



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Aan de slag met BIBOB

Onderzoek naar knelpunten
in de toepassing van de
Wet BIBOB door gemeenten



Aan de slag met BIBOB

Onderzoek naar knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten

Onze missie

Veiligheid... het toezichtdomein van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) is breed en divers. Het gaat bijvoorbeeld over overlast en verloedering, brand, criminaliteit, ongevallen, rampen en crises. De Inspectie is de organisatie die, namens de minister, onafhankelijk toezicht houdt op de wijze waarop bestuur, hulpverleningsdiensten en instanties hun taak uitoefenen en wet- en regelgeving naleven met het oog op een veilige samenleving. Doen de organisaties wat ze moeten doen en doen ze het goed, dat is de kern.

Toezicht is gewenst, sterker nog, toezicht moet. Door het toezicht van de Inspectie wordt duidelijk of regelgeving en beleid worden nageleefd en het beoogde effect hebben. Ook wordt inzichtelijk waar knelpunten zitten en verbeteringen nodig zijn. Transparant voor burger, samenleving, politiek en bestuur. Toezicht levert de minister informatie over mogelijke risico's en over de effecten van het beleid. Hierop kan de minister het beleid bepalen en bijsturen.

Toezicht helpt organisaties om de kwaliteit van hun werk te verbeteren. Niet alleen door de 'dwingende ogen'; de betrokken organisaties en besturen kunnen juist lering trekken uit de inspectierapporten.

De inspectierapporten geven inzicht in de prestaties van de betrokken organisaties. Het toezicht van de Inspectie levert daarmee een bijdrage aan de veiligheid in de samenleving.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid: toezicht voor een veiliger samenleving

Inhoud

Samenvatting en conclusies	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doel van het onderzoek	14
1.3 Focus onderzoek	14
1.4 Onderzoeksaanpak	15
1.5 Leeswijzer	16
2 De Wet BIBOB	19
2.1 Ontstaansgeschiedenis	20
2.2 Wet BIBOB	20
2.3 Reikwijdte Wet BIBOB	21
2.4 Relevante ontwikkelingen	21
3 Resultaten literatuurstudie	27
3.1 Het niet toepassen van de Wet BIBOB	28
3.2 Diversiteit in de wijze van toepassen	29
3.3 Weerstand in eigen organisatie	30
3.4 Kennis bij bestuursorganen	30
3.5 De tipfunctie van het OM	31
3.6 Gebruik politieke informatie	32
3.7 Vergewisplicht	33
3.8 Inzage BIBOB-advies	33
3.9 Het LBB	34
4 Resultaten interviews	37
4.1 Beeldvorming	38
4.2 Beleidsvorming	39
4.3 Uitvoering	42
4.4 De toekomst van de Wet BIBOB	49
Bijlagen	51
I Geïnterviewde gemeenten	53
II Taken RIECs	54
III Afkortingen	55



Samenvatting en conclusies

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (Wet BIBOB) heeft als doel te voorkomen dat de overheid, door het verlenen van vergunningen, het verstrekken van subsidies of het gunnen van overheidsopdrachten onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. Naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak over het niet verlenen van een vergunning aan een raamexploitant in de rosse buurt van Alkmaar, ontstonden in de Tweede Kamer zorgen over de toepasbaarheid van de Wet BIBOB. De angst was dat gemeenten hierdoor terughoudend zouden worden in het gebruik van de Wet BIBOB.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) heeft op verzoek van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in dit onderzoek gekeken naar de knelpunten die gemeenten ervaren in het toepassen van de Wet BIBOB op het verlenen van vergunningen. Hierdoor wil zij kunnen vaststellen of de wet- en regelgeving op voldoende wijze de implementatie en/of de toepassing daarvan ondersteunen.

Centrale conclusie

Ondanks de uitspraak van de rechtbank Alkmaar wordt de Wet BIBOB nog altijd door gemeenten toegepast. Het aantal bij het Landelijk Bureau BIBOB (LBB) aangevraagde adviezen, een graadmeter voor het toepassen van de wet, is de afgelopen jaren niet gedaald. Ook hebben de gemeenten in de interviews geen signalen afgegeven dat de rechterlijke uitspraak of elementen uit de wet zelf tot een afname van de toepassing van de wet heeft geleid. De Inspectie OOV concludeert dat de Wet BIBOB de implementatie en toepassing ervan in voldoende mate ondersteunt. In het wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB (maart 2011) worden een aantal juridische knelpunten opgelost. De Inspectie OOV constateert dat er geen wezenlijke juridische belemmeringen zijn voor een succesvolle toepassing door gemeenten.

Wel is het zo dat sinds de invoering van de wet het aantal gemeenten dat BIBOB-beleid heeft opgesteld achterblijft bij de oorspronkelijke verwachtingen. Dit betekent dat een grote groep gemeenten (tussen de 35 procent en de 45 procent) geen beleid heeft en de wet dus niet toepast. De wet laat dit ook toe. Van de gemeenten die wel beleid hebben, maken niet alle gemeenten actief gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt. De beperkte toepassing wordt mede veroorzaakt door een aantal knelpunten in de uitvoering van de wet.

Hieronder volgen de grootste knelpunten:

- Gemeenten hebben een beperkt beeld van de (invloed van de) georganiseerde criminaliteit in hun gemeente.
- Het BIBOB-beleid is onvoldoende integraal en in samenhang uitgewerkt.
- De informatie-uitwisseling tussen gemeenten en hun partners (zoals de politie en het Openbaar Ministerie), het kennisniveau van gemeenten en de omvang van de kleine gemeenten zijn bedreigingen voor een succesvolle uitvoering¹.

Kortom, een grote groep gemeenten maakt nog geen of slechts beperkt gebruik van de Wet BIBOB. Hierdoor bestaat het risico dat deze gemeenten onbedoeld criminele activiteiten faciliteren. Dit wordt versterkt door het zogenaamde waterbedeffect: de problematiek verschuift juist naar die gemeenten die geen beleid hebben opgesteld voor de Wet BIBOB of die de wet niet actief toepassen.

Deelconclusies

De Inspectie OOV is in haar onderzoek gestuit op een diversiteit aan knelpunten in de uitvoering van de Wet BIBOB. Wat opvalt is dat deze knelpunten al langere tijd bekend zijn.

Beeldvorming

Het is belangrijk dat gemeenten een beeld hebben van de (invloed van de) georganiseerde criminaliteit in hun gemeente. Dit beeld creëert een besef van urgentie en is richtinggevend voor het opstellen van beleid voor de bestuurlijke aanpak in het algemeen en de Wet BIBOB in het bijzonder.

De Inspectie OOV constateert dat de bij het onderzoek betrokken gemeenten nog een beperkt beeld van de (invloed van de) georganiseerde criminaliteit hebben. Het beeld is beperkt omdat het over specifieke sectoren gaat, het niet regelmatig wordt geactualiseerd en het niet de informatie van alle relevante partners bevat. Het grootste knelpunt is de gebrekkige informatie-uitwisseling tussen gemeenten en hun partners. Dit geldt zowel voor het delen van informatie tussen gemeenten en hun partners als voor het delen van informatie tussen gemeenten onderling. Dit is een gemis, omdat georganiseerde criminaliteit zich nu eenmaal niet houdt aan organisatie- of gemeentegrenzen.

De Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIECs) kunnen een belangrijke rol spelen in het opstellen van gemeentelijke criminaliteitsbeelden. Zij hebben als taak om gevraagd en ongevraagd analyses te verrichten die een beeld geven van de lokale verwevenheid tussen de

¹ Deze knelpunten komen in essentie overeen met de resultaten van de 'Nulmeting bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit', Twynstra Gudde en Capgemini Consulting, oktober 2010.

onder- en bovenwereld en de wijze waarop dit tot uitdrukking komt. De RIECs geven, hoewel ze onderling sterk verschillen, hier momenteel echter nog onvoldoende invulling aan.

Beleid

Alle bij het onderzoek betrokken gemeenten hebben BIBOB-beleid opgesteld. Dit beleid is vooral gericht op de horecasector en seksinrichtingen. De Inspectie OOV constateert dat dit beleid nog onvoldoende integraal is uitgewerkt. Dit heeft zowel betrekking op de samenwerking met de partners als op het inzetten van de Wet BIBOB als een onderdeel van een bredere bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit in een gemeente.

Slechts in een beperkt aantal gemeenten wordt de Wet BIBOB beschouwd als één van de mogelijke instrumenten die kunnen worden ingezet in de bestuurlijke aanpak. Gemeenten zijn bovendien onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden die zij binnen deze aanpak hebben. Zo hebben zij verschillende beelden van de wijze waarop de Wet BIBOB kan worden ingezet. Het verdient aanbeveling de mogelijkheden die de wet biedt breder te delen.

Een knelpunt in de samenwerking met de partners is het draagvlak bij de partners voor het gemeentelijk BIBOB-beleid. Dit wisselt per partner en per gemeente. Mede hierdoor worden maar in een derde van de gemeenten de eigen werkprocessen of procedures afgestemd met externe partners. Deze afspraken zijn juist van belang voor een succesvolle samenwerking in de uitvoering van het beleid. Het gezamenlijk opstellen en/of beoordelen van criminaliteitsbeelden kan volgens de Inspectie OOV het draagvlak voor het beleid vergroten.

Uitvoering

De Inspectie OOV constateert drie grote knelpunten in de uitvoering: de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en externe partners, het kennisniveau van gemeenten en de geringe omvang van enkele gemeenten.

Ook tijdens de uitvoering van de wet is een goede samenwerking met externe partners van groot belang. De verschillende werkwijzen, die de regionale politiekorpsen en arrondissementen ten aanzien van informatie-uitwisseling en meer specifiek de privacy-wetgeving hanteren, staan een brede uitwisseling van informatie echter nog in de weg. Er is geen helderheid over welke informatie wel en welke informatie niet mag worden gedeeld. Ook weten de partners volgens de bij het onderzoek betrokken gemeenten onvoldoende wat de gemeentelijke bevoegdheden zijn. Hierdoor sluit de aangeleverde informatie niet altijd aan op de behoeftes die gemeenten hebben.

De Inspectie OOV vraagt nadrukkelijk aandacht voor de samenwerking met het Openbaar Ministerie (OM) en de taakinfilling van de RIECs. Het OM geeft nog onvoldoende invulling aan de tipfunctie en heeft hiervoor geen eenduidig landelijke werkwijze. De RIECs geven, hoewel er onderlinge verschillen zijn, nog onvoldoende invulling aan enkele kerntaken: het adviseren van gemeenten en het vormen van een informatieknoppunt.

Een tweede knelpunt is het kennisniveau van gemeenten ten aanzien van (de mogelijkheden van) de Wet BIBOB. De Inspectie OOV constateert grote verschillen tussen gemeenten. De informatie die gemeenten voor de beoordeling van een aanvraag opvragen, wordt echter steeds complexer. Er is vooral aandacht nodig voor het gebrek aan financiële en organisatorische kennis. Dit tekort aan kennis heeft gevolgen voor de kwaliteit en effectiviteit van de beoordeling van de aanvragen.

Het laatste knelpunt is de omvang van enkele gemeenten. Een geringe omvang lijkt niet meer te passen bij de schaal waarbinnen de georganiseerde criminaliteit opereert. Kleine gemeenten doen amper ervaring op met het toepassen van de wet en hebben vaak te weinig kennis om complexe aanvragen te beoordelen. Omdat het aantal inrichtingen in de sectoren die onder de Wet BIBOB vallen er (zeer) beperkt is, loont het maar beperkt om hier in te investeren. De vraag is of van deze gemeenten mag worden verwacht dat zij deze (arbeidsintensieve) wet succesvol zelfstandig kunnen uitvoeren.

Wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB

De helft van de bij het onderzoek betrokken gemeenten meent dat het wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB oplossingen biedt voor enkele door de gemeenten ervaren knelpunten. Hierbij gaat het om de uitgebreide mogelijkheid om afschriften van het advies van het LBB in te zien en de termijn voor het LBB op te rekken.

Ook de uitbreiding naar extra branches wordt door een deel van de gemeenten als positief beoordeeld. Andere gemeenten zetten hier echter vraagtekens bij. Het toepassen van de Wet BIBOB op deze nieuwe branches heeft gevolgen voor de benodigde kennis en capaciteit van gemeenten. Daarnaast merken gemeenten op dat de overheid achterloopt op de ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit. De Wet BIBOB kan namelijk op een beperkt aantal branches worden toegepast. In het wetsvoorstel wordt dit uitgebreid. Gemeenten signaleren echter dat de georganiseerde criminaliteit nu al uitwijkt naar weer andere branches. Het tempo van het wetgevingsproces staat op gespannen voet met de snelheid waarmee de georganiseerde criminaliteit haar activiteiten verlegt.

Tot slot

De Inspectie OOV vraagt met het oog op de gesignaleerde knelpunten nadrukkelijk aandacht voor de positie en inbedding van de RIECs en het in ontwikkeling zijnde Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC). De rol en taken van deze centra zijn voor veel gemeenten nog onduidelijk. De RIECs hebben zich met verschillende snelheden en in verschillende richtingen ontwikkeld. Ze moeten zich echter richten op hun primaire taken en zo hun toegevoegde waarde voor de gemeenten onder de aandacht brengen. De gemeenten hebben hier zelf ook een taak in. Zij kunnen als co-financier hun behoeften nadrukkelijker onder de aandacht brengen. De oplossing voor een groot deel van de knelpunten zit volgens de Inspectie OOV niet in het ontplooiën van nieuwe initiatieven, maar in het beter benutten van de bestaande mogelijkheden.



Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Alkmaar besluit op 23 juni 2009 om een raamexploitant geen nieuwe vergunning te verlenen voor de exploitatie van 92 ramen op de Achterdam, de rosse buurt van Alkmaar. Aanleiding is een onderzoek door het Landelijk Bureau BIBOB (hierna: LBB). Er zou sprake zijn van connecties tussen de raamexploitant en criminelen, waaronder één van de Heineken-ontvoerders. Zo zouden panden zijn aangekocht met drugs en een deel van het losgeld.

Op 12 november 2009 oordeelt de rechtbank in Alkmaar dat het beroep, dat de raamexploitant heeft ingesteld tegen het besluit om de vergunning niet te verlenen, gegrond is. Volgens de rechter is niet bewezen dat sprake is van witwassen of dat de panden met drugsgeld zouden zijn aangekocht.

De burgemeester van Alkmaar reageert teleurgesteld op de uitspraak. Hij zegt onder andere: *‘Een aantal van de overwegingen van de rechtbank doet de vraag rijzen of toepassing van de Wet BIBOB nog wel voldoende draagvlak heeft’*². De burgemeester kondigt vervolgens aan in hoger beroep te gaan³.

Enkele weken later wordt het wetsvoorstel ‘Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor het jaar 2010’ behandeld. Hierbij is onder andere aandacht voor de rol van de burgemeester bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. De uitvoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (Wet BIBOB) in de gemeente Alkmaar wordt specifiek door de woordvoerder van het CDA genoemd. *‘Wat is daar gebeurd? De burgemeester heeft doorgepakt, maar is vervolgens door de rechter teruggefloten. De CDA-fractie zou het betreuren als door uitspraken van de rechter burgemeesters terughoudend zouden worden om de Wet BIBOB te gebruiken’*⁴.

De minister van BZK stelt hierop dat de uitspraak niet voortkomt uit gebreken aan de wet zelf, maar uit de manier waarop de wet door de gemeente is toegepast. Zij stelt voor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) te vragen waar het bij de uitvoering van de Wet BIBOB niet goed gaat. De Inspectie OOV heeft hierop het onderzoek in haar onderzoeksprogramma opgenomen.

1.2 Doel van het onderzoek

De Inspectie OOV voert dit onderzoek uit om inzicht te verwerven in mogelijke knelpunten in de uitvoering van de Wet BIBOB. Hiermee wil zij kunnen vaststellen of de wet- en regelgeving de implementatie en/of de toepassing van de Wet BIBOB voldoende ondersteunen. Zij wil hiermee bijdragen aan de verbetering van het gebruik van de Wet BIBOB door de betrokken partijen.

1.3 Focus onderzoek

Bij de uitvoering van de Wet BIBOB is een groot aantal organisaties betrokken. De rijksoverheid, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, de politieregio's en bepaalde openbare lichamen kunnen de wet toepassen. Het LBB en de Regionale Informatie- en

² Persbericht ‘Alkmaar gaat in hoger beroep tegen uitspraak BIBOB Achterdam’, 18-12-2009.

³ Deze zaak loopt nog altijd. Eind maart 2011 vindt een zitting plaats bij de Raad van State.

⁴ Kamerstukken 2009/2010, 32123-VII.

Expertisecentra (RIECs) kunnen deze bestuursorganen hierbij ondersteunen. Indirect zijn het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de Belastingdienst en bijzondere opsporingsdiensten (Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) en Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD)) als ketenpartners betrokken.

Het onderzoek richt zich nadrukkelijk op de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten. Uit de beschikbare cijfers blijkt dat de gemeenten, in absolute aantallen gezien, verreweg het meeste gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt. Daarnaast gaat het onderzoek over het verlenen, verlengen of intrekken van vergunningen en/of beschikkingen, aangezien de Wet BIBOB hier het meest voor wordt gebruikt. De Inspectie OOV is immers op zoek naar de knelpunten in de uitvoering. Deze zijn juist daar waar de wet het meest wordt toegepast het meest zichtbaar. De overige bestuursorganen worden net zoals subsidies en aanbestedingen in dit onderzoek dus buiten beschouwing gelaten.

1.4 Onderzoeksaanpak

De Inspectie OOV heeft door literatuurstudie en gesprekken met experts op het terrein van BIBOB knelpunten en succesfactoren geïnventariseerd. Deze zijn in het rapport opgenomen. Op basis van deze inventarisatie heeft zij daarnaast een vragenlijst opgesteld. Deze is gebruikt voor verdiepende interviews met ambtenaren die zijn betrokken bij de uitvoering van de Wet BIBOB.

De gemeenten waarin deze ambtenaren werkzaam zijn, zijn niet willekeurig gekozen. Een eerste selectiecriteria was dat de gemeente gebruik moet maken van de Wet BIBOB. Gemeenten die geen gebruik maken van de wet, kunnen immers geen inzicht geven in de knelpunten in de uitvoering. Vervolgens is gekeken naar de omvang van gemeenten. Hierbij hanteert de Inspectie OOV de volgende indeling:

- klein (0 – 20.000 inwoners);
- middelgroot (20.000 – 50.000 inwoners);
- groot (50.000 tot 100.000 inwoners);
- zeer groot (100.000+ inwoners).

Ten slotte is rekening gehouden met geografische spreiding en de mate waarin gemeenten gebruik maken van de wet. De Inspectie OOV heeft hiervoor gebruik gemaakt van gegevens uit de rapportage Nulmeting bestuurlijke aanpak⁵ en uit gesprekken met de RIECs. De Inspectie OOV heeft 27 gemeenten bevraagd. In bijlage I is een overzicht van de geselecteerde gemeenten opgenomen.

De interviews hadden tot doel om de uit de literatuur bekende knelpunten te spiegelen aan de uitvoeringspraktijk. Ook wilde de Inspectie OOV meer inzicht krijgen in de ernst en omvang van de ervaren knelpunten. Ten slotte zijn de interviews gebruikt om eventuele nieuwe, nog niet bekende knelpunten te signaleren.

De uitkomsten van deze interviews worden in dit rapport weergegeven. Waar de literatuur en de uitvoeringspraktijk overeenkomen en elkaar versterken, doet de Inspectie OOV algemene uitspraken. Wanneer knelpunten slechts door een beperkt aantal gemeenten zijn genoemd, wordt dit expliciet in het rapport vermeld.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de context waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd. De inhoud en reikwijdte van de Wet BIBOB is kort beschreven. Ten slotte volgt een beschrijving van twee relevante actuele ontwikkelingen: de totstandkoming van de RIECs en het wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB.

In hoofdstuk 3 worden de uit de literatuur bekende knelpunten beschreven. De Wet BIBOB is meermaals onderwerp van onderzoek geweest en komt regelmatig in het nieuws. Op basis van een literatuurstudie heeft de Inspectie OOV geïnventariseerd wat de knelpunten zijn.

Vervolgens zijn in hoofdstuk 4 de onderzoeksresultaten uit de interviews met de betrokken gemeenten beschreven. Hiervoor is de driedeling beeldvorming, beleid en uitvoering gehanteerd. Ten aanzien van deze drie factoren wordt ingegaan op ervaren knelpunten en succesfactoren.

2

De Wet BIBOB

De Wet BIBOB is deze zomer acht jaar in werking. In dit hoofdstuk is er aandacht voor de ontstaansgeschiedenis van de wet. Ook worden de inhoud en reikwijdte ervan beknopt weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op enkele relevante actuele ontwikkelingen.

2.1 Ontstaansgeschiedenis

In 1996 onderkent de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (ook bekend als de commissie Van Traa) het probleem dat de overheid criminele activiteiten faciliteert. De commissie beveelt een wettelijke regeling aan voor het gebruik van politie-informatie ten behoeve van bestuurlijke rechtshandhaving. Ook volgens de ministers van BZK en van Justitie moet de overheid in staat zijn om zich met het oog op de waarborging van de integriteit van de overheid te beschermen tegen het risico om criminele activiteiten te faciliteren. De verwachting is dat dit ook positieve effecten zal hebben op de bestrijding van de (georganiseerde) criminaliteit. De ministers informeren de Tweede Kamer over het voornemen om een effectief bestuurlijk instrument te maken om het bestuur hierbij te ondersteunen.

2.2 Wet BIBOB

Dit voornemen leidt tot de op 1 juni 2003 in werking getreden Wet BIBOB. Deze wet moet voorkomen dat de overheid, door het verlenen van vergunningen, het verstrekken van subsidies of het gunnen van overheidsopdrachten, onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. Met behulp van de wet kunnen bestuursorganen in Nederland (onder strikte voorwaarden) besluiten om bepaalde beschikkingen⁶ of overheidsopdrachten niet te verlenen of in te trekken indien er ernstig gevaar bestaat dat hiermee criminele activiteiten worden ontplooid of gecontinueerd⁷. Het inzetten van het instrumentarium uit de wet is een ultimatum remedium: gemeenten moeten eerst nagaan of andere beschikbare mogelijkheden kunnen worden ingezet.

Bestuursorganen mogen op grond van de Wet BIBOB extra informatie vragen aan aanvragers van een vergunning of een subsidie, of aan gegadigden voor een overheidsopdracht. Met behulp van deze informatie kan het bestuursorgaan zelf een onderzoek doen naar de integriteit van betrokkenen. Mocht dit onderzoek niet voldoende informatie bieden om zelfstandig te kunnen beoordelen of het gevaar bestaat dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, dan kan het bestuursorgaan bij het LBB een advies vragen⁸. Dit advies kan drie uitkomsten hebben: geen gevaar (het bestuur kan de beschikking verlenen), mindere mate van gevaar (het bestuursorgaan kan extra voorwaarden verbinden aan de te verlenen beschikking) of ernstig gevaar (het bestuursorgaan kan negatief beschikken).

Het LBB kan bij het opstellen van het advies gebruik maken van open en gesloten bronnen, waaronder databanken die voor bijvoorbeeld gemeenten niet toegankelijk zijn (zoals CIE-Informatie (Criminele Inlichtingen Eenheid) van de politie). Daarnaast is het LBB bevoegd

⁶ Waaronder vergunningen en subsidies.

⁷ Jaarverslag LBB, 2006.

⁸ Jaarverslag LBB, 2006.

informatie te vragen aan buitenlandse autoriteiten. Overigens kan de officier van justitie die belast is met de uitvoering van de Wet BIBOB bestuursorganen adviseren om advies bij het LBB te vragen: de zogenaamde tipfunctie.

Het aanvragen van een advies bij het LBB mag alleen in aanvulling op bestaande instrumenten worden toegepast: bestuursorganen dienen eerst de eigen bronnen te raadplegen en de mogelijkheden van al bestaande weigerings- en intrekingsgronden te onderzoeken.

2.3 Reikwijdte Wet BIBOB

De Wet BIBOB is van toepassing op vergunningen, aanbestedingen en subsidies. Voor vergunningen gaat het om:

- vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet;
- exploitatievergunningen voor coffeeshops, smartshops, growshops, seksinrichtingen en speelautomatenhallen;
- milieu- en bouwvergunningen;
- opiumonthefingen;
- vergunningen die worden verstrekt binnen het kader van personen- en goederenvervoer over de weg;
- vergunningen op het gebied van de verkoop van onroerend goed door woningcorporaties aan particulieren.

Bij aanbestedingen kan de Wet BIBOB worden toegepast op aanbestedingen die vallen binnen de sectoren 'bouw, milieu en ICT'. Voor subsidies zijn geen specifieke sectoren aangewezen⁹. De betreffende subsidieregeling dient aan te geven of deze onder de Wet BIBOB valt.

Verreweg de meeste adviesaanvragen die het LBB ontvangt hebben betrekking op vergunningen, voornamelijk in de horecabranche. Hierop volgen seksinrichtingen en bouwvergunningen. Daarnaast lijkt er sprake te zijn van 'modegrillen'. Zo hadden in 2008 opvallend veel aanvragen betrekking op smart- en growshops en in 2009 op coffeeshops¹⁰.

2.4 Relevante ontwikkelingen

De wereld rond BIBOB staat niet stil. De wet is al meerdere malen onderwerp van onderzoek geweest. Er zijn diverse ontwikkelingen in gang gezet om knelpunten in de uitvoering aan te pakken. De vorming van de RIECs (en het Landelijk Expertise Centrum (LIEC)) en het voorstel om de Wet BIBOB uit te breiden zijn op dit moment de meest relevante.

⁹ Jaarverslag LBB, 2006.

¹⁰ Jaarverslagen LBB, 2006-2009.



2.4.1 RIECs

In 2008 heeft het ministerie van BZK het programma 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' vastgesteld. Hierin werd geconstateerd dat de bestuurlijke aanpak alleen kon slagen wanneer voldoende capaciteit, kennis en kunde beschikbaar was. Voor gemeenten bleek het echter niet altijd eenvoudig te zijn om deze randvoorwaarden op een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve wijze in te vullen. Hierdoor kwam de bestuurlijke aanpak bijna uitsluitend binnen enkele zeer grote gemeenten van de grond. Ook andere problemen werden gesignaleerd. Er bleek sprake te zijn van het zogenaamde waterbedeffect (criminelen wijken uit naar gemeenten die geen of een beperkte bestuurlijke aanpak hebben) en de informatiepositie van het bestuur was onvoldoende. De informatie was te gefragmenteerd en moeilijk toegankelijk, er was onvoldoende specifieke analysecapaciteit beschikbaar, het ontbrak aan instrumentarium om te komen tot een structureel inzicht en de relevante informatie werd niet snel en adequaat genoeg onder de aandacht van het bestuur gebracht.

Om deze redenen zijn RIECs opgezet. De centra hebben primair als taak de informatiepositie van het bestuur op het gebied van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit te versterken. Zij doen dit door de informatie van verschillende handhavings- en opsporingsdiensten naast elkaar te leggen en te analyseren. De RIECs moeten gevraagd en ongevraagd analyses verrichten die een beeld geven van de lokale verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld en de wijze waarop dit tot uitdrukking komt. Voor de overige taken van de RIECs wordt verwezen naar bijlage II.

Van de RIECs wordt het nodige ten aanzien van BIBOB verwacht. Eén van de taken is het ondersteunen van gemeenten bij de inzet van de mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt. In het programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad wordt gesteld dat de Wet BIBOB breder in Nederland moet worden ingezet. Men streeft naar een breder, eenduidig en selectief gebruik van de wet. De RIECs moeten hier een belangrijke rol in vervullen. Hierbij wordt het opzetten van een landelijk register met adviezen genoemd als nuttig instrument¹¹.

In het programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad wordt ingegaan op het verbeteren van de toepassing van de Wet BIBOB. Hiertoe worden de volgende activiteiten ontplooid:

- het verrichten van onderzoek naar de wenselijkheid van uitbreiding van de wet naar andere branches en andere bevoegdheden van bestuursorganen. Lokaal maatwerk is daarbij het uitgangspunt;
- het beter benutten van de in de Wet BIBOB geboden tipgeversfunctie van de officier van justitie;
- het opzetten van een landelijk register met BIBOB-adviezen;
- het verhogen van de benodigde financiële kennis bij BIBOB-functionarissen;
- het kwantitatief en kwalitatief uitbreiden van het LBB¹².

Halverwege 2010 is het jaarverslag van de RIECs over 2008 én 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden. De minister van BZK deelt in de begeleidende brief mee dat deze jaren in het teken hebben gestaan van de opbouw van de RIECs. Van de 431 gemeenten hebben 277 zich bij een RIEC aangesloten. De nadruk van de RIECs heeft tot dan toe vooral gelegen op het bewust maken van gemeenten op verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld en het ondersteunen van de gemeenten bij de toepassing van de Wet BIBOB.

Verder worden enkele aandachtspunten genoemd. De RIECs moeten nader worden geüniformeerd. Ook de informatie-uitwisseling tussen de centra behoeft aandacht. Het begin 2011 opgerichte Landelijk Informatie- en Expertisecentrum moet bij beide aandachtspunten een grote rol gaan spelen. Inmiddels is een kwartiermaker aangesteld om de vorm en inhoud van het centrum nader uit te werken. De verwachting is dat het LIEC zich richt op verdere uniformering, het aanbieden van deskundigheid op het gebied van privacy en het signaleren van nationale tendensen en verschuivingseffecten van criminaliteit.

Een laatste aandachtspunt is volgens het jaarverslag van de RIECs het vergroten van de betrokkenheid van gemeenten bij de bestuurlijke aanpak. Het bestuur moet zich meer bewust worden van de problemen die georganiseerde misdaad met zich meebrengt. Het is

¹¹ Plan van Aanpak programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, ministerie van BZK 2008.

¹² Plan van Aanpak programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, ministerie van BZK 2008.

daarom belangrijk dat de RIECs in de toekomst bestuurlijke criminaliteitsbeleidanalyses gaan opstellen en gaan adviseren bij het opstellen en delen van bestuurlijke rapportages¹³. Zoals uit de aanbidding van het jaarverslag blijkt werd deze taak van de RIECs tot op dat moment nog niet uitgevoerd.

Organisatie

De RIECs vormen in de praktijk een soort shared service organisatie, die beheersmatig onder een korpsbeheerder valt. Provincies, gemeenten, het OM, politiekorpsen, bijzondere opsporingsdiensten, de Belastingdienst en andere (semi) overheden kunnen zich aansluiten door een convenant te tekenen. Hierin zijn concrete afspraken vastgelegd over de wijze van samenwerking en het delen van informatie. De RIECs kennen een relatief kleine vaste bezetting. De medewerkers hebben de taak om de samenwerkende partijen zodanig te ondersteunen dat een integrale samenwerking wordt bereikt¹⁴.

Aanvankelijk werden als pilot zes RIECs opgezet. Inmiddels zijn er tien RIECs geformeerd, die op basis van co-financiering door het Rijk worden ondersteund. Per 1 januari 2011 zijn de RIECs een structurele voorziening. De geografische indeling is gelijk aan één of meer politieregio's. Belangrijk om te vermelden is dat niet alle gemeenten bij een RIEC zijn aangesloten. De volgende RIECs zijn momenteel operationeel:

- Noord;
- Oost-Nederland;
- Midden-Nederland;
- Noord-Holland;
- Haaglanden/Hollands Midden;
- Zuid-Holland-Zuid;
- Zeeland, Brabant-Noord, Midden- en West-Brabant;
- Limburg;
- Zuidoost-Brabant;
- Rotterdam-Rijnmond.

Momenteel wordt het RIEC Gelderland Midden-Zuid opgezet. Dit RIEC zal naar alle waarschijnlijkheid in maart 2011 bij het RIEC Oost-Nederland aansluiten. Verder is begin 2011 een kwartiermaker aangesteld om het RIEC verder vorm te geven.

Uit de rapportage 'Nulmeting bestuurlijke aanpak' (oktober 2010) blijkt dat de RIECs de nodige verschillen kennen. Zo varieert het aantal inwoners van 478.088 in het gebied waar het RIEC Zuid-Holland Zuid actief is tot 2.402.969 in het RIEC Noord-Holland. In het gebied waar het RIEC Rotterdam-Rijnmond opereert zijn 19 gemeenten, in het RIEC Noord zijn dat er 66.

¹³ Aanbidding jaarverslag RIECs 2008 en 2009, 16-07-2010.

¹⁴ Informatie over het RIEC, 2009.

Ook de bezettingen van de RIECs variëren sterk, in absolute aantallen van 2,5 fte bij het RIEC Zuidoost-Brabant tot 21 fte bij het RIEC Noord-Holland. Gemiddeld is het aantal fte 7,5. Als wordt gekeken naar het aantal fte per 100.000 inwoners, dan geldt dat in het RIEC Midden-Nederland 0,19 fte wordt ingezet en in het RIEC Noord-Holland 0,87 fte. Gemiddeld is dit 0,49 fte per 100.000 inwoners. De bijdrage van de gemeenten per inwoners verschillen eveneens: van geen bijdrage aan het RIEC Noord tot € 0,62 aan het RIEC Limburg. De gemiddelde gemeentelijke bijdrage per inwoner bedraagt hier € 0,27¹⁵.

2.4.2 Wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB

Eén van de in het programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad beschreven activiteiten om de toepassing van de Wet BIBOB te verbeteren, is het onderzoeken van de wenselijkheid van het uitbreiden van de Wet BIBOB naar andere branches. Dit onderzoek wees uit dat hier inderdaad behoefte aan bestond. Daarop is in het wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB opgenomen de Wet BIBOB ook van toepassing te verklaren op:

- vastgoedtransacties waarbij de overheid is betrokken als civiele partij;
- het exploiteren van speelautomaten;
- het exploiteren van headshops;
- het importeren van vuurwerk;
- het organiseren van lokaal vergunningplichtige vechtsportgala's¹⁶.

Daarnaast is een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel beschreven die de uitvoering van de Wet BIBOB door gemeenten moeten vereenvoudigen. Ook wordt de rechtsbescherming van bedrijven en personen verbeterd. Het gaat om de volgende maatregelen:

- bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak kunnen bij het LBB opvragen of eerder naar bedrijven of personen een BIBOB-onderzoek is ingesteld;
- bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak kunnen rechtstreeks justitiële en strafvorderlijke gegevens van betrokkenen ontvangen ten behoeve van beslissingen in de BIBOB-sectoren;
- de RIECs kunnen inzage krijgen in de BIBOB-dossiers en daarmee gemeenten ondersteuning bieden bij de toepassing van de Wet BIBOB;
- de termijn voor het LBB om een advies te geven wordt verlengd van vier naar acht weken, met een verlengingsmogelijkheid van vier weken;
- het wordt voor externe bezwarencommissies mogelijk om een afschrift van het advies van het LBB te ontvangen;
- het wordt voor degene die bezwaar maakt tegen een weigering van een vergunning, subsidie of opdracht mogelijk om een afschrift van het advies van het LBB te ontvangen.

¹⁵ Rapportage Nulmeting bestuurlijke aanpak, Twynstra Gudde en Capgemini Consulting, oktober 2010.

¹⁶ Uitbreiding Wet BIBOB in strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Persbericht ministerie VenJ, 21-02-2011.

3

Resultaten literatuurstudie

De Wet BIBOB komt sinds de inwerkingtreding in 2003 met grote regelmaat in het nieuws. De berichten gaan over geboekte successen, maar hebben evenzeer betrekking op knelpunten in de uitvoering van de wet. Ook in evaluaties en andere onderzoeken naar de (werking van) de wet worden knelpunten genoemd.

Deze knelpunten zijn talrijk, maar bovenal zeer divers. De daadwerkelijke omvang (en dus ernst) van de knelpunten lijkt eveneens sterk te verschillen. Wat een knelpunt is in de ene gemeente, speelt in een andere gemeente geen rol van betekenis. Hieronder volgt een weergave van de in literatuur veelgenoemde knelpunten.

3.1 Het niet toepassen van de Wet BIBOB

Het gebruik van de bevoegdheden uit de Wet BIBOB is niet verplicht. Daarnaast is het, zoals vermeld, een ultimum remedium. Toch wordt het niet toepassen van de Wet BIBOB regelmatig als een groot knelpunt genoemd. In 2005 had bijna 40 procent van de gemeenten een beleidslijn voor BIBOB vastgesteld. De verwachting was aanvankelijk dat dit op zou lopen tot 83 procent¹⁷. Hierop volgde inderdaad een stijgende lijn. Twee jaar later had meer dan de helft van de gemeenten een beleidslijn geformuleerd¹⁸, en in 2009 hadden 276 gemeenten BIBOB-beleid bij het LBB geregistreerd. Dit komt neer op tweederde van het aantal gemeenten in Nederland¹⁹. In een enquête voor het rapport Nulmeting bestuurlijke aanpak (2010) geeft echter slechts 55 procent van de gemeenten aan BIBOB-beleid te hebben. Van de gemeenten die wel beleid hebben, past niet elke gemeente het beleid actief toe²⁰.

Ook is gekeken naar de geografische spreiding, waarbij sprake blijkt te zijn van zeer grote verschillen. In het noorden van het land (Fryslân, Groningen en Drenthe) hebben 26 procent van de gemeenten beleid vastgesteld, terwijl dit in de regio Rotterdam-Rijnmond voor 83 procent van de gemeenten geldt. Hoewel geen eenduidige landelijke cijfers bestaan, blijft het aantal gemeenten dat BIBOB-beleid heeft nog altijd achter bij de verwachtingen. Er is weliswaar sprake van een stijgende lijn, maar de genoemde 83 procent is nog ver weg.

Gemeenten hebben in enkele gevallen uit principiële redenen geen beleid, bijvoorbeeld omdat het instrument naar hun mening niet bij een gemeente thuishoort. Vaker hebben zij geen beleid omdat zij van mening zijn dat in hun gemeente geen sprake is van (georganiseerde) criminaliteit. Slechts 37 procent van de kleine gemeenten heeft BIBOB-beleid vastgesteld, beduidend minder dan de middelgrote (60 procent), de grote (70 procent) en de 100.000+ (96 procent) gemeenten²¹. Een vaak genoemde oorzaak hiervoor is dat in kleine gemeenten vaak een cultuur van 'ons kent ons' heerst. Al snel wordt gedacht dat er geen problemen zijn of dat men de criminelen in de eigen gemeente wel kent. Criminaliteit in georganiseerd verband wordt zo echter niet uitgesloten. Sterker nog, het behoort juist tot de strategieën van criminele organisaties om hechte banden aan te gaan met de bovenwereld²².

17 BIBOB in beweging: Resultaten quick-scan Wet BIBOB (SGB0), augustus 2005.

18 Evaluatie Wet BIBOB, Brief van de ministers van Justitie en van BZK, 16-07-2007.

19 Jaarverslag LBB 2009, april 2010.

20 Rapportage Nulmeting bestuurlijke aanpak, Twynstra Gudde en Capgemini Consulting, oktober 2010.

21 Rapportage Nulmeting bestuurlijke aanpak, Twynstra Gudde en Capgemini Consulting, oktober 2010.

22 BIBOB in beweging: Resultaten quick-scan Wet BIBOB (SGB0), augustus 2005.

Eén van de gevolgen van de 'ons kent ons'-cultuur is dat er laagdrempelige relaties zijn, die soms een persoonlijk karakter hebben. Deze zijn voor de beleidsontwikkeling van grote betekenis, maar kunnen worden verstoord door de diepgaande vragen die in het kader van BIBOB aan partners moeten worden gesteld²³. Dit roept weerstand op en vormt een barrière voor een consequente toepassing van de wet. Ook is het gevaar van intimidatie in deze gemeenten eerder aanwezig²⁴. Om deze redenen wordt overigens vaak de noodzaak van een integriteitbeleid van gemeenten onderschreven²⁵.

3.2 Diversiteit in de wijze van toepassen

Wanneer gemeenten besluiten de Wet BIBOB wel toe te passen, dan doen zij dit niet allen op dezelfde wijze. Zo passen sommige gemeenten in alle gevallen een lichte toets toe, terwijl andere altijd een zware toets hanteren. Weer andere gemeenten hebben per branche een verschillende werkwijze. De gemeenten beschikken over de beleidsvrijheid om dit te doen. Te grote verschillen zijn echter niet wenselijk²⁶. In dit verband wordt onder meer gesproken over het eerder genoemde waterbedeffect: als de ene gemeente strenger is dan de andere, kan de criminaliteit verschuiven. Ook betekent het dat ondernemers verschillende administratieve lasten hebben. Dit is vanuit economisch oogpunt niet wenselijk²⁷.

Een oorzaak voor de verschillende wijze van toepassen kan liggen in de verschillende opvattingen die bestuursorganen hebben over de Wet BIBOB. Is dit een wet die de gemeente beschermt tegen het ongewild faciliteren van criminele faciliteiten of een instrument voor de gemeente om de criminaliteit binnen de gemeente actief te bestrijden?

23 BIBOB in beweging; Resultaten quick-scan Wet BIBOB (SGB0), augustus 2005.

24 Evaluatie Wet BIBOB, verslag van een Algemeen Overleg, 29-01-2008.

25 Onder andere in de brief van het VNG aan de minister van BZK: Consultatie wijziging Wet BIBOB, 23-03-2010.

26 Brief ministers BZK en van Justitie: Overzicht maatregelen BIBOB, toetsingscriteria en ervaringen van gemeenten met lichte en zware toets, 29-04-2010.

27 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken over toerisme en recreatie (26419), 20-01-2010.

3.3 Weerstand in eigen organisatie

Er is niet alleen sprake van diversiteit tussen verschillende gemeenten, maar ook binnen gemeenten staan de neuzen niet altijd dezelfde kant op. Er worden weerstanden aangetroffen bij medewerkers op specifieke beleidsonderdelen. Onderdelen die subsidies verstrekken en aanbestedingen doen hebben heel andere prioriteiten dan het bestrijden van georganiseerde criminaliteit²⁸. Daarnaast is de politieke wil en de bereidheid om te investeren niet in elke gemeente even groot. Deze zijn echter noodzakelijk, omdat met name de flankerende kosten van het BIBOB-beleid hoog zijn. De hogere eisen aan de vergunningverlening en de handhaving leiden tot een kostentoename. Ook het opbouwen van de benodigde expertise kost geld²⁹.

3.4 Kennis bij bestuursorganen

Voor de toepassing van de Wet BIBOB is het van groot belang dat bestuursorganen en aanbestedende diensten beschikken over de kennis en vaardigheden om op juiste wijze gebruik te maken van het instrumentarium en om de inhoud van de BIBOB-adviezen adequaat te kunnen verwerken³⁰. Bestuursorganen waren volgens de Memorie van Toelichting op de Wet BIBOB niet vertrouwd met het omgaan met gevoelige gegevens. Het was voor hen lastig om in te schatten wat de waarde is van de politiegegevens, omdat de bronnen van uiteenlopende aard zijn (van proces-verbaal tot CIE-informatie).

Dit is nog altijd een probleem: zo is in 2010 geconstateerd dat het binnen gemeenten nog vaak ontbreekt aan expertise om bestuurlijke instrumenten (waaronder de Wet BIBOB) in te zetten³¹. Ook kennen zij hun eigen bevoegdheden onvoldoende³². Deze problemen doen zich vooral, maar zeker niet uitsluitend, voor bij kleine gemeenten. De ontwikkeling van de specifieke (financiële) expertise is gelimiteerd. Gemeenten hebben moeite om structureel capaciteit vrij te maken voor BIBOB, waardoor de aanwezige expertise kwetsbaar is. Mutaties in de beperkte capaciteit leiden direct tot lacunes. Hierdoor kunnen deze gemeenten de mogelijkheden van de Wet BIBOB niet ten volle benutten, zijn zij minder weerbaar en lopen zij het risico dat juist in hun gemeente criminele activiteiten worden ontplooid³³. Ook bouwen deze gemeenten, omdat de wet beperkt wordt toegepast, amper ervaring op.

28 BIBOB in beweging; Resultaten quick-scan Wet BIBOB (SGB0), augustus 2005; Bestrijding georganiseerde criminaliteit, brief van de ministers van Justitie en BZK, 21-04-2009.

29 BIBOB in beweging; Resultaten quick-scan Wet BIBOB (SGB0), augustus 2005.

30 Wet BIBOB, Memorie van Toelichting, 1999-2000.

31 Geïntegreerd jaarverslag RIEC's 2008 en 2009, 08-07-2010.

32 Binnenlands Bestuur: Wat moeten wij met BIBOB? 28-08-2009.

33 BIBOB in beweging; Resultaten quick-scan Wet BIBOB (SGB0), augustus 2005.



Een bijkomend nadeel is dat, mede als gevolg van de beperkte kennis, het vertrouwen van bijvoorbeeld de politie en het OM om informatie met gemeenten te delen in sommige gevallen wegvalt.

3.5 De tipfunctie van het OM

Zoals eerder vermeld kan het OM volgens de wet een bestuursorgaan adviseren een BIBOB-advies aan te vragen, indien het OM over informatie beschikt die wijst op een verband tussen een betrokkene bij een vergunningaanvraag en strafbare feiten. Deze tipfunctie komt echter nauwelijks van de grond. In de evaluatie van de wet in 2007 blijkt dat het OM zich op dat moment nog beraadt over de wijze waarop een goede invulling kan worden gegeven aan de tipfunctie.

In de praktijk is daarop de zogenaamde 'geactiveerde tipfunctie' ontstaan, waarbij gemeenten de mogelijkheid hebben om het OM te vragen haar te tippen over de aanvrager van bijvoorbeeld een vergunning. Het bestuursorgaan stuurt hiervoor informatie naar de BIBOB-officier (BIBOB-Ov) met het verzoek te beoordelen of in dat bepaalde geval een tip kan worden gegeven³⁴. Deze werkwijze is echter geen gemeengoed.

³⁴ Evaluatie Wet BIBOB, Brief van de ministers van Justitie en van BZK, 16-07-2007.

In een Algemeen Overleg naar aanleiding van de evaluatie deelde de minister van Justitie mee dat het probleem is dat het vaak over zachte informatie gaat, wat betekent dat er geen fatale gevolgen aan het verschaffen ervan verbonden mogen zijn. Door gerichte ontsluiting van informatie uit verschillende systemen wilde het OM de tipfunctie verbeteren³⁵. Het probleem blijft echter bestaan. De gemeente Amsterdam signaleerde bijvoorbeeld in 2009 dat het contact met de BIBOB-Ovj in de regio ontbreekt³⁶.

3.6 Gebruik politieke informatie

Bij de toepassing van de Wet BIBOB wordt gebruik gemaakt van verschillende openbare en gesloten bronnen. Door het gebruik van gegevens uit deze bronnen kan het vermoeden dat bijvoorbeeld met behulp van een vergunning criminele activiteiten zullen worden gepleegd, worden onderbouwd. Dit maakt het mogelijk dat strafrechtelijke informatie in een bestuursrechtelijk proces wordt gebruikt.

Al voor het in werking treden van de Wet BIBOB is dit als een mogelijk knelpunt voorzien. In een brief wijzen de ministers van BZK en van Justitie³⁷ op het onderscheid tussen het gebruik van 'harde' informatie (zoals veroordelingen) en politie-informatie (feiten die nog niet tot een veroordeling hebben geleid). Het vermoeden waarop een BIBOB-besluit wordt gebaseerd heeft meer zekerheid en kracht naarmate de verkregen informatie harder is en de onderbouwing sterker. Als de verkregen informatie uit politieregisters zachter van aard is, zal het vooral de combinatie met informatie uit andere bronnen zijn, die leidt tot een afgewogen (onderbouwing van de) keuze.

Zoals blijkt uit de casussen Alkmaar en Groningen is het gebruik van 'zachte' informatie als onderbouwing van een BIBOB-besluit echter nog altijd een heikel punt. Dit is ook gesignaleerd in de rapportage van een parlementaire werkgroep 'Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld' uit oktober 2008. Daarnaast komt het knelpunt terug in de jaarverslagen van het LBB. Hierbij moet wel worden vermeld dat dit om incidentele zaken lijkt te gaan: het merendeel van de BIBOB-zaken blijkt voldoende onderbouwd.

Er bestaat geen overzicht van jurisprudentie ten aanzien van de Wet BIBOB. Wel houdt het LBB jaarlijks de jurisprudentie bij, die betrekking heeft op haar adviezen. Hieruit blijkt dat de meeste beschikkingen van bestuursorganen, die zijn gebaseerd op adviezen van het LBB, voor de rechter stand houden. Tussen 2007 en 2011 heeft de Raad van State 32 hoger beroepszaken behandeld, die betrekking hadden op de Wet BIBOB. Dit zijn er acht per jaar. Gezien het aantal adviesaanvragen dat per jaar bij het LBB binnenkomt is dit geen hoge score. De meeste van deze zaken blijken voor de Raad van State stand te houden. Van zeven zaken zijn geen resultaten bekend. In de overige 25 zaken is vijfmaal een uitspraak vernietigd (20 procent), in twintig gevallen is de uitspraak bevestigd (80 procent).

³⁵ Evaluatie Wet BIBOB, verslag van het Algemeen Overleg, d.d. 29-01-2008.

³⁶ Gemeente Amsterdam: Vijf jaar BIBOB in Amsterdam, 12-05-2009.

³⁷ Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur, 10-10-1996.

In een rapport van de gemeente Amsterdam wordt ook ingegaan op het spanningsveld tussen strafrecht en bestuursrecht, maar dan met een andere invalshoek. De gemeente constateert dat bij het toepassen van de Wet BIBOB veelal gebruik wordt gemaakt van strafrechtelijke gegevens. Het toepassen van de wet is echter bestuursrechtelijk van aard. Dit leidt vooral bij strafrechtelijk georiënteerde juristen ‘wel eens tot onbegrip’³⁸.

3.7 Vergewisplicht

Een knelpunt dat in het verlengde ligt van de hierboven beschreven problematiek betreft de zogeheten vergewisplicht van bestuursorganen. Als het LBB een advies geeft kan het gebruik maken van gesloten bronnen. Een bestuursorgaan mag de informatie uit deze bronnen niet inzien. De rechter verlangt echter wel van het bestuursorgaan dat, wil het bestuursorgaan het advies gebruiken, het zich vergewist van de gedegenheid van het advies (artikel 3:9 Algemene Wet Bestuursrecht). En dit kan weer niet zonder de gesloten bronnen in te zien. Het bestuursorgaan is met andere woorden gehandicapt bij zijn vergewisplicht³⁹. Het bestuursorgaan kan (buiten de verificatie bij de direct betrokkenen) niet controleren of de informatie zoals deze in het advies is weergegeven overeenkomt met de bronnen en of deze bronnen ook nog andere (eventueel ontlastende) informatie bevatten. Alhoewel er verschillende ontwikkelingen zijn ten aanzien van dit knelpunt, is het voor bestuurders nog niet altijd duidelijk welke informatie nu wel en welke niet wordt uitgewisseld⁴⁰.

3.8 Inzage BIBOB-advies

Waar bestuursorganen moeilijkheden hebben met het correcte gebruik van de vergewisplicht, zijn er ook problemen met de mogelijkheden tot inzage van het BIBOB-advies door anderen. Het blijkt moeilijk om informatie met andere partijen uit te wisselen, omdat de gegevens uit het advies niet aan anderen mogen worden verstrekt⁴¹. De wens om dit wel te doen, is echter wel aanwezig (bijvoorbeeld om omliggende gemeenten te ondersteunen). Informatie-delung op regionaal niveau is niet toegestaan, terwijl dit informeel wel gebeurt⁴². Ook het RIEC mag het advies formeel nog niet inzien⁴³.

38 Gemeente Amsterdam: Vijf jaar BIBOB in Amsterdam, 12-05-2009. Overigens loopt bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een zaak over de Wet BIBOB, die ingaat op de vraag of de Wet BIBOB een punitief karakter heeft.

39 Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, aflevering 2009-2/3, Hoe verder met de Wet BIBOB?

40 Binnenlands Bestuur: Dichte mist rond integriteitstoets, 04-12-2009.

41 Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld, rapport van een parlementaire werkgroep, 09-10-2008.

42 Gemeente Amsterdam: Vijf jaar BIBOB in Amsterdam, 12-05-2009; Binnenlands Bestuur: Wat moeten wij met BIBOB? 28-08-2009.

43 Geïntegreerd jaarverslag RIEC's 2008 en 2009, 08-07-2010.

Een ander probleem is de inzage door degene die onderwerp van onderzoek is en eventuele belanghebbenden. Deze moeten inzicht krijgen in de feiten en gegevens die ter onderbouwing van het besluit worden gebruikt en tevens de mogelijkheid krijgen deze te weerleggen. De vraag is of degene die wordt geconfronteerd met een dergelijk besluit voldoende mogelijkheden heeft om zich tegen de gevolgen ervan te verdedigen. Momenteel hebben aanvragers slechts het recht om een advies van het LBB in te zien, niet om het advies te verkrijgen⁴⁴.

3.9 Het LBB

Enkele knelpunten hebben betrekking op de adviesaanvragen bij en adviezen van het LBB. Dit gaat over de termijnen van adviezen, over het verkrijgen van informatie en over de werkwijze.

Aantallen adviesaanvragen en adviezen

In 2005 bleek dat het merendeel van de gemeenten met een beleidslijn nog nooit een adviesaanvraag bij het LBB had ingediend. Het was nog niet nodig geweest dan wel had de gemeente zijn beleidslijn nog niet bij het LBB geregistreerd. Het aantal adviezen van het LBB bleef hierdoor ver achter bij de verwachtingen⁴⁵. Sindsdien is het aantal aanvragen wel gestegen, maar ook in 2008 blijkt dat de wet nog weinig wordt toegepast. Van de bijna 20.000 BIBOB-toetsen die bestuursorganen (gemeenten en provincies) tussen 2003 en 2008 hebben uitgevoerd, is in 777 gevallen een advies van het LBB aangevraagd en zijn 513 adviezen verstrekt. Dit betekent dat in 4 procent van alle BIBOB-toetsen advies wordt ingewonnen bij het LBB⁴⁶. De laatste jaren is het aantal aanvragen bij het LBB stabiel: zo'n 260 per jaar. Het aantal aanvullende adviesaanvragen (bijvoorbeeld nodig wanneer bij een zienswijzengesprek of bezwaarprocedure nieuwe informatie wordt ingebracht) stijgt nog wel, van 5 in 2007 naar 61 in 2009.

Beschikbaarheid informatie uit het buitenland

Misdaad houdt zich niet aan grenzen. Daarom is het in sommige gevallen noodzakelijk om ook over gegevens van buitenlandse natuurlijke personen en rechtspersonen te kunnen beschikken. In de Memorie van Toelichting op de Wet BIBOB wordt dit belang onderstreept. Tegelijkertijd wordt vermeld dat dit vooral voor gesloten bronnen moeizaam kan zijn. Immers, de buitenlandse diensten die gesloten bronnen beheren zijn niet verplicht om gegevens te verstrekken. De internationale uitwisseling van politieke en justitiële gegevens voor bestuurlijke doeleinden is 'ongeregeld': er bestaan geen verdragen voor⁴⁷.

44 Gemeente Amsterdam: Vijf jaar BIBOB in Amsterdam, 12-05-2009.

45 BIBOB in beweging: Resultaten quick-scan Wet BIBOB (SGB0), augustus 2005.

46 Berenschot: Uitbreiding van de Wet BIBOB, 03-07-2008.

47 Wet BIBOB, Memorie van Toelichting, 1999-2000; Gemeente Amsterdam: Vijf jaar BIBOB in Amsterdam, 12-05-2009.

In de praktijk vraagt het LBB informatie op in het buitenland. Zij houdt hier jaarlijks statistieken van bij. Hieruit blijkt dat de omvang van het probleem beperkt is, maar wel toeneemt. In 2006 is 3 keer informatie opgevraagd, in 2009 is dit 27 keer gebeurd. Het aantal maal dat informatie daadwerkelijk wordt ontvangen is laag: zowel in 2006 als in 2009 was dit in 33 procent van de gevallen. In 2007 en 2008 was dit nog lager.

Overschrijding termijn LBB

Het LBB heeft een wettelijke termijn van acht weken om een advies af te geven aan een bestuursorgaan. Deze termijn wordt echter in veel gevallen overschreden. Indien het LBB een adviesaanvraag niet binnen de termijn van acht weken afhandelt, heeft het bestuursorgaan minder tijd om een besluit te nemen. Dit is vooral een probleem bij bouwvergunningen die aan een fatale termijn zijn gebonden⁴⁸. Volgens de evaluatie van de Wet BIBOB wordt dit probleem veroorzaakt door het groeiende aantal adviesaanvragen en de daarop achterlopende capaciteit⁴⁹. Als reactie hierop heeft het LBB extra personeel aangetrokken. Ook zijn afspraken gemaakt met bestuursorganen die meerdere adviesaanvragen willen indienen, om zo piekbelasting zoveel mogelijk te beperken. Sindsdien zijn de doorloop-tijden wel verbeterd, maar worden ze nog regelmatig niet gehaald: in 2009 werd 60 procent van het aantal adviezen binnen de termijn afgegeven. Dit werd volgens het LBB veroorzaakt door de complexiteit van de zaak of door te late levering van informatie door de aanvrager of één van de informatieleveranciers⁵⁰.

Dit laatste probleem wordt al in de Memorie van Toelichting genoemd. Overheidsdiensten en -instellingen kunnen immers andere prioriteiten stellen⁵¹. Het percentage informatieleveranciers dat binnen de afgesproken termijn levert schommelt tussen de 76 procent en de 81 procent. De rest reageert niet of te laat.

Behoeft aan aanvullend advies LBB

Een heel ander knelpunt is dat gemeenten behoefte hebben aan aanvullende adviezen van het LBB. Het komt bijvoorbeeld voor dat, nadat het advies is afgegeven maar nog voor de besluitvormingsprocedure, functiewisselingen plaatsvinden binnen de organisatie van de aanvrager. Deze nieuwe omstandigheden zijn niet in het advies meegenomen, maar kunnen wel van invloed zijn op de besluitvorming. Hetzelfde doet zich voor in de bezwaarschriftenfase. Een gerichte vraag aan het LBB zou dan kunnen leiden tot een aanvullend advies dat alleen betrekking heeft op nieuwe omstandigheden⁵². Dit is echter niet mogelijk: in plaats daarvan start een geheel nieuw onderzoek.

⁴⁸ Jaarverslag LBB 2007, 17-11-2008.

⁴⁹ Evaluatie Wet BIBOB, Brief van de ministers van Justitie en van BZK, 16-07-2007.

⁵⁰ Jaarverslag LBB 2009, april 2010.

⁵¹ Wet BIBOB, Memorie van Toelichting, 1999-2000.

⁵² Evaluatie Wet BIBOB, Brief van de ministers van Justitie en BZK, 16-07-2007; Gemeente Amsterdam: Vijf jaar BIBOB in Amsterdam, 12-05-2009.

4

Resultaten interviews

Uit de voorgaande inventarisatie van knelpunten, gebaseerd op interviews en literatuur, blijkt dat de belangrijkste factoren voor het succesvol toepassen van de Wet BIBOB betrekking hebben op beeldvorming, beleidsvorming en de uitvoering. Beeldvorming is van belang voor het besef van urgentie en het op effectieve wijze vorm geven aan het beleid en de uitvoering. Het opstellen van beleid is belangrijk omdat hierdoor de samenhang met andere instrumenten en vooral ook met andere (interne en externe) partners wordt vormgegeven. Uiteraard is het daadwerkelijk toepassen van het geboden instrumentarium het belangrijkste. De Inspectie OOV heeft de functionarissen die zij in 27 gemeenten heeft geïnterviewd, op deze drie onderdelen bevraagd. Hieronder volgt een weergave van de bevindingen uit deze interviews.

4.1 Beeldvorming

Bijna geen van de bij het onderzoek betrokken gemeenten zegt een totaalbeeld van de (invloed van) georganiseerde criminaliteit in de gemeente te hebben. Wel hebben bijna alle gemeenten hier een gedeeltelijk beeld van. Dit is vaak een beeld van de invloed van de (georganiseerde) criminaliteit op enkele specifieke sectoren, zoals horeca of coffeeshops. Slechts een zeer beperkt aantal gemeenten actualiseert de beelden periodiek. Vaker zijn het (eenmalige) momentopnames. Eén gemeente merkt op dat de schaal van gemeenten voor het opstellen van deze beelden te beperkt is: de georganiseerde criminaliteit houdt zich niet aan grenzen, dus ook niet aan die van gemeenten. Er is een beperkt aantal gemeenten dat zegt geen behoefte te hebben aan een beeld, omdat ze geen signalen hebben dat er verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit in de betreffende gemeente zijn.

Voor het opbouwen van het eigen beeld maken gemeenten voornamelijk gebruik van eigen informatie (dus informatie die bij de gemeente zelf beschikbaar is) en informatie van de politie. Ongeveer de helft van de gemeenten zegt ook gebruik te maken van informatie van het OM. Dit zijn vooral de grote en de zeer grote gemeenten; slechts één kleine gemeente maakt gebruik van informatie van het OM. Ook andere gemeenten, de Belastingdienst en het RIEC worden genoemd als leveranciers van informatie. Opvallend is dat met name zeer grote gemeenten gebruik maken van informatie van andere gemeenten. Het delen van informatie met (buur)gemeenten is nog geen gemeengoed. De mate waarin gemeenten informatie via de RIECs verkrijgen varieert sterk: van gemeenten die wegens een gebrek aan meerwaarde niet in het RIEC participeren tot gemeenten die er veel baat bij zeggen te hebben. Een mogelijke verklaring hiervoor kan worden gevonden in de verschillen in ontwikkelsnelheid, bemensing en werkwijzen van de RIECs.

Aan de gemeenten is gevraagd wat belangrijke voorwaarden zijn voor het opstellen van een beeld van de georganiseerde criminaliteit in de gemeente. Volgens tweederde van de gemeenten is een goede samenwerking het belangrijkste. Hierbij gaat het zowel om samenwerking binnen de gemeenten (dus tussen verschillende afdelingen) als tussen individuele gemeenten en hun partners. Afzonderlijke partners zoals de politie en het OM worden vaker genoemd dan samenwerkingsverbanden zoals het RIEC. De helft van de gemeenten noemt als noodzakelijke voorwaarde voor het opstellen van een beeld het belang van een goede informatie-uitwisseling.

De informatie-uitwisseling wordt tegelijkertijd als het grootste knelpunt bij de beeldvorming gezien. Vrijwel alle gemeenten geven aan de informatie-uitwisseling met de partners als gebrekkig en soms zelfs zeer gebrekkig te ervaren. De privacywetgeving, maar vooral de diverse uitleg die hieraan door partners wordt gegeven, staat een brede uitwisseling in de weg. De variëteit aan informatie-uitwisseling tussen verschillende politieregio's en arrondissementsparketten is hierbij opvallend te noemen. Ook blijken de afspraken die hierover in de RIEC-convenanten zijn vastgelegd, niet afdoende te zijn.

Een ander knelpunt is dat gemeenten vaak versnipperde informatie krijgen, omdat de partners hun eigen prioriteiten hebben en die van elkaar onvoldoende kennen. Gemeenten zien hier een taak weggelegd voor het RIEC, maar constateren dat deze taak nog onvoldoende uit de verf komt.

Een laatste knelpunt heeft betrekking op het interpreteren van de verstrekte informatie. Een kleine minderheid zegt hier moeite mee te hebben. Dit lijkt samen te hangen met de mate van ervaring met het toepassen van de Wet BIBOB.

Hoewel gemeenten slechts beperkte beelden hebben, vormde het criminaliteitsbeeld voor tweederde van de gemeenten in meer of mindere mate aanleiding tot het inzetten van de Wet BIBOB. De gemeenten waar dit niet het geval was, hebben geen beeld of waren al actief in projecten waar de Wet BIBOB op aansloot. Voor een groot aantal gemeenten waren er andere redenen voor het toepassen van de Wet BIBOB: een specifieke casus, integriteit-vraagstukken of simpelweg de mogelijkheid om het te kunnen toepassen.

4.2 Beleidsvorming

Alle bij het onderzoek betrokken gemeenten hebben voor het toepassen van de Wet BIBOB eigen beleid opgesteld. De meeste zogenaamde beleidslijnen zijn voor de horecasector en seksinrichtingen opgesteld. Ook voor coffeeshops, speelautomatenhallen en bouwvergunningen is dit regelmatig gedaan. Voor de sectoren milieu en smart- en growshops geldt dit in mindere mate. Aanbestedingen worden tweemaal genoemd en subsidies eenmaal (een pilot).

Voor driekwart van de gemeenten was de bestuurlijke prioriteit (één van) de reden(en) om beleid voor de Wet BIBOB vast te stellen. Het criminaliteitsbeeld van de gemeente, ambtelijke prioriteit en ervaringen met criminaliteit worden eveneens als redenen genoemd. Gemeenten geven aan dat het in de wet geboden instrumentarium ten tijde van het opstellen van beleid aansloot op de problematiek in de gemeenten. Het was hierdoor een aanvulling op de al bestaande mogelijkheden. Ook wilden gemeenten met het opstellen van beleid voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit als gevolg van het waterbedeffect ook daar zijn intrede deed. Niet alle gemeenten deelden dit gevoel van urgentie: in sommige gemeenten is het beleid simpelweg opgesteld omdat het werd aangeboden. Een aantal gemeenten heeft beleid opgesteld omdat dit in de regio tussen gemeenten of met de partners (politie en OM) was afgesproken.

Wijze van inzetten

Bijna alle gemeenten zeggen het beleid te voeren dat de Wet BIBOB structureel wordt toegepast bij het beoordelen van vergunningaanvragen. Uiteraard geldt dit alleen voor de sectoren waarvoor beleid is vastgesteld. Een aantal gemeenten kiest ervoor om de Wet BIBOB enkel in bepaalde risicogebieden structureel toe te passen, of om de wet op basis van een risico-inschatting toe te passen. Slechts vijf gemeenten noemen bewust dat het de Wet

BIBOB als een ultimum remedium toepast, dus pas wanneer de andere instrumenten die een gemeente tot haar beschikking heeft niet werken. De Inspectie OOV merkt op dat gemeenten verschillende beelden hebben bij de mogelijkheden om de Wet BIBOB in te zetten. De ene gemeente meent dat het selectief inzetten van de Wet BIBOB voor de rechter waarschijnlijk geen stand houdt, terwijl andere gemeenten dit juist heel bewust wel (willen) doen. Daarnaast valt het de Inspectie OOV op dat slechts een beperkt aantal gemeenten de Wet BIBOB beschouwt als één van de mogelijke instrumenten die kunnen worden ingezet in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Vaker staat de toepassing van de Wet BIBOB in een gemeente op zichzelf.

Werkafspraken binnen gemeenten

Aan de gemeenten is ook gevraagd of ze het eigen beleid hebben geconcretiseerd in werkprocessen of procedures. Tweederde van de bij het onderzoek betrokken gemeenten hebben dit (deels) gedaan. Vaak zijn de procedures en werkprocessen alleen voor bepaalde afdelingen uitgeschreven. Dit is soms afdoende, omdat een aantal gemeenten alle aan BIBOB gerelateerde activiteiten binnen één afdeling uitvoert. Dit is echter niet altijd het geval, waardoor hier geen sprake is van een integrale beschrijving. De taken van de verschillende afdelingen binnen een gemeente zijn dan onvoldoende of niet op elkaar afgestemd. Een derde van de gemeenten heeft geen werkprocessen of procedures opgesteld.

In een derde van de geïnterviewde gemeenten zijn de werkprocessen of procedures afgestemd met externe partners. Deze afstemming was meestal met de politie of het OM, en af en toe met omliggende gemeenten. Verschillende gemeenten hebben weliswaar geen schriftelijke afspraken gemaakt, maar zeggen dit wel mondeling te hebben gedaan.

Draagvlak

Draagvlak binnen de gemeente en bij de partners is een belangrijke voorwaarde voor het succesvol kunnen toepassen van de Wet BIBOB. In alle bij het onderzoek betrokken gemeenten is dit draagvlak bij het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) aanwezig. Dit draagvlak blijkt voornamelijk uit het beschikbaar stellen van financiële middelen en capaciteit. In een aantal gemeenten is de burgemeester uiterst betrokken, wat in deze gemeenten als zeer positief wordt ervaren. Bij vrijwel alle gemeenteraden is er eveneens sprake van draagvlak, alhoewel zij op een grotere afstand staan van het beleid dan het college. Het draagvlak etaleert zich voornamelijk doordat de gemeenteraad het budget voor de uitvoering van de Wet BIBOB vaststelt. Een klein aantal gemeenten vindt het draagvlak bij de gemeenteraad echter beperkt en ervaart weinig betrokkenheid.

Binnen het ambtelijk apparaat is volgens de meerderheid van de gemeenten eveneens voldoende draagvlak. Maar ook hier is er een kleine groep die van mening is dat dit draagvlak (te) beperkt is. In die gemeenten zijn niet alle afdelingen (vooral de afdelingen die zijn gericht op de sector bouw en op subsidies) overtuigd van het nut van de Wet BIBOB. Dit heeft gevolgen voor de informatie-uitwisseling binnen deze gemeenten.

Ook bij de partners is volgens de onderzochte gemeenten in zijn algemeenheid sprake van draagvlak. De mate van draagvlak kan echter per partner sterk verschillen. Ook zijn er tussen gemeenten grote verschillen in de aard van het contact met de partners. Bij de politie is er volgens de meeste gemeenten draagvlak voor het toepassen van de Wet BIBOB. De gemeenten hebben echter uiteenlopende opvattingen over het draagvlak bij de overige partners. Zo kan het OM volgens een deel van de zeer grote gemeenten weinig met de Wet BIBOB, terwijl andere zeer grote gemeenten juist zeer actief met het OM samenwerken in de uitvoering. Hetzelfde geldt voor de Belastingdienst: de ene gemeente merkt op dat er amper informatie kan worden uitgewisseld, terwijl andere gemeenten hier weer redelijk ver in zijn.

Ten slotte is gevraagd naar draagvlak bij de aanvragers van vergunningen. Uiteraard is dit een andere vorm van draagvlak: het gaat hier om begrip voor de doeleinden van het instrument. De helft van de gemeenten zegt draagvlak bij de ondernemers te ervaren. Hierbij speelt communicatie vanuit de overheid naar de ondernemers een grote rol. Gemeenten benadrukken actief het belang van de toepassing van de Wet BIBOB voor de eigen sector. De overige gemeenten zeggen slechts beperkt of helemaal geen draagvlak bij aanvragers op te merken. De administratieve lasten wegen volgens hen voor de ondernemers niet op tegen de voordelen.

Werkafspraken met partners

Draagvlak is belangrijk, maar niet voldoende voor een succesvolle samenwerking. De Inspectie OOV heeft aan gemeenten gevraagd of met de verschillende partners concrete afspraken zijn gemaakt over de inzet of ondersteuning van het BIBOB-beleid. Ruim de helft van de gemeenten heeft generieke afspraken gemaakt met de partners in het RIEC (middels een convenant). Deze afspraken hebben betrekking op de informatie-uitwisseling tussen de betrokken partners en zijn breder dan alleen op de Wet BIBOB van toepassing. Het betreffen echter geen concrete werkafspraken over het (integraal) uitvoeren van de Wet BIBOB. De overige gemeenten hebben ofwel geen afspraken gemaakt ofwel hebben met de afzonderlijke partners afspraken gemaakt. Overigens doen zich in de uitvoering van deze afspraken grote verschillen voor. In sommige gemeenten is er bijvoorbeeld frequent overleg, in andere gemeenten is de samenwerking nog niet of pas zeer recent gestart.

Succesfactoren

Al bij het opstellen van beleid zijn succesfactoren te benoemen die bepalend kunnen zijn voor het succesvol uitvoeren van beleid. Gemeenten noemen zelf het belang van bestuurlijk draagvlak. Dit voorkomt dat het bij het opstellen van beleid blijft en helpt om de uitvoering daadwerkelijk vorm te geven. Hier kunnen gemeenten zelf aan bijdragen door onderling succesverhalen en bedreigingen uit te wisselen. Ook het opstellen van criminaliteitsbeelden is een belangrijke randvoorwaarde: zonder een helder zicht op de problematiek is het opstellen van beleid weinig effectief.

4.3 Uitvoering

Beeldvorming en het opstellen van beleid zijn belangrijke voorwaarden voor een effectieve uitvoering van de Wet BIBOB, maar ze bieden geen garantie op succes. Ook in de daadwerkelijke uitvoering kunnen zich immers nog de nodige knelpunten voordoen. De Inspectie OOV heeft de gemeenten dan ook over deze fase bevroegd.

Middelen, capaciteit en kennis

Zoals ook uit de literatuur blijkt zijn het beschikken over voldoende financiële middelen, capaciteit, kennis en ervaring belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle toepassing van de Wet BIBOB. Bijna tweederde van de gemeenten zegt deze randvoorwaarden in voldoende mate te kunnen invullen. Drie gemeenten, waaronder twee kleine gemeenten, zijn van mening dat zij dit voor alle randvoorwaarden onvoldoende kunnen doen. De overige gemeenten kunnen één of meerdere van deze randvoorwaarden niet voldoende invullen. Dit zijn relatief vaak kleine gemeenten. De kleine gemeenten die wel aan de randvoorwaarden kunnen voldoen, zijn verbonden aan RIECs die een behoorlijke tijd actief zijn.

Kleine en middelgrote gemeenten geven vaker dan grote en zeer grote gemeenten aan niet over voldoende financiële middelen te beschikken. Een veelgenoemde reden is dat de toepassing van de Wet BIBOB – als het erop aankomt – hiervoor onvoldoende prioriteit heeft. Overigens geldt dit ook voor enkele grote gemeenten, waaronder een gemeente met 250 horecagelegenheden. De gemeenten die wel voldoende financiële middelen zeggen te hebben, geven aan dat het toepassen van de Wet BIBOB nadrukkelijk als prioriteit is benoemd. Hierdoor wordt niet of beperkt op de Wet BIBOB bezuinigd. Een klein aantal gemeenten put voor de financiering deels uit de leges. Deze situatie verschilt echter per gemeente. Gemeenten waarschuwen dat ze tegen de eigen grenzen oplopen: als de Wet BIBOB op meer terreinen zal worden toegepast, zal meer geld nodig zijn.

Een grote meerderheid van de bij het onderzoek betrokken gemeenten zegt over voldoende capaciteit te beschikken. Wel zijn er signalen dat dit onder druk staat, zeker als de wet op nieuwe branches van toepassing wordt. Een derde van de gemeenten zegt over onvoldoende capaciteit te beschikken. Gemeenten zien de capaciteit, ook met het oog op eventuele uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB, als een groot knelpunt.

Tweederde van de gemeenten zegt over voldoende kennis en ervaring te beschikken. Functionarissen hebben cursussen en opleidingen gevolgd, worden ondersteund door het RIEC en hebben ervaring opgedaan door de Wet BIBOB regelmatig toe te passen. Ook weet men kennis die men zelf niet heeft te verkrijgen via het eigen netwerk (in- of extern). Ambtenaren merken dat de eigen kennis toeneemt door vaker de Wet BIBOB toe te passen. Een meerderheid van de kleine gemeenten zegt echter te weinig kennis en ervaring te hebben. Knelpunten zijn het beperkte aantal inrichtingen in sectoren die onder de Wet BIBOB vallen (zo hebben enkele gemeenten jaarlijks slechts twee aanvragen voor een

vergunning op grond van de Drank- en Horecawet) en het grote verloop van personeel binnen bepaalde afdelingen. Hierdoor verdwijnt de eventuele opgedane kennis, die nog te vaak aan één persoon is verbonden en dus niet is geborgd in de ambtelijke organisatie. Daarnaast blijft, ongeacht de omvang van een gemeente, permanente aandacht voor financiële en organisatorische kennis nodig. Dit is niet overal (voldoende) aanwezig.

De Inspectie OOV constateert uit de interviews dat er, los van de feitelijke beantwoording door de gemeenten, grote verschillen zijn in het kennisniveau van gemeenten ten aanzien van de (mogelijkheden van) de Wet BIBOB. Hetzelfde geldt voor andere instrumenten die de gemeenten kunnen inzetten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. De Inspectie OOV wordt gesterkt in deze constatering door de opvatting van gemeenten dat zij het kennisniveau van gemeenten in zijn algemeenheid als het grootste knelpunt in de uitvoering van de Wet BIBOB beschouwen. Dit is opvallend, omdat zij zelf vaak aangeven over voldoende kennis en ervaring te beschikken.

Externe samenwerking

De bij het onderzoek betrokken gemeenten werken in de uitvoering van de Wet BIBOB vrijwel allemaal actief samen met verschillende externe partners. Deze samenwerking heeft voornamelijk betrekking op het uitwisselen van informatie en het adviseren van de gemeenten. De kleine gemeenten werken met het minste aantal partners samen: vrijwel uitsluitend met de politie en de RIECs. In slechts één kleine gemeente is het OM betrokken. In de overige gemeenten zijn meerdere partners betrokken.

Bijna alle gemeenten werken in de uitvoering samen met de politie. Deze samenwerking wordt door de gemeenten ook als het meest positief ervaren. Wel is er nog ruimte voor verbetering, met name in de wijze van informatie-uitwisseling. De gemeente kan niet altijd direct aan de slag met de aangeleverde informatie, omdat deze niet in de juiste vorm is aangeleverd of inhoudelijk nog onvoldoende aansluit op de wensen van de gemeente. De kwaliteit van de bestuurlijke rapportages bijvoorbeeld is niet altijd voldoende.

Tweederde van de gemeenten werkt in de uitvoering samen met het OM. Deze samenwerking wordt als minder positief beoordeeld dan de samenwerking met de politie. Zoals beschreven is het OM in het overgrote deel van de kleine gemeenten niet betrokken. Ook in enkele grote en zelfs één zeer grote gemeente is dit het geval. Enkele gemeenten beoordelen de samenwerking met het OM zelfs als negatief. Dit betreffen ook gemeenten die in enige mate samenwerken met het OM. Deze beoordeling komt voort uit het zeer beperkte gebruik van het OM van de tipfunctie.

Het RIEC wordt door 16 van de 27 gemeenten als partner in de uitvoering genoemd. In enkele gemeenten is het RIEC zeer nauw betrokken, maar andere gemeenten menen dat de rol van het RIEC nog onduidelijk is of dat het RIEC nog in de kinderschoenen staat. Zij dragen nog niet of onvoldoende bij in het adviseren van gemeenten en het uitwisselen



van informatie. Dit zijn echter wel kerntaken van de RIECs. De verschillende opvattingen over de RIECs zijn terug te zien in de waardering; deze loopt uiteen van in een beperkt aantal gevallen negatief naar in de meeste gevallen (gematigd) positief.

De Belastingdienst wordt bijna net zo vaak als het RIEC en het OM genoemd. Dit gaat in alle gevallen om informatie-uitwisseling, en in mindere mate om advisering. De samenwerking met deze partner loopt in een aantal gemeenten via het RIEC. Hetzelfde geldt voor de FIOD en de SIOD. Deze worden overigens beide slechts beperkt als partner genoemd. De samenwerking met de Belastingdienst, de FIOD en de SIOD worden over het algemeen als positief beoordeeld.

Met name de grote en zeer grote gemeenten noemen informatie-uitwisseling als een van de grootste knelpunten in de uitvoering van de Wet BIBOB. Deze gemeenten hebben hier het meeste ervaring mee en werken met de meeste partners samen. Het knelpunt wordt versterkt door een gebrek aan kennis bij de partners van de mogelijkheden die gemeenten hebben. Ook weten de partners onvoldoende welke informatie ze wel en niet mogen delen. Hierdoor zijn er regionale en zelfs lokale verschillen. Een specifiek probleem is de informatie-uitwisseling met het buitenland. Dit loopt vooral volgens gemeenten in de grensstreek erg moeizaam.

Tips

Een overgrote meerderheid van de gemeenten heeft wel eens een tip voor het inzetten van de Wet BIBOB ontvangen, meestal van de politie en het OM. Ook allerlei andere partners worden genoemd als tipgever: de Belastingdienst, de FIOD, de Koninklijke Marechaussee, andere gemeenten en zelfs de horecasector. Het OM wordt weliswaar het meest genoemd als tipgever, maar is dit in absolute aantallen niet. Slechts een klein aantal gemeenten zegt dat het OM actief tipt. Dit gebeurt het meest aan grote en zeer grote gemeenten. Vaker is sprake van de geactiveerde (dus omgekeerde) tipfunctie, waarbij de gemeente een tip 'uitlokt' bij het OM. Gemeenten geven aan dat het OM maar zeer zelden tips geeft of in het verleden wel heeft getipt, maar dat inmiddels niet meer doet. Opvallend is dat dit wel sterk kan verschillen tussen gemeenten. De politie is de meest actieve tipgever, alhoewel die tips niet altijd specifiek voor de toepassing van de Wet BIBOB zijn bedoeld (maar voor de bestuurlijke aanpak in haar volle breedte).

De meeste gemeenten handelen zo snel mogelijk naar aanleiding van een tip. De handeling zelf verschilt. In sommige gevallen volgt direct een adviesaanvraag bij het LBB. In andere gevallen wordt de tip met het bestuur of in de driehoek besproken. In weer andere gevallen wordt de tip afgewogen, en volgt naar aanleiding daarvan een besluit over de te kiezen aanpak (inclusief instrumentarium). Af en toe leidt het tot een extra intensieve controle van de vergunningaanvraag.

Interne samenwerking

Verreweg de meeste bij het onderzoek betrokken gemeenten zijn van mening dat alle relevante medewerkers bij de uitvoering zijn betrokken. Veel kleine gemeenten passen de Wet BIBOB vooral op horecavergunningen toe. Dit gebeurt vaak binnen één afdeling, of afdelingen die al op meer terreinen met elkaar samenwerken. Enkele gemeenten die de Wet BIBOB op meerdere sectoren toepassen geven aan dat de betrokkenheid van afdelingen die subsidies verstrekken of bijvoorbeeld Bouw- en Woningtoezicht nog beperkt is. Een aantal gemeenten kiest ervoor om casusgericht een team van medewerkers te formeren. In deze gevallen wordt gekozen voor een meer integrale, probleemgerichte aanpak. Deze aanpak is echter geen gemeengoed.

Samenwerking met het LBB

Een belangrijke partner bij het uitvoeren van de Wet BIBOB is het LBB. Gemeenten vragen bij het LBB adviezen aan, maar maken ook gebruik van het LBB bij het opvragen van gegevens van aanvragers. Dit doen zij met behulp van een door het LBB opgestelde lijst. Meer dan de helft van de onderzochte gemeenten maakt gebruik van deze lijst. De overige gemeenten hebben een eigen lijst. Deze komt in meer of mindere mate overeen met de landelijke lijst. In een enkel geval is er sprake van regionaal opgestelde lijsten. Het komt regelmatig voor dat voor de horeca een soort 'voortoets' is ingesteld: een korte lijst. Wanneer de beantwoording hiervan vragen oproept, volgt alsnog de lange lijst.

Verreweg de meeste gemeenten die de Inspectie OOV heeft gesproken, hebben gebruik gemaakt van de adviezen van het LBB. Voor een aantal gemeenten is dit al wel een behoorlijke tijd geleden of eenmalig geweest. De kleine gemeenten maken het minst vaak gebruik van een advies, maar er zijn ook middelgrote, grote en zeer grote gemeenten die nooit of slechts één keer een advies hebben aangevraagd.

Op de vraag of gemeenten knelpunten hebben ervaren bij de samenwerking met het LBB, antwoorden bijna alle gemeenten dat dit het geval is. De helft van de gemeenten noemt als knelpunt de termijnen waarbinnen het LBB haar adviezen afgeeft. De doorlooptijden zijn weliswaar aanzienlijk verbeterd, maar de termijnen worden nog altijd overschreden. Ook de leesbaarheid en de bruikbaarheid van de adviezen worden als knelpunt genoemd. Voor een 'leek' is de leesbaarheid uiterst beperkt: dit levert problemen op voor aanvragers maar ook met gemeenteambtenaren die zelden tot nooit de Wet BIBOB toepassen. Ook is de samenhang tussen de bevindingen en de conclusies niet altijd helder.

De bruikbaarheid wordt door een derde van de gemeenten als knelpunt genoemd. Gemeenten hebben er moeite mee dat ze niet weten welke bronnen wel en niet door het LBB zijn geraadpleegd. Ook wisselt de kwaliteit van de adviezen teveel en lijken er binnen het LBB twee stromingen te zijn: de rekkelijken en de preciezen. Gezien de status van het LBB en het belang van de adviezen is dit een groot knelpunt. Een laatste knelpunt dat enkele malen is genoemd heeft betrekking op de indicatie 'enige mate van gevaar'. Verschillende gemeenten geven aan hier niet mee uit de voeten te kunnen en gaan in die gevallen over tot verlening van de vergunning.

Overigens hebben gemeenten niet alleen kritiek op het LBB. Zij merken ook op dat de samenwerking vaak als prettig wordt ervaren: de medewerkers van het LBB zijn betrokken en steeds meer klantvriendelijk.

Ten slotte is gevraagd hoe de gemeenten de vergewisplicht ten aanzien van de adviezen van het LBB invullen. Veel gemeenten hebben niet op voorhand beschreven hoe ze hiermee omgaan. Ze geven aan moeite te hebben om hier invulling aan te geven, omdat de onderliggende bronnen niet kunnen worden ingezien. Gemeenten proberen via zienswijzegesprekken met aanvragers en door te controleren op feitelijke gegevens zoveel mogelijk deze tekortkoming te ondervangen. De ene gemeente doet dit aanzienlijk uitgebreider dan de ander. Hierbij speelt ervaring een rol. Een aantal gemeenten hoopt dat het RIEC hier in de toekomst een rol in kan spelen. Eén gemeente kiest voor een afwijkende benadering: zij benadert al voordat zij een aanvraag bij het LBB doet de betrokken partners. Hierdoor kunnen deze partners meer gericht de gevraagde informatie aan het LBB leveren.

Besluiten

Gemeenten nemen naar aanleiding van de uitkomst van een BIBOB-toets of een advies van het LBB een besluit over het al dan niet verlenen of verlengen van een vergunning. Alle gemeenten kunnen er uiteraard voor kiezen om een vergunning te verlenen of te weigeren.

Ruim de helft van de gemeenten maakt daarnaast gebruik van de mogelijkheid om een vergunning onder voorwaarden te verlenen. Dit betreffen in de meeste gevallen financiële voorwaarden zoals het jaarlijks laten inzien van de financiële stukken van een onderneming. Enkele gemeenten zijn geen voorstander van deze mogelijkheid. Zij kiezen er bijvoorbeeld voor om in afwachting van een definitieve beschikking een inrichting tijdelijk te gedogen of een vergunning voor bepaalde tijd af te geven.

Aan de gemeenten is gevraagd of zij bij de beoordeling van het aanvragen⁵³ van vergunningen rekening houden met specifieke belangen, zoals schadeaansprakelijkheid, economische belangen of de persoon van de aanvrager. Bijna een derde van de bij het onderzoek betrokken gemeenten, waaronder veel kleine gemeenten, zegt hier geen rekening mee te houden. Een deel van die gemeenten heeft deze afweging in de praktijk nog niet hoeven maken, een ander deel zegt de Wet BIBOB structureel toe te passen. De overige gemeenten houden wel rekening met dergelijke afwegingen, maar doen dit voornamelijk impliciet. Het heeft geen invloed op de adviezen over de beoordeling van de aanvraag door de gemeente. Wel worden deze specifieke belangen ter informatie opgenomen bij het advies of worden ze meegenomen bij het bepalen van de in te zetten mix van instrumenten.

Bezwaar en beroep

Aanvragers van een vergunning kunnen naar aanleiding van een besluit van een gemeente bezwaar en beroep aantekenen. Meer dan de helft van de geïnterviewde gemeenten is betrokken geweest bij een bezwaarprocedure, iets minder gemeenten bij een beroepsprocedure. De grote en zeer grote gemeenten zijn hierbij vaker betrokken dan de kleine en middelgrote gemeenten. Uit de interviews blijkt dat in de meeste gevallen de zaken voor de gemeenten succesvol aflopen.

De gemeenten evalueren de uitkomsten van de bezwaar- en beroepsprocedures. In sommige gemeenten gebeurt dit structureel, andere gemeenten doen dit alleen bij bijzondere zaken. In een enkel geval gebeurt dit op regionaal niveau (binnen een RIEC). Bijna alle zeer grote gemeenten zeggen van deze evaluaties te hebben geleerd. De leerpunten zijn divers: de ene gemeente heeft geleerd dat meer kan dan ze dacht, de andere gemeente heeft juist geleerd voorzichtiger om te gaan met CIE-informatie. De leerpunten worden gedeeld met de partners. Vooral de zeer grote gemeenten zeggen dit te doen. Het delen van deze informatie gebeurt bijvoorbeeld binnen de driehoek, maar ook steeds meer binnen de RIECs. Doel is niet alleen om van elkaar te leren, maar ook om de partners mee te nemen in het 'bestuurlijke denken'. Eén gemeente benadrukt het belang van het delen van successen met de partners en niet alleen de leerpunten.

⁵³ Uiteraard heeft dit ook betrekking op verleningen, herbeoordelingen en beschikkingen. In het kader van de leesbaarheid is gekozen uitsluitend de term 'aanvraag' te hanteren.

Integriteit

In de interviews met de bij het onderzoek betrokken gemeenten is ook aandacht besteed aan integriteit. De Wet BIBOB is immers bedoeld om de integriteit van het openbaar bestuur te beschermen. Dat stelt tevens eisen aan het eigen integriteitbeleid en de wijze waarop gemeenten omgaan met integriteitsvraagstukken rondom het toepassen van de Wet BIBOB.

Vrijwel alle gemeenten hebben intern integriteitbeleid geformuleerd. Dit beleid kent, los van dezelfde doelstelling (het bewaken van de integriteit van gemeenten), geen inhoudelijke samenhang met het BIBOB-beleid. In een derde van de bij het onderzoek betrokken gemeenten komt het voor dat de integriteit van ambtenaren of bestuurders ter discussie wordt gesteld, zij het bij hoge uitzondering. Ook komt het voor dat ambtenaren onder druk worden gezet. Deze situaties doen zich zowel intern als extern voor. Binnen gemeenten wordt enerzijds actief gediscussieerd over integriteit om de bewustwording verder te doen toenemen. Zo komt het voor dat ambtenaren betrokken zijn bij het aanvragen van vergunningen. Dit kan vragen oproepen. In een enkel geval worden ambtenaren die de Wet BIBOB uitvoeren door andere ambtenaren of bestuurders onder druk gezet. Andere afdelingen hebben bijvoorbeeld andere belangen. Dit kan ook gelden voor politieke ambtsdragers, die zelf belangen hebben in branches waarop de Wet BIBOB van toepassing is. Ook komt het voor dat een college van B&W de Wet BIBOB in het kader van deregulering als te intensief voor ondernemers beschouwd.

In verreweg de meeste gevallen wordt druk uitgeoefend door aanvragers. Zij doen dit vaak omdat ze de doorlooptijden van een aanvraag van een vergunning willen verkorten. Deze kunnen door het toepassen van de Wet BIBOB immers aanzienlijk langer worden. Aanvragers proberen hiertoe niet alleen de ambtenaren die de Wet BIBOB toepassen onder druk te zetten, maar ook ambtenaren die het 'gezicht' zijn van een ambtelijke organisatie zoals medewerkers van de frontoffice.

De geïnterviewde functionarissen zijn van mening dat ze voldoende worden beschermd door de gemeente. Een aantal gemeenten heeft niet te maken gehad met dergelijke incidenten. De overige gemeenten hebben verschillende soorten maatregelen getroffen: de burgemeester ondertekent de brief waarin het genomen besluit wordt meegedeeld, gesprekken met aanvragers worden door twee functionarissen gevoerd, dossiers liggen in een kluis of zijn anderszins afgeschermd, er is sprake van functiescheiding en/of er is een streng toelatingsbeleid. Er is geen sprake van een 'standaardpakket', gemeenten vullen het naar eigen behoefte in.

Preventieve werking

Ten slotte nog een opmerking over de preventieve werking van de Wet BIBOB. Vrijwel alle bij het onderzoek betrokken gemeenten merken dat dit het geval is, hoewel het directe effect moeilijk is aan te tonen. Het komt voor dat aanvragers hun aanvraag intrekken als de wet ter sprake komt. Gemeenten hebben de indruk dat aanvragers 'shoppen': ze zijn actief op

zoek naar gemeenten waar de Wet BIBOB niet of niet structureel wordt toegepast. Aanvragers die in de ene gemeente geen vergunning hebben kunnen krijgen, blijken later wel actief te zijn in een andere gemeente. Hierdoor is sprake van het waterbedeffect.

Dit waterbedeffect doet volgens de geïnterviewde gemeenten afbreuk aan de effectiviteit van de Wet BIBOB. Het effect wordt versterkt bij gemeenten die bewust geen gebruik maken van de wet. Ook zijn er gemeenten die wel beleid hebben, maar niet beschikken over de benodigde capaciteit, kennis en ervaring. Dit zijn vaak kleine gemeenten. Enkele gemeenten zien hierin nadrukkelijk een rol weggelegd voor de RIECs. De RIECs kunnen een belangrijke rol spelen in het ondersteunen van gemeenten die op eigen kracht onvoldoende invulling kunnen geven aan het op een succesvolle wijze uitvoeren van de Wet BIBOB. Deze gemeenten constateren echter ook dat de RIECs hier momenteel nog onvoldoende in slagen.

4.4 De toekomst van de Wet BIBOB

Ten tijde van de interviews was bekend dat een wetsvoorstel Evaluatie- en uitbreidingswet BIBOB werd voorbereid. De uiteindelijke tekst was op dat moment nog onbekend. De gemeenten hebben de vragen beantwoord op basis van de op dat moment bekende inhoud. Deze wijkt enigszins maar niet wezenlijk af van het uiteindelijke voorstel.

Volgens ongeveer de helft van de bij het onderzoek betrokken gemeenten biedt de aangekondigde wetswijziging oplossingen voor door de gemeente ervaren knelpunten. Zij noemen vooral de mogelijkheid om het advies van het LBB aan de aanvrager en de bezwaarschriftencommissie te verstrekken, het verruimen van de termijn die aan het LBB wordt gesteld en de (toen nog) aangekondigde sluitingsbevoegdheid. Een aantal gemeenten ziet de uitbreiding van de branches als een positieve ontwikkeling, enkele andere gemeenten zetten hier echter vraagtekens bij. Zij zijn bezorgd om de extra capaciteit en kennis die hiervoor nodig zijn. Met name ten aanzien van vastgoedtransacties zullen gemeenten over zeer specifieke kennis moeten beschikken.

Gemeenten merken op dat de overheid achterblijft bij de ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit. Dit heeft niet alleen betrekking op het kennisniveau, maar ook op de uitbreiding naar andere branches. De branches die in het wetsvoorstel worden genoemd, kunnen in korte tijd zijn achterhaald. Gemeenten signaleren dat criminelen nu al uitwijken naar andere branches, zoals kap- nagel- en beautysalons. Ook geven enkele gemeenten aan de behoefte te hebben om de Wet BIBOB te kunnen gebruiken om de problematiek rondom huisjesmelkers aan te pakken. Het wetgevingsproces duurt volgens de gemeenten te lang om adequaat op dergelijke ontwikkelingen te kunnen inspelen. Enkele gemeenten pleiten voor het opnemen van indicatoren die bepalend zijn voor het al dan niet inzetten van de Wet BIBOB. Hierdoor wordt tegemoet gekomen aan de lokale wensen en kan de overheid sneller inspelen op ontwikkelingen binnen de georganiseerde criminaliteit.

Ten slotte zien gemeenten een mogelijk knelpunt in de relatie tussen de RIECs en het LBB. Gemeenten vinden de taakverdeling tussen deze partners onvoldoende helder. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de rol en taken van de RIECs onvoldoende duidelijk zijn. De verschillende pilot-RIECs hebben zich in verschillende richtingen en met verschillende snelheden ontwikkeld. Gemeenten hebben in dit verband behoefte aan meer duidelijkheid.



Bijlagen



Bijlage I Geïnterviewde gemeenten

Alkmaar
Amersfoort
Amsterdam
Assen
Bergen op Zoom
Bussum
Delfzijl
Deventer
Doetinchem
Dordrecht
Eindhoven
Enschede
Giessenlanden
Helmond
Hoorn
Kampen
Kerkrade
Leeuwarden
Maastricht
Nijmegen
Schoonhoven
Valkenburg
Veere
Weesp
Westland
Zandvoort
Zoetermeer

Bijlage II Taken RIECs

- 1 Het vormen van een informatieknooppunt waarbinnen de informatie van verschillende handhavings- en opsporingsdiensten naast elkaar wordt gelegd. De oprichting van de expertisecentra zal niet ten koste gaan van de huidige praktijk van de directe informatiestromen richting burgemeester.
- 2 Het ter ondersteuning van gemeenten gevraagd en ongevraagd verrichten van analyses die een beeld geven van de lokale verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld en de wijze waarop dit tot uitdrukking komt.
- 3 Het periodiek adviseren van het lokaal bestuur (onder andere via de beheersdriehoek) en haar veiligheidspartners over ontwikkelingen die zich met betrekking tot de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld in een gemeente dan wel regio afspelen.
- 4 Het informeren van de veiligheidspartners over relevante informatie die binnen het bestuur aanwezig is.
- 5 Het aan de hand van concrete casussen periodiek adviseren van het lokaal bestuur (onder andere via de beheersdriehoek) over de mogelijke interventiestrategieën om de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld zowel preventief als repressief tegen te gaan.
- 6 Het ontwikkelen van instrumenten die de aanpak als hiervoor bedoeld onder punt 5 kunnen ondersteunen, in het bijzonder gericht op de aanpak van problemen die zich voordoen in sectoren en branches die niet onder de wet BIBOB vallen.
- 7 Het ondersteunen van gemeenten bij de inzet van ter zake relevante bestaande instrumenten, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheden die de wet BIBOB biedt.
- 8 Het opbouwen van expertise op het terrein van de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld.
- 9 Het uitbrengen van adviezen aan de betrokken departementen over ontwikkelingen en instrumenten die van belang zijn voor het tegengaan van de verbinding tussen de onder- en bovenwereld.
- 10 Het ondersteunen bij de implementatie van andere aspecten uit dit programma.

Bijlage III Afkortingen

BIBOB	bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
college B&W	college van burgemeester en wethouders
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
fte	fulltime-equivalent
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
LBB	Landelijk Bureau BIBOB
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
SIOD	Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Lange Houtstraat 26 | 2511 CW Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
T 070 426 7343
F 070 426 6990
www.ioov.nl

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens | Den Haag
Foto cover: Hollandse Hoogte

© Inspectie Openbare Orde en Veiligheid | maart 2011

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

