

De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen

Een verkenning van scenario's

Groningen, augustus 2014

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs, en de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen.

Projectleider: prof.dr. Heinrich Winter

Onderzoekers: mr. Anna Sibma, mr. dr. Albertjan Tollenaar, mr. Louis de Jager en Iris van Buggenum

Begeleidingscommissie: Prof. dr. mr. G.J. Zwenne, Dr. M. Turina – Tumewu, Mr. drs. P. de Heer en Dr. H.L. Klaassen.

© 2014 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen

Een verkenning van scenario's

Pro Facto
Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, RUG

mr. Anna Sibma
mr. dr. Albertjan Tollenaar
mr. Louis de Jager
Iris van Buggenum
prof. dr. Heinrich Winter

Juli 2014

Inhoud

SAMENVATTING	1
SUMMARY	4
ONDERZOEKSVRAGEN EN –AANPAK	7
1.1 INLEIDING	7
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN	8
1.2.1. Centrale onderzoeksvraag	8
1.2.2. Deelonderzoek I: huidige samenwerking en informatie-uitwisseling	8
1.2.3. Deelonderzoek II: Scenarioverkenning	9
1.3 AANPAK	9
1.3.1. Aanpak deelonderzoek I	10
1.3.2. Aanpak deelonderzoek II	10
1.4 LEESWIJZER	11
BIBOB OP HOOFDLIJNEN	13
2.1 INLEIDING	13
2.2 DE WET BIBOB	13
2.2.1. Aanleiding voor de Wet Bibob	13
2.2.2. Inhoud van de wet	14
2.3 EIGEN ONDERZOEK	15
2.3.1. Oorspronkelijke opzet	15
2.3.2. Uitbreiding mogelijkheden eigen onderzoek	16
2.3.3. Beperking van het eigen onderzoek	17
2.4 BIBOB-KETEN	18
PRAKTIJK VAN DE WET BIBOB	21
3.1 INLEIDING	21
3.2 BESTUURSORGANEN	21
3.3 RIEC	25
3.4 POLITIE	28
3.5 OPENBAAR MINISTERIE	29
3.6 OVERIGE INFORMATIELEVERANCIERS	30
3.7 LBB	31
ANALYSE BEVINDINGEN	33
4.1 INLEIDING	33
4.2 JURIDISCHE KNELPUNTEN	33
4.2.1. Gegevensuitwisseling	33
4.2.2. Advisering door het RIEC	34
4.2.3. Stromanconstructies	35
4.3 KNELPUNTEN IN DE UITVOERING	35

4.3.1.	<i>Kennis en capaciteit bestuursorganen</i>	35
4.3.2.	<i>Advisering door RIEC's</i>	36
4.3.3.	<i>Efficiëntie van informatieverstrekking</i>	36
4.3.4.	<i>Vertrouwen</i>	38
SCENARIOVERKENNING		39
5.1	INLEIDING	39
5.2	TOETSING SCENARIO'S	39
5.2.1.	<i>Toetsingskader</i>	39
5.2.2.	<i>Weging</i>	41
5.3	SCENARIO I: VERSTERKEN POSITIE BESTUURSORGaan	42
5.3.1.	<i>Beschrijving scenario I</i>	42
5.3.2.	<i>Doelmatigheid</i>	43
5.3.3.	<i>Doeltreffendheid</i>	47
5.3.4.	<i>Rechtmatigheid</i>	48
5.4	SCENARIO II: VERSTERKEN POSITIE RIEC	49
5.4.1.	<i>Beschrijving scenario</i>	49
5.4.2.	<i>Doelmatigheid</i>	51
5.4.3.	<i>Doeltreffendheid</i>	53
5.4.4.	<i>Rechtmatigheid</i>	55
5.5	RESUMEREND: DE SCENARIO'S	56
CONCLUSIES		59
6.1	INLEIDING	59
6.2	HUIDIGE SAMENWERKING EN INFORMATIE-UITWISSELING	59
6.2.1.	<i>Bibob-procedure</i>	59
6.2.2.	<i>Eigen onderzoek</i>	60
6.2.3.	<i>Knelpunten en mogelijke verbeteringen</i>	61
6.3	SCENARIOVERKENNING	61
6.3.1.	<i>Beschrijving scenario's</i>	61
6.3.2.	<i>Toetsing scenario's</i>	62
6.3.3.	<i>Doelmatigheid</i>	64
6.3.4.	<i>Verruiming uitzonderingen geheimhoudingsplicht</i>	65
6.3.5.	<i>Mandaat aan RIEC</i>	65
6.3.6.	<i>Informatie-uitwisseling</i>	66
6.3.7.	<i>Kwaliteit advisering en besluitvorming</i>	67
6.3.8.	<i>Gevolgen informatieleveranciers</i>	67
6.4	SLOTBESCHOUWING	68
BIJLAGE I: GERAADPLEEGDE BRONNEN		I
	<i>Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2011-2013</i>	<i>ii</i>
	<i>Aanpassingswet Bibob 2003-2004</i>	<i>ii</i>
	<i>Wet Bibob 1999-2002</i>	<i>ii</i>
BIJLAGE II: GESPREKSPARTNERS		VII

Samenvatting

Inleiding

Sinds 1 juni 2003 kunnen verschillende bestuursorganen bij een aantal beschikkingen gebruik maken van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). Deze wet biedt de mogelijkheid om een verleende of te verlenen beschikking in te trekken respectievelijk te weigeren bij een gevaar dat deze beschikking wordt gebruikt om zwart geld wit te wassen, dan wel andere criminele activiteiten te verrichten. Dit gevaar houdt niet alleen verband met de aanvrager of houder van de beschikking, maar ook met eventuele derden met wie deze aanvrager of houder in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Over het bestaan van dit gevaar kan het bestuursorgaan advies inwinnen van het Landelijk Bureau Bibob.

Sinds de inwerkingtreding is de Wet Bibob uitgebreid: zowel voor wat betreft de beschikkingen die aan een Bibob-toets kunnen worden onderworpen als voor wat betreft de mogelijkheden voor bestuursorganen om het onderzoek naar dat gevaar vorm te geven (het 'eigen onderzoek'). Bestuursorganen kunnen zelfstandig meer bronnen raadplegen, waaronder bijvoorbeeld justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens van de beoogde wederpartij. Bovendien is met de Regionale Informatie- en Experticecentra (RIEC's) voorzien in een hulpstructuur die gemeentebesturen bijstaat bij het gebruik van het Bibob-instrumentarium.

Aanleiding

Na opmerkingen van leden van de Eerste Kamer bij de behandeling van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob over veronderstelde onmogelijkheden zicht te krijgen op stromanconstructies, heeft de minister van Veiligheid en Justitie toegezegd onderzoek te doen naar een aantal scenario's om de informatiepositie van bestuursorganen te verbeteren. Eén van deze scenario's gaat uit van een versterking van de rol van de RIEC's bij de uitvoering van de Wet Bibob.

Onderzoeksvraag en -aanpak

De volgende vraag stond centraal:

Hoe kan de Bibob-procedure zo worden ingericht dat bestuursorganen zo snel mogelijk over een goed en rechtmatig tot stand gekomen advies beschikken ten behoeve van hun besluitvorming?

Ter beantwoording van deze vraag zijn twee deelonderzoeken verricht. Het eerste deelonderzoek betrof een inventarisatie van de huidige samenwerking en informatie-uitwisseling, terwijl in het kader van het tweede deelonderzoek een scenarioverkenning is verricht.

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Deskresearch
- Juridische analyse
- Interviews met onder andere bestuurders en ambtenaren van provincies en gemeenten, met vertegenwoordigers van informatieleveranciers, het LBB en de RIEC's
- Toetsing van scenario's aan de hand van een overzichtstabelmethode

Huidige toepassing van de Wet Bibob

Bestuursorganen werken bij toepassing van de Wet Bibob samen met verschillende andere actoren. De voor bestuursorganen belangrijkste informatieleveranciers zijn de politie, het OM en de belastingdienst. Bestuursorganen worden bij de toepassing van de wet ondersteund door de RIEC's en het LBB. Uit het onderzoek naar de huidige praktijk blijkt dat een aantal knelpunten wordt ervaren. Hierbij gaat het enerzijds om knelpunten die juridisch van aard zijn en anderzijds om knelpunten die niet rechtstreeks uit de Wet Bibob of andere wetten voortvloeien, maar die bij de toepassing van die wetten worden ervaren.

Vastgesteld is dat de bestuursorganen nog niet alle mogelijkheden van de Wet Bibob, sinds de uitbreiding van deze wet, benutten. Het onderzoek bevestigt het beeld dat met name de kleinere bestuursorganen, die minder frequent gebruik maken van de Wet Bibob, over het algemeen geen behoefte hebben aan uitbreiding van hun onderzoeksmogelijkheden. Zij hebben nu al moeite om toepassing te geven aan de Wet Bibob en kampen met een beperkte kennisopbouw. Voor deze bestuursorganen vervullen het RIEC en het LBB een belangrijke rol. Overigens geldt in het bijzonder voor de RIEC's dat een grote variatie is aangetroffen in werkwijze en inrichting van deze samenwerkingsverbanden. Dit maakt het met name voor informatieleveranciers die niet participeren in dit samenwerkingsverband, lastig om aan informatieverzoeken te voldoen. Met name de grotere bestuursorganen met veel ervaring met de Wet Bibob, herkennen het gevaar dat het zakelijk netwerk van de aanvrager in het eigen onderzoek buiten beschouwing blijft. In de praktijk zijn echter oplossingen gevonden door goede relaties met een aantal vaste informatieleveranciers (OM, Belastingdienst). Indien zij aangeven 'dat er iets mis is', wordt het onderzoek uitgebreid met een advies van het LBB.

Uit het onderzoek blijkt derhalve dat ook zonder een stelselwijziging de toepassing van de Wet Bibob kan worden verbeterd. Een verbetering in de uitvoeringspraktijk zal dan ook leiden tot een verbetering van de effectiviteit van de Wet Bibob.

Scenarioverkenning

Niet alleen is onderzocht in hoeverre in de huidige constellatie verbeteringen kunnen worden doorgevoerd bij de toepassing van de Wet Bibob, maar ook of een wijziging van het Bibob-stelsel leidt tot een betere toepassing. Onderzoek is gedaan naar twee scenario's met een aantal varianten, die zijn gericht op verbetering van de informatiepositie van het bestuur:

- I. Scenario 'Versterken bestuur'
 - a. Vergroten mogelijkheid raadplegen registers
 - b. Uitbreiden uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht op grond van Wet Bibob
- II. Scenario 'Versterken RIEC'
 - a. RIEC wordt wettelijk adviseur
 - b. RIEC wordt gemachtigd om gegevens op te vragen en stelt conceptbesluiten op

c. RIEC krijgt mandaat om namens bestuursorgaan besluiten te nemen

De scenario's zijn ieder voor zich beoordeeld aan de hand van de criteria doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Vast staat dat voor de realisering van beide scenario's en de varianten daarbinnen, aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk is.

De scenario's waarbij de rol van het bestuursorgaan of het RIEC wordt versterkt zijn even doeltreffend als het huidige systeem, en in een aantal gevallen doeltreffender. Tegenover deze voordelen, staat echter dat het beeld bij de doelmatigheid wisselend is en dat uit de keuze voor het verbeteren van de informatiepositie van het bestuur voortvloeit dat meer bestuursorganen ten aanzien van meer personen onderzoek doen, hetgeen kan leiden tot een groter risico op (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving dan in het huidige systeem het geval is.

Het scenario waarbij de rol van het bestuursorgaan wordt versterkt, zal aantrekkelijk zijn voor de grotere bestuursorganen en een aantal provincies die zelf voldoende capaciteit, kennis en ervaring hebben om de Wet Bibob uit te kunnen voeren. Aan een grotere rol voor het RIEC hebben zij geen behoefte. Voor de andere bestuursorganen kan het versterken van de rol van het RIEC wel een goede optie zijn. Een ontwikkeling naar een getrapt systeem is mogelijk, waarbij de eenvoudigere adviesaanvragen – hierbij kan worden gedacht aan aanvragen over een afgebakende kring van betrokkenen (de aanvrager en andere personen die in de aanvraag en de onderliggende stukken worden genoemd) – worden afgedaan door het RIEC, terwijl het LBB bevoegd is voor de behandeling van complexere adviesaanvragen.

Summary

Introduction

Since 1 June 2003 various administrative bodies can use the Public Administration Probity Screening Act (Wet Bibob) to assess the probity of applicants and license holders. This act provides the competence to withdraw or refuse a decision if there is a fear that the decision will be or is used for money-laundering, or for carrying out new criminal activities. This fear is not related to the applicant or permit holder only, but also to people that are in a professional partnership ('zakelijk samenwerkingsverband') with the applicant or permit holder. On the facts that might conclude that there is indeed a fear of abuse, the administrative bodies can seek advice from a government agency (Landelijk Bureau Bibob; LBB) that can consult specific databases.

Since the Public Administration Probity Screening Act came into force, this act has expanded. Both regarding the kinds of decisions that may be subject to such a screening and the competences of the administrative bodies to assess the probity (the 'own research'). Nowadays administrative bodies may consult more sources and databases, including for example justice records, records referring to the criminal procedure and police data on the person that is applying for the decision. Moreover the Regional Centres for Information and Expertise (Regionale Inlichtingen en Expertisecentra; RIEC's) provide a supportive structure to assist municipalities to use the instruments based on the Act.

Purpose and significance of the study

In the parliamentary discussions on the last expansion of the act the question was raised whether or not the administrative bodies would have sufficient competences to see through so-called 'straw man' where the applicant is acting for someone behind the curtains. In this debate the Minister for Security and Justice made the promise to conduct a research on scenario's to enhance the access to information for the administrative bodies.

Research question and strategy

The following research question is addressed:

How to arrange the Bibob-procedure in such a way that administrative bodies have the relevant information as quick as possible to enable them to make sound and lawful decisions?

To answer this question two separated studies have been conducted. The first study entailed an inventory of the current cooperation and distribution of information. The second study was an exploration of two scenarios.

The following research activities took place:

- desk research
- analysis of the legal framework
- interviews with civil servants and administrators of provinces, municipalities, institutions that provide information, the LBB and the RIEC's
- an assessment of the scenario's using a survey-table method

Current application of the Wet Bibob

Administrative bodies work together with various other actors. The most important institutions that can provide information are the police, the public prosecutor and the tax office. Administrative bodies are supported by RIEC's and the LBB. The inventory of the current cooperation reveals a number of bottlenecks. On the one hand these are juridical by nature. On the other hand these problems are not directly related to the Public Administration Probity Screening Act or other acts, but are mainly experienced when applying these acts.

The first conclusion is that administrative bodies do not use all competences added in the new act. The study further confirms that especially smaller administrative bodies, struggle with an adequate application of this act and have difficulties to maintain their knowledge. For these bodies the RIEC's and the LBB play an important role. Furthermore the RIEC's appear to vary in the way they operate and support governing bodies. This makes it difficult for other parties, like those with information on the probity of persons, to share this information with RIEC's. The larger governing bodies that apply the Act more often do recognize the fact that often the fear of abuse of the decision is based on the professional network of the applicant. These bodies however found solutions to solve the need for information. Using the good relations with for example the Public Prosecutor or the tax office, they ask for indications that there is something wrong in the network of the applicant. Governing bodies that receive such an indication tend to expand the research and ask the LBB for advice.

All in all the first study suggests that there is room for improvement, even without changing the legal framework. An improvement of the institutional framework might just as well improve the effectiveness of the act.

Assessment of scenario's

The second study aimed at assessing two possible changes to the system of the Public Administration Probity Screening Act. These two scenarios have some variations, but are aimed at strengthening the information position of the governing bodies:

- I. Strengthening the administrative bodies
 - a. providing more options to consult protected records
 - b. relieving confidentiality on information gathered under the Public Administration Probity Screening Act
- II. Strengthening the RIEC's
 - a. the RIEC as an advisor with legal status
 - b. authorizing the RIEC to gather information on behalf of the administrative bodies and drafting decisions
 - c. providing a mandate to the RIEC's to make decisions on behalf of the administrative body.

These scenarios are scored on three criteria: effectiveness, efficiency and lawfulness. All scenarios require an amendment of legislation.

The scenario's that strengthen the role of the administrative bodies or the RIEC's are just as effective as the current system and in a number of cases even more effective. Against these advantages the score on efficiency is ambiguous. And seen from the perspective of lawfulness the strengthening of the information position of governing bodies leads to conducting research at more citizens, which means a larger risk of non-compliance of (privacy) regulations, compared to the present system.

The scenario that strengthens the role of the administrative bodies is attractive for the larger administrative bodies and a number of provincial bodies that consider themselves capable, knowledgeable and experienced enough to use the Public Administration Probity Screening Act properly. These administrative bodies do not feel the need for a support by the RIEC's. For other administrative bodies nevertheless strengthening the role of the RIEC's seems a good option. The development of a multi-stage system is possible, in which simpler questions regarding the probity of persons who are related to a decision – like questions regarding a limited group of persons (the applicant and other persons that are mentioned in the application or the documents supporting the application) – will be dealt with by the RIEC, whereas the LBB will do the research in other, more complex, cases.

Onderzoeksvragen en –aanpak

1.1 Inleiding

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) is op 1 juni 2003 in werking getreden en geldt nu dus ruim tien jaar. Sinds de invoering van de wet hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Zo bleek uit een evaluatie van de Wet Bibob in 2007 dat behoefte bestond aan uitbreiding van de toepassing van de Wet Bibob naar andere branches. Bovendien bestond behoefte aan vereenvoudiging van de toepassing van de wet.¹

Parallel aan de evaluatie van de Wet Bibob werd in 2008 het 'Programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad' vastgesteld. Hierin werd voorgenomen de geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad op lokaal niveau te versterken.² Het actieprogramma maakte deel uit van het bredere kabinetsprogramma 'Veiligheid begint bij Voorkomen'. Onderdeel van het programma was onder meer het inrichten van Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). De RIEC's moeten enerzijds zorgen voor ondersteuning van de partners die een convenant hebben gesloten over de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak. Anderzijds moeten de RIEC's bijdragen aan de bewustwording bij de partners, de (lokale) opbouw van beleid en organisatie en aan de versterking van de samenwerking tussen partners.

Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Bibob, is op 1 juli 2013 de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob in werking getreden.³ Na opmerkingen van leden van de Eerste Kamer bij de behandeling van deze wet over veronderstelde onmogelijkheden zicht te krijgen op stroman-constructies, heeft de minister van Veiligheid en Justitie toegezegd onderzoek te doen naar een aantal scenario's om de informatiepositie van bestuursorganen te verbeteren.⁴ Eén van deze scenario's gaat uit van een versterking van de rol van de RIEC's bij de uitvoering van de Wet Bibob.

¹ De Voogd, Doornbos en Huntjens 2007.

² Te raadplegen op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/02/18/plan-van-aanpak-programma-bestuurlijke-aanpak-georganiseerde-misdaad.html>.

³ Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede wijziging van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob), Stb. 2013, 125.

⁴ EK 2012-2013, 32 676 G (Tweede nader voorlopig verslag) en EK 2012-2013, 32 676 H (Tweede nadere memorie van antwoord).

Deze scenarioverkenning is uitgevoerd door Pro Facto en de Rijksuniversiteit Groningen. In het onderhavige onderzoeksrapport wordt de toepassing van Wet Bibob in de praktijk en de knelpunten die daarbij worden ervaren beschreven en komen eveneens oplossingsrichtingen voor die knelpunten aan de orde.

1.2 Onderzoeksvragen

1.2.1. Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe kan de Bibob-procedure zo worden ingericht dat bestuursorganen zo snel mogelijk over een goed en rechtmatig tot stand gekomen advies beschikken ten behoeve van hun besluitvorming?

Om een antwoord op de centrale onderzoeksvraag te kunnen geven, zijn twee deelonderzoeken onderscheiden. Het eerste deelonderzoek betrof een inventarisatie van de huidige samenwerking en informatie-uitwisseling, terwijl in het kader van het tweede deelonderzoek een scenarioverkenning is verricht. Per deelonderzoek is een aantal deelvragen geformuleerd, waarmee uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag is beantwoord.

1.2.2. Deelonderzoek I: huidige samenwerking en informatie-uitwisseling

In het kader van het eerste deelonderzoek zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

TABEL 1.1: DEELVRAGEN DEELONDERZOEK I

nr	deelvraag
1	Hoe ziet de ketensamenwerking bij de toepassing van de Wet Bibob van begin tot eind eruit na de invoering van de Evaluatie- en wijzigingswet Bibob? Wat zijn de huidige grenzen van de bestuursorganen, de RIEC's en het LBB, wie is wanneer aan zet?
2	Gegeven hun rol, welke toegevoegde waarde is er voor bestuursorganen om direct, of via de RIEC's, toegang te krijgen tot meer gegevens naast de al bestaande onderzoeks-mogelijkheden?
3	Zijn er in de huidige constellatie verbeteringen mogelijk om de bestuursorganen sneller en doelmatiger van de noodzakelijke informatie en advisering te voorzien? Wat zijn hiervan de gevolgen voor de verschillende partijen? Wat zijn de kosten en de baten? Welke risico's zijn er?
4	Zijn er mogelijkheden om de keten opnieuw in te richten, zodat deze doelmatiger kan functioneren? Bijvoorbeeld door bestuursorganen meer bevoegdheden te geven richting het onderzoeken van derden of in de organisatie tussen de RIEC's en het LBB? Wat zijn hiervan de gevolgen voor de verschillende partijen? Wat zijn de kosten en de baten? Is daarbij een verschil te maken tussen bestuursorganen die wel (gemeenten, provincies) en niet (zelfstandige bestuursorganen, bestuursorganen op rijksniveau) zijn aangesloten bij een RIEC-convenant?
5	Over welke informatie zouden bestuursorganen nog meer moeten beschikken ten behoeve van hun 'eigen onderzoek' om een afgewogen beslissing te kunnen nemen?
6	Wat zijn de gevolgen voor de ontwikkeling van expertise in het vergaren, selecteren, interpreteren en analyseren van informatie bij de verschillende partijen? Wat zijn de gevolgen voor de kwaliteit van advisering aan bestuursorganen? Wat zijn de

	gevolgen voor de kwaliteit van de besluitvorming bij bestuursorganen en de juridische houdbaarheid van genomen besluiten bij de geschetste mogelijkheden?
7	Wat zijn de gevolgen voor de informatieleveranciers (vb. Kamer van Koophandel en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) bij de geschetste mogelijkheden?

Het eerste deelonderzoek heeft drie elementen. Allereerst is geïnventariseerd hoe de huidige samenwerking, taakverdeling en rollen van de verschillende partijen in de Bibob-keten eruit zien. Dit betreft louter een *inventarisatie* van de huidige stand van zaken na de inwerkingtreding van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob. Het tweede element betreft de inventarisatie bij deze partijen van de *knelpunten* en *mogelijke oplossingen* daarvan in de samenwerking, informatie-uitwisseling en advisering aan bestuursorganen. Ten slotte is in het eerste deelonderzoek onderzocht wat de *gevolgen* van de oplossingsrichtingen zijn voor de betrokken partijen, met name voor de informatieleveranciers. Nagegaan is eveneens of de verbeteringen binnen de grenzen van de huidige Wet Bibob kunnen worden doorgevoerd, of dat een wetswijziging noodzakelijk is.

1.2.3. Deelonderzoek II: Scenarioverkenning

In het kader van de scenarioverkenning zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

TABEL 1.2: DEELVRAGEN DEELONDERZOEK II

nr	deelvraag
8	Hoe kan de informatie-uitwisseling in de keten tussen bestuursorganen, RIEC's en LBB worden bevorderd ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob door een bestuursorgaan? Is daarbij een verschil te maken tussen bestuursorganen die wel (gemeenten, provincies) en niet (zelfstandige bestuursorganen, bestuursorganen op rijksniveau) zijn aangesloten bij een RIEC-convenant?
9	Hoe kan de informatie-uitwisseling tussen de samenwerkende RIEC-partners worden bevorderd ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob door een bestuursorgaan?
10	Is het wenselijk in enkele gevallen de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht te verruimen? Dat wil zeggen dat informatie die krachtens de Wet Bibob verkregen is binnen de RIEC's aan RIEC partners wordt verstrekt voor andere processen dan de uitvoering van de Wet Bibob. Welke mogelijkheden en beperkingen zijn hierover te construeren aan de hand van jurisprudentie en eventuele annotaties naar aanleiding daarvan?
11	Namens het bestuursorgaan krijgen RIEC's een mandaat om onderzoek te doen naar de betrokkene en derde. Wat zijn de randvoorwaarden van het mandaat?

Bij dit deelonderzoek is allereerst het scenario onderzocht waarin de bestuursorganen die op grond van de Wet Bibob besluiten nemen, meer bevoegdheden verkrijgen. Vervolgens is onderzoek gedaan naar een tweede scenario, de versterking van de positie van de RIEC's.

1.3

Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. In deze paragraaf worden deze onderzoeksactiviteiten kort toegelicht.

1.3.1. **Aanpak deelonderzoek I**

In het kader van het in kaart brengen van de huidige samenwerking in de Bibob-keten, de knelpunten die daarbij worden ervaren, mogelijke oplossingsrichtingen en gevolgen daarvan zijn de volgende methoden toegepast.

Deskresearch

Allereerst is een deskresearch verricht. Uiteraard zijn de oorspronkelijke Wet Bibob en de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob en de achterliggende stukken uit de parlementaire geschiedenis bestudeerd. Ook zijn jaarverslagen van het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) en de kwaliteitscommissie en rapporten van de IOOV (nu: Inspectie Veiligheid en Justitie) over de toepassing van de wet bestudeerd. In bijlage I is een overzicht gegeven van de bestudeerde stukken. Op basis van het voorgaande onderzoek is een overzicht verkregen van het doel en de systematiek van de Wet Bibob.

Juridische analyse

Vervolgens is een juridische analyse verricht om knelpunten en verbetermogelijkheden in kaart te brengen. Jurisprudentie over de Wet Bibob is bestudeerd evenals annotaties en artikelen in (juridische) tijdschriften. Ook zijn artikelen en (evaluatie)rapporten over de samenloop van de Wet Bibob met andere wetgeving, met name privacyregelingen, geanalyseerd. Voor een overzicht van bestudeerde stukken wordt verwezen naar bijlage I.

Interviews

De informatie die is verkregen door middel van deskresearch en juridische analyse is getoetst en verdiept tijdens een aantal interviews. Het doel van deze interviews was na te gaan welke knelpunten door de geïnterviewden in de praktijk worden ervaren, hoe deze knelpunten zouden kunnen worden opgelost en wat de gevolgen zijn van deze oplossingen voor bijvoorbeeld de informatieleveranciers. Er zijn onder andere interviews gehouden met bestuurders en ambtenaren van provincies en gemeenten, met vertegenwoordigers van informatieleveranciers en het LBB. De interviews zijn zowel face to face als telefonisch gehouden. De hoofden van de verschillende RIEC's zijn gezamenlijk gesproken. In bijlage II is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen.

1.3.2. **Aanpak deelonderzoek II**

Overzichtstabelmethode

Het tweede deelonderzoek betrof een verkenning van de scenario's waarvan werd verondersteld dat deze bijdragen aan een efficiëntere en effectievere besluitvorming. De minister van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven het scenario aantrekkelijk te achten waarbij rechtstreekse gegevensverstrekking aan bestuursorganen wordt gecombineerd met de inrichting van regionale informatiebureaus (RIEC's). Hierin zijn twee scenario's te herkennen: enerzijds het scenario waarin de bestuursorganen die op grond van de Wet Bibob besluiten nemen, meer bevoegdheden verkrijgen. We hebben dit scenario 'Versterken bestuur' genoemd. Anderzijds wordt gewezen op de versterking van de positie van de RIEC's, het scenario 'Versterken RIEC'. Beide scenario's kennen een aantal varianten:

- I. Versterken bestuur
 - a. Vergroten mogelijkheid raadplegen registers
 - b. Uitbreiden uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht op grond van Wet Bibob

- II. Versterken RIEC
 - a. RIEC wordt wettelijk adviseur
 - b. RIEC wordt gemachtigd om gegevens op te vragen en stelt concept-besluiten op
 - c. RIEC krijgt mandaat om namens bestuursorgaan besluiten te nemen

Van belang is om op te merken dat we slechts vijf varianten verkennen, gegroepeerd in twee scenario's. Naast deze vijf mogelijkheden kunnen nog andere mogelijke uitbreidingen worden bedacht. Bovendien sluiten de scenario's en de varianten daarin elkaar niet uit. Zo is denkbaar dat de scenario's deels naast elkaar bestaan. De scenario's zijn ieder voor zich beoordeeld aan de hand van de criteria doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. In hoofdstuk 5 is deze scenarioverkenning nader uitgewerkt.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de hoofdlijnen van de Wet Bibob geschetst. Aangegeven wordt wat de aanleiding voor de wet was en wat de inhoud ervan is. Ingegaan wordt op het eigen onderzoek en de actoren in de Bibob-keten waarmee bestuursorganen samenwerken. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de uitvoeringspraktijk. Bij de beschrijving wordt telkens de rol van één van de actoren belicht. De knelpunten in de uitvoering die in hoofdstuk 3 zijn beschreven, worden in hoofdstuk 4 aan een analyse onderworpen. In hoofdstuk 5 worden twee scenario's getoetst waarmee de uitvoering van de Wet Bibob wellicht zou kunnen worden verbeterd. In hoofdstuk 6 ten slotte worden conclusies getrokken en is een slotbeschouwing opgenomen.

Bibob op hoofdlijnen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de samenwerking tussen de verschillende partners in de Bibob-keten. Om met toepassing van de Wet Bibob een vergunning te kunnen weigeren of in te trekken, moeten bestuursorganen zelf onderzoek verrichten. Zij kunnen hiertoe onder andere om informatie vragen bij andere partijen, zoals de politie en het openbaar ministerie (hierna: OM). Daarnaast kunnen bestuursorganen zich laten bijstaan door het RIEC en advies inwinnen bij het LBB.

In paragraaf 2.2 wordt allereerst ingegaan op de aanleiding en inhoud van de Wet Bibob. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op het eigen onderzoek van bestuursorganen. In paragraaf 2.4 wordt een schets gegeven van de Bibob-keten en de actoren die daarin een rol vervullen.

2.2 De Wet Bibob

2.2.1. Aanleiding voor de Wet Bibob

De Wet bevordert integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) beoogt te voorkomen dat de overheid door de aanbesteding van overheidsopdrachten of het verlenen van subsidies of vergunningen, onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren.⁵

De wet is op 1 juni 2003 in werking getreden na signalen begin jaren '90 van de vorige eeuw dat criminele organisaties en personen vergunningen, subsidies en aanbestedingen gebruikten om geld wit te wassen of (andere) strafbare feiten te plegen.⁶ Door de geconstateerde verwevenheid van onder- en bovenwereld was sprake van oneerlijke concurrentie en konden machtsposities worden opgebouwd. Het gevolg: schade aan de integriteit van de overheid.⁷

⁵ *Kamerstukken II 1999/00, 26 883, nr. 3 (Memorie van Toelichting)*, p. 6.

⁶ Het ging om signalen van bestuursorganen, de beleidsnota 'De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak' en van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa) van 1996.

⁷ *Kamerstukken II 1999/00, 26 883, nr. 3. (Memorie van Toelichting)*, p. 2.

De wetgever achtte het onbevredigend dat de overheid enerzijds veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en anderzijds het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties en activiteiten te faciliteren.⁸ De Wet Bibob is ingevoerd met als doel het openbaar bestuur in staat te stellen zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, zowel in zijn bestuursrechtelijke rol bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als in zijn civielrechtelijke rol als contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen.⁹

2.2.2. Inhoud van de wet

De kern van de Wet Bibob is de weigerings- en intrekingsgrond in art. 3 lid 1 Wet Bibob.

Voorzover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
- b. strafbare feiten te plegen.

Deze intrekings- en weigeringsgrond is op grond van art. 1 aanhef en onder c van de Wet Bibob van toepassing op subsidies en een aantal daar genoemde vergunningen en ontheffingen. Daarnaast is de weigeringsgrond van toepassing op overheidsopdrachten (aanhef en onder j) en vastgoedtransacties (aanhef en onder o). De weigeringsgrond is slechts van belang indien in de bijzondere wet is geregeld dat de vergunning of ontheffing kan worden geweigerd op grond van art. 3 Wet Bibob. Deze dubbele clausulering (regeling in de Wet Bibob én de bijzondere wet) moet bijdragen aan een proportionele toepassing van de Wet Bibob, zodat de weigeringsgrond alleen van toepassing is in die gevallen waarin dat echt nodig is en de reguliere weigeringsgronden zijn uitgeput.¹⁰

Het toepassingsbereik van de Wet Bibob was oorspronkelijk beperkt tot de branches waarvan eerder was vastgesteld dat onder- en bovenwereld nauw met elkaar zijn verweven, of waar in ieder geval een groot risico bestond op deze verwevenheid. Het ging meer in het bijzonder om een aantal vergunningstelsels op grond van Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Wet goederenvervoer over de weg, de Wet Personenvervoer, de Wet milieubeheer, de Woningwet,¹¹ en gemeentelijke vergunningen die te maken hebben met horeca, prostitutie, coffeeshops, smart- en growshops en gokhallen.¹² Al gedurende de behandeling van de wet in de Tweede Kamer werden ook de bouwvergunningen aan de Wet Bibob toegevoegd.¹³

Na de inwerkingtreding van de Wet Bibob, werd de wet stapsgewijs uitgebreid en vielen steeds meer ontheffingen, registraties en vergunningen onder de reikwijdte van de wet.¹⁴ De Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (Stb. 2013, 125) verruimt de reikwijdte van de Wet

⁸ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 883, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 2.

⁹ Idem. Sinds de inwerkingtreding van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob op 1 juli 2013 kan de wet worden toegepast bij vastgoedtransacties.

¹⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 883, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 8.

¹¹ De Woningwetvergunning in het oorspronkelijke wetsvoorstel betrof de vergunning als bedoeld in het destijds geldende art. 61a Woningwet: de voor toegelaten instellingen om onroerende zaken te vervreemden en daarop zakelijke rechten te vestigen.

¹² Deze categorieën van branches werden aangeduid in het Besluit Bibob. In de jaren na de inwerkingtreding van de Wet Bibob werden de branches verder uitgebreid, zodat steeds meer gemeentelijke vergunningen onder de reikwijdte van de Wet Bibob vielen. Onder meer evenementenvergunningen bijvoorbeeld ook onder de Wet Bibob.

¹³ *Kamerstukken II* 2001/02, 26 883, nr. 27 (Amendement Scheltema-De Nieuwe Dijkers).

¹⁴ Zo werden bijvoorbeeld, na de inwerkingtreding, bepaalde vergunningen op grond van de Telecommunicatiewet (Stb. 2007, 158) evenals reizen op grond van de Meststoffenwet onder de reikwijdte van de Wet Bibob gebracht (Stb. 2013, 576).

Bibob verder tot *alle* vergunningen en ontheffingen die op grond van een gemeentelijke verordening verplicht zijn gesteld voor de inrichting of bedrijf (art. 7 Wet Bibob), en bijvoorbeeld vergunningen op grond van de Wet op de Kansspelen, de Huisvestingswet, de Algemene douanewet en de Wet strategische diensten,¹⁵ alsmede vastgoedtransacties (art. 5a Wet Bibob).

De Wet Bibob is dus van toepassing op subsidies, een aantal vergunningen, ontheffingen en registraties, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten. Hierna wordt op sommige plaatsen in de tekst ook wel gesproken van ‘beschikkingen’, waarmee dan ook de vastgoedtransacties en overheidsopdrachten zijn bedoeld.¹⁶

Voor al deze beschikkingen geldt: op grond van de Wet Bibob kan een bestuursorgaan, indien sprake is van een ernstige mate van gevaar dat de beschikking wordt misbruikt om met criminele activiteiten behaald voordeel te benutten, dan wel om nieuwe criminele activiteiten te verrichten, de beschikking weigeren of intrekken. Deze weigeringsgrond bestaat dus *naast* de reeds in het vergunnings- of subsidiestelsel zelf opgenomen weigeringsgronden.

Over de mate van het gevaar in de zin van artikel 3 Wet Bibob kan het bestuursorgaan, respectievelijk de rechtspersoon met een overheidstaak die een opdracht verleent of een vastgoedtransactie aangaat, zich laten adviseren door het Landelijk Bureau Bibob (LBB).¹⁷

2.3 Eigen onderzoek

2.3.1. Oorspronkelijke opzet

De vraag of een beschikking moet worden geweigerd of ingetrokken op grond van de Wet Bibob, is pas aan de orde indien eerst vast staat dat de beschikking niet reeds op grond van een in het vergunningstelsel zelf opgenomen grond moet worden geweigerd of ingetrokken. Voor een aantal vergunningstelsels geldt dat antecedenten van de aanvrager en soms ook van eventuele anderen, een rol kunnen spelen. Vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet kunnen bijvoorbeeld worden geweigerd indien de leidinggevende van slecht levensgedrag is.¹⁸ Wat slecht levensgedrag is, is uitgewerkt in het Besluit eisen zedelijk gedrag. Ook andere vergunningstelsels, bijvoorbeeld voor exploitatievergunningen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening, bevatten soms vergelijkbare weigeringsgronden.

Voor zover een beschikking onder de reikwijdte van de Wet Bibob valt, komt het bestuursorgaan vervolgens toe aan de beoordeling of sprake is van een ernstig gevaar als bedoeld in art. 3 Wet Bibob. Er zijn verschillende redenen om een onderzoek te doen naar de aanwezigheid van dit gevaar. Deze redenen zijn doorgaans verwerkt in een Bibob-beleid of beleidsregel: de aanvraag behoort tot een risicocategorie, bijvoorbeeld omdat de aanneemsom boven een bepaalde drempel ligt (bij toepassing van de Wet Bibob op een omgevingsvergunning voor bouwen), of omdat een bestuursorgaan in zijn beleid heeft vastgelegd dat *alle* exploitatievergunningen voor coffeeshops worden getoetst. Het Bibob-beleid bevat over het algemeen tal van dergelijke ‘risicofactoren’. De risicofactoren hangen bijvoorbeeld samen met de locatie waarvoor de beschikking wordt aangevraagd of de sector waarin de onderneming waarvoor een beschikking wordt aangevraagd actief is.

¹⁵ Zie voor een volledig overzicht van de vergunningen waarop de Wet Bibob van toepassing is: art. 1 lid 1 aanhef en onder c Wet Bibob.

¹⁶ Dit volgt min of meer het systeem van de Wet Bibob, zie art. 1 lid 1 aanhef en onder c Wet Bibob.

¹⁷ Zie art. 9 lid 1 Wet Bibob.

¹⁸ Zie art. 8 Drank- en Horecawet.

Daarnaast kan de informatie die in het aanvraagproces is verzameld aanleiding geven tot nader onderzoek; bijvoorbeeld ten aanzien van de bedrijfsstructuur of de aard van de financieringsbronnen. Ook de houding van de aanvrager gedurende de procedure (weigerachtigheid) kan een aanleiding vormen. Ten slotte kan andere informatie van het bestuursorgaan zelf, bijvoorbeeld verzameld in het kader van het toezicht op de naleving, of verkregen van andere instanties, aanleiding zijn voor nader onderzoek. Hierbij kan ook worden gedacht aan de informatie die in het samenwerkingsverband van de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) met het (gemeente)bestuur wordt gedeeld. De sterkste aanleiding om onderzoek te doen naar de aanwezigheid van het gevaar als bedoeld in de Wet Bibob is een tip van de Officier van Justitie (art. 26 Wet Bibob).

Als het bestuursorgaan eigen onderzoek verricht in het kader van de Wet Bibob, is niet alleen de aanvrager of houder van de beschikking object van onderzoek. Het onderzoek richt zich ook op eventuele anderen in de omgeving van deze aanvrager of houder van de beschikking. Het eigen onderzoek start met het stellen van de zogenaamde 'Bibob-vragen' aan de betrokkene.¹⁹ Dit is geregeld in art. 30 Wet Bibob. Naast de informatie die wordt verzameld met de Bibob-formulieren, kan het bestuursorgaan zelfstandig onderzoek doen door open bronnen te raadplegen. Open bronnen zijn bijvoorbeeld (social) media, het kadaster, het handelsregister van de Kamer van Koophandel en het kentekenregister.

Indien uit het eigen onderzoek blijkt dat een ernstig gevaar bestaat als bedoeld in art. 3 Wet Bibob, kan het bestuursorgaan reeds op grond van die informatie de beschikking weigeren of intrekken. Een dergelijke zelfstandige Bibob-toepassing is mogelijk indien het bestuursorgaan voldoende informatie heeft om de negatieve beslissing op te baseren, bijvoorbeeld door onduidelijkheid over de herkomst van de financiële middelen, eerder door het bestuursorgaan aan de betrokkene opgelegde lasten onder dwangsom en bestuurlijke boetes en/of relevante justitiële gegevens en politiegegevens over de betrokkene.²⁰ Vaak is er onvoldoende grond voor een zelfstandige Bibob-toepassing en zal het bestuursorgaan op basis van signalen in het eigen onderzoek het LBB om advies vragen. Ook al om een Bibob-besluit van een betere feitelijke motivering te voorzien.

2.3.2. Uitbreiding mogelijkheden eigen onderzoek

Met de Evaluatie- en uitbreidingswet en het Verzamelbesluit Bibob zijn de mogelijkheden voor het doen van eigen onderzoek uitgebreid. Sinds 1 juli 2013:

- kunnen bestuursorganen het LBB bevragen over eerdere op de (beoogde) wederpartij betrekking hebbende adviesaanvragen (art. 11a van de Wet Bibob);²¹
- kunnen bestuursorganen het handelsregister doorzoeken op naam van natuurlijke personen (art. 28, derde lid, Handelsregisterwet 2007);
- geldt een (beperkte) verruiming van de rechtstreekse verstrekking aan het bestuursorgaan van:
 - justitiële gegevens over de (beoogde) wederpartij;
 - politiegegevens over de (beoogde) wederpartij.
- wordt het bestuursorgaan niet langer als incidentele maar als vaste gebruiker aangemerkt met betrekking tot de verstrekking van gegevens van de (beoogde) wederpartij uit het systeem van de Wet controle op rechtspersonen.

¹⁹ Onder de betrokkene wordt verstaan de aanvrager van een beschikking, de subsidie-ontvanger, de vergunninghouder, de gegadigde, de natuurlijke of rechtspersoon aan wie een overheidsopdracht is of zal worden gegund, de onderaannemer, de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een transactie is of zal worden aangegaan (art. 1 sub c Wet Bibob).

²⁰ Stb. 2013, 205, Verzamelbesluit Wet Bibob, nota van toelichting, p. 7-8 en ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2279, AB 2012/7, m.nt. A. Tol.

²¹ De wederpartij is de aanvrager of houder van de beschikking, subsidie of degene die meedingt naar een transactie of opdracht.

Volgens de wetgever draagt een meer gedegen eigen onderzoek bij aan de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming (waaronder de vergewisplicht van art. 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van het advies van het Bureau Bibob) en leidt dit tot een verlaging van de administratieve lasten.²² In de op de wet gebaseerde Regeling Bibob-formulieren zijn vijf verschillende soorten vragenformulieren vastgesteld die bestuursorganen moeten gebruiken bij de toepassing van de Wet Bibob.²³ Deze vragen richten zich ook op de bedrijfsstructuur en financieringsbronnen van de onderneming waarvoor de beschikking wordt aangevraagd. Bij de totstandkoming van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob is benadrukt dat deze gegevensverzameling ook bedoeld is om het bestuursorgaan zelf in staat te stellen de integriteit van de betrokkene te beoordelen.²⁴

2.3.3. Beperking van het eigen onderzoek

Het eigen onderzoek kent een belangrijke beperking. Waar op grond van het vergunningstelsel zelf de aanvrager en – afhankelijk van het soort beschikking – ook andere, bekende derden, zoals een leidinggevende, onderwerp van onderzoek kunnen zijn, reikt de weigeringsgrond uit de Wet Bibob aanmerkelijk verder. Het gevaar als bedoeld in art. 3 Wet Bibob is immers niet alleen aanwezig indien de aanvrager *zelf* betrokken is geweest bij criminele activiteiten. Deze relatie is ook aanwezig indien de criminele activiteiten zijn begaan door een ander met wie de aanvrager in een zakelijk samenwerkingsverband staat of heeft gestaan (art. 3 lid 4 onder c Wet Bibob).

zakelijk samenwerkingsverband

De betrokkene staat in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:

- a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,
- b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan.
- c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan.

Met het eigen onderzoek komen deze derden soms wel, maar vaker niet naar voren en het is in ieder geval niet toegestaan voor het bestuursorgaan om naar deze derden meer onderzoek te doen dan hetgeen via open bronnen bekend is.

In een concreet geval mag een bestuursorgaan dus wel onderzoek doen naar anderen dan de aanvrager of houder van de beschikking, door bijvoorbeeld het handelsregister van de Kamer van Koophandel te bevragen, of het Kentekenregister van de RDW. Het is echter voor het bestuursorgaan niet mogelijk om antecedenten van deze derde op te vragen uit de politieregisters of de justitiële registers. Voor zover het bestuursorgaan vermoedt dat de betrokkene in verband staat met criminele activiteiten via een zakelijk samenwerkingsverband, is het noodzakelijk om een advies te vragen bij het Landelijk Bureau Bibob, dat immers wel toegang heeft tot deze bronnen – ook ten aanzien van degene die niet als aanvrager van de beschikking is genoemd. Het LBB bevrage verschillende informatieleveranciers en komt op basis van de verkregen informatie tot een oordeel over de mate van gevaar voor eventueel misbruik indien de beschikking wordt verleend, dan wel in stand blijft.

²² Verzamelbesluit Wet Bibob, nota van inlichtingen, p. 8 en 9.

²³ Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 24 juni 2013, nr. 398136, tot vaststelling van formulieren voor het verstrekken van gegevens (Bibob-formulieren), Stcrt. 2013, 18190.

²⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 24.

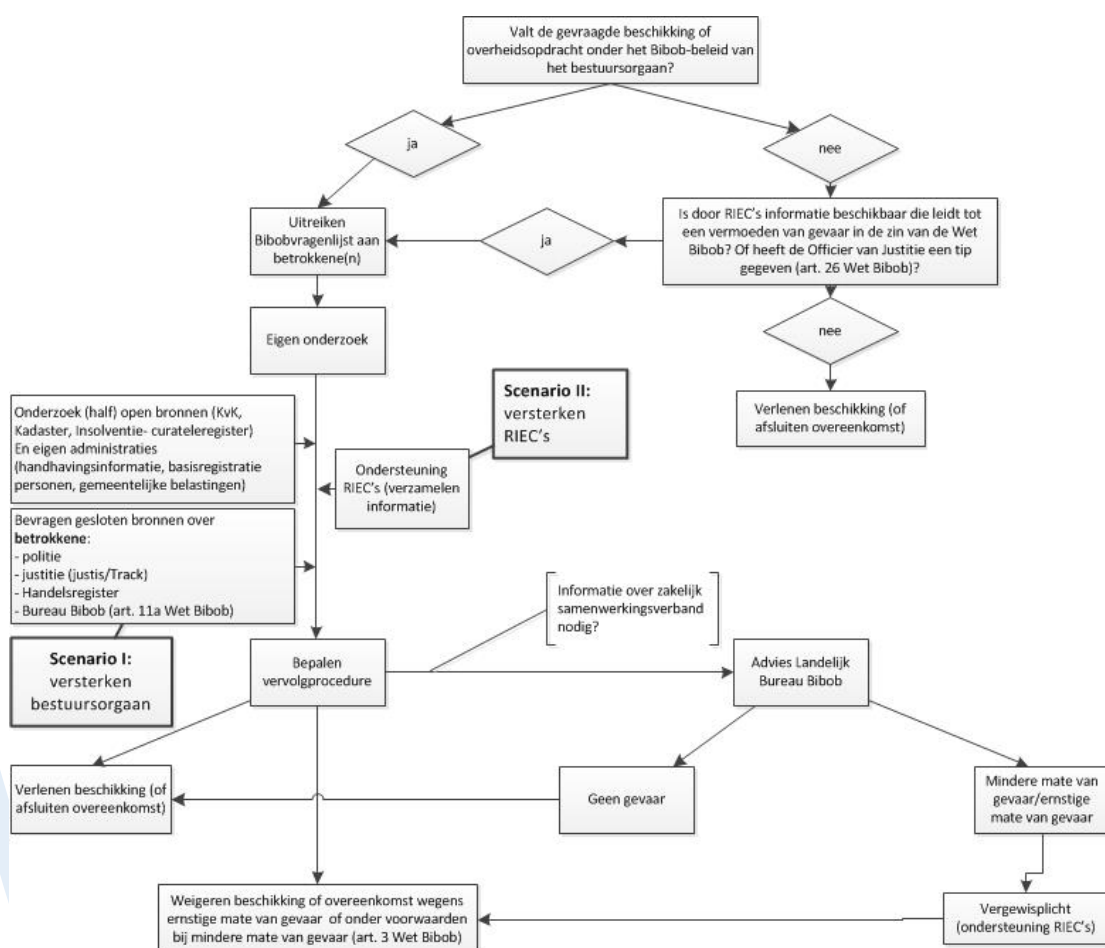
2.4

Bibob-keten

Bij de besluitvorming op grond van de Wet Bibob werken bestuursorganen samen met andere ketenpartners. Deze ketenpartners leveren informatie (politie, OM en Belastingdienst, al dan niet in het verband van het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum) of advies (LBB). De onderstaande figuur bevat een schematische weergave van de Bibob-procedure. In het schema zijn ook de twee scenario's aangegeven die verder in het onderzoek een rol zullen spelen: het versterken van de bestuursorganen (scenario I) respectievelijk het versterken van de RIEC's (scenario II) bij het eigen onderzoek.

FIGUUR 2.1: BIBOB-PROCEDURE

RIEC's



Het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (hierna: RIEC) verdient bijzondere bespreking. Verspreid over heel Nederland zijn er tien RIEC's opgericht. De samenwerking in het

RIEC vindt plaats op grond van een convenant.²⁵ RIEC's ondersteunen de convenantpartners onder meer door:²⁶

- Het bijdragen aan het identificeren van regiospecifieke criminogene ontwikkelingen waardoor het voor gemeenten en provincies beter mogelijk wordt de wet selectief en risicogericht toe te passen;
- Het bijdragen aan het opstellen door gemeenten en provincies van in RIEC-verband afgestemde Bibob-beleidslijnen voor zover het vergunningen, aanbestedingen, subsidies en vastgoedtransacties betreft;
- Het in samenwerking met het OM en het LBB verder verbeteren van de tipfunctie van de officier van justitie;
- Het bijdragen aan het gebruik van in RIEC-verband afgestemde Bibob-formulieren;
- Het bieden van expertise bij complexere Bibob-toetsingen;
- Het bieden van operationele ondersteuning en begeleiding bij het verrichten van concrete Bibob-toetsingen en het nemen van besluiten.

Bij de RIEC's is sprake van cofinanciering. De regioburgemeesters ontvangen een subsidie van de minister van Veiligheid en Justitie voor het instellen en in stand houden van een RIEC. Daarnaast wordt gemeenten gevraagd een bijdrage leveren. Of een bijdrage wordt gevraagd en de hoogte van die bijdrage, verschilt per RIEC. Elk RIEC wordt bestuurd door een Regionale Stuurgroep RIEC, die bestuurlijk verantwoordelijk is voor het betreffende RIEC. De Regionale Stuurgroep RIEC bestaat uit de convenantpartners, waarbij de regioburgemeester de rol vervult van voorzitter, tenzij anders wordt besloten.²⁷ De RIEC's worden ondersteund door het LIEC. Aan deze ondersteuning liggen redenen van efficiency ten grondslag. De ondersteuning van het LIEC betreft onder andere de versterking van de uniformiteit tussen de RIEC's en de uitvoering van beleidsmatige, regio-overstijgende en landelijke taken in de bestuurlijke en de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit.²⁸

LBB

Voor de toepassing van de Wet Bibob heeft het bestuursorgaan strafrechtelijke informatie nodig, op basis waarvan een inschatting kan worden gemaakt over het gevaar als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob. Bij de totstandkoming van de Wet Bibob heeft de wetgever drie varianten waarop deze informatie zou kunnen worden gebruikt, overwogen:²⁹

1. rechtstreekse informatievoorziening door politie en justitie aan het bestuur;
2. inrichting van regionale informatiebureaus, bijvoorbeeld bij de 25 politieregio's (NB: met de inrichting van de nationale politie zijn de 25 korpsen vervangen door tien regionale eenheden, één landelijke eenheid en een landelijke concerdienst);
3. inrichting van een centrale organisatie die in de bestuurlijke informatiebehoefte voorziet in de vorm van een advies aan het bestuursorgaan dat daarom verzoekt.

Met de oprichting van het LBB is gekozen voor de derde variant. Hieraan liggen redenen van doelmatigheid ten grondslag (het zoveel mogelijk ontwikkelen van expertise op het vergaren, selecteren, interpreteren, analyseren en verstrekken van strafrechtelijke informatie in de vorm van een advies, op een centrale plek binnen de overheid) en de bescherming van privacybelangen (een zo beperkt mogelijke opvraag van justitiële, strafvorderlijke en politie-

²⁵ Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingknelpunten en Bevordertingsbeoordelingen, hierna RIEC-convenant, te raadplegen op <http://www.riec.nl/oostbrabant/wet-en-regelgeving/nieuw-riec-convenant>.

²⁶ *Kamerstukken I* 2012/13, 32 676 H (Tweede nadere memorie van antwoord), p. 5.

²⁷ RIEC-convenant, art. 3.

²⁸ RIEC-convenant, art. 4.

²⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 883, nr. 3 (MvT), p. 6.

gegevens, voorkomen van verstrekking van niet-relevante informatie en beperking van opslag van strafrechtelijke gegevens).³⁰

De scenarioverkenning die in deze studie wordt verricht, betreft feitelijk een heroverweging van deze keuze, met modaliteiten die lijken op de eerder overwogen alternatieven. Scenario 1 is immers een modaliteit waarin het bestuur rechtstreeks van informatie wordt voorzien door politie en justitie en in scenario 2 wordt deze informatie via de RIEC's ter beschikking gesteld. Deze scenario's lijken op de varianten die de wetgever bij de totstandkoming van de Wet Bibob overwoog. Met de kennis en de ervaring van 10 jaar Wet Bibob kan worden nagegaan of deze varianten zullen bijdragen aan een efficiënte en effectieve toepassing van de wet.

³⁰ *Kamerstukken II 1999/00, 26 883, nr. 3 (MvT), blz. 6.*

Praktijk van de Wet Bibob

3.1 Inleiding

Zoals hiervoor in paragraaf 2.4 is aangegeven, werken bestuursorganen bij toepassing van de Wet Bibob samen met verschillende andere actoren. De voor bestuursorganen belangrijkste informatieleveranciers zijn de politie, het OM en de belastingdienst. Bestuursorganen worden bij de toepassing van de wet ondersteund door de RIEC's en het LBB.

Op grond van de in het kader van het onderzoek gehouden interviews wordt in dit hoofdstuk de uitvoeringspraktijk beschreven waarbij telkens de rol van één van de actoren wordt belicht. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de uitlatingen van de respondenten tijdens de interviews. Het geeft dus aan hoe in de praktijk over de uitvoering van de wet wordt gedacht. Daarbij is met een veelheid van partners gesproken. Het onderzoek was niet gericht op het schetsen van 'de uitvoeringspraktijk', maar op het inventariseren van opvattingen en mogelijkheden om te komen tot verbetering van het functioneren van de wet in de praktijk. Een analyse en nadere weging van de aldus vergaarde impressies is in het hierna volgende hoofdstuk opgenomen.

3.2 Bestuursorganen

Capaciteit en expertise

De bestuursorganen die de Wet Bibob toepassen, variëren van grote tot kleine gemeenten, en van provincies tot rijksdiensten. Het spreekt vanzelf dat deze variatie leidt tot een enorme variatie in kennis over de Wet Bibob en capaciteit en kunde om deze wet goed toe te passen. Deze variatie valt voor een belangrijk deel samen met het aantal malen dat een bestuursorgaan een onderzoek heeft verricht op grond van de Wet Bibob. De variatie leidt tot een tweedeling in bestuursorganen, met daarbinnen allerlei subvarianten. Aan de ene kant van het spectrum staan de bestuursorganen – vaak van grotere gemeenten en een aantal provincies – die frequent gebruik maken van de Wet Bibob, weten hoe het proces in elkaar steekt en weten hoe zij informatie kunnen verkrijgen. De RIEC's hebben voor deze bestuursorganen niet of beperkte toegevoegde waarde omdat deze bestuursorganen zelf de kennis en expertise in huis hebben om de Wet Bibob toe te passen en goede relaties onderhouden met de meest aangewezen informatieleveranciers.

Aan de andere kant van het spectrum staan veel bestuursorganen van de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) en sommige provincies. Deze bestuursorganen hebben niet zelf de expertise en capaciteit in huis om een Bibob-procedure te doorlopen. Het ontbreekt aan kennis over de mogelijkheden van de Wet Bibob en de juridische randvoorwaarden (regelen van machtigingen om gegevens op te vragen bijvoorbeeld) zijn niet vervuld. Door deze bestuursorganen wordt de Wet Bibob dan ook sporadisch ingezet. Lang niet alle beschikkingen die onder de Wet Bibob vallen worden door deze bestuursorganen aan een Bibob-check onderworpen. Deze bestuursorganen passen de wet bijvoorbeeld wel toe op exploitatievergunningen voor horeca-inrichtingen, coffeeshops en prostitutiebedrijven, maar nooit op omgevingsvergunningen voor bouwen of op subsidies. Voor deze bestuursorganen vervullen de RIEC's een belangrijke ondersteunende functie. In verschillende gevallen gebeurt dat al.

Mogelijke toepassingen Wet Bibob

Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat momenteel nog niet alle mogelijkheden van de Wet Bibob benut worden, laat staan de extra bevoegdheden op basis van de Evaluatie- en uitbreidingswet die nog maar kort van kracht is.

Respondenten wijzen erop dat verschillende beschikkingen, waarop de Wet Bibob wordt toegepast, zelf over het algemeen mogelijkheden bieden om verdachte situaties aan de orde te stellen. De beoordeling van de zedelijkheid op grond van de Drank- en Horecawet is daarvan een voorbeeld. Maar zelfs indien wel informatie wordt verzameld met het oog op de toepassing van de Wet Bibob, dan nog biedt de besluitvormingsprocedure genoeg mogelijkheden om – zelfs zonder dat er een expliciet oordeel wordt gegeven – de twijfels kenbaar te maken aan de aanvrager in een persoonlijk gesprek. In sommige gemeenten wordt dat een 'warme intake' genoemd. Die aanpak is overigens niet nieuw (er wordt ook al in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob naar verwezen), maar toepassing daarvan kan een Bibob-procedure overbodig maken.

Een ambtenaar van een grote gemeente over de 'warme intake', waarbij niet alleen de aanvrager en de behandelend ambtenaar, maar ook eventuele andere relevante personen worden uitgenodigd:

“Deze kritische bevraging en vragen naar bewijzen leidt regelmatig tot het intrekken of buiten behandeling laten van de aanvraag in het geval de aanvrager niet de gevraagde bewijsstukken overlegt. Mocht het toch tot een aanvraag komen waarbij twijfels bestaan en mochten die twijfels niet worden weggenomen in de fase van eigen onderzoek, dan wordt het LBB ingeschakeld.”

Hoewel het intrekken van de aanvraag verschillend kan worden geïnterpreteerd,³¹ is wel duidelijk dat door het volgen van een 'warme intake' het bestuur de eigenlijke Bibob-procedure vaak niet meer hoeft te volgen. Dat levert een aanmerkelijke besparing op voor wat betreft het verdere onderzoek. Bij een aantal bestuursorganen is deze 'warme intake' onder druk van financiële krapte echter wegbezuinigd.

Aan de ene kant blijft de Wet Bibob dus van toepassing terwijl het vergunningstelsel zelf (ook) al veel mogelijkheden biedt. Daar staat echter tegenover dat op andere rechtshandelingen, zoals de aanbestedingen, de Wet Bibob nog altijd lastig kan worden toegepast.

³¹ Het kan duiden op een burger die de administratieve lasten te hoog vindt, maar ook op een burger die vermoedt dat hij de Bibob-toets niet zal doorstaan.

Zo merken verschillende Commissarissen van de Koning op dat de knelpunten in de relatie tussen de Wet Bibob en de Aanbestedingswet 2012 ertoe leidt dat minder Bibob-toetsen worden uitgevoerd bij aanbestedingen dan wenselijk is.

Zakelijk samenwerkingsverband

In veel gevallen biedt de 'warme intake' in vergunningprocedures ook de mogelijkheid om aandacht te besteden aan de zakelijke partners van de aanvrager. Weliswaar wordt niet expliciet gevraagd naar de antecedenten van deze personen, maar er wordt wel doorgevraagd naar de positie van ieder die in de aanvraag wordt genoemd (leidinggevende, financier, e.d.). Bestuursorganen zien wel het probleem dat zij beperkte onderzoeksmogelijkheden hebben ten aanzien van deze zakelijke partners zelf. Volgens een geïnterviewde van een gemeente is de definitie van art. 3 lid 4 onder c Wet Bibob te beperkt. In dit artikel is bepaald dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten 'indien een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan.' Volgens de betreffende ambtenaar zijn gevallen denkbaar waarin een privérelatie bestaat, maar niet wordt voldaan aan de vereisten van het artikel. De derde is dan niet aan te merken als leidinggevende, heeft geen zeggenschap en geen vermogen verschaft en staat evenmin in een zakelijk samenwerkingsverband tot de betrokkene. Er zou namelijk niet voldaan worden aan de eisen van de jurisprudentie dat er sprake is van een zakelijke relatie die gericht is op samenwerking en een zeker duurzaam en structureel karakter heeft.³²

Anderzijds wordt door verschillende geïnterviewden aangegeven dat betrokkenen altijd op zoek zullen gaan naar de grenzen van de wet en altijd gebruik zullen maken van mogelijkheden om niet onder de definitie van zakelijk samenwerkingsverband te vallen. Zij geven aan dat stromanconstructies kunnen worden tegengegaan doordat in het voortraject veel informatie kan worden ingewonnen waarmee kan worden nagegaan of de vergunde situatie in overeenstemming zal zijn met de feitelijke situatie. Als twijfel hierover onderbouwd kan worden, is er volgens verschillende geïnterviewden voldoende aanleiding om tot weigering over te gaan. Als dat niet het geval is, kan het LBB om advies worden gevraagd. Ook geven geïnterviewden aan dat in dergelijke gevallen, ook zonder het LBB om advies te vragen, soms wel een beschikking wordt verleend, maar vervolgens intensief toezicht wordt uitgeoefend om de schijnconstructie alsnog te bewijzen en op een later moment alsnog in te grijpen.

Een bestuurder:

"Je moet scherp blijven. Toepassing van de Wet Bibob is de eerste stap, maar adequaat toezicht is eveneens van groot belang".

Bestuurlijke context

De bestuurlijke context is van belang bij de vraag in hoeverre het Bibob-instrumentarium wordt gebruikt. Uit de interviews bleek dat bestuurders het in toenemende mate tot hun verantwoordelijkheid rekenen om criminele verwevenheid met de bovenwereld te bestrijden. Zij zien in het instrumentarium van de Wet Bibob een goed instrument en dein-

³² Rb. Amsterdam (vzr.) 27 juli 2005, *LJN* AU0299, Rb. Amsterdam (vzr.) 27 juli 2005, *LJN* AV1654, Rb. Amsterdam (vzr.) 27 juli 2005, *LJN* AU0299, Rb. Amsterdam (vzr.) 27 juli 2005, *LJN* AV1654, Rb. Amsterdam (vzr.) 26 mei 2008, AWB 08/1562 HOREC en Rb. Amsterdam 4 november 2008, *LJN* BG2826. Voor een uitvoerige bespreking van het zakelijk samenwerkingsverband zie: Dienst Justis, *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*, oktober 2013, p. 63 ev en Scholte 2013.

zen er niet voor terug dat instrument in te zetten – ook in het geval het object van Bibob-onderzoek een lokaal zeer bekende horeca-exploitant is die veel voor de gemeenschap doet. Daar staat tegenover dat de bestuurlijke steun afkalft in het geval een Bibob-onderzoek, gestart omdat er in de aanvraagprocedure verdachte feiten werden geconstateerd, niet resulteert in een LBB-advies waaruit volgt dat sprake is van een ‘ernstige mate van gevaar’. Doet dit zich voor, dan is het gevoel al snel dat hier een ondernemer onnodig is belemmerd. Zeker als tijdens het onderzoek de inrichting waarvoor de vergunning is aangevraagd, op last van het bestuur is gesloten. Vaak wordt de verantwoordelijk bestuurder hiermee geconfronteerd in de gemeenteraad. Een ambtenaar in dit kader:

“Het is beter hier de term Bibob even niet te noemen op het moment”.

Conflicterende belangen

Met het voorgaande hangt samen dat ook de afweging van belangen relevant is bij toepassing van de Wet Bibob. Wanneer er aanwijzingen zijn dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, kunnen andere belangen zich ertegen verzetten dat advies wordt aangevraagd bij het LBB. Ook in het geval het LBB concludeert dat inderdaad sprake is van een ernstig gevaar, kan zich alsnog de situatie voordoen dat het bestuursorgaan de beschikking niet weigert of intrekt. Het kunnen vaak economische belangen zijn (werkgelegenheid) die zich verzetten tegen het weigeren of intrekken van de vergunning. In het onderzoek is een variatie vastgesteld ten aanzien van de mate waarin deze belangen een rol spelen bij de toepassing van de Wet Bibob, of althans: het gewicht dat aan deze belangen wordt gehecht. Bestuurders geven aan dat bij de besluitvorming rekening moet worden gehouden met alle relevante belangen en dat ook economische belangen een rol kunnen spelen.

Een bestuurder geeft aan veel waarde te hechten aan het belang van het voorkomen van het faciliteren van criminelen:

“Bij de toepassing van de Wet Bibob worden alle relevante belangen in ogenschouw genomen. Relevant is dat crimineel gedrag ook leidt tot een valse concurrentiepositie. Dergelijke rotte appels verstieren het voor de hele sector. Daarnaast moet je als bestuurder ook rekening houden met de werknemers. Ook het belang van de werknemers moet je beschermen en dan wil je geen bedrijf faciliteren dat milieu- of veiligheidsregels met de voeten treedt”.

Gegevensuitwisseling

Vertegenwoordigers van bestuursorganen ervaren soms problemen met het verkrijgen van informatie van hun partners. Het uitwisselen van gegevens met het RIEC is in Bibobverband niet altijd toegestaan (zie ook par. 3.3). Daarnaast lijken partners soms niet bereid informatie te verstrekken. Dit zou te maken hebben met onduidelijkheid over de vraag of de informatie verstrekt mag worden en gebrekkig onderling vertrouwen. Vertegenwoordigers van informatieverstrekters geven aan niet altijd maximaal vertrouwen te hebben in een zorgvuldige omgang met en beveiliging van de door hen verstrekte gegevens door bestuursorganen.

Geïnterviewden van bestuursorganen geven aan het als problematisch te ervaren dat in de Wet politiegegevens een bewaartermijn van vijf jaar geldt. Zij ervaren die termijn als te kort. Dat geldt eveneens voor de bewaartermijn die geldt voor justitiële gegevens. Een

ambtenaar van een provincie geeft aan het als gemis te ervaren dat de provincie geen toegang heeft tot de gemeentelijke basisadministratie.

3.3 RIEC

Zoals in paragraaf 2.4 al is aangegeven worden de gemeentelijke en de provinciale bestuursorganen bij de uitvoering van de Wet Bibob ondersteund door de RIEC's. Per 1 april 2013 is 95% van de gemeenten is aangesloten bij een RIEC.³³ Sinds 1 januari 2013 zijn er tien RIEC's die qua dekkingsgebied aansluiten bij de regionale eenheden van de Nationale Politie. Aan elk RIEC ligt een convenant ten grondslag waarbij de verschillende partners zich aansluiten. De RIEC's hebben geen rechtspersoonlijkheid, zijn geen bestuursorgaan en zijn dus samenwerkingsverbanden zonder wettelijke grondslag. De onderliggende convenantenstructuur biedt de mogelijkheid voor de partners om in beginsel alle relevante informatie te delen voor zover dat binnen de verschillende wettelijke kaders is toegestaan.

Uit het onderzoek blijkt een grote variatie ten aanzien van de wijze waarop de RIEC's zijn vormgegeven en waarop zij invulling geven aan hun taak. Na een aanvankelijk wisselende inrichting waarbij sommige RIEC's bij de politieorganisatie waren ondergebracht, vallen inmiddels alle RIEC's onder gemeentelijk beheer en is de bezetting multidisciplinair. In 2012 hadden de RIEC's een totale capaciteit van ruim 133 fte en varieerde de capaciteit per 100.000 inwoners tussen de 0,4 en 1,5.³⁴ Deze variatie is ook van belang voor de wijze waarop de RIEC's bestuursorganen ondersteunen bij de toepassing van de Wet Bibob. Binnen het RIEC wordt onder andere concrete casuïstiek besproken (het casusoverleg). Daarnaast wordt op meer algemeen niveau ondersteuning geboden bij de toepassing van de Wet Bibob. Deze ondersteuning richt zich op zowel het formuleren van beleid als op ondersteuning bij de voorbereiding van een concreet besluit op grond van de wet. Met name ten aanzien van het laatste – het ondersteunen bij concrete Bibob-besluiten – spreken onze gesprekspartners van een grote variatie. Die variatie betreft het bieden van algemene ondersteuning zoals het doorgeleiden van informatieverzoeken tot het uitbrengen van een specifiek advies of het deels overnemen van de besluitvorming in concrete dossiers. Inmiddels wordt, op initiatief van en onder coördinatie door het LIEC, door de partners van de RIEC's gewerkt aan het realiseren van meer uniformiteit bijvoorbeeld door het gezamenlijk opstellen van werk- en procesbeschrijvingen.

Een geïnterviewde over de totstandkoming van de RIEC's:

“De filosofie was dat er vooral draagvlak moest ontstaan c.q. zijn bij de gemeenten en hierdoor zijn de RIEC's bottom-up ontwikkeld en niet top-down. Er is wel enige mate van sturing geweest maar dat voorkwam niet dat er overall verschillen zijn ontstaan: de RIEC's hebben zich incrementeel ontwikkeld.”

Omdat aan de RIEC's verschillende taken zijn opgedragen, zijn er ook verschillende werkactiviteiten te onderscheiden. Ten behoeve daarvan wordt (telkens) afgewogen welke informatie daarvoor nodig is. In de praktijk blijkt dat privacyregelingen nog veelal onover-

³³ Er is duidelijk sprake van een stijgende lijn. In 2009 was namelijk 59% van de Nederlandse gemeenten aangesloten. Zie: Smits 2013a, p. 82.

³⁴ Smits 2013a, p. 83.

zichtelijk zijn en dat niet altijd helder is of aan alle randvoorwaarden voor informatiedeling wordt voldaan. Volgens een geïnterviewde zou een wettelijke basis voor de RIEC's op dit punt uitkomst bieden:

“De onoverzichtelijkheid is voor de praktijk een knelpunt. De veelheid aan verschillende regelingen en organisaties maakt samenwerken moeilijk. Een mogelijke oplossing hiervoor is het verder ontwikkelen van het RIEC. Daarbij kan gedacht worden aan een structuur zoals bij de Regionale Uitvoeringsdiensten, zie ook het wetsvoorstel Vergunningverlening Toezicht en Handhaving. Het RIEC moet eigenlijk een formele rechtspositie krijgen met meer waarborgen.”

Verschillende bestuurders zijn daarentegen juist van oordeel dat de RIEC's in de huidige vorm en opzet goed functioneren. Zij zien niet in voor welk probleem het krijgen van rechtspersoonlijkheid een oplossing is en benadrukken de ongewenste effecten daarvan.

Een bestuurder:

“Als de RIEC's een vorm zouden krijgen zoals de omgevingsdiensten leidt dat ertoe dat de RIEC's op afstand komen te staan en dat je invloed als gemeente wordt beperkt”.

Vrijwel alle gemeenten maken in meer of mindere mate gebruik van de operationele ondersteuning door het RIEC bij concrete casuïstiek, bijvoorbeeld in de vorm van het doorgeleiden van informatieverzoeken. In een aantal gemeenten is het vrijwel standaard om in elk Bibob-onderzoek het RIEC om advies te vragen. Dit resulteert dan in een zogenaamde 'bestuurlijke rapportage' van het RIEC. Deze rapportages verschillen qua stijl en inhoud. Soms wordt een inhoudelijk advies gegeven (bijvoorbeeld om de aanvraag te weigeren), soms wordt aangegeven dat het verstandig is advies bij het LBB in te winnen.

Een andere vorm van operationele ondersteuning betreft de ondersteuning in concrete besluitvormingsprocedures waarbij medewerkers van het RIEC gesprekken voeren met de aanvrager of betrokkene namens het bestuursorgaan. Ook is het RIEC soms een vraagbaak bij de interpretatie van verzamelde gegevens (bijvoorbeeld financiële gegevens).

De hoofden RIEC geven aan dat er inderdaad verschillen zijn tussen de RIEC's. Er wordt gewerkt aan meer uniformiteit bijvoorbeeld door het gezamenlijk opstellen van werk- en procesbeschrijvingen onder andere voor gegevensuitwisseling, maar tegelijkertijd willen de hoofden RIEC's maatwerk blijven bieden. Ook bestuurders stellen dat zeer op prijs. De huidige variatie in werkwijze heeft wel tot gevolg dat niet elke partner doordrongen is van de mogelijkheid informatie te delen binnen het verband van het RIEC. In het onderzoek is bij een aantal informatieleveranciers terughoudendheid waargenomen bij het delen van informatie. Met name de landelijk opererende informatieleveranciers, die meerdere RIEC's bedienen, zien grote variatie in de wijze waarop informatieverzoeken worden vormgegeven. Dit tast het vertrouwen aan dat de informatie op een juiste manier wordt behandeld door de partners in het RIEC-verband. Hoewel er een landelijk opererend LIEC is, slaagt dat er volgens een aantal geïnterviewden nog onvoldoende in om de regionale praktijk te uniformeren.³⁵ Het gevolg is bijvoorbeeld dat een informatiesysteem, RIEC-IS, door sommige RIEC's wel en door andere niet wordt gebruikt.

³⁵ De vraag is of uniformering tot de taak van het LIEC behoort; op grond van artikel 4 van het Convenant is het LIEC vooral opgericht ter ondersteuning van de RIEC's.

De variatie leidt ertoe dat de RIEC's niet altijd ten volle de rol vervullen die ze wel zouden kunnen vervullen:

“Kortere lijnen met het openbaar bestuur kunnen meer draagvlak voor de bestuurlijke aanpak creëren. Een RIEC heeft ook meer kennis van de lokale situatie. Er zijn op dit moment wel risico's (...). Reden daarvoor is dat niet alle RIEC's al in eenzelfde stadium van ontwikkeling zijn. Hun werkwijze verschilt momenteel. Er is een ontwikkeling gaande dit recht te trekken, mede door het LIEC. Door deze verschillen en het feit dat nog niet altijd een goede vertrouwensrelatie bestaat – vertrouwen in kennis, kunde, etc. – bestaat het risico dat de politie en het OM terughoudender zijn met het verstrekken van informatie aan het RIEC dan noodzakelijk is.”

Vertegenwoordigers van informatieverstrekkers geven aan dat het voor hen eenvoudiger is contact te onderhouden met de tien RIEC's dan met de ruim vierhonderd gemeenten. Om hun rol helemaal goed te kunnen vervullen, moeten de RIEC's zich volgens deze geïnterviewden wel doorontwikkelen. Momenteel zou er teveel diversiteit in de werkwijze van de RIEC's bestaan en zou niet overal de benodigde kennis en capaciteit aanwezig zijn. Een geïnterviewde:

“In theorie zou in de toekomst het LBB deels overbodig kunnen zijn, indien er goede alternatieven zijn. Het RIEC zou een goed alternatief kunnen worden”.

Bij de gegevensuitwisseling tussen het RIEC en bestuursorganen wordt het Wpg-machtigingsbesluit als te beperkt ervaren.³⁶ Op grond van dit besluit kunnen politiegegevens als bedoeld in de art. 9 en 10 Wpg door de politie aan de partners in de RIEC's worden verstrekt. Het besluit geldt echter alleen voor het verrichten van integrale casusanalyses ten behoeve van het bepalen van gezamenlijke interventiestrategieën en het uitvoeren daarvan door de partners in de RIEC's en niet voor andere taken die de RIEC's uitvoeren, bijvoorbeeld ten aanzien van de Wet Bibob. Expliciet is in het besluit bepaald dat gegevens uit het werkproces integrale casusanalyse weliswaar startpunt kunnen zijn voor Bibob-onderzoek, maar – voor de toepassing van de Wet Bibob – niet integraal aan het bestuur worden verstrekt. Aangegeven is dat politiegegevens over personen die in een zakelijk samenwerkingsverband staan tot de betrokkene op grond van de Wet Bibob en de Wpg aan het LBB kunnen worden verstrekt en zo – via het advies – bij het bestuur terecht kunnen komen.³⁷ Gelet op het voorgaande komt het nu voor dat een RIEC het bestuursorgaan adviseert een advies bij het LBB op te vragen. Het RIEC baseert dit advies op informatie verkregen in het kader van de integrale casusanalyse. Het bestuursorgaan, partner van het RIEC, kent die informatie wellicht al, maar kan hier bij de toepassing van de Wet Bibob geen gebruik van maken. Het bestuursorgaan moet dan zelf, op basis van de Wet Bibob, de informatie vergaren. De respondenten bij de RIEC's die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken vinden deze gang van zaken lastig te rechtvaardigen. Er is overigens juridisch geen onduidelijkheid: het Wpg-machtigings-besluit gaat over gegevensverstrekking ten behoeve van het werkproces casusanalyse. Dat kan leiden tot een interventieadvies aan een bestuursorgaan. Als het bestuursorgaan dat advies opvolgt zal het ten aanzien van een Bibob-procedure benodigde gegevens moeten verzamelen volgens het geldende wettelijke regime om tot een juridisch houdbaar besluit te komen.

³⁶ Wpg-machtigingsbesluit RIEC's/werkproces integrale casusanalyse, Stcrt. 2013, 6711.

³⁷ Zie voetnoot 1 bij het Wpg-machtigingsbesluit.

Daartoe moet het bestuursorgaan voor informatie over anderen advies vragen aan het LBB.

Dat de ketenpartners de voor hen van belang zijnde informatie uit een casusoverleg niet mogen gebruiken voor andere doelen wordt in de praktijk als omslachtig ervaren. Uit de interviews wordt duidelijk dat de ketenpartners het moeilijk vinden precies in te schatten welke informatie de andere partners mogen hebben en welke niet. Het gevolg is vaak dat er minder informatie wordt gedeeld dan zou mogen en dat sommigen het gevoel hebben meer dan eens dezelfde informatie te moeten delen.

De ondersteuning door het RIEC is voor bestuursorganen in veel gevallen slechts een eerste stap. Het RIEC-advies heeft immers niet dezelfde status als het advies van het LBB, omdat het RIEC niet de wettelijk adviseur is als bedoeld in de Wet Bibob. Ook ontbreken kwaliteitswaarborgen die bij het LBB wel aanwezig zijn, zoals de kwaliteitscommissie die adviezen beoordeelt.

Zoals eerder opgemerkt bij de beschrijving van de praktijk vanuit het perspectief van de bestuursorganen: waar kleine gemeenten en provincies met weinig Bibob-ervaring abso-luut toegevoegde waarde zien in het RIEC, zien grotere gemeenten en provincies met vol-doende expertise en ervaring dat niet altijd. Dat levert het probleem op dat grote ge-meenten voor Bibob-zaken minder gebruik maken van de structuur van het RIEC; ook om informatie te delen met andere gemeenten.

Door gesprekspartners wordt meerdere malen opgemerkt dat het inschakelen van het RIEC tijdsverlies impliceert. Weliswaar zijn er RIEC's die op een informatieverzoek binnen enkele dagen reageren, maar in andere gevallen kunnen er weken overheen gaan voordat er informatie is verkregen. Deze informatie moet verzameld worden in het kader van het eigen huiswerk, bij de beoordeling van de aanvraag. Omdat een onderzoek door het RIEC de termijnen niet opschort – zoals dat bij een advies van het LBB wel het geval is – kunnen bestuursorganen in de knel komen met de vereiste tijdigheid van de besluitvorming.

De conclusie van de interviews over het functioneren van de RIEC's is al met al genuan-ceerd. Enerzijds wordt het functioneren van de RIEC's soms kritisch beoordeeld, ander-zijds is er eensgezindheid over de mogelijkheid met de doorontwikkeling van de RIEC's een volgende stap te maken in de toepassing van de Wet Bibob.

3.4

Politie

De politieorganisatie heeft verschillende functies in de Bibob-keten. Enerzijds wordt in de fase van primaire besluitvorming vaak al informatie gedeeld ten aanzien van de aanvrager en, bij sommige beschikkingen, ook over derden. Daarnaast kan de politie informatie ver-schaffen via het RIEC, of – in het geval er een advies is gevraagd aan het LBB – via het LBB. In deze vorm is de politie tamelijk passief, en reageert op verzoeken van het bestuur. Er is echter ook geïnvesteerd in constructies waardoor de politie meer proactief het bestuur benadert met informatie. Functionarissen, die bij de politie worden aangeduid als be-stuurskundigen³⁸ kijken mee met het opsporingsonderzoek en destilleren daaruit informa-tie die mogelijk voor een bestuursorgaan relevant kan zijn. Die relevantie kan te maken

³⁸ In het kader van het politieprogramma Financieel Economische Criminaliteit (FinEC, 2008) is de politie versterkt met des-kundigen van buiten, waaronder bestuurskundigen. Deze bestuurskundigen zijn aangetrokken om de bestuurlijke aanpak te versterken. Zie *Politie: partner in de bestuurlijke aanpak*, De Bildt 2012, p. 4 en 6.

hebben met het gebruik van de Wet Bibob, maar ook met andere bestuursbevoegdheden (bijvoorbeeld op grond van de Opiumwet).

Uit het onderzoek ontstaat het volgende beeld van de politie. In het primaire besluitvormingsproces stuiten bestuursorganen nogal eens op een gebrekkige informatievoorziening door de politie. De politiemedewerkers lijken niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden om, in het kader van onderzoek op grond van de Wet Bibob, informatie te verstrekken over de aanvrager. Dit verschilt per regio en per gemeente. In een aantal gemeenten heeft men een zeer goed contact op weten te bouwen met de politieorganisatie en is een procedureafpraak gemaakt om informatieverzoeken af te doen. Wel wordt door bestuursorganen als algemeen probleem gezien, dat de politie geen gegevens verstrekt die ouder zijn dan vijf jaar, terwijl voor de Wet Bibob ook oudere gegevens relevant kunnen zijn.

Een andere rol, waarin de politie het bestuur benadert met informatie uit lopend onderzoek, wordt vervuld op het snijvlak van de uitvoering van de Wet Bibob en andere bestuursbevoegdheden, bijvoorbeeld ten aanzien van de bevoegdheid om lokalen te sluiten op grond van art. 13 Opiumwet. Deze rol is opgehangen aan de bestuurskundigen. Het aantal bestuurskundigen varieert per regio, waardoor ook de capaciteit varieert. De rol van deze bestuurskundigen is beperkt tot de grotere delicten (mensenhandel, omvangrijke drugshandel). Wanneer het bestuursorgaan 'mee' wil doen en zijn bevoegdheden wil inzetten om de delicten te beëindigen, wordt deze van meer informatie voorzien dan in het geval de informatieverstrekking op verzoek van het bestuur zou zijn geweest. Bestuurskundigen kunnen het bestuursorgaan van informatie voorzien door middel van een bestuurlijke rapportage of een bestuurlijk dossier. Een bestuurlijke rapportage wordt opgesteld om een signaal, over het algemeen een concreet feit, door te geven aan het bestuursorgaan zodat het bestuurlijke maatregelen kan nemen. Niet alleen het feit, maar ook de context wordt in de rapportage beschreven. Een bestuurlijk dossier wordt opgesteld om een fenomeen bloot te leggen waarin legale processen worden gebruikt of misbruikt om criminele activiteiten te plegen of te faciliteren. In tegenstelling tot een bestuurlijke rapportage gaat het bij een dergelijk dossier derhalve niet om een concreet feit.³⁹ De bestuurskundigen – zelf opsporingsambtenaren – baseren het bestuurlijke dossier op gegevens uit opsporingsonderzoeken en stellen dit op in de vorm van een procesverbaal, zodat deze bevindingen in een bestuursrechtelijke procedure zwaarder gewicht krijgen.

3.5

Openbaar ministerie

Het openbaar ministerie heeft verschillende rollen bij de uitvoering van de Wet Bibob. Het meest zichtbaar is de rol via de OM-tip (art. 26 Wet Bibob). Maar daarnaast neemt ook het OM deel aan het RIEC, ontvangt het informatieverzoeken van het LBB en controleert het landelijk parket of de in adviezen opgenomen CIE-informatie geen schade kan toebrengen aan een zaak. Bestuurskundige rapportages of dossiers worden na overleg met de officier van justitie aan het bestuursorgaan verstrekt.

In een aantal regio's is een goede samenwerkingsvorm ontwikkeld met het arrondissementsparket. In situaties waarin het gemeentebestuur vermoedens heeft, wordt aan het OM gevraagd of er reden is om het LBB om advies te vragen. Dit resulteert dan in de zogenaamde 'uitgelokte OM-tip'. In andere regio's verloopt de samenwerking met het OM

³⁹ Politie: partner in de bestuurlijke aanpak, De Bildt 2012, p. 28.

stroevers. Dat heeft soms te maken met personele wisselingen, waardoor het moeilijk is om afspraken te maken met het OM. In andere gevallen lijkt er binnen het OM wisselend over de tip-functie te worden gedacht. Enerzijds zijn er vertegenwoordigers van het OM die vinden dat als getipt wordt vervolgens ook de benodigde informatie aan het LBB moet worden verschaft. Er zijn echter ook vertegenwoordigers van het OM die van mening zijn dat het geven van een tip niet hoeft te betekenen dat de achterliggende informatie wordt verschaft. Er wordt dan vanuit gegaan dat een bestuursorgaan zelf via andere informatiebronnen het besluit kan onderbouwen. Bestuursorganen hebben moeite met deze houding van het OM. Het is voor hen moeilijk te begrijpen dat de Bibob-officier⁴⁰ een tip geeft, waarna het bestuursorgaan advies inwint bij het LBB maar de zaaksofficier vervolgens geen informatie wil prijsgeven.

Het komt ook voor dat het LBB de officier van justitie vraagt te tippen. Het LBB beschikt dan over informatie, maar kan het bestuursorgaan daarvan niet uit eigen beweging op de hoogte brengen. De officier wil alleen tippen als hij toegang krijgt tot de informatie. Deze gang van zaken wordt omslachtig gevonden, leidt tot vertraging en dubbele werkzaamheden. Een geïnterviewde geeft aan dat het LBB het bestuursorgaan rechtstreeks zou moeten kunnen tippen.

3.6 Overige informatieleveranciers

Politie en openbaar ministerie zijn niet de enige informatieleveranciers. Ook de Belastingdienst, de Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de douane en bijvoorbeeld de Immigratie en Naturalisatiedienst beschikken over informatie die van belang kan zijn voor de bepaling van het gevaar als bedoeld in de Wet Bibob. Bij deze informatieleveranciers is een verschil aan te brengen tussen enerzijds opsporingsambtenaren en anderzijds toezichthouders. Vaak is sprake van een organisatorisch onderscheid. Dit verschil is van belang voor wat betreft het toepasselijk juridisch regime op de mogelijkheden om informatie te verstrekken aan bestuursorganen. Opsporingsinformatie valt in beginsel onder de Wet politiegegevens (Wpg), terwijl toezichtsinformatie onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) valt. En een aantal informatieleveranciers valt weer onder een ander geheimhoudingsregime, zoals bijvoorbeeld de Algemene wet inzake rijksbelastingen voor wat betreft de Belastingdienst.

Het verschil in regimes leidt tot een gevarieerde praktijk ten aanzien van de Wet Bibob. Op zichzelf loopt de benadering van de informatieleveranciers door het LBB inmiddels wel redelijk gestroomlijnd: het LBB heeft procedurele afspraken met de informatieleveranciers. De problemen doemen op waar bestuursorganen zelf, eventueel via het RIEC ook informatieleveranciers benaderen met verzoeken om informatie. Op dit punt kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de politie, OM en de Belastingdienst, met wie regionaal, eventueel in RIEC verband, informatie wordt gedeeld en de informatieleveranciers die meer op afstand staan, zoals de Inspectie SZW. Weliswaar participeert ook deze inspectie in RIEC-verband, maar dan met de bedoeling om expertise toe te voegen. Voor zover gedurende de fase van eigen onderzoek informatie wordt verzameld bij de informatieleveranciers, is vaak de consequentie dat dezelfde informatie een aantal weken later nogmaals moet worden verzameld, maar dan vanwege een LBB-advies. Uit het onderzoek komt naar voren dat informatieleveranciers met name de dubbele verzoeken als bezwaar ervaren, vooral ook omdat ze niet zien wat er met de informatie gebeurt.

⁴⁰ De officier van justitie die met de uitvoering van de Wet Bibob is belast.

De regionale afspraken met bijvoorbeeld de belastingdienst verschillen in de praktijk nogal. Waar het ene bestuursorgaan aangeeft een goed contact met de belastingdienst te hebben, hebben andere bestuursorganen het gevoel nul op het rekest te krijgen.

Tegelijkertijd hebben respondenten het gevoel dat de informatie ook anderszins wel verkregen kan worden en dat hun informatieverstrekking weinig toevoegt. Bijvoorbeeld via beschikbare systemen voor opsporingsonderzoek, zoals JD-online). Ten slotte is het delen van informatie niet de primaire taakstelling van deze informatieleveranciers. Deze werkzaamheden gaan dus ten koste van andere werkzaamheden, die wel zichtbare 'output' opleveren. Dit is vooral een probleem naarmate het aantal informatieverzoeken toeneemt. Het gevolg is namelijk dat deze informatieverzoeken minder diepgaand zullen worden onderzocht, en dus informatie van mindere kwaliteit wordt verstrekt.

3.7 LBB

Het Landelijk Bureau Bibob is de laatste partner in de Bibob-keten. In zekere zin komt het LBB pas in beeld als het eigen onderzoek is afgerond. Dat neemt niet weg dat ook vanuit het perspectief van het LBB belang wordt gehecht aan een goed eigen onderzoek. Een kwalitatief goed eigen onderzoek zou de adviesverzoeken die minder kans van slagen hebben, eruit moeten filteren.

Het LBB:

“De 40 grote bestuursorganen hebben zelf de capaciteit, kennis en kunde wel om een gedegen onderzoek te doen. Zeker sinds de uitbreiding van de bevoegdheden kunnen die zelf onderzoek doen. Bij de kleine bestuursorganen ligt dit moeilijker omdat daar de capaciteit ontbreekt. Die zouden het RIEC kunnen inschakelen voor een verder onderzoek naar de aanvrager.”

Toch ziet men vanuit het LBB wel problemen in het eigen onderzoek. De beperkingen ten aanzien van het zakelijk samenwerkingsverband zijn praktisch van groot belang. Vooral ook omdat het zakelijk samenwerkingsverband een ongedefinieerde term betreft: het kan om een grote groep derden gaan, die in principe allemaal zullen moeten worden onderzocht alvorens vast te stellen of er inderdaad sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband. In zoverre is het dus bijna onvermijdelijk dat bij betrokkenheid van derden het LBB wordt ingeschakeld.

Het LBB krijgt niet in alle gevallen een volledig overzicht van de informatie die in het kader van het eigen huiswerk is verzameld. Dat zou het onderzoek in beginsel kunnen vereenvoudigen, hoewel het LBB in dat geval toch ook zelf de informatieleveranciers zal moeten benaderen om te verifiëren of wat er is overgelegd volledig is en – in de praktijk ook van belang – wat er aan recente gegevens beschikbaar is.

Een geïnterviewde geeft aan dat het LBB goed functioneert:

“Er is voldoende expertise en ervaring bij de medewerkers aanwezig en er is sprake van absolute geheimhouding. Bestuursorganen zijn over het algemeen positief over de kwaliteit en de tijdigheid van het LBB-advies. De bestuursrechter heeft aangegeven dat het bestuursorgaan op dat advies mag afgaan, tenzij er duidelijke contra-indicaties aanwezig zijn.”

Als er al knelpunten zijn bij de toepassing van de Wet Bibob, dan zou volgens deze geïnterviewde eerder geïnvesteerd moeten worden in de mankracht en expertise van het LBB dan in het uitbreiden van de bevoegdheden van de bestuursorganen of RIEC's. Een bestuurder is dezelfde mening toegedaan:

“Als wordt geïnvesteerd in de kennis van het LBB op bv het gebied van het omgevingsrecht en de adviestertermijnen worden gehaald, is er geen aanleiding om het systeem aan te passen. Er moet niet te snel tot aanpassing van het systeem worden overgegaan. Het functioneert nog niet heel lang. Laat de wet eerst maar eens op deze wijze zichzelf bewijzen.”

De Wet Bibob kent een strikte geheimhoudingsplicht, hetgeen betekent dat informatieleveranciers geen terugkoppeling van het LBB ontvangen. Dit wordt door de verschillende vertegenwoordigers van informatieleveranciers als een gemis ervaren. Een geïnterviewde:

“Vanuit het RIEC is er een constante terugkoppeling en is er aandacht voor de voortgang van een onderzoek. Dit komt ook voort uit het besef van een soort gezamenlijk succes. Als iedereen meewerkt kan meer worden bereikt. (...)Terugkoppeling van de LBB bevindingen ontbreekt volledig. Hier valt in de toekomst nog wat te verbeteren.”

Bestuursorganen geven aan dat het LBB beter in staat is de adviestertermijnen te halen dan eerder het geval was, ook voordat de Evaluatie- en uitbreidingswet van toepassing was. Toch wordt de lange duur van het adviseren en het soms overschrijden van de termijn door de bestuursorganen wel als een knelpunt ervaren, ook omdat het advies daardoor niet altijd is gebaseerd op actuele informatie en soms een aanvullend advies van het LBB nodig is. Ook worden de kwaliteit en duidelijkheid van de adviezen als verbeterpunt benoemd. Een gemeenteambtenaar geeft aan dat het LBB er vanuit gaat dat de lezers van het advies volledig op de hoogte zijn van de Wet Bibob. Bij bezwaarcommissies en rechters zou het echter nodig zijn de context van bepaalde feiten beter te schetsen.

Op grond van art. 11a van de Wet Bibob kan een bestuursorgaan het LBB vragen of over de betrokkene de afgelopen twee jaar advies is uitgebracht of een adviesaanvraag in behandeling is genomen. Het LBB bericht het bestuursorgaan vervolgens of een aanvraag in behandeling is genomen. Als een advies is uitgebracht, wordt de conclusie van het advies door het LBB meegedeeld. De wet gaat er vanuit dat een bestuursorgaan het LBB om deze informatie vraagt. Het LBB kan het bestuursorgaan niet actief tippen. Een geïnterviewde van het OM gaf aan dat het LBB het OM vervolgens heeft verzocht het bestuursorgaan te tippen. De officier wilde dit wel, maar alleen na inzage van de informatie. Onduidelijk was of het LBB de informatie wel met het OM kon delen.

Analyse bevindingen

4.1 Inleiding

In de praktijk worden verschillende knelpunten genoemd, die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. In dit hoofdstuk volgt de analyse. Wanneer een punt door meerdere respondenten als een knelpunt is aangemerkt, kwalificeert het als zodanig. De bevindingen vallen uiteen in knelpunten die juridisch van aard zijn en knelpunten die niet rechtstreeks uit de Wet Bibob of andere wetten voortvloeien, maar die bij de toepassing van die wetten worden ervaren. Hierna wordt allereerst ingegaan op de juridische knelpunten (par. 4.2). Vervolgens worden in par. 4.3 de knelpunten in de uitvoering geschetst.

4.2 Juridische knelpunten

4.2.1. Gegevensuitwisseling

Er doet zich een aantal juridische knelpunten voor bij het uitwisselen van gegevens tussen bestuursorganen en andere partners, al dan niet via het RIEC.

Allereerst gaat het om het Wpg-machtigingsbesluit op grond waarvan bepaalde politiegegevens die door het RIEC zijn verzameld ten behoeve van het integraal casusoverleg niet mogen worden gebruikt voor Bibob-doeleinden. Deze gegevens kunnen al bekend zijn bij het bestuursorgaan dat de Wet Bibob wil toepassen en in dat kader lijkt het dan ook weinig efficiënt dat het bestuursorgaan de gegevens vervolgens opnieuw moet opvragen bij de politie om ze in een Bibob-traject te kunnen gebruiken.

Over de vraag welke gegevens uit welke periode ontvangen kunnen worden is allereerst aangegeven dat bestuursorganen niet alleen de politiegegevens en justitiële documentatie over de laatste vijf jaar zouden moeten ontvangen, maar ook relevante informatie in de periode daarvoor, omdat die informatie – in combinatie met andere informatie – ook relevant kan zijn voor de Bibob-beoordeling.

Van belang is dat over elke grens qua verstrekking discussie zal ontstaan. Er zullen altijd gevallen zijn waarin de termijn waarover informatie wordt verstrekt, niet afdoende lijkt te zijn. Bij de evaluatie van de Wpg werden de bezwaar- en vernietigingstermijnen eveneens als knelpunt ervaren. In het evaluatierapport is aangegeven dat het langer verwerken van

gegevens alleen plaats kan vinden na een deugdelijke afweging, waarbij het privacybelang niet ondergeschikt mag worden aan andere belangen, zoals dat van de opsporing of in dit geval van de bestuurlijke aanpak. Als gegevens gedurende een langere periode aan bestuursorganen verstrekt kunnen worden, zal ook gezorgd moeten worden voor extra beveiliging van gegevens en aanvullende waarborgen bij de verwerking. De beheerskosten zullen stijgen, waarbij de vraag is of oude gegevens nog bruikbaar zijn.⁴¹

De actualiteit van de gegevens is eveneens een punt bij de advisering door het LBB. Het LBB vraagt gegevens op bij informatieleveranciers en stelt vervolgens na onderzoek een advies op voor het bestuursorgaan. Omdat enige tijd gepaard gaat met het onderzoek van het LBB, komt het voor dat een advies van het LBB niet gebaseerd is op actuele gegevens. De vergewisplicht van de Awb biedt voor dit probleem slechts in zekere mate een oplossing. Het bestuursorgaan kan immers niet zelf alle informatieleveranciers opnieuw bevragen voordat een besluit wordt genomen op grond van het advies. Het vragen van een aanvullend advies aan het LBB is dan het aangewezen instrument. Dit kan bijvoorbeeld ook als de betrokkene of een informatieleverancier nieuwe informatie aan het bestuursorgaan overlegt.

Een laatste knelpunt ten aanzien van de gegevensuitwisseling is dat alle betrokken partijen te maken hebben met hun eigen wet- en regelgeving met daarin bepalingen over het verstrekken van persoonsgegevens en dat het niet altijd duidelijk is of en wanneer persoonsgegevens kunnen worden gedeeld en met wie. De ervaren knelpunten zijn vergelijkbaar met de knelpunten die uit het evaluatieonderzoek naar de Wpg bleken.⁴²

4.2.2. Advisering door het RIEC

Het belangrijkste juridische knelpunt dat wordt ervaren ten aanzien van het RIEC, is het feit dat het RIEC geen formele, dat wil zeggen: wettelijke, basis heeft. Het RIEC is een samenwerkingsverband van verschillende partijen, heeft zelf geen rechtspersoonlijkheid en geldt als zodanig niet als bestuursorgaan. Onduidelijkheden doen zich daardoor voor bij het bepalen van de verantwoordelijke in de zin van de Wbp voor de gegevensverwerking en bij het verstrekken van een machtiging namens het bestuursorgaan informatie op te vragen bij partners. Een mandaat om namens het bestuursorgaan te besluiten op een aanvraag, lijkt in strijd te zijn met art. 10:3 Awb.

Bij de advisering over de Wet Bibob op casusniveau door het RIEC, achten geïnterviewden het een knelpunt dat de adviezen van het RIEC niet dezelfde status kunnen hebben als die van het LBB. Waar bestuursorganen op grond van art. 3:9 Awb en de jurisprudentie in beginsel mogen uitgaan van de expertise van het LBB geldt dit per definitie niet voor de adviezen van het RIEC.⁴³ Het RIEC kan niet gelden als wettelijk adviseur omdat het bestuursorgaan zelf onderdeel uitmaakt van het RIEC. Bovendien is van belang dat de RIEC's niet over dezelfde expertise en kennis beschikken over de reikwijdte van het zakelijk samenwerkingsverband als het LBB. Advisering door het RIEC heeft dus het risico dat dezelfde feiten anders worden geïnterpreteerd door het RIEC en het LBB. Een ander punt betreft de geheimhoudingsplicht van art. 28 Wet Bibob die alleen geldt voor de LBB-adviezen en niet voor die van het RIEC. Ten slotte is van belang dat niet alle gemeenten bij het RIEC zijn aangesloten. Ook bestuursorganen op rijksniveau maken geen onderdeel uit van het RIEC.

⁴¹ Smits 2013b, p. 9.

⁴² Smits 2013b, p. 89.

⁴³ ABRvS 18 juli 2007, AB 2007, 357, ABRvS 27 februari 2008, zaaknr. 200705100/1) en ABRvS 27 februari 2008, zaaknr. 200706926/1.

4.2.3. Stromanconstructies

In de Wet Bibob is bepaald wanneer een betrokkene in relatie staat tot een strafbaar feit. Dit is onder andere het geval als een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan (art. 3 lid 4 sub c).

Het belangrijkste knelpunt dat zich voordoet ten aanzien van stromanconstructies is dat niet altijd duidelijk is welke kring van personen kan c.q. moet worden onderzocht in dit kader. In beginsel zijn er twee denkrichtingen. Het onderzoek richt zich op de personen die in de aanvraag en in de onderliggende stukken worden genoemd (leidinggevende, verhuurder, financier) en van hen wordt informatie opgevraagd en beoordeeld. In dat geval staat het zakelijk samenwerkingsverband eigenlijk al vast, want dat is immers de aanleiding om het onderzoek naar de persoon te verrichten. De tweede denkrichting is een omgekeerde: er wordt eerst nagegaan wie met wie in verband staat, waarna aan de hand van de feiten die uit de registraties blijken wordt geconstrueerd of mogelijk sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband. Dit is feitelijk de methode die het LBB toepast.

De eerste methode heeft het gevaar van een verschuivingseffect in zich: in de aanvraag en in de onderliggende stukken kunnen de zakelijk partners met criminele antecedenten worden weggepoetst. Het voordeel is echter dat geen bijzondere expertise nodig is om het zakelijk samenwerkingsverband te doorgronden. Voor de tweede methode is meer expertise nodig, dienen bronnen ruimer te worden bevraagd en wordt eigenlijk steeds opnieuw een interpretatie gegeven van het wettelijke criterium van het zakelijk samenwerkingsverband.

4.3 Knelpunten in de uitvoering

4.3.1. Kennis en capaciteit bestuursorganen

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat nog niet alle mogelijkheden van de Wet Bibob benut worden, hetgeen zeker geldt voor de extra bevoegdheden op basis van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob die nog maar korte tijd van kracht is. Het belangrijkste knelpunt is dat relatief kleine bestuursorganen de capaciteit ontberen om voldoende kennis te vergaren en te ontwikkelen over de Wet Bibob. Wanneer de wet maar een aantal malen per jaar wordt ingezet, is het voor bestuursorganen niet efficiënt om in kennis en capaciteit te investeren. Het opbouwen en bijhouden van een goede kennispositie is voor hen onmogelijk. Dit beeld komt overeen met het beeld van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (nu: Inspectie Veiligheid en Justitie) in 2011. De inspectie constateerde dat zich tussen gemeenten grote verschillen voordeden wat betreft het kennisniveau ten aanzien van (de mogelijkheden van) de Wet Bibob.⁴⁴ Ook uit de éénmeting bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit bleek dat de verschillen tussen de bij de RIEC's aangesloten gemeenten groot zijn.⁴⁵ Die verscheidenheid is niet alleen groot gelet op de problematiek, maar ook gelet op de fase waarin de bestuurlijke aanpak verkeert en de mate waarin gemeenten voldoende organisatorische waarborgen kunnen realiseren voor een goede uitvoering.

⁴⁴ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten, Den Haag: IOOV, 2011, p. 10.

⁴⁵ Smits 2013a, p. 6.

Van belang is aan de andere kant dat in 2012 is geconstateerd dat het vertrouwen van bestuursorganen in het Bibob-instrumentarium en de daadwerkelijke inzet daarvan is toegenomen ten opzichte van 2009.⁴⁶ De rol van het LIEC, dat onder meer ondersteuning aan de RIEC's aanbiedt, is daarbij niet onbelangrijk. Met name kleine gemeenten lijken daarnaast de afgelopen jaren Bibob-beleid te hebben vastgesteld.⁴⁷

Een ander knelpunt in de uitvoering is dat het economische belang soms prevaleert boven het belang van het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit. Bestuurlijk commitment bij de toepassing van de Wet Bibob is derhalve van wezenlijk belang.

Ten slotte hebben we gezien dat het vertrouwen van informatieverstrekkers in bestuursorganen soms laag is als het gaat om een zorgvuldige omgang met en beveiliging van de door hen verstrekte gegevens. Het risico bestaat dat hierdoor geen gegevens worden verstrekt, terwijl dat wettelijk gezien wel mogelijk is.

4.3.2. Advisering door RIEC's

Een knelpunt dat zich bij de advisering door de RIEC's voordoet is dat nog geen sprake is van uniformiteit. Hoewel de informatieleveranciers voor de RIEC's een belangrijke rol zien weggelegd, geven zij aan dat op dit moment nog grote verschillen bestaan tussen de RIEC's op het punt van capaciteit en expertise. Dat zich tussen de RIEC's verschillen voordoen bleek ook al uit de éénmeting bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Uit dit onderzoek bleek dat meer dan 80% van de gemeenten tevreden is over de kennis en expertise van de RIEC's over de Wet Bibob, maar dat er tussen de RIEC's verschillen zijn in waardering van gemeenten.⁴⁸ Naast de verschillen die er tussen gemeenten bestaan (zie par. 4.3.1) kan het verschil in waardering ook worden verklaard door de verschillen die zich tussen de RIEC's onderling voordoen. De rol van de RIEC's varieert derhalve van louter faciliterend tot adviserend en soms bijna besturend, waar het RIEC taken in de besluitvormingsprocedure overneemt voor het bestuursorgaan.

Per regio verschilt hoe bestuursorganen financieel bijdragen aan het RIEC. Het is voorstelbaar dat naarmate bestuursorganen meer bijdragen, zij ook meer concrete ondersteuning in concrete procedures willen. Daar staat echter tegenover dat met name de grotere bestuursorganen, die zelf over veel expertise beschikken, minder grote voordelen zien in de ondersteuning c.q. advisering door de RIEC's.

4.3.3. Efficiëntie van informatieverstrekking

De gegevensuitwisseling lijkt niet altijd efficiënt te verlopen. Er doen zich twee knelpunten voor in dit kader. Allereerst is sprake van overlap of versnippering van informatie en vervolgens doen zich problemen voor met betrekking tot de volgtijdigheid van informatieverzoeken.

⁴⁶ Smits 2013a, p. 91.

⁴⁷ Smits 2013a, p. 88. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de enquête tegenstrijdige uitkomsten laat zien bij vergelijking van de mate van vaststelling van het Bibob-beleid op rapportniveau (stijging) en respondentniveau (daling).

⁴⁸ Smits 2013a, p. 109.

Overlap of versnippering van informatie

Ten aanzien van de mogelijke overlap staat vast dat de bestuursorganen die om informatie verzoeken geen duidelijk beeld hebben waar zij het beste de informatie kunnen verkrijgen. Doorgaans wordt in het kader van het eigen huiswerk het lokale district en arrondissement van het openbaar ministerie geraadpleegd, al dan niet via het RIEC. In zoverre komt overlap (nog) niet voor: de geraadpleegde partijen hebben immers unieke gegevens die voor de verzameling van de feiten van belang zijn.

Het probleem van versnippering of overlap doet zich voor indien andere bronnen worden geraadpleegd en dan gaat het met name om de bronnen van opsporingsdiensten. Deze bronnen worden met name geraadpleegd door het LBB. Het LBB verzamelt immers bijna standaard informatie bij al zijn mogelijke informatieleveranciers; ook bij leveranciers van informatie die ook uit een andere bron bekend is of kan zijn. Bezien vanuit de informatieleveranciers is de wrevel over deze – naar het schijnt – dubbele bevraging herkenbaar. Temeer omdat het voldoen aan informatieverzoeken wel een wettelijke plicht is (op grond van art. 27 Wet Bibob), maar niet leidt tot een tastbare output die past bij de functie van de informatielerende dienst of instantie. Het delen van informatie aan derden wordt – logischerwijs – beschouwd als een nevenactiviteit die qua inzet de hoofdactiviteit niet te veel mag bedreigen.

De gedachte dat soms zinloos informatie wordt verzameld, is gebaseerd op de veronderstelling dat in het geval de politie wordt bevraagd, ook de informatie die elders, bij andere opsporingsdiensten bekend is, kan worden ingezien. Eerder onderzoek leert echter dat één informatiesysteem dat volledige informatie bevat, een wensbeeld is dat weliswaar bij de wetgever leefde, maar in de praktijk nog niet is gerealiseerd.⁴⁹ Er zijn verschillende mechanismen die aan de versnippering bijdragen, waaronder de angst de grip op de informatie kwijt te raken en de te dwingende werking van een uniform systeem.

Bij het ontbreken van een uniform systeem is voorstelbaar dat de verschillende bronnen worden bevraagd. Ook al betreft het dan informatie die ook elders al had kunnen worden verkregen. Daarbij heeft het verzamelen van dezelfde informatie uit verschillende bronnen ook een toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de advisering door het LBB. Door bronnen te vergelijken kunnen feiten worden geverifieerd, kan de betrouwbaarheid worden vastgesteld en wordt de conclusie beter gedragen. Het eigenlijke probleem zit hem dus in de wijze waarop informatieleveranciers de informatieverzoeken moeten afhandelen. In een aantal organisaties leidt een informatieverzoek tot een inventarisatie van de informatie die bekend is over een persoon, wordt eerst bekend gemaakt welke informatie er is, en wordt daarna een beslissing genomen over het al dan niet verstrekken van deze informatie. Deze laatste beslissing wordt elders binnen de informatieverstreckende organisatie genomen. Het gevolg: in de praktijk is men veel tijd kwijt aan het voldoen aan een informatieverzoek, zeker indien men meedenkt met het informatieverzoek en bijvoorbeeld zoekt naar informatie op namen met een iets andere spelling om eventuele typefouten uit te sluiten.

Er zijn echter ook informatieleveranciers die anticiperen op informatieverzoeken, door reeds bij het vormgeven van het opsporingsonderzoek de relevante informatie voor het bestuur te sorteren. De beslissing dat deze informatie kan worden gedeeld, is dan al gemaakt. Een alternatief is het ontwikkelen van een sneller proces van verzamelen, naast een diepgravender variant: een quick scan naast een full scan. Voor veel informatieverzoeken is een quick scan voldoende: het snel en gericht op naam zoeken van informatie,

⁴⁹ Smits 2013b, p. 62.

zonder deze al te delen. Het stroomlijnen van informatie zou in het ideale geval ertoe moeten leiden dat het bestuursorgaan eventueel zelf op naam en geboortedatum van betrokkenen kan zoeken *of* er informatie is en zo ja, waar deze informatie dan verkregen kan worden. Vervolgens zou de instantie waar de informatie wordt beheerd moeten worden geraadpleegd om de informatie daadwerkelijk te bekijken.

Dubbele verzoeken

Het tweede probleem betreft de dubbele informatieverzoeken over dezelfde betrokkene of anderen (zakelijke samenwerkingsverbanden). Dit doet zich voor indien in het kader van het eigen onderzoek van een bestuursorgaan informatie is verzameld en vervolgens opnieuw informatie over dezelfde personen wordt gevraagd door het LBB. In sommige gevallen anticipeert de informatieleverancier op deze situatie door de informatie die in de eerste ronde is verstrekt, te bewaren voor het geval er een verzoek van het LBB komt. Ook kan het bestuursorgaan dat advies vraagt alle in het kader van het eigen onderzoek verzamelde informatie bij het adviesverzoek voegen. In de praktijk is dat nog niet altijd het geval.

Beide oplossingen lossen het gesignaleerde probleem echter slechts gedeeltelijk op, omdat het verzoek van het LBB ook betrekking heeft op informatie die na het eerdere verzoek is verzameld. In zoverre zal de informatieleverancier dus altijd opnieuw onderzoek moeten doen. Voor alle duidelijkheid is het goed om te vermelden dat het LBB ten behoeve van zijn advies in beginsel alleen nieuwe informatie, dus informatie verzameld na de eerdere informatieverstreking aan het bestuursorgaan, hoeft te verzamelen om de gegevensset compleet en actueel te maken.

Een alternatief is dat het Landelijk Bureau Bibob genoeg neemt met minder actuele of minder uitgebreide informatie. Voor een advies worden immers vrijwel *alle* bronnen geraadpleegd en wordt verder gezocht, ook al is uit beperkte gegevens al duidelijk dat sprake is van een ernstige mate van gevaar. Het LBB kiest echter in de advisering het zekere voor het onzekere en richt zich op een volledige advisering, waardoor informatieleveranciers soms het gevoel zullen hebben dat hun informatie niet bijdraagt aan wat er al bekend is.

4.3.4. Vertrouwen

In de uitvoeringspraktijk doet zich ten slotte nog een knelpunt voor als het gaat om een gebrek aan vertrouwen. Informatieleveranciers hebben ten aanzien van de RIEC's en bestuursorganen niet altijd voldoende vertrouwen dat de verstrekte informatie altijd op een goede manier wordt beheerd en verwerkt. In hoeverre sprake is van een adequate beveiliging van gegevens of wordt tegengegaan dat gegevens verder worden verstrekt, is onduidelijk. Om risico's te voorkomen, bijvoorbeeld in het kader van de opsporing, wordt soms geen informatie gedeeld, terwijl dat wel kan.

Het aspect van vertrouwen betreft niet alleen de omgang met persoonsgegevens – de bevoegdheid van gegevensverwerking en de beveiliging van gedeelde informatie – maar heeft ook betrekking op de persoonlijke verhoudingen. Aangegeven is dat informatie eerder gedeeld wordt als partijen elkaar kennen. In de gemeenten waar informatie goed wordt gedeeld, kent men elkaar en kent men elkaars belangen en bevoegdheden. Aangenomen mag worden dat het vertrouwen zal groeien, ook omdat alle RIEC's inmiddels uniform ingericht en onder gemeentelijk beheer zijn gebracht.

Scenarioverkenning

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden mogelijke oplossingsrichtingen aangedragen voor de in het vorige hoofdstuk genoemde juridische en praktische knelpunten. De oplossingsrichtingen bestaan uit twee scenario's, te weten het scenario 'Versterken bestuur' en het scenario 'Versterken RIEC'. De twee scenario's met in totaal vijf varianten vormen geen uitputtende opsomming van alle mogelijke alternatieven. Strikt genomen is de term alternatieven ook niet juist omdat de varianten naast elkaar kunnen bestaan en er ook mengvormen denkbaar zijn. Het vormt geen onderdeel van de opdracht een keuze tussen de scenario's te maken. De verkenning beoogt inzicht te geven in de argumenten voor en tegen elk van de scenario's. Het is dan aan de beleidsvoerder om een keuze te maken uit de scenario's of eventueel een combinatie van de scenario's te beproeven.

5.2 Toetsing scenario's

5.2.1. Toetsingskader

De scenario's zijn getoetst aan de hand van het onderstaande toetsingskader. Bij de toetsing van de scenario's is de huidige situatie het vertrekpunt. Nagegaan is of de scenario's doelmatiger en doeltreffender zijn dan het huidige systeem en of de risico's op (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving wordt vergroot ten opzichte van de huidige situatie.

TABEL 5.1: TOETSINGSKADER SCENARIO'S

NORM	CRITERIA
DOELMATIGHEID	
Het scenario is doelmatiger dan het huidige systeem	De snelheid waarmee het Bibob-traject wordt doorlopen
	De lasten voor het bestuursorgaan
	De lasten voor de burger
	De lasten voor de informatieleveranciers
	De lasten voor de RIEC's
	De lasten voor het LBB

DOELTREFFENDHEID	
Het scenario is doeltreffender dan het huidige systeem	De informatiepositie van het bestuursorgaan
	De kwaliteit van de besluitvorming
RECHTMATIGHEID	
Bij het scenario doen zich minder risico's ten aanzien van (mogelijke) schending van (privacy)regelgeving voor dan bij het huidige systeem	De (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving

Zoals in paragraaf 2.4 is aangegeven is om redenen van doelmatigheid en rechtmatigheid bij de invoering van de Wet Bibob gekozen voor het inrichten van een centrale organisatie, het LBB, om bestuursorganen te adviseren en in hun informatiebehoefte te voorzien. Bij de invoering van de Wet Bibob werden de doelmatigheid en de rechtmatigheid dus gezien als belangrijke toetsingscriteria. Wij hebben de scenario's eveneens getoetst aan deze criteria, waarbij de doeltreffendheid als criterium is toegevoegd.

Gesteld kan worden dat aanpassing van het huidige systeem alleen noodzakelijk is als de scenario's leiden tot een doelmatiger en doeltreffender toepassing van de wet dan op dit moment het geval is. De norm is dan ook dat de scenario's doelmatiger en doeltreffender zijn dan het huidige systeem. Naast de doelmatigheid en doeltreffendheid is uiteraard de rechtmatigheid van wezenlijk belang. Omdat een bepaalde systematiek wel of niet rechtmatig is en niet gesproken kan worden van meer of minder rechtmatig, wordt ten aanzien van rechtmatigheid als norm gehanteerd of zich bij het scenario meer risico's voordoen ten aanzien van de (mogelijke) schending van de privacyregelgeving dan bij het huidige systeem.

Doelmatigheid

Bij de invoering van de Wet Bibob is ervoor gekozen op een centrale plek binnen de overheid – het LBB – zoveel mogelijk expertise te ontwikkelen gericht op het vergaren, selecteren, interpreteren, analyseren en verstrekken van strafrechtelijke informatie in de vorm van een advies. Op die manier werd het Bibob-traject volgens de wetgever het doelmatigst ingericht. Bij de beoordeling of de scenario's doelmatiger zijn dan het huidige systeem, is nagegaan of de scenario's tijdwinst opleveren en of de kosten voor het bestuursorgaan lager zijn. Eveneens is onderzocht of de administratieve lasten voor de burger en informatieleveranciers dalen. Ook is nagegaan hoe de lasten voor de RIEC's zich ontwikkelen.

Doeltreffendheid

De (inrichting van de) uitvoeringspraktijk dient uiteindelijk te leiden tot een doeltreffende toepassing van de Wet Bibob. Er dienen juridisch houdbare besluiten te worden genomen, waarmee wordt voorkomen dat criminelen bedoeld of onbedoeld door de overheid worden gefaciliteerd. Nagegaan is of de scenario's leiden tot een verhoging van de doeltreffendheid, waarmee uiteindelijk de integriteit van het bestuur wordt verhoogd. In de huidige situatie passen bestuursorganen de Wet Bibob over het algemeen niet zelfstandig toe, maar wordt het LBB ingeschakeld voor advies en is het bestuursbesluit derhalve gebaseerd op een advies van een onafhankelijke deskundige. In het kader van de toets aan de doeltreffendheid is nagegaan of de informatiepositie van het bestuursorgaan daadwerkelijk wordt verbeterd door het scenario en of deze verbeterde informatiepositie tot een beter besluit leidt. De kwaliteit van de advisering en besluitvorming komt aan de orde bij de norm doeltreffendheid.

Rechtmatigheid

Bij de invoering van de Wet Bibob is naast doelmatigheidsoverwegingen ook voor inrichting van het LBB gekozen in verband met privacybelangen. De wetgever wilde een zo beperkt mogelijke opvraag van justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens. Tevens wilde de wetgever voorkomen dat niet-relevante informatie verstrekt werd en zou de opslag van strafrechtelijke gegevens beperkt moeten worden.

In het kader van de rechtmatigheid is toetsing van de scenario's aan de privacyregelgeving derhalve van belang. Op nationaal niveau zijn de Wbp, de Wpg en de Wjsg bijvoorbeeld van belang, evenals artikel 10 van de Grondwet, waarin is bepaald dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Op Europees niveau zijn artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de Privacyrichtlijn, waarvan de Wbp een uitwerking is, relevant. Volgens artikel 8 EVRM is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van het recht op respect voor zijn privéleven, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Bij de hiervoor opgenomen bepalingen spelen het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol. Op grond van het proportionaliteitsbeginsel mogen de inbreuken op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige, wijze te kunnen worden verwerkelijkt.

Relevant is dat de privacywetgeving zoals hierboven weergegeven open normen biedt ter beoordeling van de vraag of gegevensverwerking mogelijk is. Duidelijk is dat niet op voorhand kan worden gezegd of een bepaald scenario strijd zal opleveren met genoemde verdragen en wetten. Het is immers goed mogelijk maatregelen te treffen die de risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van (privacy)regelgeving kunnen beheersen of voorkomen. Daarnaast is van belang dat op grond van de Wbp ontheffing kan worden verleend van bijvoorbeeld het verbod strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken.⁵⁰ Om die reden is gekozen voor de norm 'risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van (privacy)regelgeving'. Op voorhand is duidelijk dat elke alternatieve inrichting van de Bibob-procedure in vergelijking met de huidige situatie leidt tot ruimere kennisneming van persoonsgegevens door een grotere kring van personen. Dat betekent dus dat per definitie sprake is van grotere risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van (privacy)regelgeving in vergelijking met de huidige situatie. Elk van de scenario's scoort dus op dit punt in meer of mindere mate negatief. Daarmee is niet gezegd dat privacyrisico's zich ook daadwerkelijk zullen manifesteren. Of dat gebeurt hangt af van aanvullende maatregelen die genomen worden om de risico's te beheersen of te voorkomen.

5.2.2.

Weging

De scenario's zijn in een overzichtstabel opgenomen, waarin per criterium een score is toegekend. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de scoringsmogelijkheden met daarbij een toelichting.

⁵⁰ Art. 23 lid 1 (f) Wbp.

TABEL 5.2: UITLEG SCORES

Score	toelichting
--	Deze score is toegekend als het scenario veel negatiever wordt beoordeeld dan het huidige systeem (veel minder doelmatig, veel minder doeltreffend, substantieel grotere risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van (privacy)regelgeving)
-	Deze score is toegekend als het scenario negatiever wordt beoordeeld dan het huidige systeem (minder doelmatig, minder doeltreffend, grotere risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van (privacy)regelgeving)
0	Deze score is toegekend als het scenario per saldo gelijk wordt beoordeeld ten opzichte van het huidige systeem (even doelmatig, even doeltreffend, even grote risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van (privacy)regelgeving)
+	Deze score is toegekend als het scenario positiever wordt beoordeeld dan het huidige systeem (doelmatiger, doeltreffender, geringere risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van (privacy)regelgeving)
++	Deze score is toegekend als het scenario veel positiever wordt beoordeeld dan het huidige systeem (veel doelmatiger, veel doeltreffender, substantieel geringere risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van (privacy)regelgeving)

De onderzoekers hebben de scores gebaseerd op opvattingen en inschattingen van de geïnterviewden en de uitkomsten van de deskresearch en juridische analyse. De scores zijn intersubjectief vastgesteld, waarbij de redenering waarom de score is toegekend zoveel mogelijk is uitgeschreven. De argumenten voor een score zijn ontleend aan de waarnemingen, interviews, en de analyse. Bij de sterkste scores (-- en ++) is er weinig tot geen twijfel dat het scenario op de aspecten doelmatigheid, doeltreffendheid, of rechtmatigheid hoger scoort. Bij de zwakkere scores (- en +) is er wel ruimte voor twijfel. Deze twijfel is in de toelichting uitgeschreven en is gebaseerd op bijvoorbeeld tegenstrijdige opvattingen in interviews of de (juridische) analyse van de onderzoekers. Bij de indifferente score (0) is het zeer aannemelijk dat het scenario geen verschil maakt met de huidige situatie.

5.3

Scenario I: versterken positie bestuursorgaan

5.3.1.

Beschrijving scenario I

TABEL 5.3: SCENARIO I

I.	Versterken bestuur
a.	Vergroten mogelijkheid raadplegen registers
b.	Uitbreiden uitzonderingen geheimhoudingsplicht op grond van Wet Bibob

Met de Evaluatie- en uitbreidingswet zijn de onderzoeksmogelijkheden van bestuursorganen verruimd. Bestuursorganen mogen van meer bronnen gebruik maken om de integriteit van de aanvrager te onderzoeken. De onderzoeksmogelijkheden van bestuursorganen zouden nog verder kunnen worden uitgebreid door hen ook de bevoegdheid te geven onderzoek te verrichten naar het strafrechtelijke verleden van het zakelijke netwerk van de betrokkene.

Concreet betekent dit scenario dat de bevoegdheden van het (gemeente)bestuur worden uitgebreid in die zin dat het bestuursorgaan actief informatie verzamelt over het zakelijk netwerk van de aanvrager of houder van de vergunning, en over alle in dat zakelijk netwerk

opererende betrokkenen informatie mag opvragen in de verschillende registers (politieregisters, strafvorderlijke registers) (scenario Ia).

Een alternatief binnen dit scenario is dat informatie die op grond van de Wet Bibob is verzameld, gebruikt kan worden door andere bestuursorganen in andere besluitvormingsprocedures. Nu bepaalt artikel 28 Wet Bibob dat gegevens die het gemeentebestuur in handen krijgt krachtens deze wet, in principe niet doorgeven mogen worden aan derden, met uitzondering van partners in het RIEC-verband (art. 28 lid 2 onder d Wet Bibob). Men zou zich het scenario voor kunnen stellen dat gemeentebesturen onderling informatie die is verkregen op grond van de Wet Bibob (bijvoorbeeld een Bibob-advies) doorgeven aan naburige gemeenten, eventueel zelfs buiten het verband van het RIEC. Het idee is dan dat aan deze Bibob-adviezen informatie wordt ontleend over personen die mogelijk relevant is voor een besluit dat onder de Bibob valt in een andere gemeente (ze zijn daar 'betrokkene' of bevinden zich in een zakelijk samenwerkingsverband met de betrokkene). Dit betekent uitbreiding van de uitzondering op de geheimhoudingsplicht (scenario Ib).

Vereiste aanpassingen in wet- en regelgeving

Om scenario Ia mogelijk te maken moet de huidige wet- en regelgeving over het verwerken van politie-, strafvorderlijke en justitiële gegevens worden aangepast. Voor scenario Ib – het uitbreiden van de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht van art. 28 – is aanpassing van de Wet Bibob nodig.

Hieronder worden de beide varianten van scenario I getoetst aan de criteria.

5.3.2. Doelmatigheid

Snelheid

Uit het onderzoek naar de huidige praktijk blijkt dat de kleinere bestuursorganen de Wet Bibob niet vaak toepassen. Deze bestuursorganen achten het niet waarschijnlijk dat ze na de uitbreiding van de mogelijkheden tot raadpleging van registers (scenario Ia) de extra bevoegdheden zullen gaan toepassen. Daarbij komt dat wanneer al gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid om registers te raadplegen, het de vraag is of de verkregen informatie op waarde kan worden geschat. Door de schaalgrootte blijven Bibob-procedures een zeldzaamheid, zodat het voor de hand ligt dat deze gemeenten vaak om advies en ondersteuning zullen (blijven) vragen. Dit komt de doorlooptijd van de procedure niet ten goede.

Voor de grotere bestuursorganen, die wel over voldoende kennis en capaciteit beschikken om de Wet Bibob goed toe te kunnen passen en in de praktijk ook het vaakst gebruik maken van de wet, is uitbreiding van de rechtstreekse gegevensverstrekking wel een aantrekkelijk scenario, zo gaven zij in het onderzoek ook te kennen. Zij kunnen de doorlooptijd van de besluitvorming verkorten doordat zij op basis van hun eigen onderzoek zelfstandig tot besluitvorming op grond van de wet kunnen overgaan en geen advies meer hoeven in te winnen bij het LBB.

- Scenario Ia leidt niet tot een versnelling van de procedure voor de kleinere bestuursorganen. Voor de grotere bestuursorganen is dit waarschijnlijk wel het geval. Omdat de grotere bestuursorganen de Wet Bibob het vaakst toepassen, is de score een + en geen 0.

Ten aanzien van scenario Ib, het uitbreiden van de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht, geldt dat deze variant lijkt op het landelijke register, dat aanvankelijk werd voorge-

steld door de wetgever bij de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob. Bestuursorganen zouden onderling – ook buiten RIEC-verband – Bibob-adviezen kunnen uitwisselen, zodat kennis kan worden genomen van de conclusies die worden verbonden aan de antecedenten van een aanvrager elders, dan wel van degenen die in een zakelijk samenwerkingsverband tot die aanvrager staan. Om onder scenario Ib zo efficiënt mogelijk informatie te kunnen uitwisselen zou er op landelijk of regionaal niveau een register moeten worden bijgehouden van uitgebrachte Bibob-adviezen. Het LBB of het RIEC zou dit moeten bijhouden. Ook zonder het bijhouden van een register, is het mogelijk scenario Ib uit te voeren, namelijk als ook buiten RIEC-verband Bibob-informatie tussen bestuursorganen onderling kan worden gedeeld.

In alle gevallen leidt scenario Ib niet tot een versnelling van het Bibob-traject. Dit houdt verband met de beperkte waarde van een voor een andere casus uitgebracht Bibob-advies. Dit Bibob-advies richt zich immers op een concrete vergunning, met een bepaalde zakelijke constructie, waaraan het LBB de kwalificatie heeft toegekend dat in die situatie sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband met een conclusie over de mate van gevaar. Die conclusie is niet één op één transposeerbaar naar een andere gemeente met een andere vergunning, ook al omdat de informatie niet altijd actueel zal zijn. In veel gevallen zal de informatie uit een ander Bibob-advies hooguit kunnen worden gebruikt als indicatie 'dat er iets aan de hand is', waarna alsnog Bibob-onderzoek moet worden verricht, met een nieuwe, specifieke conclusie over het zakelijk samenwerkingsverband, gebaseerd op actuele gegevens. In zoverre versnelt het mogen inzien van andere Bibob-adviezen de procedure dus niet: het bestuursorgaan kan het advies gebruiken als startpunt voor het eigen onderzoek, maar zal zich niet alleen op het eerdere advies kunnen baseren.

- Scenario Ib leidt niet tot een versnelling van de procedure. De score is daarom 0.

Lasten bestuursorgaan

Gebleken is dat kleinere bestuursorganen (waaronder hier worden begrepen de gemeenten tot 50.000 inwoners) nu niet over de vereiste kennis en vaardigheden beschikken voor een adequate toepassing van deze wet. Zij leunen zwaar op de advisering en ondersteuning door het RIEC. Het vergroten van de mogelijkheden voor deze bestuursorganen om rechtstreeks bepaalde gegevens te vergaren zoals bij scenario IA wordt voorgesteld, leidt dan ook tot hogere kosten, omdat deze gemeenten de kennis en ondersteuning zullen moeten inkopen – al dan niet bij het RIEC. Deze bestuursorganen zullen veel investeringen moeten doen om het kennisniveau binnen hun organisatie op peil te brengen en te houden. De grotere bestuursorganen zullen de informatie wel zelf kunnen beoordelen en daar zal dan ook geen sprake zijn van extra kosten wegens inhuur. Wel zullen de lasten ook voor deze bestuursorganen stijgen omdat extra capaciteit nodig is om de informatiebronnen te raadplegen en vervolgens de informatie op waarde te kunnen schatten.

- Scenario Ia leidt naar alle waarschijnlijkheid tot hogere lasten voor de bestuursorganen. De score is daarom -.

Vrijwel alle adviseurs die destijds in de wetgevingsprocedure werden geraadpleegd, waren negatief over het plan van het landelijk register. De G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) zagen geen efficiency-voordelen in het landelijk register, omdat zij vermoedden dat een vermelding in het register tot meer adviesaanvragen bij het LBB zou leiden. Indien advies is uitgebracht, zullen bestuursorganen alsnog zelf moeten toetsen; indien geen advies is uitgebracht, zullen zij dat nog steeds moeten doen omdat het niet voorkomen in het register niet betekent dat gevaar ontbreekt.⁵¹

⁵¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 676 nr. 4 (Advies Raad van State).

De lasten voor het bestuursorgaan zullen bij scenario Ib ongeveer gelijk blijven. Bibob-adviezen kunnen tussen bestuursorganen weliswaar onderling worden uitgewisseld, maar dat neemt niet weg dat het bestuursorgaan nog steeds het eigen huiswerk zal moeten verrichten, zoals nu ook al het geval is. Dat huiswerk wordt niet gemakkelijker of moeilijker. Hooguit kan iets gericht gekozen worden voor het nadere Bibob-onderzoek (dat zou kostenverlagend kunnen werken), maar daar staat tegenover dat de adviezen moeten worden geïnterpreteerd op bruikbaarheid. Dit vergt expertise en in zoverre is het scenario dus kostenverhogend voor het bestuursorgaan.

- De lasten voor het bestuursorgaan zullen bij scenario Ib ongeveer gelijk blijven. De score is daarom 0.

Lasten burger

Het risico bestaat dat de kleinere gemeenten op basis van de extra informatie die zij bij scenario Ia ontvangen, de risico's niet goed kunnen inschatten en zekerheidshalve te veel onderzoek zullen gaan doen. Het ligt voor de hand dat de raadpleging van registers tot vragen leidt die dan weer moeten worden opgehelderd door de aanvrager, eventueel door nadere bewijsstukken te overleggen. Dat leidt tot een extra belasting van de burger.

- De lasten voor de aanvrager zullen bij scenario Ia hoogstwaarschijnlijk stijgen. De score is daarom -.

Bij scenario IB zullen de lasten voor de aanvrager hoogstwaarschijnlijk gelijk blijven aan die in de huidige situatie. Het bestuursorgaan zal immers niet alleen op grond van het eerder uitgebrachte Bibob-advies een besluit kunnen nemen, maar nog steeds eigen onderzoek moeten verrichten. De aanvrager zal in dat kader dan ook nog steeds bevraagd worden. Weliswaar bestaat de kans dat het bestuur vaker een Bibob-procedure zal starten, omdat uit een ander Bibob-advies vragen rijzen, maar op zichzelf verschilt dat niet van de huidige situatie waarin het bestuursorgaan ook al op grond van andere indicaties kan besluiten tot het doen van een Bibob-onderzoek.

- De lasten voor de aanvrager zullen bij scenario Ib hoogstwaarschijnlijk gelijk blijven aan die in de huidige situatie. De score is daarom 0.

Lasten informatieleveranciers

Rechtstreekse gegevensverstrekking zal bij de informatieleveranciers zonder twijfel tot extra lasten leiden. Zij zullen vaker en door meer verschillende bestuursorganen worden geraadpleegd. Informatieleveranciers geven aan nu al lastendruk te ervaren van de, veelal dubbele, informatieverzoeken. Bij uitbreiding van de mogelijkheden voor rechtstreekse gegevensverstrekking aan bestuursorganen, zullen deze lasten toenemen. De informatieleveranciers zullen vaker bevraagd worden en krijgen ook meer dubbele verzoeken. Bovendien is voorstelbaar dat de informatieverzoeken qua vorm onderling verschillen, zodat de informatieleverancier steeds moet afstemmen welke informatie nu precies wordt gevraagd. En van de zijde van de informatieverzoeker zal overleg noodzakelijk zijn om de informatie te kunnen duiden. Behalve de toegenomen frequentie en het risico op dubbele verstrekking heeft de toename van de administratieve lasten voor de informatieleveranciers ook te maken met dit soort afstemmingskosten.

- Scenario Ia leidt voor de informatieverstrekkers vrijwel zeker tot aanzienlijke extra lasten. De score is daarom -.

Bij scenario Ib zullen de lasten voor de informatieleveranciers naar alle waarschijnlijkheid dalen. Als het bestuursorgaan de beschikking heeft over een eerder afgegeven Bibob-advies zal het gericht informatieleveranciers kunnen bevragen. Omdat de grotere bestuursorganen eerder tot zelfstandige Bibob-toepassing zullen overgaan en het LBB dan ook niet meer inschakelen, zou dit betekenen dat de informatieleveranciers minder vaak door het LBB worden bevraagd.

- Scenario Ib leidt voor de informatieverstrekkers waarschijnlijk tot minder lasten. De score is daarom +.

Lasten RIEC's

Bij scenario Ia krijgen de bestuursorganen de beschikking over meer informatie, maar zoals hiervoor is aangegeven zal het voor met name de kleinere bestuursorganen lastig zijn de informatie te interpreteren. Deze kleinere bestuursorganen leunen nu al zwaar op de ondersteuning en advisering door het RIEC en aannemelijk is dat deze bestuursorganen bij scenario Ia vaker een beroep op het RIEC zullen doen.

- Scenario Ia leidt voor de RIEC's tot een lastenverzwaring. De score is een -.

Bij scenario Ib zullen de lasten voor de RIEC's naar alle waarschijnlijkheid eveneens stijgen. Met name de kleinere bestuursorganen zullen een beroep doen op het RIEC om het deskundigenadvies te kunnen interpreteren. Als een regionaal register van Bibob-adviezen wordt bijgehouden waarvoor de RIEC's verantwoordelijk worden, zullen de lasten voor de RIEC's in ieder geval stijgen.

- Scenario Ib leidt voor het RIEC tot een lastenverzwaring. De score is een -.

Lasten LBB

In de huidige situatie passen de grotere bestuursorganen de Wet Bibob het vaakst toe en vragen zij ook het vaakst advies aan het LBB. Bij scenario Ia wordt de informatiepositie van deze bestuursorganen verbeterd, hetgeen naar alle waarschijnlijkheid leidt tot het vaker toepassen van de wet, zonder dat het LBB om advies hoeft te worden gevraagd. De 'simpele' gevallen zullen niet tot een Bibob-advies leiden. Hierdoor zal de werklast voor het LBB worden verlaagd.

- Scenario Ia leidt voor het LBB tot een lastenverlichting. De score is een +.

Bij scenario Ib zullen de lasten voor het LBB per saldo waarschijnlijk gelijk blijven. Als gekozen wordt voor de inrichting van een landelijk register en het LBB dit zal moeten bijhouden, zullen hiervoor kosten moeten worden gemaakt. Het IPO en de VNG gaven ten aanzien van het plan een landelijk register in te voeren, eerder aan dat de hoge kosten voor het inrichten en bijhouden van een dergelijk register en de veiligheids- en privacyrisico's die eraan zijn verbonden, niet zouden opwegen tegen de bruikbaarheid van het register.⁵² Het is, zoals hiervoor al is aangegeven, ook mogelijk niet een landelijk, maar een regionaal register bij te houden waarvoor de RIEC's verantwoordelijk zijn. In dat geval zouden de lasten voor het LBB niet stijgen, maar wellicht dalen omdat bestuursorganen met de aanvullende informatie bij scenario Ib wellicht eerder tot een zelfstandige Bibob-toepassing overgaan.

⁵² Kamerstukken II 2010/11, 32 676 nr. 4 (Advies Raad van State).

- Scenario Ib leidt tot extra lasten voor het LBB (-) indien het LBB verantwoordelijk wordt voor het bijhouden en registreren van de uitgebrachte adviezen. Scenario Ib leidt tot een verlaging van de lasten voor het LBB (+) indien deze taak elders wordt belegd (bijvoorbeeld bij het RIEC in regionaal verband).

TABEL 5.4: DOELMATIGHEID SCENARIO I

NORM	CRITERIA	Ia	Ib
DOELMATIGHEID			
Het scenario is doelmatiger dan het huidige systeem	De snelheid waarmee het Bibob-traject wordt doorlopen	+	0
	De lasten voor het bestuursorgaan	-	0
	De lasten voor de burger	-	0
	De lasten voor de informatieleveranciers	- -	+
	De lasten voor de RIEC's	-	-
	De lasten voor het LBB	+	- of +

5.3.3.

Doeltreffendheid*Informatiepositie bestuursorgaan*

Als bestuursorganen meer bronnen kunnen raadplegen, zal hun informatiepositie verbeteren. Bij met name de kleinere bestuursorganen is het de vraag, die zij ook zichzelf stellen, of zij in staat zijn de informatie te duiden. Van belang is eveneens dat is gebleken dat het vertrouwen van informatieleveranciers in bestuursorganen niet heel groot is. Het risico bestaat dat zij bij toepassing van scenario I dan ook terughoudender met gegevensverstrekking zullen omgaan, zodat bestuursorganen *niet* beschikken over alle voor de besluitvorming benodigde informatie. De grotere bestuursorganen passen de wet Bibob het vaakst toe en hebben over het algemeen de benodigde kennis in huis om de informatie op waarde te schatten. Per saldo zal de informatiepositie van bestuursorganen bij scenario Ia dan ook toenemen.

- Bij scenario Ia verbetert de informatiepositie van het bestuursorgaan. De score is een +.

Het uitbreiden van de uitzonderingen van de geheimhoudingsplicht van het Bibob-onderzoek geeft het bestuursorgaan een iets betere informatiepositie dan in de huidige situatie. Deze verbetering verdient echter nuancering, omdat alleen de informatie die in dat rapport is behandeld wordt verstrekt. Dat maakt het onzeker of het bestuursorgaan over *alle* relevante informatie beschikt én of deze informatie bruikbaar is voor de voorliggende procedure. Een advies gericht op een kwalificatie van de mate van gevaar voor de beschikking zegt immers niet noodzakelijkerwijs iets over de mate van gevaar voor een andere beschikking. Daar staat tegenover dat deze informatie reeds is geduid door het LBB.

- Scenario Ib leidt tot een beperkte verbetering van de informatiepositie van bestuursorganen. De score is een +.

Kwaliteit besluitvorming

Als bestuursorganen over de nodige informatie beschikken, is het voor met name de kleinere bestuursorganen niet eenvoudig om deze op de juiste waarde te schatten. De weigeringsgrond in de Wet Bibob is complex vormgegeven en vergt een zekere expertise die tot op heden in enkele grote gemeenten en in het LBB is ontwikkeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om de interpretatie *of* sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband en de kwalificatie

van de mate van gevaar. Uit ons onderzoek en ook het eerdere knelpuntenonderzoek blijkt dat kleine gemeenten veelal niet de benodigde capaciteit, kennis en ervaring in huis hebben om Bibob-onderzoek te doen. Niet in alle gevallen kan voldoende ondersteuning bij de RIEC's worden verkregen.⁵³ Grotere bestuursorganen, die beschikken over de vereiste kennis en capaciteit, zullen de verstrekte informatie beter op waarde kunnen schatten. Ook daar geldt echter dat het de vraag is of zij bijvoorbeeld 'zachte' politie-informatie goed kunnen interpreteren.⁵⁴ In het laatste geval is overleg met de informatieverstrekkers veelal aangewezen. In de huidige situatie passen bestuursorganen de Wet Bibob niet vaak zelfstandig toe. Over het algemeen baseren zij hun besluit op een advies van het LBB, waardoor de kwaliteit van de besluitvorming gewaarborgd is. Scenario Ia zal er voor de grotere bestuursorganen toe leiden dat vaker overgegaan kan worden tot zelfstandige Bibob-toepassing. In vergelijking met de huidige situatie, waarbij het besluit wordt gebaseerd op een deskundigenadvies, kan echter niet worden gesproken van een verbetering van de kwaliteit. Van een verslechtering hoeft evenmin sprake te zijn, omdat deze grote bestuursorganen zoals hiervoor is aangegeven over het algemeen over de vereiste kennis en capaciteit beschikken om de informatie op waarde te schatten.

- Scenario Ia leidt niet tot een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming. De kwaliteit blijft gelijk en de score is een 0.

Bij scenario Ib is minder expertise nodig dan bij Ia omdat de informatie niet zelfstandig op waarde moet worden geschat, maar er een deskundigenrapport ligt met daarin een conclusie ten aanzien van de mate van gevaar. In vergelijking met de huidige situatie, waarin bestuursorganen over het algemeen beslissen op grond van een LBB-advies, zal echter geen sprake zijn van een kwalitatief beter besluit. Aangenomen kan worden dat de kwaliteit ongeveer hetzelfde zal zijn.

- Scenario Ib leidt niet tot een kwalitatief beter besluit. De score is een 0.

TABEL 5.5: DOELTREFFENDHEID SCENARIO I

NORM	CRITERIA	Ia	Ib
DOELMATIGHEID			
Het scenario is doeltreffender dan het huidige systeem	De informatiepositie van het bestuursorgaan	+	+
	De kwaliteit van de besluitvorming	0	0

5.3.4.

Rechtmatigheid

In het kader van de totstandkoming van de Evaluatie- en uitbreidingswet en het Verzamelbesluit Bibob hebben verschillende adviseurs de wetgever erop gewezen dat de rechtstreekse gegevensverstrekking aan bestuursorganen in strijd zou kunnen zijn met de hiervoor weergegeven bepalingen. Zowel de Raad van State als het College bescherming persoonsgegevens (hierna: Cbp) hebben kanttekeningen geplaatst bij de noodzaak (proportionaliteit en subsidiariteit) van rechtstreekse gegevensverstrekking aan bestuursorganen.⁵⁵ De adviseurs merken op dat het mogelijk is dat door de rechtstreekse gegevensverstrekking in strijd wordt gehandeld met het EVRM. Deze adviezen hadden betrekking op gegevens over de betrokkene.⁵⁶ Bij uitbreiding van de rechtstreekse verstrekking van gegevens over

⁵³ Aan de slag met Bibob, p. 10.

⁵⁴ Aan de slag met Bibob, p. 10.

⁵⁵ Adviezen Cbp 2010 en 2012 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32 676 nr. 4 (Advies Raad van State) en het advies van de Raad van State over het verzoek tot toetsing van de Wet Bibob in 2013.

⁵⁶ Hier wordt bedoeld op de betrokkene in de zin van de Wet Bibob en niet op het begrip zoals dat in de Wbp is gedefinieerd.

derden gelden de bezwaren des te meer. Niet alleen bij wijziging van de relevante wetten, maar ook in concrete cases wordt eventuele strijd met het EVRM als een risico gezien.

Dit risico is met name groot bij scenario Ia, waarin de informatie rechtstreeks aan het bestuur wordt verstrekt.

- Scenario Ia gaat gepaard met substantieel grotere risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving. De score is daarom --.

In scenario Ib doen zich eveneens risico's voor ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving. Weliswaar is sprake van een filtering van informatie door het LBB, maar anderzijds is onduidelijk wat met het LBB-advies gebeurt (door wie het wordt gedeeld) en staat in het advies wellicht informatie over personen die in het kader van de huidige procedure niet relevant is.

- Scenario Ib gaat gepaard met een substantieel grotere risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving. De score is daarom --.

TABEL 5.6: RECHTMATIGHEID SCENARIO I

NORM	CRITERIA	Ia	Ib
RECHTMATIGHEID			
Bij het scenario doen zich minder risico's voor ten aanzien van de (mogelijke) schending van (privacy)regelgeving dan bij het huidige systeem	De (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving	--	--

5.4 Scenario II: versterken positie RIEC

5.4.1. Beschrijving scenario

TABEL 5.7: SCENARIO II

II.	Versterken RIEC
a.	RIEC wordt wettelijk adviseur
b.	RIEC wordt gemachtigd om gegevens op te vragen en stelt conceptbesluiten op
c.	RIEC krijgt mandaat om namens bestuursorgaan besluiten te nemen

In plaats van of naast de versterking van de rol van het bestuur, kan men ook denken aan een versterking van de rol van de RIEC's. Met de invoering van de Evaluatie- en uitbreidingswet zijn de mogelijkheden om Bibob-gegevens te delen met het RIEC verruimd. Het is nu mogelijk de Bibob-gegevens door te geven aan de partners van het RIEC, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor het ondersteunen van het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak bij het toepassen van deze wet.⁵⁷ De positie van de RIEC's kan op verschillende manieren worden versterkt:

- a. RIEC's geven advies aan het bestuursorgaan;
- b. RIEC's worden door het gemeentebestuur gemachtigd om gegevens bij de partners op te vragen dan wel conceptbesluiten voor te bereiden;
- c. RIEC's krijgen mandaat om namens het bestuursorgaan besluiten te nemen.

⁵⁷ Art. 28 lid 2 sub d Wet Bibob.

Bij de eerste ondersteuningsvariant (scenario IIa) vervullen de RIEC's een rol die vergelijkbaar is aan die van het LBB. Het bestuursorgaan laat zich adviseren door het RIEC, waarbij het RIEC-advies geldt als een deskundigenoordeel dat vergelijkbaar is met het LBB-advies. Het LBB wordt aangemerkt als adviseur in de zin van de Awb. Als het RIEC deze positie wil innemen, heeft dat gevolgen voor de relatie tussen het RIEC en het bestuursorgaan. Een adviseur is volgens de Awb namelijk een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en *niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan* (art. 3:5 Awb). Bij deze variant past verder de aantekening dat het RIEC met name over regionale kennis beschikt en dat er dus een tweedeling in typen zaken zal ontstaan: 'eenvoudige' overzichtelijke cases met vooral lokale aspecten op grond waarvan het RIEC zelfstandig conclusies kan trekken over de mate van gevaar en ingewikkelder cases met landelijke of soms internationale aspecten waarbij in RIEC-verband geconcludeerd zal worden dat toch een advies van het LBB noodzakelijk zal zijn. Het LBB zal dan de complexe, regio overstijgende zaken voor zijn rekening nemen. Het RIEC zal onderzoek moeten kunnen doen naar derden, om een met het LBB vergelijkbare positie te kunnen innemen. Om een beroep te kunnen doen op de geheimhoudingsplicht van art. 28 Wet Bibob zal het RIEC daarnaast als adviseur in de zin van de Wet Bibob moeten worden aangemerkt en zal de informatielevering aan het RIEC geregeld moeten worden (artikel 27 Wet Bibob).

De tweede ondersteuningsvariant (scenario IIb) ziet op een machtiging van het bestuursorgaan aan het RIEC om gegevens op te vragen of conceptbesluiten te kunnen voorbereiden. Het RIEC zou bijvoorbeeld gemachtigd kunnen worden om namens het gemeentebestuur politiegegevens of strafvorderlijke gegevens op te vragen over de betrokkene en de derde. Net als bij scenario Ia wordt dus voorzien in de mogelijkheid onderzoek te doen naar de derde. Het verschil met scenario Ia is dat de RIEC's door de bestuursorganen worden gemachtigd deze extra bevoegdheden uit te oefenen. Om dit scenario te realiseren moeten derhalve twee stappen worden gezet: allereerst moeten de bevoegdheden van bestuursorganen worden uitgebreid zodat het voor hen mogelijk is onderzoek te doen naar de derde. Vervolgens moeten RIEC's worden gemachtigd deze bevoegdheid uit te oefenen.

De derde variant (scenario IIc) is vergelijkbaar met scenario IIb – ook hier gaat het om uitbreiding van de bevoegdheden in die zin dat zowel de aanvrager als de derde kunnen worden onderzocht – maar voorziet daarnaast in een mandaat c.q. machtiging, waarbij het RIEC namens het gemeentebestuur besluiten neemt – bijvoorbeeld: vergunningen intrekt. Opgemerkt wordt dat in de modelbeleidslijn voor toepassing van de Wet Bibob met een door het bestuursorgaan verleend besluitvormingsmandaat reeds rekening wordt gehouden.⁵⁸ Het RIEC wordt daarbij overigens niet specifiek benoemd.

De machtiging (scenario IIb) en mandaatconstructie (scenario IIc) bieden de mogelijkheid voor bestuursorganen die zelf wel voldoende expertise en capaciteit in huis hebben om de wet te kunnen toepassen het RIEC niet hoeven te machtigen of te mandateren. De bestaande kwaliteiten van die bestuursorganen blijven dus benut.

Vereiste aanpassingen in wet- en regelgeving

Voor elke variant bij scenario II geldt dat er een versteviging en uniformering van de RIEC-structuur vereist is. De RIEC's zijn geen bestuursorgaan, hebben dus als bestuursorgaan geen bevoegdheden, kunnen ook geen bevoegdheden opgedragen krijgen, en kunnen ook niet juridisch ter verantwoording worden geroepen. Als de bevoegdheden van het RIEC worden uitgebreid, zal duidelijk moeten zijn wie verantwoordelijk is voor de gegevensver-

⁵⁸ Deze modelbeleidslijn is te vinden op de website van RIEC Oost: <http://www.riec.nl/oostnederland/documenten>.

werking en wie bijvoorbeeld aangesproken kan worden op een juiste taakuitoefening door het RIEC. Daarnaast zouden wettelijke beslistermijnen moeten gelden en dient geïnvesteerd te worden in de capaciteit en expertise van de RIEC's. Er moet sprake zijn van meer uniformiteit en wettelijke belemmeringen moeten worden weggenomen om gegevens met bestuursorganen te kunnen uitwisselen.

Hierna worden de varianten van scenario II getoetst.

5.4.2. Doelmatigheid

Snelheid

Bij scenario II is van belang dat voor de advisering door het RIEC geen wettelijke adviestertermijnen gelden zoals bij het LBB. Een aantal bestuursorganen heeft aangegeven dat de advisering van het RIEC soms lang op zich laat wachten. De partners binnen het RIEC-verband zijn sterk afhankelijk van de medewerking van de informatieleveranciers. Voor scenario IIa is het risico op langere besluitvormingsprocedures groter. Zeker in het geval er ná het advies door het RIEC ook nog een advies van het LBB noodzakelijk blijkt, bijvoorbeeld omdat sprake blijkt te zijn van een complexe situatie.

- Scenario IIa leidt tot een vertraging van het Bibob-traject. De score is daarom een -.

Bij scenario IIb en IIc zou het traject kunnen worden versneld, omdat het RIEC bepaalde handelingen namens het bestuursorgaan kan verrichten: het beeld van het zakelijk samenwerkingsverband kan al zelfstandig in het RIEC-verband worden gereconstrueerd aan de hand van de vergaarde informatie. In de contacten tussen het RIEC en het bestuursorgaan leidt dit tot een versnelling. Voorgaande leidt ertoe dat het Bibob-onderzoek sneller kan worden verricht.

- Bij scenario IIb en IIc kan sprake zijn van een versnelling. De score is een +.

Lasten bestuursorgaan

Op zichzelf is een structuur waarin de RIEC's informatie verzamelen relatief goedkoop. Zowel voor de bestuursorganen, die immers niet zelf de expertise hoeven op te bouwen, maar gebruik kunnen maken van de beschikbare expertise bij de RIEC's, als voor de informatieleveranciers, die te maken hebben met een beperkt aantal partners en dus gemakkelijker de informatieverzoeken kunnen stroomlijnen.

Er gelden twee nuancerings bij deze redenering. Allereerst vergt scenario II in elke variant hoe dan ook van het bestuursorgaan een zekere investering in expertise. In het geval de RIEC immers wordt opgevat als wettelijk adviseur in de zin van afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (scenario IIa), blijft het bestuursorgaan verantwoordelijk voor de beoordeling van de zorgvuldigheid van de advisering in het geval het bestuursorgaan zijn besluit op dat advies baseert (zie art. 3:9 Awb).⁵⁹ En in het geval het RIEC gemachtigd wordt om namens het bestuursorgaan gegevens op te vragen (IIb) of gemandateerd wordt om besluiten te nemen (IIc) blijft het bestuursorgaan verantwoordelijk voor de wijze waarop het RIEC van die bevoegdheden gebruik maakt (zie art. 10:1 Awb).

De tweede nuancering betreft de bekostiging van de RIEC's. Er geldt geen uniforme bekostigingsstructuur. Voorstelbaar is dat naarmate het RIEC meer onderdelen van de besluitvor-

⁵⁹ Tollenaar, Veldhuis en Van den Berg 2009, p. 61-102.

ming overneemt of als adviseur gaat functioneren, dit consequenties zal hebben voor de bijdrage die van bestuursorganen zal worden geleverd.

Al met al is aannemelijk dat Scenario II in alle varianten leidt tot een verlaging van de kosten voor het bestuursorgaan. Omdat er voldoende redenen zijn om aan te nemen dat de lastenvermindering niet zeer groot zal zijn, wordt geen ++ toegekend.

- Scenario II (alle varianten) leidt hoogstwaarschijnlijk tot een verlaging van de lasten voor bestuursorganen. De score is een +.

Lasten burger

Het is mogelijk dat de lasten voor de burger bij scenario IIa stijgen ten opzichte van de huidige situatie. Zoals hiervoor is aangegeven bestaat het risico op langere besluitvormingsprocedures en is de kans aanwezig dat na advisering door het RIEC nog een advies van het LBB wordt opgevraagd.

- Scenario IIa leidt hoogstwaarschijnlijk tot een verhoging van de lasten voor burgers. De score is dan ook een -.

Of het RIEC of het bestuursorgaan informatie verzamelt of een besluit neemt, maakt voor de burger geen verschil. De scenario's IIb en IIc leiden dan ook niet tot hogere lasten voor de burger. Kleinere bestuursorganen passen de Wet Bibob nu niet vaak toe. Gesteld kan worden dat zij de wet vaker zullen toepassen, als het RIEC namens hen informatie opvraagt of een besluit neemt. Anderzijds kan worden gesteld dat nu het RIEC in verhouding tot kleinere bestuursorganen over meer ervaring en deskundigheid beschikt, er minder onnodige informatieverzoeken worden gedaan en minder onnodig advies wordt gevraagd.

- De lasten voor de burgers blijven gelijk bij de scenario's IIb en IIc. De score is voor beide scenario's 0.

Lasten informatieleveranciers

De informatieleveranciers worden in de huidige situatie bevestigd door het LBB. Een aantal informatieleveranciers wordt daarnaast rechtstreeks bevestigd door de bestuursorganen. Scenario IIa leidt tot een verhoging van de lasten voor de informatieleveranciers. Ze worden immers niet langer alleen door het LBB, maar ook door de tien RIEC's bevestigd. Het is niet uit te sluiten dat na de advisering door het RIEC alsnog een LBB-advies wordt opgevraagd. De informatieleveranciers worden dan nogmaals bevestigd door het LBB.

- De lasten voor de informatieleveranciers stijgen bij scenario IIa. De score is een -.

De informatieleveranciers worden in de huidige situatie niet alleen door het LBB, maar ook rechtstreeks door bestuursorganen bevestigd. Het is voor hen dan ook efficiënter gegevens uit te wisselen met tien RIEC's dan met meer dan 400 bestuursorganen. Bestuursorganen die zelf beschikken over voldoende capaciteit en expertise zullen niet tot het verstrekken van een machtiging overgaan, maar zelfstandig de informatie blijven opvragen. Het aantal verzoeken van deze bestuursorganen zal toenemen als zij de mogelijkheid krijgen de derde te onderzoeken. Verder is te verwachten dat vaker verzoeken namens kleine gemeenten zullen worden gedaan als het RIEC gemachtigd worden. Deze kleine gemeenten passen de wet nu niet vaak toe. Gelet op het voorgaande is de verwachting dat de lasten voor de informatieleveranciers per saldo ongeveer gelijk blijven.

- De lasten voor de informatieleveranciers blijven gelijk bij scenario IIb. De score is een 0.

Scenario IIc houdt in dat de RIEC's door de bestuursorganen worden gemandateerd besluiten te nemen op grond van de Wet Bibob. Voor de informatieleveranciers leidt dit niet tot verandering van de lasten ten opzichte van de huidige situatie.

- De lasten voor de informatieleveranciers blijven gelijk bij scenario IIc. De score is een 0.

Lasten RIEC's

Bij scenario II wordt de positie van de RIEC's versterkt. Het RIEC wordt als wettelijk adviseur aangemerkt (IIa), gemachtigd (IIb) of gemandateerd (IIc). In alle gevallen stijgen de lasten voor de RIEC's. Ook nu worden de RIEC's weliswaar om advies en ondersteuning gevraagd, maar aannemelijk is dat met een versterking van hun positie meer bestuursorganen gebruik zullen maken van het RIEC en dat bestuursorganen dit ook vaker zullen doen.

- De lasten voor de RIEC's stijgen bij alle varianten van scenario II. De score is daarom een -.

Lasten LBB

Voor het LBB kan het vergroten van de rol van het RIEC leiden tot minder adviesverzoeken en daardoor een verlaging van de administratieve lasten. In scenario IIa worden immers de 'simpele' gevallen gefilterd door het RIEC. Bij de scenario's IIb en IIc krijgt het bestuursorgaan – via het RIEC – meer informatie over het zakelijk netwerk. Net als bij scenario Ia kan worden verondersteld dat dat leidt tot een reductie van het aantal adviesverzoeken, omdat het besluit reeds op die informatie kan worden gebaseerd.

- Scenario II leidt hoogstwaarschijnlijk tot een verlaging van de lastendruk voor het LBB. De score is een +.

TABEL 5.8: DOELMATIGHEID SCENARIO II

NORM	CRITERIA	IIa	IIb	IIc
DOELMATIGHEID				
Het scenario is doelmatiger dan het huidige systeem	De snelheid waarmee het Bibob-traject wordt doorlopen	-	+	+
	De lasten voor het bestuursorgaan	+	+	+
	De lasten voor de burger	-	0	0
	De lasten voor de informatieleveranciers	-	0	0
	De lasten voor de RIEC's	-	-	-
	De lasten voor het LBB	+	+	+

5.4.3.

Doeltreffendheid

Informatiepositie bestuursorgaan

In beginsel verandert de informatiepositie van de bestuursorganen niet wanneer het RIEC dezelfde bronnen kan raadplegen als het LBB. Daarbij is van belang dat de RIEC's nog niet over dezelfde expertise beschikken als het LBB en dat de adviezen van de RIEC's niet dezelfde status hebben als die van het LBB. Bestuursorganen mogen op grond van art. 3:9 Awb en de jurisprudentie in principe uitgaan van de expertise van het LBB, maar dit geldt niet voor de adviezen van het RIEC. Bij het voorgaande is echter van belang dat de RIEC's op dit mo-

ment wellicht een beter beeld hebben van regionale ontwikkelingen dan het LBB en dat het aannemelijk is dat met een versterking van de positie van de RIEC's meer bestuursorganen gebruik zullen maken van hun diensten. Het aantal bestuursorganen dat nu een advies inwint (bij het LBB) zal stijgen doordat laagdrempeliger, namelijk bij het RIEC, om advies kan worden gevraagd. Per saldo leidt scenario IIa in vergelijking met de huidige situatie (adviesering door het LBB) daarom waarschijnlijk tot een verbetering van de informatiepositie van het bestuursorgaan.

- Bij scenario IIa verbetert de informatiepositie van bestuursorganen. De score is daarom +.

Bij de scenario's IIa en IIc verbetert de informatiepositie van het bestuursorgaan ook in vergelijking met de huidige situatie, alleen al omdat de RIEC's een beter regionaal beeld hebben. Na informatieverschaffing door het RIEC kan het bestuursorgaan alsnog een advies aan het LBB opvragen. Per saldo verbetert de informatiepositie dan ook ten opzichte van de huidige situatie.

- Bij de scenario's IIb en IIc verbetert de informatiepositie van het bestuursorgaan. De score is daarom +.

Kwaliteit besluitvorming

Scenario IIa leidt hoogstwaarschijnlijk niet tot een wijziging ten aanzien van de kwaliteit van de besluitvorming. Als de RIEC's dezelfde bronnen kunnen raadplegen als het LBB en dezelfde expertise ontwikkelen, zal de kwaliteit van de adviezen en daarmee de besluiten gelijk blijven.

- De kwaliteit van de besluitvorming blijft gelijk bij scenario IIa. De score is een 0.

De expertise van de RIEC's ten aanzien van de Wet Bibob is groter dan die van de kleinere bestuursorganen. In de huidige situatie passen deze bestuursorganen de Wet Bibob echter niet zelfstandig toe. Zij baseren hun besluit op een advies van het LBB, waarmee de kwaliteit van de besluitvorming gewaarborgd is. In vergelijking met de huidige situatie kan dan ook niet van een verbetering van de besluitvorming worden gesproken bij scenario IIb.

- De kwaliteit van de besluitvorming blijft gelijk bij scenario IIb. De score is een 0.

Of het geven van een beslissingsmandaat aan het RIEC tot een beter besluit leidt dan wanneer het bestuursorgaan zelf beslist (scenario IIc) is de vraag. Enerzijds wordt wellicht meer rekening gehouden met het belang van het voorkomen van facilitering van criminaliteit, anderzijds is juist een wezenlijk aspect van de Wet Bibob dat er bestuurlijk commitment is bij het toepassen van de wet. De bestuursorganen en RIEC's geven aan dat het verstrekken van een beslismaandaat aan het RIEC de bestaande rolverdeling – het bestuur besluit en het RIEC adviseert – doorbreekt. Dit wordt als ongewenst gekwalificeerd, omdat de toepassing van de Wet Bibob altijd een afweging vergt die bestuurlijk gedragen moet worden. Bij dit scenario bestaat het risico op spanning tussen de adviseur/beslisser en de verantwoordelijke mandaatgever.

- De kwaliteit van de besluitvorming blijft bij scenario IIc ongeveer gelijk. De score is een 0.

TABEL 5.9: DOELTREFFENDHEID SCENARIO II

NORM	CRITERIA	IIa	IIb	IIc
DOELTREFFENDHEID				
Het scenario is doeltreffender dan het huidige systeem	De informatiepositie van het bestuursorgaan	+	+	+
	De kwaliteit van de advisering en besluitvorming	0	0	0

5.4.4. Rechtmatigheid

De kring waarin persoonsgegevens worden verstrekt, is bij dit scenario kleiner dan bij het eerste scenario waarbij het gaat om rechtstreekse gegevensverstrekking aan bestuursorganen. Anderzijds zijn niet alleen bestuursorganen, maar ook andere organisaties bij het RIEC betrokken. Weliswaar is binnen de privacyregelgeving veel mogelijk, zeker indien daarvoor een overtuigend algemeen belang staat, maar vast staat dat ten opzichte van de huidige situatie de risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving toenemen, omdat meer organisaties en personen van persoonsgegevens kennis kunnen nemen dan in de huidige situatie.

Bovendien bestaat bij het geven van een beslismandaat aan het RIEC (scenario IIc), een niet-ondergeschikte van het bestuursorgaan, het risico dat dit in strijd wordt geacht met de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 10:3 Awb is namelijk bepaald dat geen mandaat wordt verleend als de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. De bevoegdheid een beschikking te weigeren of in te trekken op grond van de Wet Bibob heeft naar onze mening een zodanig karakter dat mandaatverlening aan een niet-ondergeschikte vrijwel uitgesloten moet worden geacht. Van belang hierbij is ook dat het RIEC geen rechtspersoonlijkheid bezit. Het is dan ook de vraag aan wie, welke partner van het RIEC, een mandaat zou moeten worden verstrekt.

Bij scenario IIa en IIb doet zich voorgenoemd knelpunt ten aanzien van de Awb niet voor. Wel is van belang dat het LBB alleen adviezen verstrekt aan samenwerkingsverbanden die een gemeenschappelijke regeling zijn. Alleen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, zal het LBB het advies niet alleen aan het betrokken bestuursorgaan maar ook aan het samenwerkingsverband sturen.⁶⁰ Nu de RIEC's geen gemeenschappelijke regeling zijn, zou aanpassing van de werkwijze of de positie van de RIEC's noodzakelijk zijn.

- Het risico ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving bij de scenario's IIa en IIb is hoger dan in de huidige situatie. Beide scenario's scoren een -.
- De aard van de bevoegdheid verzet zich hoogstwaarschijnlijk tegen mandatering van bevoegdheden op grond van de Wet Bibob. Scenario IIc scoort daarom een --.

⁶⁰ Memo Dienst Justis, Het Landelijk Bureau Bibob en lokale/regionale samenwerkingsverbanden, 26 april 2013.

TABEL 5.10: RECHTMATIGHEID SCENARIO II

NORM	CRITERIA	Ila	Ilb	Ilc
RECHTMATIGHEID				
Bij het scenario doen zich minder risico's voor ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving dan bij het huidige systeem	De (mogelijke) schending van de (privacy)-regelgeving	-	-	--

5.5 Resumerend: de scenario's

Op de volgende pagina is in tabel 5.11 een overzicht gegeven van de scenario's, getoetst aan de criteria doelmatigheid, doeltreffendheid en op rechtmatigheidsrisico's. Uit het overzicht blijkt dat het beeld ten aanzien van de doelmatigheid wisselend is. Bij de scenario's Ia en IIa is geen sprake van verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Beide scenario's scoren op verschillende punten een (dubbele) min. Scenario Ib en met name IIb en IIc kunnen wel leiden tot een doelmatiger Bibob-toepassing. Dit is met name het geval bij scenario IIb en IIc omdat daarbij het Bibob-traject wordt versneld en de lasten voor het bestuursorgaan en het LBB dalen. Daar staat een verschuiving van de lasten naar de RIEC's tegenover. Ten aanzien van de doeltreffendheid scoren de scenario's II beter dan de huidige situatie. Tegenover mogelijke voordelen wat betreft de doelmatigheid en met name de doeltreffendheid, staat dat alle scenario's grotere risico's ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving impliceren dan het huidige systeem. Mandatering van de bevoegdheid besluiten te nemen op grond van de Wet Bibob zoals in scenario IIc is voorgesteld, lijkt strijdig met de Awb. Daarnaast is bij alle scenario's de vraag aan de orde hoe en met welke waarborgen kan worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit zoals die op grond van privacyregelgeving gelden.

TABEL 5.11: OVERZICHT SCENARIO I EN II

		VERSTERKEN BESTUUR		VERSTERKEN RIEC		
NORM	CRITERIA	Ia	Ib	Ila	Ilb	Ilc
DOELMATIGHEID						
Het scenario is doelmatiger dan het huidige systeem	De snelheid waarmee het Bibob-traject wordt doorlopen	+	0	-	+	+
	De lasten voor het bestuursorgaan	-	0	+	+	+
	De lasten voor de burger	-	0	-	0	0
	De lasten voor de informatieleveranciers	--	+	-	0	0
	De lasten voor de RIEC's	-	-	-	-	-
	De Lasten voor het LBB	+	- of +	+	+	+
DOELTREFFENDHEID						
Het scenario is doeltreffender dan het huidige systeem	De informatiepositie van het bestuursorgaan	+	+	+	+	+
	De kwaliteit van de besluitvorming	0	0	0	0	0
RECHTMATIGHEID						
Bij het scenario doen zich minder risico's voor ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving dan bij het huidige systeem	De (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving	--	--	-	-	--

Conclusies

6.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe kan de Bibob-procedure zo worden ingericht dat bestuursorganen zo snel mogelijk over een goed en rechtmatig tot stand gekomen advies beschikken ten behoeve van hun besluitvorming?

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn twee deelonderzoeken onderscheiden met daarbij in totaal elf deelvragen. In dit hoofdstuk worden de in hoofdstuk 1 weergegeven onderzoeksvragen beantwoord. Paragraaf 6.2 gaat in op de samenwerking en informatie-uitwisseling onder de huidige Wet Bibob. In paragraaf 6.3 wordt verkend wat de mogelijkheden zijn voor een wijziging in de Bibob-keten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een slotbeschouwing (paragraaf 6.4) waarin wordt ingegaan op de mogelijkheden de informatiepositie van bestuursorganen te verbeteren en de procedure te versnellen.

6.2 Huidige samenwerking en informatie-uitwisseling

6.2.1. Bibob-procedure

1 Hoe ziet de ketensamenwerking bij de toepassing van de Wet Bibob van begin tot eind eruit na de invoering van de Evaluatie- en wijzigingswet Bibob? Wat zijn de huidige grenzen van de bestuursorganen, de RIEC's en het LBB, wie is wanneer aan zet?

Met de Wet Bibob is een weigerings- en intrekingsgrond aan bestaande vergunningstelsels toegevoegd. Deze grond richt zich op het gevaar dat met de beschikking voordelen behaald uit criminele activiteiten worden benut of anderszins nieuwe criminele activiteiten zullen worden verricht. Of dit gevaar aanwezig is, moet in eerste instantie door het bevoegde bestuursorgaan zelf worden onderzocht. Dit wordt het eigen onderzoek of eigen huiswerk genoemd. In het kader van dit eigen onderzoek gebruikt het bestuursorgaan de door de aanvrager verstrekte informatie over de achtergrond van de aanvrager (bedrijfsstructuur) en de gevraagde activiteit (financiering). Het bestuursorgaan kan deze informatie aanvullen met informatie die het bestuursorgaan zelf verzamelt, waaronder de informatie uit de gesloten registers van politie en justitie. Deze mogelijkheid is gecreëerd met de Evaluatie- en Uitbrei-

dingswet Bibob. De bevoegdheid om informatie te verzamelen uit deze registers is echter beperkt tot de aanvrager of houder van de vergunning. Het bestuursorgaan kan niet zelfstandig informatie verkrijgen van eventuele derden met wie deze betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Deze informatie komt pas boven tafel indien het bestuursorgaan advies vraagt aan het LBB. Het LBB heeft immers meer bevoegdheden, kan meer (gesloten) bronnen raadplegen, waarbij personen die in een zakelijk samenwerkingsverband tot de aanvrager staan onderwerp van onderzoek kunnen zijn.

Het bestuursorgaan werkt in de Bibob-keten samen met verschillende andere partijen. De voor bestuursorganen belangrijkste informatieleveranciers zijn de politie, het OM en de belastingdienst. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld ook de Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de douane en de Immigratie en Naturalisatiedienst over informatie beschikken die van belang kan zijn voor de bepaling van het gevaar als bedoeld in de Wet Bibob. Bij het bepalen van het gevaar kan het bestuursorgaan advies inwinnen bij het LBB. Bij de advisering over de toepassing van de wet en de ondersteuning in concrete gevallen is een belangrijke rol weggelegd voor de tien RIEC's.

6.2.2. Eigen onderzoek

2 Gegeven hun rol, welke toegevoegde waarde is er voor bestuursorganen om direct, of via de RIEC's, toegang te krijgen tot meer gegevens naast de al bestaande onderzoeksmogelijkheden?

3 Over welke informatie zouden bestuursorganen nog meer moeten beschikken ten behoeve van hun 'eigen onderzoek' om een afgewogen beslissing te kunnen nemen?

De beperking van het eigen onderzoek van bestuursorganen is dat zij niet meer onderzoek kunnen doen naar de derde dan via de open bronnen bekend is. Met de Evaluatie- en uitbreidingswet en het Verzamelbesluit Bibob zijn de mogelijkheden voor het doen van eigen onderzoek uitgebreid, maar voornoemde beperking bij het zoeken naar gegevens over de betrokkene is gehandhaafd. Als deze beperking aan het eigen onderzoek wordt opgeheven en bestuursorganen, al dan niet via het RIEC, onderzoek mogen doen naar derden zou dit ertoe kunnen leiden dat de kwaliteit van de besluitvorming stijgt en de administratieve lasten worden verlaagd.⁶¹ Gesteld zou kunnen worden dat deze voordelen zich bij meer gemeenten voordoen als de beperking die is gesteld aan het uitvoeren van het eigen onderzoek wordt opgeheven en bestuursorganen, al dan niet via het RIEC, ook onderzoek mogen doen naar derden. Met name de grotere bestuursorganen zullen in staat zijn deze extra informatie op waarde te schatten. Deze bestuursorganen hebben dan ook de behoefte aan extra informatie en geven aan het nu als een knelpunt te ervaren dat gegevens die door het RIEC zijn verzameld voor het integraal casusoverleg op grond van het Wpg-machtigingsbesluit nu niet voor Bibob-doeleinden mogen worden gebruikt.

Uit het onderzoek blijkt dat de kleinere bestuursorganen over het algemeen geen behoefte hebben aan uitbreiding van hun onderzoeksmogelijkheden. Deze bestuursorganen hebben nu al moeite om toepassing te geven aan de Wet Bibob vanwege hun beperkte capaciteit en daardoor is ook sprake van een beperkte kennisopbouw. Voor die bestuursorganen vervullen het RIEC en het LBB een belangrijke rol.

Voor alle bestuursorganen geldt dat de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob nog maar kort van kracht is en dat men daarom nog niet alle mogelijkheden van die wet ten volle benut. Verschillende bestuursorganen hebben dan ook aangegeven dat eerst de bestaande moge-

⁶¹Deze punten, kwaliteitsverhoging en lastenverlichting, werden door de wetgever gezien als belangrijke voordelen van de onderzoeksmogelijkheden van het bestuursorgaan bij de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob. Zie het Verzamelbesluit Wet Bibob, nota van inlichtingen, p. 8 en 9.

lijkheden moeten worden benut, voordat nieuwe onderzoeksmogelijkheden worden gecreëerd.

6.2.3. Knelpunten en mogelijke verbeteringen

4 Zijn er in de huidige constellatie verbeteringen mogelijk om de bestuursorganen sneller en doelmatiger van de noodzakelijke informatie en advisering te voorzien? Wat zijn hiervan de gevolgen voor de verschillende partijen? Wat zijn de kosten en de baten? Welke risico's zijn er?

Los van een mogelijke wijziging in de Bibob-keten zijn ook onder de huidige wet mogelijkheden om de toepassing ervan te verbeteren. Zoals hiervoor al is aangegeven is het van belang vast te stellen dat uit het onderzoek blijkt dat niet alle mogelijkheden van de Wet Bibob benut worden, laat staan de extra bevoegdheden op basis van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob. Nu laatstgenoemde wet nog geen jaar van kracht is, kan nog weinig worden gezegd over de effecten ervan.

Wel blijkt dat bij toepassing van de Wet Bibob een aantal knelpunten wordt ervaren door verschillende, bij de Wet Bibob betrokken partijen. De knelpunten in de uitvoering kunnen worden weggenomen door te investeren in een verdere toepassing en benutting van de mogelijkheden van de wet. Een belangrijk knelpunt – het ontbreken van voldoende capaciteit en kennis bij kleinere bestuursorganen – kan worden weggenomen door de RIEC's een grotere rol te laten vervullen. Informatieleveranciers zien voor de RIEC's een belangrijke rol weggelegd, maar signaleren op dit moment nog grote verschillen tussen de RIEC's qua capaciteit en expertise. Van belang is dat niet alleen tussen de RIEC's verschillen bestaan, maar ook tussen de bestuursorganen. Omdat niet alle bestuursorganen gelijk zijn ten aanzien van de problematiek en het kennisniveau, moet het RIEC dan ook altijd maatwerk blijven leveren. Het vertrouwen van informatieverstrekkers in bestuursorganen blijkt soms ook onvoldoende te zijn als het gaat om een zorgvuldige omgang met en beveiliging van de door hen verstrekte gegevens. De kans bestaat dat hierdoor geen gegevens worden verstrekt, terwijl dat wettelijk gezien wel mogelijk zou zijn. Investeren in de onderlinge relaties tussen de partners in de Bibob-keten lijkt dan ook aangewezen. Een ander knelpunt in de uitvoering, het niet efficiënte verloop van de gegevensuitwisseling in het kader van het Bibob-traject, kan ook (deels) worden weggenomen door te investeren in efficiënte geautomatiseerde systemen en door onderling afspraken te maken over de gegevensuitwisseling. Het uniformeren van werkprocessen en het vaststellen van het privacyprotocol zullen hier ook positieve effecten kunnen hebben. Nu komt het voor dat dezelfde informatie bij verschillende leveranciers wordt opgevraagd en informatieleveranciers dubbel worden bevraagd, bijvoorbeeld eerst door het bestuursorgaan en later door het LBB. Onduidelijkheden over de mogelijkheden tot gegevensuitwisseling (met wie kunnen welke gegevens wanneer worden gedeeld?) kunnen worden weggenomen, bijvoorbeeld door voorlichting en gerichte advisering. Op die manier kan de wet effectiever worden toegepast zonder dat een stelselwijziging noodzakelijk is.

6.3 Scenarioverkenning

6.3.1. Beschrijving scenario's

Om een inschatting te kunnen maken van het gevaar als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob heeft het bestuursorgaan (strafrechtelijke) informatie nodig. Bij invoering van de Wet Bibob

in 2003 zijn de volgende drie varianten overwogen om in deze informatiebehoefte te voorzien:⁶²

1. Rechtstreekse informatievoorziening door politie en justitie aan het bestuur;
2. Inrichting van regionale informatiebureaus, bijvoorbeeld bij de 25 politieregio's (NB: met de inrichting van de nationale politie zijn de 25 korpsen vervangen door tien regionale eenheden, één landelijke eenheid en een landelijke conserdienst);
3. Inrichting van een centrale organisatie die in de bestuurlijke informatiebehoefte voorziet in de vorm van een advies aan het bestuursorgaan dat daarom verzoekt.

Vanwege doelmatigheids- en privacyoverweging is gekozen voor de derde variant en is het LBB opgericht. Bij de scenarioverkenning die in het kader van dit onderzoek is verricht, is nagegaan of er aanleiding is deze keuze te heroverwegen.

Scenario I: versterken bestuur

Bij het eerste scenario, waarbij de rol van het bestuursorgaan wordt versterkt, zijn in het kader van de scenarioverkenning twee varianten onderscheiden. Bij de eerste variant, scenario Ia, worden de bevoegdheden van het bestuursorgaan uitgebreid in die zin dat het bestuursorgaan actief informatie mag verzamelen over zowel de betrokkene als de derde. De tweede variant, scenario Ib, houdt in dat de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht van artikel 28 Wet Bibob worden verruimd zodat informatie die op grond van de Wet Bibob is verzameld, gebruikt kan worden door andere bestuursorganen in andere besluitvormingsprocedures.

Scenario II: versterken RIEC

In het kader van het tweede scenario, waarbij de rol van het RIEC wordt versterkt, zijn drie varianten te onderscheiden. Bij de eerste variant, scenario IIa, vervullen de RIEC's een rol die vergelijkbaar is aan die van het LBB. Het bestuursorgaan laat zich adviseren door het RIEC, waarbij het RIEC-advies geldt als een deskundigenoordeel dat vergelijkbaar is met het LBB-advies. Het LBB wordt aangemerkt als adviseur in de zin van de Awb en kan in dat kader onderzoek doen naar zowel de betrokkene als de derde. Bij scenario IIb machtigt het bestuursorgaan het RIEC om gegevens op te vragen of conceptbesluiten te kunnen voorbereiden. Het RIEC zou bijvoorbeeld gemachtigd kunnen worden om namens het gemeentebestuur politiegegevens of strafvorderlijke gegevens op te vragen. Hierbij gaat het niet alleen om gegevens van de betrokkene, maar ook om gegevens van de derde. Voorafgaand aan de machtiging aan het RIEC moet derhalve worden voorzien in een uitbreiding van de bevoegdheden van het bestuursorgaan; het bestuursorgaan moet immers onderzoek kunnen doen naar de derde. De derde variant, scenario IIC, behelst een mandaat, waarbij het RIEC namens het gemeentebestuur besluiten neemt – bijvoorbeeld: vergunningen intrekt. Ook hier geldt dat eerst de bevoegdheden van het bestuursorgaan moeten worden uitgebreid, alvorens tot mandaat kan worden overgegaan.

6.3.2.

Toetsing scenario's

De scenario's zijn getoetst aan de hand van een toetsingskader, waarbij is nagegaan of de scenario's doelmatiger en doeltreffender zijn dan het huidige systeem en of de risico's op mogelijke schending van de privacywetgeving wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. Per scenario is door de onderzoekers voor elk criterium een score toegekend. De scores zijn intersubjectief vastgesteld, waarbij de redenering waarom de score is toegekend zoveel mogelijk is uitgeschreven. De argumenten voor een score zijn ontleend aan de waarnemingen, de interviews, en de analyse. Bij de sterkste scores (-- en ++) is weinig tot geen twijfel dat het scenario beter scoort op de aspecten doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtma-

⁶² Kamerstukken II 1990/00, 26 883, nr. 3 (MvT), p. 6.

tigheid. Bij de zwakkere scores (- en +) is er wel ruimte voor twijfel. Deze twijfel is in de toelichting uitgeschreven en is gebaseerd op bijvoorbeeld tegenstrijdige opvattingen in interviews of de (juridische) analyse van de onderzoekers. Bij de indifferente score (0) is het zeer aannemelijk dat het scenario geen verschil maakt met de huidige situatie.

Bij de toetsing van de scenario's is aandacht besteed aan de gevolgen voor het bestuursorgaan, voor de informatieleveranciers en het LBB.

In tabel 6.1 is weergegeven hoe scenario I scoort op de verschillende criteria per norm.

TABEL 6.1: SCORES SCENARIO I

INDELTREFFENDHEIDSCENARIO		VERSTERKEN BESTUUR	
NORM	CRITERIA	la	lb
DOELMATIGHEID			
Het scenario is doelmatiger dan het huidige systeem	De snelheid waarmee het Bibob-traject wordt doorlopen	+	0
	De lasten voor het bestuursorgaan	-	0
	De lasten voor de burger	-	0
	De lasten voor de informatieleveranciers	--	+
	De lasten voor de RIEC's	-	-
	De lasten voor het LBB	+	- of +
DOELTREFFENDHEID			
Het scenario is doeltreffender dan het huidige systeem	De informatiepositie van het bestuursorgaan	+	+
	De kwaliteit van de besluitvorming	0	0
RECHTMATIGHEID			
Bij het scenario doen zich minder risico's voor ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving dan bij het huidige systeem	De (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving	--	--

Uit het overzicht blijkt dat het scenario waarbij de rol van het bestuursorgaan wordt versterkt doeltreffender is dan het huidige systeem. Aangenomen mag worden dat bij dit scenario de informatiepositie van het bestuursorgaan wordt versterkt en de kwaliteit van de besluitvorming toeneemt. Met name bij scenario la zijn er wel de nodige vragen over de doelmatigheid. De lasten voor het bestuursorgaan, de burger en zeker voor de informatieleveranciers zullen naar alle waarschijnlijkheid stijgen bij dit scenario. Bij scenario lb is ten opzichte van het huidige systeem op de meeste punten geen verschil wat betreft de doelmatigheid. Op grond van met name de doeltreffendheid zou kunnen worden gesteld, dat scenario I aantrekkelijk is. Er doen zich bij dit scenario echter substantieel grotere risico's voor ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving. De vraag is aan de orde hoe en met welke waarborgen met dit scenario kan worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en de eisen die uit het EVRM voortvloeien.

In tabel 6.2 is weergegeven hoe scenario II scoort op de verschillende criteria per norm.

TABEL 6.2: SCORES SCENARIO II

WELKE OVERDOENDE SCENARIO'S?		VERSTERKEN RIEC		
NORM	CRITERIA	Ila	Ilb	Ilc
DOELMATIGHEID				
Het scenario is doelmatiger dan het huidige systeem	De snelheid waarmee het Bibob-traject wordt doorlopen	-	+	+
	De lasten voor het bestuursorgaan	+	+	+
	De lasten voor de burger	-	0	0
	De lasten voor de informatieleveranciers	-	0	0
	De lasten voor de RIEC's	-	-	-
	De lasten voor het LBB	+	+	+
DOELTREFFENDHEID				
Het scenario is doeltreffender dan het huidige systeem	De informatiepositie van het bestuursorgaan	+	+	+
	De kwaliteit van de besluitvorming	0	0	0
RECHTMATIGHEID				
Bij het scenario doen zich minder risico's voor ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving dan bij het huidige systeem	De (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving	-	-	--

Voor alle scenario's is wijziging van de bestaande wet- en regelgeving noodzakelijk.

Waar scenario I met name negatief scoort bij de rechtmatigheid, is dat bij scenario II in iets mindere mate het geval. Scenario II scoort beter waar het de doeltreffendheid (capaciteit bestuursorganen) en doelmatigheid betreft (lasten informatieleveranciers). Vast staat wel dat voor een goede taakvervulling de RIEC's een verdere ontwikkeling behoeven.

De kans is naar ons oordeel groot dat scenario Ilc in strijd is met de Awb, nu de aard van de bevoegdheid – het besluiten op grond van de Wet Bibob – zich niet lijkt te lenen voor mandatering. Omdat bij scenario Ila en Ilb persoonsgegevens niet rechtstreeks aan bestuursorganen worden verstrekt, maar aan het RIEC zijn de privacyrisico's bij dit scenario in verhouding kleiner. Scenario Ila, Ilb en Ilc zijn alle drie doeltreffender. Op het punt van de doelmatigheid scoren scenario's Ilb en Ilc beter dan scenario Ila.

6.3.3. Doelmatigheid

5 Zijn er mogelijkheden om de keten opnieuw in te richten, zodat deze doelmatiger kan functioneren? Bijvoorbeeld door bestuursorganen meer bevoegdheden te geven richting het onderzoeken van derden of in de organisatie tussen de RIEC's en het LBB? Wat zijn hiervan de gevolgen voor de verschillende partijen? Wat zijn de kosten en de baten? Is daarbij een verschil te maken tussen bestuursorganen die wel (gemeenten, provincies) en niet

(zelfstandige bestuursorganen, bestuursorganen op rijksniveau) zijn aangesloten bij een RIEC-convenant?

Uit de scenarioverkenning blijkt dat er mogelijkheden zijn de Bibob-keten anders in te richten, zodat deze doelmatiger functioneert. Dit is met name het geval bij de scenario's IIb (machtiging aan RIEC) en IIc (mandaat aan RIEC). Omdat de RIEC's bepaalde handelingen namens het bestuursorgaan kunnen verrichten, kan de Bibob-procedure worden versneld en dalen de lasten voor het bestuursorgaan en het LBB, terwijl die voor de burger gelijk blijven. Tegenover de lastenverlichting van het bestuursorgaan, staat echter een lastenverzwaring voor de RIEC's. Als het gaat om de lasten voor de informatieleveranciers is het beeld wisselend. Bij scenario IIb en IIc blijven de lasten gelijk, terwijl sprake is van een verzwaring bij Ia (vergroten mogelijkheid raadplegen registers) en IIa (RIEC als wettelijk adviseur) en een verlichting bij Ib (verruiming uitzonderingen geheimhoudingsplicht).

Relevant bij het voorgaande is dat niet alle bestuursorganen zijn aangesloten bij een RIEC. De scenario's IIb en IIc zullen dus niet leiden tot een doelmatiger toepassing van de Wet Bibob voor de niet aangesloten bestuursorganen. Bij beide scenario's, en ook de andere scenario's, geldt bovendien dat de rechtmatigheid een groot aandachtspunt is. Bij alle scenario's doet zich in meer of mindere mate een risico voor ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving.

6.3.4. Verruiming uitzonderingen geheimhoudingsplicht

6 Is het wenselijk in enkele gevallen de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht te verruimen? Dat wil zeggen dat informatie die krachtens de Wet Bibob verkregen is binnen de RIEC's aan RIEC partners wordt verstrekt voor andere processen dan de uitvoering van de wet Bibob. Welke mogelijkheden en beperkingen zijn hierover te construeren aan de hand van jurisprudentie en eventuele annotaties naar aanleiding daarvan?

In het kader van de scenarioverkenning is nagegaan of het mogelijk is de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob uit te breiden. Scenario Ib scoort met name goed op de doeltreffendheid. De informatiepositie van het bestuursorgaan verbetert met dit scenario evenals de kwaliteit van de besluitvorming. Over het algemeen is het scenario even doelmatig als de huidige situatie. Er is geen sprake van een versnelling en de lasten voor het bestuursorgaan en de burger blijven gelijk. Voor de informatieleveranciers is sprake van een lastenverlichting, maar daartegenover staat dat de lasten voor het RIEC zullen toenemen. Of voor het LBB sprake zal zijn van een lastenverlichting of -verzwaring hangt af van de vraag of een landelijk of regionaal register wordt ingericht. Als het LBB verantwoordelijk wordt voor het landelijke register, zullen de lasten voor dit bureau stijgen.

Aandachtspunt bij dit scenario is het mogelijke risico ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving, omdat onduidelijk is wat na verstrekking aan het bestuursorgaan met het Bibob-advies van het LBB gebeurt (door wie het wordt gedeeld) en omdat in het advies wellicht informatie is opgenomen over personen die in het kader van de huidige procedure niet relevant is.

6.3.5. Mandaat aan RIEC

7 Namens het bestuursorgaan krijgen RIEC's een mandaat om onderzoek te doen naar de betrokkene en derde. Wat zijn de randvoorwaarden van het mandaat?

Nagegaan is of het een goede optie is het RIEC te machtigen om gegevens namens het bestuursorgaan op te vragen en conceptbesluiten voor het bestuursorgaan op te stellen (scenario IIb) en of het RIEC een mandaat kan krijgen om namens het bestuursorgaan besluiten

te nemen (scenario IIc). Beide scenario's scoren positief als het gaat om de doeltreffendheid. In vergelijking met de huidige situatie blijft de kwaliteit van de besluitvorming gelijk, maar verbetert de informatiepositie van het bestuursorgaan. De lasten voor de RIEC's nemen bij beide scenario's toe, maar hiertegenover staat een lastenverlichting voor de bestuursorganen en het LBB. Ook kan het Bibob-traject met de scenario's worden versneld.

Scenario IIc is naar onze mening echter niet haalbaar, omdat het geven van een mandaat aan het RIEC hoogstwaarschijnlijk in strijd is met de Algemene wet bestuursrecht. De aard van de bevoegdheid – het nemen van besluiten op grond van de Wet Bibob – lijkt zich tegen een mandaat te verzetten.

Voor genoemd knelpunt doet zich niet voor bij scenario IIb, waar geen mandaat maar een machtiging aan het RIEC wordt verstrekt. Net als bij de andere scenario's is het ook hier echter de vraag of een en ander in overeenstemming is met het EVRM en andere privacywetgeving. Van belang is verder dat het LBB alleen adviezen verstrekt aan samenwerkingsverbanden die de vorm van een gemeenschappelijke regeling hebben. Nu de RIEC's geen gemeenschappelijke regeling zijn, moet de werkwijze van het LBB of de vormgeving van de RIEC's worden aangepast om het mogelijk te maken dat een LBB een advies aan een RIEC verstrekt.

6.3.6. Informatie-uitwisseling

8 Hoe kan de informatie-uitwisseling in de keten tussen bestuursorganen, RIEC's en LBB worden bevorderd ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob door een bestuursorgaan? Is daarbij een verschil te maken tussen bestuursorganen die wel (gemeenten, provincies) en niet (zelfstandige bestuursorganen, bestuursorganen op rijksniveau) zijn aangesloten bij een RIEC-convenant?

9 Hoe kan de informatie-uitwisseling tussen de samenwerkende RIEC-partners worden bevorderd ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob door een bestuursorgaan?

Bij de gegevensuitwisseling wordt een aantal knelpunten ervaren zo blijkt uit ons onderzoek. Hierbij gaat het allereerst om juridische knelpunten, knelpunten die gelegen zijn in de wetgeving. Hierbij gaat het allereerst om het Wpg-machtigingsbesluit. Op basis van dit besluit is het nu niet mogelijk gegevens die in RIEC-verband zijn verkregen voor casusoverleg te gebruiken voor Bibob-doeleinden. Daarnaast wordt als knelpunt ervaren dat alle partijen in de Bibob-keten te maken hebben met hun eigen wet- en regelgeving met daarin bepalingen over het verstrekken van persoonsgegevens en dat het niet altijd duidelijk is of en wanneer gegevens mogen worden verstrekt en aan welke partij. Verder is de actualiteit van gegevens een knelpunt. Bestuursorganen zouden graag ook oudere gegevens ontvangen om een goed beeld van de historie van een betrokkene te ontvangen.

Door deze juridische knelpunten weg te nemen zou de informatie-uitwisseling in de Bibob-keten verbeterd kunnen worden. Naar onze mening is het de vraag of dit, gelet ook op risico's in de sfeer van privacy, noodzakelijk is. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat ook in de uitvoering van de Wet Bibob knelpunten worden ervaren. Zo hebben de betrokken partijen niet altijd goede kennis van de regels ten aanzien van gegevensverstrekking en worden soms ten onrechte gegevens niet verstrekt terwijl dit wel zou kunnen. Het ten onrechte niet verstrekken van gegevens lijkt ook te maken te hebben met onvoldoende vertrouwen in een zorgvuldige omgang met de gegevens door het ontvangende bestuursorgaan of het RIEC waaraan de gegevens worden verstrekt. Verder speelt bijvoorbeeld de inefficiency van informatiesystemen een rol.

Stel dat zou worden overgegaan tot aanpassing van het Wpg-machtigingsbesluit dan zou dit niet voor alle bestuursorganen een oplossing betekenen, omdat niet alle bestuursorganen zijn aangesloten bij het RIEC. Het machtigingsbesluit ziet enkel op gegevensverwerking in RIEC-verband.

6.3.7. **Kwaliteit advisering en besluitvorming**

10 Wat zijn de gevolgen voor de ontwikkeling van expertise in het vergaren, selecteren, interpreteren en analyseren van informatie bij de verschillende partijen? Wat zijn de gevolgen voor de kwaliteit van advisering aan bestuursorganen? Wat zijn de gevolgen voor de kwaliteit van de besluitvorming bij bestuursorganen en de juridische houdbaarheid van genomen besluiten bij de geschetste mogelijkheden?

Voor alle scenario's geldt dat de kwaliteit van de besluitvorming niet verbetert door een wijziging van het Bibob-systeem. Uitgangspunt is nu dat bestuursorganen besluiten op basis van een advies van het LBB; bestuursorganen gaan zelden over tot het zelfstandig toepassen van de Wet Bibob. Wel verbetert bij vrijwel alle scenario's de informatiepositie van de bestuursorganen door een stelselwijziging. Het is echter de vraag of de kleinere bestuursorganen hiermee gediend zijn. Deze bestuursorganen geven aan nu al over te weinig capaciteit en kennis te beschikken om de Wet Bibob goed te kunnen uitvoeren en zij zullen bij een uitbreiding van informatie zoals die in scenario I wordt voorstaan dan ook (vaker) een beroep doen op de RIEC's. Het voordeel van scenario II is dat bestuursorganen niet zelf alle expertise in huis hoeven te hebben, maar een beroep kunnen doen op het RIEC. De RIEC's hebben een beter regionaal beeld dan bestuursorganen, maar beschikken momenteel nog niet over dezelfde expertise als het LBB en adviezen van het RIEC hebben niet dezelfde status als die van het LBB. Bij mandatering aan het RIEC (scenario IIc) is de kans groot dat de rechter zal oordelen dat dit in strijd is met de Awb, omdat de aard van de bevoegdheid zich tegen mandatering verzet.

6.3.8. **Gevolgen informatieleveranciers**

11 Wat zijn de gevolgen voor de informatieleveranciers (vb. Kamer van Koophandel en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) bij de geschetste mogelijkheden?

Scenario Ia, waarbij rechtstreeks gegevens aan het bestuursorgaan worden verstrekt, en scenario IIa, waarbij het RIEC als wettelijk adviseur fungeert, leiden tot een lastenverzwaring voor de informatieleveranciers omdat zij te maken krijgen met meer en dubbele verzoeken om gegevens.

De lasten voor informatieleveranciers zullen ongeveer gelijk blijven bij de scenario's IIb en IIc, waarbij het RIEC gemachtigd respectievelijk gemandateerd wordt. Informatieleveranciers geven aan dat het voor hen efficiënt zou zijn gegevens uit te wisselen met de RIEC's in plaats van rechtstreeks met de vele bestuursorganen. Verschillende vertegenwoordigers van informatieleveranciers geven aan dat het wenselijk is dat de RIEC's zich verder doorontwikkelen.

Scenario Ib, waarbij de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob worden verruimd, leidt voor de informatieleveranciers wel tot een lastenverlichting. Als een bestuursorgaan de beschikking heeft over een eerder afgegeven Bibob-advies zal waarschijnlijk gerichter om informatie aan leveranciers worden gevraagd en zullen de grotere bestuursorganen vaker tot zelfstandige wetstoepassing overgaan.

6.4 Slotbeschouwing

In dit onderzoek is nagegaan of de inrichting van de Bibob-procedure wijziging behoeft om ervoor te zorgen dat bestuursorganen zo snel mogelijk over een goed en rechtmatig tot stand gekomen advies beschikken ten behoeve van hun besluitvorming.

Uit het onderzoek blijkt dat ook zonder een stelselwijziging de toepassing van de Wet Bibob kan worden verbeterd. Momenteel benutten niet alle bestuursorganen de Wet Bibob ten volle, laat staan de extra bevoegdheden op basis van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob. Over de effecten van laatstgenoemde wet kan weinig worden gezegd, nu deze nog maar kort van kracht is. Veel van de nu door bestuursorganen ervaren knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob betreffen niet zozeer de wet zelf, maar de uitvoering daarvan. Een verbetering in de uitvoeringspraktijk zal dan ook leiden tot een verbetering van de effectiviteit van de Wet Bibob.

Niet alleen is onderzocht in hoeverre in de huidige constellatie verbeteringen kunnen worden doorgevoerd bij de toepassing van de Wet Bibob, maar ook of een wijziging van het Bibob-stelsel leidt tot een betere toepassing. Twee scenario's met een aantal varianten zijn in dit kader onderzocht. Het ene scenario betreft de versterking van de positie van het bestuursorgaan, terwijl bij het andere scenario de rol van het RIEC wordt versterkt. Uit de scenarioverkenning blijkt dat de scenario's waarbij de rol van het bestuursorgaan of het RIEC wordt versterkt even doeltreffend zijn als het huidige systeem, en in een aantal gevallen doeltreffender. Tegenover deze voordelen, staat echter dat het beeld bij de doelmatigheid wisselend is en dat bij alle scenario's een groter risico ten aanzien van de (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving aan de orde is dan bij het huidige systeem.

Scenario 1a zal aantrekkelijk zijn voor de grotere bestuursorganen en een aantal provincies die zelf voldoende capaciteit, kennis en ervaring hebben om de Wet Bibob uit te kunnen voeren. Aan een grotere rol voor het RIEC hebben zij geen behoefte. De bestuursorganen geven aan dat zij nu onvoldoende informatie tot hun beschikking hebben om greep te krijgen op schijnconstructies. Voor die gevallen is momenteel een adviesaanvraag bij het LBB aangewezen. De studie wijst uit dat scenario 1a waarbij de rol van het bestuursorgaan wordt versterkt doeltreffender is dan het huidige systeem. Aangenomen mag worden dat bij dit scenario de informatiepositie van het bestuursorgaan wordt versterkt en de kwaliteit van de besluitvorming toeneemt. Er zijn bij dit scenario wel de nodige vragen over de doelmatigheid. De lasten voor het bestuursorgaan, de burger en zeker voor de informatieleveranciers zullen naar alle waarschijnlijkheid stijgen.

In het onderzoek was ook de vraag naar de uitbreiding van de bevoegdheden van het RIEC aan de orde. Bestuursorganen en informatieleveranciers noemen wel enkele knelpunten ten aanzien van het LBB (tijdigheid, duidelijkheid adviezen) maar over het algemeen is men tevreden over de expertise van het LBB en heeft men in het LBB vertrouwen. Ook in de jurisprudentie is uitgemaakt dat het bestuursorgaan kan afgaan op de expertise van het LBB. Ten aanzien van het RIEC geven sommige bestuursorganen en informatieleveranciers aan dat dit samenwerkingsverband een wettelijke basis moet krijgen, andere zijn van mening dat de huidige structuur de voorkeur verdient. Wel is men unaniem van oordeel dat de RIEC's zich verder moeten ontwikkelen als het gaat om onder andere kennis en dat het vertrouwen nog moet groeien. Een ontwikkeling naar een getrappt systeem is mogelijk, waarbij de eenvoudigere adviesaanvragen – hierbij kan worden gedacht aan aanvragen over een afgebakende kring van betrokkenen (de aanvrager en andere personen die in de aanvraag en de onderlig-

gende stukken worden genoemd) – worden afgedaan door het RIEC, terwijl het LBB bevoegd is voor de behandeling van complexere adviesaanvragen.

Bijlage I: Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Handboek bestuurlijke aanpak 2010

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit het instrument in de praktijk*, 2010.

Huisman e.a. 2005

W. Huisman e.a., *Het Van Traa-project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam (WODC)*, 2005.

Joosten, Rovers en Urff 2008

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

De Moor-van Vugt 2012a

A.J.C. de Moor-van Vugt, *Gegevensuitwisseling door Toezichthouders (WODC)*, 2012.

De Moor-van Vugt 2012b

A. de Moor-van Vugt, 'Onder het mom van integriteit', *NTB* 2012/11.

Oosterom 2012

D. Oosterom, *Uitwisseling van persoonsgegevens binnen de Europese Unie ten behoeve van de Wet Bibob*, Universiteit van Tilburg maart 2012.

Reniers 2012

S. Reniers, *Samen sterker? De grens tussen wens en werkelijkheid*, Universiteit van Tilburg mei 2012.

Schol e.a. 2013

M. Schol e.a., *Weten wat er speelt. De informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid (WODC)*, 2013.

Scholte 2013

R. D. Scholte, 'Het zakelijk samenwerkingsverband', *NJB* 2013/2190.

Smits e.a. 2013a

J. Smits e.a., *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek naar de stand van zaken in 2012 (WODC)*, 2013.

Smits e.a. 2013b

J. Smits e.a., *Glazen privacy – Knelpuntenonderzoek uitvoering Wet politiegegevens (WODC)*, 2013.

Tollenaar 2009

A. Tollenaar, 'Instrumentele waarde van de Wet Bibob', RUG (<http://irs.ub.rug.nl/ppn/318565749>) 2009.

Tollenaar, Veldhuis en Van den Berg 2009

A. Tollenaar, R.W. Veldhuis, A.E.M. van den Berg, *Besluitvorming op basis van een Bibob-advies. Beoordelen van integriteit met de Wet Bibob (preadvies Jonge VAR)*, Boom Juridische uitgevers 2009, p. 61-102.

De Voogd, Doornbos en Huntjes 2007

M.C. de Voogd, F. Doornbos & L.C.L. Huntjes, *Evaluatie Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (WODC)*, 2007.

Van der Vorm 2013

B. van der Vorm, 'De 'strafrechtelijke' weigerings- en intrekingsgrond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob', *Gst.* 2013/91.

Kamerstukken

Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2011-2013

Kamerstukken II 2010-2011, 32676, nr. 3 (mvt)
Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4 (advies Raad van State)
Kamerstukken II 2010-2011, 32676, nr. 6 (nota nav het verslag)
Kamerstukken II 2011-2012, 32676, nr. 7 (nota van wijziging)
Kamerstukken II 2011-2012, 32676, nr. 8 (tweede nota van wijziging)
Kamerstukken II 2011-2012, 32676, nr. 9 (derde nota van wijziging)
Kamerstukken I 2011-2012, 32676, nr. C (memorie van antwoord)
Kamerstukken I 2012-2013, 32676, nr. F (nadere memorie van antwoord)
Kamerstukken I 2012/13, 32 676, nr. G (vragen commissie Veiligheid en Justitie).
Kamerstukken I 2011-2012, 32676, nr. H (tweede nadere memorie van antwoord)

Aanpassingswet Bibob 2003-2004

Kamerstukken II 2003-2004, 29243, nr. 3 (mvt)
Kamerstukken II 2003-2004, 29243, nr. 7 (nota nav het verslag)
Kamerstukken II 2003-2004, 29243, nr. 8 (nota van wijziging)

Wet Bibob 1999-2002

Kamerstukken II 1999-2000, 26883, nr. 3 (mvt)
Kamerstukken II 1999-2000, 26883, nr. 5 (nota nav het verslag)
Kamerstukken II 2000-2001, 26883, nr. 6 (nota van wijziging)
Kamerstukken II 2000-2001, 26883, nr. 8 (nota nav nader verslag)
Kamerstukken II 2000-2001, 26883, nr. 9 (2e nota van wijziging)

Kamerstukken II 2001/02, 26 883, nr. 27 (amendement van de leden Scheltema-De Nie en Duijkers).

Kamerstukken II 2000-2001, 26883, nr. 44 (wetgevingsoverleg)

Kamerstukken II 2000-2001, 26883, nr. 46 (3e nota van wijziging)

Kamerstukken I 2000-2001, 26883, nr. 73b (memorie van antwoord)

Kamerstukken I 2000-2001, 26883, nr. 73d (nadere memorie van antwoord)

Overig

Kamerstukken II, 1992/93, 22 838, nr. 5 (brief van de minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken).

Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 11 (enquêtecommissie Opsporingsmethoden).

Kamerstukken II 2010/11, 31 109, nr. 12 (aanbieden rapport 'Aan de slag met Bibob' en ministeriele reactie daarop).

Lokaal beleid

Gemeente Amsterdam

Directie Openbare Orde en Veiligheid Programma Van Traa / Coördinatiebureau Bibob, Jaarverslag 2012.

Gemeente Breda

Bibob-beleidslijn B5 Wabo (bouwen en wonen), 2012.

Bibob-beleidslijn subsidies, 2013.

Bibob-beleidslijn Horeca en exploitatievergunningen, 2013.

Gemeente Den Helder

RIEC Noord/Holland, Samen tegen georganiseerde criminaliteit in Noord-Holland, maart 2013.

Gemeente Groningen

Beleidslijn voor de toepassing van de wet Bibob op de vergunningen voor horeca-, en prostitutie-inrichtingen en speelautomatenhallen, 2004.

Beleidslijn Bibob bij bouwvergunningen en subsidies, 2009.

Gemeente Oegstgeest

Kadernota Integrale Veiligheid Gemeente Oegstgeest 2011-2014, augustus 2011.

Gemeente Rotterdam

Bibob-beleidslijn voor Bouw, 2008.

Bibob-beleidslijn voor horeca-inrichtingen, seksinrichtingen, coffeeshops en speelautomatenhallen, 2008.

Bibob-beleidslijn voor Milieu, 2008.

Jaarverslag Bestuurlijke Handhaving, 2011.

Jaarverslag Bibob, 2009.

Jaarverslag Bibob, 2010.

Jaarverslag Bibob, 2011.

Jaarverslag Bibob, 2012.

Gemeente Utrecht

Beleidsregel voor de toepassing van de Wet Bibob, 2005.

Handhavingsstrategie Horeca, 2011.

Gemeente Veldhoven

Bibob-beleidslijn voor de horeca- en prostitutiebranche, coffee-, smart- en growshops en speelautomatenhallen en de omgevingsvergunning voor de activiteit 'Bouw', mei 2013.

Gemeente Venray

Beleidslijn Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob), 2005.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Venray 2005, januari 2010.

Gemeente Zwolle

Beleidsregel BIBOB, 2005.

Provincie Brabant

Beleidsregels toepassing Wet BIBOB met betrekking tot omgevingsvergunningen Noord-Brabant 2013.

Beleidsregels toepassing Wet Bibob met betrekking tot subsidies Noord-Brabant 2013.

Evaluatie bibob-beleid provincie Noord-Brabant.

Statenmededeling aan Provinciale Staten, Onderwerp: Uitgangspunten uitbreiding beleidsregels Wet Bibob

Provincie Drenthe

Wijziging Beleidsregel Wet Bibob bij aanbestedingen en milieuvergunningen, 2011.

Beleidsregels toepassing Wet Bibob bij aanbestedingen en omgevingsvergunningen, 2013.

Provincie Fryslân

Beleidsregels Bibob milieuvergunningen, 2005.

Provincie Groningen

Beleidsregels Bibob bij omgevingsvergunningen, 2013.

Eindverslag Verbetertraject Bibob, 2012.

Notitie Bibob provincie Groningen, 2011.

Provincie Noord-Holland

Beleidsregel Integriteitstoets bij aanbesteden van opdrachten Noord-Holland 2010.

Beleidsregel van de provincie Noord-Holland omtrent de integriteitstoets bij omgevingsvergunningen 2011.

Beleidsregel integriteitstoets bij subsidies Noord-Holland 2011.

Overig

Cbp 2012

College bescherming persoonsgegevens, *Advies inzake Ontwerp verzamelbesluit in verband met de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (32 676)*, kenmerk z2012-00263 april 2012.

Cbp 2010

College bescherming persoonsgegevens, *Wetgevingsadvies - Wijziging van de Wet BIBOB en de Wet op de Kansspelen*, kenmerk z2010-00188 maart 2010.

Dienst Justis, *Werkwijze van het Landelijk Bureau Bibob: informatie voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak*, 2013.

Dienst Justis, *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*, oktober 2013.

Handboek Wet Bibob 2013

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Handboek Wet Bibob 2013* (niet openbaar, op te vragen bij het ministerie door bestuursorganen), juli 2013

Aan de slag met Bibob 2011

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Aan de slag met BIBOB. Onderzoek naar knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten*, Den Haag: 2011.

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Werkprogramma 2013 Inspectie Veiligheid en Justitie*, januari 2013.

Kwaliteitscommissie Bibob, *Jaarverslag Kwaliteitscommissie Bibob 2011*, april 2012.

Kwaliteitscommissie Bibob, *Jaarverslag Kwaliteitscommissie Bibob 2012*, april 2013.

Landelijk Bureau Bibob, *Jaarverslag 2008 Landelijk Bureau Bibob*, mei 2009.

Landelijk Bureau Bibob, *Jaarverslag 2009 Landelijk Bureau Bibob*, april 2010.

Landelijk Bureau Bibob, *Jaarverslag 2010 Landelijk Bureau Bibob*, april 2011.

Landelijk Bureau Bibob, *Jaarverslag 2011 Landelijk Bureau Bibob*, april 2012.

Landelijk Bureau Bibob, *Jaarverslag 2012 Landelijk Bureau Bibob*, april 2013.

Memo Dienst Justis: *Het Landelijk Bureau Bibob en lokale/regionale samenwerkingsverbanden*, april 2013.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *De Wet Bibob: wat is er gewijzigd?*, juni 2013.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Informatieblad Aanpassing Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)*, november 2013.

Politie, *Politie: partner in de bestuurlijke aanpak. De gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit*, De Bilt, februari 2012.

Politie, *Verstrekkingswijzer Wpg*, april 2009.

Raad van State 2013

Raad van State, advies Ontwerpbesluit houdende enkele aanpassingen van het Besluit Bibob, het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, het Besluit politiegegevens, het Besluit controle op rechtspersonen, het Besluit omgevingsrecht, het Besluit strategische goederen en het Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken in verband met de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (Verzamelbesluit evaluatie en uitbreiding Wet Bibob), met nota van toelichting, *Stcrt.* 2013 nr. 16616.

RIEC-convenant

Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen, te raadplegen op <http://www.riec.nl/oostbrabant/wet-en-regelgeving/nieuw-riec-convenant>

Jurisprudentie

Raad van State, 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2279, AB 2012/7, m.nt. A. Tollenaar.

Raad van State, 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2786, AB 2007/232 m.nt. F.R. Vermeer & Gst. 2007/44 m.nt. A.E.M. Berg & JOM 2009/90.

Raad van State, 15 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ2636.

Raad van State, 8 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1892, JB 2009/183 m.nt. prof. mr. G. Overkleeft-Verburg & Gst. 2009/105 m.nt. A.E.M. van den Berg.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 8 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8478.

Rechtbank Almelo, 24 november 2011, ECLI:NL:RBALM:2011:BU5639.

Rechtbank Amsterdam, 27 juli 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AU0299.

Rechtbank Amsterdam, 27 juli 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AV1654, AB 2006/56 m.nt. A.E.M. Berg.

Rechtbank Amsterdam (vzr.) 26 mei 2008, AWB 08/1562 HOREC

Rechtbank Amsterdam, 4 november 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BG2826.

Rechtbank Noord-Nederland, 26 november 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:7234.

Bijlage II: Gesprekspartners

ORGANISATIE	NAAM	FUNCTIE	RIEC-REGIO
Gemeente Leeuwarden	M. van der Helm	Bestuurlijk juridisch medewerker	RIEC Noord
Gemeente Groningen	R. Blaauw	Beleidsadviseur	RIEC Noord
Gemeente Venray	M. Janssen	Beleidsmedewerker	RIEC Limburg
Gemeente Amsterdam	B. ter Luun en M. Mulder	Coördinator coördinatie-bureau Bibob en juridisch adviseur	RIEC Amsterdam
Gemeente Veldhoven	J. van der Linden-Hondong	Bibob-coördinator	RIEC Oost Brabant
Gemeente Rotterdam	P. van Gils		RIEC Rotterdam
Gemeente Zwolle	C. Pietersen en M. Ivens	Beleidsmedewerker	RIEC Oost-Nederland
Gemeente Utrecht	G. Urff	Beleidsadviseur	RIEC Midden Nederland
Gemeente Den Helder	N. van de Bovenkamp		RIEC Noord-Holland
Gemeente Oegstgeest	D. Pronk	Beleidsadviseur	RIEC Den Haag
Gemeente Breda	A. Zonneveld	Bibob-coördinator	RIEC Zuid-West Nederland
Gemeente Den Helder	K. Schuiling	Burgemeester	RIEC Noord-Holland
Gemeente Losser	M. Sijbom	Burgemeester	RIEC Oost-Nederland
Gemeente Emmen	C. Bijl	Burgemeester	RIEC Noord
Gemeente Cuijk	W. Hillenaar	Burgemeester	RIEC Oost-Brabant
Gemeente Haarlem	B. Schneiders	Burgemeester	RIEC Noord-Holland
ORGANISATIE	NAAM	FUNCTIE	RIEC-REGIO
Provincie Friesland	A. Hoek	Bibob-coördinator	RIEC Noord
Provincie Drenthe	D. Wilkens	Bibob-coördinator	RIEC Noord
Provincie Groningen	M. Renkema	Bibob-coördinator	RIEC Noord
Provincie Noord-Holland	J. Rinzema	Bibob-coördinator	RIEC Noord-Holland, RIEC Amsterdam en RIEC Midden-Nederland

Provincie Noord-Holland	J. Remkes	Commissaris van de Koning	RIEC Noord-Holland, RIEC Amsterdam en RIEC Midden-Nederland
Provincie Brabant	W. van de Donk	Commissaris van de Koning	RIEC Zuid-West Nederland en RIEC Oost Brabant

ORGANISATIE	NAAM	FUNCTIE
LBB	A. van Beek en R. Scholte	Afdelingsmanager en mederwerker
Kwaliteitscommissie Bibob	J.A. Blok	Voorzitter
LIEC	S. Laaper	Programmamanager Bestuurlijke Aanpak
RIEC	Hoofden RIEC	Hoofden RIEC
RIEC Noord	F. Hurenkamp	Beleidsmedewerker
Inspectie SZW	J. Nieuwland en P. van den Berg	Team Projectvoorbereiding/ Infodesk
Belastingdienst	H. A. Boering	Adviseur Externe Overheidssamenwerking w.o. LSI en LIEC/RIEC
FIOD	L. Boer	Team strategische opsporingsinformatie
OM - Landelijk Parket	G. van der Zee en R.J. Schooff	CI officier van justitie Landelijk Parket en parket secretaris
OM – Regionaal Parket	C. Metselaar	Beleidsmedewerker Bibob
Politie Midden Nederland	J. Hermens	Bestuurskundige
Politie Noord Nederland	B. Boukema	Privacyfunctionaris
Politie Noord Nederland	J. Knol	Bestuurskundige
Advocatenkantoor Pels Rijcken	R. Veldhuis	Advocaat