

University of Groningen

Uitbreiding van de Wet Bibob

Tollenaar, Albertjan

Published in:
De Gemeentestem

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tollenaar, A. (2021). Uitbreiding van de Wet Bibob: de verdere decentralisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. *De Gemeentestem*, 2021(7528), 678-682. Artikel Gst. 2021/116.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Uitbreiding van de Wet Bibob: de verdere decentralisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit

Gst. 2021/116

1. Inleiding

In de schaduw van de coronacrisis stemde de Eerste Kamer op 30 juni 2020 in met de eerste tranche van de Uitbreidingswet Bibob.² De wet is snel op 1 augustus 2020 in werking getreden. Dat onderstreept een zekere urgentie van de wetgever. Die urgentie houdt verband met de eerste zin van de Memorie van Toelichting: de wet wordt noodzakelijk geacht voor het aanpakken van de ondermijnende criminaliteit. De aanpak van ondermijnende criminaliteit is, na de schokkende liquidatie van de advocaat Derk Wiersum, een van de speerpunten van het inmiddels demissionaire kabinet-Rutte III. Dat is niet minder geworden na de recente aanslag op misdaadverslaggever Peter R. de Vries.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om de Wet Bibob in twee tranches uit te breiden. De tweede tranche is op 12 maart 2021 aangeboden aan de Tweede Kamer.³ De eerste tranche heeft inmiddels kracht van wet en is vrij voortvarend door het parlement gelooft.⁴ Een indringend debat over het doel en de waarde van deze wetswijziging heeft nauwelijks plaatsgevonden. Dit artikel beoogt in die lacune te voorzien. Wat wil de wetgever eigenlijk met deze Uitbreidingswet? En valt te verwachten dat de wet inderdaad bij gaat dragen aan de bestuursrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit?

Om deze vragen te beantwoorden wordt eerst de uitbreidingswet in de context van de Wet Bibob geplaatst (par. 2). Vervolgens wordt een beeld geschetst van het gebruik van de Wet Bibob (par. 3), gebaseerd op evaluatierapporten en jaarverslagen van het Landelijk Bureau Bibob. In paragraaf 4 worden enkele knelpunten beschreven die door de Uitbreidingswet in beeld komen. De bijdrage sluit af met een korte conclusie over de verwachte effecten.

2. Een korte biografie van de Wet Bibob

2.1 Achtergrond Wet Bibob

Het oorspronkelijke doel van de Wet Bibob is het beschermen van het openbaar bestuur tegen het risico dat

het ongewenst criminele activiteiten faciliteert.⁵ De Wet Bibob is tot stand gekomen in de context van de parlementaire enquête-Van Traa (1996). In dat onderzoek kwam aan het licht dat de onderwereld een stevige positie had verkregen in een aantal sectoren. De overheid stond erbij en keek ernaar, of faciliteerde de activiteiten die met criminele activiteiten van doen hadden, bijvoorbeeld door vergunningen of ontheffingen te verlenen, subsidies toe te kennen of een overheidsopdracht te verstrekken. Met de Wet Bibob beschikt de overheid over de mogelijkheid om een beschikking te weigeren of in te trekken, indien aannemelijk is dat sprake is van het gevaar dat de beschikking wordt gebruikt om uit criminele activiteiten behaald voordeel te benutten (de a-grond), dan wel dat met de beschikking nieuwe criminele activiteiten zullen worden verricht (de b-grond).⁶ Over dit gevaar kan het bestuursorgaan zich voor advies wenden tot het Landelijk Bureau Bibob (LBB) dat in open en gesloten bronnen na kan gaan wie er invloed heeft op de betrokkene die op de aanvraag of de vergunning staat vermeld, en wat die personen allemaal op hun kerfstok hebben. Het LBB geeft over dat gevaar een advies dat in praktische zin een grote rol speelt bij de besluitvorming.

De wetgever koos bij de totstandkoming van de Wet Bibob in 2002 voor een zeer precies toepassingsbereik, toegespitst op die sectoren waar verwevenheid van onder- en bovenwereld in kaart was gebracht in het rapport van de enquêtecommissie-Van Traa. Dat betekent dat vergunningen en ontheffingen in de horeca, de prostitutie en bij coffeeshops, en transacties die te maken hebben met ICT, bouw en milieu aan een Bibob-toets konden worden onderworpen.⁷

Die beperkte reikwijdte begon al snel te knellen. Na de eerste evaluatie van de Wet Bibob volgde een eerste uitbreidingswet uit 2013, waardoor alle gemeentelijke vergunningen en ontheffingen onder de Bibob vielen, net als vergunningen op grond van de Huisvestingswet en de Wet milieubeheer en vastgoedtransacties.⁸

2.2 Eerste tranche Uitbreidingswet Bibob: eigen onderzoek en verruiming reikwijdte

In 2019 werd de eerste tranche van het wetsvoorstel voor verdere uitbreiding van de Wet Bibob ingediend bij de

1 Albertjan Tollenaar is universitair hoofddocent bij de vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Voluit: Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen (Stb. 2020, 278).

3 Kamerstukken II 2020/21, 35764.

4 Het oorspronkelijke voorstel van wet is op 4 maart 2019 bij de Tweede Kamer ingediend en trad op 1 augustus 2020 in werking (zie Stb. 2020, 278 en 279).

5 Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 2 (MvT).

6 De bevoegdheid komt bestuursorganen toe waar het de vergunningen, ontheffingen en subsidies betreft en rechtspersonen met een overheids-taak voor zover het vastgoedtransacties of overheidsopdracht betreft.

7 In de oorspronkelijke Wet Bibob werd de reikwijdte van de transacties waarop de wet van toepassing was bepaald door het Besluit Bibob (Stb. 2003, 180). Artikel 4 voorzorg in een beperking van het type overheidsopdrachten en artikel 5 de sectoren waarvoor de gemeentelijke vergunningen aan een Bibob-toets konden worden onderworpen.

8 Evaluatie- en Uitbreidingswet Bibob (Stb. 2013, 125).

Tweede Kamer.⁹ In deze eerste tranche worden naast de algemene categorie ‘vastgoedtransacties’ ook beslissingen rondom de overgang van erfpacht onder het bereik van de Wet Bibob gebracht. Bij vastgoedtransacties ging het nog om het vervreemden van vastgoed door de overheid. Bij erfpacht is de situatie net iets anders. Weliswaar gaat het ook om vastgoed in eigendom van de overheid (vaak: de gemeente), maar heeft de interventie betrekking op de overgang van erfpacht tussen de ene erfpachter en de nieuwe erfpachter. In de akte waarmee erfpacht is gevestigd, kan worden bepaald dat voor de overgang van erfpacht toestemming van de eigenaar (dus: de gemeente) is vereist.¹⁰ Die toestemming kan, op grond van de nieuwe Wet Bibob, worden onderworpen aan een Bibob-toets. Ook is de beperking van overheidsopdrachten tot de sectoren bouw, milieu en ICT komen te vervallen, zodat álle overheidsopdrachten onder de reikwijdte van de Wet Bibob vallen.¹¹ En ten slotte is geëxpliciteerd dat bekostiging van onderwijs en onderzoek in de Wet Bibob als subsidie wordt aangemerkt, waardoor toepassing kan worden gegeven aan de Bibob-weigeringsgronden.

De tweede grote wijziging betreft het ‘eigen onderzoek’ dat bestuursorganen moeten verrichten. De wetgever verwacht dat bestuursorganen meer zelf onderzoek doen naar het gevaar als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob. Om dit ‘eigen onderzoek’ mogelijk te maken, krijgen bestuursorganen ruimere toegang tot informatiebronnen, zoals strafrechtelijke gegevens en politiekegegevens,¹² en kunnen zij Bibob-informatie delen met andere bestuursorganen. De verruiming van informatie beperkt zich overigens niet tot de direct betrokkene (de aanvrager of houder van de vergunning). Bestuursorganen mogen ook gegevens opvragen van derden, zoals de vermogensverstrekker, aandeelhouders of bestuurders. De ruimere mogelijkheden van het bestuursorgaan heeft ook een keerzijde: het Landelijk Bureau Bibob krijgt de mogelijkheid om een adviesaanvraag af te wijzen indien het bestuursorgaan heeft nagelaten zelf onderzoek te doen. Hiertoe is een vijfde lid aan artikel 9 van de Wet Bibob – het artikel op grond waarvan het Landelijk Bureau Bibob om advies kan worden gevraagd – toegevoegd, waaruit volgt dat het Bureau kan afzien van het uitbrengen van een advies indien het bestuursorgaan niet alle gegevens heeft overgelegd die bij de aanvraag zijn verzameld, of indien het bestuursorgaan onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de onderzoeksmogelijkheden die de Wet Bibob biedt.

Ten slotte verduidelijkt de Uitbreidingswet de grondslag van ‘het gevaar’ als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob door een nieuw artikel 3a waarin een aantal ‘feiten en omstandigheden’ worden genoemd die erop wijzen dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Dit nieuwe artikel codificeert een bestaande praktijk waarin gevallen waarin een rechter een strafbaar feit bewezen dan wel aannemelijk

acht óf de betrokkene zich niet (langer) tegen een sanctie verzet, worden meegewogen bij de bepaling van het gevaar.¹³ Van belang is echter met name het tweede lid van artikel 3a, waaruit voortvloeit dat de beslissing van het OM om af te zien van (verdere) vervolging er niet aan in de weg staat dat die strafbare feiten waarvoor geen (verdere) vervolging plaatsvindt, toch worden gebruikt om de mate van gevaar als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob vast te stellen. Artikel 3a corrigeert een jurisprudentieel lijn waarin juist was bepaald dat een OM-sepot ertoe leidt dat het bestuursorgaan niet (meer) van de aannemelijkheid van de vermeende overtreding uit mag gaan.¹⁴

2.3 Tweede tranche Uitbreidingswet Bibob: nog meer informatiedeling

De tweede tranche van de Uitbreidingswet betreft voornamelijk een uitbreiding van de informatiedeling tussen bestuursorganen onderling en tussen het Landelijk Bureau Bibob en bestuursorganen. Zo introduceert het wetsvoorstel een tipfunctie voor bestuursorganen onderling. Dat betekent dat in het geval dat in de ene gemeente een Bibob-onderzoek heeft geresulteerd in de weigering of intrekking van een beschikking, dat gemeentebestuur een ander gemeentebestuur kan tippen dat het verstandig kan zijn om ook een Bibob-onderzoek te verrichten naar de beschikkingen waarin dezelfde betrokkene een rol speelt. Deze interbestuurlijke tipfunctie komt naast de tipfunctie van de Officier van Justitie (artikel 26 Wet Bibob) – die in de praktijk niet vaak wordt benut – en naast de bevoegdheid van het Landelijk Bureau Bibob om bestuursorganen in te lichten dat over een betrokkene in de afgelopen twee jaar een advies is uitgebracht (artikel 11a Wet Bibob). Deze interbestuurlijke tipfunctie krijgt vorm door een verruiming van artikel 26 Wet Bibob, waaruit volgt dat bestuursorganen elkaar mogen tippen, ook in het geval dat de aanvrager zich terug heeft getrokken uit een procedure en dat ‘redelijkerwijs’ aan de Bibob-procedure wordt geweten.

Een tweede onderdeel bij de verruimde informatiedeling betreft de plicht van de Rijksbelastingdienst om informatie te verschaffen aan bestuursorganen die op grond van de Wet Bibob onderzoek verrichten. Deze informatiestroom is tot op heden gebaseerd op de Algemene wet inzake rijksbelastingen en het daarop gebaseerde RIEC-convenant,¹⁵ maar krijgt nu een wettelijke basis in het voorgestelde artikel 7c Wet Bibob.

3. Beeld van het gebruik van de Wet Bibob

Beide tranches van de Uitbreidingswet leiden tot een verruiming van de reikwijdte van de Wet Bibob en tot een verruiming van de mogelijkheden om informatie te delen, zodat bestuursorganen beter in staat zijn om het eigen onderzoek vorm te geven. Voor een antwoord op de vraag of

9 Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 1 (MvT).

10 Op grond van artikel 5:91 lid 1 BW.

11 Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 5 (MvT).

12 Politiekegegevens kunnen worden verkregen op grond van artikel 4.3 lid 1 onder I Besluit politiekegegevens; justitiële gegevens op grond van artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

13 Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 23 (MvT).

14 ABRvS 11 februari 2015, AB 2015/146, m.nt. B. van der Vorm.

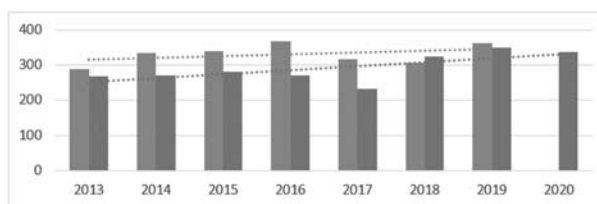
15 De RIEC betreft de regionale inlichtingen- en expertisecentra: een regionaal samenwerkingsverband tussen gemeenten, Openbaar Ministerie, politie en Belastingdienst.

deze wijzigingen zullen bijdragen aan een effectievere inzet van de Wet Bibob is het van belang om inzicht te krijgen in het huidige gebruik van deze wet. Verschillende evaluatierapporten geven een beeld.

Een eerste observatie is dat de wet vooral wordt toegepast door gemeentelijke bestuursorganen, hoewel gemeenten grote moeite hebben om uitvoering te geven aan de wet. Gebrek aan capaciteit en deskundigheid worden daarbij stevast als factoren genoemd.¹⁶ De grootste groep gemeenten deed lange tijd niet zoveel met integriteitsscreening, waarbij geldt 'hoe kleiner de gemeente, hoe minder actief het middel wordt ingezet'.¹⁷

In 2011 constateerde de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) nauwelijks verbetering.¹⁸ De IOOV noemde als voornaamste knelpunten de geringe informatie-uitwisseling tussen gemeenten en externe partners, het kennisniveau van gemeenten en de geringe omvang van enkele gemeenten. De Regionale Inlichtingen en Expertisecentra, die gemeenten hierbij zouden moeten helpen, blijken niet altijd afdoende te functioneren.¹⁹

Het recente beeld kan worden afgeleid uit het rapport dat Regioplan in opdracht van het WODC heeft opgesteld, en de jaarverslagen van het Landelijk Bureau Bibob.²⁰ Het beeld dat opdoemt is dat vrijwel alle gemeenten een Bibob-beleid hebben opgesteld en om veel gevallen om 'Bibob-informatie' vragen bij vergunningaanvragen die onder de reikwijdte van de Bibob vallen.²¹ Dat betekent dat de aanvrager informatie moet verschaffen over degenen met wie hij in een zakelijke relatie staat. In zoverre lijkt de Wet Bibob redelijk te zijn ingedaald in de (gemeentelijke) uitvoeringspraktijk. Het verzamelen van deze informatie blijft echter vaak zonder consequenties en leidt lang niet altijd tot een adviesvraag aan het Landelijk Bureau Bibob, laat staan een weigering van de vergunning. Het aantal adviesverzoeken aan het LBB en het aantal uitgebrachte Bibob-adviezen stijgen weliswaar gestaag, maar staat in geen verhouding tot de aantallen beschikkingen waarop de Wet Bibob van toepassing is.²² De trend is afgebeeld in onderstaande grafiek voor de jaren 2013-2019.²³



Uit de cijfers van het LBB en het evaluatieonderzoek uit 2020 blijkt dat de Wet Bibob vooral wordt toegepast bij herovergunningen.²⁴ Ook de bouwvergunningen en vergunningen voor speelautomaten geven nogal eens aanleiding voor een Bibob-advies. De Wet Bibob wordt aanmerkelijk minder vaak toegepast bij vastgoedtransacties en aanbestedingen.²⁵

Al met al lijkt de Wet Bibob met name relevant voor de gemeentelijke en provinciale bestuursorganen; landelijke bestuursorganen maken nauwelijks gebruik van de wet. En binnen de gemeenten wordt de wet ook niet overmatig vaak ingezet. Dat laatste gegeven kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. Ófwel het probleem van ondermijnende criminaliteit is kleiner dan gedacht en de gemeentelijke bestuursorganen komen nauwelijks aanvragers en betrokkenen tegen die iets met criminele activiteiten van doen hebben. Ófwel het (gemeente)bestuur heeft onvoldoende informatie over de banden met de criminele wereld en/of is niet in staat om die informatie (juist) te interpreteren.

De meeste evaluatierapporten wijzen logischerwijs vooral op de laatste verklaring. Het gaat daarbij niet alleen om kennis en kunde bij de gemeentelijke bestuursorganen maar ook om de capaciteit en kennis over die wet bij de zogeheten ketenpartners, waarmee met name wordt bedoeld op het RIEC: de regionale inlichtingen- en expertisecentra waarin gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en Belastingdienst gegevens uitwisselen en cases bespreken.²⁶ Het gebrek aan kennis bij deze kennispartners wordt door Regioplan als risico gezien voor de toepassing in met name kleine en middelgrote gemeenten.²⁷

4. Leidt de Uitbreidingswet tot een beter gebruik?

Bij het verwachte effect van de Uitbreidingswet ligt het voor de hand om een onderscheid te maken tussen enerzijds de uitbreiding van de reikwijdte en anderzijds de herschikking van de taakverdeling tussen bestuursorganen en het Landelijk Bureau Bibob.

16 M.C. de Voogd, F. Doornbos & L.C.L. Huntjens, *Evaluatie Wet Bibob*, Utrecht: Berenschot 2007.

17 Binnenlands Bestuur, 'Twee van drie gemeenten laat de Wet Bibob links liggen', 28 augustus 2009 <https://www.binnenlandsbestuur.nl/openbare-orde-en-veiligheid/nieuws/twee-van-drie-gemeenten-laten-bibob-links-liggen.126573.lynkx>.

18 IOOV, *Aan de slag met BIBOB: onderzoek naar knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten*, Den Haag: IOOV 2011.

19 IOOV, *Aan de slag met BIBOB: onderzoek naar knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten*, Den Haag: IOOV 2011, p. 38.

20 Marije Kuin, Eline Verbeek & Ger Homburg, *Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*, Amsterdam: Regioplan 2020.

21 Marije Kuin, Eline Verbeek & Ger Homburg, *Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*, Amsterdam: Regioplan 2020, p. 14 en 19.

22 Niet elk adviesverzoek leidt tot een advies, bijvoorbeeld omdat adviesverzoeken worden ingetrokken.

23 Gebaseerd op gegevens uit de jaarverslagen van het Landelijk Bureau Bibob. Hiervoor zijn adviezen en aanvullende adviezen bij elkaar opgeteld. Over 2020 zijn geen gegevens gepubliceerd over het aantal adviesaanvragen.

24 Zie met name jaarverslag 2018 en 2019. Het LBB publiceert hierover kwartaalcijfers: <https://www.justis.nl/overjustis/cijfers/2021/bibob.aspx>.

25 Zie Marije Kuin, Eline Verbeek & Ger Homburg, *Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*, Amsterdam: Regioplan 2020, p. 26.

26 Marije Kuin, Eline Verbeek & Ger Homburg, *Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*, Amsterdam: Regioplan 2020, p. 45.

27 Kleine gemeenten zijn de gemeenten tot 50.000 inwoners, voor middelgrote gemeenten geldt een inwonertal van 50.00 tot 100.000.

4.1 *Uitbreiding reikwijdte*

De Wet Bibob zoals die na de uitbreiding luidt, is van toepassing op alle vastgoedtransacties (inclusief erfpacht), alle overheidsopdrachten en op de bekostiging van het onderwijs. Voor elk van de drie categorieën valt het effect te betwijfelen. Voor de vastgoedtransacties en de overheidsopdrachten geldt immers dat bestuursorganen nu al gebruik konden maken van de Wet Bibob, maar dat eigenlijk nooit doen. In de Procevaluatie van 2020 worden daarvoor verschillende redenen aangevoerd. Zo wordt genoemd dat er weinig bewustwording zou zijn over mogelijke banden van partners met georganiseerde criminaliteit. Een belangrijk(er) argument is echter dat de toepassing van de Wet Bibob gewoon niet goed aansluit op deze privaatrechtelijke transacties, waarbij doorgaans meer ruimte is voor onderhandeling en (dus) een minder geformaliseerde procedure wordt toegepast.²⁸

Specifiek voor de verruiming ten aanzien van de overheidsopdrachten geldt dat de wetgever mede het oog heeft gehad op de ‘zorgcowboys’ die zich oneigenlijk verrijken rondom de decentralisatie van het sociaal domein.²⁹ Ten aanzien van dit soort fraude geldt echter dat de wet op grond waarvan de bekostiging plaatsvindt, al veel mogelijkheden biedt om bij twijfel aan de kwaliteit van de geleverde diensten, de bekostiging in te trekken.³⁰ Ook biedt de wetgeving ruimte om vooraf eisen te stellen aan de (kwaliteit van de) zorgaanbieder.³¹ Uit een onderzoeksrapport van het Informatie Knooppunt Zorgfraude blijkt dat gemeenten moeite hebben om alle signalen van mogelijke fraude te inventariseren en te onderzoeken, laat staan dat de bekostiging wordt beëindigd.³² Het lijkt illusoir om te veronderstellen dat de Wet Bibob – waarvoor weer bijzondere expertise en capaciteit is vereist – aan dit probleem een einde maakt.

Voor wat betreft de keuze om ook de bekostiging van het onderwijs onder de Wet Bibob te brengen, lijkt sprake van gelegenheidswetgeving. Deze keuze kan immers moeilijk los gezien worden van de problematiek rondom het Cornelius Haga Lyceum, waarin de minister van Onderwijs – ingefluisterd door inlichtingendiensten – vermoedens uitte van contacten met het Kaukasus Emiraat, hetgeen uiteindelijk leidde tot het stopzetten van de bekostiging. Bij dit besluit had de minister gebruikgemaakt van de

onderzoeksmogelijkheden van de Wet Bibob,³³ hoewel daarvan in het aanwijzingsbesluit waarin de minister de Stichting Islamitisch Onderwijs (het bevoegd gezag van de school) opdroeg een ander bestuur aan te stellen, en het daarop volgende bekostigingsbesluit, niets was te vinden.³⁴

De aankondiging van de minister om gebruik te maken van het Bibob-instrumentarium stuitte op kritiek en lijkt dus ook niet echt noodzakelijk te zijn geweest.³⁵ De minister (lees: de Onderwijsinspectie) toetst immers vrij ruim of het onderwijs een beetje aan de maat is. En daarbij kan ook een oordeel worden geveld over de onderwijsorganisatie. In zoverre lijkt de Wet Bibob helemaal niet nodig om het beoogde doel (namelijk: ordentelijk onderwijs) te realiseren. Het verband met het oorspronkelijke doel van de Wet Bibob (namelijk: ondermijnende criminaliteit tegengaan) is daar wel heel ver van verwijderd. Dat is ook de strekking van het antwoord van de minister van Justitie op een al in 2019 aangenomen Kamermotie waarin werd verzocht om te onderzoeken of de Wet Bibob zou kunnen worden gebruikt om scholen te sluiten: de Wet Bibob is daarvoor gewoon niet het goede instrument.³⁶

4.2 *Eigen onderzoek en verhouding LBB*

Waar van de uitbreiding van de reikwijdte geen schokkende gevolgen hoeven te worden verwacht, is dat wel anders ten aanzien van de herschikking van taken met het Landelijk Bureau Bibob. Deze wetswijziging leidt tot een andere relatie tussen bestuursorganen en LBB. Van het gemeentebestuur wordt meer dan voorheen verwacht dat het alle relevante informatie verzamelt en analyseert. Dat lijkt op een verdere decentralisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit: in plaats van automatisch het LBB in te schakelen moet het gemeentebestuur zelf meer onderzoek doen. En in het geval het LBB van oordeel is dat eigen onderzoek onder de maat is, dan kan het een adviesverzoek naast zich neerleggen (artikel 9 lid 5 onder b Wet Bibob).

Deze herschikking van verantwoordelijkheden is om twee redenen opmerkelijk. In de eerste plaats is, zo is hiervoor reeds opgemerkt, verschillende malen vastgesteld dat (gemeentelijke) bestuursorganen moeite hebben met de toepassing van de Wet Bibob. Capaciteit en expertise schieten tekort. Die waarneming staat haaks op het uitgangspunt dat bestuursorganen zwaarder kunnen worden belast, juist meer informatie moeten gaan verzamelen en expertise moeten inschakelen om die informatie te kwalificeren.

Juist het kwalificeren van informatie naar de context van de Wet Bibob zal in de praktijk nog de nodige hoofdbreken kosten. De Wet Bibob kent immers allesbehalve een heldere redactie. Welke ‘feiten en omstandigheden’ erop wijzen ‘of redelijkerwijs doen vermoeden’ dat iemand ‘in relatie staat

28 Marije Kuin, Eline Verbeek & Ger Homburg, *Procevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*, Amsterdam: Regioplan 2020, p. 19.

29 Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 4-5. Zie voor deze problematiek: Informatie Knooppunt Zorgfraude, *Fraude en zorgverwaarlozing bij beschermd en begeleid wonen*. Eindrapport, 8 november 2019. Als voorbeeld: *De Gelderlander* 9 juli 2020, ‘Rigtergoep schuldig aan PGB-fraude’.

30 Dat betreft dan zowel de zorg of ondersteuning in natura, waarbij de overheid het contract met de zorgverlener aangaat, als de zorg of ondersteuning die via persoonsgebonden budgetten wordt gefinancierd.

31 De verschillende wetten in het sociaal domein bieden daarvoor haakjes. Denk bijvoorbeeld aan artikel 3.3.3 lid 4 onder a Wet langdurige zorg, op grond waarvan het zorgkantoor eisen kan stellen aan de wijze waarop het persoonsgebonden budget wordt besteed (‘naar het oordeel van het zorgkantoor... doelmatige wijze voorzien in een toereikende zorg van goede kwaliteit’).

32 Informatie Knooppunt Zorgfraude, *Fraude en zorgverwaarlozing bij beschermd en begeleid wonen*. Eindrapport, 8 november 2019, p. 28-29.

33 Zie Kamerstukken II 2018/19, 29614, 31 289, nr. 135, p. 2 en CTIVD, *Toe-zichtsrapport. De gegevensverstrekking door de AIVD over het Cornelius Haga Lyceum*, nr. 67, 2019, p. 28.

34 Zie Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226 over het aanwijzingsbesluit en ABRvS (vzr.) 22 november 2019, AB 2020/165, m.nt. P.W.A. Huisman & S. Philipsen over het bekostigingsbesluit.

35 *De Volkskrant* 20 april 2019, ‘Bibob-toets voor omstrepen islamitische school: ‘Bestuurlijke guerrilla tegen Haga Lyceum’.

36 Kamerstukken II 2019/20, 35152, nr. 9, p. 2-3.

tot strafbare feiten' die 'overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven' is allesbehalve duidelijk. Vaak valt men terug op extremen: een boete voor te hard rijden heeft geen gevolgen voor de exploitatievergunning voor een horecavergunning. Geweldsincidenten dan weer wel. Voor geweldsincidenten volgt vaak de omineuze formulering dat het bestuursorgaan 'als van algemene bekendheid in aanmerking mocht nemen dat de horecabranche kwetsbaar is voor risico's die voortkomen uit delicten die gepaard gaan met geweld en intimidatie'.³⁷ Met andere woorden: met een geweldsincident kun je de horecavergunning wel vergeten. Dat is overigens niet zo vreemd: ook zonder de Wet Bibob kan een geweldsincident in de weg staan aan een horecavergunning, maar dan omdat sprake zou zijn van slecht levensgedrag als bedoeld in de lokale APV of de Drank- en Horecawet. Het zijn echter de wat subtielere criminele gedragingen (zoals fiscale delicten) die voor hoofdbreken zorgen.

Wat de Wet Bibob bovendien toevoegt, is dat ook strafbare feiten van anderen dan de exploitant of vergunninghouder van belang kunnen zijn. Het vaststellen van dit zogeheten 'zakelijk samenwerkingsverband' is nog niet zo eenvoudig. Ook al omdat reeds gebroken zakelijke samenwerkingsverbanden daarbij van belang kunnen zijn. Juist op het punt van de zakelijke samenwerkingsverbanden heeft het LBB expertise opgebouwd die bij de meeste gemeentebesturen zal ontbreken. Deze kennis hoeft je overigens ook niet bij de RIEC's te verwachten, die juist op dit punt de gemeenten zouden moeten ondersteunen. De RIEC's variëren enorm qua organisatievorm, kennis en expertise en zullen onmogelijk onmiddellijk dezelfde kwaliteit kunnen leveren als het LBB.³⁸ Dat leidt meteen tot het tweede mogelijke knelpunt: wat nu als het LBB en het (gemeente)bestuur van mening verschillen over de vraag of het eigen huiswerk ondermaats is. Het advies van het LBB is niet imperatief voor de beschikking op grond van de Wet Bibob. Dat betekent dat het bestuursorgaan eventueel kan besluiten om zónder advies de beschikking te weigeren of in te trekken. Dat is nogal riskant, maar niet onmogelijk.³⁹ En wellicht is dat ook wat de wetgever eigenlijk wel voor ogen staat, nu de bestuursorganen zelf meer verantwoordelijkheid moeten dragen voor de onderbouwing van het 'gevaar' als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob.

De consequentie is dan dat de rechtsontwikkeling verder versnipperd. Bestuursorganen zullen zelf de gegevens gaan interpreteren en de piketpaaltjes opzoeken. Dat is een behoorlijke trendbreuk met de huidige praktijk, waarin de interpretatie van relevante begrippen het resultaat is van een continue interactie tussen enerzijds bestuursorganen – gesouffleerd door het LBB – en anderzijds de Afdeling

Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze zoektocht leidde tot helderheid over bijvoorbeeld hoe oud een feit of omstandigheid mag zijn om nog mee te tellen voor een Bibob-weigering, of welk strafbaar feit je kunt construeren uit een feitelijke constatering.⁴⁰ De versnippering vormt een bedreiging voor deze bestendige ontwikkeling, nu meer bestuursorganen wat zullen gaan fröbelen met de mogelijkheden van de Wet Bibob.

In de Memorie van Toelichting wordt deze taakverschuiving gerechtvaardigd met een proportionaliteitsargument: het LBB zou pas moeten worden ingeschakeld als alle minder ingrijpende instrumenten zijn benut.⁴¹ Dat lijkt echter een drogreden en kan in ieder geval nooit een argument zijn om de adviseur de bevoegdheid te geven om zijn adviestaak niet uit te hoeven oefenen.

5. Conclusie

Bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit wordt veel verwacht van de bestuurlijke instrumenten, waaronder ook de Wet Bibob. De Uitbreidingswet zou het eenvoudiger moeten maken om de wet in meer gevallen toe te passen en dus vaker de doopceel te lichten van diegenen die vergunningen aanvragen of meedingen naar een transactie met de overheid of daar in een zeker verband toe staan. De minister heeft hoge verwachtingen van dit instrumentarium. Toch is het zeer twijfelachtig of de Wet Bibob met de uitbreiding in twee tranches bijdraagt aan een effectievere aanpak van de ondermijnende criminaliteit.

Weliswaar heeft het bestuursorgaan méér mogelijkheden om informatie te verzamelen, maar is het voor de interpretatie van die gegevens aangewezen op de zelf te organiseren expertise. De minister verschuift op deze wijze meer verantwoordelijkheid naar met name de gemeentelijke bestuurslaag, die immers voor de meeste van de op de Wet Bibob betrekking hebbende beschikkingen bevoegd gezag is. De evaluatierapporten over de Wet Bibob hebben echter keer op keer vastgesteld dat juist bij gemeenten de expertise over de wet tekortschiet. Datzelfde geldt voor de ketenpartners die de informatie moeten leveren.

Dit capaciteitsprobleem is met opleiding en investeren in kennis nog wel op te lossen. Van groter belang is de weef fout die ontstaat doordat het gemeentebestuur in de positie wordt gebracht om zélf Bibob-informatie te moeten kwalificeren. Dat leidt immers tot een versnipperde toepassing. Het onvermijdelijke gevolg is dat gemeentebesturen soms mis zullen kleunen, waarna de rechter zal moeten corrigeren. En al te veel rechterlijke vernietigingen maakt de toepassing van de wet er niet aantrekkelijker op. Voor de bestuursorganen wordt toepassing van de Wet Bibob zo een risicovolle aangelegenheid. Zo bezien vergroot de Uitbreidingswet de kans dat het Bibob-instrumentarium onderbenut wordt. En dat is nu net niet wat de wetgever voor ogen heeft.

37 ABRvS 12 juni 2013, AB 2014/4, m.nt. B. van der Vorm. Zie ook ABRvS 8 juli 2009, Gst. 2009/105, m.nt. A.E.M. van den Berg (*Yab Yum*).

38 A. Sibma e.a., *De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen*, Groningen: Pro Facto 2014.

39 Het is wel eens eerder gedaan, zie ABRvS 20 juli 2011, AB 2012/7, m.nt. A. Tollenaar. In deze casus was sprake van een LBB-advies dat later werd aangevuld met een 'review' door een andere adviseur.

40 ABRvS 1 juli 2015, AB 2015/253, m.nt. B. Van der Vorm.

41 *Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 8-9.*