-vragenlijsten. Er is in sommige gevallen zelfs sprake van gemeenten die een eigen vragenlijst hanteren die ze zelf hebben opgesteld. Hierdoor ontstaan voor zowel de burger als voor de gemeenten onduidelijkheden over wat er per gemeente nu precies van een burger wordt verlangd inzake de screening. De 2 Brabantse RIEC's moeten het voortouw nemen in het doorvoeren van 1 gestandaardiseerde vragenlijst.

- Het opstellen van een Brabantse internetsite waarop het Bibob-proces wordt uitgelegd.

Een informatieve en duidelijke internetsite waarop het Bibob-proces wordt toegelicht ontbreekt. Een dergelijke internetsite ontbreekt overigens in het hele land waardoor de provincie Noord-Brabant hierin het voortouw zou kunnen nemen. Op deze site moet op een begrijpelijke en toegankelijke manier nadere informatie over de Wet Bibob worden gegeven. De Wet Bibob kan de duidelijkheid en toegankelijkheid van een dergelijke site goed gebruiken omdat de Wet veel onduidelijkheden oproept over bijvoorbeeld de uitvoering. Op deze internetsite zou bijvoorbeeld informatie kunnen staan over: Bibob in het algemeen, wanneer krijgt men er mee te maken, wat betekent de Wet Bibob voor een vergunningaanvrager, waarvoor is de Wet Bibob, hoe gaat het Bibob-proces in zijn werk, wat doet het LBB, wat staat er allemaal in een advies en wat kunnen de consequenties zijn van een advies.

Betreffende een eenduidigere uitvoering van de Wet Bibob:

- Het bevorderen van samenwerkingsverbanden tussen groepen van kleine en middelgrote gemeenten.

Er moeten samenwerkingsverbanden tussen kleine(re) en middelgrote gemeenten ontstaan om de Wet Bibob effectief te kunnen toepassen. Kleine(re) en middelgrote gemeenten hebben niet de capaciteit, kennis, expertise en financiën om hun de Wet Bibob zelf degelijk uit te voeren. Veel kleine en middelgrote gemeenten hebben geen budget om bijvoorbeeld een bouw- en vastgoedspecialist in de arm te nemen wanneer fase 2 van de Wet Bibob

wordt ingevoerd. De baten wegen simpelweg niet op tegen kosten. Een manier om de kosten te beheersen is om een Bibob-expert in te zetten in een groep van samenwerkende gemeenten. De groep van gemeenten deelt de kosten van de expert en de expert heeft genoeg werk om zich fulltime met Bibob bezig te houden. Mijns inziens is er in dit geval sprake van een win-winsituatie.

- Het fuseren van de 2 Brabantse RIEC's tot 1 Brabants RIEC.

Op dit moment is er sprake van 2 Brabantse RIEC's, het RIEC Zuid-West Nederland en het RIEC Zuidoost-Brabant. Beide RIEC's hebben een andere visie op de taken die het RIEC zou moeten vervullen, waardoor verschillen in de uitvoering kunnen ontstaan. Dit kan er toe leiden dat de Wet Bibob in het westen van Brabant anders wordt geïmplementeerd dan in het oosten van Brabant, dit is onwenselijk. Om eenduidigheid te creëren voor de gehele Brabantse regio is 1 RIEC met 1 centraal uitvoeringsbeleid noodzakelijk.

Betreffende het bevorderen van privacy van de betrokkenen:

- Het instellen van een lichte en een reguliere Bibob-screening.

De Wet Bibob maakt een grote inbreuk op de privacy van betrokkenen omdat er een veelheid aan verschillende bronnen wordt geraadpleegd om een persoon te screenen. Het LBB-onderzoek naar bijvoorbeeld een zakenrelatie van een malafide vergunningaanvrager kan een te grote inbreuk zijn op de persoonlijke levenssfeer van de relatie als achteraf blijkt dat hij/zij geen crimineel verleden heeft. De inbreuk op de privacy kan in ieder geval worden verkleind door eerst een "pre-screening" of vereenvoudigde screening uit te voeren. In deze screening kan aan de hand van bepaalde van tevoren vastgestelde actoren worden gekeken of omstandigheden rondom een zakenrelatie aanleiding geven tot nader onderzoek in de vorm van een reguliere Bibob-screening.

- Het weghalen van de RIEC's uit de politieorganisatie.

De RIEC's adviseren de gemeenten op het gebied van de Wet Bibob. Hiervoor hebben de RIEC's toegang tot bepaalde open en gesloten bronnen. De RIEC's hebben geen toegang tot bepaalde politieke bronnen. Het feit dat sommige RIEC's in de politieorganisatie zijn geïntegreerd zorgt ervoor dat machtsmisbruik op de loer ligt. Het is ten slotte wel erg gemakkelijk voor een RIEC-medewerker om aan zijn politiecollega te vragen wat er in de politieregisters staat die niet voor het RIEC toegankelijk zijn. Het gevaar van machtsmisbruik is mijns inziens te groot en kan niet worden afgedekt met een convenant. Voor de integriteit van zowel de RIEC's als de politieorganisatie lijkt het voor de hand liggend om de RIEC's te scheiden van de politieorganisatie om iedere mogelijke vorm van machtsmisbruik te voorkomen. Door de scheiding kan de privacy van betrokkenen beter gewaarborgd worden omdat er geen sprake kan zijn van "achterkameroverleg" tussen het RIEC en de politie over informatie die officieel niet uitgewisseld zou mogen worden.

Betreffende het eenvoudiger gebruik van de Wet Bibob:

- Het digitaliseren van het Bibob-proces.

Op dit moment is de Wet Bibob een papierverslindend proces waarbij een grote hoeveelheid formulieren moet worden ingevuld. Dit proces zou vele malen efficiënter kunnen als het wordt gedigitaliseerd. Steeds meer zaken zoals belastingen, vergunningen en allerlei officiële documenten kunnen digitaal worden aangevraagd. Mijns inziens zou dit ook mogelijk moeten zijn met een vergunningaanvraag waarop de Wet Bibob van toepassing is. Hierdoor wordt het Bibob-proces ook toegankelijker en overzichtelijker voor de aanvrager.

Hoofdstuk 7: Literatuurlijst

Schriftelijke bronnen

- I.P. Asscher-Vonk, C.M. Bitter, A. van Hees, R.H. Maatman & B.J. Schoordijk, Onderneming en Integriteit, Deventer: Kluwer 2007
- D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, Basisboek kwalitatief onderzoek, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2005
- Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat inzake: Stand van zaken motie Wet Bibob taxi d.d. 2 februari 2010
- Brief aan de Tweede Kamer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake: Uitkomsten onderzoek uitbreiding reikwijdte en verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob d.d. 26 november 2008
- V.L. Eiff, D.A. van Steensel, M.A. Luursema & P.A.J. van den Berg, Bureau Berenschot, Resultaten nulmeting Wet Bibob 2002, Utrecht 2003
- R. Grit, Projectmanagement, Groningen, Wolters-Noordhoff 2005
- F. Joosten, F. Rovers & G. Urff, Handboek Bibob, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2008
- Kamerstukken II, 1992 – 1993, 22 838, nr. 2
- Kamerstukken II, 1996 – 1997, 25 056, nr. 1
- Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 883, nr. 1
- Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 883, nr. 2
- Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 883, nr. 3
- A.P. Klap en A.J.C. de Moor-van Vugt, 'Hoe verder met de Wet BIBOB?', Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 2009 2-3 p. 31-39.
- Ministerie van Justitie, Dienst Justis, Bureau Bibob, Jaarverslag 2005-2008
- Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, NJCM-commentaar op het concept wetsvoorstel Bibob
- Parlementaire Enquêtecommissie Van Traa, Eindrapport Inzake Opsporing, Den Haag: SDU 1996
- De Registratiekamer, advies inzake wetsontwerp BIBOB, 14 oktober 1997
- De Registratiekamer, BIBOB on trail, Den Haag: 23 januari 1998
- L.J.J. Rogier, M.A.D.W. de Jong, C.M. Bitter & F.W. Bleichrodt, Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007
- M.C. de Voogd, F. Doornbos & L.C.L. Huntjens, Bureau Berenschot, Evaluatie Wet Bibob Eenmeting, Utrecht 2007

- M.C. de Voogd, L.C.L. Huntjens & P. Kreijen, Bureau Berenschot, Uitbreiding van de Wet BIBOB: onderzoek naar de mogelijkheden om de Wet BIBOB naar nieuwe branches uit te breiden, Utrecht 2008

- H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, Den Haag: Elsevier juridisch 2008

- M.G. IJzermans & G.A.F.M. van Schaaijk, Oefening baart kunst, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007

Elektronische bronnen

- <www.binnenlandsbestuur.nl> zoeken > bibob

- <www.cbpweb.nl>

- <www.expertisecentrum-veiligheid.nl>

- <www.internetconsultatie.nl/bibob> Ontwerp toelichting

- <www.justitie.nl> onderwerpen > criminaliteit > Bibob

- <www.minbzk.nl/wetdwangsom>

- <www.rechtspraak.nl> uitspraken > zoeken in uitspraken

- Rechtbank Alkmaar, 12 november 2009, LJN: BK2970

- Rechtbank Groningen, 10 maart 2010, LJN: BL7198

- <www.riecnet.nl>

- <www.tweedekamer.nl> zoeken naar kamerstukken met Parlando

Bijlagen

Bijlage A

Lijst van bronnen waar het LBB toegang tot heeft

(Bron: Landelijk Bureau Bibob, Dienst Justis, jaarverslag 2007, Den Haag 2008)

Algemene Inspectiedienst (AID)

Inlichtingen omtrent opsporingsonderzoeken naar overtredingen aangaande landbouw, natuur en voedselkwaliteit
onderdeel van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Arbeidsinspectie

Informatie over ondernemingen en overtredingen van onder andere de Wet Arbeid Vreemdelingen en de Arbeidsomstandighedenwet
onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Belastingdienst

Algemene belastinggegevens van personen en ondernemingen
onderdeel van het ministerie van Financiën

Buitenlandse politieke en justitiële autoriteiten

Informatie over strafrechtelijke gegevens van personen in het buitenland

Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Informatie omtrent de administratieve afhandeling van boetes en/of maatregelen
agentschap van het ministerie van Justitie

Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL)

Informatie omtrent ongebruikelijke en/of verdachte transacties, die verzameld worden ter bestrijding van het witwassen van gelden die door misdrijf zijn verkregen
onderdeel van het KLPD, dat valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst / Economische Controle Dienst (FIOD/ECD)

Inlichtingen omtrent opsporingsonderzoeken aangaande de belastingwetgeving
onderdeel van het ministerie van Financiën

Gemeentelijke Basis Administratie

Informatie uit de basisadministratie persoonsgegevens
onderdeel van het agentschap BPR van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Informatie omtrent o.a. de verblijfsstatus van vreemdelingen
agentschap van het ministerie van Justitie

Inlichtingen en opsporingsdienst (VROM-IOD)

Inlichtingen omtrent opsporingsonderzoeken naar overtredingen aangaande ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen
onderdeel van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)

Informatie omtrent overtredingen aangaande transport over de weg, in de scheepvaart, in de lucht en op het spoor
onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Internet

wereldwijd openbaar netwerk dat toegang geeft tot open en gesloten informatiebronnen

Justitieel Documentatie Systeem (JDS) - voorheen "CJD"

Informatie over strafrechtelijke gegevens van personen en ondernemingen
onderdeel van het ministerie van Justitie

Kadaster

Informatie over de zakelijke rechtstoestand van onroerende goederen in Nederland
zelfstandig bestuursorgaan, relatie met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Kamer van Koophandel

Informatie uit het handelsregister waarin de gegevens zijn opgenomen van alle bedrijven, stichtingen en verenigingen in Nederland
zelfstandig bestuursorgaan, relatie met het ministerie van Economische Zaken

Koninklijke Marechaussee

Informatie uit de verschillende politie- en militaire registers
onderdeel van het ministerie van Defensie

Lexis Nexis

Database van wereldwijde mediabronnen, waaronder Nederlandse dagbladen, persbureaus en opinie- en vakbladen

Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)

Informatie aangaande handhaving van het verbod op kartels of misbruik van een economische machtspositie en toetsing van fusies en overnames.
zelfstandig bestuursorgaan, relatie met het ministerie van Economische Zaken

Openbaar Ministerie (OM) en Rechtbank

Informatie aangaande lopende onderzoeken, veroordelingen, transacties en septs
rechterlijke macht

Politiële gegevens

Informatie uit de verschillende registers van de politie
onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Politiële gegevens - CIE

Criminele Inlichtingen Eenheid, politieonderdeel dat o.a. gebruikmaakt van informanten om informatie over strafbare feiten en verdachten te verzamelen en analyseren

Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)

Informatie omtrent voertuigregistratie
zelfstandig bestuursorgaan, relatie met het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Sociale Diensten

Informatie inzake de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand en aanverwante wetten
onderdeel van de gemeentelijke afdeling die belast is met sociale zaken

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)

Inlichtingen omtrent opsporingsonderzoeken aangaande grote en complexe fraude met werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, sociale voorzieningen en arbeidsmarktregelingen

onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)

Informatie over het door vergunninghouders verrichte beroepsgoederenvervoer
zelfstandig bestuursorgaan, relatie met het ministerie van

Verkeer en Waterstraat

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Informatie van de Uitvoeringsinstelling van de sociale verzekeringen voor werknemers en werkgevers

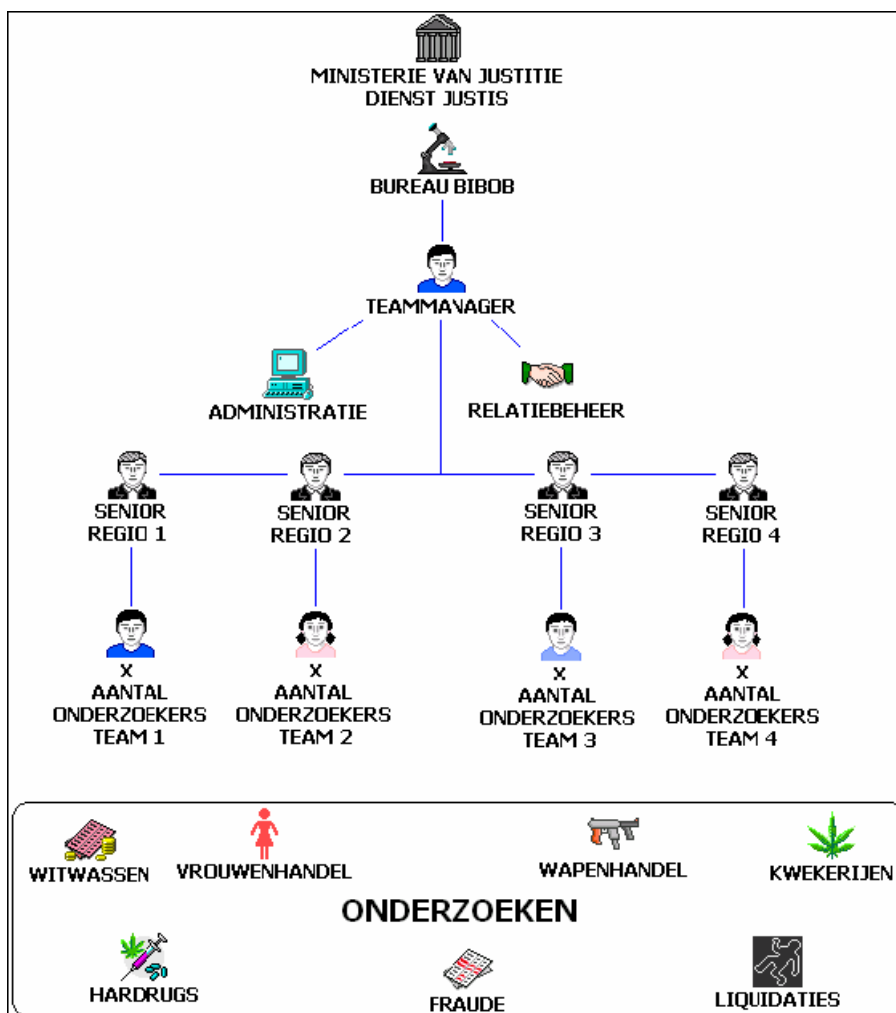
zelfstandig bestuursorgaan, relatie met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Vennoot '98

Register waarin de gegevens zijn opgenomen over de oprichting van vennootschappen
registratiesysteem van het ministerie van Justitie

Bijlage B

Organogram Landelijk Bureau Bibob Bron: Bureau Bibob, Dienst Justis, jaarverslag 2007, Den Haag 2008



Bijlage C

Interviewvragen

algemeen

- Maakt uw gemeente gebruik van het Bibob-instrument?
- Op welke sectoren wordt de Wet Bibob toegepast (bijvoorbeeld drank en horeca, coffeeshops, vastgoed)?
- Waarom juist deze sectoren?
- Hoeveel Bibob-vragenlijsten heeft uw gemeente in 2009 uitgereikt?
- Hoe vaak heeft uw gemeente in 2009 een vergunning, subsidie of aanbesteding geweigerd op grond van de Wet Bibob, zonder tussenkomst van het LBB?
- Hoe vaak heeft uw gemeente in 2009 een vergunning, subsidie of aanbesteding geweigerd op grond van de Wet Bibob, met tussenkomst van het LBB?
- Hoe vaak heeft uw gemeente in 2009 een vergunning, subsidie of aanbesteding geweigerd op een andere manier dan door de Wet Bibob?

Beweegredenen/ervaringen gemeente

- Wat zijn de redenen om wel/geen gebruik te maken van het instrument?
- Wat zijn de ervaringen wat betreft het gebruik van de Wet Bibob?
- Wat is uw opvatting over de Wet Bibob?
- Welke pluspunten signaleert u?
- Welke knelpunten signaleert u?
- Wat zou u willen aanpassen/verbeteren aan de Wet Bibob?
- Wat vindt u van de administratieve last die de Wet Bibob met zich meebrengt?

Landelijk Bureau Bibob

- Hoe vaak is er in 2009 advies gevraagd aan het LBB?
- Hoe vaak is er in 2009 advies ontvangen van het LBB?
- Hoe vaak is er in 2009 een vergunningsaanvraag ingetrokken na het uitreiken van de Bibob-vragenlijst?
- Hoe vaak is er in 2009 een vergunningsaanvraag ingetrokken na tussenkomst van het LBB?
- Bij hoeveel in 2009 verstrekte adviezen van het LBB was er sprake van:
 - ernstige mate van gevaar
 - enige mate van gevaar

- geen gevaar
- Bij hoeveel adviezen met de kwalificatie “ernstig gevaar” is er toch een vergunning, subsidie of aanbesteding afgegeven?
- Bij hoeveel adviezen met de kwalificatie “geen gevaar” is er toch een vergunning, subsidie of aanbesteding geweigerd?
- Wat zijn de ervaringen met het LBB?

Het Bibob-advies

- Wat vindt u van de kwaliteit van het Bibob-advies?
- Wat vindt u van de termijn die het LBB krijgt voor het opstellen van een Bibob-advies?
- Wat vindt u van de “vergewisplicht”?
- Wat doet uw gemeente met een kennelijk kwalitatief slecht advies van het LBB?

De betrokkenen

- Hoe gaat uw gemeente om met de betrokken vergunningaanvragers die onderwerp zijn van het Bibob-onderzoek?
- Is er sprake van bedreigingen (bijvoorbeeld verbaal vanwege het uitreiken van de Bibob-vragenlijst) aan het adres van de gemeente door betrokken vergunningaanvragers?

Privacyaspecten

- Wat vindt u van de huidige waarborging van privacy van betrokkenen bij het Bibob-onderzoek?

De Wet Bibob in de toekomst

- Wat vindt u van de door de wetgever beoogde uitbreiding van de reikwijdte van Bibob naar bijvoorbeeld belwinkels, headshops, vastgoed, taxisector en kansspelen?
- Wat vindt u van het voornemen van de wetgever om gemeenten inzage te geven in justitiële en strafvorderlijke gegevens?
- Wat vindt u van het voorgenomen landelijke register met Bibob-onderzochten?
- Wat vindt u van het verruimde inzagerecht voor bijvoorbeeld bezwarencommissies en RIEC's?
- Wat vindt u van het verstrekken van een afschrift van het Bibob-advies aan direct belanghebbenden?
- Wat is uw visie op de komst van de RIEC's?
- Wat verwacht u van de RIEC's?