



Afstudeerscriptie Wet Bibob

Let it Bibob

Naam: Caroline van Riel
Tilburg, 31-05-2010
Expertisecentrum Veiligheid

Afstudeerscriptie Wet Bibob

Let it Bibob

Opleiding:	HBO-Rechten
Naam:	Caroline van Riel
Studentnummer:	2002182
Stageadres:	Expertisecentrum Veiligheid
Afstudeerperiode:	Februari – Juni 2010
Afstudeerdocenten:	De heer T. Lina en Mevrouw A. Nommensen
Afstudeerbegeleider:	De heer E.W. Kolthoff

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie die ik in het laatste half jaar van mijn opleiding HBO-Rechten heb mogen schrijven. Ik heb me daarbij kunnen richten op een van de bijzondere wetten uit Nederland, de Wet Bibob. De wet is sinds de oprichting in 2003 nog steeds aan vele veranderingen en kritiekpunten onderhevig.

Toen ik aan deze scriptie begon was het voor mij nog niet helemaal duidelijk wat de wetgeving precies inhield. Maar mijn enthousiasme werd al snel groter naarmate ik de vele berichtgevingen in de kranten en juridische tijdschriften las. Krantenkoppen als “Wet Bibob zakt weg in chaos”, “Yab-Yum in handen van Angels” en “Alkmaarse hoeren moeten vroeger naar bed” maakten het voor mij tot een uitdaging om me in dit onderwerp te verdiepen.

In dit laatste afstudeerproject en tevens mijn persoonlijke afsluiting van de opleiding aan de Juridische Hogeschool, heb ik mij specifiek kunnen richten op de problematiek bij de implementatie van de Wet Bibob in verschillende gemeenten in Brabant. Hopelijk kan dit adviesrapport een helder beeld schetsen van de implementatie van de wetgeving in verschillende gemeenten in de provincie Noord-Brabant.

Bij het ontwikkelen van deze scriptie ben ik ondersteund door een aantal personen. Deze wil ik via deze weg graag bedanken.

Dhr. E.W. Kolthoff

Lector Veiligheid, Openbare orde en recht, directeur van Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten en tevens mijn afstudeerbegeleider vanuit het Expertisecentrum Veiligheid voor de nodige begeleiding en feedback.

Dhr. T.F. Lina

Docent aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys en tevens mijn afstudeermentor in mijn stageperiode voor de nodige begeleiding en feedbackmomenten.

Dhr. R. Ligtoet

Student aan de opleiding HBO-Rechten en medeonderzoeker van dit afstudeeronderzoek voor de samenwerking en de gezamenlijke interviews.

Thom en Josephine van Riel

Mijn vader en moeder. Dank jullie wel voor de ondersteuning in mijn studiejaren. Zonder jullie had ik het niet gered.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	6
2. Wat houdt de Wet Bibob in?	8
2.1 Geschiedenis van de Wet Bibob	8
2.2 Doel van de Wet Bibob	8
2.3 Inhoud van de Wet Bibob toegelicht	9
3. Wat werd er onderzocht door het blad Binnenlands Bestuur en dagblad Trouw?	12
4. Waarom maken de gemeenten wel gebruik van de Wet Bibob en wat zijn de praktijkervaringen met het Landelijk Bureau Bibob?	15
4.1 De grote gemeenten	15
4.2 De middelgrote gemeenten	20
4.3 De kleine gemeenten	23
5. Welke lijn kan er uit de rechtspraak van Bibob-zaken worden gehaald?	27
5.1 Rechtswaarborgen van betrokkenen	27
5.2 Criminal charge	28
5.3 De onschuldpresumptie	29
5.4 Het advies van het Landelijk Bureau Bibob	30
5.4.1 De totstandkoming van een Bibob-advies	30
5.4.2 De vergewisplicht van bestuursorganen	32
5.5 Het benutten van de intensieve rechterlijke toetsing	32
6. In hoeverre komen aangekondigde wetswijzigingen tegemoet aan de problemen rondom de toepassing van de Wet Bibob door gemeenten?	34
6.1 Uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob	34
6.2 Het verstrekken van justitiële en strafvorderlijke gegevens	35
6.2.1 De taken van het RIEC	36
6.3 Verbeteringen van de tipfunctie van het Openbaar Ministerie	38
6.4 Het opzetten van een landelijk register van Bibob-onderzoeken	38
6.5 Externe bezwarencommissie inzagerecht in Bibob-adviezen	39
6.6 Inzagerecht voor direct belanghebbenden in het Bibob-advies	39
Conclusies en aanbevelingen	40
Nuttige websites	45
Literatuurlijst	46
Bijlagen	
Bijlage A: Wet Bibob	
Bijlage B: Brief Tweede Kamer 26-11-2008	
Bijlage C: Vragenlijst Interviews Gemeenten	

Samenvatting

In dit adviserende onderzoeksrapport wordt getracht een inventarisatie te geven van de toepassing van de Wet Bibob in Brabantse gemeenten en de beweegredenen daarvoor. Duidelijk wordt hoe de ervaringen zijn sinds men de procedure van de Wet Bibob in de gemeenten is gaan toepassen en waar eventuele verbeterpunten liggen. Er zal aandacht worden besteed aan de ervaringen met het Landelijk Bureau Bibob en de kwaliteit van het Bibob-advies. Daarnaast wordt een beschrijving gegeven van de recente ontwikkelingen in de rechtspraak. De discussies die hierbij op gang kwamen, worden toegelicht.

Dit afstudeerproject bestaat uit een onderdeel veldonderzoek en een onderdeel literatuurstudie. Omdat het onderzoek door twee personen is uitgevoerd, is een verdeling gemaakt in het onderzoeksgebied. Het gaat om de tweedeling tussen Zuid-Oost Brabant en Midden-West Brabant. In deze scriptie worden de resultaten weergegeven van het gebied Midden-West Brabant. Er is gekozen om met een steekproef van negen verschillende gemeenten aan de slag te gaan. Het betreft de volgende gemeenten: Tilburg, Roosendaal, Breda, Oosterhout, Bergen op Zoom, Waalwijk, Oisterwijk, Heusden en Woensdrecht.

Al deze gemeenten passen al enkele jaren de Wet Bibob toe. Daarbij zijn de ervaringen zeer uiteenlopend. Opvallend is dat de Bibob-procedure voornamelijk wordt toegepast op de drank en horeca aanvragers, seksinrichtingen en exploitatievergunningen voor grow- en smartshops. Men is van mening dat uit deze branches het meeste rendement kan worden gehaald. Deze gebieden zijn het meest criminogeen. De ervaringen met het Landelijk Bureau Bibob zijn zeer gemengd. De gemeente Roosendaal heeft er goede ervaringen mee en volgt in de meeste gevallen het advies van het Landelijk Bureau Bibob ook daadwerkelijk op.

Dit terwijl de gemeente Waalwijk er zeer slechte ervaringen mee heeft. Zij ontving het advies te laat en het was kwalitatief onvoldoende. Dit heeft als gevolg dat de drempel om in de toekomst naar het Landelijk Bureau Bibob te stappen hoger is geworden omdat men het advies onbetrouwbaar vond.

In het jurisprudentieonderdeel komen de belangrijkste discussiepunten aan de orde die zijn ontstaan bij de toepassing van de Wet Bibob. Het gebruik van de ingrijpende bevoegdheden kan zware gevolgen hebben. Aanvragers zijn van mening dat men zich in de procedure van de totstandkoming van het Bibob-besluit te weinig inhoudelijk kan verweren. De mogelijkheden om inhoudelijk verweer te bieden moeten worden vergroot. Dit kan voortvloeien uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Termen als 'fair trial' en 'criminal charge' voeren de boventoon in de juridische discussies.

1. Inleiding

In 2003 wordt de Wet BIBOB, Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur ingevoerd. Deze wet geeft gemeenten de bevoegdheid om onderzoek te doen en informatie op te vragen uit gesloten bronnen van aanvragers die in aanmerking willen komen voor een vergunning, een subsidie of aanbesteding. Met behulp van dergelijke vergunningen kunnen bijvoorbeeld dekmantelbedrijven worden opgezet om illegale transporten uit te voeren. Op die manier komt het criminele geld in de bovenwereld terecht en wordt er misbruik gemaakt ten behoeve van criminele activiteiten. Zo ontstaat oneerlijke concurrentie en kunnen ondernemingen machtsposities met witgewassen geld verkrijgen. Het kan ook voorkomen dat legale personen of bedrijven overtredingen begaan of misdrijven plegen met het verkrijgen van vergunningen en subsidies. Het doel van de Wet Bibob is dat overheden op deze manier beschermd worden tegen integriteitsinbreuken van buitenaf. Met de invoering van deze bijzondere wet, kunnen bestuursorganen onbetrouwbare ondernemers buiten de deur houden en bijdragen aan een integer ondernemerschap.

Een belangrijk orgaan dat de keuze voor het al dan niet toekennen van een vergunning kan beïnvloeden is het Landelijk Bureau Bibob. Het voert onderzoeken uit naar de integriteit van aanvragers en gegadigden en geeft vervolgens een advies aan het bestuursorgaan over de mate van gevaar van misbruik van vergunningen, subsidies of aanbestedingen.¹ Daarnaast geeft het bureau adviezen aan bestuursorganen over het toepassen en implementeren van de Wet Bibob en verstrekt het informatie over weigerings- en intrekingsgronden.² Indien uit het onderzoek van Landelijk Bureau Bibob blijkt dat de aanvrager banden heeft met het criminele milieu, kan de vergunning worden geweigerd of ingetrokken. Het Landelijk Bureau Bibob heeft als taak gemeenten te helpen door ondernemers of bedrijven te screenen.

Uit een recent onderzoek van het blad Binnenlands Bestuur en dagblad Trouw blijkt dat tweederde van alle gemeenten in Nederland de integriteit van vergunningaanvragers niet of amper screent³. Het idee achter deze wet is goed. Het tegengaan van het faciliteren van criminelen spreekt gemeenten in Nederland aan. De uitvoering in de praktijk laat echter nog veel te wensen over. Zo blijkt dat wanneer men de ware aard van een bedrijf of persoon wil doorgronden, dit een uiterst kostbaar en gespecialiseerd proces is. Er is kostbare kennis voor nodig. Kleine gemeenten hebben deze expertise niet en evenmin het geld om daar mankracht voor in te huren. Daarnaast is er ook vaak te weinig personeel om de langdurende Bibob-procedures nauwkeurig af te ronden⁴. Het blad Binnenlands bestuur en Trouw meldt ook het waterbedeffect⁵. Dit houdt in dat ondernemers die in een Bibob-gemeente

¹ Art. 9 Wet Bibob

² Art. 10 Wet Bibob

³ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ opinie/ commentaren/2009/haken-en-ogen-aan-wet-bibob.126571.lynkx>

⁴ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ opinie/ commentaren/2009/haken-en-ogen-aan-wet-bibob.126571.lynkx>

⁵ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/wat-moeten-wij-met-bibob.126577.lynkx>

bot hebben gevangen, de aanvraag in een andere gemeente opnieuw proberen. In de hoop dat de toetsing daar lichter is of helemaal niet wordt toegepast.

In deze scriptie zal een beeld geschetst worden van de implementatie van de Wet Bibob, binnen de provincie Noord-Brabant. Het onderzoek wordt door twee personen gedaan. Elk neemt binnen de provincie een regio voor zijn rekening. Het gaat om de tweedeling tussen Zuid-Oost Brabant en Midden-West Brabant. In deze scriptie zijn de resultaten van Midden-West Brabant terug te lezen. Er wordt een blik geworpen op de huidige stand van zaken in het gebruik van de Wet Bibob. De centrale vraag in deze scriptie is: hoe kan de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk verbeterd worden bij gemeenten in de provincie Noord-Brabant?

In eerste instantie was het de bedoeling om een antwoord te krijgen op de vraag: wat zijn de beweegredenen om het instrument wel of niet in te zetten. Er zijn alleen interviews gehouden met gemeenten die de wet wel toepassen. Beweegredenen waarom men ervoor kiest om de Wet Bibob niet toe te passen, komen in de interviews niet aan de orde. Ook wordt in deze scriptie een uiteenzetting gegeven van een aantal recente ontwikkelingen in de rechtspraak. Op basis van de onderzoeksresultaten worden conclusies getrokken, voorstellen tot verbeteringen en nieuwe aanbevelingen gedaan. De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van een aantal deelvragen.

In de eerste deelvraag wordt een algemene beschrijving gegeven van het doel en de inhoud van de wet. In de tweede deelvraag kan teruggelezen worden wat het blad Binnenlands Bestuur en het dagblad Trouw precies onderzocht hebben. In de derde deelvraag is te lezen wat de ervaringen van de gemeenten zijn bij het toepassen van de wet in de praktijk. In de vierde deelvraag wordt een aantal recente ontwikkelingen uit de rechtspraak toegelicht. In de vijfde deelvraag wordt ingegaan op de toekomstige wetswijzigingen en of deze wijzigingen tegemoet komen aan de problemen rond de toepassing van de Wet Bibob door gemeenten. Hierin zijn de meningen van de Bibob-coördinatoren terug te lezen. Als laatste komen de eventuele aanbevelingen uit de gemeenten aan de orde. Aan de hand daarvan zullen een aantal conclusies en aanbevelingen worden gedaan, die hopelijk het gebruik van de wetgeving zullen bevorderen.

Achterin de scriptie is een lijst van literatuur en nuttige websites opgenomen. Daarnaast wordt ook regelmatig verwezen naar noten en bijlagen. Het betreft onder meer de Wet Bibob, voorbeeld vragenlijsten en verschillende vormen van achtergrondinformatie.

2. Wat houdt de Wet Bibob in?

De Wet Bibob staat voor Wet Bevorderingen integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.⁶ In deze eerste deelvraag wordt de totstandkoming, het doel en de inhoud van de wet in het kort toegelicht.

2.1. Geschiedenis van de Wet Bibob.

In 1996 werd geconstateerd dat beschikkingen die door het openbaar bestuur waren verleend in sommige gevallen gebruikt werden ter ondersteuning van criminele activiteiten. Deze constatering werd gedaan door de Parlementaire Enquête commissie Opsporingsmethoden, ook wel de commissie Van Traa genoemd. Het doel van deze commissie was onderzoek doen naar de aard, ernst, omvang van de zware georganiseerde criminaliteit en de toepassing daarvan. Daarnaast deed men onderzoek naar de rechtmatigheid en effectiviteit van verschillende opsporingsmethoden⁷. Uitkomst van het onderzoek was dat criminele organisaties langzaam aan het infiltreren waren in de legale bovenwereld. Criminele organisaties hebben er belang bij om op illegale wijze verkregen gelden een zogenaamde legale oorsprong te geven en het geld op deze manier in de maatschappij te brengen⁸.

Door het onderzoek van de commissie Van Traa werd de overheid zich er bewust van dat men zich moest wapenen tegen het mogelijk faciliteren van criminele activiteiten. Onder facilitering wordt verstaan, iets mogelijk maken of iets ondersteunen. De meest voorkomende vorm van faciliteren door de overheid is het nemen van een begunstigend besluit. Zonder een begunstigend besluit van de gemeente mag een betrokkene een activiteit niet ondernemen. Dergelijke beslissingen worden alleen verleend indien betrokkenen deze op de juiste manier aangevraagd hebben bij het bevoegde orgaan. Met betrokkenen worden de aanvragers van een beschikking, de subsidieontvanger, de vergunninghouder, de gegadigde, de partij aan wie een overheidsopdracht is gegund of de onderaannemer bedoeld.⁹ Deze gedachte is de basis van het ontstaan van de Wet Bibob. Op dit moment zijn in de Wet Bibob zowel de bestuurlijke rol op het gebied van verlenen van vergunningen en subsidies opgenomen als ook de privaatrechtelijke rol als contractspartij bij aanbestedingen en andere overheidsopdrachten.

2.2 Doel van de Wet Bibob

Een van de belangrijkste speerpunten van de overheid is het behouden en beschermen van de integriteit. Hieraan wordt structureel aandacht besteed. Het woord integriteit wordt daarbij ruim geïnterpreteerd. Het gaat daarbij niet alleen om

⁶ Bijlage A: Wet Bibob

⁷ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/>

⁸ F. Joosten, F. Rovers en G. Urff, *Handboek Bibob*, Berghauser Pont Publishing Amsterdam, 2008, p. 1

⁹ art. 1e Wet Bibob

het eigen handelen van de overheid maar ook om het handelen van derden die daartoe door de overheid in de gelegenheid worden gesteld. De integriteit van overheden wordt aangetast, wanneer vergunningen, subsidies of aanbestedingen worden verleend, zonder dat al het mogelijke is gedaan om te voorkomen dat deze vervolgens worden ingezet ten behoeve van criminele activiteiten. Dit houdt in dat een integere overheid zich bewust is en moet zijn van het mogelijk criminele misbruik van subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten en zich daartegen wapent.¹⁰ De overheid moet zich kunnen beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten gefaciliteerd worden. De Wet Bibob is erop gericht dit zo veel mogelijk te voorkomen. Dit is zowel van toepassing bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als bij de civielrechtelijke rol van de overheid als contractspartij bij aanbestedingen en verbintenissen. Met de introductie van de Wet Bibob op 1 juni 2003, heeft het openbaar bestuur een instrument in handen gekregen die de bevoegdheid geeft om besluiten te weren waarbij het gevaar bestaat, dat er criminele activiteiten gefaciliteerd worden in de desbetreffende gemeente. De criminele aspecten worden op die manier uit de bovenwereld gehouden. Het belangrijkste doel van de wet Bibob is de overheid ondersteunen in het laten verminderen van criminele activiteiten en het aanpakken van crimineel gedrag.

2.3 Inhoud van de Wet Bibob toegelicht

De basis van de wetgeving is geregeld in artikel 3 van de Wet Bibob, de intrekking- en weigeringsgronden. Hierin is geregeld dat een bestuursorgaan een beschikking mag weigeren dan wel intrekken wanneer er ernstige mate van gevaar bestaat dat deze beschikking voor de verkeerde doeleinden zal worden gebruikt.

Met een beschikking wordt in deze context een bepaald type overheidshandelen bedoeld. Het gaat dan om vergunningen, subsidies of aanbestedingen als bedoelt in:

- 1°. artikel 7;
- 2°. artikel 3 van de Drank- en Horecawet;
- 3°. artikel 6 van de Opiumwet;
- 4°. artikel 5, eerste en derde lid, van de Wet goederenvervoer over de weg;
- 5°. artikel 4 van de Wet personenvervoer 2000;
- 6°. artikel 8.1 van de Wet milieubeheer;
- 7°. de artikelen 40, eerste lid, en 61a van de Woningwet.¹¹

Verkeerde doeleinden zijn in dit geval het plegen van strafbare feiten. De vraag die hieruit volgt is, wanneer is er sprake van 'ernstige mate' van gevaar en op welke manier bepaald. Een bestuursorgaan mag een aangevraagde vergunning weigeren of intrekken indien:

¹⁰ F. Joosten, F. Rovers en G. Urff, *Handboek Bibob*, Berghauser Pont Publishing Amsterdam, 2008, p. 1

¹¹ Art. 1 lid 1 c Wet Bibob,

- er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt voor het benutten van voordelen uit strafbare feiten (de delicten zijn reeds gepleegd);
- er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten (het verband tussen de vergunning en het strafbare feit moet duidelijk aangetoond kunnen worden);
- er een redelijk vermoeden bestaat dat ter verkrijging van de vergunning dan wel gegeven vergunning, een strafbaar feit is begaan.¹²

Wanneer er een vermoeden bestaat dat een van bovengenoemde punten van toepassing is, mag een bestuursorgaan optreden. Op deze manier kan via de Wet Bibob de georganiseerde criminaliteit op bestuursrechtelijk niveau worden aangepakt. Het vermoeden hoeft niet onomstotelijk bewezen te worden. Deze vermoedens kunnen wel ondersteund worden door eerdere vervolgingen waarbij de betrokkene schuldig is bevonden door de rechter aan het plegen van strafbare feiten. Wat opvalt bij Bibob, is dat het vermoeden tot strafbaar gedrag centraal staat in bestuursrechtelijke wetgeving. Het verschil tussen strafrecht en bestuursrecht is groot. In het strafrecht is men onschuldig tot het tegendeel bewezen is. De vereisten voor een volledige bewijslast zijn strenger dan in het bestuursrecht. Hier staat echter wel tegenover dat het bij veroordelingen om ingrijpendere straffen gaat, bijvoorbeeld vrijheidsbeneming.¹³ Bij de toepassing van de Wet Bibob is dat niet het geval. Het gaat dan om de weigering of intrekking van een beschikking. Voordat men overgaat tot deze beslissing is er altijd een complex aantal feiten of vermoedens die het vermoeden tot misbruik van de beschikking ondersteunen.

Naast kernartikel 3 van de Wet Bibob zijn ook de artikelen 8 t/m 24 Wet Bibob van groot belang. Hierin wordt een uiteenzetting gegeven van de werkwijze van het Landelijk Bureau Bibob (LBB). In artikel 9 van de Wet Bibob wordt een beschrijving gegeven van de taken van het LBB. De belangrijkste taak van het bureau is het geven van adviezen over de mate van gevaar die speelt bij een aanvraag aan bestuursorganen, voor zover deze de bevoegdheid hebben om het bureau in te schakelen. Op grond van artikel 10 Wet Bibob heeft het bureau voorts tot taak bestuursorganen desgevraagd te informeren omtrent de in deze wet en in andere algemeen verbindende voorschriften neergelegde weigerings- en intrekkingsoorzaken inzake subsidies, vergunningen en ontheffingen. Voor het maken van een volledig advies raadpleegt het LBB verschillende informatiebronnen om zo een volledig beeld te schetsen van de betrokkene.¹⁴ Een deel van de bronnen waarvan men gebruik maakt is openbaar, bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel en het Kadaster. Een ander deel van de bronnen is gesloten, zoals de politiesystemen en de gegevens van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE). De taak van de CIE is het verzamelen, registreren en analyseren van informatie van verdachten die strafbare feiten hebben

¹² Art 3 lid 2,3 en 4 Wet Bibob.

¹³ http://www.centrum.amsterdam.nl/projecten/alle_projecten/overige_projecten/veelgestelde_vragen

¹⁴ Art 12 Wet Bibob

gepleegd. De CIE mag daarbij gebruik maken van informanten die anoniem informatie verstrekken aan de politie.¹⁵ Het LBB kan tevens gebruik maken van persoonsgegevens uit eigen registratie, voor zover deze niet ouder dan twee jaar zijn. Het LBB vergaart de informatie op systematische wijze en is op die manier in staat tot het leggen van verbanden die door een ambtenaar met beperkte toegang tot bronnen niet gelegd zouden worden. De samenvoeging van verschillende informatiebronnen leidt tot verbeterde inzichten ten aanzien van een crimineel verleden. Op grond van het uitgebrachte advies neemt een bestuursorgaan een beslissing die in de regel niet af zal wijken van het advies. De problematiek die speelt bij de werkwijze van het LBB is dat het bestuursorgaan geen inzage kan krijgen in het oorspronkelijke dossier waar het LBB het advies op gebaseerd heeft. Daar komt ook bij dat het bestuursorgaan niet weet welke bronnen er precies zijn geraadpleegd. Dit maakt het dus niet mogelijk om het uiteindelijke advies te verifiëren. Het LBB heeft geen opsporende taak maar verzamelt en analyseert de persoonsgegevens, uitsluitend met het oog op het uitbrengen van het door het desbetreffende bestuursorgaan verzochte advies.¹⁶ Het bureau mag dus niet handelen zonder aanleiding.

In artikel 28 Wet Bibob is de geheimhoudingsplicht geregeld. De geheimhoudingsplicht geldt voor ieder persoon die krachtens de Wet Bibob inzage krijgt in persoonsgegevens over betrokkenen. In het tweede lid zijn de uitzonderingen geregeld aan wie wel gegevens verstrekt mogen worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een rechter.

¹⁵ <http://www.politie.nl/Vraagbaak/welketakenheeftdecrimineleinlichtingeneenheidcie.aspx>

¹⁶ Art. 12 Wet Bibob

3. Wat werd er onderzocht door het blad Binnenlands Bestuur en dagblad Trouw?

In 2008 werd door het blad Binnenlands Bestuur en het dagblad Trouw een onderzoek gedaan naar de integriteitscreening in de gemeenten in Nederland. In dit onderzoek werden alle gemeenten in Nederland (441) benaderd en ze gaven in een korte vragenlijst aan het blad Binnenlands Bestuur en Trouw door, hoe intensief ze de Wet Bibob toepassen. Binnenlands Bestuur en Trouw hebben alle gemeenten benaderd met een gezamenlijke vragenlijst (vier gesloten, kwantitatieve vragen, één open vraag over opvattingen en knelpunten rond de Wet Bibob).¹⁷ Met een respons van 100% wezen de resultaten uit dat twee van de drie gemeenten de Wet Bibob links laten liggen.¹⁸ Hoe kleiner de gemeente is, hoe minder actief het middel wordt ingezet. Vooral kleinere gemeenten vinden het toepassen van de Wet Bibob 'te tijdrovend', 'te ingewikkeld' of gewoonweg 'onnodig'.¹⁹ De kleinschaligheid zit veel gemeenten nog op tal van andere manieren danig in de weg. In de enquêtes klagen ze steen en been dat ze de vereiste expertise niet in huis hebben, vooral op financieel gebied en op het 'herkennen van verdachte situaties'.²⁰ De Nederlandse gemeenten werden hierbij in drie categorieën ingedeeld. Namelijk:

- De gebruikers; deze gemeenten hebben incidenteel vergunningen geweigerd of hulp ingeschakeld voor een advies bij het Landelijk Bureau Bibob.
- De half-gebruikers; deze gemeenten hebben een Bibob-beleid en delen in de betreffende gemeenten vragenlijsten uit aan de aanvragers. Daarnaast gaan ze in sommige gevallen over tot een lichte integriteitstoets.
- De niet-gebruikers; deze gemeenten doen niets met de Wet Bibob. Ze gebruiken de mogelijkheid tot screenen van vergunningaanvragers niet.

Uit het onderzoek dat gedaan werd door het blad Binnenlands Bestuur en dagblad Trouw bleek dat tweederde van de gemeenten niet of nauwelijks gebruik maken van het Bibob-instrument. Op die manier hebben malafide ondernemers in die plaatsen vaak vrij spel. Ook het waterbedeffect wordt gemeld. Ondernemers die in een Bibob-gemeente geen vergunning hebben ontvangen, proberen het ergens anders in de hoop dat daar de toetsing lichter is of zelfs helemaal niet wordt toegepast.

¹⁷

http://www.trouw.nl/achtergrond/deverdieping/article2848020.ece/Kleine_gemeenten_laten_wet_Bibob_links_liggen.html

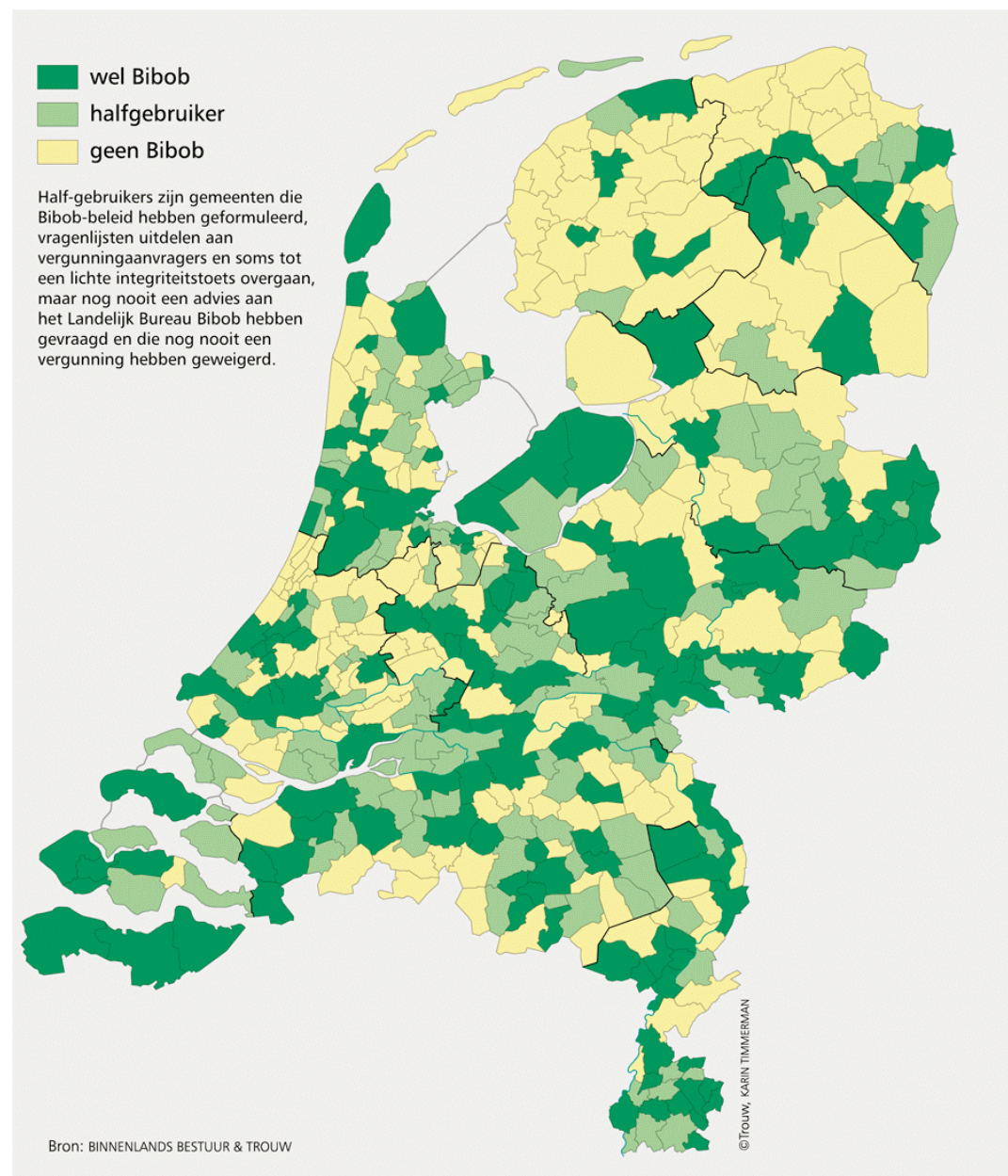
¹⁸ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/home/all/dossiers/twee-van-drie-gemeenten-laten-bibob-links-liggen.126573.lynkx?referer=1244b0df-34d0-4a41-acd2-3acac93113af>

¹⁹ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/all/twee-van-drie-gemeenten-laten-bibob-links-liggen.126573.lynkx>

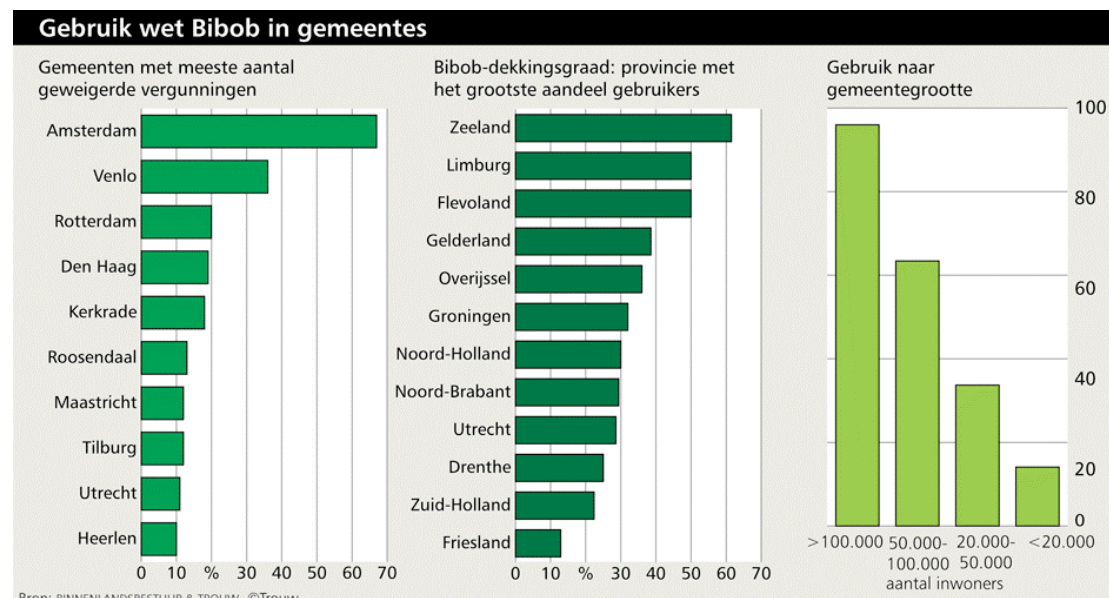
²⁰

http://www.trouw.nl/achtergrond/deverdieping/article2848020.ece/Kleine_gemeenten_laten_wet_Bibob_links_liggen.html

In deze deelvraag wordt aan de hand van het onderzoek door het blad Binnenlands Bestuur en Trouw een beeld geschetst van de gemeenten in de provincie Noord-Brabant. Welke maken wel en welke geen gebruik van de Wet Bibob. Daarbij moet wel worden vermeld dat deze enquête in het jaar 2008 is afgenomen. Het kan dus zijn dat gemeenten die in eerste instantie als 'niet gebruiker' werden ingedeeld, nu inmiddels in een andere categorie vallen. Uit onderstaand kaartje is af te lezen dat de gemeenten in de provincie Noord-Brabant grotendeels wel de Wet Bibob toepassen.



De meeste gemeenten in de provincie Noord-Brabant vallen in de categorie gebruiker of half-gebruiker. Om een helder beeld te kunnen schetsen over de implementatie van de Wet Bibob in de provincie Noord-Brabant en de ervaringen over dit relatief nieuwe handhavingsinstrument, zijn verschillende Bibob-coördinatoren van gemeenten in het kader van dit onderzoek benaderd voor een interview om deze ervaringen en eventuele knelpunten te delen. Omdat dit onderzoek door twee personen wordt uitgevoerd, is een verdeling gemaakt in het onderzoeksgebied. Het gaat om de tweedeling tussen Zuid-Oost Brabant en Midden-West Brabant. In deze scriptie worden de resultaten weergegeven van het gebied Midden-West Brabant. Omdat een interview met alle betrokkenen gemeenten in Midden-West Brabant niet haalbaar is in het gegeven tijdsbestek, is ervoor gekozen om met een steekproef van negen verschillende gemeenten aan de slag te gaan. Hierbij is gekozen voor drie grote gemeenten. Groot wil dan zeggen 70.000 inwoners en meer. Het gaat hier om de gemeenten Tilburg, Roosendaal en Breda. Drie middelgrote gemeenten. Middelgroot wil dan zeggen 45.000 tot 70.000 inwoners. Het gaat hier om de gemeenten Waalwijk, Oosterhout en Bergen op Zoom. Als laatste zijn er drie kleine gemeenten benaderd. Klein wil dan zeggen tot 45.000 inwoners. In deze categorie zijn de gemeenten Woensdrecht, Heusden en Oisterwijk geïnterviewd.



4. Waarom maken de gemeenten wel gebruik van de Wet Bibob en wat zijn de praktijkervaringen met het Landelijk Bureau Bibob?

Om de ervaringen van het gebruik van de Wet Bibob te onderzoeken, is ervoor gekozen om negen gemeenten te benaderen voor een interview.²¹ Achtereenvolgens zullen deze aan bod komen in deze deelvraag. De onderwerpen die in de interviews aan bod zijn gekomen, betreffen voornamelijk de ervaringen rond het gebruik van de wetgeving. Daarbij worden zowel de positieve punten als de knelpunten benoemd, de ervaringen met het Landelijk Bureau Bibob en de kwaliteit van het advies dat men ontvangen heeft van het Bureau. Ook is er in de interviews aandacht besteed aan de toekomstige wetswijzigingen.

4.1 Ervaringen van de grote gemeenten.

In deze categorie zijn de gemeenten Tilburg, Roosendaal en Breda geïnterviewd. Deze zullen achtereenvolgens behandeld worden in deze deelvraag. In gemeente Tilburg wordt de Bibob-toets voornamelijk ingezet bij drank- en horecawetgeving, sexinrichtingen en growshops. Over het algemeen wordt er voornamelijk voor deze branches gekozen omdat dit de meest criminogene branches zijn. Hierin valt het meeste resultaat te halen. Er wordt ook al gewerkt met een Bibob-toets bij een aanvraag voor bouwvergunningen. De vragenlijsten worden alleen onder bepaalde voorwaarden uitgereikt aan de aanvragers. Het gaat dan bijvoorbeeld om panden waarin kamers worden verhuurd. Daarbij moet het minimum aantal kamers dat verhuurd wordt vijf zijn. Het kan ook gaan om bouwvergunningen voor horecapanden met een bouwsom van meer dan €100.000 euro. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in het Bibob-beleid.

De opvatting van de gemeente Tilburg over de Wet Bibob is dat het een confronterend gebeuren is waarbij het gaat om gevoelige informatie. Het is moeilijk om voldoende onderbouwd bewijsmateriaal aan te leveren om aan te tonen dat vergunningen niet verleend kan worden. Aanvragers die een vergunning willen hebben, moeten daarvoor gedetailleerde bewijsstukken inleveren. Dat kan als ingrijpend worden ervaren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om bankafschriften en jaarrekeningen. Over het algemeen is er wel begrip vanuit de aanvragers als toegelicht wordt dat deze informatie nodig is. Zo kan voorkomen worden dat men in de toekomst concurrentie ondervindt van ondernemers die niet helemaal zuiver zijn en wel in dezelfde branche opereren.

Pluspunten aan de wetgeving vindt men in Tilburg dat het bestuursorgaan met de wetgeving in staat is om malafide ondernemers niet te faciliteren en op die manier de onderwereld uit de bovenwereld te houden. Knelpunten vindt men dat de procedure vaak lange tijd in beslag neemt. Termijnen worden in veel gevallen ruim overschreden. Dat komt omdat aanvragers vaak denken dat ze voldoende bewijsmateriaal inleveren ter onderbouwing van hun persoonlijke situatie. De stukken die men dan inlevert voldoen niet als bewijsmateriaal. Vragenlijsten gaan op die manier heen en weer tussen vergunningaanvrager en verlener wat de procedure

²¹ Bijlage C: vragenlijst interviews gemeenten

alleen maar langer maakt. De administratieve lasten nemen hiermee toe. In de gemeente Tilburg wordt gewerkt met vergunningverleners en een Bibob-coördinator. Omdat bij grotere gemeenten meer vergunningaanvragen op jaarbasis binnenkomen, is het zinvol om een persoon fulltime op Bibob zaken in te zetten. Iets wat in kleinere gemeenten een lastig verhaal is. De expertise is met de jaren gekomen. In het afgelopen jaar (2009) werden er in Tilburg veertig tot vijftig vragenlijsten uitgedeeld. De ervaringen die de gemeente Tilburg heeft met het LBB zijn lastig weer te geven. Dat komt omdat de betreffende Bibob-coördinator nog niet zo lang in dienst is. Er is onder leiding van deze Bibob-coördinator pas eenmaal een advies aangevraagd bij het LBB. De uitslag van het advies heeft men nog niet binnen. Er zijn nog te weinig situaties geweest om een duidelijk oordeel over het LBB te vellen. Men is zich bewust van de termijnen die het LBB aan moet houden. En heeft het idee dat er meer van het LBB verwacht wordt dan ze waar kunnen maken. Positief aan het LBB vindt men dat er aanvullend advies kan worden aangevraagd. Als er iets onduidelijk is in het advies, dan kan men het advies altijd terugsturen naar het LBB om aanvullingen te verkrijgen. Om de termijnen voor het geven van een beschikking zo min mogelijk te laten overschrijden wordt in betreffende gemeente een handigheid toegepast. De periode van de beslistermijn voor het nemen van een beschikking, gaat bij drank en horeca aanvragen pas in wanneer alle bewijsstukken zijn ingeleverd. Hierdoor wordt de beslistermijn iets opgerekt. Bij bouwvergunningen gaat de periode van de beslistermijn al in op het moment dat de vragenlijst aan de vergunningaanvrager wordt uitgereikt. De werking van de wet zal nog verder uitgekristalliseerd moeten worden in de jurisprudentie.

De tweede grote gemeente is Roosendaal. Zij hebben een Bibob-beleid en passen dit sinds enkele jaren toe. Er is bewust gekozen om de Bibob-toets vrij snel toe te passen op het gebied van drank en horeca wetgeving in de meest ruime zin van het woord. Ook de exploitatievergunningen waaronder de grow- en smartshops vallen, zijn onderhevig aan een Bibob-toets. Er is bewust gekozen om het daarbij te laten en alleen met deze sectoren aan de slag te gaan. Dit is vastgelegd in de beleidslijnen. Voor deze beleidslijn is bewust gekozen omdat in de praktijk de meeste winst te halen is als het gaat om beïnvloeding van criminele organisaties. Er heerst in de gemeente Roosendaal een stevige drugsproblematiek. Met de Wet Bibob zag men de mogelijkheid om aan die problematiek iets te kunnen doen. Er was een duidelijke infiltratie merkbaar van de drugswereld in de horecawereld. De schatting is dat er jaarlijks ongeveer honderd drank en horeca aanvragen voor binnenkomen. Deze moeten in principe allemaal een Bibob-toets doorstaan.

Vanaf het moment dat men de Wet Bibob is gaan toepassen in de gemeente Roosendaal zijn er circa vijftientwintig winkelexploitatievergunningen aangevraagd. Deze zijn allemaal doorgelicht. Bij een deel van deze aanvragen werd informatie verzameld, na positieve beoordeling werd de vergunning toegekend. Het andere deel kreeg een intensieve toetsing en werd daarna wel of niet toegekend. Het is niet zo dat iedere aanvrager die binnenkomt een intensieve toetsing krijgt. De Wet Bibob is in de gemeente Roosendaal al in een vroeg stadium geïmplementeerd. De ervaringen hiermee zijn prima. Men heeft de wet actief toegepast. Afgesproken is, dat de groep die met deze wet aangepakt wordt, goed onder handen genomen wordt. Op die manier kan het kaf van het koren worden gescheiden. Dat was hard nodig omdat men te maken had met een grote drugscriminaliteit in Roosendaal.

Over de praktijk kan men het volgende zeggen. Aan de hand van de ingevulde aanvraagformulieren, algemene informatie over de drugscriminaliteit en eigen onderzoeken die in het verleden gedaan zijn, kan men redelijk snel doorpakken. In Roosendaal nam de georganiseerde misdaad rond de drugsdeals in cafés toe. Ondernemers probeerden horecavergunningen te krijgen om op die manier geld wit te wassen. De Wet Bibob is ervoor gemaakt om dit te voorkomen. Hier is actief gebruik van gemaakt. Op een aantal momenten zijn er verdiepende onderzoeken gedaan waarbij men goede medewerking heeft gekregen van politie en justitie om de benodigde informatie te kunnen verzamelen. Dankzij goede afspraken die er zijn gemaakt, wordt het steeds makkelijker om de juiste informatie te krijgen bij verdiepende onderzoeken. Er wordt niet van de wetgeving afgeweken als het gaat om de informatie-uitwisseling. Als aan de hand van een verdiepend onderzoek blijkt dat er een aantal zaken niet klopt, dan wordt er ook vaak gegrepen naar het middel van een onderzoek door het LBB. Hiervan is dan ook al actief gebruik gemaakt. Zodanig dat betreffende gemeente een aantal jaren achter elkaar grootgebruiker van het LBB was.

Men is zich bewust van de administratieve lasten maar is van mening dat doorvragen nodig is, ook al kost het veel tijd. Er wordt veel gevraagd van de ondernemer maar daar staat tegenover dat de gemeente ervoor zorgt dat de eigen huiswerkfase goed wordt uitgevoerd. Met de eigen huiswerkfase wordt het verkrijgen van de informatie van de vergunningaanvrager, het zelf bevragen van informatie uit open, halfopen en gesloten bronnen bedoeld.²² Men snapt dat ondernemers hier niet altijd even blij mee zijn maar aan de andere kant moet er door de gemeente ook veel tijd in worden geïnvesteerd. De capaciteit is daarvoor ook ingecalculeerd. Daar is bewust voor gekozen in de gemeente Roosendaal. Het heeft een hoge prioriteit gekregen. Burgemeester en het college hebben gezegd dat de drugsproblematiek en de worteling daarvan in de drank en horeca zo groot is, dat het aangepakt moet worden. Het is positief dat men te maken heeft met een bestuur dat hiervoor kiest. Dat maakt het voor het openbaar bestuur flexibel om mee te werken. Als Bibob-coördinator krijgt men een kijk in informatiebronnen uit de onderwereld. In veel situaties wordt men niet blij van wat er dan vastgesteld wordt. Als overheid moet men de middelen hebben of verkrijgen om die onderwereld aan te pakken. Dat moet volgens Roosendaal ofwel gebeuren door de burgemeester die de bevoegdheden krijgt of door andere overheidsorganen. Het lijkt de gemeente Roosendaal verstandig dat dit gebeurt, maar dit is een politiek oordeel. Wanneer de burgemeester in Roosendaal deze bevoegdheden zou krijgen, dan zal daar ook actief gebruik van worden gemaakt. Dit wordt als een grote verantwoordelijkheid gezien. Hierin liggen nog verbeterpunten.

²² F. Joosten, F. Rovers en G. Urff, *Handboek Bibob*, Berghauser Pont Publishing Amsterdam, 2008, p. 70

“Andere gemeenten die deze problematiek niet aanpakken zijn misschien wel blind geweest voor wat er allemaal aan de hand is. Het is op dit moment zo dat de landelijke wetgeving wel inzien wat er allemaal nog moet gebeuren maar dan komt men op de vraag: waar leg je dan de bevoegdheden?”

Er zitten twee kanten aan deze kwestie. Over het algemeen vragen burgemeesters zich af of ze deze bevoegdheden wel willen hebben. Indien ze niet aan een burgemeester worden gegeven, dan moeten ze ergens anders worden gelegd. Er moet dan wel goed worden gekeken waar deze bevoegdheden het beste passen. Het kan zijn dat het voor een aantal terreinen handiger is om de bevoegdheden bij een burgemeester te leggen omdat ze in het verlengde van zijn bestaande bevoegdheden liggen en niet aansluiten bij de bevoegdheden van het openbaar ministerie.

In de vier jaar tijd dat er in de gemeente Roosendaal gewerkt wordt met de Bibob wetgeving zijn er circa vijftientig zaken naar het LBB verzonden. In vijftien procent van de gevallen heeft het advies geleid tot een uitslag met ‘ernstig gevaar’. Op het moment dat er een advies uitgebracht wordt met de uitslag ‘ernstig gevaar’ volgt er een procedure. Als eerste wordt het advies ter inzage gegeven aan de aanvrager. Dit is verplicht. Op basis van het advies ‘ernstig gevaar’ is het meestal zo dat men voornemens is de vergunning te weigeren. Hier kan de aanvrager op reageren. Als de reactie betrekking heeft op de inhoud van het Bibob-advies, dan vraagt men een nadere toelichting van het LBB die het advies heeft vastgesteld. Dit leidt dan uiteindelijk tot het oordeel van wel of geen weigering. Ondernemers kiezen regelmatig eieren voor hun geld. Ze komen na aanvraag niet meer terug met de benodigde informatie. Door het niet verstrekken van informatie wordt de vergunning geweigerd. Aanvragers worden hierbij nooit onder druk gezet. Ze maken zelf de keuze van het wel of niet meewerken. In een beperkt aantal gevallen wordt de zaak doorgepakt naar het LBB. De ervaringen met het LBB zijn prima. De vele klachten over het LBB vindt men in Roosendaal niet terecht. Als de eigen huiswerkfase naar behoren wordt uitgevoerd, er goede analyses worden gemaakt, dan komt er een prima advies uit waar men goed mee uit de voeten kan (rubbish in rubbish out). Daar moet wel tijd aan worden besteed. Men is zich bewust van de termijnen waar het LBB zich aan dient te houden. Maar men weet ook dat het LBB afhankelijk is van andere bronnen. Over het algemeen wordt niet om een verdiepend onderzoek gevraagd als men niet het vermoeden heeft dat er iets aan de hand is. Het is een knappe prestatie van het LBB om binnen de gestelde termijn dergelijke gedetailleerde adviezen uit te brengen. In Roosendaal heeft het in aanvraagprocedures nog niet geleid tot protesten bij termijnoverschrijdingen. Op zaakniveau wordt er tussen naburige gemeenten niet gesproken over de inhoud van bepaalde adviezen, maar wel over de procedures en het beleid. In de gemeente Roosendaal heerste een specifieke drugsproblematiek. Deze problematiek is bekend bij naburige gemeenten. De burgemeester heeft er in Roosendaal op aangestuurd het instrument snel op te pakken. De ervaringen waren positief. Dit heeft een wisselwerking op andere gemeenten. Als duidelijk wordt dat achter horecavergunningen kapitalen verdiend worden, dan is men gemotiveerd om door te pakken. Die betreffende drugsproblematiek is niet in iedere gemeente even groot. In

naburige dorpen heerst een andere problematiek. Geïnterviewde is van mening dat het goed is geweest dat deze wet er is gekomen omdat hierbij gezegd is dat men paal en perk gaat stellen aan de infiltratie van de drugswereld. Als een gemeente echt iets aan deze problematiek wil doen, dan zal het instrument daadwerkelijk ingezet moeten worden.

De derde grotere gemeente die benaderd is voor een interview is Breda. Er wordt pas vanaf het jaar 2009 intensiever met de wet gewerkt. Daarvoor was dat incidenteel. In het afgelopen jaar werden ongeveer honderd vragenlijsten uitgedeeld in de gemeente. In eerste instantie werd de wetgeving alleen toegepast op de singels in de binnenstad en de aanvragen die daarvoor binnenkwamen. Tegenwoordig is dat gebied uitgebreid en wordt deze in de hele gemeente toegepast. De branches waar men de Wet Bibob op toepast zijn: horeca, seksinrichtingen en coffeeshops. De Bibob-toets wordt nog niet toegepast bij milieu- en bouwvergunningen. De gemeente Breda kan vergunningen, subsidies of aanbestedingen weigeren als het ernstige vermoeden bestaat dat deze gebruikt zullen worden om strafbare feiten te plegen en om financiële voordelen te halen uit strafbare feiten. Men kan ook vergunningen weigeren als er een redelijk vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit is gepleegd om de vergunning of subsidie te krijgen.²³ Er kunnen twee fases worden aangebracht in het proces van informatievergaring in de gemeente Breda. Namelijk de “eigen huiswerkfase” en “het onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob”.

In de eigen huiswerkfase probeert gemeente Breda zoveel mogelijk informatie op te vragen van de aanvrager door middel van het uitgebreide vragenformulier. Dit is een standaard vragenlijst. Wanneer een aanvrager de Bibob-vragen niet beantwoordt, kan dit betekenen dat de beschikking niet wordt verleend, of wordt ingetrokken. Het is regelmatig voorgekomen dat aanvragers na het verkrijgen van de vragenlijst niet meer terugkeren met een ingevulde vragenlijst. In die zin vertoont de Wet Bibob een bepaald afschrikkende effect. Als blijkt dat de huiswerkfase toch nog vragen oplevert over de integriteit van de vergunningverlener, kan het bestuursorgaan een beroep doen op het LBB. De aanvrager wordt hiervan op de hoogte gesteld. In het afgelopen halfjaar zijn er drie adviezen aangevraagd bij het LBB, binnenkort zal er nog één bij komen. De kwaliteit van het advies verschilt per zaak. Men gaat in de toekomst wel in de gaten houden hoe het advies er kwalitatief uit ziet. De termijn van maximaal twaalf weken waar het LBB zich momenteel aan moet houden, vindt men in Breda eigenlijk nog te kort. Het LBB kan gegevens halen uit openbare registers en overheidsinstanties. Hierin ligt een van de grootste knelpunten volgens de gemeente Breda.

“Het gaat dan om de controleerbaarheid van de adviezen die verkregen wordt van het LBB. De informatie die verkregen wordt van de CIE kan niet voldoende gecontroleerd worden op waarheden. Men moet vertrouwen op wat er geadviseerd wordt door het LBB.”

23

<http://www.breda.nl/document.php?fileid=112972&m=1&f=4bf2a3c128c671ff4e5946cc2c65b9cb&attachment=0&c=42874>

De informatie die men krijgt, wordt uit bronnen gehaald die niet te verifiëren zijn. Dit maakt het lastig om duidelijk te maken aan mensen waarom een vergunning niet wordt toegekend. Daarbij wordt ook de ‘tipfunctie’ van de officier van justitie genoemd. Om te voorkomen dat criminelen gefaciliteerd worden door de overheid, met name bij de vergunningverlening, is er voor het Openbaar Ministerie (OM) binnen de Wet Bibob de mogelijkheid gecreëerd het openbaar bestuur te ‘tippen’ over de wenselijkheid om ten aanzien van een bepaalde vergunning advies te vragen aan het LBB.²⁴ Het Bibob-team in de gemeente Breda bestaat uit een drietal vergunningverleners en één Bibob-coördinator. Deze Bibob-coördinator is sinds een half jaar werkzaam bij de gemeente Breda. Opgemerkt wordt dat door de ervaring die men opdoet, het steeds beter gaat een aanvrager door te lichten. Indien men enige tijd werkt met de Bibob-toets, dan gaat men sneller door de informatie heen en zijn de administratieve lasten te overzien. De smart- en headshops vindt men het lastigst te doorgronden in de toetsing. De financiële en sociale informatie is moeilijk te begrijpen. Onderling vinden er binnen het team van Breda evaluaties plaats. Dit gebeurt dan voornamelijk tussen de betreffende vergunningverlener en de Bibob-coördinator. Over het algemeen is men blij met de Wet Bibob.

4.2 De middelgrote gemeenten

In deze paragraaf zullen achtereenvolgens de gemeenten Bergen op Zoom, Oosterhout en Waalwijk worden besproken. In de eerste middelgrote gemeente die is benaderd, Bergen op Zoom, wordt de Wet Bibob toegepast sinds 2004. In het afgelopen jaar zijn daar zo’n veertig tot vijftig vragenlijsten uitgereikt. Daarbij is één keer een weigering voor een horecavergunning voorgekomen. De branches waar de wetgeving voornamelijk op wordt toegepast zijn drank- en horecavergunningen en grow- en smartshops. Er wordt voornamelijk op deze gebieden gefocust omdat hier de meeste winst uit te halen valt. De Wet Bibob toepassen op bouwvergunningen levert geen meerwaarde op maar alleen maar meer werk.

De ervaring leert dat de Wet Bibob zeker een preventieve werking heeft, maar dat aanvragers op de Bibob-toets gaan reageren. De criminele organisaties verplaatsen zich naar andere typen ondernemingen. Het is een soort kat en muis spel wat gespeeld wordt. Hierbij wordt opgemerkt dat men de grote ondernemingen niet echt kan aanpakken.

“Met de Wet Bibob kunnen we een gedeelte van de criminele organisaties aanpakken. De grote jongens tref je niet, er wordt maar een gedeelte aangepakt.”

De Wet Bibob geeft een extra instrument om te sturen in de financiële situatie van ondernemers. Men is ook van mening dat de wet zich meer moet richten op de financiële onderbouwing van de aanvragers. Om te weten wat de bezittingen zijn van de aanvragers en hoe deze zijn verkregen. Dit zijn objectieve gegevens waarop makkelijker een advies kan worden gebaseerd.

²⁴ F. Joosten, F. Rovers en G. Urff, *Handboek Bibob*, Berghauser Pont Publishing Amsterdam, 2008, p.149

Er is na invoering van de wet meer zuiverheid in de horeca, grow- en smartshops gekomen. Dit is een positieve ontwikkeling. De administratieve lasten vindt men voornamelijk liggen bij de aanvragers. Daarom helpt de gemeente Bergen op Zoom de aanvragers bij het invullen van de vragenlijsten. Men heeft in Bergen op Zoom af en toe te maken gehad met dreiging door ondernemers. Er heerst een cultuur van ongeduldigheid. Er wordt veel gebeld en er is weinig begrip aan de kant van de ondernemers.

In de tweede middengrote gemeente Oosterhout wordt vanaf 2003 met de Wet Bibob gewerkt. Er is een team werkzaam van drie vergunningverleners en één Bibob-coördinator. In het jaar 2009 werden er acht vragenlijsten uitgereikt. De gebieden waar de wetgeving wordt toegepast zijn horecavergunningen en exploitatievergunningen. Hier komen dan ook de meeste aanvragen voor binnen. Bouw -en milieuvergunningen zullen daar in de toekomst aan toegevoegd worden. Men is met deze wetgeving voortvarend van start gegaan. Men wil ervoor zorgen dat het advies wat uitgebracht wordt kwalitatief goed in elkaar zit. Op die manier behoudt de wet zijn imago. Positief aan de Wet Bibob vindt men de preventieve werking. Dit is absoluut een meerwaarde. De ervaring leert dat dubieuze ondernemers hun vergunningaanvraag intrekken wanneer deze geconfronteerd worden met een Bibob-vragenlijst. Knelpunten aan de wetgeving vindt men dat er veel vertragingen in het proces voor kunnen komen, dit geeft tijdsdruk.

Verbeteringen zouden kunnen liggen bij de uniformering van de vragenlijsten die uitgedeeld worden. Ook het LBB zou een prominentere rol moeten gaan spelen in het Bibob-proces. In Oosterhout kijkt men positief aan tegen de wetswijziging waarbij de burgemeester extra bevoegdheden zou krijgen. Deze wetswijzigingen zullen in de volgende deelvragen toegelicht worden. Men staat hier positief tegenover omdat het proces zich op gemeentelijk niveau afspeelt. Het geeft een extra instrument om Bibob-zaken stabiel te laten verlopen.

Ervaringen met het LBB zijn er niet. Dat komt omdat de gemeente Oosterhout gefungeerd heeft als pilot voor het Regionale informatie- en expertisecentra (RIEC). Deze RIEC's zijn opgericht ter ondersteuning van de gemeenten bij de toepassing van de Bibob. De precieze functie van het RIEC zal in de deelvraag waar de wetswijzigingen aan de orde komen verder worden toegelicht.

In de derde middengrote gemeente Waalwijk wordt vanaf 2007 gebruik gemaakt van de Wet Bibob. De wetgeving wordt voornamelijk toegepast op drank- en horeca wetgeving, bouwvergunningen, milieuvergunningen, seksinrichtingen, koffie- en growshops. Het wordt gestimuleerd om in de gemeente deze wetgeving toe te passen op meerdere gebieden. In middelgrote gemeenten krijgt men jaarlijks niet met veel aanvragen te maken, waardoor het niet de moeite is om te focussen op één bepaalde branche. In het afgelopen jaar zijn er tien tot vijftien vragenlijsten uitgereikt in de gemeente. In 2009 zijn er geen weigeringen geweest. In 2008 is dat er één geweest.

De Wet Bibob is een goed instrument met een preventief karakter. Er wordt mee beoogd te voorkomen dat door de aanbesteding van overheidsopdrachten of verlenen van subsidies en vergunningen de overheid onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren.²⁵ De uitvoering van de procedure ligt in de gemeente Waalwijk bij de afdeling vergunningen en handhaving. De opvatting over de Wet Bibob is dat deze zoveel mogelijk moet worden toegepast in gemeenten om het waterbedeefte te voorkomen. Maar het is lastig om de procedure in de gemeente goed op orde te hebben. De gemeente Waalwijk is een middelgrote gemeente met 45.000 inwoners. Men heeft niet genoeg capaciteit en expertise om de aanvragen naar behoren te kunnen beoordelen. In bepaalde gevallen is men teruggefallen op de deskundige hulp vanuit Tilburg. Het gaat dan om financiële expertise. In de gemeente Waalwijk ontbreekt deze expertise bij de beoordeling van het al dan niet toekennen van een vergunning. In gevallen waarbij papierwerk naar voren komt met jaarrekeningen en analyses over de cijfers van een onderneming, heeft men weinig kennis. Met name de financiële paragrafen zijn onderdelen waar men moeite heeft een goede beoordeling te maken.

Knelpunten aan de Wet Bibob vindt men in Waalwijk dat de wet nog niet sterk genoeg is. De gemeente is af en toe huiverig bij het gebruik van deze wetgeving. Er wordt dan gedacht aan de schadevergoedingen die betrokkenen kunnen eisen. Ook de administratieve last vindt men groot en niet klantvriendelijk. De Bibob-procedure wordt wel geëvalueerd. Dit gebeurt tussen de afdelingen vergunningen en handhaving. Jaarlijks worden de cijfers opgevraagd, waarbij het aantal aanvragen bekend wordt. Daarnaast wordt er directe feedback verkregen van de vergunningverlener.

Er is één maal een advies opgevraagd bij het LBB. Dit advies is ontvangen en de vergunning werd op basis van het advies geweigerd. Men is daar later op terug moeten komen omdat het advies van het LBB niet volledig was en kwalitatief niet in orde. De ervaring die men in de gemeente Waalwijk heeft gehad met het LBB was slecht. Het advies werd buiten de uiterlijke termijn ontvangen, was onvolledig en van slechte kwaliteit. Het ging hierbij om een horecazaak waarbij de financiering niet klopte. Door een onjuist advies van het LBB heeft de gemeente de beslissing terug moeten draaien en alsnog de vergunning toegekend. Het rapport dat door Waalwijk gemaakt werd, was beter dan dat van het LBB. Dit heeft een demotiverend effect gehad voor de personen die eerder aan het rapport werkten.

“Ze vertrouwen het voorwerk wat ze verrichten niet snel meer toe aan het LBB.”

De termijnen die het LBB heeft gekregen voor het vaststellen van een Bibob-advies kunnen niet behaald worden waardoor een onvolledig en kwalitatief laag advies wordt geleverd.

²⁵ F. Joosten, F. Rovers en G. Urff, *Handboek Bibob*, Berghauser Pont Publishing Amsterdam, 2008, p. 11

4.3 De kleine gemeenten

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de gemeenten Oisterwijk, Woensdrecht en Heusden aan de orde. In de gemeenten Oisterwijk wordt gebruik gemaakt van het Bibob-instrument. De Wet Bibob wordt toegepast bij horecavergunningen. Hieronder vallen zowel de droge als natte horecavergunningen. Bij 'droge' horeca gaat het om die inrichtingen waar niet-alcoholhoudende dranken worden geschonken. Bij 'natte' horeca inrichtingen wordt wel alcohol verstrekt. Naast de horecavergunningen wordt er in de gemeente Oisterwijk ook een Bibob-toets gehouden bij bouwvergunningen vanaf 7.500 euro. Er zijn geen coffeeshops in de gemeente aanwezig, dus daar hoeft men geen Bibob-toetsen op uit te voeren. Er is één smartshop in de gemeente aanwezig en deze heeft een vergunning verkregen. Een Bibob-toets wordt alleen gedaan als er een gerichte aanleiding voor is. Dat houdt in dat er een vermoeden moet bestaan, dat er iets met de vergunningaanvrager aan de hand is. Dit is iets wat in een kleine gemeente beter kan dan in een grote gemeente. Men kent elkaar en kan inschatten of de toetsing daadwerkelijk nodig is.

In het jaar 2009 werden er twee tot drie vragenlijsten uitgedeeld aan vergunningaanvragers. In het afgelopen jaar zijn er geen weigeringen geweest in de gemeente Oisterwijk. In het verleden is dat één maal voorgekomen na een advies wat verkregen werd door het LBB. De wetgeving is vanaf 2005 in werking getreden in de betreffende gemeente en via de regio opgezet. Een plaatselijke bekendheid is er niet altijd. De opvatting over de Wet Bibob in deze gemeente is goed. Men vindt het een waardevol instrument. De oorsprong is goed. Voornamelijk voor de drank en horeca -en bouwvergunningen komt het voor deze gemeente goed van pas. Als knelpunten bij de implementatie wordt genoemd dat de echt duidelijke handvatten ontbreken. Het is voor de gemeente lastig in te schatten op welke gronden er precies getoetst moet worden. Wellicht dat zij als hulpmiddel een indicatorenlijst kunnen hanteren.

Daarnaast hangt er een soort waas rond de geheimhouding van het advies van het LBB. Men ondervindt van de aanvragers geen dreiging. Maar er komen vaak wel kritische reacties van de aanvragers terug. Aanvragers willen liever geen inzage geven in de financiële gegevens wanneer het inkomen wordt opgevraagd. Het is voorgekomen dat personen niet meer terugkeren nadat een aanvraag is ingediend. Men vindt dat er lange looptijden zijn, de administratieve last van deze wet wordt als zeer groot ervaren. Het is niet uitnodigend om aan een Bibob-toets te beginnen als er een stapel papier ligt te wachten.

"In sommige gevallen heb ik meer aan mijn eigen gevoel dan aan de berg papier die klaarligt".

Er vinden wel evaluaties plaats bij de gemeente Oisterwijk. Via politie wordt justitiële informatie verkregen. Indien er onduidelijkheden bestaan over de achtergronden van bepaalde personen dan probeert men dit te doorgronden met hulp van andere afdelingen. Het kan zijn dat de financiële afdeling of de afdeling sociale zaken, wel de expertise heeft om bepaalde vraagstukken op te lossen. Getracht wordt om dergelijke zaken zo veel mogelijk intern op te lossen.

In deze gemeente heeft men nog niet veel ervaring met het LBB. Het is twee keer voorgekomen dat men naar het LBB is gestapt, voor eenzelfde onderneming. De eerste maal werd een advies uitgebracht met een 'ernstig gevaar' door het LBB. Tweede maal werd de vergunning nogmaals aangevraagd door de inmiddels ex-echtgenoot van de eerdere aanvrager. Aan de hand van het advies van het LBB, mocht de vergunning wel worden verleend. Op de uitslag van het eerste advies heeft men zeer lang moeten wachten.

Concluderend uit het gesprek met de gemeente Oisterwijk ziet men voornamelijk verbeterpunten in de volgende zaken:

- De aanvraagformulieren moeten minder lang worden. Aanvraagformulieren moeten sneller tot de kern van de zaak doordringen. Dit voorkomt de extra administratieve lasten.
- De gronden waarop de Bibob-toets moet worden afgenomen moeten duidelijker worden. Hiervoor zijn op dit moment nog geen heldere handvatten aanwezig.

In de gemeente Woensdrecht werkt men sinds 2004 met de Wet Bibob. Er zijn twee vergunningverleners werkzaam bij de gemeente. Zij behandelen de Bibob-zaken. Onderling vindt er voldoende overleg plaats. Er is geen vaste Bibob-coördinator in dienst. Dit is begrijpelijk gezien het inwonersaantal van de gemeente. Naar schatting zijn er in 2009 zo'n tien vragenlijsten uitgedeeld. De branches waarbij de toetsing werd gedaan zijn horecavergunningen en seksinrichtingen. Er wordt specifiek op deze gebieden getoetst omdat dit de meest risicovolle zijn.

Men vindt het een nuttig instrument omdat voorkomen kan worden dat criminele organisaties gefaciliteerd worden. Het grootste knelpunt waar men in deze gemeente mee te maken heeft om de Bibob-procedure naar behoren te laten verlopen, is het gebrek aan expertise. Bibob is een project wat men erbij krijgt. Het is niet iets waarop men zich fulltime kan richten. In de afgelopen jaren is men wel wijzer geworden van de ervaringen die opgedaan zijn. Toch heeft men nog steeds moeite om de vragenlijsten bewijstechnisch met voldoende materiaal te onderbouwen. Lastig vindt men in deze procedure dat ook de ondernemers die wel te vertrouwen zijn, ook onderhevig zijn aan dezelfde procedure. In de gemeente Woensdrecht komen veel ondernemers van buiten de gemeente. Het waterbedeffect is duidelijk merkbaar. Dergelijke ondernemers proberen door de Bibob-toets in deze kleine gemeente te komen.

Aanpassingen in de Bibob-procedure liggen voornamelijk op het bestuurlijk niveau. Op dit moment wordt er in Woensdrecht gewerkt met een verkorte vragenlijst die bestaat uit vijf vragen. Aan de hand daarvan wordt bepaald of er een verdiepende toets wordt gedaan. Dit klantvriendelijke aanvraagformulier is ingevoerd om de aanvragers te vriend te houden. Het schakelmoment hierbij is lastig. Wanneer mag je overschakelen naar een diepgaande toets.

“Het zou beter zijn, meteen een gedetailleerde vragenlijst in te laten vullen. Op die manier valt het schakelmoment weg en hoeft men niet te bepalen wanneer een verdiepend onderzoek wordt gedaan.”

Het bestuur meekrijgen is echter een lastig verhaal. Die zijn juist voor regulering. In het verleden zijn er wel ervaringen opgedaan met het LBB. Het is eenmaal voorgekomen dat er een advies is aangevraagd. De vergunning werd toen geweigerd op basis van het advies van het LBB. Hieruit kwam een advies van ‘ernstig gevaar’ naar voren. Het krijgen van het advies van het LBB liet lang op zich wachten. De termijn van twaalf weken werd daarbij overschreden. Dit bracht op dat moment veel frustratie met zich mee. De drempel om het LBB in te schakelen is hierdoor hoger geworden. Pas als er een aanvraag ligt waarvan men de achtergrond in zeer grote mate niet vertrouwt, zal men naar het LBB stappen.

De laatste kleine gemeente die geïnterviewd is, is Heusden. De gemeente maakt hier gebruik van de Wet Bibob. Er is een beleid geschreven over het gebruik rond de Bibob-Wetgeving. Er wordt bij elke aanvraag voor een drank- en horecaverunning standaard een Bibob-toetsing gedaan. Daarbij worden de wettelijke termijnen zo goed mogelijk in acht genomen. Wanneer de toetsing nog niet volledig is, wordt de vergunning onder voorbehoud verleend. Voorwaarde is dat de vergunning alsnog ingetrokken of geweigerd kan worden wanneer er alsnog een negatief advies uit de Bibob-toets voortkomt. De gemeente Heusden is één van de weinige gemeenten die vergunningen verleent onder voorbehoud. In de gemeente wordt het Bibob-beleid toegepast op het gebied van de drank- en horeca wetgeving, indien sprake is van vestiging van een nieuw bedrijf, overname van een bestaand bedrijf of wijziging van de ondernemingsvorm. Er is voor gekozen om op dit gebied een Bibob-toets toe te passen omdat dit de grootste risicogroep vormt. Dit geldt ook voor exploitatievergunningen. In de toekomst wil men ook subsidies en bouwvergunningen betrekken in de Bibob-toetsing. Dit is iets wat nog opgestart moet worden.

In het jaar 2009 zijn er circa twintig vragenlijsten uitgereikt. In het afgelopen jaar is er een rechtszaak geweest in de gemeente over een drank –en horecaverunning. De aanvraag kwam binnen in 2008 en een jaar later volgde er een rechtszaak. De vergunning is uiteindelijk niet toegekend aan de betrokken partij.

De ervaringen zijn over het algemeen positief in de gemeente Heusden. Het is alleen wel een lastig proces om alle juiste informatie te verkrijgen. Dit kost tijd en expertise en dat is niet altijd aanwezig. Bibob is een onderdeel wat men er in deze gemeente bij krijgt. Men kan zich niet fulltime op Bibob-zaken concentreren. Het is in sommige gevallen moeilijk om de juiste informatie te verkrijgen om het ‘onderbuikgevoel’ wat men bij sommige aanvragers heeft op een goede manier te kunnen onderbouwen. De informatie waar men als gemeente bij kan is beperkt. Er zijn maar een aantal open bronnen waar men bij kan. Dit onderdeel wordt als het lastigste ondervonden. Pluspunten aan de wetgeving vindt men in Heusden dat de wet wel werkt. Er kunnen malafide ondernemers aangepakt worden. Ook is duidelijk het afschrikkende effect te merken bij de aanvragers. Wanneer duidelijk wordt dat er een Bibob-vragenlijst moet worden ingevuld dan komen aanvragers niet meer terug.

Wat als grootste knelpunt wordt gezien is de privacygevoeligheid van de wetgeving.

Er wordt erg gehamerd op het waarborgen van de privacy van betrokkenen en wanneer men daarmee te maken krijgt in de rechtbank, dan wordt daar anders mee omgegaan. Dan mogen er bepaalde personen het Bibob-advies wel inzien, die dat eigenlijk niet zouden mogen. Deze grens is wat vaag, volgens geïnterviewde. De administratieve lasten vindt men groot. De informatievergaring is het lastigste aspect van de Bibob-procedure.

“Een ambtenaar krijgt in deze procedure de rol van een rechercheur. De vraag is of men dergelijke werkzaamheden van een ambtenaar mag verwachten.”

Er is in de tijd dat geïnterviewde werkzaam is bij gemeente geen bedreiging geweest door aanvragers. Ook dwangmatigheid van aanvragers heeft men nog niet ondervonden. Aan de aanvragers wordt duidelijk vermeld dat het een positieve ontwikkeling is en wanneer men niks op zijn of haar kerfstok heeft, dan kan er niets gebeuren. De Bibob-procedures worden wel geëvalueerd. In de gemeente Heusden zijn twee vergunningverleners werkzaam en er is één Bibob-coördinator. Deze coördinator heeft meerdere contacten om informatie op te vragen. Mocht men erachter komen dat aanvrager ook al in andere gemeenten is geweest, dan wordt met betreffende gemeente contact opgenomen. Maar dit is niet altijd bekend.

Ervaringen met het LBB zijn over het algemeen goed. Het advies vindt men nog niet sluitend genoeg. Ook in het advies blijft het bij een vaag vermoeden terwijl exacte onderbouwing waarom een vergunning wel of niet wordt toegekend, wel degelijk nodig is. Over het algemeen is men positief over de ervaringen rond het gebruik van het adviesorgaan. Maar soms blijven de adviezen te vaag, concrete bewijzen zijn belangrijk. Op dat gebied zijn de verwachtingen van het LBB te hoog. Wel is het positief dat men bij onduidelijkheden in het advies weer terug kan vallen op het LBB. Zij hebben de informatie immers uit andere bronnen verkregen. Dus op het moment dat iemand zich verdedigt op het uitgebrachte advies, is het nuttig dat terugverwezen kan worden naar het LBB.

5. Welke lijn kan er uit de rechtspraak van Bibob-zaken worden gehaald?

Sinds de invoering van de Wet Bibob in 2003 zijn er verschillende discussies in de rechtspraak geweest waarbij het gebruik van de wetgeving centraal stond. De toepassing van de Wet Bibob liet in verschillende gevallen nog te wensen over. In deze deelvraag zullen belangrijke discussiepunten over de toepassing van de wetgeving doorlopen worden. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de rechtswaarborgen van de betrokkenen, de criminal charge, de adviserende functie van het Landelijk Bureau Bibob, de vergewisplicht en de rechterlijke toetsing. Naast deze aandachtspunten zal ook verwezen worden naar een aantal recente uitspraken. Daarbij wordt toegelicht wat deze uitspraken hebben toegevoegd aan de discussies rond het toepassen van de Wet Bibob.

5.1 Rechtswaarborgen van betrokkenen

Omdat de wetgeving de bevoegdheid geeft aan bestuursorganen om in te grijpen op bepaalde privacy gevoelige gebieden, zoals het financieel of crimineel verleden van personen, is er vanaf het begin de discussie geweest of een betrokkene zich wel voldoende kan verweren tegen dergelijke ingrijpende bevoegdheden. Met andere woorden, is de rechtspositie van betrokkenen wel voldoende gewaarborgd? Het intrekken of weigeren van een vergunning kan dermate ingrijpend zijn, dat dit van invloed is voor het verdere verloop van een carrière. Inkomens kunnen dalen en in ernstige gevallen kan het zelfs het einde betekenen van een bedrijf of onderneming. De Wet Bibob is ingevoerd om de georganiseerde criminaliteit naast strafrechtelijk, ook bestuursrechtelijk aan te kunnen pakken.²⁶ Betrokkenen ervaren de bestuursrechtelijke aanpak vaak ook als een bestraffende aanpak, maar dan zonder een strafrechtelijk onderzoek met alle waarborgen van dien. In de bestuursrechtelijke procedure is het mogelijk om op basis van vermoedens een vergunning of subsidie te weigeren. Voordat men echt tot weigering of intrekking zal overgaan, zal het altijd gaan om een complex aan feiten en vermoedens dat maakt dat er een grote kans bestaat dat de vergunning of subsidie misbruikt zal worden. In het licht van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is dit onwenselijk. Daar waar vermoedens tot misbruik van een vergunning of subsidie in een strafrechtelijke procedure zullen stranden op grond van een te lage bewijslast, kan in deze Bibob-procedure wel weigering of intrekking plaatsvinden. In hoeverre is dan sprake van fair trial?

De rechtspositie van de betrokkenen partijen staat hierbij te discussie. Dit was ook wel enigszins te verwachten omdat bestuursorganen met de Wet Bibob de bevoegdheden hebben gekregen om op bepaalde terreinen preventief in te grijpen. Betrokkenen krijgen zo het gevoel dat ze bestraft worden voor hun gedrag, zonder dat ze aan een strafrechtelijk onderzoek onderworpen worden.

²⁶ http://www.centrum.amsterdam.nl/projecten/alle_projecten/overige_projecten/veelgestelde_vragen

5.2 Criminal charge

In 2007 verscheen het evaluatierapport Bibob door Bureau Berenschot. Hierin werdesignaleerd dat de doelstelling van de wet Bibob in de loop van de tijd is opgerekt of verschoven van ‘het voorkomen dat overheden ongewild criminele activiteiten faciliteren’ naar ‘criminaliteitsbestrijding’. Uit het rapport is gebleken dat het gebruik van de Wet Bibob steeds meer toeneemt. Er wordt ook gepleit voor uitbreiding van de reikwijdte van de wet.²⁷ Wat opvalt is dat de Wet Bibob, voornamelijk wordt toegepast bij gemeentelijke vergunningen en hoofdzakelijk in de grotere gemeenten. Deze verschuiving van een passieve naar actievere wetstoepassing, brengt de vraag met zich mee of betrokkenen partijen zich wel voldoende kunnen verweren tegen de uitoefening van de Bibob-procedure. Wordt daarmee de oorspronkelijke doelstelling, het voorkomen van het faciliteren van criminele organisaties niet teveel uit het oog verloren?

Gelet op de vorige paragraaf is het in rechtszaken regelmatig voorgekomen dat betrokken partijen als argument aandragen dat de bevoegdheden van bestuursorganen als criminal charge aangemerkt moeten worden en dat daarbij artikel 6 lid 2 EVRM in acht moet worden genomen. Hierin staat: een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. De belangrijkste waarborgen waarop besluiten bestreden worden, zijn de onschuldpresumptie en de rechterlijke toetsing. Betrokkenen willen dat deze rechterlijke toetsing uitgebreid wordt en dat men meer procedurele rechten krijgt.

In een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft de rechter uitgesproken dat Bibob-besluiten niet onder de criminal charge vallen.²⁸ In deze zaak had een appellant een vergunning voor de exploitatie van een partycentrum aangevraagd. Deze vergunning werd door de burgemeester geweigerd nadat deze een advies van het Landelijk Bureau Bibob had ontvangen met daarin als uitkomst dat er een ‘ernstige mate van gevaar’ zou zijn dat de vergunning voor criminele doeleinden zou worden ingezet. Dit advies werd gebaseerd op het criminele verleden van de appellant omdat de persoon al meerdere malen veroordeeld was en er op dat moment nog steeds verdenkingen waren van criminele activiteiten. De appellant stelde dat er sprake was van een criminal charge en dat er gehandeld werd in strijd met de onschuldpresumptie en daarmee artikel 6 lid 2 EVRM. De rechtbank stelde de appellant in het ongelijk en de ABRvS volgde daarin. De ABRvS was van oordeel dat artikel 6, tweede lid, van het EVRM alleen geldt voor strafrechtelijke of daarmee vergelijkbare procedures. Het Bibob-instrumentarium valt buiten dat kader, alleen al om de reden dat het Bibob-advies en de mede daarop te gronden beslissing van het betrokken bestuursorgaan er niet toe strekken de schuld van iemand aan een strafbaar feit vast te stellen. De toepassing van de in artikel 3 van de Wet Bibob neergelegde weigeringsgrond heeft tot doel te voorkomen dat bestuursorganen onbewust en ongewild door vergunningen te

²⁷ Evaluatierapport Berenschot, uitbreiding van de Wet Bibob, onderzoek naar de mogelijkheden om de wet Bibob naar nieuwe branches uit te breiden, 3 juli 2008, p. 21

²⁸ ABRvS 22 november 2006, AB 2007, 232

verlenen, subsidie te geven of een overheidsopdracht te gunnen, criminele activiteiten faciliteren. De weigering heeft niet als strekking leed toe te voegen om langs die weg normconform gedrag te realiseren. Derhalve is geen sprake van een punitieve sanctie. Dat de weigering van de vergunningen wel door eiser als zodanig wordt ervaren, doet hieraan niets af.²⁹

De ABRvS heeft in deze uitspraak gesteld dat het enige doel van de Wet Bibob is: de faciliterende rol van de overheid in de criminaliteit te laten verdwijnen. De maatregel streeft niet naar leedtoevoeging en werkt daarmee niet afschrikwekkend. Het is daarom ook geen punitieve sanctie. Men ziet dan ook geen criminal charge in de Bibob-besluiten. Er wordt volgens de Afdeling niet gehandeld in strijd met het onschuldpresumptie-beginsel en er hoeft niet getoetst te worden aan artikel 6 lid 2 EVRM.

Ondanks dat deze uitspraak is gedaan, is de zaak aanhangig gemaakt bij het Europees hof voor de Rechten van de Mens om een oordeel te krijgen over de vraag of het Bibob-besluit moet worden aangemerkt als een criminal charge. Deze uitspraak is nog niet gedaan. Waarom partijen zich op het artikel 6 lid 2 EVRM beroepen is te verklaren. Het oordeel van het Bibob-besluit is van grote invloed is op de betrokkenen. Het gebruik van deze bevoegdheden kan ingrijpende gevolgen hebben. Er bestaan in de procedure te weinig mogelijkheden voor het verweer tegen het gebruik van gegevens die men onjuist acht of waar men twijfels bij heeft.

5.3 De onschuldpresumptie

In Bibob-zaken wordt regelmatig beroep gedaan op de onschuldpresumptie, geregeld in het zesde artikel, tweede lid van het EVRM. Het meest vergaande wat men hiermee wil nastreven is dat de weigering of intrekking van een vergunning of andere beschikkingen niet alleen mag worden gebaseerd op vermoedens. En dat de wet, gelet op de presumptie van onschuld dan ook buiten beschouwing moet worden gelaten op grond van artikel 94 van de Grondwet.³⁰

Het is met name van belang dat de persoon waarvan wordt aangenomen dat hij het feit heeft gepleegd, de gelegenheid krijgt om zich te verdedigen en om tegenbewijs te geven. Degene die geconfronteerd wordt met het besluit van het bestuursorgaan, moet voldoende mogelijkheden krijgen om zich te verdedigen tegen de ingrijpende gevolgen van het advies. In welke mate een persoon zijn zaak kan verdedigen ten overstaande van de bestuursrechter hangt ook af van de intensiviteit van de rechterlijke toetsing. Hier wordt later nog op teruggekomen.

Niet alleen de rechterlijke toetsing maar ook de voorafgaande fase aan de bestuurlijke besluitvorming speelt een grote rol. Het probleem waar men bij de meeste aangevochten Bibob-besluiten tegenaan loopt is de feitenvaststelling. Omdat het bestuursorgaan bij het nemen van een besluit over de mate van gevaar voor het begaan van criminele activiteiten zoals bedoeld wordt in artikel 3 van de Wet Bibob, afhankelijk is van het advies van het LBB, kan de feitenvaststelling en de daarmee verbonden bewijsvoering niet los gezien worden van de adviserende rol van het

²⁹ ABRvS van 22 november 2006 (LJN: AZ2786; AB 2006, 232)

³⁰ ABRvS van 22 november 2006, AB 2007, 232)

5.4 Het advies van het Landelijk Bureau Bibob

Een ander item waarover veel discussie is ontstaan rond de toepassing van de wetgeving is het adviesrapport dat uitgebracht wordt door het LBB en de bijkomende vergewisplicht voor gemeenten.³² De vergewisplicht houdt in dat het onderzoek zorgvuldig is uitgevoerd. Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Het advies dat uitgebracht wordt door het LBB, is van groot belang bij de besluitneming voor het al dan niet toekennen van een vergunning. In bijna alle gevallen van een weigering van een vergunning ligt wel een Bibob-advies ten grondslag om dit besluit te onderbouwen. Als uitgangspunt geldt dat een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het LBB, in beginsel van een advies van het bureau uit mag gaan. Een bestuursorgaan moet zich er echter van vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en dat deze feiten de conclusies kunnen dragen.³³ Om op een adequate wijze aan de vergewisplicht te voldoen is het een vereiste om het advies van het LBB in te kunnen zien. De praktijk toont aan dat dit echter vaak anders loopt. Ter verduidelijking zal daarom eerst worden toegelicht hoe een Bibob-advies tot stand komt.

5.4.1 De totstandkoming van een Bibob advies

Het opstellen van een advies wordt gedaan met behulp van verschillende partijen. Het voorwerk wordt gedaan door de bestuursorganen die de aanvraag voor een advies indienen. Zij doen dat door de vergunningaanvrager een uitgebreid aanvraagformulier in te laten vullen. Indien op basis van het ingevulde aanvraagformulier wordt besloten een advies in te winnen bij het LBB, dan start een medewerker van het LBB het onderzoek op. Daarbij worden vragen beantwoord als:

- Wie is de aanvrager?
- Wie financiert het project?

Om dergelijke vragen te beantwoorden, worden inlichtingen opgevraagd bij verschillende partijen. De registers en informatiebronnen die geraadpleegd worden zijn bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel, de Belastingdienst, het UWV, de arbeidsinspectie, de bijzondere opsporingsdiensten, het kadaster, de fiscus en Justitiële documentatie. Veel van deze bronnen zijn via een openbare manier te bereiken. Dit geldt niet voor alle bronnen. De Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) en informatie over de politiemutaties zijn niet openbaar. Het is daarnaast ook mogelijk

³¹ A.P. Klap en A.J.C. de Moor-van Vugt, Hoe nu verder met de Wet Bibob?, NTB 2009, p. 34

³² Art 3:9 Awb.

³³ ABRvS 19 november 2007, LJN: BB8894

dat de ingewonnen informatie geheim blijft.³⁴

Wanneer de gegevens van al deze informatiebronnen worden samengevoegd, kan een advies worden opgesteld. Het samenvoegen van deze informatie wordt gezien als het leggen van een puzzel, waarbij elke bronleverancier een stukje inbrengt.³⁵ Iedere bron levert zijn eigen input aan het advies. Tegenstrijdigheden kunnen in het advies onderbouwd worden wanneer de vergunningaanvrager bepaalde vragen in het aanvraagformulier niet wilde beantwoorden of onjuiste gegevens heeft ingebracht. Wel moet in het achterhoofd worden gehouden dat het advies dat men ontvangt van het LBB is gebaseerd op dossieronderzoek. Geen van de betrokkenen zijn gehoord en hebben een verklaring kunnen geven voor bepaalde verdachte zaken. Dit levert een soort 'Droste-effect' op. Het Droste-effect is een visueel effect, waarbij een afbeelding een verkleinde versie van zichzelf bevat. Voor de verkleinde afbeelding geldt weer hetzelfde, enzovoort. Dit proces van zelfverwijzing heet recursie.³⁶ Het bestuursorgaan moet zich baseren op het onderzoek van het LBB, terwijl het LBB zich weer afhankelijk opstelt van alle eerder genoemde bronnen. In hoeverre levert dit een betrouwbaar rapport op?

Het Bibob-advies geeft een antwoord op de vraag hoe groot de kans is dat een aanvraag voor een vergunning, subsidie of aanbesteding wordt gebruikt voor criminele activiteiten. Het Bibob-advies wordt niet alleen afgegeven aan het bestuursorgaan. Het mag ook ingezien worden door de betrokkenen en eventuele derden die bij de aanvraag betrokken zijn. In het advies worden de bronnen die geraadpleegd zijn vermeld. Het advies kan drie verschillende uitkomsten hebben. Namelijk:

- Geen gevaar: het bestuursorgaan kan de vergunning of subsidie verlenen;
- Mindere mate van gevaar: het bestuursorgaan kan extra voorwaarden verbinden aan het verlenen van de beschikking;
- Ernstig gevaar: het bestuursorgaan kan de aanvraag weigeren.

Het advies van het LBB zal duidelijk gemotiveerd worden. Er wordt aangegeven in het advies hoe Bureau Bibob tot de betreffende conclusie van het advies is gekomen. De voorwaarden die gesteld zijn bij de conclusie 'mindere mate van gevaar' zijn niet wettelijk vastgelegd. Er zijn hierin vele gradaties mogelijk. Men kan dan bijvoorbeeld denken aan extra controles en afspraken. Het kan ook voorkomen dat de vergunning tijdelijk wordt verleend.³⁷ Gegevens uit het Bibob-advies mogen twee jaar opnieuw gebruikt worden voor het beoordelen van andere aanvragen. Na die twee jaar is het wenselijk dat er opnieuw een aanvraag ingediend wordt bij het LBB gezien de actualiteiten.

³⁴ Rb. Amsterdam, 4 november 2008 (BG2826) Yab-Yum zaak

³⁵ A.P. Klap en A.J.C. de Moor-van Vugt, Hoe nu verder met de Wet Bibob?, NTB 2009, p. 34

³⁶ <http://www.encyclo.nl/begrip/droste-effect>

³⁷ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/bibob--advies/index.aspx>

5.4.2. De vergewisplicht van bestuursorganen

In voorgaande paragraaf is duidelijk geworden hoe het advies van het LBB en het bestuursorgaan tot stand komt. Hieruit kunnen we de conclusie trekken dat een bestuursorgaan wordt beperkt in het nakomen van de vergewisplicht. Het advies van het LBB is namelijk gebaseerd op dossieronderzoek en daarbij loopt men het risico dat er blind vertrouwd wordt op wat daarin is geschreven terwijl niet alles zo vanzelfsprekend lijkt. Daarnaast is het ook nog zo dat het bestuursorgaan in beginsel geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het advies, het eigenlijke dossier. Op die manier kan een bestuursorgaan dus niet controleren of de informatie zoals deze in het advies is weergegeven overeenkomt met de bronnen en of die bronnen geen ontlastende informatie bevatten. Tevens is het ook nog zo dat men niet kan zien welke bronnen wel en niet geraadpleegd zijn.

Het probleem ligt dus niet alleen bij het bestuursorgaan en het niet in kunnen zien van de onderliggende bronnen, maar ook bij het niet kunnen nagaan of alle beschikbare bronnen geraadpleegd zijn met eventuele ontlastende informatie. Het gevaar dat dan kan ontstaan is dat er in een advies ‘tunnelvisie’ optreedt. Ook in jurisprudentie komt naar voren dat de bestuursorganen enigszins beperkt worden in de uitvoering van de vergewisplicht.³⁸ Toch wordt hier wel aan vastgehouden. Eventueel kan men als er nog onduidelijkheid is over bepaalde zaken in het uitgebrachte advies, nogmaals het LBB benaderen om dit nader te onderbouwen.

5.5 Het benutten van de intensieve rechterlijke toetsing

Een andere belangrijke ontwikkeling die zich voor heeft gedaan rond het gebruik van de Wet Bibob is de intensiviteit van de rechterlijke toetsing. Dit zal hierna verder toegelicht worden.

De ervaring heeft geleerd dat in de meeste gevallen het advies dat door het LBB wordt uitgebracht, aangehouden wordt door de rechter. Bij de categorie ‘ernstig gevaar’ wordt een vergunning geweigerd of ingetrokken, bij de tweede categorie ‘enige mate van gevaar’ wordt een vergunning verleend op voorwaarde dat aan bepaalde voorschriften wordt voldaan en in de laatste groep ‘geen gevaar’ wordt de vergunning in ieder geval niet ingetrokken op grond van artikel 3 uit de Wet Bibob. De rechter heeft weinig tot geen beoordelingsvrijheid als hij een Bibob-advies voor zijn neus krijgt met als uitkomst ‘ernstig gevaar’. Maar hij is wel geschikt om te kunnen beoordelen of het vermoeden dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten sterk genoeg is om als ‘ernstig gevaar’ te worden aangemerkt en of strafbare feiten die begaan zijn, samenhangen met de activiteiten waarop de beschikking ziet.³⁹ Het uiteindelijke advies van ‘ernstig gevaar’ is niet hetgeen wat vaak ter discussie staat. Het gaat om de kwalificatie en vaststelling van de feiten. Kan de

³⁸ Rb. Assen 9 maart 2007 (BA1114), waar expliciet wordt overwogen dat het bestuursorgaan in de desbetreffende zaak geen inzage had gehad in de onderliggende broninformatie.

³⁹ A.P. Klap en A.J.C. de Moor-van Vugt, Hoe nu verder met de Wet Bibob?, NTB 2009, p. 36

rechter de feitenvaststelling wel op een juiste manier toetsen? En kunnen deze feiten de conclusie van 'ernstig gevaar' voldoende onderbouwen?

Het knelpunt ligt hier bij de feitenvaststelling. Kloppen de feiten die naar voren zijn gebracht en zijn ze volledig. Waren alle gegevens wel op tijd beschikbaar bij het LBB en zijn de juiste conclusies getrokken. Worden er niet alleen maar conclusies getrokken uit gegevens die naar 'ernstig gevaar' wijzen. Worden de gegevens die 'ernstige gevaar' in twijfel trekken wel benoemd. Hoewel de feitenvaststelling wel degelijk getoetst wordt door de rechter, lijkt dat in deze situatie wel lastiger om dat zo objectief mogelijk te doen. Dat komt omdat het LBB verantwoordelijk is voor het advies. Het is lastig om aan de vergewisplicht, geregeld in art 3:9 Awb, te blijven voldoen. Dat komt omdat de informatie die het LBB heeft uitgegeven niet gemakkelijk te controleren is. De onderliggende stukken worden niet beschikbaar gesteld. Voor het bestuursorgaan wordt het op deze manier een lastige opgave om tot de kern van de zaak door de dringen.

Een probleem dat de Wet Bibob met zich meebrengt is dat de betrokkenen, wanneer ze bezwaar indienen tegen het genomen besluit, het advies wel in mogen zien, maar er geen afschrift van ontvangen. Op deze manier wordt het voor de betrokkenen lastig om zich te verweren tegen de aangevoerde argumenten en om deze argumenten te weerleggen. Dit staat op gespannen voet met artikel 6 lid 1 van het EVRM, fair trial.⁴⁰ Omdat de rechter geen mogelijkheden heeft om de in het advies aangedragen argumenten precies na te gaan, is hij vaak afhankelijk van de informatie van de betrokkenen. Zij kunnen de argumenten in een ander daglicht zetten. Dat wordt op deze manier bemoeilijkt.

Daarnaast is het ook zo dat externe bezwaarschriftencommissies het advies niet in mogen zien. Ook dat zorgt ervoor dat de rechter de feitenvaststelling moeilijk kan toetsen.⁴¹ Op die manier kan men niet spreken van verlengde besluitvorming. Iets wat wel belangrijk is bij een bezwaarschriftprocedure. Om de besluitvorming toch zo volledig mogelijk te maken, wordt er gebruik gemaakt van interne ambtelijke commissies.

Uit het bovenstaande is gebleken dat het probleem van het Bibob-advies niet ligt bij de belangenafweging of de feitenkwalificatie, maar in de feitenvaststelling. Wellicht dat de komende wetwijzigingen hierin een oplossing kunnen bieden. Deze zullen in de volgende paragraaf worden toegelicht.

⁴⁰ Art 6 lid 1 EVRM; recht op een eerlijk proces

⁴¹ A.P. Klap en A.J.C. de Moor-van Vugt, Hoe nu verder met de Wet Bibob?, NTB 2009, p. 36

6. In hoeverre komen aangekondigde wetswijzigingen tegemoet aan de problemen rondom de toepassing van de Wet Bibob door gemeenten?

Op 26 november 2008 is in een brief aan de Tweede Kamer door de ministers Ter Horst (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en Hirsch Ballin (Justitie) aangekondigd dat men de reikwijdte van de Wet BIBOB wil uitbreiden. Momenteel wordt er onderzocht of de wet in de toekomst ook toegepast kan worden op belwinkels, headshops, uitzendbureaus, de vastgoedsector en kansspelen.⁴² Verder wordt ook onderzocht hoe de toepassing van de wet verbeterd kan worden aan de hand van een aantal wetswijzigingen. In deze deelvraag worden de wetswijzigingen toegelicht. En wordt bekeken in hoeverre deze wijzigingen tegemoet komen aan de problemen rondom de toepassing van de wet door gemeenten.

6.1 Uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob

Het wetsvoorstel richt zich in hoofdlijnen, op de volgende onderwerpen:

1. Uitbreiding van de reikwijdte met:

- a) Vastgoedtransacties (artikel 5a)
- b) De exploitatie van kansspelautomaten
- c) Sluitingsbevoegdheid voor burgemeesters bij panden, niet zijnde woningen, waarin bedrijfsmatige activiteiten worden verricht in niet-vergunningsplichtige criminogene sectoren, waarbij sprake is van een aantoonbare vermenging van boven- en onderwereld; de bevoegdheid is gericht op de bevordering van de leefbaarheid (artikel 7a)⁴³

Bovenstaande uitbreiding wil men opnemen in de wet om zo de verschuiving van de criminaliteit naar andere branches of sectoren die niet binnen de Wet Bibob vallen tegen te gaan. Het is op dit moment zo dat veel bestuursorganen de Wet Bibob pas toepassen op beperkte gebieden. Vooral bij bouw- en milieuvergunningen is de toepassing van de wetgeving nog erg gering. Het is dus onduidelijk of de uitbreiding van de Wet Bibob een positieve uitwerking zal hebben. In de gebieden waarop de wet nu betrekking heeft, werkt ze nog niet optimaal. Is het dan verstandig om de wetgeving nu al uit te breiden. Met een dergelijke uitbreiding gaat de wet zich steeds meer richten op verschillende soorten ondernemingen. De doelstelling van de wetgeving wordt op die manier opgerekt van 'het faciliteren van criminele activiteiten' naar 'bestuurlijke criminaliteitsbestrijding'.

Deze zogenaamde uitbreiding van de wetgeving brengt ook andere gevolgen met zich mee. Namelijk dat de uitbreiding betrekking gaat hebben op activiteiten die niet vergunningplichtig zijn. Voorbeelden van niet vergunningplichtige activiteiten zijn exploitatie van gokautomaten en de werving van personeel bij uitzendbureaus. Sommige van deze activiteiten vallen niet onder de reikwijdte van de wet, tenzij ze

⁴² Bijlage B: TK, 2008 -0000563169;

⁴³ RIEC Zuid-West Nederland, 11 maart 2010; Consultatie tot wijziging van Wet Bibob

vergunningplichtig worden gemaakt. Zou het wel verstandig zijn een activiteit vergunningplichtig te maken puur en alleen om het onder de Wet Bibob te laten vallen. Dit lijkt een vergaande stap. Bovendien moet er altijd in het achterhoofd worden gehouden dat ook hier de criminele organisaties weer op zullen reageren. In de toekomst kan dit wellicht weer leiden van verplaatsing van criminele activiteiten naar sectoren en branches die niet bij de komende wetswijziging betrokken zijn. Om de gemeenten toch een mogelijkheid te bieden om deze sectoren bij het Bibob-instrument te betrekken, wordt er onderzocht hoe dat te realiseren is. Uit de brief van de ministers Ter Horst en Hirsch Ballin worden twee mogelijkheden aangedragen.

- Het geven van een bevoegdheid aan het gemeentebestuur om op te treden tegen niet onder de Wet Bibob vallende sectoren waarin evident sprake is van een verbinding tussen boven- en onderwereld. Wij denken daarbij aan een bevoegdheid vergelijkbaar met de bevoegdheid om panden te sluiten die gelieerd zijn aan drugscriminaliteit.
- In overleg met onze ambtgenoot van VROM bezien of het ontheffingenregime voor bestemmingsplannen in de huidige Wet ruimtelijke ordening hiervoor op een effectieve wijze kan worden ingezet.

Deze eventuele oplossingen en de juridische haalbaarheid hiervan zijn momenteel onderwerp van onderzoek⁴⁴. Deze wetswijziging kan ook worden gezien als een goede ontwikkeling. De intentie van de uitbreiding van deze wet is goed, aldus verschillende gemeenten in de provincie Noord-Brabant. Voornamelijk in de grotere gemeenten is behoefte aan een uitbreiding van de wet. De grote steden worden geconfronteerd met de grenzen van de toepassing van het Bibob-instrument en zouden dit instrumentarium binnen andere dan de in de wet genoemde sectoren willen toepassen.⁴⁵ Kleine gemeenten hebben niet altijd met ondernemingen te maken die worden opgenomen in de reikwijdte.

6.2 Het verstrekken van justitiële en strafvorderlijke gegevens

Naast de uitbreiding van de reikwijdte van de wet wordt in de brief aan de Tweede Kamer ook aangehaald op welke gebieden de toepassing van de wetgeving verbeterd kan worden. Hiervan zullen er een aantal toegelicht worden.

2. Verbeteringen van de toepassing van de Wet Bibob middels:

- a) Het verstrekken van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Maatregelen ter verbetering van de informatiepositie van het bestuur; (m.n. artikel 28)
 - Informatieverstrekking ten behoeve van de RIEC's
 - Informatieverstrekking ten behoeve van de driehoek
- b) Verbetering van de rechtsbescherming
- c) Verbetering van de toepassing van de tipfunctie door het Openbaar Ministerie

⁴⁴ Tweede Kamer, 26-11-2008, kenmerk-0000563169; p. 2

⁴⁵ http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/bestuurlijk-handhaven/aanpak-georganiseerde-criminaliteit/wetsvoorstel_bibob_mvt.pdf

- d) Aanpassing van de adviestertermijnen
- e) Invoering van een Landelijk Register van Bibob-onderzoeken
- f) Externe bezwarencommissies inzagerecht te geven in Bibob-adviezen
- g) Aan direct belanghebbenden een afschrift verstrekken van het Bibob-advies

Het verstrekken van justitiële en strafvorderlijke gegevens is reeds mogelijk voor de personen of colleges, die op grond van de wet belast zijn met het nemen van de besluiten.⁴⁶ Bestuursorganen hebben de bevoegdheid om justitiële gegevens te ontvangen over de aanvrager van een vergunning. Na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), is besloten dat omwille van de informatiepositie van de burgemeester, de justitiële gegevens verstrekt moeten kunnen worden ten aanzien van alle sectoren waarop de Wet Bibob van toepassing is. Het zou namelijk vreemd zijn dat op sectoren die aantoonbaar vatbaar zijn voor de facilitering van criminele activiteiten wel de Wet Bibob kan worden toegepast en een minder ingrijpende bevoegdheid, als het inzien van justitiële gegevens niet mogelijk is.⁴⁷ Met het oog op de extra informatievoorzieningen die de komende wetwijzigingen gaan reguleren is het belangrijk dat de RIEC's hierin betrokken worden. In het programma bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad wordt het mogelijk gemaakt dat Regionale Informatie- en Expertise Centra in de ondersteunende rol die zij de deelnemende gemeenten bieden de Bibob-adviezen kunnen aanvragen en inzien. Gemeenten blijven wel verantwoordelijk voor de besluitvorming op basis van het Bibob-advies.

6.2.1 De taken van het RIEC

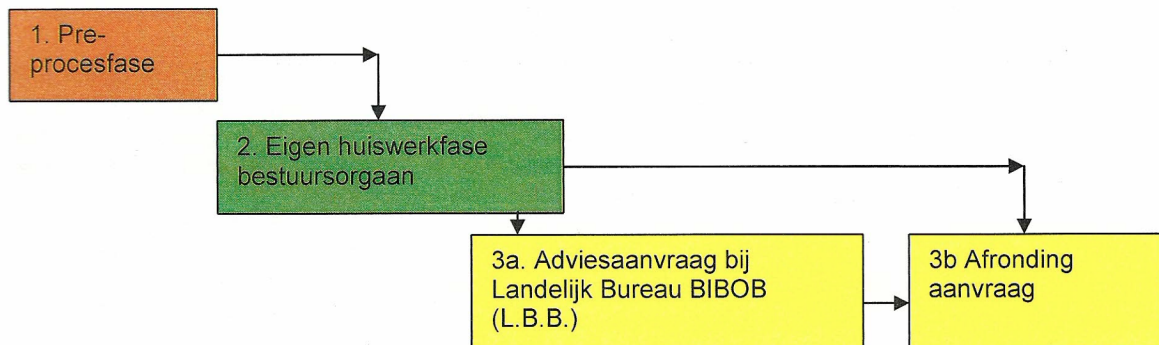
Het RIEC is een samenwerkingsverband welk is ontstaan uit samenwerking tussen ondermeer gemeenten, de provincie, de politie, het Openbaar Ministerie, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst (FIOD-ECD), de Koninklijke Marechaussee (KMAR) en de belastingdienst. Samen worden dit de convenantpartners genoemd. Op dit moment heeft het RIEC geen rechtspersoonlijkheid en is het geen bestuursorgaan. In de Memorie van Toelichting (MvT) heeft men geprobeerd te regelen dat het RIEC inzage krijgt in het Bibob-advies. Het is belangrijk dat de informatieverstrekking ten behoeve van het RIEC wordt opgenomen in de komende wetwijziging. Voornamelijk op financiële gebieden is er hulp nodig van het RIEC.

Voor vele gemeenten is de taak van het RIEC niet helemaal duidelijk; men weet niet precies wat er van het expertise centrum verwacht mag worden. Voor de volledigheid zal aan de hand van een interview wat is gehouden met het RIEC in Zuid-West Nederland deze rol worden toegelicht. Het RIEC onderscheidt het Bibob-proces in een drietal fasen.

⁴⁶ artikel 13 Besluit Justitiële Gegevens

⁴⁷ Tweede Kamer, 26-11-2008, kenmerk -0000563169; p.3

Het BIBOB-proces kan worden opgedeeld in een drietal fasen:



Het RIEC biedt voornamelijk in de eerste twee fasen hulp aan de gemeenten. In de 'pre-procesfase' ondersteunt en adviseert het RIEC bestuursorganen bij het opstellen van beleidslijnen, het ontwikkelen van de noodzakelijke Bibob-instrumenten, het inrichten van de interne organisatie via het werkproces. Daarnaast wordt kennis van vaardigheden aangereikt voor de uitvoering van de Bibob-toetsing. Vanuit de beschikbare expertise kan het RIEC een ondersteunende rol bieden. In de tweede fase: de 'eigen huiswerkfase' ondersteunt het RIEC de bestuursorganen. Dit zal niet leiden tot de opschorting van de termijnen, dus de ondersteuning vindt plaats binnen het tijdbestek dat vooraf met het bestuursorgaan is afgesproken. Bestuursorganen worden geadviseerd om ondersteuning te vragen wanneer er sprake is van:

- Een aanvraag door een onderneming naar buitenlands recht
- Een aanvraag vanuit een Commanditaire Venootschap
- Een aanvraag vanuit een eenmanszaak zonder sofinummer
- Een aanvraag waarbij het opgegeven woonadres afwijkt van het GBA adres
- Een aanvraag waarin personen zijn betrokken met een buitenlands woonadres
- Een aanvraag door een persoon, die de afgelopen twee jaar een uitkering heeft gehad
- Een aanvraag exploitatievergunning voor coffeeshop, growshop, headshop, smartshop
- Een exploitatievergunning voor seksinrichting en/of escortbureau
- Een aanvraag waarbij de totale investering meer dan 25.000 euro bedraagt

Er wordt vanuit de beschikbare informatiepositie van het RIEC gezorgd voor het betrekken van relevante informatie bij de samenwerkende partners. Ze vormen een informatieknoppunt ten behoeve van de uitvoering van de Wet Bibob door de bestuursorganen binnen haar samenwerkingsgebied. Het waterbed-effect probeert men met de komst van de RIEC's tegen te gaan.

Vanuit de beschikbare expertise wordt er gezorgd voor het visualiseren van de personele en financiële relaties en er wordt een analyse gemaakt van alle bij de aanvraag betrokken natuurlijke personen als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob. De bevindingen die in deze tweede fase gedaan worden, komen vast te liggen in 'een verslag van bevindingen' aan het betreffende bestuursorgaan. De verzamelde gegevens blijven beschikbaar ten behoeve van de Wet Bibob in het betreffende RIEC-gebied. Daar waar aanwending van delen van deze gegevens op andere wijze

wordt overwogen, vindt overleg plaats met de privacydeskundige van het RIEC.⁴⁸ De rol in de derde fase van het Bibob-proces is kleiner. Bij een adviesaanvraag aan het LBB biedt het RIEC ondersteuning bij het aanbieden van het dossier aan het LBB. Hierin wordt aangegeven welke inbreng zij daarin hebben gehad. Bij de afronding van de aanvraag wordt hulp geboden bij het beëindigen van het dossier. Dit betreft ook de bezwaar- en beroepsprocedure.

De komst van de RIEC's wordt door de gemeenten als positief ervaren. Voornamelijk op het financiële en juridische gebied kan het RIEC een bijdrage leveren. Dit zijn onderwerpen waar nu te weinig expertise over is. Met de komst van de RIEC's kunnen de vergunningaanvragers een goede beoordeling krijgen. Daarnaast is het prettig te weten dat er routine in de beoordelingen komt.

6.3 Verbeteringen van de tipfunctie van het Openbaar Ministerie

Op grond van de Wet Bibob heeft de Officier van Justitie een ondersteunende rol bij het toepassen van het Bibob-instrument. De Officier van Justitie heeft de bevoegdheid om, indien er gegevens zijn die erop wijzen dat een aanvrager of vergunninghouder betrokken is bij strafbare feiten, bestuursorganen erop te wijzen dat het wenselijk is een advies aan te vragen bij het LBB. Ten behoeve van deze 'tipfunctie' heeft het LBB de bevoegdheid om de Officier van Justitie te informeren over een advies dat is uitgebracht aan een bestuursorgaan. Het LBB kan momenteel alleen van deze bevoegdheid gebruik maken als er uit het advies blijkt dat er sprake is van 'ernstig gevaar'. Indien het advies de uitslag van 'geen gevaar' of 'mindere mate van gevaar' heeft, dan heeft het LBB niet de bevoegdheid om deze informatie aan de Officier van Justitie te verstrekken. Het gevolg hiervan is dat er bij het LBB wel ondernemingen of personen bekend zijn, die betrokken zijn bij strafbare feiten, maar waarover de Officier van Justitie niet geïnformeerd kan worden. Het risico bestaat dat op deze manier het Bibob-instrument niet te volle wordt benut. De 'tipfunctie' wordt daarom in de komende wetwijzigingen uitgebreid, zodat een Officier van Justitie wanneer daar aanleiding voor is, ook geïnformeerd wordt wanneer een aanvrager zich terugtrekt of wanneer uit het Bibob-advies sprake is van 'geen gevaar' of 'mindere mate van gevaar'.⁴⁹ Ter verbetering van de werking van de tipfunctie werden er een aantal maatregelen genomen. De Wet Politiegegevens (Wpg), per 1 januari 2008 ingevoerd, biedt meer mogelijkheden om informatie te verstrekken. Met de invoering van de Wet Politiegegevens is er een verruiming geweest van informatieverstrekking aan bestuursorganen ten behoeve van de Wet Bibob. De verwachting is dat door deze ontwikkeling er minder sprake zal zijn van een daadwerkelijke tip vanuit het OM.

6.4 Het opzetten van een landelijk register van Bibob-onderzoeken

Om te voorkomen dat gemeenten ten aanzien van dezelfde risicovolle subjecten steeds opnieuw een procedure moeten doorlopen, zal er een landelijk register

⁴⁸ RIEC Zuid-West Nederland, 11 maart 2010; taken van het RIEC

⁴⁹ <http://www.frankroversadvies.nl/wp-content/uploads/Memorie-van-toelichting-uitbreiding-Wet-BIBOB.pdf>

worden opgezet. Een persoon kan in het register voorkomen wanneer een Bibob-onderzoek naar hem verricht is of wanneer hij zich vroegtijdig heeft teruggetrokken uit de Bibob-procedure. In het register komen persoonsgegevens, gegevens van het bedrijf of pand en de uitslag van het Bibob-advies te staan, dat wil zeggen 'geen gevaar', 'enige mate van gevaar' of 'ernstige mate van gevaar'. De gegevens zullen, evenals de gegevens bij het LBB, vanwege de actualiteitswaarde, niet langer dan twee jaar worden bewaard en gebruikt. Voor het register wordt een wettelijke grondslag gecreëerd. Het register draagt tevens bij aan een verdere vermindering van de administratieve lasten.⁵⁰ Deze ontwikkeling is positief, hiermee kan voorkomen worden dat het Bibob-instrumentarium verkeerd of onvoldoende wordt ingezet. Persoonsgegevens van betrokkenen en gegevens van panden of bedrijven zullen in het register worden opgenomen. Voordat men het Landelijk Bureau Bibob gaat raadplegen, kan in deze database worden gekeken. Dit kan bijdragen aan het nemen van de beslissing over het wel of niet verlenen van de vergunning. Het is ook tijdsbesparend.

6.5 Externe bezwarencommissie inzagerecht geven in Bibob-adviezen

Bestuursorganen maken vaak gebruik van externe bezwarencommissies. Het is momenteel zo dat deze commissies geen inzage hebben in het advies van het LBB. Dit wordt voor gemeenten als knelpunt ervaren om het instrument naar behoren toe te passen. De Wet Bibob wordt op dit punt aangepast zodat zonder nader te stellen voorwaarden de bezwarencommissie kennis kan nemen van het Bibob-advies. De meningen over het inzagerecht zijn uiteenlopend. Aan de ene kant vindt men het een goed idee om de volledige informatie te geven ter bevordering van het proces. Anderzijds vindt men het in bepaalde gemeenten geen goed idee omdat bezwarencommissies voornamelijk controleren of de procedure naar behoren is verlopen. Nu moet er ook inhoudelijk naar de zaak worden gekeken. Kunnen de personen die in deze commissie zitten deze taak wel naar behoren uitoefenen. Het gaat om vertrouwelijke informatie. Indien nodig kunnen er nadere eisen worden gesteld aan de leden van de bezwarencommissie.

6.6 Inzagerecht voor direct belanghebbenden in het Bibob-advies

De bestuursorganen hebben uitgesproken dat men een afschrift van het Bibob-advies aan direct belanghebbenden wil kunnen verstrekken. In het kader van verbetering van de rechtsbescherming van de betrokkenen partijen. De verstrekking van het afschrift van het advies zal met inachtneming van wettelijke beperkingen mogelijk worden gemaakt. De knelpunten kunnen wellicht in de toekomst, aan de hand van genoemde wetwijzigingen worden verholpen. Deze wetwijzigingen bieden onder andere de mogelijkheid de bezwaarschriftencommissie en betrokkenen, kennis te geven van het Bibob-advies.⁵¹

⁵⁰ Tweede Kamer, 26-11-2008, kenmerk-0000563169; p. 4

⁵¹ Brief aan tweede kamer: uitkomsten uitbreiding reikwijdte en verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob, Brief van 26 november 2008, p. 5

Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste onderdeel van de scriptie wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag die in de inleiding is gesteld: hoe kan de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk verbeterd worden bij gemeenten in Brabant?

De Wet Bibob heeft als doel de overheden te beschermen tegen integriteitsinbreuken van buiten af en geeft gemeenten de bevoegdheid onderzoek te doen naar en informatie op te vragen uit bronnen van aanvragers van een vergunning, subsidie of aanbesteding. Als uit onderzoek blijkt dat de aanvrager banden heeft met het criminele milieu kan de vergunning geweigerd of ingetrokken worden. Recent onderzoek van het blad Binnenlands Bestuur en dagblad Trouw meldt dat tweederde van alle gemeenten in Nederland de integriteit van vergunningaanvragers niet of amper screent. Malafide ondernemers hebben in de plaatsen waar niet gescreend wordt vaak vrij spel. Ze melden ook een waterbed-effect: aanvragers die in een Bibob-gemeente bot hebben gevangen, proberen het ergens anders in de hoop dat daar de toets lichter is of zelfs helemaal niet wordt toegepast.

Aan de hand van interviews die zijn afgenomen in Brabantse gemeenten, worden conclusies getrokken en nieuwe aanbevelingen gedaan. Deze kunnen de toepassing van de wetgeving in de toekomst beter laten verlopen.

Conclusies

Tijdens de interviews is het opgevallen dat het gebruik van de Wet Bibob in alle gemeenten een preventieve werking heeft. Dit manifesteert zich op twee manieren. Het voorkomt dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert omdat het openbaar bestuur de beschikking krijgt over informatie van aanvragers die een vergunning, subsidie of aanbesteding willen misbruiken ten behoeve van criminele activiteiten. Daarnaast hebben alle gemeenten ervaren dat dubieuze ondernemers hun vergunningaanvraag intrekken als ze met een Bibob-vragenlijst worden geconfronteerd.

De toepassing van de wet richt zich op dit moment voornamelijk op het weigeren of intrekken van vergunningen. Het valt op dat de implementatie van de Wet Bibob in grote gemeenten al verder ontwikkeld is dan in kleine gemeenten. De gemeente Roosendaal is een goed voorbeeld van een grote gemeente waar het Bibob-beleid al verder ontwikkeld is. Het Bibob-beleid biedt een ondersteunende taak voor de gemeente. In het Bibob-beleid worden verschillende zaken omschreven. Er wordt duidelijk op welke terreinen de wet wordt toegepast, er wordt duidelijk op welke gronden er wel of geen Bibob-toets moet worden gehouden, er wordt in vermeld op welke manier het Bibob-proces wordt georganiseerd en er staat in wat de taken van de Bibob-coördinator zijn. In de gemeente Roosendaal is een Bibob-coördinator in dienst. Deze coördinator controleert of het instrument optimaal wordt toegepast en of de gevonden indicatoren voldoende zijn voor de aanvraag van een advies bij het Landelijk Bureau Bibob.

Daarnaast moet een Bibob-coördinator erop toezien dat er goede communicatie plaatsvindt. Het nut van de wetgeving moet duidelijk zijn voor de vergunningverleners maar ook voor de ondernemers die de aanvraag doen. Als duidelijk wordt gecommuniceerd aan vergunningverleners wat het nut van de wetgeving is, dan kan dit een stimulans zijn in de 'eigen huiswerkfase'. Voor aanvragers moet het duidelijk

zijn dat een Bibob-toets goed is voor de betreffende bedrijfstak. Concurrenieren tegen malafide aanvragers is niet bevorderlijk voor de eigen onderneming. Er moet aan de aanvragers duidelijk gemeld worden dat het de gezonde concurrentie bevordert en op die manier bijdraagt aan de economie. Als een aanvrager dit besef heeft, is hij sneller bereid om mee te werken dan wanneer dat niet duidelijk is.

Bij het invullen van de vragenlijsten moeten een aantal zaken in de gaten worden gehouden. Omdat het invullen van de vragenlijsten veel werk met zich meebrengt, is het belangrijk dat er duidelijk vermeld wordt aan de aanvrager welke bewijsstukken nodig zijn ter onderbouwing van de vragenlijst. Hierbij speelt de communicatie naar de aanvrager een belangrijke rol. Er moet duidelijk gemaakt worden dat exacte onderbouwing wel degelijk nodig is en welk recent bewijsmateriaal men daarvoor nodig heeft. Het kan ook helpen om de vragenlijsten (of delen daarvan) samen met de aanvrager in te vullen. Dit wordt in de gemeente Bergen op Zoom al gedaan. Dat wordt als positief ervaren.

Wanneer men in een gemeente weet dat men zich niet aan de termijn kan houden voor het nemen van een beschikking, kan het ook een oplossing zijn om de beschikking te verlenen onder voorbehoud. Dit gebeurt al in de gemeente Heusden. Er moet wel duidelijk worden gemaakt dat de vergunning achteraf nog ingetrokken kan worden. Er kunnen dan nog geen grote investeringen worden gedaan. Het onder voorbehoud verlenen van vergunningen kan een oplossing bieden bij termijnoverschrijdingen.

De ervaringen met het Landelijk Bureau Bibob die in deze scriptie aan de orde zijn gekomen, zijn gemengd. Volgens de gemeente Breda is een van de grootste knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob de controleerbaarheid van de informatie die verkregen wordt van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE). Deze informatie kan niet voldoende gecontroleerd worden op onjuistheden. Men moet vertrouwen op wat er geadviseerd wordt door het LBB. De informatie die men krijgt, wordt uit bronnen gehaald die niet te verifiëren zijn door derden. Dit maakt het lastig om duidelijk te maken aan mensen waarom een vergunning niet wordt toegekend. Regionale samenwerking is een goede ontwikkeling in het Bibob-proces. Dit komt tussen de gemeenten Waalwijk en Tilburg al voor. Tussen deze gemeenten wordt expertise gedeeld op het financiële vlak. Met de komst van de Regionale Informatie- en Expertise Centra kan meer sturing worden gegeven aan de samenwerking. Regionale samenwerking kan ook het gevaar van het waterbed-effect terugdringen. De verschuiving van criminele organisaties naar kleinere gemeenten is een ontwikkeling die voornamelijk op lokaal niveau voorkomt. Door regionale samenwerking kan men elkaar op de hoogte houden van verschuivingen van ondernemers.

Uit eerdere evaluaties is gebleken dat de acceptatie en toepassing van de Wet Bibob is toegenomen. Er wordt zelfs gepleit voor uitbreiding van de reikwijdte van de wet in sectoren als vastgoed en de taxibranche. Wat ook in deze evaluaties naar voren komt is dat de doelstelling van de wet, namelijk 'het tegengaan van het faciliteren van criminele activiteiten en organisaties' in de loop van de tijd is opgerekt naar 'bestuurlijke criminaliteitsbestrijding'.

Over de daarbij behorende extra bevoegdheden voor de burgemeester zijn de meningen tussen de bestuursorganen verdeeld. Er wordt enerzijds gepleit voor extra

bevoegdheden voor de burgemeester met als argument dat de overheid de middelen moet verkrijgen om de onderwereld aan te kunnen pakken, anderzijds willen veel burgemeesters deze bevoegdheden niet hebben. Ze vinden deze bevoegdheden te groot of ze vinden dat de bevoegdheden bij het Openbaar Ministerie horen. Dit is een verschil van inzicht dat men in de komende wetwijzigingen wil beëindigen door meer bevoegdheden aan een burgemeester toe te kennen. Het gaat dan om Sluitingsbevoegdheden voor burgemeesters bij panden, niet zijnde woningen, waarin bedrijfsmatige activiteiten worden verricht in niet-vergunningsplichtige criminogene sectoren (zie ook deelvraag wetwijzigingen).

Naast de wetwijzigingen die waarschijnlijk doorgevoerd gaan worden, zijn er sinds 2003 verschillende rechterlijke uitspraken gedaan waarbij de toepassing van de Wet Bibob aan de orde was. In veel gevallen werden de beslissingen van de bestuursorganen in stand gehouden. De bestuursrechter toetst de Bibob-adviezen slechts marginaal en laat hiermee ruimte open voor bestuursorganen om het Bibob-instrument toe te passen en wel of geen advies bij het LBB aan te vragen. De tendens in de afgelopen jaren is dat de rechter wel steeds indringender is gaan toetsen. Er wordt gekeken naar de motivering van een Bibob-advies en naar de totstandkoming. De rechter bekijkt tevens hoe de procedurele aspecten verlopen en de wijze waarop het Bibob-instrument wordt toegepast.

De belangrijkste conclusies uit de interviews en jurisprudentie zijn:

- De Wet Bibob heeft een preventief karakter
- In grote gemeenten is de ontwikkeling van de Wet Bibob al verder dan in kleinere gemeenten. Er wordt daar gewerkt met een Bibob-beleid en een Bibob-coördinator
- De Wet Bibob richt zich op dit moment voornamelijk op het weigeren of intrekken van vergunningen.
- Er is ten aanzien van de Wet Bibob geen sprake van de onschuldpresumptie volgens artikel 6 lid 2 EVRM en geen schending van artikel 6, eerste lid van het EVRM.
- Een externe bezwaarschriftencommissie is niet gerechtigd tot het inzien van een Bibob-advies vanwege het gesloten verstrekkingssysteem van artikel 28 lid 2 Wet Bibob.
- Een bestuursorgaan mag in beginsel uitgaan van het advies van het LBB gelet op de expertise. Dit neemt niet weg dat het bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Het ingestelde onderzoek naar de feiten moet de conclusies kunnen dragen.

Aanbevelingen

In grote gemeenten wordt gewerkt met een Bibob-beleid en zijn Bibob-coördinatoren werkzaam. Voor een goede werking van de wet is het belangrijk dat er een Bibob-beleid in alle gemeenten wordt gehanteerd. Dit is vooral een aanbeveling voor de (kleine) gemeenten die dat nog niet hebben. In het Bibob-beleid moeten duidelijke handvatten worden aangereikt. Bijvoorbeeld organisatorische aspecten, toepassingsgebieden etc. Indien men het lastig vindt een dergelijk beleid te schrijven, kan men het beleid van een andere gemeente als voorbeeld nemen. Eventueel kan

de Vereniging Nederlandse Gemeenten hier een stimulerende rol in spelen. Het is belangrijk om de Bibob-procedures te coördineren. Dit geldt zowel voor grote als voor kleine gemeenten, bijvoorbeeld door middel van de invoering van een coördinerende functie. Een Bibob-coördinator hoeft niet fulltime in dienst te zijn. Zijn of haar werkzaamheden kunnen in het verlengde van de taken van een vergunningverlener worden gelegd.

Het is daarnaast belangrijk dat er een goede communicatie plaatsvindt. Het moet duidelijk zijn voor de aanvrager waarom er een Bibob-toets wordt afgenomen. Als een aanvrager dit beseft, is hij sneller bereid om mee te werken.

Om het proces vlotter te laten verlopen kunnen vragenlijsten uit de 'eigen huiswerkfase' (of delen daarvan) ook samen met de aanvrager worden ingevuld. Op die manier wordt voorkomen dat er verkeerd bewijsmateriaal aangeleverd wordt. Om termijnoverschrijding in het vergunningen aanvraagproces tegen te gaan kunnen vergunningen onder voorbehoud verleend worden.

Met betrekking tot de ervaringen met het LBB kunnen een tweetal aanbevelingen worden gedaan. Of men kan zich als gemeente zijnde neerleggen bij het Bibob-advies. Een zogenaamd 'action no debate' beleid hanteren. Men vraagt een advies aan en accepteert de uitslag. Of de onderbouwing vanuit het LBB moet nog duidelijker worden, waardoor het bestuursorgaan wel degelijk kan vertrouwen op het advies van het LBB. Het moet bij de gemeente duidelijk zijn, dat wanneer men om een advies vraagt bij het LBB, er eerst zelf voldoende onderzoek moet zijn gedaan. De 'eigen huiswerkfase' moet naar behoren zijn uitgevoerd. De kwaliteit van het advies van het LBB wordt bepaald door de kwaliteit van de informatie die men van de gemeente ontvangt. Om deze fase naar behoren uit te oefenen heeft men voldoende expertise nodig. Indien de expertise in de betreffende gemeente ontbreekt, kan men hulp inschakelen van (grote) gemeenten die deze expertise wel hebben. Om het waterbed-effect zo goed mogelijk in te perken, moet het vanzelfsprekend worden dat iedere gemeente de Wet Bibob toepast.

Met het oog op de recente uitspraken van de rechtbank, kan worden opgemerkt dat de rechter steeds indringender is gaan toetsen. Voor de toepassing van de Wet Bibob is het voor gemeenten dan vooral van belang om goed te letten op de feiten die naar voren zijn gebracht ter rechtvaardiging van het 'ernstig gevaar' voor witwassen van criminele activiteiten. Deze moeten kloppen. De conclusie moet gebaseerd zijn op alle beschikbare gegevens. Dus niet alleen op de gegevens die alleen wijzen op 'ernstig gevaar' maar ook op gegevens die de andere richting op wijzen. Men moet er op letten dat er geen tunnelvisie wordt gehanteerd in het uitgebrachte advies.

Aanbevelingen aan de hand van dit onderzoek zijn als volgt:

- Elke gemeente heeft een Bibob-beleid nodig
- Elke gemeente dient te beschikken over een Bibob-coördinator
- Goede communicatie is essentieel, zowel naar de vergunningverleners als de aanvragers

- Gemeenten bieden de mogelijkheid om vragenlijsten samen met aanvragers in te vullen
- Vergunningen kunnen bij tijdsdruk onder voorbehoud worden verleend
- De 'eigen huiswerkfase' moet naar behoren worden uitgevoerd
- Regionale samenwerking moet worden bevorderd
- Iedere gemeente moet de Wet Bibob gaan toepassen om het waterbed-effect te voorkomen

Nuttige websites

- <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/>
- <http://www.bibob.info/>
- <http://www.integraleveiligheidnhn.nl/>
- <https://www.riecnet.nl/>
- <http://www.binnenlandsbestuur.nl>
- <http://www.rechtspraak.nl/>

Literatuurlijst

Baarda, De Goede en Teunissen, 2005

D.B. Baarda, M.P.M. de Goede, J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek, Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese, 2005.

IJzermans en Van Schaaijk, 2003

M.G. IJzermans en G.A.F.M. van Schaaijk, *oefening baart kunst. Onderzoeken, argumenteren en presenteren voor juristen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2003

F.Joosten, F. Rovers en G. Urff, 2008

F.Joosten, F. Rovers en G. Urff, *Handboek Bibob*. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing, 2008

A.P. Klap en A.J.C. de Moor-van Vugt, 2009

A.P. Klap en A.J.C. de Moor-van Vugt, *hoe nu verder met de Wet Bibob?* NTB, 2009

M.C. de Voogd, F. Doornbos, & L.C.L Huntjens, 2007

M.C. de Voogd, F. Doornbos, & L.C.L Huntjens, *Evaluatie Wet Bibob; Eenmeting*, Bureau Berenschot, Utrecht 2007.