

JAARVERSLAG 2008

Bureau BIBOB

Ministerie van Justitie

Dienst Justis

Bureau BIBOB

Mei 2009

Inhoud

1. VOORWOORD	3
2. HET BIBOB-ADVIES	5
2.1. HET ADVIES	5
2.2. BRONNEN	5
3. CIJFERS.....	8
3.1. AANTAL ADVIESAANVRAGEN	8
3.2. AANTAL UITGEBRACHTE ADVIEZEN	9
3.3. EEN OPMAAK VAN DE BALANS	11
4. DE KWALITEIT.....	14
4.1 KWALITEIT ADVIES	14
4.2. DOORLOOPTIJDEN	14
5. BEGELEIDINGSTAKEN VAN HET BUREAU.....	16
5.1. TAKEN EN DOELSTELLINGEN 2008	16
5.2. ONTWIKKELINGEN	16
5.3. ADVIES EN VOORLICHTING	17
5.4. DE WEBSITE	19
5.5. PRESENTATIES EN VOORLICHTINGSBIJENKOMSTEN	20
6. JURISPRUDENTIE.....	22
6.1. JURISPRUDENTIE	22
6.2. BELANGRIJKE UITSPRAKEN	22
7. ONTWIKKELINGEN WET BIBOB.....	26
7.1. UITBREIDING REIKWIJDTE WET BIBOB	26
7.2. VERBETERINGEN TOEPASSING WET BIBOB	27
7.3. REGIONALE INFORMATIE- EN EXPERTISECENTRA	29
8. DE ORGANISATIE.....	31
8.1. BUREAU BIBOB BINNEN JUSTITIE	31
8.2. BUREAU BIBOB	31
8.3. KENNIS	31
8.4. INTEGRITEIT	32
8.5. ORGANOGRAM	32
9. MEDIA.....	34
9.1. MEDIA	34
9.2. PUBLICATIES	34
10. ONTWIKKELINGEN EN DOELSTELLINGEN.....	36
10.1. ONTWIKKELING WERKAANBOD	36
10.2. Overschrijding termijnen	36

1. Voorwoord

In het jaar 2008 is er veel gebeurd rondom de advisering op grond van de Wet BIBOB, en rond de toepassing van de wet.

Een aantal geruchtmakende zaken waarin de Wet BIBOB een rol speelde zoals Yab Yum en de Achterdam in Alkmaar heeft voor veel media-aandacht gezorgd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed op 27 februari 2008 een tweetal belangwekkende uitspraken, met name over het gebruik van informatie die afkomstig is van de Criminele Inlichtingen Eenheid van de politie.

Ondanks dat er kritiek wordt geuit op de wet, bestaan er geen twijfels over nut en noodzaak van het BIBOB-instrument. De aanpak van georganiseerde criminaliteit is immers nog steeds een speerpunt van politie, justitie en bestuurlijk Nederland. Uit het Nationaal Dreigingsbeeld, in het najaar van 2008 uitgebracht door het Korps Landelijke Politiediensten, blijkt dat de georganiseerde criminaliteit veel gebruik maakt van de faciliteiten die de overheid biedt in de vorm van vergunningen en andere beschikkingen. Het blijft daarom van groot belang dat gemeenten, provincies, zelfstandige bestuursorganen en andere overheidsorganen oog hebben voor criminelen die misbruik maken van faciliteiten die de overheid biedt, en dat er wordt gezorgd voor een gedegen bestuurlijke aanpak. In dat kader heeft het kabinet besloten tot de oprichting van tien Regionale Informatie- en Expertisecentra. Bureau BIBOB (hierna: het Bureau) ziet ernaar uit om op een constructieve wijze samen te werken met de Regionale Informatie-en Expertisecentra.

Na jaren van groei is in 2008 het aantal reguliere adviesaanvragen gelijk gebleven op het niveau van 2007. Er is wel een duidelijke toename te zien in de aanvragen voor een aanvullend BIBOB-advies. Een mogelijke oorzaak voor de stabilisatie van het aantal reguliere aanvragen is gelegen in het feit dat gemeenten meer ervaring met het toepassen van de Wet BIBOB hebben en daardoor in staat zijn eenvoudige zaken zelf af te doen. Daarnaast heeft het toepassen van de Wet BIBOB een preventief effect: ondernemers haken af als de BIBOB-toets wordt ingezet. Voorts mag worden aangenomen dat veel gemeenten door een succesvol toepassen van de Wet BIBOB de belangrijkste groep malafide ondernemers binnen hun grenzen hebben kunnen uitsluiten van vergunningen.

De geplande personele uitbreiding van het Bureau heeft, in combinatie met de stabilisatie van de instroom, in de tweede helft van 2008 ervoor gezorgd dat de doorlooptijden van het uitbrengen van een advies flink korter werden. In het laatste kwartaal van 2008 werd 44% van de adviezen binnen de termijn verstrekt. Het gemiddelde percentage van de adviezen die in 2008 binnen de daarvoor geldende termijn zijn afgegeven, is uitgekomen op 22%. In 2009 zal de aandacht voor het voorkomen van termijnoverschrijdingen onverminderd hoog blijven.

Eind 2008 hebben de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet wat zij voor ogen hebben bij de komende wijziging van de Wet BIBOB. De wet zal worden uitgebreid

met een aantal sectoren en er zullen wijzigingen worden doorgevoerd die het toepassen van de Wet BIBOB gemakkelijker zullen maken. Op deze manier wordt ingezet op een intensiever en nog effectiever gebruik van de wet.

Een belangrijke verbetering die in 2008 totstand is gekomen betreft de aanpassing van het BIBOB-vragenformulier. Om tegemoet te komen aan de wensen van vermindering van administratieve handelingen, is er in 2008 door een werkgroep die bestond uit vertegenwoordigers van het Bureau, de VNG, diverse grote Nederlandse gemeenten, de DCMR Milieudienst Rijnmond en het Regionale Informatie- en Expertisecentrum Twente, gewerkt aan een nieuw BIBOB-vragenformulier. Het gewijzigde formulier levert nu sneller het gewenste resultaat.

Een andere verbetering ziet op het monitoren van de kwaliteit van de adviezen. In 2008 is het voornemen uitgesproken om een externe kwaliteitscommissie in het leven te roepen die periodiek de adviezen zal onderwerpen aan een kwaliteitstoets.

C.P.L. van Zutphen

Wvd directeur Bureau BIBOB

2. Het BIBOB-advies

2.1. Het advies

Met de Wet BIBOB beschikken bestuursorganen over een weigerings- en intrekingsgrond voor vergunningen, subsidies en aanbestedingen. Indien gevaar bestaat dat de gewenste beschikking gebruikt wordt om criminele activiteiten te ontplooiën of te continueren, dan wel dat ter verkrijging van de gewenste beschikking een strafbaar feit is gepleegd, kunnen zij een beroep doen op deze wet.

Het BIBOB-instrumentarium moet worden gezien als een aanvullend middel. Bestuursorganen dienen eerst de eigen bronnen te raadplegen en de mogelijkheden van reeds bestaande weigerings- en intrekingsgronden te onderzoeken, voordat gebruik wordt gemaakt van de Wet BIBOB. Wanneer gebleken is dat deze niet toereikend zijn en daardoor vermoedelijk misbruik niet kan worden voorkomen, zal toepassing van de Wet BIBOB de logische volgende stap zijn. Een bestuursorgaan kan hierbij advies vragen aan het Bureau. Op basis van een diepgaand bronnenonderzoek stelt het Bureau een advies op, waarin wordt gemotiveerd in hoeverre er gevaar bestaat dat de vergunning, subsidie, of aanbesteding gebruikt zal worden voor criminele doeleinden. Voor bestuursorganen vormt het advies veelal de basis van de motivering van een door hen te nemen besluit.

Op het moment dat een bestuursorgaan een schriftelijke adviesaanvraag indient bij het Bureau, wordt het verzoek getoetst. Indien het verzoek ontvankelijk is, wordt het dossier direct toegewezen aan een onderzoeker. Op basis van artikel 15 van de Wet BIBOB moet het Bureau zo spoedig mogelijk advies uitbrengen aan een bestuursorgaan, maar in ieder geval binnen een termijn van vier weken nadat het bestuursorgaan om advies heeft gevraagd. Deze termijn kan éénmaal worden verlengd met vier weken.

Om zijn adviestaak zo verantwoord mogelijk te vervullen, dient het Bureau een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de aanvrager, diens onderneming en zijn (zakelijke) relaties. Op basis van de door het bestuursorgaan verstrekte informatie wordt een eerste analyse gemaakt welke natuurlijke- en rechtspersonen (mogelijk) betrokken zijn bij de vergunning- of subsidieaanvraag of aanbesteding. Gaande het onderzoek kan de lijst met betrokkenen uiteraard worden aangepast. Uiteindelijk onderzoekt het Bureau, ten aanzien van de onderneming die de beschikking heeft aangevraagd, in ieder geval de organisatiestructuur, de financiering, wie zeggenschap heeft of hebben in de onderneming, alsmede de verhouding tot andere ondernemingen. Daarnaast is het van belang om de (zakelijke) relaties tussen de betrokken (natuurlijke- en rechts-) personen in kaart te brengen.

2.2. Bronnen

Het Bureau heeft de mogelijkheid een veelheid van bronnen te raadplegen, zodat het advies een zo compleet mogelijk beeld schetst. Allereerst beschikt het Bureau

over verschillende gegevens van de betrokkene(n). Indien een bestuursorgaan een advies vraagt, is de betrokkene verplicht een aantal formulieren in te vullen. In deze formulieren wordt onder andere gevraagd naar wie zeggenschap heeft of hebben binnen de onderneming, wie verder bij de onderneming betrokken zijn en hoe de onderneming wordt gefinancierd. Deze gegevens zijn voor het Bureau essentieel om het onderzoek te starten. De vragenlijst is overigens ten behoeve van de vermindering van administratieve lasten aanzienlijk ingekort zonder afbreuk te doen aan de bruikbaarheid. Vervolgens wordt door de onderzoekers van het Bureau informatie vergaard uit verschillende open en gesloten bronnen. Onder een gesloten bron dient te worden verstaan: *" gegevensbestanden waaruit uitsluitend op grond van een in de wet geregelde bevoegdheid gegevens kunnen worden verkregen. Deze gesloten bronnen kunnen zowel persoonsregistraties zijn die onder het regime van de WBP [Wet Bescherming Persoonsgegevens] als registraties zijn die onder speciale regimes vallen, zoals de Wet politieregisters en de WJD [Wet op de Justitiële Documentatie]."*¹

In artikel 27 van de Wet BIBOB is een aantal bestuursorganen vermeld dat persoonsgegevens verstrekt aan het Bureau. De gegevens die bij de verschillende informatieleveranciers worden opgevraagd, dienen binnen twee weken aan het Bureau te worden verstrekt. Niet in alle gevallen wordt de informatie binnen de gestelde termijn ontvangen.

De belangrijkste bronnen worden standaard bevraagd zoals de Belastingdienst die informatie verschaft over belastinggegevens van personen en ondernemingen, de diverse politieregio's die informatie uit de verschillende registers verschaffen, de Arbeidsinspectie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controle Dienst, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Openbare bronnen zoals het Kadaster, het handelsregister van de Kamer van Koophandel, en het internet worden uiteraard ook gebruikt.

Dan zijn er nog bronnen die alleen worden geraadpleegd als dit relevant is. Het gaat dan onder meer om het Openbaar Ministerie, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Algemene Inspectiedienst, het Centraal Justitieel Incassobureau.

Nadat de gevraagde gegevens door het Bureau zijn ontvangen, worden deze door de onderzoeker beoordeeld en geanalyseerd. Alle informatie die na de analyse van een onderzoeker (in samenspraak met de senioronderzoeker) relevant wordt geacht, wordt in een apart hoofdstuk in het advies met de titel 'Broninformatie' opgenomen.

In het hoofdstuk 'Broninformatie' wordt aan alle (combinaties van) natuurlijke- en/of rechtspersonen een aparte paragraaf gewijd. In deze paragrafen wordt per informatieleverancier aangegeven welke informatie is aangeleverd. Deze informatie wordt zoveel mogelijk letterlijk weergegeven. Deze 'drome' informatie vormt het

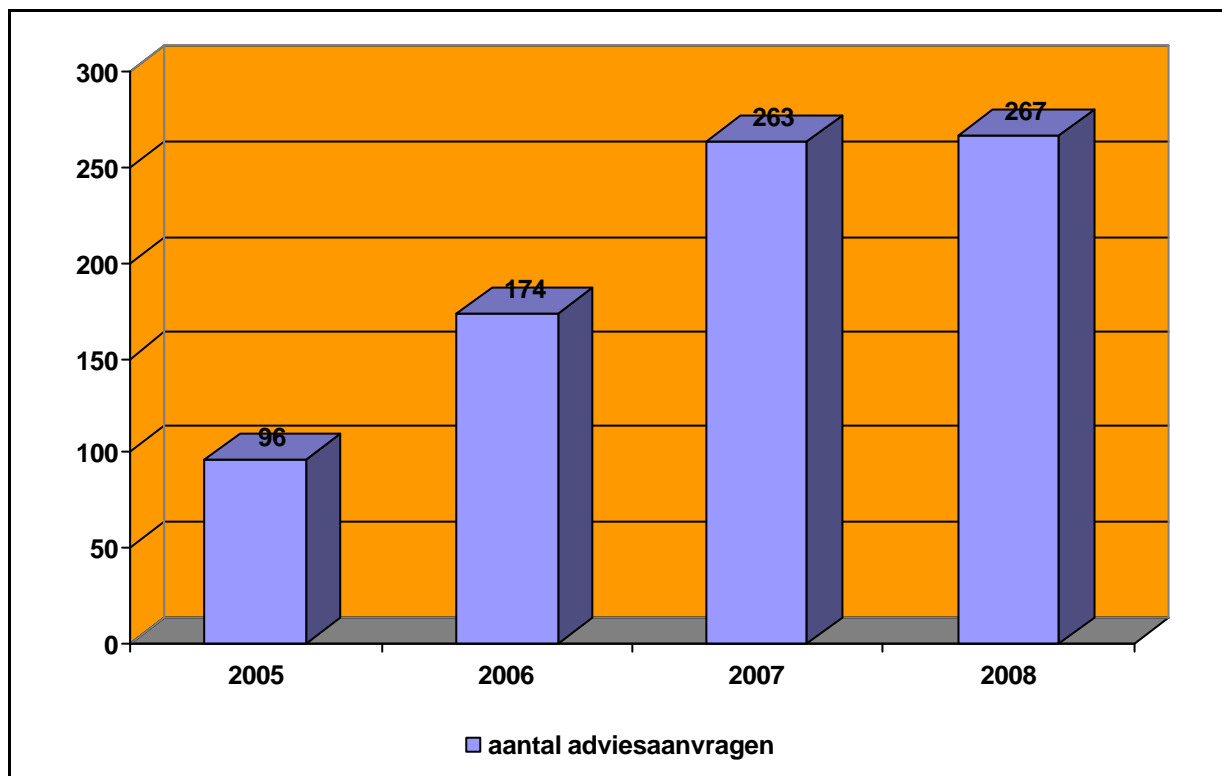
¹ Memorie van Toelichting; Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 883, nr. 3

uitgangspunt voor het hoofdstuk 'Bevindingen' waar het totaalbeeld wordt geschetst, voorzien van interpretaties. Vervolgens worden de bevindingen in het hoofdstuk 'Motivering' aan artikel 3 van de Wet BIBOB gekoppeld. Tot slot wordt in het hoofdstuk 'Conclusie' kort vermeld of in de zin van artikel 3, eerste lid, onderdeel a en/of b van de Wet BIBOB sprake is van een ernstig gevaar, een mindere mate van gevaar of geen gevaar, danwel of er sprake van is dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd. Het is ook mogelijk dat het Bureau op basis van artikel 12, vierde lid, van de Wet BIBOB aanvullende informatie heeft gevraagd teneinde zijn onderzoek te kunnen verrichten, en dat de aanvrager te kennen heeft gegeven deze informatie niet te verschaffen of dat de aanvrager onvolledige/onvoldoende informatie heeft verschaft. Conform artikel 4, tweede lid, van de Wet BIBOB wordt dit aangemerkt als ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet BIBOB.

3. Cijfers

3.1. Aantal adviesaanvragen

In 2008 heeft het Bureau 267 reguliere aanvragen voor een BIBOB-advies ontvangen en 34 aanvragen voor een aanvullend BIBOB-advies. Ten opzichte van vorig jaar is het aantal reguliere adviesaanvragen vrijwel gelijk gebleven. Op 31 december 2008 waren er 48 adviesaanvragen in behandeling.



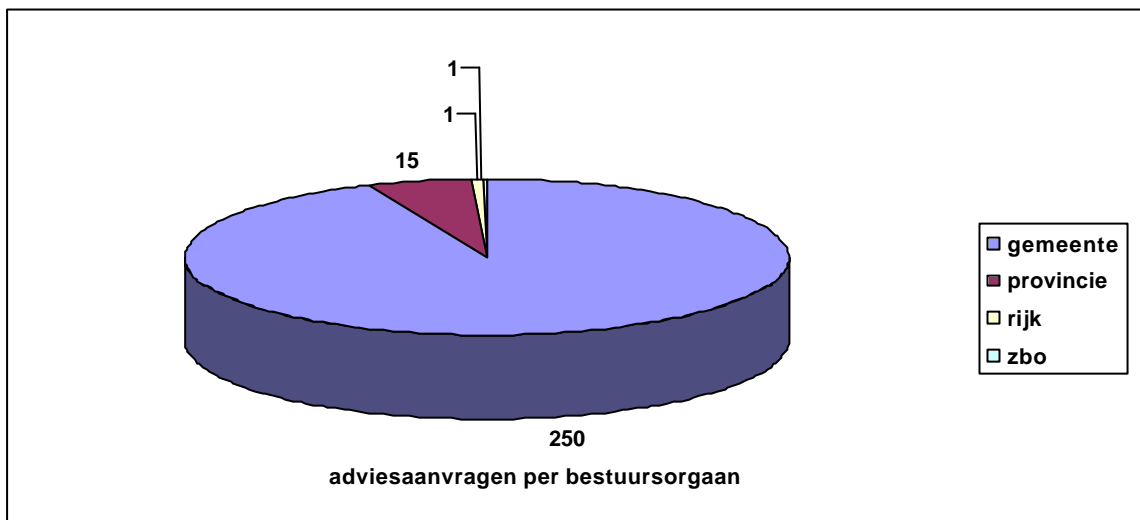
Bij vergunningen kan de Wet BIBOB worden toegepast binnen de volgende branches: natte- en droge horeca, milieu (vergunningplichtige inrichtingen volgens de Wet milieubeheer), bouw (reguliere bouwvergunningen), transport (goederen- en personenvervoer), woningcorporaties en opiumverloven. Verder is de wet van toepassing op een aantal exploitatievergunningen voor bepaalde inrichtingen, zoals de coffeeshops, seksinrichtingen, speelautomatenhallen en de smart- en growshops. Voor wat betreft de aanbestedingen is de Wet BIBOB van toepassing binnen de sectoren bouw, milieu en ict.

Bij subsidies zijn er geen sectoren of branches aangewezen. Of bepaalde subsidies onder het BIBOB-instrumentarium vallen, moet zijn aangegeven in de desbetreffende subsidieregeling.

Van het aantal reguliere adviesaanvragen hadden er 266 betrekking op een vergunningaanvraag en één op een aanbesteding. Ten aanzien van subsidies werden geen adviesaanvragen ingediend. Gemeenten dienden met 250 aanvragen de meeste adviesaanvragen in, gevolgd door provincies met vijftien

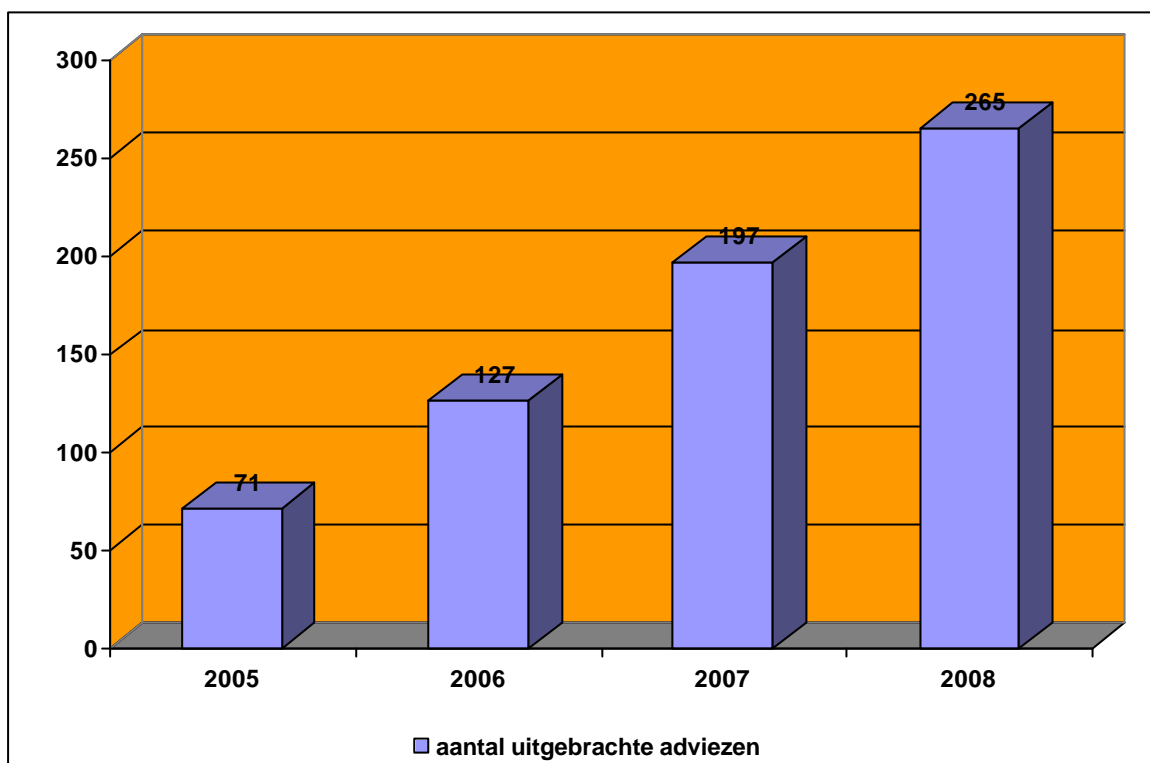
adviesaanvragen. De Rijksoverheid en een zelfstandig bestuursorgaan hebben beide één BIBOB-advies aangevraagd.

Ten aanzien van de vergunningen hadden de meeste adviesaanvragen betrekking op de horecabranche, namelijk 158. Daarna volgden seksinrichtingen met 35 aanvragen en bouwvergunningen met twintig aanvragen. Verder hadden twintig adviesaanvragen betrekking op smart- en growshops, zestien op milieuvergunningen, veertien op coffeeshops, twee op speelautomatenhallen, één op een betaalnummer, en één op de transportsector. Er zijn geen adviesaanvragen ontvangen met betrekking tot subsidies en vervreemding van onroerende zaken.

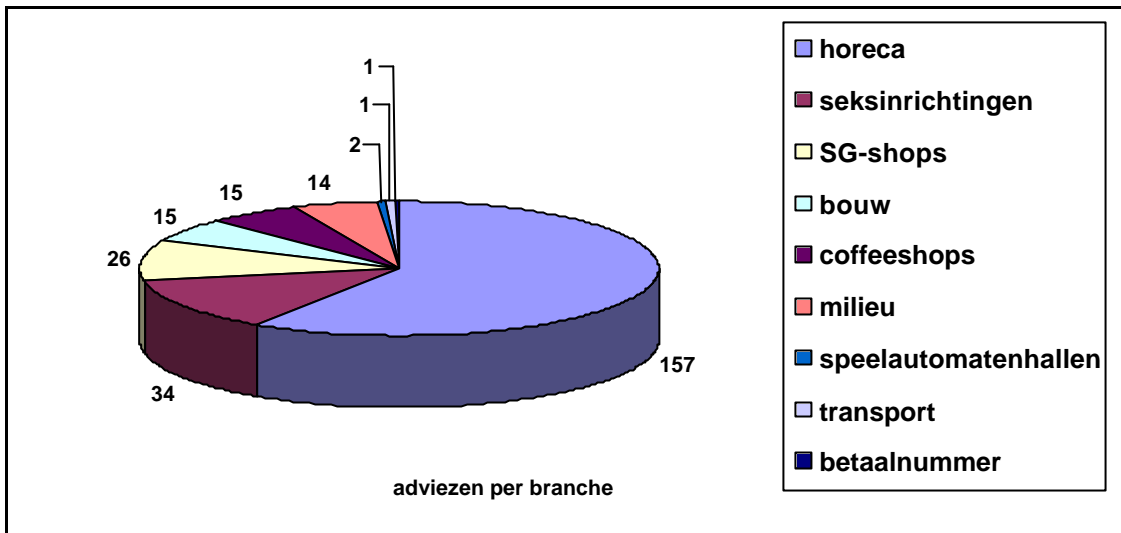


3.2. Aantal uitgebrachte adviezen

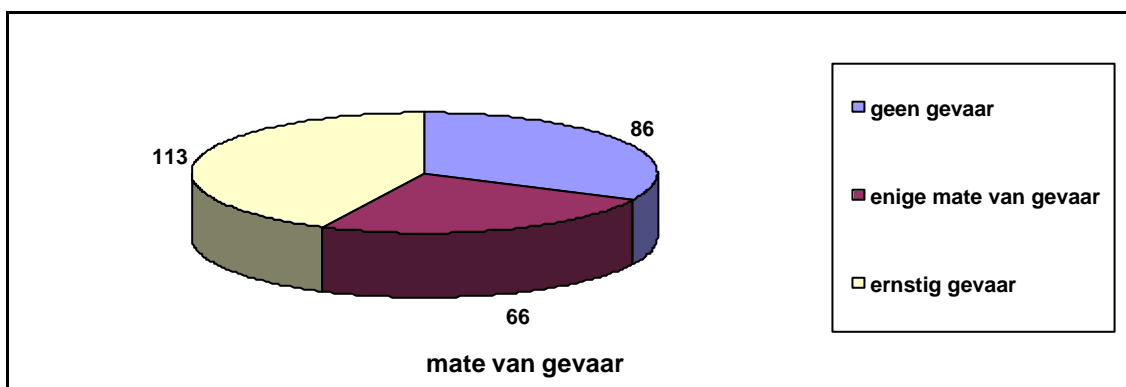
In 2008 heeft het Bureau 265 reguliere adviezen en 31 aanvullende adviezen uitgebracht. Verder zijn in 2008 21 adviesaanvragen (waaronder enkele aanvullende adviesaanvragen) om diverse redenen door bestuursorganen ingetrokken en is één advies opgeschort. In deze cijfers zijn ook adviezen opgenomen die in 2007 zijn aangevraagd, maar in 2008 zijn uitgebracht. In tegenstelling tot het aantal adviesaanvragen is het aantal afgegeven BIBOB-adviezen aanzienlijk gestegen ten opzichte van 2007.



In 2008 heeft het Bureau 249 reguliere adviezen afgegeven aan gemeenten, veertien aan provincies, één aan de Rijksoverheid en één aan een zelfstandig bestuursorgaan. Van de afgegeven adviezen hadden er 157 betrekking op de horecasector (59%), 34 op seksinrichtingen (13%), 26 op smart- en growshops (10%), vijftien op de bouwsector (6%), vijftien op coffeeshops (6%), veertien op de milieusector (5%), twee op speelautomatenhallen (1%), één op de transportsector, en één op betaalnummers. Opvallend is met name de stijging van het aantal afgegeven adviezen dat betrekking heeft op smart- en growshops. In 2007 was dit er één. De oorzaak van deze stijging is mogelijk gelegen in de toenemende aandacht voor de aanpak van hennepcultuur en het feit dat vooral de grensgemeenten een vergunningplicht voor deze branche in hun Algemene Plaatselijke Verordening hebben opgenomen.



De uitgebrachte adviezen ten aanzien van vergunningen kunnen worden onderverdeeld in de mate van gevaar dat de aangevraagde beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen (artikel 3, eerste lid, van de Wet BIBOB). Van de uitgebrachte adviezen ten aanzien van vergunningen betrof het 86 maal geen gevaar (32%), 66 maal een mindere mate van gevaar (25%) en 113 maal een ernstig gevaar (43%). De conclusie is hier gerechtvaardigd dat bestuursorganen een zorgvuldige afweging maken alvorens een advies van het Bureau aan te vragen.



3.3. Een opmaak van de balans

In 2007 bleek dat de bestuursorganen het BIBOB-instrument steeds vaker ter hand namen om ervoor te zorgen dat men niet als faciliteerder van criminele activiteiten zou optreden. In 2008 is gebleken dat de aandacht hiervoor is gebleven. De aandacht in de media is, zoals blijkt uit de grote stroom van berichten in de media, ook gegroeid. De burgemeesters, in de meeste gevallen het verantwoordelijk bestuursorgaan, kregen hier en daar kritiek op hun handelwijze. Zij wezen erop dat de Wet BIBOB weliswaar diep ingrijpt in de privacy van de betrokkene maar dat dit gerechtvaardigd is als men het faciliteren van criminele

activiteiten, die een ontwrichtende werking hebben op de (lokale) samenleving, wil tegengaan.

Uit de cijfers van 2008 blijkt dat de adviesaanvragen niet voor niets werden ingediend. In 68% van de gevallen was sprake van een ernstige of mindere mate van gevaar dat de beschikking zou worden misbruikt. Daarnaast gaat er een preventieve werking uit van het toepassen van de Wet BIBOB. Het Bureau beschikt niet over cijfers hierover, maar de bestuursorganen geven aan dat aanvragen vaak worden ingetrokken als wordt gemeld dat er een 'BIBOB'-intake zal plaatsvinden.

Er zijn in 2008 meer verzoeken om aanvullende adviezen aangevraagd. Een aanvullend advies kan worden aangevraagd in het kader van de vergewisplicht van het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan is verplicht om zich, na ontvangst van het BIBOB-advies, ervan te vergewissen dat het advies op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en dat de daarin opgenomen bevindingen de conclusie kunnen dragen. Een reden om een aanvullend advies te vragen is gelegen in het feit dat de aanvrager of houder van de vergunning tijdens het zienswijzegesprek of in de bezwaarprocedure feiten en omstandigheden aandraagt die een ander licht op het advies doen schijnen. Het bestuursorgaan vraagt het Bureau in zo'n geval om een aanvullend advies waaruit moet blijken of aangedragen argumenten moeten leiden tot een ander standpunt of een wijziging in de motivering. Verder is uit jurisprudentie gebleken dat de vergewisplicht van het bestuursorgaan belangrijk is. Bestuursorganen kunnen in ook in dat kader een aanvullend advies aanvragen. Het geven van een aanvullend advies vraagt dezelfde zorgvuldigheid als het geven een 'gewoon' advies.

Uit de onderzoeken van het Bureau komt naar voren dat de horecabranche en de seksbranche onveranderd vatbaar blijken voor diverse criminele activiteiten. Het gebruik van de onderneming om drugs te verhandelen en om vermogen, verkregen uit strafbare feiten, wit te wassen blijkt nog steeds populair. Wapenbezit en wapenhandel doen zich eveneens regelmatig voor.

De onderzoeken van het Bureau laten ook zien dat regelmatig sprake is van schijnbeheer. Degenen die als vergunninghouder moeten worden aangemerkt, zijn niet degenen die de zaak feitelijk in handen hebben. Personen met antecedenten zouden op die manier hun criminele activiteiten kunnen voortzetten, maar door het gebruik van de Wet BIBOB kan het bestuursorgaan dit voorkomen.

Een opmerkelijke verandering deed zich in 2008 voor ten aanzien van het aantal zaken dat betrekking had op een smart- of growshop. In 2007 werd er één advies op dit terrein uitgebracht en in 2008 26 adviezen, waarvan verreweg het grootste deel aan gemeenten in de grensstreken werd verstrekt. Zoals hiervoor al is vermeld, is deze stijging toe te schrijven aan het feit dat met name de grensgemeenten er toe over zijn gegaan om een vergunningstelsel voor growshops in het leven te roepen, waardoor de toepassing van de Wet BIBOB mogelijk werd. De (grens)gemeenten werken samen met de politie en het Openbaar Ministerie, waar de aanpak van hennepcultuur hoog op de agenda staat. Op 12 november 2007 werd het rapport 'De wereld achter de wietteelt', uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en

Documentatiecentrum, door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden aan de Tweede Kamer. Uit het rapport blijkt dat growshopeigenaren een belangrijke schakel zijn in de handel in softdrugs. De growshops zouden niet alleen dienen voor de verkoop van kweekbenodigdheden, maar tevens optreden als een soort bemiddelaar om de gekweekte hennep door te verkopen.

In de 26 uitgebrachte adviezen is vijf keer geen gevaar, zes keer een mindere mate van gevaar en vijftien keer een ernstig gevaar geadviseerd. In 80% van deze gevallen is sprake van het risico op het faciliteren van criminele activiteiten door de overheid. Het zojuist geschetste beeld van het rapport 'De wereld achter de wietteelt' komt overeen met de feiten en omstandigheden die in de onderzoeken van het Bureau naar voren zijn gekomen. In de 'ernstig gevaar' adviezen is in alle gevallen geconcludeerd dat de vergunningaanvrager in verband staat met overtredingen van de Opiumwet. Er is veelvuldig sprake van verkoop van (grote hoeveelheden) softdrugs vanuit de onderneming, waarbij vaak een bemiddelende rol van de growshop(eigenaar) blijkt. Verder zijn verschillende growshopeigenaren betrokken geweest bij de exploitatie van hennepkwekerijen en zijn in de growshops meermaals grote hoeveelheden softdrugs en grote contante geldbedragen aangetroffen. Naast de Opiumdelicten is in enkele gevallen ook sprake van handelen in strijd met belastingwetgeving en de Wet wapens en munitie.

Een nieuwe branche deed in 2008 zijn intrede, namelijk die van de betaalnummers. De OPTA (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit), een zelfstandig bestuursorgaan, diende een adviesaanvraag in met betrekking tot de vergunningaanvraag voor een betaalnummer.

Telefoonnummers die beginnen met 0900 (serieuze informatie), 0906 (erotiek) en 0909 (amusement) bieden betaalde informatie over de telefoon aan de consument. In 2008 is de Telecommunicatiewet (Tw) aangepast om consumenten nog beter te beschermen bij het gebruik van betaalde informatienummers. OPTA vindt het belangrijk dat een consument precies weet wat hij betaalt voor deze informatiediensten en niet onnodig in de wacht staat. Daarnaast wil OPTA misbruik van betaalnummers voorkomen en bestrijden. Eén van de wijzigingen is dat OPTA strenger controleert bij het uitgeven van betaalnummers. Als OPTA twijfelt over de integriteit van een nummeraansvrager, kan ze advies vragen aan het Bureau. Bij een negatief BIBOB-advies kan OPTA de toekenning van een betaalnummer weigeren. In de genoemde adviesaanvraag had de aanvrager bij OPTA een verzoek ingediend voor de toekenning van een betaalnummer. Uit het BIBOB-onderzoek kwam naar voren dat de aanvrager eerder via de telefoon handelingen had gepleegd die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht, zoals oplichting en bedreiging. Hierbij was gebruik gemaakt van betaalnummers. Op grond van de Wet BIBOB kan het Bureau dan concluderen dat, indien het gevraagde betaalnummer wordt toegekend, de mogelijkheid bestaat dat dit nummer ook gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen.

4. De kwaliteit

4.1 Kwaliteit advies

De kwaliteit van de adviezen wordt voortdurend geanalyseerd. Er is continu aandacht voor de doorlooptijden en voor de inhoud van de adviezen. Zo wordt de inhoud van het advies door diverse personen getoetst. Op het moment dat de onderzoeker het advies heeft afgerond, vindt eerst een collegiale toets plaats. Vervolgens vindt toetsing plaats door de senioronderzoeker en de teammanager. Bij complexe of gevoelige dossiers wordt door de afdeling Juridische Zaken van de dienst Justis een extra toets uitgevoerd. Op grond van artikel 14, tweede lid, van de Wet BIBOB wordt het advies eerst voorgelegd aan de Landelijke Officier van Justitie. Deze beoordeelt of de in het advies opgenomen politieke en/of justitiële informatie mogelijk een strafvorderlijk belang schaadt. Vervolgens wordt het advies aan het bestuursorgaan verzonden.

In de rechtspraak is de deskundigheid van het Bureau herhaalde malen bevestigd (zie ABRS 18 juli 2007, LJN: BA9799 en ABRS 27 februari 2008, LJN: BC5259). De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft overwogen dat het bestuursorgaan bij het gebruiken van een BIBOB-advies uit mag gaan van de expertise van het Bureau.

Een instrument bij het bewaken van de kwaliteit is het laten invullen van evaluatieformulieren door bestuursorganen. Voor zover de formulieren daartoe aanleiding gaven, werd de werkwijze aangepast. Om de mening van bestuursorganen ten aanzien van de adviezen nog beter te kunnen peilen, is in 2008 besloten dat vanaf 1 januari 2009 alle bestuursorganen, kort nadat het advies is afgegeven, gebeld worden. Aan de hand van dit gesprek zal een evaluatieformulier worden ingevuld. De onderwerpen die hierbij aan de orde komen zijn onder andere de kwaliteit van het advies, de communicatie gedurende de adviesaanvraag, de doorlooptijden en de verdere afhandeling door het bestuursorgaan.

In 2008 heeft het Bureau zich voorgenomen een externe kwaliteitscommissie in het leven te roepen, die periodiek een aantal BIBOB-adviezen onder de loep zal nemen. Het Bureau verwacht dat de externe commissie in de loop van 2009 operationeel zal zijn. Het is de bedoeling dat de commissie zal bestaan uit leden met uiteenlopende achtergronden, zodat de adviezen vanuit verschillende specialismen zullen worden geëvalueerd. Het Bureau denkt hierbij aan een vertegenwoordiger van een bestuursorgaan, een bestuurskundige, een (voormalig-)bestuursrechter, een advocaat, een taalkundige, een privacyspecialist en een persoon uit de strafrechtketen.

4.2. Doorlooptijden

Bestuursorganen hebben er veel belang bij dat de doorlooptijden worden gehaald. Ingevolge artikel 15 van de Wet BIBOB dient een BIBOB-advies uiterlijk binnen een

termijn van acht weken na binnenkomst van de adviesaanvraag door het Bureau te worden afgegeven. Dit betreft een termijn van vier weken, met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van vier weken. Indien het Bureau BIBOB een adviesaanvraag niet binnen de termijn van acht weken afhandelt, heeft het bestuursorgaan minder tijd een besluit te nemen. Dit is vooral een probleem bij bouwvergunningen die aan een fatale termijn gebonden zijn.²

In 2007 werd 15% van het aantal adviezen binnen de termijn van acht weken gegeven. Dit had te maken met de explosieve groei van het aantal adviesaanvragen en met het feit dat de informatieleveranciers van het Bureau de gevraagde informatie vaak te laat aanleveren. Om de hoge instroom van de adviesaanvragen het hoofd te kunnen bieden, is in 2007 gestart, en in 2008 verdergegaan, met het werven van extra personeel. Late levering van informatie blijft het Bureau bij het onderzoek naar aanleiding van een adviesaanvraag parten spelen. In het begin van 2008 hadden de maatregelen dan ook nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Het gemiddelde percentage van de adviezen die in 2008 binnen de daarvoor geldende termijn zijn afgegeven, is uitgekomen op 22%. Dit neemt niet weg dat de tweede helft van 2008 een duidelijke verbetering laat zien. Medio 2008 kon een adviesaanvraag in behandeling worden genomen op de dag dat de aanvraag van het bestuursorgaan werd ontvangen, en in het laatste kwartaal van 2008 werd 44% van de adviezen binnen de termijn verstrekt.

In 2008 heeft het Bureau 4.131 informatieverzoeken ingediend. Gebleken is dat in 79% van de gevallen de informatieleveranciers tijdig hun gegevens verstrekken. Dit betreft een stijging ten opzichte van 2007 waarin in 76% van de gevallen tijdig de gevraagde gegevens werden verstrekt. De overige 21% heeft niet of te laat gereageerd. Indien bleek dat bepaalde informatieleveranciers structureel te laat of te weinig gegevens verstrekten, werd er contact opgenomen met deze informatieleveranciers om opnieuw termijnafspraken te maken.

In sommige gevallen is het noodzakelijk informatie op te vragen bij buitenlandse autoriteiten. Hiervoor dient contact te worden opgenomen met de landelijk BIBOB-officier van justitie of de minister van Financiën. In 2008 is zeven maal informatie opgevraagd uit het buitenland, vrijwel even vaak als in 2007. In slechts twee gevallen werd tijdig een antwoord ontvangen. De overige informatie werd niet of niet tijdig verkregen.

² De vergunning wordt geacht te zijn verleend indien het bestuursorgaan niet tijdig op de vergunningaanvraag beschikt. Verzoeken om een advies bij bouwvergunningen worden door het Bureau met voorrang in behandeling genomen.

5. Begeleidingstaken van het Bureau

5.1. Taken en doelstellingen 2008

Het ondersteunen van bestuursorganen bij de implementatie en het toepassen van de Wet BIBOB is een belangrijke wettelijke taak van het Bureau.

Deze rol van het Bureau ziet met name op het geven van voorlichting, in de vorm van het geven van presentaties en het houden van workshops, en het beantwoorden van vragen die per e-mail of telefoon binnenkomen. Daarnaast is het van belang om de ontwikkelingen met betrekking tot de uitvoering van de Wet BIBOB (onder andere jurisprudentie) goed te volgen en deze ontwikkelingen te vertalen in een praktische uitleg waar de bestuursorganen mee kunnen werken. Ook houdt het Bureau bij hoeveel bestuursorganen inmiddels werken met de Wet BIBOB en worden bestuursorganen die nog geen uitvoering hebben gegeven aan de Wet BIBOB aangespoord om BIBOB-beleid te ontwikkelen en vast te stellen. Dit is van belang om te voorkomen dat criminelen gebruik maken van zogenaamde witte vlekken: plaatsen waar nog niet actief wordt gewerkt met het BIBOB-instrument.

5.2. Ontwikkelingen

In 2008 bleef het aantal adviesaanvragen ongeveer gelijk aan dat van 2007. In 2007 was een flinke toename te zien van bestuursorganen, met name gemeenten, die BIBOB-beleid gingen uitvoeren. In 2008 is deze groei gestabiliseerd. In 2008 was wel te zien dat bestuursorganen steeds vaker de volgende fase van de implementatie van de Wet BIBOB ter hand namen door ook bouwvergunningen, milieuvergunningen en aanbestedingen onder hun BIBOB-beleid te brengen. Ook ten aanzien van subsidies is de interesse van bestuursorganen groeiende, wat onder meer blijkt uit het aantal vragen dat hierover aan het Bureau wordt gesteld.

Een belangrijke ontwikkeling in 2008 (zie ook paragraaf 7.3.) is het voornemen tot de oprichting van de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's). Deze centra zullen op regionaal niveau een integrale aanpak van de georganiseerde criminaliteit gaan ondersteunen. Het breder en intensiever toepassen van de Wet BIBOB door gemeenten en provincies maakt onderdeel uit van deze aanpak. Vanuit het Bureau is in 2008 contact gelegd met de regio's Twente, Noord-Nederland en Zuid-Holland-Zuid om aan te geven op welke wijze het Bureau ondersteuning kan geven.

Zoals in paragraaf 4.1. is vermeld, is in 2008 besloten de kwaliteit en follow-up van een BIBOB-advies verder te verhogen. Hiertoe is het evaluatieformulier dat aan de bestuursorganen wordt gezonden, met daarop enkele te beantwoorden vragen, aangepast. Met ingang van 1 januari 2009 hoeven bestuursorganen niet meer zelf een evaluatieformulier in te vullen, maar worden zij door het Bureau gebeld met het verzoek aan aantal vragen te beantwoorden over het advies.

Een belangrijke ontwikkeling die door het kabinet werd ingezet, betreft het streven naar de vermindering van de administratieve lastendruk. In het regeerakkoord staat de

ambitie van 25% lastenvermindering voor bedrijven. Met name gemeenten dienen kritisch naar de regeldruk te kijken en waar mogelijk regels te schrappen. De uitvoering van de Wet BIBOB levert een administratieve last voor ondernemers op nu er in het kader van de vergunningaanvraag een BIBOB-vragenlijst moet worden ingevuld. Om tegemoet te komen aan de wensen van vermindering van administratieve handelingen, is er in 2008 door een werkgroep die bestond uit vertegenwoordigers van het Bureau, de VNG, diverse grote Nederlandse gemeentes, de DCMR Milieudienst Rijnmond en het Regionale Informatie- en Expertisecentrum Twente, gewerkt aan een nieuw BIBOB-vragenformulier. Het gewijzigde formulier levert nu sneller het gewenste resultaat. Daarnaast is het vragenformulier gewijzigd om onderzoekers bij bestuursorganen en bij het Bureau in staat te stellen een beter integriteitsonderzoek uit te voeren.

Concreet houdt het gewijzigde formulier in dat burgers en ondernemers minder documenten hoeven aan te leveren. Bestuursorganen kunnen namelijk zelf ook een deel van de gevraagde informatie opvragen. Zo hoeft bijvoorbeeld niet meer in alle gevallen een uittreksel van de Kamer van Koophandel meegezonden te worden en is geen verklaring van de Belastingdienst meer vereist. Daarnaast zijn vragen verwijderd die ook al in reguliere aanvraagformulieren voor een vergunning voorkomen, zodat burgers en ondernemers deze niet nogmaals hoeven in te vullen. Ook is gelet op taalgebruik en de gebruiksvriendelijkheid van het formulier. Het formulier kan worden gedownload van de website [www.justitie.nl/bibob].

5.3. Advies en voorlichting

In het kader van het geven van advies en voorlichting werden in 2008 opnieuw vele honderden telefoontjes en e-mailberichten beantwoord. De vragen hadden betrekking op allerlei aspecten van de Wet BIBOB: regelgeving, procedures, organisatie, inrichten van werkproces, werkzaamheden van het Bureau, geheimhoudingsplicht, termijnen etc. De vragen waren afkomstig van allerlei personen: gemeenteambtenaren, provincieambtenaren, politiefunctionarissen, medewerkers van het Openbaar Ministerie, ondernemers, studenten, vergunningaanvragers etc.

De vragen van gemeenteambtenaren hadden vooral betrekking op het 'eigen huiswerk' van bestuursorganen en op het hanteren van de 'indicatorenlijsten'. In dat kader werd vaak een concrete casus voorgelegd met de vraag of er in dat geval voldoende aanleiding was om een BIBOB-advies aan te vragen bij het Bureau.

Een voorbeeld: een aanvrager van een exploitatievergunning voor een horecabedrijf heeft geen antecedenten en ook overigens zijn er geen indicatoren aanwezig met betrekking tot deze persoon die de aanvraag van een BIBOB-advies zouden rechtvaardigen. Er is echter een derde bij de onderneming betrokken. Ten aanzien van deze persoon heeft de gemeente aanwijzingen dat hij feitelijke zeggenschap heeft over de onderneming. Voorts is van deze persoon bekend dat hij de aanvrager heeft bedreigd en ook tegenover medewerkers van de gemeente

heeft hij zich zeer onheus gedragen. Voldoende aanleiding voor het aanvragen van een BIBOB-advies? Het antwoord luidde in dit geval ja, aangezien de aanwijzingen concreet genoeg waren om de aanvraag van een BIBOB-advies te rechtvaardigen, terwijl de gemeente onvoldoende middelen in handen had om zelf de aanvraag te weigeren.

In 2008 werden ook veel vragen gesteld over het toepassen van de Wet BIBOB bij bouw - en milieuvergunningen en bij aanbestedingen.

Een voorbeeld: een gemeente heeft van het Bureau een advies ontvangen over een bepaalde persoon in het kader van een aanvraag voor een horecaverunning. Op basis van dit advies werd de vergunning geweigerd. Vervolgens ontving de gemeente van dezelfde persoon voor een ander object een aanvraag om in aanmerking te komen voor een bouwvergunning. Mag de gemeente met het BIBOB-advies in de hand ook deze aanvraag weigeren? Het antwoord luidde in dit geval nee. In artikel 29 van de Wet BIBOB staat dat het bestuursorgaan een BIBOB-advies gedurende twee jaren mag gebruiken in verband met een andere beslissing. In de toelichting op het artikel staat dat het wel een beslissing moet betreffen die ziet op de beschikking (of de aanbesteding) waarvoor het advies was aangevraagd. In dit geval was het BIBOB-advies afgegeven in het kader van een horecaverunning. Daarom mocht dit advies niet worden gebruikt voor het nemen van de beslissing op de aanvraag van de bouwvergunning.

Zoals ieder jaar werden ook in 2008 veel vragen gesteld door studenten die zich in het kader van hun studie met de Wet BIBOB bezighielden. Hieruit blijkt dat de Wet BIBOB aan de universiteiten en bij het hoger beroepsonderwijs nog steeds een dankbaar onderwerp is voor nadere bestudering.

5.4. De website



In 2008 is via de website www.justitie.nl/bibob voorlichting gegeven en informatie verschaft. Er is niet alleen informatie te vinden voor overheidsfunctionarissen die met de wet werken maar ook voor burgers en ondernemers.

Behalve veel algemene informatie over regelgeving en procedures is er ook veel informatie te vinden over het implementeren van de wet, in de vorm van handboeken en stappenplannen. In 2008 is verder gewerkt aan het actualiseren en vernieuwen van de website. Om de website gebruikersvriendelijker te maken wordt onder meer gewerkt aan een systeem waarmee de jurisprudentie op trefwoord kan worden doorzocht. Voorts wordt onderzocht hoe de actualiteiten met betrekking tot de Wet BIBOB duidelijker vermeld kunnen worden.

Ook de inhoud van de handboeken die op de website staan vermeld, is in 2008 aan een vernieuwingslag onderworpen. De resultaten hiervan zullen in 2009 op de site te vinden zijn.

De website werd in 2008 iets minder vaak bezocht dan in 2007 en ook het aantal webpagina's dat werd bekeken was iets minder. Toch zijn de aantallen wel zo groot dat kan worden geconcludeerd dat de website een populair middel blijft om informatie te verkrijgen over de Wet BIBOB.

	2006	2007	2008
Aantal bezochte webpagina's	289.997	120.938	110.206
Aantal bezoekers website	45.722	89.223	82.401

5.5. Presentaties en voorlichtingsbijeenkomsten

In 2008 zijn er door het Bureau diverse presentaties gegeven aan, met name, gemeenten over de inhoud van de Wet BIBOB en de toepassing daarvan. Ook in 2008 was er veel vraag vanuit de gemeenten die de Wet BIBOB toepassen bij drank- en horecaverunningen en exploitatievergunningen voor horeca- en seksinrichtingen, naar de manier waarop het zogenaamd eigen huiswerk dient te worden gedaan. Hiervoor is bij het Bureau de module "De Wet BIBOB en het eigen huiswerk" ontwikkeld, die nadere uitleg geeft over het aan de hand van indicatoren vroegtijdig herkennen van criminele activiteiten en witwaspraktijken. Het goed uitvoeren van het eigen huiswerk is van belang omdat hiermee wordt voldaan aan de eis van het toepassen van de Wet BIBOB als ultimum remedium. Voorts heeft het duidelijk een preventieve werking: sommige ondernemers trekken zich terug zodra de gemeente nadere vragen gaat stellen in het kader van de vergunningaanvraag. Tenslotte zorgt het eigen huiswerk voor een geordend en uitgebreid dossier waarin de 'couleur locale' goed is weergegeven. Dit zorgt bij een eventueel onderzoek door het Bureau voor tijdwinst en bovendien kan de onderzoeksrichting sneller bepaald worden.

In 2008 is voorts, vaker dan in 2007, voorlichting gegeven over de uitvoering van de Wet BIBOB bij bouwvergunningen. Het is duidelijk dat een toenemend aantal bestuursorganen de Wet BIBOB wil toepassen bij bouw- en milieuvergunningen. De presentaties worden gegeven aan burgemeesters van de betreffende gemeenten en aan beleidsadviseurs of uitvoerende medewerkers van de betrokken gemeentelijke diensten. Naar gelang het doel van de presentatie gaat het om algemene informatie over de Wet BIBOB of om het behandelen van een ingewikkelde casus.

Vanuit het Bureau wordt ook incidenteel samengewerkt met opleidingsinstituten. Zo heeft het Bureau in 2008 een onderdeel van de financiële training BIBOB verzorgd, die wordt gegeven door de Bestuursacademie Nederland. Deze training zorgt ervoor dat behandelend ambtenaren bij het toepassen van de Wet BIBOB het aangeleverde cijfermateriaal goed kunnen analyseren en beoordelen.

Onderdeel van het geven van voorlichting is ook het leveren van een aandeel aan congressen en seminars die (onder meer) de aanpak van georganiseerde criminaliteit als onderwerp hebben. In 2008 werd in dit kader, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een workshop BIBOB gegeven op het Veiligheidscongres dat jaarlijks door genoemd ministerie wordt georganiseerd. Tijdens deze conferentie komen alle actoren uit het multidisciplinaire veiligheidsdomein, maatschappelijke organisaties en publieke en private partners bijeen om met elkaar te spreken over mogelijke (verdergaande) samenwerkingsverbanden op het terrein van de openbare orde en veiligheid.

Tenslotte heeft het Bureau, in samenwerking met het Openbaar Ministerie, een bijdrage geleverd aan een tweedaagse Bestuursconferentie in Amersfoort, waar met alle veiligheidspartners in de regio Utrecht (burgemeesters, politie, OM) werd gesproken over de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de gemeenten van de regio Utrecht.

6. Jurisprudentie

6.1. Jurisprudentie

In 2008 heeft het Bureau BIBOB 28 uitspraken van de gerechtelijke instanties verzameld over het BIBOB-instrumentarium. Dat aantal is vergelijkbaar met het aantal uitspraken over de Wet BIBOB in 2007. Het betreft uitspraken die zijn gepubliceerd op <www.rechtspraak.nl>, de officiële website van de rechterlijke organisatie in Nederland waarop gerechtelijke uitspraken worden gepubliceerd die juridisch relevant zijn en/of die in de maatschappelijke belangstelling staan. Daarnaast beschikt het Bureau over niet-gepubliceerde uitspraken die het betrokken bestuursorgaan heeft verstrekt.

Het is van belang op te merken dat in 2008, evenals in 2007, uit de jurisprudentie valt op te maken dat de meeste van de beschikkingen van de bestuursorganen, die gestoeld waren op een BIBOB-advies, stand hielden. Uit de rechtspraak blijkt dat het BIBOB-instrument een nuttig instrument is voor de overheid om te voorkomen dat men ongewild bijdraagt aan het faciliteren van criminele activiteiten.

Uiteraard waren er ook uitspraken die negatief uitpakten voor het betrokken bestuursorgaan. Het Bureau heeft deze uitspraken goed geanalyseerd en de werkwijze zo nodig daarop aangepast.

6.2. Belangrijke uitspraken

Enkele belangrijke uitspraken van 2008 worden hier besproken. Eerst worden enkele overwegingen van de rechter opgesomd met betrekking tot de toepassing van de Wet BIBOB, en vervolgens worden de uitspraken van 27 februari 2008, waarin met name het gebruik van informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid van de politie aan de orde was, nader besproken.

In uitspraken uit 2008 werd onder meer het volgende overwogen:

- *Over het gebruik van bronnen in het BIBOB-advies:* Omdat de betrouwbaarheid en relevantie van de (internationale) krantenartikelen niet met zekerheid is vast te stellen, kan daaraan geen betekenis worden toegekend zolang die betrouwbaarheid niet op enigerlei wijze wordt bevestigd. Aan zodanige informatie kan slechts betekenis toekomen, indien sprake is van een combinatie met andere, soortgelijke informatie, die overtuigend en duidelijk is, afkomstig is uit officiële bronnen en direct is terug te voeren op de vergunninghouder.
- *Over het aanvragen van een BIBOB-advies:* De rechtbank dient de aanleiding om advies te vragen aan het Bureau Bibob marginaal te toetsen. Gelet op de, na ontvangst van aanvullende financiële gegevens nog steeds, bestaande onduidelijk over de financiering van het bouwplan en de hoogte van de aanneemsom kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden gezegd dat het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot het aanvragen van het Bibob-advies heeft kunnen overgaan.
- *Over het zakelijk samenwerkingsverband:* De rechtbank geeft aan dat de wetgever weinig handvatten heeft gegeven voor de uitleg van het begrip

'zakelijk samenwerkingsverband'. Nodig zijn in ieder geval (1) een zeker duurzaam en structureel karakter en (2) actualiteit ten tijde van de beoordeling van de aanvraag. In dit specifieke geval was het samenwerkingsverband niet meer actueel, nadat de arbeidsovereenkomst ontbonden was.

- *Over de toetsing ex-tunc*: Geen rekening behoeft te worden gehouden met een omstandigheid die dateert van na het bestreden besluit. In dit geval betrof het een vrijspraak terwijl ten tijde van het nemen van het bestreden besluit slechts een veroordeling bekend was.

Uit bovengenoemde overwegingen blijkt dat er steeds meer duidelijkheid komt over de vraag hoe bepaalde onderdelen van de wet moeten worden uitgelegd en hoe de wet moet worden toegepast. De jurisprudentie betreffende de Wet BIBOB is vermeld op de website van het Bureau.

De volgende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) betreffende het toepassen van de Wet BIBOB met behulp van een BIBOB-advies waarin informatie van de CIE was opgenomen worden hier nader besproken omdat het gebruik van CIE-informatie in veel adviezen van het Bureau aan de orde is. Bovendien bevat de tweede uitspraak belangrijke overwegingen over de vergewisplicht van het bestuursorgaan. Tenslotte geldt dat naar aanleiding van de uitspraken vragen werden gesteld door de Tweede Kamer aan de verantwoordelijke ministers.

CIE-informatie I

In de eerste uitspraak (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 27-2-2008, LJN: BC5259) zag de Afdeling, anders dan de rechtbank, geen grond voor het oordeel dat de geregistreerde CIE-informatie alleen dan een belangrijke onderbouwing kan vormen voor een ernstig vermoeden als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Wet BIBOB, indien dit in verband staat met veroordelingen of transacties dan wel opsporings- en vervolgingsacties die in hetzelfde vlak liggen. Wel dient als uitgangspunt te gelden dat dergelijke informatie slechts in combinatie met andere feiten en omstandigheden die in dezelfde richting wijzen voldoende grond oplevert voor zulk een vermoeden, aangezien de betrouwbaarheid en relevantie van de informatie uit het register niet met zekerheid kan worden vastgesteld. Het gewicht dat aan een registratie kan worden toegekend kan per geval verschillen, hetgeen onder meer afhangt van het aantal registraties, de waardering van de betrouwbaarheid van de bron(nen), de mate waarin de registratie is gespecificeerd, de datum van het geregistreerde feit en hetgeen daaromtrent overigens bekend is. De Afdeling oordeelde dat de bevindingen van het Bureau, zoals ten grondslag gelegd aan de besluiten van de gemeente, onvoldoende steun boden voor de conclusie dat sprake was van ernstig gevaar voor misbruik van de vergunningen. De besluiten hadden daarom niet op de adviezen van het Bureau mogen worden gebaseerd.

CIE-informatie II

In de tweede uitspraak (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 27-2-2008, LJN: BC5265) oordeelde de Afdeling dat een bestuursorgaan, gelet op de expertise

van het Bureau, in beginsel van het advies van het Bureau mag uitgaan. Dit neemt niet weg dat een bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen is en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Van belang is in dit verband dat het bestuursorgaan in beginsel geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het advies van het Bureau, zodat eigen verificatie veelal niet mogelijk is. Dit betekent dat het bestuursorgaan in de regel op de weergave van de broninformatie door het Bureau en de daaraan gegeven kwalificatie mag afgaan. Hoewel het aan het bestuursorgaan is om te bepalen of het zelf reageert op bezwaren gericht tegen de bron en de inhoud van de broninformatie, zal het vragen van een nader advies bij het Bureau veelal in de rede liggen. Als nader advies wordt gevraagd, zoals in dit geval, dient het bestuursorgaan zich ook ten aanzien van dat advies ervan te vergewissen of het nadere advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en of de feiten de conclusies kunnen dragen, aldus de Afdeling. In dit geval kon door de CIE geen oordeel over de betrouwbaarheid van de CIE-informatie worden gegeven, omdat die betrouwbaarheid voor de CIE niet controleerbaar was. Omdat de betrouwbaarheid van de informatie in dit geval niet controleerbaar was, kon daaraan minder betekenis worden toegekend dan in geval die betrouwbaarheid op een andere manier zou zijn bevestigd, aldus de Afdeling. Aan die informatie kon alleen dragende betekenis toekomen, als sprake zou zijn van een combinatie met andere, soortgelijke informatie, die overtuigend en duidelijk zou zijn en die direct was terug te voeren op betrokkene. In dit geval was daar volgens de Afdeling geen sprake van.

De CIE-uitspraken waren aanleiding voor het stellen van vragen in de Tweede Kamer aan de verantwoordelijke ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 911 en 28 684, nr. 11). De ministers werd onder meer gevraagd of zij bereid waren intern onderzoek te laten doen naar de gevolgen van de desbetreffende arresten, of zij de mening deelden van de geraadpleegde juristen dat deze arresten van grote invloed konden zijn op al afgewezen vergunningen op basis van de Wet BIBOB en op toekomstig gebruik van deze wet, en of zij het noodzakelijk vonden om de instructies aan het Bureau aan te passen.

In antwoord daarop deelden de ministers mee dat de uitspraken van de Afdeling grondig geanalyseerd waren en dat de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk gering moesten worden geacht. Voorts wezen zij erop dat het Bureau in zijn advisering en het bestuursorgaan bij zijn uiteindelijke besluit op basis van dat advies wellicht (nog) meer dan tot voor kort het geval was, aandacht zal moeten schenken aan het gewicht dat in het concrete geval aan de gebruikte CIE-informatie mag worden verbonden, in relatie tot andere feiten en omstandigheden die de informatie ondersteunen. De werkinstructies voor de medewerkers van het Bureau zijn hierop aangepast.

De uitspraken hebben geenszins tot gevolg dat CIE-informatie niet of nauwelijks meer bruikbaar is, aldus de ministers. Uit adviezen die na de uitspraken zijn verstrekt,

blijkt dat CIE-informatie nog steeds een belangrijk onderdeel van het advies kan uitmaken.

7. Ontwikkelingen Wet BIBOB

7.1. Uitbreiding reikwijdte Wet BIBOB

Bij brief van 26 november 2008 hebben de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer geïnformeerd over de (on)mogelijkheden van uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB.

De mogelijkheid en wenselijkheid om de reikwijdte van de Wet BIBOB uit te breiden, is door het bureau Berenschot onderzocht. De resultaten van het onderzoek zijn vastgelegd in het rapport: *“Uitbreiding van de Wet BIBOB: onderzoek naar de mogelijkheden om de Wet BIBOB naar nieuwe branches uit te breiden”*. In dit onderzoek is gekeken naar de volgende sectoren: belwinkels, headshops, uitzendbureaus, feesten en evenementen, vastgoed en kansspelen. Uitbreiding van de wet met deze sectoren is getoetst aan de volgende criteria:

- het doel van de wet, namelijk het voorkomen dat de overheid de georganiseerde criminaliteit faciliteert;
- of er een aangrijpingspunt is door middel van een vergunning, subsidie of opdrachtverlening;
- of de uitbreiding proportioneel is; en
- of het beperken van het risico op criminele facilitering ook met minder zware middelen dan het BIBOB-instrumentarium is te bereiken.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek is geconcludeerd dat de vastgoedsector (inclusief grondtransacties), voor zover bestuursorganen optreden als civiele partij, aan deze criteria voldoet. Ook de exploitatie van speelautomaten voldoet aan alle criteria. De ministers zijn dan ook voornemens beide sectoren onder de werking van de Wet BIBOB te brengen.

Voor de headshops geldt dat deze branche zodanig verwant is aan de smartshops en growshops dat ook de headshops onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB zullen worden gebracht.

Feesten en evenementen vallen al onder de Wet BIBOB, voor zover deze worden georganiseerd door gevestigde horecaondernemers. Vanwege het ontbreken van voldoende feitelijke gegevens over de mate van criminaliteit en omdat gemeenten aangeven hier geen behoefte aan te hebben, is er onvoldoende aanleiding deze branche apart onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB te brengen.

Meerdere gemeenten hebben het vermoeden geuit dat belwinkels, evenals andere niet- vergunningplichtige sectoren zoals avondkappers, thans zeer vatbaar zijn voor criminele beïnvloeding. Veelal gaat het om branches waarvan de criminogeniteit regionaal of zelfs lokaal bepaald is. Het vergunningplichtig maken van deze sectoren is niet wenselijk, aldus het kabinet, omdat dit alleen zou gebeuren

vanwege de Wet BIBOB. Andere redenen voor een vergunningplicht zijn er niet. Bovendien worden verschuivingseffecten niet voorkomen. Hoe de gemeenten toch de mogelijkheid kan worden gegeven om bij deze sectoren gebruik te maken van het BIBOB-instrument, wordt nader onderzocht.

De uitzendbranche kent geen vergunningplicht en wordt daarom vooralsnog niet onder de Wet BIBOB gebracht.

7.2. Verbeteringen toepassing Wet BIBOB

Met dezelfde brief als genoemd in de vorige paragraaf, is de Tweede Kamer geïnformeerd over verbeteringen in de toepassing van de Wet BIBOB.

Verstrekken van justitiële en strafvorderlijke gegevens

Op grond van artikel 13 van het Besluit justitiële gegevens (Bjg) is het reeds mogelijk om voor de daar genoemde wetten justitiële gegevens te verstrekken aan de personen of colleges, die op grond van die wetten zijn belast met het nemen van die besluiten. Zo hebben bestuursorganen bijvoorbeeld de bevoegdheid om justitiële gegevens te ontvangen over de aanvrager van een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet en de Wet op de kansspelen. Omwille van de informatiepositie van de burgemeester is besloten dat ook justitiële gegevens verstrekt moeten kunnen worden ten aanzien van de sectoren waarop de Wet BIBOB van toepassing is. De gedachte hierachter is dat het vreemd is dat op sectoren die aantoonbaar vatbaar zijn voor facilitering van criminele activiteiten wel de Wet BIBOB kan worden toegepast, en een minder ingrijpende bevoegdheid zoals het inzien van justitiële gegevens niet mogelijk is. Dit klemmt temeer nu de bevoegdheid tot het verstrekken van justitiële gegevens wel bestaat ten aanzien van andere sectoren. Artikel 13 van het Bjg zal dan ook zodanig worden aangepast dat in alle gevallen waarin de Wet BIBOB van toepassing is ook de mogelijkheid bestaat tot het verstrekken van justitiële gegevens aan de burgemeester voor het nemen van besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

De verstrekking van strafvorderlijke gegevens is geregeld in de artikelen 39e en 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Op grond van artikel 39f, eerste lid, onder d, van de Wjsg kan het College van procureurs-generaal met het oog op een zwaarwegend algemeen belang strafvorderlijke gegevens verstrekken ten behoeve van het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing. In de memorie van toelichting op artikel 39f Wjsg is daarbij opgemerkt dat deze bevoegdheid niet zou moeten gelden wanneer de Wet BIBOB van toepassing is. Dit omdat het Bureau al de bevoegdheid heeft tot het inzien van strafvorderlijke gegevens en deze gegevens dan ook zal betrekken bij de afweging in het advies. Op deze wijze worden de strafvorderlijke gegevens door tussenkomst van het Bureau aan het bestuursorgaan verschaft. In de praktijk is echter gebleken dat het rechtstreeks verstrekken van strafvorderlijke gegevens aan het bestuursorgaan wel degelijk een toegevoegde waarde kan hebben. Afhankelijk van de aard van de strafvorderlijke gegevens is een BIBOB-

advies onder omstandigheden niet meer nodig. Daarmee kan op minder ingrijpende wijze hetzelfde resultaat worden bereikt. Daarnaast is door de bestaande wijze van toepassing van artikel 39f, tweede lid, onder d, van de Wjsg de vreemde situatie ontstaan dat ten aanzien van sectoren die niet criminogeen zijn de bevoegdheid bestaat tot het verstrekken van strafvorderlijke gegevens, terwijl dat ten aanzien van aantoonbaar criminogene sectoren niet het geval is. Aangezien de wettekst duidelijk de bevoegdheid geeft tot het verstrekken van gegevens ten aanzien van *alle* bestuursbesluiten, zal afstand worden genomen van de eerder genoemde passage in de memorie van toelichting. Daarmee kan er geen misverstand bestaan over de mogelijkheid om strafvorderlijke gegevens ten aanzien van BIBOB-sectoren te verstrekken.

Landelijk BIBOB-register

Om te voorkomen dat gemeenten ten aanzien van dezelfde risicovolle subjecten steeds opnieuw een gehele procedure moeten doorlopen, zal er een landelijk register worden opgezet. Een persoon kan in het register voorkomen wanneer een BIBOB-onderzoek naar hem verricht is of wanneer hij zich vroegtijdig heeft teruggetrokken uit de BIBOB-procedure. In het register komen persoonsgegevens, gegevens van het bedrijf of pand en de uitslag van het BIBOB-advies te staan, dat wil zeggen 'geen gevaar', 'mindere mate van gevaar' of 'ernstig gevaar'. De gegevens zullen, evenals de gegevens bij het Bureau, vanwege de actualiteitswaarde, niet langer dan twee jaar worden bewaard en gebruikt. Voor het register wordt een wettelijke grondslag gecreëerd. Het register draagt tevens bij aan een verdere vermindering van de administratieve lasten.

Externe bezwarencommissies

Veel bestuursorganen maken gebruik van externe bezwarencommissies. Op dit moment is het bij de Wet BIBOB nog niet toegestaan dat externe bezwarencommissies inzage hebben in het advies van het Bureau. Omdat dit voor gemeenten als knelpunt wordt ervaren om het instrument toe te passen, wordt de Wet BIBOB op dat punt aangepast zodat onder nader te stellen voorwaarden een externe bezwarencommissie kennis kan nemen van het advies.

Afschrift BIBOB-advies

Op dit moment heeft de direct belanghebbende alleen inzagerecht in het BIBOB-advies. Bestuursorganen hebben de wens geuit een afschrift van het BIBOB-advies te kunnen verstrekken aan de betrokkene. Dit in het kader van de verbetering van de rechtsbescherming van direct belanghebbenden. Het verstrekken van een afschrift van het BIBOB-advies zal dan ook, met inachtneming van de wettelijke beperkingen, mogelijk worden gemaakt.

Subsidies

Er zijn tot op heden slechts enkele verzoeken van gemeenten om goedkeuring van een subsidieregeling ingevolge artikel 6, derde lid, van de Wet BIBOB ontvangen. In 2008 is goedkeuring verleend aan een 'pilot implementatie Wet BIBOB bij subsidieverstrekking' in de gemeente Amsterdam. Het doel van de pilot is

verdiepende ervaring op te doen met de toepassing van de Wet BIBOB bij subsidieverstrekking, teneinde risico's en kwetsbaarheden beter inzichtelijk te maken. Het betreft een pilot voor de duur van twee jaar. Hierna zal de pilot worden geëvalueerd.

7.3. Regionale informatie- en expertisecentra

Bij brief van 15 februari 2008³ heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie, de Tweede Kamer geïnformeerd over het plan van aanpak van het 'Programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad'. Dit programma beoogt de bestuurlijke, geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad op lokaal niveau te faciliteren. Bij de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit is de Wet BIBOB een belangrijk instrument.

Regionale Informatie- en Expertisecentra

Het programma signaleert dat bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit alleen kan slagen als er voldoende capaciteit, kennis en kunde beschikbaar is. Geconstateerd wordt dat het voor gemeenten niet altijd eenvoudig is om deze randvoorwaarden binnen hun werkpakket op een voldoende kwantitatieve en kwalitatieve wijze in te vullen. Als gevolg hiervan is het lastig georganiseerde misdaad op lokaal niveau adequaat te bestrijden. Daarnaast ontstaat het risico dat criminele activiteiten die in een gemeente waar de bestuurlijke aanpak actief wordt toegepast, gemakkelijk een uitwijkhaven vinden in aanpalende gemeenten waar het middel niet of in mindere mate wordt gehanteerd. Het programma Bestuurlijke aanpak voorziet daarom in een structuur en co-financiering van 'Regionale Informatie- en Expertise centra (RIEC's)' en een 'Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC)'.

De RIEC's vormen informatieknooppunten waarbinnen de informatie van verschillende bestuursorganen en handhavings- en opsporingsdiensten naast elkaar wordt gelegd. Ze voeren analyses uit en ondersteunen en adviseren het lokaal bestuur, onder andere ten aanzien van het toepassen van de Wet BIBOB. Ook zal het mogelijk worden gemaakt dat de RIEC's in opdracht van de gemeenten BIBOB-adviezen kunnen aanvragen en inzien, aldus de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie van 26 november 2008⁴. Inmiddels zijn er tien RIEC's actief, dan wel in oprichting.

Landelijk convenant voor eenduidige en eenvoudige toegang tot informatie

³ Kamerstuk 2007-2008, 29911, nr. 11, Tweede Kamer.

⁴ Kamerstuk 2008-2009, 31109, nr. 4, Tweede Kamer.

Samenwerking en informatie-uitwisseling worden binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders verankerd in een convenant tussen de betrokken partijen: gemeenten, Openbaar Ministerie, politie, bijzondere opsporingsdiensten en Belastingdienst. Op deze wijze kan de gebruikte informatie rechtmatig ingezet worden voor een strafrechtelijk, fiscaal, civiel of bestuurlijk traject.

8. De organisatie

8.1. Bureau BIBOB binnen Justitie

Het Bureau is onderdeel van de dienst Justis van het Ministerie van Justitie. De dienst Justis (Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening) valt onder het Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties en is een uitvoeringsdienst van het ministerie van Justitie. De dienst Justis verzorgt op centraal niveau een aantal verschillende justitiële taken veelal op het gebied van (integriteits)screening.

Er worden beschikkingen, verklaringen en vergunningen afgegeven. Het gaat dan om zaken als verklaringen omtrent gedrag, naamswijzigingen, gratieverzoeken, particuliere beveiliging, wapens en munitie, en buitengewoon opsporingsambtenaren. Daarnaast wordt het preventief toezicht op vennootschappen bij de dienst Justis uitgevoerd.

Tenslotte worden er integriteitadviezen gegeven aan bestuursorganen op grond van de Wet BIBOB.

8.2. Bureau BIBOB

Op basis van de Wet BIBOB kunnen bestuursorganen een adviesaanvraag indienen bij het Bureau als er vermoedens bestaan dat een vergunning, subsidie of aanbesteding mogelijk gebruikt wordt voor criminele doeleinden. Het Bureau verstrekt een advies aan het bestuursorgaan na een uitgebreid integriteitonderzoek. Het advies ligt ten grondslag aan de uiteindelijke beschikking van het bestuursorgaan.

De samenstelling van het Bureau wordt in paragraaf 8.5 weergegeven.

In verband met de grote toename van adviesaanvragen zijn er in 2007 en 2008 veel onderzoekers aangetrokken. In 2008 was het personeelsbeleid er op gericht om stabiliteit in de organisatie te creëren. Hierbij is met name aandacht besteed aan het omzetten van tijdelijke aanstellingen in vaste aanstellingen, zodat het breed geschakeerd personeelsbestand -qua werkervaring en opleiding- behouden blijft.

In 2008 is het Bureau met elf mensen uitgebreid. De verwachting is dat in 2009 het aantal medewerkers ongeveer gelijk blijft.

8.3. Kennis

De Wet BIBOB is een tamelijk complexe wet. Voor het schrijven van een advies is daarom veel kennis nodig, variërend van juridische kennis op het gebied van de Wet BIBOB maar ook op het gebied van aanverwante rechtsgebieden zoals het bestuursrecht, ondernemingsrecht, strafrecht en faillissementsrecht. Financiële (bedrijfseconomische kennis) is noodzakelijk om een goede analyse te maken van de vaak ingewikkelde financiële structuren die achter een aanvraag zitten. De kunst is eveneens om een goed juridisch betoog op te zetten waarbij het feitencomplex, middels een logische motivering, de conclusie kan dragen. De onderzoekers die werkzaam zijn bij het Bureau zijn veelal juristen, criminologen, mensen met een

economische achtergrond en mensen afkomstig van de politie. Daarnaast zijn er financiële specialisten werkzaam.

Om de expertise te waarborgen en uit te breiden wordt er in ruime mate geïnvesteerd in kennis en opleidingen. Van de medewerkers wordt verlangd dat zij regelmatig opleidingen volgen om hun kennis te verdiepen of uit te breiden. Ook dienen zij op de hoogte te blijven van relevante maatschappelijke, politieke en juridische ontwikkelingen alsmede van jurisprudentie ten aanzien van het BIBOB-instrumentarium. Voor het bijhouden en verwerken van de jurisprudentie is een werkgroep opgericht die tweewekelijks de uitspraken verzamelt en bespreekt. Deze werkgroep zorgt er ook voor dat de kennis met alle medewerkers wordt gedeeld.

De opgedane ervaring en kennis wordt behouden door deze zo eenvoudig mogelijk toegankelijk te maken voor de medewerkers, onder andere door middel van een zoekstelsel, dat regelmatig wordt geactualiseerd.

De expertise van het Bureau wordt ook uitgedragen aan bestuursorganen in de vorm van presentaties en workshops. Met name het behandelen van casuïstiek die ingaat op het vroegtijdig herkennen van signalen van criminaliteit is daarbij een veelgevraagd onderdeel. U kunt hier meer over vinden in hoofdstuk 5.

8.4. Integriteit

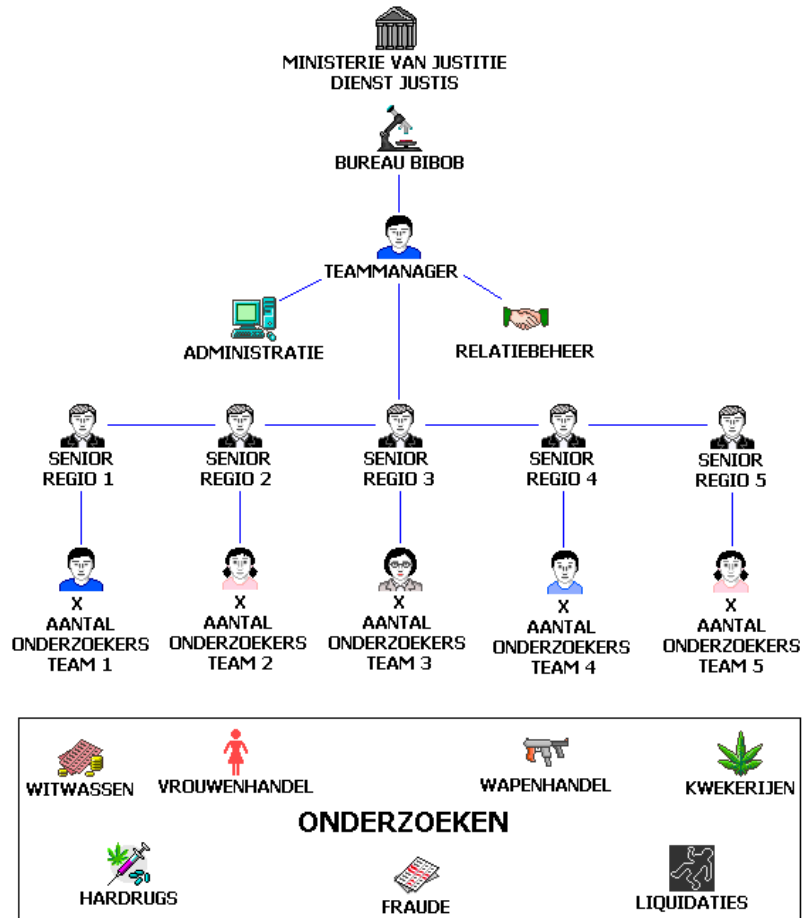
In de buitenwereld leeft de vraag hoe het Bureau met de eigen integriteit omgaat. Het Bureau vraagt en ontvangt ten behoeve van het opstellen van zijn adviezen immers veel vertrouwelijke en gevoelige informatie. Bijvoorbeeld politie-informatie (waaronder CIE-informatie), informatie van de Belastingdienst en informatie van het Openbaar Ministerie. Hoe waarborgt het Bureau dat de medewerkers die met deze informatie omgaan van onbesproken gedrag zijn?

Allereerst ondergaan de medewerkers één van de zwaarste veiligheidsonderzoeken, een A-screening, die er in Nederland is. Deze veiligheidsonderzoeken worden door de AIVD verricht. Daarnaast krijgen medewerkers bij het in dienst treden een uitgebreide presentatie over het belang van integriteit en over de wijze waarop met de zeer vertrouwelijke informatie moet worden omgegaan. Integriteit is verder een geregeld terugkerend onderwerp in de werkoverleggen.

8.5. Organogram

Het Bureau bestaat uit een teammanager, administratie, begeleidingsadviseurs, senioronderzoekers en onderzoekers. De onderzoekers zijn in teams ingedeeld. Dit houdt in dat elk team adviesaanvragen uit één bepaalde regio behandelt. Het doel hiervan is het borgen en verder uitbouwen van kennis en expertise met betrekking tot criminelen en/of criminele activiteiten in bepaalde provincies of regio's. Door specifiekere kennis over bepaalde gebieden wordt voorkomen dat bepaalde personen 'er door heen glijpen' gedurende het integriteitonderzoek.

Organogram Bureau BIBOB



9. Media

9.1. Media

In 2008 was opnieuw een stijgende lijn te zien in het aantal mediaberichten dat over de Wet BIBOB en de toepassing daarvan is verschenen.

In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel mediaberichten er sinds 2003 over de Wet BIBOB werden uitgebracht. De cijfers geven het aantal mediaberichten weer in landelijke dagbladen (NRC, Volkskrant, De Telegraaf, etc.), regionale dagbladen, opinietijdschriften (Vrij Nederland, De Groene Amsterdammer, Elsevier, etc.), vakbladen en financiële bladen.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal mediaberichten	41	133	146	201	466	1016

In de landelijke media waren in 2008 veel berichten te vinden over de sluiting van Yab Yum en de juridische nasleep daarvan, de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake BIBOB-besluiten van de gemeente Groningen en Dordrecht, de sluiting van prostitutiepanden in Alkmaar en de gijzeling van de wethouder en enkele ambtenaren op het stadhuis in Almelo. Voorts was er aandacht voor de aankondiging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat er in verband met de aanpak van georganiseerde criminaliteit geld was vrijgemaakt voor de oprichting van tien Regionale Informatie- en Expertisecentra in Nederland. Ook de komende wijziging van de Wet BIBOB was aanleiding voor diverse berichten.

9.2. Publicaties

In 2008 zijn er interessante artikelen verschenen in vakbladen over de Wet BIBOB en de toepassing daarvan. Enkele artikelen of publicaties worden hieronder nader beschreven.

Zo schreef mevrouw M. van der Laan, voormalig staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en projectleider bij de totstandkoming van de Wet BIBOB, een artikel waarin zij het belang van de wet benadrukt en waarin zij de kritiek op de wet weerlegt (*"Een weerbare overheid bij criminele praktijken"*, artikel in *Idee*, september 2008, jaargang 29, nummer 4).

Interessant waren voorts de pre-adviezen die werden uitgebracht door de jonge VAR (Vereniging voor Bestuursrecht), met als onderwerp *"Instrumentele waarde van de Wet Bibob"* (mr. A. Tollenaar), *"Besluitvorming op basis van een Bibobadvies"* (mr.drs. R.W. Veldhuis), en *"De Wet Bibob in de vastgoedsector"* (mr. A.E.M. van den

Berg). De pre-adviezen zijn te vinden op de website van de vereniging.

Mr. P.J.D.J. Muijen, officier van justitie, publiceerde een artikel over de Wet BIBOB, "*BIBOB: harde zachtheid*" in het Nederlands Juristen blad (NJB, 27-06-2008, afl. 26) waarin hij een analyse geeft van de uitspraken van de Raad van State in 2008 over de besluiten van de burgemeesters van Groningen en van Dordrecht. Muijen komt daarbij onder meer tot de conclusie:

"De meeste eisen die de Raad aan de bestuurlijke toetsing van het BIBOB-advies stelt, lijken mij niet onredelijk en door het bestuursorgaan zeker goed invulbaar door een

kritisch inhoudelijke beoordeling van het BIBOB-advies. Ik maak een uitzondering voor de eis van de Raad dat de informatie met name ook direct terug te voeren moet zijn

op betrokkene(n). Dit lijkt mij voor de bestuurlijke toetsing lastig en soms niet reëel. De Wet BIBOB laat op dit onderdeel juist ruimte vanwege het vaak lastig kunnen aantonen

van directe relaties. De Wet BIBOB spreekt bijvoorbeeld niet over een directe relatie, maar over een relatie met strafbare feiten en de aard van de relatie. (...)"

In november 2008 kwam het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB) uit. Het NDB wordt om de vier jaar opgesteld door het Korps Landelijke Politiediensten en omschrijft de ontwikkelingen in de georganiseerde misdaad en de maatschappelijke gevolgen daarvan. Mede op grond van het NDB stellen de ministers van Justitie en BZK de speerpunten vast in de aanpak van de georganiseerde misdaad.

Voor de periode 2008-2012 zijn, onder meer op basis van het NDB, de volgende speerpunten vastgesteld:

- Witwassen (onder andere via vastgoed).
- Mensenhandel- en smokkel.
- Terrorisme en extreme vormen van ideologische gemotiveerde misdaad.
- Grootschalige hennepcultuur.
- Handel in cocaïne en heroïne.
- Productie van en handel in ecstasy en amfetamine.

Het spreekt vanzelf dat de Wet BIBOB een belangrijk instrument is bij de aanpak van het overgrote deel van deze speerpunten.

10. Ontwikkelingen en doelstellingen

10.1. Ontwikkeling werkaanbod

Na een aantal jaren van groei, lijkt het aantal adviesaanvragen zich voor het eerst sinds de oprichting van het Bureau te stabiliseren. Het aantal adviesaanvragen is dit jaar vrijwel gelijk aan dat van vorig jaar (zie Hoofdstuk 3).

Er is een aantal ontwikkelingen dat invloed heeft op het werkaanbod van het Bureau. Allereerst zijn er de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en het convenant voor informatie-uitwisseling die reeds in paragraaf 7.3. genoemd werden. Enerzijds kan de toenemende belangstelling voor een bestuurlijke aanpak van criminaliteit leiden tot meer adviesaanvragen, anderzijds is het ook denkbaar dat de gemeenten door deze nieuwe structuren meer BIBOB-zaken gaan afdoen zonder advies van het Bureau. Een tweede ontwikkeling die van invloed kan zijn op het aantal adviesaanvragen is de uitbreiding van de wet met een aantal nieuwe sectoren, zoals genoemd in paragraaf 7.1. Op grond hiervan is een zekere groei te verwachten. Onduidelijk is echter hoe groot deze groei zal zijn. Een andere ontwikkeling die in het kader van het werkaanbod genoemd kan worden, is dat, in het kader van het streven naar administratieve lastenverlichting, vergunningstelsels vervangen worden door meldingsplichten. Op meldingen kan men geen BIBOB-onderzoek uitvoeren. Met name op het terrein van milieuzaken en de bouw zal het aantal vergunningsplichten afnemen. Dit zal mogelijk een drukkend effect hebben op het aantal adviesaanvragen.

Een andere oorzaak voor een lagere instroom van adviesaanvragen zou kunnen zijn dat door toepassing van de Wet BIBOB gemeenten inmiddels de grootste malafide ondernemers binnen hun grenzen hebben geweerd. Aan de andere kant is het mogelijk dat op de Wet BIBOB anticiperende criminelen slimmere constructies zullen bedenken om de BIBOB-toets te kunnen doorstaan.

Om een beter beeld te krijgen van de (omvang) van de genoemde ontwikkelingen en de gevolgen ervan op het werkaanbod, wordt er in 2009 een verkenning uitgevoerd.

10.2. Overschrijding termijnen

Zoals in paragraaf 4.2. wordt beschreven, is het percentage adviezen dat binnen de wettelijke termijn van acht weken wordt verstrekt in 2008 gestegen. De verbeterde doorlooptijden in 2008 zijn vooral gerealiseerd in de tweede helft van het jaar en zijn met name te danken aan een verbeterde verhouding tussen werkaanbod en personele capaciteit en aan enkele aanpassingen in het werkproces.

De inwerkingtreding van de nieuwe Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en ook de mogelijke invoering van het Lex Silencio principe zal de druk op de doorlooptijden van het Bureau naar verwachting doen toenemen. De bestuursorganen die bij het Bureau een advies aanvragen zullen nog meer dan nu

hun beslistermijnen willen halen, en een adviesaanvraag bij het Bureau verlengt de termijn van de bestuursorganen met maximaal acht weken, de wettelijke termijn waarbinnen het Bureau een advies moet verstrekken. Termijnoverschrijdingen van het Bureau gaan dus ten koste van de termijn van het bestuursorgaan. Een verdere verkorting van de doorlooptijden staat daarom onverminderd hoog op de agenda van 2009.