



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013

Samenvatting

- SAMENVATTING -

Auteurs

Marije Kuin
Eline Verbeek
Ger Homburg

Amsterdam, 24 april 2020
Publicatienr. 19085

© 2020 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

De Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013

De Wet Bibob is in 2003 ingevoerd om de integriteit van overheidsinstellingen te beschermen. De bevoegdheden en maatregelen in de wet moeten voorkomen dat de overheid onbedoeld meewerkt aan de facilitering van crimineel gedrag en het witwassen van gelden die met criminele activiteiten zijn gegenereerd. De wet geeft overheidsinstellingen mogelijkheden om informatie te verzamelen over rechtspersonen die vergunningen of subsidies aanvragen of die transacties met overheidsinstellingen aan willen gaan.

Na een evaluatie in 2007 is besloten tot een aantal wijzigingen in de wet. Deze zijn vastgelegd in de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob van 2013 (in het vervolg kortheidshalve met Uitbreidingswet (2013) aangeduid). De belangrijkste nieuwe elementen zijn:

- de uitbreiding van het werkingsgebied van de wet met de nieuwe terreinen;
- de verbetering van de informatiepositie van bestuursorganen;
- de verbetering van de rechtspositie van betrokkenen;
- wijzigingen met betrekking tot de advisering door het Landelijk Bureau Bibob (LBB);
- een gewijzigde rol van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's).

Deze evaluatie gaat over de uitbreiding van de bevoegdheden in de Uitbreidingswet (2013). Inmiddels wordt gewerkt aan nieuwe wetswijzigingen. Deze nieuwe aanpassingen vormen geen onderwerp van deze evaluatie.

Doel en opzet onderzoek

Het doel van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de uitvoering van de Uitbreidingswet (2013), in het bijzonder met betrekking tot de aanpassingen die in de wet zijn vastgelegd. Met het onderzoek wordt de Tweede Kamer geïnformeerd en wordt voldaan aan de evaluatiebepaling in de wet. In het onderzoek zijn gegevens verzameld door:

- interviews met sleutelinformanten;
- bestudering van beleids- en aanbestedingsdocumenten;
- een digitale enquête onder gemeenten en provincies;
- groepsinterviews met bestuursorganen;
- een expertmeeting.

Implementatie en benutting van de Uitbreidingswet (2013) door bestuursorganen

Eind 2019 hebben nagenoeg alle gemeenten en provincies Bibob-beleid vastgesteld. Dit is een toename ten opzichte van de situatie vóór de wetswijziging, toen ongeveer twee derde van de gemeenten en provincies Bibob-beleid had. De meerderheid van de bestuursorganen heeft het Bibob-beleid na het van kracht worden van de Uitbreidingswet (2013) gewijzigd.

De mate waarin bestuursorganen de mogelijkheden van de Uitbreidingswet (2013) in beleid hebben omgezet verschilt voor de toepassingsgebieden: de implementatie van Bibob-beleid voor subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties blijft achter bij het Bibob-beleid voor vergunningen. De Wet Bibob wordt in de praktijk slechts beperkt in beleid voor aanbestedingen vertaald. Provincies zijn daarin actiever dan gemeenten en grote gemeenten zijn actiever dan kleinere gemeenten. In de praktijk blijkt dat bestuursorganen vooral de mogelijkheid benutten om de wet toe te passen op het brede terrein van vergunningen (waaronder ook gemeentelijke, op de APV gebaseerde vergunningen) en op vastgoedtransacties.

De wetswijzigingen gericht op bevordering van de informatiepositie van bestuursorganen worden over het algemeen goed gebruikt. Bestuursorganen ervaren dat de nieuwe bevoegdheden de informatiepositie voor de uitvoering van het eigen onderzoek versterken. De landelijke vragenformulieren voor het eigen onderzoek van bestuursorganen, de nieuwe bevoegdheden voor het verzamelen van justitiële, strafrechtelijke en politiegegevens en gegevens uit het Handelsregister dragen daaraan bij.

Het onderzoek laat zien dat de aanpassingen in de Wet Bibob voor de verbetering van de rechtspositie van betrokkenen niet overal zijn doorgevoerd. Afschriften van het advies worden in de praktijk niet altijd aan betrokkenen verstrekt en er is nog weinig ervaring met bezwaarcommissies.

Het LBB maakt, zoals beoogd, gebruik van de informatiebronnen die tot zijn beschikking staan. Dit draagt bij aan de tevredenheid van bestuursorganen over de adviezen van het LBB. De verruiming van

de afhandelingstermijn in 2013 heeft echter pas relatief recent geleid tot het uitbrengen van (het merendeel van de) adviezen binnen de gestelde adviestermijnen.

Na de gewijzigde rol van de RIEC's is de ondersteuning aan een deel van de bestuursorganen, vooral kleine en middelgrote gemeenten, geïntensiveerd.

Toepassing

Bestuursorganen hebben in de enquête opgegeven dat zij in 2018 bijna 1700 beslissingen gebaseerd op de Wet Bibob hebben genomen. Dit gaat om procedures waarbij ze geen beroep op het LBB hebben gedaan. Bestuursorganen rapporteerden dat ze voor ruim 100 beslissingen advies aan het LBB hebben gevraagd. Bij de Bibob-toetsen gaat het hoofdzakelijk om aanvragen van vergunningen. Deze worden in meerderheid verleend. Het aantal uitgereikte Bibob-formulieren is in de afgelopen vijf jaar stabiel. Als bestuursorganen vaker Bibob-toetsen zijn gaan uitvoeren, gaat het vooral om vergunningen en vastgoedtransacties. In de jaren 2016 t/m 2019 bracht het LBB jaarlijks tussen de 200 en ruim 300 adviezen uit. Grote gemeenten vragen vaker advies aan het LBB dan kleine en middelgrote gemeenten. De ondersteuning bij Bibob-toetsen door de RIEC's varieert sterk over de jaren en de regio's.

Randvoorwaarden en knelpunten

Hoewel de nieuwe bevoegdheden in de praktijk lang niet altijd tot een ruimere toepassing hebben geleid, zijn bestuursorganen over het algemeen tevreden met de beleidsruimte die de Uitbreidingswet (2013) biedt. De wet voorziet in een behoefte van bestuursorganen aan een flexibel instrument waarmee aangesloten kan worden op lokale problematiek. Daar staat tegenover dat aan een aantal randvoorwaarden om de Uitbreidingswet (2013) adequaat te kunnen implementeren en uitvoeren nog onvoldoende wordt voldaan, te weten:

- de beschikbaarheid van capaciteit en expertise bij bestuursorganen;
- de inrichting van de Bibob-procedure binnen (grote) bestuursorganen;
- de bevoegdheden voor informatiedeling met andere bestuursorganen.

Deze randvoorwaarden zien we terug in de knelpunten bij de uitvoering van de Uitbreidingswet (2013). De belangrijkste knelpunten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn:

- **Personele en financiële capaciteit:** een beperkte capaciteit bij bestuursorganen leidt tot onvolledige en trage implementatie van de wet en tot beperkte toepassing in de praktijk. Gemeenten noemen dit knelpunt vaker dan provincies en binnen gemeenten gaat het vooral om kleine en middelgrote gemeenten.
- **Beperkte kennisopbouw en bewustwording:** in het verlengde van de beperkingen in capaciteit, zijn ook de kennisopbouw en de bewustwording bij (onderdelen van) bestuursorganen die de Wet Bibob zouden kunnen toepassen beperkt. Vooral voor kleinere gemeenten blijkt het door het gebrek aan capaciteit en expertise moeilijk om zelfstandig, zonder advies van het LBB, Bibob-procedures af te doen. Van het LBB verwachten bestuursorganen in toenemende mate expertise op complexe casuïstiek en de toepassingsterreinen die in 2013 onder de wet zijn komen te vallen.
- **Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners:** bestuursorganen ervaren de huidige mogelijkheden om informatie te delen met andere bestuursorganen ontoereikend en voor meerdere interpretaties vatbaar. Dit maakt dat de mogelijkheden voor het opbouwen van een informatiepositie in het eigen onderzoek van bestuursorganen nog niet ten volle benut worden.
- **Taakafbakening ketenpartners:** de afbakening van taken en verantwoordelijkheden van ketenpartners is niet voor alle respondenten duidelijk en de verwachtingen over elkaars verantwoordelijkheden lopen uiteen. Daardoor wordt nog niet optimaal van de ondersteuning en informatie van de RIEC's en het LBB gebruik gemaakt.
- **De toepassing van de Wet Bibob sluit goed aan bij vergunningsprocedures.** Bestuursorganen hebben minder aandacht voor de andere toepassingsgebieden, maar vinden ook dat Bibob-toetsen daar minder goed bij de procedures passen.

Neveneffecten

In het onderzoek zijn verschillende neveneffecten naar voren gekomen, die echter meer aan de Wet Bibob in het algemeen dan specifiek aan de Uitbreidingswet (2013) toegeschreven kunnen worden:

- De bestuursorganen, de RIEC's en het LBB zijn intensiever gaan samenwerken bij de uitvoering van de Wet Bibob. Dit bevordert de aanpak van ondermijning in het algemeen.
- De Wet Bibob leidt tot een toename van de administratieve lasten van bestuursorganen en aanvragers. Dit wordt met name als een probleem gezien voor bonafide ondernemers en ondernemers die in verschillende gemeenten vergunningen aanvragen met steeds iets andere procedures.
- Doordat iedere gemeente eigen afwegingen maakt bij de toepassing van de Wet Bibob ontstaan lokale verschillen, die afbreuk kunnen doen aan de gedachte van één overheid.
- Over het bestaan van verplaatsingseffecten binnen en tussen gemeenten heerst geen eenduidig beeld. Bij sommige gemeenten wordt gewerkt aan de inzet van de Wet Bibob voor gebiedsgerichte aanpakken. De functie van vergunningen verschuift daarmee van de regulering van economische activiteiten naar het toetsen van ondernemers die activiteiten uitvoeren.
- Een neveneffect van het beroep dat bestuursorganen op het LBB doen voor relatief weinig complexe aanvragen (mede door een gebrek aan capaciteit en expertise bij het eigen bestuursorgaan) zorgt voor een rem op de expertiseontwikkeling bij het LBB. Deze is juist nodig om meerwaarde te bieden bij de toepassing van de Wet Bibob voor nieuwe en complexe aanvragen.

Conclusie

Alles overziend is de conclusie dat de wetswijzigingen in de Uitbreidingswet (2013) op zich verstandig en bruikbaar zijn gebleken, dat ze breed, maar geleidelijk zijn ingevoerd en mogelijkheden bieden voor maatwerktoepassingen, maar dat er geen grote prikkel op een verbreding van de toepassing in Bibob-onderzoeken vanuit is gegaan. Dit was ook niet het oogmerk van de Uitbreidingswet (2013), maar tegen de achtergrond van de achterblijvende toepassing, die in verschillende eerdere onderzoeken is gesignaleerd, zou het een interessant neveneffect zijn geweest.

In de meest recente jaren is de bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor ondermijning sterk toegenomen. Dit plaatst de Wet Bibob hoger op de agenda, met een hogere prioriteit voor de inzet van het Bibob-instrumentarium als de bestuurlijke component van een strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Naar verwachting wordt deze trend verder ondersteund door informatievoorziening en -deling in RIEC-verband, de voorgenomen wetswijzigingen Bibob van het kabinet Rutte III en aanvullende onderzoeken van het LBB. Het accent in de toepassing van de Wet Bibob verschuift daarmee van breed en preventief naar gericht en handhavend. De wet wordt dan misschien niet vaker, maar wel gericht toegepast.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl