

De Wet Bibob en de toepassing hiervan in de gemeenten van de provincies Noord-Brabant en Zeeland

Colofon

Datum

11 maart 2022

Kenmerk

P049177

Auteurs

mr. dr. M.D.H. Nelemans, prof. dr. E.W. Kolthoff, dr. I.M.P. Smulders, J. Koolen

© 2022

Avans Hogeschool – Expertisecentrum Veiligheid

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	De Wet Bibob	1
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	2
1.3	Uitdagingen en toekomstperspectieven	3
2	Verantwoording en methodologie van het onderzoek	5
2.1	De Wet Bibob vanuit empirisch oogpunt	5
2.2	Onderzoeksvragen	5
2.3	Methodologie	6
3	Achtergrond van de Wet Bibob	7
3.1	Aanleiding	7
3.2	Instrumenten en bevoegdheden	7
3.3	Eisen en rechtsbescherming	9
4	Wetswijzigingen (eerste en tweede tranche)	11
4.1	Eerste tranche	11
4.2	Beoogde tweede tranche	12
5	Enquête bevindingen	15
5.1	De opzet van de enquête	15
5.2	De resultaten	15
5.2.1	<i>Cluster 1</i>	15
5.2.2	<i>Cluster 2</i>	18
5.2.3	<i>Cluster 3</i>	21
5.2.4	<i>Cluster 4</i>	23
5.2.5	<i>Cluster 5</i>	27
5.2.6	<i>Cluster 6</i>	32
5.2.7	<i>Cluster 7</i>	34
6	Interview bevindingen	37
6.1	Het interviewprotocol	37
6.2	De selectie van geïnterviewden	37
6.3	De respons op de interviewvragen	37
6.4	De interviews met 2 burgemeesters	42
7	Conclusie en aanbevelingen	45
7.1	Inleiding	45
7.2	Beantwoording van de onderzoeksvraag	46
7.3	Aanbevelingen	48
8	Eindnoten	51

1 Inleiding

1.1 De Wet Bibob

De Wet Bibob is een in 2003 ingevoerd (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Met de Wet Bibob kunnen bestuursorganen de achtergrond van een (rechts)persoon onderzoeken in het kader van vergunning- en subsidieverlening, bij het aangaan van een vastgoedtransactie of bij het gunnen van een overheidsopdracht. Indien er een ernstig gevaar bestaat dat de aanvrager of zijn zakelijke omgeving crimineel verkregen vermogen aanwendt, of nieuwe strafbare feiten zal plegen in het licht van zijn bedrijfsvoering, kan de betreffende overheidsinstantie weigeren om met hem in zee te gaan of een vergunning of subsidie te verstrekken. Hiermee wordt de integriteit van de gemeente beschermd en wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten zoals witwassen faciliteert.

Het bestaan van de Wet Bibob vloeit voort uit het besef dat georganiseerde misdaad niet louter bestreden kan worden met behulp van het strafrecht. In de laatste tien jaar is de strijd tegen georganiseerde misdaad uitgebreid en deze omvat tegenwoordig ook nadrukkelijk de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.¹ De strijd tegen ondermijning vindt voor een groot deel plaats door middel van de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten, zoals gerichte Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's), bestuursdwang, een preventieve last onder dwangsom, bestuurlijke boetes en strafbeschikkingen. Ook kunnen in dit licht genoemd worden woningsluitingen op grond van de Wet Victoria en de Wet Damocles.

Misdaad gepleegd voor geldelijk gewin levert een zogeheten 'witwasbehoefte' op. Om het wederrechtelijk verkregen geld te kunnen besteden, moet het eerst worden witgewassen.² De Wet Bibob kan mede gezien worden als een bestuursrechtelijk instrument tegen witwassen. Een parallel valt te trekken met de wettelijke anti-witwasverplichtingen die gelden voor de financiële sector en andere economische sectoren, waar grote bedragen in omgaan (de compliance eisen die gelden op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme - Wwft).³ Als een malafide ondernemer de mogelijkheid krijgt om een bedrijf te starten in een gemeente, en de hiervoor verkregen vergunning wordt gebruikt om misdrijven te plegen en/of geld wit te wassen, dan ondermijnt dit meerdere facetten van het publieke en openbare leven. De nadelige effecten kunnen zijn: concurrentievervalsing ten opzichte van bonafide ondernemers, integriteits aantasting van het vergunningverleningsproces en het (lokale) bestuur, en een mogelijk aanzuigende werking voor andere misdaadondernemers en criminele praktijken. Zonder het Bibob-instrument loopt een gemeente het wezenlijke risico om criminaliteit (onbewust) te faciliteren. Dit kan gezien worden als een ondermijning van de integriteit van de gemeente als overheidsorgaan. De doelstelling van de Wet Bibob is derhalve de bescherming van de integriteit van overheidsorganen die belast zijn met de uitvoering van de wet. De Wet Bibob biedt geen grondslag om actief misdaad op te sporen, deze taak ligt primair bij politie en justitie. De precieze scheidslijnen zijn echter niet zo strikt, aangezien de mogelijkheid bestaat om opnieuw een Bibob-toets uit te voeren als er signalen zijn dat een reeds verleende vergunning misbruikt wordt. De Wet Bibob wordt uitgevoerd in een dynamisch speelveld waarin meerdere instanties en externe processen invloed kunnen hebben op de keuzes die gemaakt worden bij de naleving van de wet. De tipfunctie van het Openbaar Ministerie en het Landelijk Bureau Bibob zijn hier voorbeelden van. De Wet Bibob is in ontwikkeling en de reikwijdte, het toepassingsgebied en de onderzoeksbevoegdheden worden uitgebreid. Dit vergroot het beschikbare instrumentarium, maar het legt ook een groter beslag op de formatie en capaciteit van, in het bijzonder, gemeenten.

In dit onderzoek staat de implementatie en uitvoering van de Wet Bibob in de 13 gemeenten van Zeeland en de 61 gemeenten van Noord-Brabant centraal.⁴ De bevindingen en conclusies beperken zich tot deze gemeenten, maar verondersteld kan worden dat bepaalde bevindingen, knelpunten en best practices niet slechts relevant zijn voor de Zeeuwse en Noord-Brabantse gemeenten.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

Een consortium bestaande uit vertegenwoordigers van de provincies Noord-Brabant en Zeeland (de opdrachtgevers) wil, aan de hand van het uitgevoerde onderzoek en het onderhavige rapport, inzicht krijgen in de stand van zaken met betrekking tot de implementatie en werking van de Wet Bibob in de gemeenten van de provincies Noord-Brabant en Zeeland.

Opdrachtgevers zien de Wet Bibob als een vitaal instrument voor colleges van B&W om de integriteit van hun besluitvorming te bevorderen en men zoekt naar instrumenten om het gebruik van deze wet stimuleren. Wat is het beeld van de effectiviteit van deze wet in de ogen van Bibob-functionarissen en waar zitten behoeften van gemeenten en/of tegen welke knelpunten lopen zij aan? Zitten er grote verschillen in de toepassing van de Wet Bibob door gemeenten en wat zijn de gevolgen daarvan? Dergelijke knelpunten kunnen zich manifesteren ten aanzien van capaciteit, ervaring en/of kennisniveau.

Gemeenten staan niet alleen in de uitvoering van de wet, zij kunnen ondersteuning en advies krijgen van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) en zij kunnen een adviesaanvraag indienen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Reeds voor de aanvang van dit onderzoek bleek dat er sprake is van een grote diversiteit tussen de gemeenten ten aanzien van adviesaanvragen bij het LBB en interactie met het Taskforce RIEC Brabant-Zeeland. In de praktijk worden de meeste Bibob onderzoeken door gemeenten zelfstandig uitgevoerd.

In 2019 zijn er in Nederland door 99 gemeenten in totaal 315 adviezen aangevraagd bij het LBB, gevolgd door 7 provincies die samen 17 adviezen aanvroegen en vier landelijke instanties die in totaal 29 adviezen aanvroegen. Gemeenten blijken echter verschillend om te gaan met de toepassing van de Wet Bibob, zowel kwantitatief als kwalitatief. Zo kwamen er in 2019 bij het LBB 62 aanvragen uit de provincie Noord-Brabant binnen (van provincie en gemeenten) en twee uit de provincie Zeeland.⁵

Een deel van de gemeenten in Noord-Brabant maakt geen gebruik van de ondersteunende en adviserende rol van het RIEC. De betrokkenheid van het RIEC kan uiting krijgen in alle fases en ten aanzien van veel facetten van de uitvoering van de wet: advisering en ondersteuning bij het inwerken van nieuwe Bibob-functionarissen, bij het opstellen van nieuw beleid, bij de uitvoering van de Bibob-toets, het verzamelen van en duiding geven aan informatie, bij de keuze of een LBB-adviesaanvraag wenselijk is, bij het verwerken van het LBB advies, bij de advisering aan het college van B&W. Tevens is het RIEC een primaire bron van kennis en actualiteiten op het gebied van de Wet Bibob. Het RIEC vervult een wezenlijke rol ten aanzien van de uitvoering van de Wet Bibob in veel van de gemeenten van Noord-Brabant en Zeeland. Om deze reden is het nuttig en zinvol om stil te staan bij de rol en relatie. Zou voor de toekomst een minder grote afhankelijkheid van veel gemeenten richting het RIEC

nagestreefd moeten worden, of zou de rol en positie van het RIEC juist moeten worden uitgebreid? De kennis, capaciteit, deskundigheid en ervaring van Bibob-functionarissen speelt bij de beantwoording van deze vraag waarschijnlijk een belangrijke rol. De bekostiging en financiering van de eigen Bibob-formatie loopt als het ware als een rode draad door alle bevindingen en inzichten die zijn opgedaan in het kader van dit onderzoek.

De Wet Bibob kan provincie-breed in wezen alleen maar succesvol zijn als alle bestuursorganen de 'dijken even hoog' hebben, ook om waterbedeffecten te voorkomen. Het onderhavige rapport beoogt in de eerste plaats te voorzien in best-practices voor gemeenten om gesignaleerde knelpunten op te kunnen lossen. Het onderzoek, en daarmee dit rapport, heeft een positieve insteek, is niet incident gedreven en heeft tot doel inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken en gemeenten te faciliteren met verbetermogelijkheden door de uitwisseling van best practices en het aanbieden van kennis en suggesties tot procesverbetering.

1.3 Uitdagingen en toekomstperspectieven

De uitbreiding van de Wet Bibob, in de eerste tranche (augustus 2020) en beoogde tweede tranche in 2022, levert aanvullende onderzoeksbevoegdheden en een meer uitgebreid toepassingsbereik op. Op zich kan dit geduid worden als positief, omdat het ervoor zorgt dat het Bibob-proces beter uitgerust is. Met name de beoogde uitbreiding van de bevoegdheid om informatie uit te wisselen, is een welkome uitbreiding voor de praktijk. Als binnen de gemeenten gewerkt wordt met dezelfde formatie als voor de uitbreiding dan kunnen knelpunten ontstaan ten aanzien van de capaciteit en expertise. Het volledige Bibob instrumentarium kan om deze reden mogelijk niet volledig benut worden. De complexiteit van de Wet Bibob en de juridische en financiële expertise die nodig is om de bevoegdheid ten volle te benutten, zorgt voor een voortdurende uitdaging op het vlak van financiën en capaciteit.

De onderzoeksbevoegdheid op grond van de Wet Bibob beperkt zich tot de landsgrenzen. Aanvragers dienen op het Bibob-formulier inzage te geven in mogelijke antecedenten en Bibob-relevante feiten, daaronder begrepen ook grensoverschrijdende gegevens. Omdat een Bibob-onderzoeker geen toegang tot internationale gegevens over aanvragers en de kring van betrokkenen heeft, kan een deel van de voor een gevaarsbeoordeling relevante informatie mogelijk buiten zicht blijven. Met name ten aanzien van witwasconstructies en ondoorzichtelijke ondernemingsstructuren met een internationaal karakter zal sprake zijn van gebreken bij het vormen van een compleet beeld. In een open economie en financiële sector als de Nederlandse, met veel Europese en internationale handel, kan dit probleem een rol spelen. De toepassing van de Wet Bibob is niet verplicht, het is een optioneel beleidsinstrument. Om deze reden is de urgentie en prioriteitsstelling afhankelijk van politieke wil en bestuurlijk en ambtelijk draagvlak. Op gemeentelijk niveau is sprake van wisselende samenstellingen van het college en ook de invulling van de positie van de burgemeester is aan wisseling onderhevig. Om deze reden kan de prioriteit die aan de uitvoering van de Wet Bibob wordt gegeven, wisselen afhankelijk van de samenstelling van het college van B&W. Omdat misdaadondernemers en witwassers voortdurend op zoek zijn naar manieren om uit het zicht van politie en justitie te blijven, kan gesproken worden van een soort 'ratrace' tussen misdadigers en de overheid die misdaad wil bestrijden en voorkomen. Dit fenomeen speelt ook een rol bij de toepassing van de Wet Bibob. Het naar voren schuiven van stromannen of het anderszins verhullen van de werkelijke eigendom- en zeggenschapsstructuur levert uitdagingen op voor Bibob-functionarissen. Het periodiek en kwalitatief

investeren in kennis en inzichten omtrent deze processen is een noodzakelijke investering gericht op het achterhalen en doorprikken van schijnconstructies. In het verlengde van het voorgaande punt kan een vergelijking getrokken worden met witwaspreventie- en bestrijding in de financiële sector. Daarbij valt te denken aan: de duiding van gangbare witwas-typologieën, red flags, subjectieve en objectieve risico-indicatoren en hoog-risicosectoren, zoals plaatsvindt in de financiële sector. Deze beproefde aanpak kan van toegevoegde waarde zijn voor de Bibob-praktijk. In het verlengde hiervan zou onderzocht kunnen worden of de Financial Intelligence (FIU) in de toekomst een rol zou kunnen spelen als kennispartner of tipgever richting overheidsorganen die Bibob-onderzoeken uitvoeren.

In september 2020 is het UBO-register in werking getreden.⁶ De achterliggende motieven voor dit register zijn het achterhalen van uiteindelijke belanghebbenden en het verstevigen van de kennispositie in de strijd tegen witwassen. Er zijn duidelijke parallellen tussen de doelstellingen van de Wet-Bibob en de motieven achter de invoering van het UBO-register. Ten aanzien van digitalisering zou gekeken kunnen worden naar de toepassing van algoritmes bij het verzamelen van gegevens in het kader van Bibob-onderzoeken. Tevens zou het inrichten van centrale databases met relevante informatie voor Bibob-onderzoeken van toegevoegde waarde kunnen zijn. Met name als hierin bestuurlijke sancties en handhavingsgevallen zijn opgenomen. Een uitbreiding van de digitale aspecten van de Bibob-uitvoering kan er ook toe leiden dat er een grotere uniformiteit ontstaat in de handelswijze van Bibob-onderzoekers. Tevens valt te veronderstellen dat tijdswinst te behalen valt door een deel van het proces te automatiseren. De analyse en gevaarsbeoordeling en het waarborgen van de juridische en procedurele zorgvuldigheid blijft uiteraard mensenwerk.

2 Verantwoording en methodologie van het onderzoek

2.1 De Wet Bibob vanuit empirisch oogpunt

Een empirisch onderzoek naar de wijze waarop invulling en uitvoering wordt gegeven aan een wettelijke bevoegdheid is geboden, omdat op geen andere wijze kan worden vastgesteld wat ervaren knelpunten zijn en wat als best practices te duiden is. De toepassing van de Wet Bibob heeft een discretionair karakter; het is een bevoegdheid, maar de wet kent geen verplichte toepassing. Inmiddels hebben alle gemeenten in Zeeland en Noord-Brabant Bibob-beleid vastgesteld. Het bestaan van beleid zegt echter op zich niet genoeg over de wijze waarop de wet, kwantitatief en kwalitatief, in de praktijk wordt uitgevoerd.

Een uitdaging bij het onderzoeken van de implementatie en uitvoering van de Wet Bibob door gemeenten is het feit dat Bibob-dossiers geheim zijn. Alle informatie die een Bibob-onderzoeker verzamelt, mag niet met derden gedeeld worden. Hierop geldt een uitzondering voor het LBB en het RIEC. De geheimhoudingsplicht vloeit voort uit de privacy rechten van betrokkenen en ook vanuit rechtsbescherming. De Bibob-toets, gegevensanalyse en advisering aan het college van B&W kan logischerwijs niet meegenomen worden in een onderzoek, zoals ten grondslag ligt aan dit rapport. De focus ligt om deze reden op die aspecten die wel besproken en gedeeld konden worden: het beleid, de interne Bibob-organisatie, de professionaliteit, opleiding, deskundigheid en ervaring van Bibob-functionarissen, procesmatige feiten en vraagstukken en knelpunten, dilemma's en sterke punten.

2.2 Onderzoeksvragen

De vraagstelling die ten grondslag ligt aan het uitgevoerde onderzoek luidt:

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de beleidsontwikkeling, implementatie en werking van de Wet Bibob in de 74 gemeenten in de provincies Noord-Brabant en Zeeland?

Deze vraag valt uiteen in een zestal deelvragen:

1. Welke mogelijkheden biedt de Wet Bibob en welke voorwaarden zijn daaraan verbonden?
2. In hoeverre benutten de gemeenten de mogelijkheden die de Wet Bibob biedt en in hoeverre voldoen zij aan de gestelde voorwaarden? Hoe staat het met de kennis van de Wet Bibob en haar implicaties en mogelijkheden?
3. In welke gevallen en onder welke voorwaarden wordt het Bibob instrument in de gemeenten ingezet?
4. Wie zijn er per gemeente betrokken bij de uitvoering van het Bibob beleid en hoe zijn de verantwoordelijkheden gealloceerd? Wat is de rol van het college van B&W?
5. Hoe zijn de werkprocessen met betrekking tot de uitvoering van de Wet Bibob ingericht in de gemeenten?
6. Welke best practices zijn bij gemeenten te onderscheiden en tegen welke knelpunten lopen zij op? Aan welke ondersteuning is behoefte?

2.3 Methodologie

In dit onderzoek is een combinatie van traditioneel juridisch onderzoek gecombineerd met een empirisch deel in de vorm van een uitgebreide enquête, gevolgd door interviews met een vijftiental Bibob-functionarissen en twee burgemeesters. Het juridisch onderzoek is gericht op het verkrijgen van een actueel en correct beeld van de aanleiding, totstandkoming en ontwikkeling van de Wet Bibob. Daarbij vormen parlementaire stukken een belangrijke bron. Juridische literatuur is geraadpleegd, gericht op het verkrijgen van een toereikend beeld van de achtergrond en werking van de Wet Bibob. Het theoretisch kader en de juridische grenzen en het toepassingsbereik van de wet hebben het kader gegeven waarbinnen het empirische gedeelte van het onderzoek is uitgevoerd.

Tijdens het project heeft een klankbordgroep, bestaande uit afgevaardigden van de 2 provincies en professionals van Taskforce RIEC Brabant/Zeeland, het onderzoeksteam van input en feedback voorzien. De onderzoeksopzet- en afbakening, methodologie, formulering van de enquêtevragen en accenten in het onderzoek zijn afgestemd met de klankbordgroep.

De leden van deze klankbordgroep zijn:

mevrouw mr. C.W.A. Klumpenaar (namens provincie Noord-Brabant)
de heer drs. F.C. Stehouwer (namens provincie Zeeland)
de heer mr. D. van 't Westeinde (namens provincie Noord-Brabant)
de heer N. op den Kelder (namens provincie Noord-Brabant)
mevrouw E. Makker (namens provincie Zeeland)
mevrouw M. Meijer (namens provincie Zeeland)
de heer J. Hamers (MBA) (Taskforce RIEC Brabant/Zeeland)
de heer J. van Meijl (Taskforce RIEC Brabant/Zeeland)
de heer mr. W. Merks (Taskforce RIEC Brabant/Zeeland)

De enquête is samengesteld uit vragen die zijn geconcentreerd in zeven clusters:

1. algemene vragen;
2. capaciteit bij de gemeente;
3. ondermijningsrisico's;
4. toepassing van de Wet Bibob in de gemeente;
5. huidig beleid en procedures;
6. ondersteuning bij Bibob-toetsingen, en
7. knelpunten en vraagstukken specifiek voor de gemeente.

Het protocol met de interviewvragen is opgesteld met de intentie om achtergrondinzichten en verdieping te verkrijgen in de respons die de Bibob-functionarissen op de enquête hadden gegeven, en om inzicht te krijgen in vraagstukken waarvoor een enquête zich minder leent.

De doelstelling van het onderzoek dat ten grondslag aan dit rapport ligt, is niet geweest om de uitvoering en toepassing van de Wet Bibob in gemeenten te evalueren of te beoordelen. Er is geen sprake van een vooraf geformuleerd toetskader of een ander kwalitatief vertrekpunt. De verzamelde data en verkregen inzichten hebben als doel het inventariseren van best practices en ervaren knelpunten. De uitkomsten hiervan bieden een basis om aanbevelingen te doen en bieden voor bestuurders en Bibob-professionals inzicht in het reilen en zeilen in andere gemeenten. Voor de provincies vergroot het de kennis en inzicht in de uitvoering en toepassing van de Wet Bibob provincie-breed.

3 Achtergrond van de Wet Bibob

3.1 Aanleiding

De achtergrond van de Wet Bibob is te herleiden tot het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit uit 1985.⁷ De doelstelling van de wet is het beschermen van de integriteit van overheidsinstellingen en het tegengaan van het onbewust faciliteren van misdaad.⁸ In de kern is de Wet Bibob een bevoegdheidsgrondslag om informatie over een aanvrager en betrokkenen op te vragen en te verzamelen. Tevens is het een weigeringsgrond indien, na het oordeel dat sprake is van een ernstig gevaar voor misbruik, een beschikking geweigerd of ingetrokken wordt. De Wet Bibob is niet onomstreden, aangezien de vraag gesteld kan worden of een wet die gericht is op het beschermen van de integriteit van de overheid bedoeld is om ondermijnende criminaliteit te bestrijden.⁹

In zijn proefschrift noemt Van der Vorm de Wet Bibob een uniek instrument, niet alleen in Europa, maar mogelijk ook in de wereld.¹⁰ Het unieke karakter ontleent de Wet Bibob aan het feit dat via bestuursrechtelijke weg vergunningen en subsidies kunnen worden geweigerd als wordt geoordeeld dat er sprake is van een sterk vermoeden dat deze gebruikt zullen worden voor het plegen van strafbare feiten of witwassen. Het ontstaan van de Wet Bibob kan geplaatst worden in de context van een toegenomen aandacht voor de bestrijding van georganiseerde misdaad. De inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten bij de bestrijding van georganiseerde misdaad vond als eerste plaats in de jaren tachtig in de Verenigde Staten. In Nederland is de aanpak van georganiseerde misdaad ook sinds de jaren tachtig een grotere prioriteit geworden, met name vanwege de sterk toegenomen drugshandel. Vanwege de grote financiële bedragen die hiermee gemoeid zijn, maakte men zich zorgen over verwevenheid tussen boven- en onderwereld.¹¹ Een bestuurlijke benadering bij het bestrijden van georganiseerde misdaad middels de inzet van bestuursrechtelijke middelen, is in Nederland geïntroduceerd door Cyrille Fijnaut.¹² Deze ontwikkeling resulteerde in de beleidsnota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland' uit 1992, waarin met name een preventieve toepassing van het bestuursrecht aan bod kwam, gericht op het voorkomen dat misdadigers de overheidsmiddelen zouden misbruiken.¹³

De Wet Bibob is ingevoerd naar aanleiding van aanbevelingen van de Commissie van Traa, uitgebracht in 1996.¹⁴ Deze enquêtecommissie constateerde dat misdadigers gebruik maakten van subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten en dat op deze wijze misdaadgeld in de bovenwereld belandde.¹⁵ De Wet Bibob beoogt bestuursorganen de middelen te bieden om beschikkingen te kunnen weigeren indien sprake is van gevaar dat de betreffende beschikking gebruikt wordt om misdaden te plegen of geld wit te wassen. De Wet Bibob kan worden ingezet door alle bestuursorganen die vergunningen en subsidies verlenen. Oorspronkelijk lag de nadruk op sectoren waarvan werd vermoed dat risico's nadrukkelijk aanwezig waren voor de vermenging van boven- en onderwereld: de vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Wet milieubeheer en de Woningwet.¹⁶ Inmiddels is de reikwijdte van de wet substantieel uitgebreid, vanuit het besef dat ondermijnende misdaad zich niet beperkt tot voornoemde sectoren.

3.2 Instrumenten en bevoegdheden

In de opzet van de Wet Bibob komt de vraag of een beschikking dient te worden geweigerd pas aan bod nadat de weigeringsgronden van het vergunningsstelsel zelf zijn doorlopen. Hierin ligt het subsidiariteitsbeginsel besloten: er moet gekozen worden voor het minst ingrijpende instrument gericht op het behalen van een bepaald doel. De toepassing van

bevoegdheden op grond van de Wet Bibob is een ultimum remedium. Een voorbeeld hiervan is de bevoegdheid om te weigeren op basis van slecht levensgedrag bij een aanvraag voor een vergunning op basis van de Drank- en Horecawet. In een dergelijk geval komt men niet toe aan het uitvoeren van een Bibob-toets.

Als een beschikking onder de reikwijdte van de Wet Bibob valt, staat het een bestuursorgaan vrij om te toetsen en beoordelen of sprake is van ernstig gevaar, zoals omschreven in art. 3 van de Wet Bibob. De redenen om onderzoek te doen, liggen doorgaans besloten in een beleidsregel. Voorbeelden zijn aanvragen die behoren tot een risicocategorie en indien sprake is van een aanvraag boven een bepaald drempelbedrag. Ook informatie die bekend wordt tijdens het aanvraagproces kan de aanleiding geven om een Bibob-onderzoek in te zetten. Voorbeelden hiervan zijn onverklaarbare geldstromen of een gebrekkig transparante bedrijfsstructuur of een bestuurder die weigert bepaalde informatie te delen. Informatie die gedeeld wordt door het RIEC, of een tip van het OM, kunnen voor een bestuursorgaan ook een aanleiding zijn om de Wet Bibob in te zetten.

Op 1 juli 2013 is de Wet Bibob uitgebreid en zijn aanvullende onderzoeksbevoegdheden aan bestuursorganen ter beschikking gesteld. Het achterliggende motief van de wetgever was de onderkenning dat meer gedegen eigen onderzoek bijdraagt aan de kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming.¹⁷ De uitbreiding bood bestuursorganen onder meer de mogelijkheid om het LBB te bevragen over eerdere adviesaanvragen over de wederpartij (art. 11a), de bevoegdheid om het handelsregister te doorzoeken op de naam van de natuurlijke personen (art. 28 lid 3 Handelsregisterwet 2007), een beperkte uitbreiding van het opvragen van politieke en justitiële gegevens over de wederpartij. De volgende uitbreiding van de Wet Bibob vond plaats in augustus 2020, waarover in paragraaf 4.2 meer.

Een Bibob onderzoek start altijd met een ingevuld Bibob-vragenformulier. Het onderzoek vindt doorgaans plaats in openbare en gesloten bronnen. Daaronder begrepen: het Kadaster, kranten, de Kamer van Koophandel en het internet en, ten aanzien van gesloten bronnen,, met name de justitiële gegevens uit het Justitieel Documentatie Systeem.¹⁸ Daarnaast kunnen de eigen informatiesystemen van de gemeente worden geraadpleegd. Dit kan met name zinvol zijn bij het achterhalen of er sprake is geweest van bestuurlijk handhavend optreden richting de wederpartij. Gemeenten genieten een grote beleidsvrijheid ten aanzien van de keuze voor methode van Bibob-onderzoeken. Het is gebruikelijk dat de onderzoeksmethode wordt vastgelegd in het gemeentelijke Bibob-beleid, maar dit is geen wettelijke voorwaarde om een Bibob-onderzoek te kunnen uitvoeren. De bevoegdheid ontlenen bestuursorganen direct aan de Wet Bibob zelf. De onderzoeksmethodes kunnen zijn: risicogericht, op basis van vaste patronen in het beleid, of op basis van signalen vanuit de gemeentelijke organisatie of daarbuiten. Bestuursorganen, meestal de burgemeester of ambtenaren met een gemandateerde bevoegdheid, kunnen het LBB verzoeken om advies uit te brengen over de aanwezigheid van gevaar. Het LBB beschikt over bevoegdheden en faciliteiten die verder reiken dan bestuursorganen, het LBB-onderzoek komt neer op een uitgebreide en diepgaande screening/antecedentenonderzoek.¹⁹

De kern van de gevaarsbeoordeling is art. 3 van de Wet Bibob. De vier gronden om een vergunning te weigeren of in te trekken zijn: de A-grond: het ernstige gevaar dat een vergunning gebruikt zal worden om criminele voordelen te benutten (art. 3 lid 1 sub a); de B-grond: het ernstige gevaar dat een vergunning gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen (art. 3 lid 1 sub b); een strafbaar feit dat is gepleegd ter verkrijging of ter behoud van een vergunning (art. 3 lid 6); de weigering van betrokkene om gegevens te verstrekken (art. 4). Indien vast komt te staan dat sprake is van een grote kans of een groot risico op misbruik, staat daarmee niet vast dat vergunning niet wordt verleend of wordt ingetrokken. Er dient altijd een belangenafweging gemaakt te worden tussen enerzijds het belang van de aanvrager en anderzijds het belang van de gemeente: de evenredigheidstoets. Bij deze belangenafweging dient tevens de ernst van de antecedenten te worden meegewogen. Als er

geen sprake is van een ernstig gevaar (op misbruik van de vergunning) dan kan geoordeeld worden dat de aanduiding 'mindere mate van gevaar' van toepassing is. In dit geval ontbreekt de bevoegdheid om een vergunning te weigeren of in te trekken, maar mag wel voorschriften aan de vergunning worden verbonden, gericht op het beperken of wegnemen van het gevaar.

3.3 Eisen en rechtsbescherming

Het Bibob-onderzoek is een specialistische, ambtelijke functie die uiteindelijk draait om een risico-inschatting. Op basis van informatie uit een dossier dient een inschatting gemaakt te worden over de kans dat een beschikking misbruikt zal worden voor witwassen of het plegen van strafbare feiten. De belangen zijn groot voor betrokken partijen en zorgvuldige analyses en afwegingen zijn geboden. Het weigeren of intrekken van een vergunning kwalificeert niet als sanctie, het is geen reactie op een gepleegde overtreding.²⁰ De toepassing van de Wet Bibob vindt niet plaats in de sfeer van het strafrecht. Er is geen sprake van een 'criminal charge' in de zin van art. 6 EVRM en ook het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel levert geen juridische belemmeringen op. Een vermoeden van een strafbaar feit kan in beginsel voldoende zijn om een beschikking te weigeren of in te trekken, hierin verschilt het Bibob-instrument van het strafrecht. De toepassing van de Wet Bibob wordt beheerst door het bestuursrecht en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het minst ingrijpende middel moet gekozen worden om een bepaald doel te bereiken. In de toepassing van de Wet Bibob is een evenredigheidstoets ingebouwd die een belangenafweging verplicht tussen enerzijds de aanvrager en anderzijds het overheidsorgaan. Een evenredigheidstoets kan ook herkend worden in het duiden en wegen van de strafbare feiten en/of overtredingen die aangetroffen worden in een dossier. Dit leidt tot de vraag in hoeverre bepaalde feiten uit het verleden in relatie staan tot een aanvraag en hoe groot de kans op recidive is. Het uitvoeren van een Bibob toets omvat veel meer dan een optelsom van antecedenten (zonder duiding en weging).

De geheimhoudingsplicht die gemeenten ten aanzien van de informatie in een Bibob-dossier hebben, is een wezenlijk kenmerk van de wet. De Wet Bibob geeft overheidsorganen die Bibob-toetsen uitvoeren de bevoegdheid om politieke en justitiële gegevens in te zien, maar het is verboden om dossierinformatie te delen met derden buiten de gemeente. Uitzondering hierop is de dossier- en informatiedeling met de RIECS en het LBB. Omdat een Bibob-onderzoek zich afspeelt binnen bestuursorganen en hierin een veelvoud aan afwegingen en inschattingen gemaakt worden, waarin de aanvrager doorgaans niet in gekend wordt, is rechtsbescherming van groot belang. Deze rechtsbescherming krijgt gestalte door een zorgvuldige, integere en onafhankelijke behandeling van een dossier en een professionele zorgvuldige Bibob-toets. Een afwijzing of intrekking van een vergunning heeft doorgaans ingrijpende gevolgen voor een aanvrager en dit belang noopt in alle gevallen tot een zorgvuldige dossierbehandeling en advisering aan het college van B&W. Vanwege de geslotenheid van het Bibob-proces is het des te belangrijker dat in ieder scenario de geheimhoudingsplicht wordt toegepast en gegevens over de aanvrager niet, zonder wettelijke grondslag, gedeeld worden met andere bestuursorganen.

De Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABvBB) zijn onverminderd van toepassing op het proces en de besluitvorming in een bestuursorgaan dat de Wet Bibob toepast.²¹ De ABvBB bestaan uit 6 materiële en 6 formele beginselen. Ten aanzien van de toepassing van de Wet Bibob zijn de volgende beginselen met name van belang:

- Het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb): de voorbereiding, gegevensverzameling en het onderzoek en de analyse van de gegevens in een Bibob-dossier dienen, in het belang van de aanvrager en van een correcte wetstoepassing, zorgvuldig en weloverwogen te gebeuren.

- Het motiveringsbeginsel (art. 3:36 Awb): het besluit dat het college van B&W neemt naar aanleiding van een Bibob-advies dient goed gemotiveerd te zijn en, vanwege de systematiek van de Bibob-toepassing, een onderbouwde toelichting te bevatten van de evenredigheidstoets.
- Het fair-play-beginsel (2:4 Awb): het overheidsorgaan dient bij de toepassing van het Bibob-instrument en bij de Bibob-toets te werken zonder vooringenomenheid of partijdigheid.
- Het specialiteitsbeginsel (art. 3:4 lid 1 Awb): een overheidsorgaan mag de bevoegdheden die zijn toegekend op grond van de Wet Bibob niet aanwenden voor andere doelen dan het beschermen van de integriteit van het overheidsorgaan en het voorkomen dat criminaliteit onbewust wordt gefaciliteerd. Dit betekent dat economische of politieke/maatschappelijke motieven geen rol mogen spelen. Economische levensvatbaarheid van een onderneming of belangen die in de sfeer liggen van mededinging of het sturen van branches mogen geen rol spelen.
- Het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb): de toepassing van de Wet Bibob bevat een eigen evenredigheidstoets die in zijn aard en doelstelling overeenkomt met het beginsel dat is neergelegd in art. 3:4 lid 2 Awb.
- Het verbod van détournement de pouvoir (misbruik van bevoegdheid, art. 3:3 Awb): de onderzoeksbevoegdheden die de Wet Bibob aan bestuursorganen toekent, mogen alleen aangewend worden in overeenstemming met de wet en niet voor een andere doelstelling. Een voorbeeld hiervan is dat 'aan de voorkant', tijdens de beoordeling van de vergunningaanvraag, al gebruik gemaakt wordt van onderzoeksbevoegdheden die slechts gebruikt mogen worden in het kader van een Bibob-onderzoek.

Een ander facet van rechtsbescherming ziet niet zozeer op de belangen en positie van een aanvrager, maar op concurrenten in de branche waarin de aanvrager economische activiteiten wil ontplooiën. Met het weren van misdaadondernemers in een gemeente wordt niet alleen de integriteit van de gemeente beschermd, maar ook van de branche in kwestie. Een ondernemer en/of onderneming die zich met malafide praktijken bezighoudt, kan reputatieschade opleveren voor een branche en tevens kan sprake zijn van concurrentievervalsing of oneerlijke praktijken die doorwerken in het functioneren van de lokale economie. Tevens kan een onderneming die bijvoorbeeld als dekmantel dient voor criminele activiteiten een aanzuigende werking hebben voor andere criminaliteit. Dit is nadelig voor naburige ondernemers en ook voor het leefklimaat in de nabijheid van de misdaadondernemer. Het beschermen van deze belangen kan als een gunstig neveneffect of maatschappelijk waardevolle externe werking van de toepassing van het Bibob-instrument beschouwd worden.

4 Wetswijzigingen (eerste en tweede tranche)

4.1 Eerste tranche

De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van de Wet Bibob uit 1999 beschreef de achtergrond en visie van de wetgever als volgt: 'Het is onbevredigend dat de overheid enerzijds veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en anderzijds het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties en activiteiten te faciliteren.'²² Twintig jaar later onderstreepte de wetgever dezelfde gedachte en besloot deze de onderzoeksbevoegdheden en reikwijdte van de Wet Bibob uit te breiden.

In de Memorie van Toelichting bij de Eerste uitbreidings-tranche stelt de wetgever dat het opsporen en vervolgen van strafbare feiten niet een taak is voor alle overheden, maar het beschermen van de eigen integriteit tegen het faciliteren van criminaliteit wel. Het beter in staat stellen van bestuursorganen om de eigen integriteit te beschermen is de voornaamste gedachte achter de wetsuitbreiding. In het verlengde van de wetsuitbreiding op 1 juli 2013 (de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob) en de 'actie-agenda aanpak ondermijning' is op 1 augustus 2020 gestalte gegeven aan de uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob. Met de inwerkingtreding van de eerste tranche is de reikwijdte van de Wet Bibob uitgebreid en tevens de informatiebronnen die bestuursorganen voor het eigen onderzoek mogen raadplegen. De wettelijke criteria die gelden voor de omgang met LBB-advies aanvragen zijn ook aangepast.

De belangrijkste wetswijzigingen die sinds 1 augustus 2020 van kracht zijn luiden (onderstaande betreft een samenvatting van: Justis, *Factsheet – De gewijzigde Wet Bibob per 1 augustus 2020*, Den Haag: Justis 2020, p. 1-3)²³:

- Alle overheidsopdrachten vallen onder het bereik van de Wet Bibob (voorheen betrof dit slechts de sectoren bouw, milieu en ICT).
- Ten aanzien van vastgoedtransacties geldt nu tevens dat het vergroten, verminderen of beëindigen van een deelname van een rechtspersoon met een overheidstaak aan een rechtspersoon die een onroerende zaak bezit of verhuurt, ook onder het bereik van de Wet Bibob valt.
- Het vervreemden van erfpacht wordt nu gezien als een vastgoedtransactie in de zin van de Wet Bibob (art. 1 lid 1 sub 5 van de Wet Bibob).
- Bekostiging van onderwijs en onderzoek valt nu onder het bereik van de Wet Bibob.
- Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen strafbare feiten die gepleegd zijn ter verkrijging of ter behoud van een beschikking. Een vermoeden dat een dergelijk strafbaar feit is gepleegd, is voldoende om een beschikking te weigeren of in te trekken.
- De voorschriften die aan een beschikking kunnen worden verbonden zijn uitgebreid:
 - Er kunnen voorschriften verbonden worden aan een beschikking indien geoordeeld wordt dat sprake is van een ernstig gevaar, maar weigering of intrekking is in het specifieke geval niet proportioneel.
 - De bevoegdheid is gecreëerd om voorschriften te wijzigen, aanvullen of intrekken. Tevens kunnen voorschriften op een later moment aan een beschikking verbonden worden.
 - Een beschikking kan worden ingetrokken als de daaraan verbonden voorschriften niet worden geschonden.

- De feiten en omstandigheden die meewegen bij de gevaarsbeoordeling zijn uitgebreid. Naast feiten en omstandigheden die wijzen op een betrokkenheid bij strafbare feiten kunnen sinds de wetswijziging tevens meegewogen worden:
 - Onherroepelijke strafbeschikkingen
 - Voldane transacties
 - Onherroepelijke bestuurlijke boetes
 - Bestuurlijke boetes die in stand zijn gelaten door de bestuursrechter
 - Belangrijk is dat het gevallen waarin de betrokkene zich niet of niet langer tegen een sanctie verzet.
- Als een strafbaar feit niet tot vervolging door het OM leidt of een zaak wordt geseponeerd dan kan het feit desondanks wel betrokken worden bij de gevaarsbeoordeling. Hier kan met name sprake van zijn bij bewijssepot. (Zie: art. 3a lid 2 van de Wet Bibob)
- Het niet verstrekken van aanvullende informatie van betrokkene op verzoek van het LBB resulteert in het oordeel van het LBB dat sprake is van ernstig gevaar. Dit geldt nu voor reeds verleende en ook voor aangevraagde beschikkingen (art. 4 lid 2).
- Bestuursorganen hebben een versterking gekregen van de informatiepositie, waaronder een uitbreiding van de toegang tot justitiële gegevens. Naast de gegevens van de betrokkene en (indirecte) bestuurders kunnen nu ook justitiële gegevens van een aantal categorieën derden worden opgevraagd, namelijk van:
 - Direct of indirect leidinggevenden
 - Personen met directe of indirecte zeggenschap
 - Directe of indirecte vermogensverschaffers
 - Leidinggevenden, beheerders of bedrijfsleiders die als zodanig op de beschikking wordt vermeld
 - De persoon die feitelijk op gelijke voet gesteld kan worden met de betrokkene/aanvrager, gezien een daadwerkelijke invloed.

De uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden en de grotere kring van betrokkenen maakt dat van Bibob-functionarissen in veel dossiers meer gevraagd zal worden. Dit geldt tevens voor de uitbreiding van de typen feiten die kunnen meewegen bij de gevaarsbeoordeling. In combinatie met de uitbreiding van de kring van de bij de beschikkingsaanvraag betrokken (rechts)personen levert dit een uitbreiding op van Bibob-gerelateerde werkzaamheden. In dat opzicht is de uitbreiding van de Wet Bibob in de eerste tranche een tweesnijdend zwaard. De versterkte informatiepositie en uitbreiding van de kring van betrokkenen die onderzocht kunnen worden, is waardevol vanuit het oogpunt van effectiviteit en doeltreffendheid. De Bibob-functionarissen zijn hiermee beter uitgerust om schijnconstructies en stroman-constructies beter te ontwaren. Het instrumentarium is op relevante wijze uitgebreid, mede gericht op het beter in zicht kunnen krijgen van (rechts)personen met feitelijke zeggenschap en invloed in de onderneming, waarvoor de beschikking gevraagd wordt. Een keerzijde van deze uitbreiding is dat er doorgaans meer werk mee gepaard zal gaan. Dit stelt mogelijk andere eisen aan de omvang van de Bibob-formatie in gemeenten. Het lijkt een logische redenatie dat een uitbreiding van onderzoeksbevoegdheden- en taken gepaard gaat met een proportionele uitbreiding van de daarvoor benodigde capaciteit. Deze redenatie geldt eens te meer voor de beoogde significante uitbreiding van de Wet Bibob in de tweede tranche.

4.2 Beoogde tweede tranche

Een verdere uitbreiding van de reikwijdte, toepassing en onderzoeksbevoegdheden voor bestuursorganen wordt gerealiseerd met een wijziging van de Wet Bibob in de tweede tranche. De tweede tranche biedt een meer ingrijpende uitbreiding van het instrumentarium,

met name ten aanzien van de informatiedeling tussen het LBB en de bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling. De eigen onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen worden met de tweede tranche verder uitgebreid en toegang wordt verleend tot fiscale gegevens over derden. Met de uitbreiding van de Wet Bibob in de tweede tranche wordt nadrukkelijk beoogd om waterbedefferen tegen te gaan. Het huidige systeem en de beperkingen ten aanzien van informatiedeling tussen bestuursorganen vormt hierin een belemmering. Een waterbedeffer doet zich voor als een aanvrager rondtrekt en bij meerdere gemeenten probeert een beschikking te verkrijgen. Als een gemeente niet bij andere gemeenten kan opvragen of er een Bibob-onderzoek naar een aanvrager heeft plaatsgevonden, en of hieruit een ernstig gevaar is gebleken, dan kan een malafide ondernemer profiteren van deze leemte in kennis. Hierover stelt de wetgever dat de tipfunctie die reeds bestaat ontoereikend is om deze ontwikkelingen te bestrijden, vanwege het onverwachte karakter van de mobiliteit van aanvragers. Ook het gebruik van stromannen maakt dat de tipfunctie niet de effectiviteit bereikt die beoogd wordt. Een uitbreiding van de bevoegdheid om informatie over uitgevoerde Bibob-onderzoeken onderling te mogen delen komt tegemoet aan de ervaren knelpunten. Een waterbedeffer doet zich ook voor bij concerns met meerder vestigingen, zoals het geval kan zijn bij vastgoedondernemingen. Het is met het huidige instrumentarium niet goed mogelijk om te achterhalen of eerder een Bibob-onderzoek heeft plaatsgevonden en wat de uitkomst hiervan was.²⁴

De wetgever betoogt dat het verbeteren van de informatiedeling ertoe zal leiden dat bestuursorganen in een betere positie komen om een eigen gevaarsbeoordeling te maken en in te schatten of een adviesaanvraag bij het LBB gewenst is. Op dit moment kunnen bestuursorganen reeds bij het LBB vragen of er over een aanvrager in de afgelopen twee jaar een Bibob-advies is uitgebracht en wat hiervan de uitkomst was. Deze bevoegdheid wordt met de tweede tranche uitgebreid met de mogelijkheid om een ander bestuursorgaan dezelfde vraag te stellen, maar dan op basis van het eigen Bibob-onderzoek van dat bestuursorgaan, zonder tussenkomst van het LBB. Deze informatie is niet beperkt tot de betrokkene, maar ook kan informatie opgevraagd worden over doorslaggevend relaties van betrokkene die relevant waren bij de vaststelling dat sprake is van een ernstig gevaar. Deze uitbreiding van de informatiedeling op grond van de Wet Bibob is breed gedragen en wordt gesteund door de G4- en B5 gemeenten, de Kring van commissarissen van de Koning, de RIEC's, het LIEC, de VNG en het Bureau regioburgemeesters. De wetgever stelt dat het probleem op geen andere wijze op te lossen is, de tipfunctie schiet hierin tekort. De tipfunctie wordt met de tweede tranche ook uitgebreid. Nu hebben het OM en LBB reeds een tipfunctie, als zij over informatie beschikken die wijst op een gewenste toepassing van de bevoegdheden van de Wet Bibob.

Op 19 december 2019 publiceerde het Ministerie van Justitie en Veiligheid een consultatie over het ontwerpvoorstel voor een verdere wijziging van de Wet Bibob (de tweede tranche). Deze consultatie sloot op 1 maart 2020.²⁵ Op 12 maart 2021 werd het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur' gepubliceerd.²⁶ Op 7 juni 2021 volgde de publicatie van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid.²⁷ De Nota van Wijziging en Nota naar aanleiding van het verslag verschenen op 29 september 2021.²⁸ In week 5 van 2022 staat de plenaire vergadering over het wetsvoorstel gepland. Ten tijde van de publicatie van dit rapport is nog niet bekend wanneer de aanpassing van de Wet Bibob in de tweede tranche in werking zal treden, omdat het wetsvoorstel nog niet is aangenomen door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. De actualiteiten en updates omtrent het wetgevingsproces zijn te volgen via deze webpagina van de Tweede Kamer:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2021Z04591&dossier=35764>²⁹

Volledigheidshalve en ter verduidelijking is hierbij opgenomen wat de grondslag, voorwaarden en beperkingen zijn van de onderlinge informatieverstrekking:

1. Als eerste voorwaarde is opgenomen dat moet zijn gebleken dat het ontvangende bestuursorgaan eigen onderzoek verricht naar dezelfde persoon die het verstreckende bestuursorgaan heeft onderzocht. Dit moet zijn gebleken uit een 11a-bericht of een tip, of in RIEC-verband. Voorwaarde 1° betekent dat uitsluitend in casussen die sterk op elkaar lijken, gegevens uit de eerdere Bibob-procedure verstrekt kunnen worden.
2. De gegevens mogen niet langer dan vijf jaar geleden zijn verkregen door de verstreckende partij. Op grond van die bepaling geldt dat ook voor de informatie uit het eigen Bibob-onderzoek.
3. De gegevensverstrekking wordt beperkt tot gegevens uit bronnen, met inbegrip van adviezen van het LBB, waaruit de ontvangende partij de gegevens ook zelf op zou mogen vragen. Andere gegevens mogen niet worden verstrekt. Als er slechts gedeeltelijk een overlap is van personen uit het oude en het nieuwe Bibob-onderzoek, mag alleen het deel van het LBB-advies of van de bevindingen van eigen onderzoek verstrekt worden dat betrekking heeft op de personen die in beide onderzoeken voorkomen.
4. De informatie moet noodzakelijk zijn voor het eigen onderzoek van het ontvangende bestuursorgaan. Gelet daarop is vereist dat het gaat om personen die in het onderzoek van de ontvangende partij zijn aangemerkt als betrokkene of als relevante derde, genoemd in subonderdeel 4 van artikel 28, tweede lid, onderdeel m. Gegevensverstrekking over andere personen is niet toegestaan. Het ontvangende bestuursorgaan moet aan de verstreckende partij hebben aangegeven welke personen voldoen aan het vereiste uit subonderdeel 4. Het verstreckende bestuursorgaan kan dat immers niet weten. (p. 15-16).

5 Enquête bevindingen

5.1 De opzet van de enquête

Om een representatief beeld te krijgen van praktische, organisatorische, beleidsmatige, professionele en persoonlijke aspecten van de implementatie en uitvoering van de Wet Bibob in de gemeenten van Noord-Brabant en Zeeland, is als eerste deel van het empirisch onderzoek een enquête opgesteld en via het RIEC aangeboden aan de Bibob functionarissen van de 74 gemeenten. De enquête werd digitaal via de webtool Qualtrics ingevuld, waarbij de invullende ambtenaar anoniem bleef, maar de naam van de gemeente wel werd gevraagd. Voorafgaand aan de aanbidding van de enquête werd deze door het RIEC aan de Bibob functionarissen en door de CdK aan de burgemeesters van de gemeenten in hun provincie aangekondigd, met een korte toelichting op het belang van het onderzoek en het verzoek om hieraan mee te werken. De enquête is ingedeeld in zeven vragenclusters en is, met een interval, afgenomen in de periode juni-september 2021. Zowel de definiëring van de vragenclusters als de vragen zelf zijn tot stand gekomen in nauw overleg met de leden van de klankbordgroep.

Na een rappel en verlenging van de inzendtermijn hebben in Noord-Brabant 60 van de 61 gemeenten de enquête ingevuld en in Zeeland 12 van de 13 gemeenten.

5.2 De resultaten

Hieronder is per cluster een selectie gemaakt van de respons die de 72 Bibob-functionarissen hebben ingevuld. Er heeft geen verdere statistische analyse (zoals regressieanalyse of correlatie-onderzoek) plaatsgevonden, gericht op onderlinge samenhang en oorzaak-gevolg verbanden. De reden hiervoor is het praktische en afgebakende zelfstandige karakter van de vragen en het inventariserende karakter van het onderzoek. De enquête is gericht op een brede beeldvorming van de Bibob-praktijk in Noord-Brabant en Zeeland. De formulering van de clustervragen is gericht op een inventarisatie en verkenning van de verschillende aspecten van het beleid, de implementatie, de processen, de organisatiestructuur, het Bibob-onderzoek en daaropvolgende advisering aan het college van B&W en de professionele en persoonlijke beleving en ervaring van Bibob-functionarissen. De bijna volledige respons en mate van detail van de enquêtevragen maakt dat er vanuit verschillende perspectieven naar kan worden gekeken (bestuurlijk, ambtelijk, vanuit HR-oogpunt, en vanuit financieel en politiek oogpunt). Daarbij spelen met name de sterke punten en ervaren aandachtspunten en uitdagingen een betekenisvolle rol.

5.2.1 Cluster 1

Dit cluster bevat de algemene vragen. In cluster 1 valt op dat het grootste deel van de Bibob-functionarissen een Bibob-training of opleiding heeft gehad binnen of buiten de gemeente (zie figuur 1). Indien bij de vraag of men een training had gevolgd 'ja' antwoordde, kon men in een open veld achter 'Namelijk' invullen wat voor training was gevolgd. Hier werd opvallend vaak het RIEC of de Bibob Academie genoemd. Gezien het complexe en veeleisende karakter van Bibob-onderzoeken en advisering kan verdedigd worden dat een Bibob-opleiding binnen of buiten de gemeente standaard zou moeten worden aangeboden. Een Bibob-opleiding bij de start van de functie is noodzakelijk, met name omdat er geen HBO of WO opleidingen zijn die strikt gericht zijn op de Bibob-professional. Bij de vraag of er binnen de gemeente cursussen worden aangeboden, blijkt dat in Noord-Brabant in ongeveer de helft van de gevallen niet zo

te zijn en in Zeeland in driekwart van de gemeenten niet (zie figuur 2). Een meerderheid van de respondenten heeft een juridisch aanspreekpunt binnen de gemeente (zie figuur 3). Uit de enquête blijkt dat het merendeel van de Bibob-functionarissen zelf jurist is. Aangezien de toepassing van de Wet Bibob een scala aan juridische aspecten bevat, is het noodzakelijk dat de gemeentelijke organisatie zo is ingericht dat juridische expertise goed toegankelijk is voor de Bibob-functionaris. Het kunnen overleggen en afstemmen met de juridische afdeling van de gemeente is een kwalitatief pluspunt voor de Bibob-functionaris, met name als deze persoon individueel invulling geeft aan de Bibob-functie.

Gezien het veranderende karakter van de Wet Bibob, de jurisprudentie en ook de uitdagingen en risico's waarop geanticipeerd moet worden, is een periodieke training en/of cursus aanbevelingswaardig. In de financiële sector moeten anti-money laundering en Customer Due Dilligence officers ook periodiek opgeleid worden, dit is een wettelijke verplichting die rust op financiële instellingen. Het achterliggende motief hiervoor is het constant wisselende werkveld en de 'ratrace' qua kennis en kunde. Criminelen zijn voortdurend op zoek naar mogelijkheden om compliance wetgeving te omzeilen en compliance officers in de financiële sector moeten goed up-to-date zijn ten aanzien van 'red flags', ongebruikelijke transacties en integriteitsrisicos's. Analoog hieraan valt te verdedigen dat ook voor Bibob-functionarissen een periodieke (bijvoorbeeld jaarlijkse) opleidingsplicht zou kunnen gelden. Als de gemeente niet in de positie is om zelf trainingen en cursussen aan te bieden dan zijn (grotere) buurgemeenten, de RIEC's en het LBB logische partners. Uniforme scholing en training, verzorgd door de RIEC's en het LBB, is te verkiezen boven een diversiteit aan private Bibob-opleiding aanbieders. Niet omdat deze private aanbieders niet kundig of professioneel zijn, maar omdat het centraliseren van Bibob-scholing leidt tot gewenste uniformering en het kunnen duiden van ondergrenzen en vaste formats/structuren. Een dergelijke periodieke training zorgt ervoor dat de noodzakelijke kennis over de toepasselijke wet- en regelgeving, Bibob-praktijk in andere gemeenten en de jurisprudentie bij de Bibob-functionarissen (zie figuur 4 en figuur 5) op een gewenst en geüniformeerd kennispunt te brengen is.

Figuur 1

Hebt u (binnen of buiten de gemeente) een Bibob-training of -opleiding gehad? - Selected Choice

provincie	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent	
Brabant	Valid	nee	6	10,0	10,0
		ja, namelijk:	54	90,0	100,0
		Total	60	100,0	100,0
Zeeland	Valid	nee	2	16,7	16,7
		ja, namelijk:	10	83,3	100,0
		Total	12	100,0	100,0

Figuur 2

Worden er binnen uw gemeente Bibob-voorlichtingen,
-cursussen en/of -trainingen aangeboden aan Bibob-functionarissen? - Selected Choice

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	nee	27	45,0	45,0	45,0
		ja, namelijk:	33	55,0	55,0	100,0
		Total	60	100,0	100,0	
Zeeland	Valid	nee	9	75,0	75,0	75,0
		ja, namelijk:	3	25,0	25,0	100,0
		Total	12	100,0	100,0	

Figuur 3

Hebt u een juridisch aanspreekpunt binnen de gemeente? ja

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	ja	41	68,3	100,0	100,0
	Missing	System	19	31,7		
		Total	60	100,0		
Zeeland	Valid	ja	8	66,7	100,0	100,0
	Missing	System	4	33,3		
		Total	12	100,0		

Figuur 4

In welke mate bent u bekend met de wetswijziging Bibob (augustus 2020) en de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	goed	14	23,3	23,3	23,3
		voldoende	36	60,0	60,0	83,3
		matig	8	13,3	13,3	96,7
		onvoldoende	2	3,3	3,3	100,0
		Total	60	100,0	100,0	
Zeeland	Valid	goed	2	16,7	18,2	18,2
		voldoende	6	50,0	54,5	72,7
		matig	1	8,3	9,1	81,8
		onvoldoende	2	16,7	18,2	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
	Missing	System	1	8,3		
	Total	12	100,0			

Figuur 5

In welke mate bent u bekend met Bibob-jurisprudentie?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	goed	6	10,0	10,0	10,0
		voldoende	22	36,7	36,7	46,7
		matig	25	41,7	41,7	88,3
		onvoldoende	7	11,7	11,7	100,0
		Total	60	100,0	100,0	
Zeeland	Valid	goed	2	16,7	18,2	18,2
		voldoende	4	33,3	36,4	54,5
		matig	4	33,3	36,4	90,9
		onvoldoende	1	8,3	9,1	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
	Missing	System	1	8,3		
Total			12	100,0		

5.2.2

Cluster 2

In slechts een klein aantal gemeenten in Noord-Brabant, en in geen van de gemeenten in Zeeland, is Bibob-coördinator een aparte functie (zie figuur 6). In die gevallen zal de rol van Bibob-coördinator gecombineerd worden met een andere functie. Dit zal doorgaans samenhangen met budgettaire aspecten en het aantal Bibob-onderzoeken dat in een gemeente jaarlijks uitgevoerd wordt. Theoretisch kunnen budgettaire aspecten ook invloed hebben op het aantal in onderzoek genomen dossiers. Hier hebben wij geen nader onderzoek naar gedaan. Een aparte Bibob coördinator, gecombineerd met één of meerdere Bibob-onderzoekers heeft voordelen, maar denkbaar is dat veel gemeenten goed kunnen werken met één geïntegreerde functie: coördinator en onderzoeker tegelijkertijd.

Het aantal uren dat gemiddeld beschikbaar is voor een Bibob-onderzoek is divers, variërend van minder dan 1 uur tot 55 uur (zie figuur 7). Het gemiddelde in Noord-Brabant is 9,074 uur met een standaardafwijking van 10. In Zeeland is het gemiddelde aantal uren lager: 3,25 uur, met een standaardafwijking van 2,3 uur. In beide provincies geeft ongeveer de helft van de respondenten aan dat de tijd die beschikbaar is voor de Bibob-onderzoeken niet toereikend is (zie figuur 10). Hierin ligt voor een deel persoonlijke ervaring en individuele beleving besloten, maar deze respons is desondanks een aandachtspunt, met name omdat een significant aantal respondenten hierin knelpunten ervaart.

Figuur 6

Is Bibob-coördinator in uw gemeente een aparte functie (in tegenstelling tot een nevenfunctie van bijvoorbeeld een jurist of beleidsambtenaar)?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	ja	10	16,7	16,7	16,7
		nee	50	83,3	83,3	100,0
		Total	60	100,0	100,0	
Zeeland	Valid	nee	12	100,0	100,0	100,0

Figuur 7

Hoeveel uren zijn gemiddeld beschikbaar voor een Bibob-onderzoek?

Brabant	N	Valid	54
		Missing	6
		Mean	9,074
		Std. Deviation	10,0223
Zeeland	N	Valid	12
		Missing	0
		Mean	3,250
		Std. Deviation	2,3789

Figuur 8

Statistics

provincie			Ik ervaar voldoende steun van het college bij complexe dossiers.	De formatie binnen de gemeente is toereikend voor de uitvoering van het (door de wetgever gewenste) Bibob-beleid.	Het aantal beschikbare uren per dossier is toereikend voor de Bibob-onderzoeken.	De IT-systemen zijn toereikend voor de Bibob-onderzoeken.	De IT-systemen zijn toereikend voor de uitvoering van het Bibob-beleid.
Brabant	N	Valid	54	58	57	52	47
		Missing	6	2	3	8	13
		Mean	3,93	3,00	3,33	3,40	3,47
		Std. Deviation	,797	1,214	1,091	1,053	,856
Zeeland	N	Valid	10	12	12	9	9
		Missing	2	0	0	3	3
		Mean	3,60	2,92	3,33	3,33	3,33
		Std. Deviation	1,174	1,240	,985	1,000	1,000

Figuur 9

De formatie binnen de gemeente is toereikend voor de uitvoering van het (door de wetgever gewenste) Bibob-beleid.

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	sterk mee oneens	8	13,3	13,8	13,8
		mee oneens	13	21,7	22,4	36,2
		niet mee eens, niet mee oneens	13	21,7	22,4	58,6
		mee eens	19	31,7	32,8	91,4
		sterk mee eens	5	8,3	8,6	100,0
		Total	58	96,7	100,0	
	Missing	System	2	3,3		
	Total	60	100,0			
Zeeland	Valid	sterk mee oneens	1	8,3	8,3	8,3
		mee oneens	5	41,7	41,7	50,0
		niet mee eens, niet mee oneens	1	8,3	8,3	58,3
		mee eens	4	33,3	33,3	91,7
		sterk mee eens	1	8,3	8,3	100,0
	Total	12	100,0	100,0		

Figuur 10

Het aantal beschikbare uren per dossier is toereikend voor de Bibob-onderzoeken.

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	sterk mee oneens	4	6,7	7,0	7,0
		mee oneens	8	13,3	14,0	21,1
		niet mee eens, niet mee oneens	17	28,3	29,8	50,9
		mee eens	21	35,0	36,8	87,7
		sterk mee eens	7	11,7	12,3	100,0
		Total	57	95,0	100,0	
	Missing	System	3	5,0		
	Total	60	100,0			
Zeeland	Valid	mee oneens	3	25,0	25,0	25,0
		niet mee eens, niet mee oneens	3	25,0	25,0	50,0
		mee eens	5	41,7	41,7	91,7
		sterk mee eens	1	8,3	8,3	100,0
	Total	12	100,0	100,0		

5.2.3 Cluster 3

Uit de respons op de vragen uit cluster 3 blijkt dat 1/3 van de respondenten uit Noord-Brabant over onvoldoende kennis beschikt ten aanzien van ondermijningsrisico's in de gemeente (zie figuur 11). Aangezien de Wet Bibob onderdeel uitmaakt van de bestuurlijke preventie van ondermijning is het belangrijk dat Bibob-functionarissen gemeente-specifieke ondermijningsrisico's in beeld hebben. Voor het ontwerp, de implementatie en uitvoering van het Bibob-beleid zijn deze inzichten van groot belang. Hierop kan ingespeeld worden door cursussen en trainingen aan te bieden die (deels) specifieke betrekking hebben op de eigen gemeente. In het verlengde van deze vraag geeft een deel van de respondenten aan dat actuele risico's niet zijn meegenomen in het beleid (zie figuur 12). Om de effectiviteit van het gemeentelijke Bibob-beleid te vergroten is het wenselijk dat lokale risico's bekend zijn en doorwerken in het beleid. Een grote meerderheid van de respondenten in beide provincies antwoordt bevestigend op de vraag of risico's zich verspreiden tussen gemeenten op basis van een strenger of soepeler Bibob-beleid (zie figuur 13). Hierin kan een verschijningsvorm van het waterbedeffect geduid worden. Een regionale afstemming van Bibob-beleid, waarin minimumbeleid en toepassingsdoelen worden geformuleerd, kan deze ontwikkeling waarschijnlijk tegengaan. Dit inzicht wordt ook bevestigd door de respons op de enquêtevraag die hier betrekking op heeft (zie figuur 14).

Figuur 11

In welke mate bent u bekend met specifieke ondermijningsrisico's voor uw gemeente?

provincie	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent	
Brabant	Valid	goed	21	35,0	35,0
		voldoende	19	31,7	66,7
		matig	19	31,7	98,3
		onvoldoende	1	1,7	100,0
		Total	60	100,0	
Zeeland	Valid	goed	3	25,0	27,3
		voldoende	6	50,0	81,8
		matig	2	16,7	100,0
		Total	11	91,7	
	Missing	System	1	8,3	
Total		12	100,0		

Figuur 12

De actuele lokale risico's zijn meegenomen in het Bibob-beleid van de gemeente.

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	sterk mee oneens	2	3,3	3,5	3,5
		mee oneens	13	21,7	22,8	26,3
		niet mee eens, niet mee oneens	13	21,7	22,8	49,1
		mee eens	19	31,7	33,3	82,5
		sterk mee eens	10	16,7	17,5	100,0
		Total	57	95,0	100,0	
	Missing	System	3	5,0		
	Total	60	100,0			
Zeeland	Valid	mee oneens	1	8,3	9,1	9,1
		niet mee eens, niet mee oneens	4	33,3	36,4	45,5
		mee eens	6	50,0	54,5	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
		Missing	System	1	8,3	
	Total	12	100,0			

Figuur 13

Risico's verplaatsen zich tussen gemeenten, op basis van strenger of soepeler Bibob-beleid.

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	mee oneens	3	5,0	5,8	5,8
		niet mee eens, niet mee oneens	6	10,0	11,5	17,3
		mee eens	29	48,3	55,8	73,1
		sterk mee eens	14	23,3	26,9	100,0
		Total	52	86,7	100,0	
		Missing	System	8	13,3	
	Total	60	100,0			
Zeeland	Valid	sterk mee oneens	1	8,3	9,1	9,1
		mee oneens	1	8,3	9,1	18,2
		niet mee eens, niet mee oneens	1	8,3	9,1	27,3
		mee eens	7	58,3	63,6	90,9
		sterk mee eens	1	8,3	9,1	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
		Missing	System	1	8,3	
	Total	12	100,0			

Figuur 14

Afstemming tussen gemeenten draagt bij aan het tegengaan van regionale ondermijning.

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	mee oneens	1	1,7	1,7	1,7
		niet mee eens, niet mee oneens	1	1,7	1,7	3,3
		mee eens	35	58,3	58,3	61,7
		sterk mee eens	23	38,3	38,3	100,0
		Total	60	100,0	100,0	
Zeeland	Valid	mee oneens	1	8,3	9,1	9,1
		mee eens	7	58,3	63,6	72,7
		sterk mee eens	3	25,0	27,3	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
	Missing	System	1	8,3		
	Total	12	100,0			

5.2.4

Cluster 4

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Bibob-beleid ligt bij de meeste gemeenten in Noord-Brabant en Zeeland bij de Bibob coördinator, gevolgd door de 'afdeling veiligheid' en 'decentraal bij de afdelingen' (zie figuur 15). Gezien het specialistische en complexe karakter van Bibob-dossiers en -toetsingen en de noodzaak om met gepaste zorgvuldigheid Bibob-onderzoeken te kunnen uitvoeren is het aanbevelenswaardig om een zelfstandige gespecialiseerde Bibob-functie mogelijk te maken, ook in kleine gemeenten. Dit neemt niet weg dat uit de praktijk blijkt dat Bibob-functionarissen, die Bibob werkzaamheden combineren met andere rollen, toereikend en effectief invulling kunnen geven aan de Bibob-functie. De aanbeveling om een zelfstandige functie mogelijk te maken, vlakt dit niet uit.

In Noord-Brabant maakt iets meer dan de helft van de gemeenten gebruik van een indicatorenlijst bij het opstellen van Bibob-beleid, in Zeeland betreft het een kleiner aantal gemeenten die hier gebruik van maakt (zie figuur 16). Het kan als een 'best practice' aanbevolen worden om hiervan gebruik te maken. Door middel van de indicatorenlijst kan rekening worden gehouden en geanticipeerd worden op bekende ondermijningsrisico's, zowel generiek, regionaal als gemeente-specifiek. Dit geldt evenzeer voor het aanwijzen van risicobranches door de burgemeester (zie figuur 17). Het maakt het mogelijk om het Bibob-beleid concreter gericht te maken op de omstandigheden en risico's in de specifieke gemeente. Het gebruik dat de burgemeester risicobranches aanwijst, draagt bij aan het structureel vergroten van de betrokkenheid van de burgemeester bij de Bibob-processen (met name in gemeenten waar dit niet vanzelfsprekend is).

Uit respons blijkt dat in beide provincies bij een significant aantal gemeenten geen evaluaties van het Bibob-beleid plaatsvindt (zie figuur 18). Het is aanbevelenswaardig om deze praktijk in te voeren bij alle gemeenten, omdat het de slagkracht en effectiviteit van het Bibob-beleid kan vergroten. Evaluatie van Bibob-beleid maakt dat aanpassingen en mogelijke correcties kunnen worden doorgevoerd en kan het bewustzijn en de betrokkenheid vergroten van de gemeentelijke organisatie bij de Bibob-uitvoering.

Als het Bibob-beleid alleen ad-hoc wordt geëvalueerd, of na een wetswijziging of significante gebeurtenis, dan loopt de gemeente het risico dat het beleid op punten achterhaald is. Een tweejaarlijkse standaard evaluatie kan als proportioneel en nuttig worden verdedigd, zeker gezien de uitbreidingen van de Wet Bibob in de eerste en tweede tranche, en de belangrijke rol die de Wet Bibob in de toekomst zal (blijven) vervullen in de bescherming van de integriteit van gemeenten en de preventie van het faciliteren van (georganiseerde) ondermijnende criminaliteit (zie figuur 19).

Bijna alle gemeenten in de twee provincies passen de Wet Bibob toe op vergunningen (zie figuur 20). Dit is in veel mindere mate het geval bij vastgoedtransacties, waarbij in Noord-Brabant in de helft van de gemeenten Bibob wordt toegepast en in Zeeland slechts bij 1 gemeente. Subsidies worden in geen Zeeuwse gemeente in een Bibob-toets betrokken, overheidsopdrachten ook niet. In Noord-Brabant zijn er 7 gemeenten die op subsidies de Wet Bibob toepassen en bij overheidsopdrachten zijn dit 13 gemeenten. Vanuit de gedachte van de 'dijken even hoog' is deze respons van grote betekenis. Betoogd kan worden dat slechts bereikt wordt dat de 'dijken even hoog zijn' als alle gemeenten op dezelfde type beschikkingen een Bibob-toets uitvoeren. Hier zijn grote discrepanties zichtbaar die voor de toekomst aandacht verdienen, mede in het licht van het tegengaan van een waterbedefferd in en tussen de provincies.

Figuur 15

Waar ligt de grootste verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Bibob-beleid binnen de gemeente?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	afdeling Veiligheid	17	28,3	28,3	28,3
		Bibob-coördinator	25	41,7	41,7	70,0
		decentraal bij de afdelingen	11	18,3	18,3	88,3
		anders, namelijk:	7	11,7	11,7	100,0
		Total	60	100,0	100,0	
Zeeland	Valid	afdeling Veiligheid	1	8,3	8,3	8,3
		Bibob-coördinator	5	41,7	41,7	50,0
		decentraal bij de afdelingen	4	33,3	33,3	83,3
		anders, namelijk:	2	16,7	16,7	100,0
		Total	12	100,0	100,0	

Figuur 16

Wordt bij de gemeente gebruik gemaakt van een indicatorenlijst bij de Bibob-beleidsvorming?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	ja	33	55,0	55,9	55,9
		nee	26	43,3	44,1	100,0
		Total	59	98,3	100,0	
	Missing	System	1	1,7		
		Total	60	100,0		
Zeeland	Valid	ja	3	25,0	27,3	27,3
		nee	8	66,7	72,7	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
	Missing	System	1	8,3		
		Total	12	100,0		

Figuur 17

Zijn in uw gemeente risicobranches aangewezen door de burgemeester?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	ja	38	63,3	63,3	63,3
		nee	22	36,7	36,7	100,0
		Total	60	100,0	100,0	
Zeeland	Valid	ja	4	33,3	40,0	40,0
		nee	6	50,0	60,0	100,0
		Total	10	83,3	100,0	
	Missing	System	2	16,7		
		Total	12	100,0		

Figuur 18

Vinden in uw gemeente
evaluatieplaats van het Bibob-beleid?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	ja	30	50,0	50,8	50,8
		nee	29	48,3	49,2	100,0
		Total	59	98,3	100,0	
	Missing	System	1	1,7		
	Total		60	100,0		
Zeeland	Valid	ja	2	16,7	20,0	20,0
		nee	8	66,7	80,0	100,0
		Total	10	83,3	100,0	
	Missing	System	2	16,7		
	Total		12	100,0		

Figuur 19

Hoe vaak wordt het
Bibob-beleid geëvalueerd?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	om het jaar	5	8,3	8,8	8,8
		jaarlijks	3	5,0	5,3	14,0
		ad-hoc	45	75,0	78,9	93,0
		nooit	4	6,7	7,0	100,0
		Total	57	95,0	100,0	
	Missing	System	3	5,0		
Total		60	100,0			
Zeeland	Valid	jaarlijks	1	8,3	9,1	9,1
		ad-hoc	6	50,0	54,5	63,6
		nooit	4	33,3	36,4	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
	Missing	System	1	8,3		
Total		12	100,0			

Figuur 20

De focus van het Bibob-beleid in uw gemeente ligt op

provincie			Vergunningen	Vastgoedtransacties	Subsidies	Overheidsopdrachten	Anders, namelijk:
Brabant	N	Valid	57	28	7	13	9
		Missing	3	32	53	47	51
Zeeland	N	Valid	11	1	0	0	3
		Missing	1	11	12	12	9

5.2.5

Cluster 5

In de gemeenten van Noord-Brabant vinden gemiddeld per jaar 25 Bibob-onderzoeken plaats, met een standaardafwijking van 27. In de Zeeuwse gemeenten vinden er gemiddeld 20,5 Bibob onderzoeken plaats, met een standaardafwijking van afgerond 18 (zie figuur 21 en 22). Dat wil dus zeggen dat de spreiding – en daarmee de verschillen tussen de individuele gemeenten – erg groot is. De toetsingen van de verschillende typen beschikkingen is divers, zo blijkt uit de respons. Tussen de gemeenten in Zeeland en Noord-Brabant bestaan bovendien relevante verschillen. Als voorbeeld dient de vraag wanneer, bij vastgoedtransacties waar de gemeente partij bij is, een Bibob-onderzoek plaats vindt (zie figuur 23). In Zeeland geeft 8 van de 12 respondenten aan 'nooit'. De respons van de gemeenten in Noord-Brabant laat zien dat slechts 10 van de 60 gemeenten nooit toetst bij dergelijke vastgoedtransacties. Een contrast is zichtbaar bij vergunningen in het kader van de Drank- en Horecawet (zie figuur 25). Daarbij geeft de overgrote meerderheid van de respondenten uit beide provincies aan dat altijd getoetst wordt. Een vergelijkbaar beeld is ook zichtbaar bij de respons op de vraag over toetsing bij exploitatievergunningen (zie figuur 27). De vraag betreffende subsidies laat daarentegen bij beide provincies weer een divers beeld zien. In Noord-Brabant wordt door 23 van de 60 gemeenten bij exploitatievergunningen nooit getoetst en in Zeeland door 4 van de 12 gemeenten niet (zie figuur 28).

Figuur 21

Hoeveel Bibob-onderzoeken vinden per jaar plaats in uw gemeente?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent	
Brabant	Valid	0	1	1,7	1,7	1,7	
		5	1	1,7	1,7	3,4	
		6	3	5,0	5,1	8,5	
		7	3	5,0	5,1	13,6	
		8	3	5,0	5,1	18,6	
		10	10	16,7	16,9	35,6	
		12	1	1,7	1,7	37,3	
		13	1	1,7	1,7	39,0	
		15	5	8,3	8,5	47,5	
		16	1	1,7	1,7	49,2	
		17	1	1,7	1,7	50,8	
		20	10	16,7	16,9	67,8	
		25	4	6,7	6,8	74,6	
		30	5	8,3	8,5	83,1	
		40	2	3,3	3,4	86,4	
		41	1	1,7	1,7	88,1	
		48	1	1,7	1,7	89,8	
		50	1	1,7	1,7	91,5	
		60	2	3,3	3,4	94,9	
		100	1	1,7	1,7	96,6	
		125	1	1,7	1,7	98,3	
150	1	1,7	1,7	100,0			
	Total	59	98,3	100,0			
	Missing System	1	1,7				
	Total	60	100,0				
Zeeland	Valid	1	1	8,3	9,1	9,1	
		5	1	8,3	9,1	18,2	
		6	1	8,3	9,1	27,3	
		8	1	8,3	9,1	36,4	
		15	2	16,7	18,2	54,5	
		20	1	8,3	9,1	63,6	
		25	2	16,7	18,2	81,8	
		50	1	8,3	9,1	90,9	
		55	1	8,3	9,1	100,0	
			Total	11	91,7	100,0	
			Missing System	1	8,3		
			Total	12	100,0		

Figuur 22

Hoeveel Bibob-onderzoeken vinden per jaar plaats in uw gemeente?

Brabant	N	Valid	59
		Missing	1
	Mean		24,83
	Std. Deviation		27,256
Zeeland	N	Valid	11
		Missing	1
	Mean		20,45
	Std. Deviation		17,745

Figuur 23

Vastgoedtransacties waarbij de gemeente partij is

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	altijd toetsing	1	1,7	1,7	1,7
		toetsing obv criteria uit beleid	27	45,0	46,6	48,3
		alleen toetsing bij aanleiding	20	33,3	34,5	82,8
		nooit toetsing	10	16,7	17,2	100,0
		Total	58	96,7	100,0	
	Missing	System	2	3,3		
Total		60	100,0			
Zeeland	Valid	toetsing obv criteria uit beleid	2	16,7	18,2	18,2
		alleen toetsing bij aanleiding	1	8,3	9,1	27,3
		nooit toetsing	8	66,7	72,7	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
		Missing	System	1	8,3	
	Total		12	100,0		

Figuur 24

Overheidsopdrachten (waaronder zorgaanbieders)

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	altijd toetsing	1	1,7	1,8	1,8
		toetsing obv criteria uit beleid	18	30,0	32,1	33,9
		alleen toetsing bij aanleiding	15	25,0	26,8	60,7
		nooit toetsing	22	36,7	39,3	100,0
		Total	56	93,3	100,0	
	Missing	System	4	6,7		
	Total	60	100,0			
Zeeland	Valid	toetsing obv criteria uit beleid	3	25,0	27,3	27,3
		alleen toetsing bij aanleiding	1	8,3	9,1	36,4
		nooit toetsing	7	58,3	63,6	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
		Missing	System	1	8,3	
	Total	12	100,0			

Figuur 25

Vergunningen in het kader van de Drank- en Horecawet

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	altijd toetsing	51	85,0	85,0	85,0
		toetsing obv criteria uit beleid	8	13,3	13,3	98,3
		alleen toetsing bij aanleiding	1	1,7	1,7	100,0
		Total	60	100,0	100,0	
Zeeland	Valid	altijd toetsing	10	83,3	83,3	83,3
		toetsing obv criteria uit beleid	2	16,7	16,7	100,0
		Total	12	100,0	100,0	

Figuur 26

Milieuvergunningen (waaronder chemisch, veehouderij/mest/slacht/afval) en bouwvergunningen

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	altijd toetsing	6	10,0	10,7	10,7
		toetsing obv criteria uit beleid	36	60,0	64,3	75,0
		alleen toetsing bij aanleiding	8	13,3	14,3	89,3
		nooit toetsing	6	10,0	10,7	100,0
		Total	56	93,3	100,0	
	Missing	System	4	6,7		
Total			60	100,0		
Zeeland	Valid	toetsing obv criteria uit beleid	6	50,0	54,5	54,5
		alleen toetsing bij aanleiding	3	25,0	27,3	81,8
		nooit toetsing	2	16,7	18,2	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
		Missing	System	1	8,3	
	Total			12	100,0	

Figuur 27

Exploitatievergunningen, waaronder coffeeshops, seksinrichtingen, escortbranche, smartshops en speelautomatenhallen

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	altijd toetsing	42	70,0	70,0	70,0
		toetsing obv criteria uit beleid	12	20,0	20,0	90,0
		alleen toetsing bij aanleiding	5	8,3	8,3	98,3
		nooit toetsing	1	1,7	1,7	100,0
		Total	60	100,0	100,0	
Zeeland	Valid	altijd toetsing	9	75,0	75,0	75,0
		toetsing obv criteria uit beleid	2	16,7	16,7	91,7
		alleen toetsing bij aanleiding	1	8,3	8,3	100,0
		Total	12	100,0	100,0	

Figuur 28

Subsidies

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	toetsing obv criteria uit beleid	16	26,7	29,1	29,1
		alleen toetsing bij aanleiding	16	26,7	29,1	58,2
		nooit toetsing	23	38,3	41,8	100,0
		Total	55	91,7	100,0	
	Missing	System	5	8,3		
	Total	60	100,0			
Zeeland	Valid	toetsing obv criteria uit beleid	3	25,0	27,3	27,3
		alleen toetsing bij aanleiding	4	33,3	36,4	63,6
		nooit toetsing	4	33,3	36,4	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
	Missing	System	1	8,3		
	Total	12	100,0			

5.2.6

Cluster 6

Bij de vragen van cluster 6 staan interne en externe ondersteuning en externe samenwerking centraal. In Noord-Brabant geven 27 van de 60 respondenten en in Zeeland geven 8 van de 12 respondenten aan dat meer juridische ondersteuning vanuit de gemeente voor Bibob-functionarissen gewenst is (zie figuur 29). Voor de gemeente waarin dit als zodanig gesignaleerd is, kan een dergelijk signaal een onderdeel zijn van evaluatie- en of functioneringsgesprekken gericht op het verbeteren van de Bibob-processen en functies.

Een kwart van de respondenten in Noord-Brabant zou meer ondersteuning van het RIEC wensen, dit geldt voor 2 van de 12 respondenten uit Zeeland (zie figuur 30). Een grote meerderheid van de respondenten in beide provincies geeft aan dat regionale samenwerking gewenst is (zie figuur 31). In het licht van deze respons is de beoogde uitbreiding van de informatiedeling-bevoegdheden uit de tweede tranche een welkome aanvulling op het reeds beschikbare Bibob-instrumentarium.

Figuur 29

Meer juridische ondersteuning vanuit de gemeente voor Bibob-functionarissen is gewenst.

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	sterk mee oneens	4	6,7	7,0	7,0
		mee oneens	11	18,3	19,3	26,3
		niet mee eens, niet mee oneens	16	26,7	28,1	54,4
		mee eens	19	31,7	33,3	87,7
		sterk mee eens	7	11,7	12,3	100,0
		Total	57	95,0	100,0	
	Missing	System	3	5,0		
	Total	60	100,0			
Zeeland	Valid	mee oneens	1	8,3	9,1	9,1
		niet mee eens, niet mee oneens	2	16,7	18,2	27,3
		mee eens	7	58,3	63,6	90,9
		sterk mee eens	1	8,3	9,1	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
		Missing	System	1	8,3	
		Total	12	100,0		

Figuur 30

Een grotere rol van / meer ondersteuning door het RIEC is gewenst.

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent	
Brabant	Valid	sterk mee oneens	2	3,3	3,4	3,4	
		mee oneens	17	28,3	28,8	32,2	
		niet mee eens, niet mee oneens	24	40,0	40,7	72,9	
		mee eens	13	21,7	22,0	94,9	
		sterk mee eens	3	5,0	5,1	100,0	
		Total	59	98,3	100,0		
	Missing	System	1	1,7			
	Total	60	100,0				
Zeeland	Valid	mee oneens	3	25,0	27,3	27,3	
		niet mee eens, niet mee oneens	6	50,0	54,5	81,8	
		mee eens	2	16,7	18,2	100,0	
		Total	11	91,7	100,0		
		Missing	System	1	8,3		
			Total	12	100,0		

Figuur 31

(meer) samenwerking op regionaal niveau is gewenst.

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	mee oneens	3	5,0	5,0	5,0
		niet mee eens, niet mee oneens	8	13,3	13,3	18,3
		mee eens	36	60,0	60,0	78,3
		sterk mee eens	13	21,7	21,7	100,0
		Total	60	100,0	100,0	
Zeeland	Valid	mee oneens	2	16,7	16,7	16,7
		niet mee eens, niet mee oneens	1	8,3	8,3	25,0
		mee eens	8	66,7	66,7	91,7
		sterk mee eens	1	8,3	8,3	100,0
		Total	12	100,0	100,0	

5.2.7

Cluster 7

Uit de respons op de vragen uit het zevende cluster valt onder meer op te maken dat een relatief beperkt aantal van de Bibob-onderzoeken resulteert in een negatief advies (beoordeling 'ernstig gevaar'). In de gemeenten van Noord-Brabant is sprake van een gemiddeld aantal van 1,95 met een standaardafwijking van 4,1. In Zeeland is gemiddeld 1,18 negatieve adviezen uitgebracht per gemeente over de afgelopen 5 jaar, met een standaardafwijking van 1,47 (zie figuur 32). De negatieve adviezen werden in het grootste gedeelte van de gevallen overgenomen. Bij 7 van de 60 gemeenten in Noord-Brabant werd het advies 'meestal' overgenomen, dit was bij de Zeeuwse gemeenten bij 2 van de 12 het geval (zie figuur 33).

Cluster 7 bevat ook enkele vragen die betrekking hebben op de persoonlijke beleving van de Bibob-functionarissen. Daarin komt naar voren dat een kwart van de respondenten uit zowel Noord-Brabant als Zeeland zich wel eens bedreigd heeft gevoeld (zie figuur 34). Dit is uiteraard een onwenselijk gegeven en een negatieve bijkomstigheid van het uitvoeren van deze functie. Het is aanbevelenswaardig dat Bibob-functionarissen die zich hiermee geconfronteerd zien, dit minstens kenbaar maken in de gemeentelijke organisatie zodat gekeken kan worden hoe hier voor de toekomst preventief mee kan worden omgesprongen, in het belang van de Bibob-functionaris. Idealiter maakt men dergelijke zaken niet mee, bedreiging en intimidatie zijn onacceptabel en Bibob-functionarissen zouden hiertegen beschermd moeten kunnen worden.

Op de vraag of de respondent hiaten in de kennis ervaart bij de uitoefening van de Bibob-functie heeft 27 van de 60 respondenten in Noord-Brabant en 4 van de 12 respondenten in Zeeland geantwoord dat dit het geval is (zie figuur 35). Deze respons onderstreept de noodzaak van een gedegen training/opleiding bij aanvang van de functie en een, bijvoorbeeld jaarlijkse, cursus/training gericht op het actualiseren van de kennis en het trainen en uitbreiden van de vaardigheden, expertise en kennis die gewenst zijn bij de uitoefening van de Bibob-functie.

Figuur 32

Hoeveel Bibob-onderzoeken hebben in de afgelopen 5 jaren tot een negatief advies geleid?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	0	27	45,0	49,1	49,1
		1	14	23,3	25,5	74,5
		2	4	6,7	7,3	81,8
		3	5	8,3	9,1	90,9
		10	2	3,3	3,6	94,5
		15	2	3,3	3,6	98,2
		20	1	1,7	1,8	100,0
		Total	55	91,7	100,0	
		Missing	System	5	8,3	
	Total		60	100,0		
Zeeland	Valid	0	4	33,3	36,4	36,4
		1	4	33,3	36,4	72,7
		2	2	16,7	18,2	90,9
		5	1	8,3	9,1	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
	Missing	System	1	8,3		
Total		12	100,0			

Figuur 33

In hoeveel van deze gevallen werd het negatieve advies overgenomen?

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	altijd	21	35,0	75,0	75,0
		meestal	7	11,7	25,0	100,0
		Total	28	46,7	100,0	
	Missing	System	32	53,3		
	Total		60	100,0		
Zeeland	Valid	altijd	5	41,7	71,4	71,4
		meestal	2	16,7	28,6	100,0
		Total	7	58,3	100,0	
	Missing	System	5	41,7		
	Total		12	100,0		

Figuur 34

Ik heb mij wel eens bedreigd of geïntimideerd gevoeld in mijn rol als Bibob-functionaris.

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	sterk mee oneens	18	30,0	32,7	32,7
		oneens	13	21,7	23,6	56,4
		niet mee eens / niet mee oneens	8	13,3	14,5	70,9
		eens	14	23,3	25,5	96,4
		sterk mee eens	2	3,3	3,6	100,0
		Total	55	91,7	100,0	
	Missing	System	5	8,3		
	Total	60	100,0			
Zeeland	Valid	sterk mee oneens	3	25,0	25,0	25,0
		oneens	5	41,7	41,7	66,7
		niet mee eens / niet mee oneens	1	8,3	8,3	75,0
		eens	3	25,0	25,0	100,0
		Total	12	100,0	100,0	

Figuur 35

Ik ervaar hiaten in mijn kennis of vaardigheden bij de uitvoering van het Bibob-beleid.

provincie			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Brabant	Valid	sterk mee oneens	3	5,0	5,1	5,1
		oneens	15	25,0	25,4	30,5
		niet mee eens / niet mee oneens	14	23,3	23,7	54,2
		eens	21	35,0	35,6	89,8
		sterk mee eens	6	10,0	10,2	100,0
		Total	59	98,3	100,0	
	Missing	System	1	1,7		
	Total	60	100,0			
Zeeland	Valid	sterk mee oneens	2	16,7	18,2	18,2
		oneens	1	8,3	9,1	27,3
		niet mee eens / niet mee oneens	4	33,3	36,4	63,6
		eens	3	25,0	27,3	90,9
		sterk mee eens	1	8,3	9,1	100,0
		Total	11	91,7	100,0	
	Missing	System	1	8,3		
	Total	12	100,0			

6 Interview bevindingen

6.1 Het interviewprotocol

De interviewvragen zijn geformuleerd en opgesteld met de intentie om achtergrondinformatie en verdiepende inzichten te verkrijgen in de onderwerpen, thema's en aspecten die in de enquête aan bod kwamen. De interviews boden de mogelijkheid om in detail stil te staan bij de Bibob-organisatie, beleidsaspecten, de Bibob-toets, samenwerking, sterke punten, kwetsbare punten, dilemma's, kansen en potentiële bedreigingen voor het succes van de Bibob-uitvoering in de betreffende gemeente. De interviewdata is anoniem verwerkt en nimmer is gevraagd naar dossierinformatie of andere zaken waarop geheimhouding en vertrouwelijkheid van toepassing is.

6.2 De selectie van geïnterviewden

Na het afronden van de enquête heeft in oktober en november 2021 een interviewronde plaatsgevonden, waarbij 15 Bibob-functionarissen (4 in Zeeland en 11 in Noord-Brabant) en 2 burgemeesters (1 in Zeeland en 1 in Noord-Brabant) zijn geïnterviewd. Van de oorspronkelijke selectie van de gemeenten die benaderd zijn voor een interview bleek een deel van de Bibob-functionarissen niet beschikbaar of bereikbaar voor een interview. De oorspronkelijke selectie was gebaseerd op een goede afspiegeling en dwarsdoorsnede waarbij gebruik is gemaakt van de enquête data en ondermijnings- en criminaliteitscijfers per gemeente.

Omdat een significant deel van de Bibob-functionarissen in de gemeenten die waren geselecteerd niet beschikbaar bleken, is uitgeweken naar andere gemeenten, met de intentie om de afspiegeling en dwarsdoorsnede zo goed mogelijk in de selectie van de gemeenten te behouden. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met een representatieve spreiding van grote en kleine gemeenten en ook de verhouding stedelijk/platteland is bij de selectie betrokken.

Een drietal interviews met Bibob-functionarissen zijn live op de respectievelijke gemeentehuizen afgenomen en 12 interviews zijn online via Microsoft Teams afgenomen. Op 1 interview na zijn alle interviews afgenomen door twee onderzoekers (Mark Nelemans en Jenke Koolen). Bij de eerste 7 interviews is gebruik gemaakt van opnames die later zijn uitgewerkt tot verslagen. De gebruikte opnames zijn inmiddels gewist. Bij de laatste 8 interviews niet. De reden hiervoor is dat bij de laatste 8 interviews tijdens het interview een verslag is getypt.

6.3 De respons op de interviewvragen

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen weergegeven aan de hand van het gehanteerde interviewprotocol.

Hebt u de enquête ingevuld die eerder dit jaar is uitgezet, of mogelijk een collega?
Bij alle interviews had de geïnterviewde Bibob-functionaris tevens de enquête ingevuld.

Hoe lang vervult u deze functie bij de gemeente en hoe lang bent u in totaal werkzaam in een Bibob-gerelateerde functie?

Bij enkele gemeenten was relatief recent (in de afgelopen twee jaar) de geïnterviewde Bibob-functionaris gestart. Bij de meeste gemeenten werd de functie vervuld door een ambtenaar met langjarige ervaring met de Wet Bibob en met ervaring binnen de huidige gemeentelijke organisatie. Een deel van de Bibob-functionarissen was eerder in een vergelijkbare functie ook bij andere gemeenten werkzaam.

Organisatie

Is de uitvoering van de Wet Bibob een prioriteit in uw gemeente?

Bij het grootste deel van de interviews werd aangegeven dat de uitvoering van de Wet Bibob, naar het oordeel van de geïnterviewde Bibob-functionarissen, een prioriteit voor de gemeente is. Vaak werd dit genoemd in samenhang met beleids-aanpassingen en/of een prioriteit die aan het thema ondermijning wordt toegekend. Er kan sprake zijn van een discrepantie tussen de prioriteit die bestuurlijk aan de Wet Bibob wordt gegeven, in vergelijking met de prioriteit die door ambtenaren aan de Wet Bibob wordt toegekend. Voor wat betreft de provincie Zeeland is deze respons niet geheel in lijn met de uitkomsten van de enquête, aangezien daar de helft van de respondenten aangeeft over onvoldoende informatie te beschikken en te weinig uren beschikbaar te hebben om een Bibob dossier te behandelen (zie figuren 7, 9 en 10). Interne awareness, informatievoorziening, kennisvergroting en organisatie brede prioriteitsstelling lijken geschikte methoden om, indien gewenst, een hogere mate van prioriteit te creëren.

Kunt u een toelichting geven over de wijze waarop de delegatie van de bevoegdheid t.a.v. de Bibob-uitvoering geregeld is?

Hier komt een divers beeld naar voren. Een deel van de gemeenten heeft de delegatie formeel geregeld en vastgelegd en bij een deel van de gemeenten heeft de delegatie met name een praktisch en feitelijk karakter. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Bibob-beleid (het onderzoek, de toets en advisering) ligt bij alle gemeenten bij de Bibob-functionaris(sen). Als de gemeente in een juridische procedure wordt betrokken, vanwege een afwijzing op grond van een negatief Bibob-advies, dan wordt bij veel gemeenten de zaakbehartiging vervuld door de Bibob-functionaris. Er zijn ook gemeenten waarbij deze rol vervuld wordt door een jurist van de afdeling juridische zaken, al dan niet samen met de Bibob-functionaris.

Hebt u de mogelijkheid om met collega's en/of leidinggevenden van gedachten te wisselen en te reflecteren over dossiers, het onderzoek en de advisering aan B&W?

Bij de gemeenten waarbij de Bibob-functie door meerdere personen vervuld wordt, is overleg en samenspraak een gegeven. Bij meerdere gemeenten kunnen Bibob-functionarissen laagdrempelig overleggen met ambtenaren van afdeling Veiligheid of de juridische afdeling. Overleg met vergunningsverleners en wethouders is bij een aantal gemeenten ook gebruikelijk.

Beleid

Is de burgemeester van uw gemeente persoonlijk geïnteresseerd in de implementatie en uitvoering van de Wet Bibob?

Door het merendeel van Bibob-functionarissen werd aangegeven dat de burgemeester van de betreffende gemeente persoonlijk betrokken is en het nut en de noodzaak van de Wet Bibob inziet. Dit is echter niet in alle gemeenten in Noord-Brabant en Zeeland het geval. Dit kan te maken hebben met andere prioriteiten die bij een burgemeester spelen, of een beperkte

ervaring met de Wet Bibob. De geïnterviewde Bibob-functionarissen spreken nagenoeg unaniem uit dat het van groot belang is voor het succes, en het draagvlak voor Bibob in de gemeentelijke organisatie, dat de burgemeester geëngageerd is bij het Bibob-beleid en de uitvoering hiervan.

Hoe vaak en op welke wijze wordt het Bibob beleid geëvalueerd en bijgesteld?

De evaluatie van het Bibob beleid vindt slechts bij enkele gemeenten plaats, het is eerder uitzondering dan regel. Er zijn regionale beleidsinitiatieven in delen van Noord-Brabant en in Zeeland en daarbij is voorzien in een evaluatie na implementatie. Het modelbeleid van het RIEC-LIEC kan een rol spelen bij het evalueren van het gemeentelijke Bibob-beleid in de toekomst. Ook bestaat de wens om oplossingen van knelpunten en de realisatie van ambities in het beleid te kunnen laten doorwerken. Een geactualiseerd beleid kan een aanjager zijn om te komen tot periodieke evaluatie. Uit de interviewronde zijn signalen op te maken dat periodieke evaluatie van het gemeentelijke Bibob-beleid, al dan niet in regionaal verband, een grotere rol zal krijgen dan in het verleden.

Bibob-toets

Ligt het toetskader en de criteria voor het oordeel 'geen gevaar' – 'mindere mate van gevaar' – 'ernstig gevaar' in uw gemeente vast?

Dit ligt bij geen van de gemeenten in Noord-Brabant en Zeeland (die zijn geïnterviewd) vast. Het casuïstische karakter van Bibob-dossiers is hiervoor de voornaamste verklaring.

Ligt vast welke voorwaarden verbonden worden aan een vergunning of subsidie bij het Bibob advies luidend: 'een mindere mate van gevaar'?

Op deze vraag luidde unaniem het antwoord dat deze voorwaarden niet vastliggen. De reden hiervoor was hetzelfde als bij bovenstaande vraag.

Zijn de criteria op basis waarvan besloten wordt om een aanvraag bij het LBB te doen vast? Hoe wordt hiermee omgesprongen?

Deze criteria liggen ook bij geen van de gemeenten vast. De beslissing om een adviesaanvraag te doen bij het LBB wordt bij meerdere gemeenten besproken met Taskforce RIEC. Met name bij de Zeeuwse gemeenten en de kleinere gemeenten in Noord-Brabant is de input en expertise van het RIEC voor veel gemeenten belangrijk bij de besluitvorming rond LBB-adviesaanvragen.

Samenwerking

Is er bij u of binnen uw gemeenten behoefte aan samenwerking met andere gemeenten?

De respondenten geven bijna unaniem aan dat behoefte is aan samenwerking met andere gemeenten. In Zeeland en in bepaalde regio's in Noord-Brabant heeft beleidsafstemming vorm gekregen en hier ligt een bestuurlijke samenwerking aan ten grondslag. Het RIEC speelt hierin een ondersteunende en faciliterende/adviserende rol, blijkt uit de respons van meerdere Bibob-functionarissen. Informatiedeling en samenwerking op dossierniveau zou in de beleving van veel Bibob-functionarissen erg waardevol zijn. De mogelijkheid om ad-hoc expertise en capaciteit te kunnen inlenen zou ook zeer welkom zijn voor meerdere, met name, kleinere gemeenten in Noord-Brabant. Een regionaal Bibob-informatiepunt waarin expertise, deskundigheid en Bibob-ervaring geclusterd kan worden, zou tegemoet kunnen komen aan wensen die bij gemeenten leven op het vlak van samenwerking.

Is er bij u of binnen uw gemeenten (meer) behoefte aan samenwerking met externe partijen (bijv. RIEC, LBB, Fiod, politie justitie)?

Een deel van de geïnterviewde Bibob-functionarissen geeft aan dat meer behoefte is aan samenwerking met externe partijen. De informatievoorziening en laagdrempeligheid van het RIEC wordt door veel gemeenten als positief ervaren. Bij meerdere gemeenten zou een nog grotere rol van het RIEC welkom zijn. Ook is gesignaleerd dat een toename van capaciteit bij het RIEC en kortere doorlooptijden van de ondersteuning en adviesrol van het RIEC wenselijk zouden zijn. Door sommige geïnterviewden is aangegeven dat zelfstandig toegang tot fiscale gegevens wenselijk is, in plaats van dat hiervoor het RIEC verzocht moet worden. De doorlooptijden van het LBB bij het uitbreiden van een advies is ter sprake gekomen. Mede gezien de afhankelijkheid die gemeenten ten opzichte van het LBB hebben, met name bij advisering over complexe dossiers of twijfelgevallen, is een soepele samenwerking en korte lijnen van groot belang.

Sterke punten

Wat is, naar uw inzicht, de sterkste kant van het Bibob-beleid in uw gemeente en zou dit als voorbeeld kunnen dienen voor andere gemeenten?

De gemeenten die de Wet Bibob op veel, of alle, branches toepassen, signaleren dit beleid en deze praktijk als een sterk punt. Ook het gegeven dat daadwerkelijk getoetst worden bij beschikkingen die in het beleid zijn opgenomen, wordt als een sterk punt gezien. Een uitstraling naar buiten dat de Wet Bibob serieus en consistent wordt toegepast, is genoemd als sterk punt. In een groot deel van de gemeenten wordt de preventieve werking die uitgaat van een Bibob-beleid gezien als een sterk punt. Het doortastend doorvragen en opvragen van alle relevante informatie, zoals hoe activiteiten worden gefinancierd, is genoemd als een sterk punt. Het starten van ieder Bibob-onderzoek met een persoonlijk gesprek kan inzichten en professionele intuïties opleveren die niet direct uit het dossier naar voren komen.

Welke positieve neveneffecten kunt u duiden als gevolg van het Bibob-beleid in uw gemeente?

Bij deze vraag komt de respons aan bod dat duidelijk sprake is van een preventieve werking. Als bepaalde groepen betrokkenen weten dat de Wet Bibob wordt toegepast, volgt er geen aanvraag. Het afgeven van een signaal aan de voorkant, transparant zijn over de toepassing van de Wet Bibob, is een praktijk die positieve preventieve effecten heeft.

Een tweetraps-toetsing en/of het toepassen van het vierogen-principe zijn genoemd als positieve aspecten van gemeentelijk beleid en de uitvoering hiervan. Ook is genoemd dat de effecten van de toepassing van de Wet Bibob slecht te monitoren zijn. Dit maakt het mogelijk lastig om in te schatten wat de neveneffecten van het Bibob-beleid zijn.

Kwetsbare punten

Zijn er organisatorische, juridische of formele belemmeringen die u ervaart bij de uitoefening van de Bibob-functie?

De noodzaak om keuzes te maken tussen branches wordt als een kwetsbaar punt gezien. De capaciteit en middelen ontbreken bij veel gemeenten om alle branches te kunnen toetsen, hoewel de wens hiervoor wel leeft. Ook kan tijdslimiet een rol spelen en beperkingen in de informatievoorziening. De continuïteit van de Bibob-organisatie kan onder druk komen te staan bij ziekte of natuurlijk verloop. Juridische of formele belemmeringen werden weinig ervaren, met name capaciteit, tijd en financiële aspecten kwamen bij de respons op deze vraag aan bod.

Welke negatieve neveneffecten (indien van toepassing) kunt u duiden als gevolg van het Bibob-beleid in uw gemeente?

Als consistent binnen een bepaalde branche getoetst wordt, kan sprake zijn van een waterbedeffect binnen de gemeente: misdadigers kunnen dan uitwijken naar een branche waarop de Wet Bibob niet wordt toegepast. Het omzeilen van een Bibob-toets is een probleem. Dit lijkt pas te verhelpen als alle branches daadwerkelijk binnen de gemeente getoetst worden. Een voorbeeld dat gegeven werd, is de situatie waarbij een bepaalde ontwikkelaar die gronden afneemt meerdere malen aan de beurt is voor een Bibob-toets. Dit kan overkomen als incriminerend. Er is niet altijd begrip bij derden en betrokkenen voor het feit dat Bibob wordt toegepast. Consistente toepassing kan tot onbegrip leiden bij betrokkenen die van mening zijn dat een Bibob-toets niet nodig is (bijvoorbeeld omdat een aanvrager eerder in de gemeente bij een Bibob-toets betrokken is geweest).

Dilemma's

Kan er bij de toepassing van de Wet Bibob in uw gemeente sprake zijn van een dilemma tussen bijvoorbeeld economische doelstellingen en de bescherming van de integriteit van de gemeente?

Deze vraag werd geregeld beknopt beantwoord. Hier kan sprake van zijn, doch enkele respondenten gaven aan dat dit niet het geval is. Een voorbeeld dat ter sprake kwam had betrekking op bouwprojecten, waarbij pas op een laat moment in beeld komt dat een Bibob-toets zal plaatsvinden. Dit kan problemen geven als de processen al ver gevorderd zijn. Bij vastgoedprojecten kan het zijn dat een stuk grond nodig is voor een deel openbare weg. Deze noodzaak kan spanning geven ten aanzien van de toepassing van de Wet Bibob. Ook bij vergunningen voor bedrijvigheid die de gemeente graag tot ontwikkeling ziet komen kan een politieke en/of economische voorkeur ertoe leiden dat de Wet Bibob als een obstakel wordt gezien. Consequent kwam tijdens de interviews naar voren dat toepassing van de Wet Bibob prevaleert, ook als er grote economische belangen zijn. Zo worden ook grote marktpartijen aan een toets onderworpen, terwijl de economische belangen voor de betreffende gemeente significant zijn.

Kan er bij de toepassing van de Wet Bibob in uw gemeente sprake zijn van een dilemma als gevolg van beperkingen of prioriteitsstelling van beleid en capaciteit?

Veel Bibob-functionarissen geven aan dat uitbreiding van de branches waar de Wet Bibob op van toepassing is, kan leiden tot capaciteitsproblemen. De noodzaak om keuzes te maken, speelt meer bij kleine gemeenten, in vergelijking met grotere gemeenten (met name in Noord-Brabant) die zijn uitgerust met een grotere Bibob-organisatie. Beperkingen qua beleid en prioriteit zijn nauwelijks aan bod gekomen. Een groot aandachtspunt is capaciteit en beschikbare tijd. Het regelmatig evalueren en periodiek actualiseren van het Bibob-beleid kan bijdragen aan een grotere awareness en prioriteitsstelling.

Als (bijvoorbeeld) tegelijkertijd een bouwvergunning bij de gemeente wordt aangevraagd en een milieuvergunning bij de provincie, hoe wordt hier dan mee omgegaan?

De geheimhoudingsplicht maakt dat veel gemeenten niet op de hoogte zijn van het verloop van een parallelle vergunningaanvraag bij de provincie. Op een niet-formele of gestandaardiseerde wijze kan het zijn dat een gemeente zich bewust wordt van een lopende aanvraag bij de provincie, maar van afstemming en overleg is geen sprake. Een groot deel van de geïnterviewde Bibob-functionarissen had deze kwestie (nog) niet bij de hand gehad.

Kansen

Zijn de mogelijkheden en uitbreidingen die de 1ste Tranche van de Wet Bibob (augustus 2020) bieden in de Bibob-uitvoering opgenomen? Anticipeert u reeds op de beoogde uitbreiding van de 2de Tranche?

De nieuwe mogelijkheden en de uitbreidingen van de onderzoeksbevoegdheden zijn bij veel gemeenten meegenomen in de Bibob-beleid. De eerste tranche heeft bij veel gemeenten aanleiding gegeven voor beleidsaanpassing, of deze processen lopen nog. De informatievoorziening van het RIEC is waardevol ten aanzien van de kennis en bewustwording van de aanpassingen en uitbreidingen. Een deel van de respondenten gaf aan dat de eerste tranche nog geïmplementeerd wordt. De mogelijkheid om financiering en geldstromen en derden (uitbreiding van de kring rondom de betrokkene) in het onderzoek te kunnen betrekken, wordt als een waardevolle uitbreiding te zien. Ook werd opgemerkt dat de uitbreiding die via de eerste tranche heeft plaatsgevonden niet heel significant is, maar dat de beoogde uitbreiding middels de tweede tranche een 'game changer' kan zijn. Door meerdere gemeenten wordt organisatorisch geanticipeerd op de tweede tranche.

Welke kansen voor de verdere ontwikkeling van de Wet-Bibob kunt u signaleren, zowel binnen als buiten uw gemeente (ik doel daarbij op zaken zoals samenwerking en toegestane informatie-uitwisseling)

Als antwoord op deze vraag kwam onder meer aan bod: het verbeteren van toegestane informatie-uitwisseling met andere bestuursorganen, capaciteitsuitwisseling mogelijk maken, het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden, het verbeteren van IT-systemen zodat het Bibob-onderzoek nog beter ondersteund wordt, de mogelijkheid dat het Rijk middelen ter beschikking stelt ten behoeve van de Bibob-uitvoering door gemeenten, onderlinge ondersteuning tussen gemeenten, de mogelijkheid om in een register te kunnen inzien of er buiten de eigen gemeente bestuurlijk is opgetreden met sancties en andere vormen van handhaving.

Potentiële bedreigingen

Zijn er op de korte termijn in uw gemeente ontwikkelingen die een bedreiging kunnen opleveren voor het Bibob-beleid in uw gemeente?

Een gebrek aan fte's is aan bod gekomen bij deze vraag. Ook is het waterbedeffect aangeduid als een bedreiging voor het Bibob-beleid, met name als een select aantal gemeenten Bibob toepassen op een bepaalde branche, zoals bij exploitatievergunningen voor autobedrijven. Veel gemeenten antwoorden negatief op deze vraag. Bibob en bestuurlijke integriteit en weerbaarheid is een thema dat bij veel gemeenten nadrukkelijk op de agenda staat als prioriteit. Bewustwording van ondermijning binnen en buiten de gemeentelijke organisatie is een belangrijke doelstelling. Dit kan worden bevorderd door het aangegeven dat de Wet Bibob een belangrijk instrument is in het tegengaan en voorkomen van ondermijning.

6.4 De interviews met 2 burgemeesters

Op twee data in november/december 2021 zijn online interviews gehouden met een burgemeester van een Zeeuwse gemeente (BM 1) en een burgemeester van een gemeente in Noord-Brabant (BM 2). Hiervoor is een apart interviewprotocol opgesteld, met vragen die qua thematiek voor een groot deel overlappen met de vragen die aan de 15 Bibob-functionarissen zijn gesteld. De formulering van de reeds bestaande vragen is aangepast en de accenten zijn gelegd bij Bibob-gerelateerde zaken en processen die in de verantwoordelijkheid- en invloedssfeer van burgemeesters liggen.

Tijdens de interviews werd bevestigd dat de Wet Bibob een waardevol wettelijk instrument is bij de bescherming van de integriteit van de gemeenten en het tegengaan van ondermijning. De burgemeester vervult een belangrijke rol bij het erop toezien dat het instrumentarium van de Wet Bibob wordt ingezet (respons BM 2). De burgemeester kan in gevallen als vraagbaak gebruikt worden. Ondanks de mandatering van de Bibob-taken wordt bij afwijzing altijd de mening van de burgemeester meegenomen, dit geldt ook voor gemeente-overstijgende casussen (respons BM 1). De Wet Bibob en de uitvoering daarvan kan onderwerp van gesprek zijn in het college. Aangegeven wordt dat dit het geval kan zijn na het stoppen of afwijzen van een vergunningsaanvraag. Dat kan in het college aanleiding geven tot het stellen van vragen (respons BM 1). De wet Bibob kan onderwerp van gesprek zijn in het college bij de actualisering van de beleidsregel, of bijvoorbeeld als een vergunningsaanvraag lang duurt. De toepassing van de Wet Bibob raakt aan de portefeuille van wethouders. Dit verklaart ook dat de Wet Bibob, en de toepassing hiervan, in het college ter sprake kan komen (respons BM 2). Ten aanzien van de interne 'awareness' rondom de Wet Bibob wordt aangegeven dat deze groeiend is vanwege de toegenomen belangstelling voor het thema 'ondermijning' (respons BM 1). Het is belangrijk om de kennis van het Bibob-instrumentarium op peil te houden, het dient onderdeel uit te maken van het werkproces. De 'awareness' onder vergunningverleners zou groter gemaakt kunnen worden, door Bibob onderdeel te laten uitmaken van het werkproces. De 'awareness' in de gemeente in Noord-Brabant is groot, maar heeft voortdurend onderhoud nodig (respons BM 2).

Op het terrein van samenwerking bij de uitvoering van de Wet Bibob wordt aangegeven dat, ten aanzien van havengebieden, internationale samenwerking wenselijk kan zijn bij het tegengaan van waterbedeffecten en ook in gevallen waarbij bedrijven zowel bij de gemeente als bij de provincie een aanvraag doen (respons BM 1). Samenwerking kan geboden zijn vanuit de gedachte om andere gemeenten te helpen en vanuit de behoefte om meer zicht te krijgen op waterbedeffecten (respons BM 2). Als reactie op de vraag wat sterke punten zijn van het Bibob-beleid in de respectievelijke gemeenten wordt aangegeven het integraal toepassen van de Wet Bibob op sectoren die altijd worden meegenomen, zoals horeca-aanvragen. De toepassing van de Wet Bibob zou uitgebreid kunnen worden naar andere beleidsterreinen. Het vergroten van de interne 'awareness' binnen de gemeentelijke organisatie speelt hierbij een rol (respons BM 1). Het inzetten van de Wet Bibob, ook bij twijfel, wordt als sterke kant van het gemeentelijke Bibob-beleid aangegeven (respons BM 2). Een preventieve werking wordt door de burgemeesters gezien als een positief neveneffect van de toepassing van de Wet Bibob. Een belangrijk gegeven is dat ondernemers ervan uit kunnen gaan dat de buurman ook een eerlijk bedrijf is. De toepassing van de Wet Bibob zorgt voor een verbetering van het ondernemersklimaat, los van de preventie van criminaliteit (respons BM 1). De toepassing van de Wet Bibob vergroot de bekendheid hiervan, daardoor vergroot ook de bekendheid met ondermijning. Een uniforme beleidsregel voorkomt waterbedeffecten en nodigt uit tot samenwerking, op beleidsniveau, in de regio. Daarbij kan de vraag aan bod komen waar men regionaal tegenaan loopt en hoe dit kan worden opgepakt (respons BM 2).

Er kan in de twee gemeenten sprake zijn van een dilemma bij de toepassing van de Wet Bibob als gevolg van beperkingen of prioriteitsstelling van beleid en capaciteit. De wens bestaat om de Wet Bibob op meer beleidsterreinen toe te passen dan nu gebeurt. Voor sommige branches is nu sprake van een incidentele toepassing. De beschikbare capaciteit is daarbij een kerngegeven. Het bewustzijn is er, maar voor een bredere toepassing van de Wet Bibob moeten de formatie en financiële middelen toereikend zijn (respons BM 1). Een dergelijk dilemma kan ook spelen in de Noord-Brabantse gemeente (respons BM 2).

Een provincie-brede aanpak die consequent wordt geëvalueerd, wordt als kans geduid door de burgemeester van de Zeeuwse gemeente. Een wettelijke uitbreiding van de mogelijkheden voor overheidsorganen om samen te werken op het terrein van de Wet Bibob zou gewenst zijn (respons BM 1). Het van elkaar leren op regionaal niveau, met een mogelijke uitrol naar provinciaal niveau, kan een kans zijn voor de verdere ontwikkeling van de Wet Bibob en de toepassing hiervan. Het inrichten van landelijke tafels is een optie, waarbij de vragen centraal staan 'wat kom je tegen in de praktijk?' en 'wat moeten we opgelost krijgen om de Wet Bibob meer succesvol te laten zijn?'. Het uniformeren van beleid is stap 1, het in de praktijk toepassen van de wet op een wijze dat de 'dijken even hoog' zijn is stap 2. Het is wenselijk dat daadwerkelijk wordt doorgepakt met de toepassing van de wet. (respons BM 2).

7 Conclusie en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De Wet Bibob is één van de voornaamste bestuursrechtelijke instrumenten in het tegengaan van ondermijning. Het beschermen van de integriteit van het gemeenten en het voorkomen dat witwassen en misdaad onbewust gefaciliteerd, is een fundamenteel belang en verdient prioritering. In dit onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat de Bibob-functionarissen die werkzaam zijn in de gemeenten van Noord-Brabant en Zeeland veel hart voor de zaak hebben, een grote professionele betrokkenheid bij hun werk voelen en onverdeeld de noodzaak van de Wet Bibob inzien. Het onderzoeksteam heeft geen signalen opgevangen dat getwijfeld wordt aan het nut en de noodzaak van Bibob-toetsen.

Gemeenten zijn geen eiland op zich en een effectieve toepassing van de Wet Bibob in één gemeente kan ervoor zorgen dat misdaadondernemers uitwijken naar een naburige gemeente met een minder effectief Bibob-beleid. In dat opzicht is de implementatie en uitvoering van de Wet Bibob een regionaal, provinciaal en uiteindelijk landelijk fenomeen en belang. Bestuursorganen zijn afhankelijk van elkaar voor de kwaliteit en effectiviteit van de Bibob-toepassing, omdat anders onvermijdelijke waterbedeften ontstaan.

Het overkoepelende thema van dit onderzoek is de vraag of in de provincies Noord-Brabant en Zeeland de spreekwoordelijke 'dijken even hoog zijn' ten aanzien van de toepassing van de Wet Bibob. Het antwoord hierop luidt 'nee', maar er is wel perspectief om dit punt te bereiken. Dit zal afhankelijk zijn van een stapsgewijze beleidsafstemming en een consequente toepassing van de Wet Bibob bij branches waarop de wet van toepassing is. De provincies bevatten kleine en grote gemeenten en dit levert uitdagingen op om kwalitatieve en kwantitatieve kaders te bieden. Wat immers passend is voor een grote gemeente, met veel complexe dossier en jaarlijks een groot aantal Bibob-dossiers, betekent structurele overcapaciteit voor kleine gemeenten.

Uiteindelijk speelt de financiering van de gemeentelijke Bibob-organisatie een belangrijke rol. Toepassing van de Wet Bibob is niet het enige belang dat behartigd moet worden. De wet moet wedijveren met openbare orde en veiligheid, infrastructuur, politie, zorg, scholing en huisvesting en tal van andere aspecten die door gemeenten bekostigd en geregeld moeten worden. Ter afsluiting van dit rapport zullen enkele aanbevelingen worden gedaan, gericht op het ondersteunen en efficiënter maken van de Bibob-functie, van grote gemeenten tot kleine gemeenten.

De Wet Bibob is in ontwikkeling en de effecten hiervan zijn zichtbaar in de provincies Noord-Brabant en Zeeland. De uitbreiding middels de eerste tranche is sinds augustus 2020 in werking en waarschijnlijk volgt de tweede tranche op relatief korte termijn. De meer uitgebreide onderzoeksbevoegdheden worden door Bibob-functionarissen verwelkomd en ook de beoogde uitbreidingen die de tweede tranche zal bieden zijn zeer gewenst. Informatiedeling tussen gemeente staat bovenaan de lijst met gewenste faciliteiten. De grondslag, voorwaarden en beperkingen hiervan (als de tweede tranche in werking treedt) kwamen aan bod in paragraaf 4.2.

7.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag

De centrale vraag die aan dit onderzoek ten grondslag heeft gelegen luidt:

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de beleidsontwikkeling, implementatie en werking van de Wet Bibob in de 74 gemeenten in de provincies Noord-Brabant en Zeeland?

De beantwoording van deze vraag is voornamelijk gestoeld op de empirische bevindingen die zijn opgedaan uit de enquête en de interviewronde. Alle gemeenten in de twee provincies beschikken over een eigen Bibob-beleid en op meerdere plaatsen zijn initiatieven ontstaan om regionaal Bibob-beleid af te stemmen. In Zeeland is een provincie-breed initiatief gaande om te komen tot een geüniformeerd Bibob-beleid, waar gemeenten zelf nog onderdelen aan kunnen toevoegen op basis van risico's en zaken die specifiek van toepassing zijn op de betreffende gemeente. De Taskforce RIEC Brabant-Zeeland is een partner in regionale en provinciale beleidsontwikkeling en gemeenten ervaren deze rol en ondersteuning doorgaans als waardevol.

De Wet Bibob is in 2003 in werking getreden. In de vijf daaropvolgende jaren hebben nagenoeg alle gemeenten een eigen beleid ontwikkeld, wat sindsdien geactualiseerd is. De wet kreeg in 2013 een betekenisvolle uitbreiding, gevolgd door de uitbreiding in augustus 2020. De nadruk bij beide uitbreidingswetten lag op het vergroten van de onderzoeksbevoegdheid van bestuursorganen. Deze onderzoeksbevoegdheid is de kern van de Bibob-uitoefening. De gevaarsbeoordeling vindt plaats naar aanleiding van een analyse en duiding van antecedenten en feiten die voor de Bibob-toets kunnen meewegen als relevante feiten. Een gevaarsbeoordeling gaat verder dan een optelling van antecedenten, er dient per feit een weging en evenredigheidstoets plaats te vinden: hoe lang is het feit geleden, hoe ernstig is het feit en in welke mate staat het in verband met de onderhavige aanvraag? Het kunnen onderzoeken van de gegevens van een grotere kring betrokkenen en de aard en achtergrond van financieringen is een wezenlijke uitbreiding van de wettelijke bevoegdheid en stelt Bibob-functionarissen beter in staat om stromanconstructies en schijnconstructies te ontdekken. Hier gaat een mate van complexiteit mee gepaard en dit verklaart dat uit de enquête naar voren komt dat ondersteuning van financiële experts gewaardeerd zou worden.

Bij alle gemeenten is een Bibob-functionaris, al dan niet deeltijd, actief. Vergunningen in het kader van de Drank- en Horecawet (thans: Alcoholwet) worden nagenoeg overal aan een Bibob-toets onderworpen en dit geldt ook voor exploitatievergunningen. Ten aanzien van vastgoedtransacties, subsidies en overheidsopdrachten wordt de Wet Bibob in een groot deel van de gemeenten niet toegepast. In Zeeland wordt de Wet Bibob op deze beschikkingen minder vaak toegepast in vergelijking met de gemeenten in Noord-Brabant. Voor de toekomst zou het zeer wenselijk zijn dat alle gemeenten in de gelegenheid zijn om op alle branches de Wet Bibob toe te passen. Als de toepassing blijft zoals de stand van zaken in 2021, dan kan sprake zijn van waterbedeffecten, zowel binnen als buiten de gemeente. Binnen de gemeente zullen misdaadondernemers trachten uit te wijken naar een branche waarop de Wet Bibob niet wordt toegepast. In de regio en de provincie zal men op zoek gaan naar een gemeente waar de Wet Bibob niet wordt toegepast op de betreffende branche, het zogeheten 'shoppen'.

De door de Wet Bibob vereiste geheimhouding en vertrouwelijkheid wordt door de Bibob-functionarissen van de gemeenten in de twee provincies gewaarborgd en gerespecteerd. In het onderzoek is niet gebleken dat de geheimhoudingsplicht omzeild wordt. Wel wordt de uitbreiding van de tweede tranche, met de mogelijkheid tot informatiedeling tussen gemeenten, ten zeerste verwelkomt. De beginselen van subsidiariteit, proportionaliteit en

evenredigheid worden, voor zover het onderzoek hier inzicht in gaf, nageleefd. De procedures, het onderzoek en de advisering is bij gemeenten ingericht op een wijze die hieraan tegemoetkomt. Inhoudelijk gezien is dit niet te beoordelen, omdat dossiers niet ter sprake zijn gekomen in de enquête of in de interviewfase. Als een beschikking kan worden afgewezen op basis van de vergunningsaanvraag zelf dan wordt deze weg gekozen. Uit het onderzoek is niet gebleken dat het Bibob-instrument te snel of laagdrempelig wordt ingezet. Er gaat duidelijk een preventieve werking uit van het feit dat de gemeente Bibob toepast, en veel gemeenten profiteren van deze werking, hoewel het precieze effect niet meetbaar is (men weet niet wie hierdoor weggebleven is) De indruk die tijdens het onderzoek naar voren kwam is dat de Wet Bibob in de gemeenten van Noord-Brabant en Zeeland de Wet Bibob gehanteerd wordt als ultimum remedium.

Het college van B&W stelt het Bibob beleid van de gemeente vast, vaak is de Bibob-coördinator hierbij uitgebreid en inhoudelijk betrokken en vervult hierin een voorbereidende rol en adviesfunctie. Ten aanzien van beleidsbepaling kan het RIEC een adviserende en consulterende rol vervullen. De daadwerkelijke implementatie en uitvoering van het beleid lijkt grotendeels bij de Bibob-functionaris(sen) te liggen. In veel gemeenten blijkt een betekenisvolle persoonlijke betrokkenheid van de burgemeester bij de uitvoering van het Bibob-beleid. Enerzijds omdat de burgemeester eindverantwoordelijk is en anderzijds omdat de Wet Bibob door veel burgemeesters gezien wordt als een belangrijk instrument in het tegengaan van ondermijning. In de gemeente is in veel gevallen sprake van één Bibob-functionaris, deze persoon is coördinator en onderzoeker tegelijkertijd. Als er sprake is van een grotere formatie dan is het mogelijk dat twee personen samen dezelfde rol vervullen, of dat een scheiding is aangebracht waarbij Bibob-coördinator een aparte functie is. Binnen de gemeenten zijn doorgaans de afdeling Openbare orde en veiligheid op een laagdrempelige wijze collegiaal betrokken, dit geldt ook voor de juridische afdelingen en de vergunningverleners. Een goede communicatie met de vergunningverleners maakt dat binnen de gemeentelijke organisatie en daarbuiten voor aanvragers bekend is wanneer de Wet Bibob zal worden toegepast. Een dergelijke werkwijze komt de transparantie ten goede. Uit het onderzoek komt naar voren dat de mogelijkheid om met collega's binnen de gemeente over dossiers te kunnen praten zeer gewaardeerd wordt. Een Bibob-formatie van meerdere personen maakt het mogelijk om gebruik te maken van een tweetraps-beoordeling en/of toepassing van het vier-ogen principe. Dit kan aangeduid worden als een best practice, zowel organisatorisch als vanuit juridisch oogpunt. Om kwetsbaarheid in de Bibob-formatie en continuïteitsrisico's te voorkomen is het ook aan te bevelen om te werken met minstens twee Bibob-functionarissen per gemeente. Vanwege het specialistische karakter van de Bibob-functie is er sprake van een wezenlijk risico voor de Bibob-toepassing, indien een Bibob-functionaris bijvoorbeeld uitvalt of vertrekt vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Het vergroten van de interne awareness over Bibob is een best practice die voor alle gemeenten waardevol kan zijn. Net zoals de persoonlijke betrokkenheid en prioritering van de burgemeester. Hieruit ontstaat draagvlak en steun voor de Bibob-functie en leeft het nut en de noodzaak meer in de gemeentelijke organisatie. Het periodiek (om het jaar) evalueren en mogelijk actualiseren van het gemeentelijk Bibob-beleid heeft meerdere voordelen. De actuele risico's kunnen worden meegenomen, lessen uit het verleden kunnen worden getrokken en de focus in de gemeente kan met enige regelmaat komen te liggen op de waardevolle rol die de Wet Bibob vervult bij de bescherming van de integriteit van de gemeente en het tegengaan van ondermijning. Dit zijn belangen die van wezenlijke betekenis zijn, ook voor niet-Bibob-functionarissen en de gehele ambtelijke en bestuurlijke organisatie.

7.3 Aanbevelingen

1. Voor de toekomst, in het licht van het bereiken van een 'level playingfield' ten aanzien van de Bibob-uitvoering in de gemeenten, is het aanbevelenswaardig om een keuze te maken over de rol van het RIEC. Dit speelt met name ten opzichte van de kleinere gemeenten die veel gebruik maken van de deskundigheid en ondersteuning van het RIEC:
 - a. Daarbij zou gekozen kunnen worden voor het uitbreiden en verder uitrusten van het RIEC, zodat zij de gemeenten op een grotere structurele basis kan bijstaan in de uitvoering van de Wet Bibob.
 - b. Of er zou gekozen kunnen worden om de (kleinere) gemeenten meer zelfstandigheid en zelfredzaamheid bij de toepassing van de Wet Bibob te laten nastreven en realiseren. Waarbij de gemeenten kwantitatief en kwalitatief in staat zijn om, in beginsel, zelfstandig Bibob-onderzoek, toetsen en advisering te realiseren.
 - c. In beide gevallen zal sprake zijn van structurele investeringen.
 - d. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat één van deze opties te prefereren is, dit ligt in de sfeer van politieke en bestuurlijke voorkeur en besluitvorming.
2. (Gedeeltelijke) Beleidsafstemming met naburige gemeenten kan waardevol zijn op die plaatsen in de provincies waar dit nog niet ter sprake is gekomen. Hierin kunnen minimumstandaarden en toepassingsrichtlijnen worden afgesproken en tevens regionale risico's worden meegenomen. (Sub)regionale afstemming van Bibob-beleid lijkt een stap richting het tegengaan van waterbedefferen.
3. Een gedegen Bibob-cursus voor aanvang van de functie is voor veel professionals wenselijk (zeker bij de start van de Bibob-carrière). Periodieke cursussen en trainingen zorgen ervoor dat het kennis- en expertiseniveau tussen de Bibob-functionarissen op een onderling vergelijkbare wijze tot stand komt en periodiek uitgebreid wordt. In deze cursussen kan, naast de algemene Bibob-gerelateerde inhoud, kennis van ondermijning, ondermijningsrisico's en (gemeente-specifieke) trends worden meegenomen. Daarbij kan opgemerkt worden dat het LBB tweemaal per jaar Bibob-cursussen aanbiedt en het RIEC door het jaar heen cursussen aanbiedt, en tevens op aanvraag.
4. Het voorkomen en tegengaan van bedreiging en/of intimidatie van Bibob-functionarissen is belangrijk en verdient aandacht, ook in gemeenten waarin dit (nog) niet is voorgekomen. De Bibob-functies dienen te worden uitgevoerd zonder dat de functionaris geconfronteerd wordt met onveilige situaties, of anderszins gevoelens van onveiligheid in de functie. Het is aanbevelenswaardig dat voor Bibob-functionarissen die zich hiermee geconfronteerd zien, een veilige meld- en vangnetstructuur binnen de gemeente is geïmplementeerd.
5. In het licht van de noodzakelijke continuïteit van de Bibob-functie in gemeenten is het wenselijk om met teams van minstens twee Bibob-functionarissen te werken (al dan niet parttime).
6. Het onderzoeken en inventariseren van mogelijkheden om de digitale aspecten van Bibob-onderzoek uit te breiden kan waardevol zijn. Te denken valt hierbij aan:
 - a. Het gebruik van algoritmes en specialistische software kan mogelijk ondersteunen bij een efficiënte en uniforme dataverzameling.
 - b. Een deel van de (voor-)analyse kan mogelijk plaatsvinden met behulp van algoritmes, op een vergelijkbare wijze als Wwft-gerelateerde transactiemonitoring in de financiële sector. Bij zorgelijke signalen, objectieve indicatoren en/of red flags is en blijft de uiteindelijke beoordeling en waardering mensenwerk. Het zou een tool kunnen zijn ter verbetering van efficiëntie en vermindering van bepaalde taken.

- c. Het RIEC is in het kader van digitalisering van Bibob-gerelateerde processen een logische en deskundige gesprekspartner.

In het rapport zijn bij de bespreking van de resultaten van het onderzoek ook een groot aantal aanbevelingen en best practices aan bod gekomen. Deze worden hier nogmaals samengevat weergegeven:

7. Aangezien de toepassing van de Wet Bibob een scala aan juridische aspecten bevat, is het noodzakelijk dat de gemeentelijke organisatie zo is ingericht dat juridische expertise goed toegankelijk is voor de Bibob-functionaris. Het kunnen overleggen en afstemmen met de juridische afdeling van de gemeente is een kwalitatief pluspunt voor de Bibob-functionaris, met name als deze persoon individueel invulling geeft aan de Bibob-functie.
8. Aangezien de Wet Bibob onderdeel uitmaakt van de bestuurlijke preventie van ondermijning, is het belangrijk dat Bibob-functionarissen geïnformeerd zijn over gemeente-specifieke ondermijningsrisico's.
9. Gezien het specialistische en complexe karakter van Bibob-dossiers en -toetsingen en de noodzaak om met gepaste zorgvuldigheid Bibob-onderzoeken te kunnen uitvoeren, is het aanbevelenswaardig om een zelfstandige gespecialiseerde Bibob-functie mogelijk te maken, ook in kleine gemeenten.
10. In Noord-Brabant maakt iets meer dan de helft van de gemeenten gebruik van een indicatorenlijst bij het opstellen van Bibob-beleid, in Zeeland betreft het een kleiner aantal gemeenten dat hier gebruik van maakt. Het kan als een 'best practice' aanbevolen worden om hiervan gebruik te maken.
11. Bij een significant aantal gemeenten vindt geen evaluaties van het Bibob-beleid plaats. Het is aanbevelenswaardig om deze praktijk in te voeren bij alle gemeenten, omdat het de slagkracht en effectiviteit van het Bibob-beleid kan vergroten. Evaluatie van Bibob-beleid maakt dat aanpassingen en mogelijke correcties kunnen worden doorgevoerd en kan het bewustzijn en de betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie bij de Bibob-uitvoering vergroten.
12. De 'dijken even hoog' kan slechts worden bereikt als alle gemeenten op dezelfde type beschikkingen een Bibob-toets uitvoeren. Hier zijn grote discrepanties zichtbaar die voor de toekomst aandacht verdienen, mede in het licht van het tegengaan van een waterbedeffer binnen en tussen de provincies.
13. In Zeeland geven 8 van de 12 respondenten aan dat meer juridische ondersteuning vanuit de gemeente voor Bibob-functionarissen gewenst is. Voor de gemeente waarin dit als zodanig gesignaleerd is, kan een dergelijk signaal onderdeel vormen van evaluatiegesprekken gericht op het verbeteren van de Bibob-processen en functies.
14. Er kan sprake zijn van een discrepantie tussen de prioriteit die bestuurlijk aan de Wet Bibob wordt gegeven, in vergelijking met de prioriteit die door ambtenaren aan de Wet Bibob wordt toegekend. Interne awareness, informatievoorziening, kennisvergroting en organisatiebrede prioriteitsstelling lijken geschikte methoden om, indien gewenst, een hogere mate van prioriteit te creëren.
15. De gemeenten die de Wet Bibob op veel, of alle, branches toepassen, signaleren dit beleid en deze praktijk als een sterk punt. Ook het gegeven dat daadwerkelijk getoetst wordt bij beschikkingen die in het beleid zijn opgenomen, wordt als een sterk punt gezien.
16. Een uitstraling naar buiten dat de Wet Bibob serieus en consistent wordt toegepast, is genoemd als sterk punt. In een groot deel van de gemeenten wordt de preventieve werking die uitgaat van een Bibob-beleid gezien als een sterk punt. Het doortastend doorvragen en opvragen van alle relevante informatie, zoals hoe activiteiten worden gefinancierd, is genoemd als een sterk punt.

17. Het starten van ieder Bibob-onderzoek met een persoonlijk gesprek kan inzichten en professionele intuïties opleveren die niet direct uit het dossier naar voren komen.
18. Een tweetraps-toetsing en/of het toepassen van het vierogen-principe zijn genoemd als positieve aspecten van gemeentelijk beleid en de uitvoering hiervan.
19. De noodzaak om keuzes te maken tussen branches wordt als een kwetsbaar punt gezien. De capaciteit en middelen ontbreken bij veel gemeenten om alle branches te kunnen toetsen, hoewel de wens hiervoor wel leeft. Ook kan tijdslimiet een rol spelen en beperkingen in de informatievoorziening.
20. De continuïteit van de Bibob-organisatie kan onder druk komen te staan bij ziekte of natuurlijk verloop als hier niet van tevoren rekening mee is gehouden.
21. Als consistent binnen een bepaalde branche getoetst wordt, kan sprake zijn van een waterbedeffect binnen de gemeente: criminelen kunnen dan uitwijken naar een branche waarop de Wet Bibob niet wordt toegepast. Het omzeilen van een Bibob-toets is een probleem. Dit lijkt pas te verhelpen als alle branches daadwerkelijk binnen de gemeente getoetst worden.

8 Eindnoten

- ¹ E. Kolthoff & S. Khonraad, 'Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld', *Tijdschrift voor Criminologie*, 2016-2, p. 76-90.
- ² B. Unger et al., *Aard en omvang van criminele bestedingen – eindrapportage*, WODC: Utrecht/Rotterdam, 2018, p. 8.
- ³ S.R. van Breukelen & C.W.M. Lieveerse, 'De Wwft: de stand van zaken van de anti-witwaswetgeving voor de financiële sector', *Tijdschrift voor Financieel Recht*, 2020-3, R.J. de Doelder, 'Overzichtsartikel witwassen', in: F.M.A. 't Hart & I.P. Palm-Steyerberg (red.), *CDD, Wwft en Sw voor de financiële sector*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2021.
- ⁴ Ten tijde van dit onderzoek in 2021 telde Noord-Brabant 61 gemeenten, thans 56.
- ⁵ Landelijk Bureau Bibob, *Jaarverslag 2019*, Den Haag: Justis – Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020, p. 5-6.
- ⁶ J.A. Booij, 'Het UBO-register, praktisch beschouwd', *Tijdschrift voor formeel belastingrecht*, 2019-8.
- ⁷ B. van der Vorm, *Ernstig gevaar: Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 15.
- ⁸ *Kamerstukken II 1999/00*, 26 883, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 6.
- ⁹ A.C.M. Spapens, 'Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland', *TBS&H 2019-2*, p. 85.
- ¹⁰ Van der Vorm 2016, p. 15
- ¹¹ Spapens 2019, p. 86.
- ¹² Zie ook: C.J.C.F. Fijnaut, *De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam 2001. p. 15-32.
- ¹³ Idem, p. 86.
- ¹⁴ *Kamerstukken II 1995/1996*, 24 072, nr. 10. (Eindrapport Enquêtecommissie opsporingsmethoden).
- ¹⁵ P.A.C.M. van der Velden et al., *Bewust(er) handelen met derden. Evaluatie Uitvoering Wet Bibob Provincie Noord-Brabant in de vorm van een externe visitatie*, 's-Hertogenbosch: Visitatiecommissie Bibob 2017, p. 9.
- ¹⁶ Pro Facto, *De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen. Een verkenning van scenario's*, Groningen: Pro Facto 2014, p. 14.
- ¹⁷ Idem, p. 17.
- ¹⁸ Provincie Noord-Holland, *Uitvoering van de wet Bibob door gemeenten binnen de provincie Noord-Holland*, Haarlem: 2019, p. 7.
- ¹⁹ Justis/LBB, *Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob*, Den Haag: Justis 2020, p. 4.
- ²⁰ Van der Vorm 2016, p. 439.
- ²¹ Zie bijvoorbeeld: Landelijk Bureau Bibob, *Veelgestelde vragen over de Wet Bibob en vastgoedtransacties*, Den Haag: Justis - Ministerie van Justitie en Veiligheid 2021, p. 3 en ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1525, r.o. 6.
- ²² *Kamerstukken II 1999/00*, 26 883, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 2.
- ²³ Integrale bron: Justis, *Factsheet – De gewijzigde Wet Bibob per 1 augustus 2020*, Den Haag: Justis 2020, p. 1-3.
- ²⁴ Memorie van Toelichting Bibob 2^{de} tranche, 19-12-2019, p. 8.
- ²⁵ Het consultatierapport is op 17 maart 2021 gepubliceerd en is te raadplegen via: <https://www.internetconsultatie.nl/tweedetranchebibob/berichten>
- ²⁶ *Kamerstukken II 2020/2021*, 35 764, nr. 2.
- ²⁷ *Kamerstukken II 2020/2021*, 35 764, nr. 5.
- ²⁸ *Kamerstukken II 2020/2021*, 35 764, nr. 6 en *Kamerstukken II 2020/2021*, 35 764, nr. 7.
- ²⁹ *Kamerstukken II 2020/2021*, 35 764, nr. 3.